

# Bouwrecht, Koninklijk Besluit 17 februari 1964, nr. 8, BR 1964, nr. 129 (Uitbreidingsplan “Ugchelen”, Apeldoorn)

Vindplaats: BR 2014/110

Bijgewerkt tot: 22-09-2014

Auteur: -

## Samenvatting

In het kader van het 50-jarig bestaan van het tijdschrift *Bouwrecht* wordt gedurende dit jaar steeds per editie enige jurisprudentie uit jaargang 1964, het geboortjaar van het tijdschrift *Bouwrecht*, anno 2014 tegen het licht gehouden. Wat is er veranderd, is er überhaupt iets veranderd door de jaren heen na deze jurisprudentie en wat hebben deze uitspraken het Bouwrecht gebracht?

m.nt. I.P.A. van Heijst

### **Ruimtelijke ordening; uitbreidingsplan; uitvoerbaarheid; doorschuiven planschade/nadeelcompensatie**

*Het geding ziet op het vaststellen van een uitbreidingsplan in hoofdzaak waarbij reeds een aantal terreinen voor de vestiging van grote instellingen worden gereserveerd in afwachting van het tot stand komen van een uitbreidingsplan in onderdelen.*

*Niet ontkend kan worden dat de door appellanten binnen het plangebied uitgeoefende bedrijven bij de verwezenlijking van deze bestemming ernstige schade zullen lijden, doch gebleken is dat het gemeentebestuur bereid is alle medewerking te verlenen om een bevredigende oplossing te bereiken. Met de schade die appellanten lijden, zal rekening worden gehouden bij aankoop of onteigening, terwijl indien zij menen dat zij door de gegeven bestemming ernstige schade lijden, zij een beroep kunnen doen op de gemeentelijke schadevergoedingsverordening.*

Overwegende dat de raad der gemeente Apeldoorn op 6 oktober 1961 besloten heeft:

- I. vast te stellen een uitbreidingsplan in hoofdzaak voor de wijk Ugchelen, vevat in de bij het onderwerpelijke besluit behorende kaart U-22-4-25;
- II. In samenhang met voormeld plan de volgende bebouwingsvoorschriften vast te stellen:  
“Enig artikel.
  1. In het gebied, op de tekening U-822-4-25 door middel van een grove puntlijn omgrensd, mag niet worden gebouwd, totdat de bestemmingen nader in een plan in onderdelen zijn uitgewerkt.
  2. Bestaande gebouwen mogen geheel of gedeeltelijk worden vernieuwd en/of veranderd, alsmede – met toestemming van burgemeester en wethouders – bovendien worden uitgebreid met maximaal 10%. Herbouw in geval van verwoesting door een calamiteit is toegestaan.”;

Dat Gedeputeerde Staten van Gelderland op 1 augustus 1962 aan dit uitbreidingsplan grotendeels goedkeuring hebben verleend;

Dat Gedeputeerde Staten hierbij ten aanzien van de bij hen ingediende bezwaren, voor zover te dezen van belang, hebben overwogen, dat bij de vaststelling in ontwerp van een uitbreidingsplan in onderdelen voor de wijk Ugchelen, belanghebbenden in de gelegenheid zullen worden gesteld, opnieuw hun eventuele bezwaren in te dienen;

dat de gemeentelijke schadevergoedingsverordening (welke van toepassing is) geacht kan worden voldoende

waarborgen te bieden voor een redelijke vergoeding van ernstige of onevenredig zwaar drukkende schade, door de toepassing of de feitelijke uitvoering van een stedenbouwkundige maatregel ontstaan;

dat langs de zuidkant van de woning van reclamant A.C. Timmers, tegenover de uitmonding van de Merijken Aertsiaan op de G.P. Duuringlaan, een weg is ontworpen, welke aansluit aan de Koudhoornweg;

dat deze geprojecteerde weg past in de stedenbouwkundige opzet van het onderhavige plangedeelte;

dat ook de bestemming "woongebied met 20 woningen per ha" van het terrein langs die weg, alleszins aanvaardbaar moet worden geacht;

dat het tracé van Rijksweg 29 (Hoevelaken-Twenthe) niet in het onderhavige plan is begrepen;

dat de belangen van de reclamant zullen moeten wijken voor de belangen, welke met het onderhavige plan worden gediend;

dat het door reclamante firma Marba bedoelde tracé van een provinciale weg niet in het onderhavige plan is begrepen, doch in het vigerende uitbreidingsplan, vastgesteld bij raadsbesluit van 22 september 1960, nr. 12807, goedgekeurd bij besluit van Gedeputeerde Staten van 16 augustus 1961, nr. 6461/357-3304, waartegen de reclamante geen bezwaren heeft ingediend;

dat zij derhalve niet in haar bezwaren kan worden ontvangen, voor zover deze zijn gericht tegen het tracé van die provinciale weg;

dat een deel van haar perceel 4048, waarop hei en opgaand hout, in het onderhavige plan is begrepen en daarin is aangewezen voor "bijzondere bestemmingen met een bebouwingspercentage van 4%";

dat deze bestemming op een brede strook tussen Brouwersmolenweg en de juist buiten de grens van het onderhavige plan geprojecteerde provinciale weg, alleszins aanvaardbaar is;

dat de belangen van de reclamante moeten wijken voor de belangen, welke met het onderhavige plan worden gediend;

dat het door reclamant H. Huzen bedoelde tracé van een provinciale weg niet in het onderhavige plan is begrepen, doch in voormeld vigerend uitbreidingsplan, vastgesteld bij raadsbesluit van 22 september 1960, nr. 12807, waartegen hij geen bezwaren heeft ingediend;

dat het tracé van de Brouwersmolenweg, waartegen zijn bezwaren zijn gericht, past in de structuur en de opzet van het onderhavige uitbreidingsplan;

dat het overigens geenszins vaststaat, dat de reclamant nadeel zal ondervinden van de totstandkoming van nieuwe wegen in en rondom Ugchelen;

dat de toekomstige ontwikkeling mogelijkheden voor zijn bedrijf kan opleveren;

dat de vraag, of zijn bedrijf op een andere plaats kan komen, bij de uitvoering van het plan aan de orde kan worden gesteld;

dat A.C. Timmers en F. Van den Berg, H. Van den Berg en C.H.F. van den Berg, firmanten van de firma Marba, allen ten Apeldoorn, en de firma R. R. Soetendal & Zonen te Bennekom, namens H. Huzen te Apeldoorn, tegen dit besluit van Gedeputeerde Staten van Gelderland bij Ons beroep hebben ingesteld;

dat A.C. Timmers aanvoert, dat hij eigenaar is van het perceel, kadastraal bekend gemeente Apeldoorn. Artikel 33644, sectie AD, nr. 56, gelegen aan de G.P. Duuringlaan te Apeldoorn;

dat het perceel door hem in 1949 werd aangekocht;

dat hij in 1956 op bovengenoemd perceel een woning heeft laten bouwen;

dat het naast zijn woning gelegen bouwperceel door het thans geprojecteerde uitbreidingsplan wordt omgezet in een straat, terwijl in zijn tuin woningen zullen worden gebouwd;

dat hierdoor praktisch zijn gehele tuin vervalt, terwijl de vijver, fazanterie, bijenstal, kalkoenenhok en kippenhokken, gelegen op het bouwperceel, ook zullen moeten verdwijnen;

dat zijn vrijheid hierdoor ten eerste wordt beknot en dat het idee "buiten wonen" dan niet meer bestaat;

dat het landelijke idee ook al voor een groot gedeelte verloren gaat, doordat bovendien de toekomstige snelweg Hoevelaken Twenthe hem zeer dicht benadert;

dat hij, indien het uitbreidingsplan "Ugchelen" zou worden goedgekeurd, zich ten eerste gedupeerd en in zijn vrijheid beknot zal voelen;

dat hij een zoon heeft, die spastisch is en die door de onderwerpelijke bezittingen meer in staat zal worden gesteld, zij het ten dele, in zijn levensonderhoud te voorzien, dat deze mogelijkheid wegvalt bij omzetting van zijn

terrein in straat en bouwperceel;

dat F. van den Berg, H. Van den Berg en C.H.F. van den Berg aanvoeren, dat zij, in hun hoedanigheid van enige firmanten van de vennootschap onder firma "Firma Marba", gevestigd te Apeldoorn, bezwaar maken tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Gelderland van 1 augustus 1962, nr. 6566/153-3305, houdende goedkeuring van het uitbreidingsplan in hoofdzaak voor de wijk Ugchelen met bebouwingsvoorschrift, alsmede ongegrondverklaring van de door hen ingebrachte bezwaren;

dat het hun wegens hun zeer geringe ervaring met deze materie inderdaad was ontgaan, dat de provinciale weg nr. I en het westelijke gedeelte van hun terrein tussen Hoogbuurloseweg en Veldeksterweg niet zijn begrepen in het onderwerpelijke uitbreidingsplan, doch in een reeds eerder vastgesteld plan, hetgeen zij des te meer betreuren, omdat hun nu tevens is gebleken, dat zij de gelegenheid om tegen die voor hun bedrijf zeer nadelige wegenprojectie bezwaren in te brengen hebben laten voorbij gaan;

dat zij nochtans tegen het voorliggende plan bezwaren menen te moeten inbrengen vanwege de bestemming, die is gegeven aan de wel binnen dat plan gelegen gedeelten van hun terreinen;

dat aan bedoelde gedeelten de bestemming is gegeven van "Bijzondere bestemmingen, bebouwingspercentage 4%;

dat artikel 36, derde lid, der Woningwet van het beginsel uitgaat, dat het uitbreidingsplan, voor zoveel betreft de uitbreiding voor de eerstvolgende jaren, de bestemming in onderdelen moet geven;

dat de juist aangehaalde bestemming allesbehalve concreet is te noemen, te meer, daar omtrent deze uitermate vage bestemming in het enige artikel van de bij het plan behorende bebouwingsvoorschriften niets naders wordt bepaald;

dat het door de gemeenteraad vastgestelde plan door appellanten niet anders kan worden gezien dan een met de wet strijdige poging tot verlenging van de geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit ex artikel 36, vierde lid, der Woningwet, zoals ook terecht is opgemerkt in het (door Gedeputeerde Staten aan hen in afschrift aangeboden) bezwaarschrift van de firma Aartsen;

dat het voor de houthandel van appellanten funest zou zijn, indien zij na de aanleg van de provinciale weg, waardoor zij van de rest van hun terreinen worden afgesneden, het onderwerpelijke tegengedeelte als opslagterrein en werkterrein voor hun bedrijf zouden moeten missen;

dat het voor dit bedrijf van groot belang is, dat op dit terrein een bedrijfswoning en nog enkele bedrijfsopstallen kunnen worden gebouwd;

dat de gewraakte bestemming appellanten geen enkele zekerheid geeft omtrent de bebouwingsmogelijkheden en het verdere gebruik van Gedeputeerde Staten niet in stand te laten, voor zover betreft de bestemming van het terrein tussen de Veldekesterweg en de Hoogbuurloseweg, en zo mogelijk te bevorderen, dat aan hen – mede door een door de gemeente Apeldoorn te bewerkstelligen grondruil – in dat gebeid een terrein wordt gelaten, c.q. gegeven, waarop ongestoorde uitoefening van hun bedrijf en de stichting van de noodzakelijke opstallen en bedrijfswoning mogelijk zal zijn;

dat de firma R.R. Soetendal & Zonen namens H. Huzen aanvoert, dat H. Huzen eigenaar is van het Hotel-Café-Restaurant "De Bosrand" (verlof A), gelegen aan de Brouwersmolensweg 402 te Ugchelen, gemeente Apeldoorn;

dat H. Huzen sinds januari 1961 het betreffende Horeca-bedrijf exploiteert;

dat hij voordien, in 1960, nog geen eigenaar van het betreffende bedrijf was, zodat het hem onmogelijk was eerder aandacht te besteden aan het onderwerpelijke uitbreidingsplan;

dat thans ook blijkt, dat de vorige eigenaar nimmer op eerder ingediende uitbreidingsplannen heeft gereageerd;

dat het bedrijf hoofdzakelijk is gebaseerd op het doorgaande verkeer en het toerisme;

dat dit zo nodig met cijfermateriaal is te bewijzen;

dat het bedrijf, indien het plan de Brouwersmolenweg als doorgaande verkeersweg te doen verdwijnen wordt gerealiseerd, hierdoor volkomen ten gronde wordt gericht;

dat dat gedeelte van de omzet, hetwelk als gevolg hiervan wegvalt, ook op langere termijn zeker niet is op te vangen door de uitbreiding van de wijk Ugchelen;

dat de toekomstige ontwikkelingen op basis van het uitbreidingsplan in hoofdzaak, zoals dit thans door Gedeputeerde Staten is geaccepteerd, voor het bedrijf beslist funest zijn, omdat er als buurtcafé geen

bestaansmogelijkheden zijn, daar er in Ugchelen meer bedrijven op dit gebied zijn, terwijl H. Huzen dan tevens nog in het nadeel verkeert, dat hij geen volledige vergunning heeft, terwijl een op +/- 100 m afstand gevestigd bedrijf op een stuk grond in de directe nabijheid van zijn huidige vestigingsplaats namelijk aan de Hoogbuurloseweg op een hoek van de nieuw aan te leggen aan- en afvoerweg naar de Rijksweg Twenthe-Hoevelaken, bij de uitvoering van eerdervermelde plannen één van de mogelijkheden is voor betrokkene, ten einde zijn inkomen in stand te kunnen houden en zijn gezin te kunnen onderhouden;

Overwegende ten aanzien van het beroep, ingesteld door A.C. Timmers:

dat over zijn perceel aan de G.P. Duuringlaan een weg met bebouwing ontworpen is in het verlengde van de bestaande Merijken Aertslaan;

dat in de opzet van het uitbreidingsplan, in de omgeving van de vorengenoemde lanen een zekere kernvorming te bewerkstelligen, de bedoelde weg, te zamen met de haaks daarop ontworpen weg, niet gemist kan worden;

dat niet ontkent kan worden, dat het door de appellant op dit perceel uitgeoefende bedrijf – een fazanterie – bij de verwezenlijking van deze bestemmingen ernstige schade lijdt;

dat echter blijkens de overlegde ambtsberichten de mogelijkheid niet uitgesloten is, dat de appellant op nabij gelegen gronden met een agrarische bestemming een nieuw bedrijf in de onmiddellijke nabijheid van een woning kan oprichten;

dat zoals gebleken is uit de stukken en de desbetreffende verklaringen van de appellant en van de gemachtigde van burgemeester en wethouders in de openbare vergadering van de Afdeling van de Raad van State voor de Geschillen van Bestuur, het gemeentebestuur alle medewerking verleent om een bevredigende oplossing te bereiken;

dat het niet uitgesloten is, dat een oplossing verkregen zal zijn, voordat de noodzaak zich voordoet de bedoelde weg inderdaad aan te leggen;

dat de appellant, indien hij meent ten gevolge van de aan zijn perceel gegeven bestemming ernstige schade te lijden, een beroep kan doen op de gemeentelijke schadevergoedingsverordening, en dat met de schade, die bij verwezenlijking van het plan ontstaat, rekening gehouden zal worden bij de aankoop of onteigening;

dat gelet op het vorenstaande, het beroep ongegrond verklaard dient te worden;

Overwegende ten aanzien van het beroep, ingesteld door F. H. en C.H.F. van den Berg:

dat het betoog van de appellanten, dat aan dit uitbreidingsplan wegens strijd met artikel 36, derde lid van de Woningwet goedkeuring onthouden zou moeten worden, niet opgaat;

dat toch enerzijds het gemeentebestuur krachtens artikel 38, tweede lid, dier wet verplicht was binnen een jaar na ontvangst van het besluit van Gedeputeerde Staten van 12 oktober 1960 tot onthouding van goedkeuring aan een op 24 september 1959 vastgesteld uitbreidingsplan in onderdelen een nieuw plan aan laatstgenoemd college voor te leggen;

dat anderzijds binnen de tijd van een jaar de vaststelling van een uitgewerkt plan in onderdelen, met inachtneming van genoemd besluit van Gedeputeerde Staten, in dit geval niet mogelijk was;

dat daarenboven inmiddels, en wel op 30 mei 1963, een nieuw plan in onderdelen vastgesteld is;

dat onder deze omstandigheden de vaststelling van een slechts voor een zeer beperkte tijd bedoeld uitbreidingsplan in hoofdzaak niet met artikel 36, derde lid, der Woningwet strijdig geacht kan worden;

dat het grootste deel van de gronden van de firma Marba, waarvan deze appellanten de firmanten zijn, gelegen is buiten de westelijke begrenzing van het door dit uitbreidingsplan bestreken gebied;

dat deze gronden doorsneden worden door de in een eerder vastgesteld een goedgekeurd uitbreidingsplan geprojecteerde provinciale weg nr. I, waarlangs de grens van het thans aan de orde zijnde uitbreidingsplan gelegd is;

dat het in dit uitbreidingsplan begrepen terrein van de appellanten thans door hen niet gebruikt wordt voor het bedrijf van de firma Marba;

dat dit terrein bestaat uit heide en opgaand hout en dat hier enige zomerhuisjes staan;

dat het met het oog op het verkeer, dat van de genoemde provinciale weg gebruik zal maken, onjuist zou zijn aan dit terrein een zodanige bestemming te geven, dat het in de toekomst een wezenlijk onderdeel zou worden van het aan de andere zijde van de weg uitgeoefende bedrijf;

dat het uitbreidingsplan dan ook terecht aan dit terrein een andere bestemming geeft;

dat het plan zowel het terrein van deze appellanten als de gronden van andere eigenaren aanwijst voor "bijzondere bestemmingen bebouwingspercentage 4%";

dat deze bestemming wegens haar vaagheid bezwaarlijk goedgekeurd zou kunnen worden, indien zich hier niet bijzondere omstandigheden voordeden;

dat in de eerste plaats dit uitbreidingsplan slechts bedoeld is voor een korte overgangstijd en dat inmiddels reeds een plan in onderdelen vastgesteld is, zij het dat Gedeputeerde Staten zich omtrent de goedkeuring van dat plan nog niet uitgesproken hebben;

dat verder, zoals gebleken is uit het betoog van de gemachtigde van burgemeester en wethouders in de openbare vergadering van de Afdeling van de Raad van State voor de Geschillen van Bestuur, de ontwikkeling in de gemeente Apeldoorn noopt tot het scheppen van enige mogelijkheden voor de vestiging van enkele instellingen, die behalve over voor haar huisvesting bestemde gebouwen moeten kunnen beschikken over een vrij grote oppervlakte grond;

dat hierbij als voorbeelden genoemd zijn de stichting van een school voor opleiding van hogere politiefunctionarissen en de vestiging van een virus-instituut, waarvoor in het nabijgelegen (doch niet in dit uitbreidingsplan begrepen) Orderbos een plaats gevonden is ten koste van het recreatiegebied;

dat het gemeentebestuur terecht in afwachting van het tot stand komen van een uitbreidingsplan in onderdelen reeds bij het onderwerpelijke plan in hoofdzaak een aantal voor deze doeleinden geschikte terreinen daarvoor gereserveerd heeft;

dat ten slotte ook voor deze appellanten geldt, dat zij een beroep kunnen doen op de schadevergoedingsverordening, indien zij menen ten gevolge van de gelegde bestemmingen ernstige schade te lijden, en dat met de schade, die bij verwezenlijking van het plan ontstaat, rekening gehouden zal worden bij aankoop of onteigening;

Overwegende ten aanzien van het beroep, ingesteld door de firma R.R. Soetendal & Zonen namens H. Huzen:

dat de aangevoerde bezwaren alle voortvloeien uit het feit, dat de Brouwersmolenweg als doorgaande verkeersweg vervangen wordt door de provinciale weg nr. I;

dat de laatstgenoemde weg echter geen deel uitmaakt van het thans ter tafel liggende uitbreidingsplan, doch opgenomen is in een eerder vastgesteld en goedgekeurd plan;

dat ter openbare vergadering van de Afdeling van de Raad van State voor Geschillen van Bestuur de gemachtigde van de appellant de bezwaren, die gericht zijn tegen de niet in het thans aan de orden zijnde plan begrepen weg, ingetrokken heeft;

dat de overige bezwaren van deze appellant betrekking hebben op de aan zijn perceel gegeven bestemming "ijzondere bestemmingen bebouwingspercentage 4%";

dat Wij blijkens hetgeen hiervoor overwogen is ten aanzien van het beroep van F., H. en C.H.F. van den Berg van oordeel zijn, dat Gedeputeerde Staten terecht aan deze bestemming goedkeuring verleend hebben;

dat ook het hierboven overwogene inzake een vergoeding van eventuele schade van toepassing is, voor zover H. Huzen door de in het uitbreidingsplan gelegde bestemmingen en de verwezenlijking daarvan schade lijdt;

dat derhalve dit beroep eveneens ongegrond verklaard moet worden;

Gezien de Woningwet

Hebben goedgevonden en verstaan:

De beroepen ongegrond te verklaren.

## **NOOT**

1. In verband met het 50-jarig bestaan van het tijdschrift Bouwrecht worden dit jaar een aantal uitspraken van 50 jaar geleden opnieuw tegen het licht gehouden door middel van twee vragen: hoe oordeelde men in het bestuursrecht toen, en hoe zou de bestuursrechter nu oordelen? In deze bijdrage zal daarbij ingezoomd worden op de vraag wanneer schade als gevolg van de realisering van een planologisch besluit aan de uitvoerbaarheid van die maatregel in de weg staat, en – meer in het algemeen – wanneer een bestuursorgaan planschade of ander nadeel als gevolg van een besluit mag "doorschuiven" naar een latere

afzonderlijke schadevergoedingsprocedure.

2. In bovenstaand KB beoordeelde de Kroon een aantal beroepen tegen een uitbreidingsplan in hoofdzaak van de gemeente Apeldoorn. Dit plan voorzag – letterlijk – in de uitbreiding van Apeldoorn met een nieuwe wijk Ugchelen. In deze wijk was deels woningbouw voorzien (“woongebied met 20 woningen per hectare”) en deels bedrijfsbebouwing (onder meer voor de vestiging van enkele grote instellingen, zoals “een school voor opleiding van hogere politiefunctionarissen”), met voorts onder meer een aansluiting op de “toekomstige Rijksweg 29 Hoevelaken-Twenthe”.<sup>[1]</sup> De beroepen waren ingesteld door een aantal bewoners en bedrijven uit het plangebied, waaronder de eigenaar van een fazanterie<sup>[2]</sup> die zou moeten wijken, en een horecabedrijf dat niet langer meer aan een doorgaande weg zou komen te liggen.
3. Het uitbreidingsplan zelf bestond uit een plankaart met slechts één bebouwingsvoorschrift. Dit voorschrift voorzag in een bouwverbod totdat de bestemmingen nader in een “plan in onderdelen” zou zijn uitgewerkt. Het plan was vastgesteld ter reparatie van een eerder uitbreidingsplan, waaraan GS goedkeuring hadden onthouden. Daardoor moest de gemeenteraad op grond van het toenmalige artikel 38 lid 2 van de Woningwet binnen 1 jaar na het besluit van GS een nieuw bestemmingsplan vaststellen. Alleen bij het tijdig vaststellen van een nieuw bestemmingsplan werd de voorbereidingsbescherming van het in procedure zijnde plan verlengd. In dit geval werd overigens voorzien dat het “reparatieplan in hoofdzaak” slechts kort zou hoeven gelden: nog tijdens de procedure bij de Kroon had de gemeenteraad al een uitwerking daarvan in een “plan in onderdelen” vastgesteld.
4. Zoals Van Zundert eerder in zijn jubileumnoot bij KB 3 januari 1964, nr. 22, *BR* 1964, nr. 75 (*BR* 2014/17) al uitgebreid heeft toegelicht was in 1964 de WRO weliswaar al vastgesteld, maar nog niet in werking getreden en waren de maatregelen ten behoeve van de ruimtelijke ordening nog hoofdzakelijk geregeld in de Woningwet van 1901. Op gemeentelijk niveau dienden alleen de grotere (met meer dan 10.000 inwoners) en snelgroeiende gemeenten ook voor hun gronden buiten de bebouwde kom een uitbreidingsplan vast te stellen. Voordeel van een dergelijk uitbreidingsplan was onder meer dat dit een zelfstandige bevoegdheid tot onteigening opleverde, en daarmee de feitelijke realisering van het plan kon worden bespoedigd (vergelijk hierover ook de jubileumnoot van H.J. Breeman bij KB 28 augustus 1964, nr. 72, *BR* 2014/29). ‘Nadeel’ (voor de overheid althans) was dat de vaststelling van een dergelijk uitbreidingsplan een zelfstandige basis voor vergoeding van planschade opleverde (vergelijk hierover nader: Peter Willems, *De Woningwet 1901 en planschade*, *Nieuwsbrief StAB* 2011, nr. 3 en 4).
5. Voor deze noot zijn met name van belang de overwegingen van de Kroon naar aanleiding van de stellingen van de eigenaren van de fazanterie en het horecabedrijf dat zij als gevolg van dit nieuwe uitbreidingsplan “ernstige schade” zouden lijden. Ten aanzien van de fazanterie overweegt de Kroon dat niet ontkend kan worden dat dit bedrijf bij realisering van het uitbreidingsplan ernstige schade zal lijden, maar dat inmiddels is gebleken dat de mogelijkheid niet uitgesloten is dat het bedrijf naar nabijgelegen gronden kan worden verplaatst en de gemeente bereid is alle medewerking te verlenen om een bevredigende oplossing te bereiken. Voor zover de eigenaar overigens meent ernstige schade te lijden als gevolg van het uitbreidingsplan wijst de Kroon hem op de mogelijkheid om een beroep te doen op de schadevergoedingsverordening van de gemeente, en overigens dat met de schade rekening gehouden zal worden bij aankoop of onteigening. Ten aanzien van het horecabedrijf overweegt de Kroon – in één zin – dat de gemeente terecht in dit plan in afwachting van een uitbreidingsplan in onderdelen al een aantal terreinen heeft gereserveerd die geschikt zijn voor grotere instellingen, en verwijst ook deze eigenaar vervolgens voor de eventueel door hem te lijden schade naar de bestaande schaderegelingen. Van Zundert heeft er in zijn bijdrage al op gewezen dat verwijzing naar de gemeentelijke planschadeverordening destijds veel voorkwam, maar feitelijk een dooddoener was, omdat in die tijd een verzoek om planschadevergoeding zelden of nooit gehonoreerd werd.
6. Bij de vaststelling van bestemmingsplannen gaat het veelal om een afweging van belangen. Daarbij heeft de planwetgever een grote mate van beleidsvrijheid, mits het bestemmingsplan maar strekt tot “een goede ruimtelijke ordening”. Mede ter waarborging van alle betrokken belangen zijn in Wro en Bro wel een aantal nadere eisen gesteld aan de voorbereiding en inhoud van bestemmingsplannen.

De basisvereisten voor de inhoud van een bestemmingsplan in ons huidige recht zijn opgenomen in artikel 3.1.6 Bro. Eén van die eisen (lid 1 sub f) ziet op de uitvoerbaarheid van het plan: in de plantoelichting moeten "de inzichten" hierover worden opgenomen. Deze inzichten mogen niet beperkt worden tot de financiële of economische uitvoerbaarheid van een plan: ook eventuele juridische of maatschappelijke belemmeringen kunnen immers leiden tot de conclusie dat een beoogde bestemming niet uitvoerbaar is (vergelijk onder meer ABRvS 29 december 2010, *BR* 2011/52, Ede en ABRvS 21 december 2011, 201009735/1/R3 Helmond). Zo oordeelde de Afdeling onder meer dat de uitvoerbaarheid van een plan niet was aangetoond in een geval dat niet vaststond dat een ontheffing van de Flora- en faunawet zou kunnen worden verkregen (ABRvS 8 oktober 2003, *AB* 2004/115). En recenter twijfelde de bestuursrechter aan de uitvoerbaarheid van een plan in verband met de verslechterde economische omstandigheden (Voorzieningenrechter Rechtbank Zutphen 26 maart 2010, *BR* 2010/68, waarover ook A. Kamphuis in *Gst.* 2010/94).

7. In veel planprocedures worden twijfels geuit over de financiële of economische uitvoerbaarheid van het ter beoordeling voorliggende plan. Dit kan zijn omdat verondersteld wordt dat het plan alleen uitvoerbaar is met een vorm van "verboden" staatssteun. De Afdeling pleegt in die gevallen (globaal) te toetsen of het plan ook uitgevoerd kan worden als de staatssteun zou worden teruggevorderd (zie onder meer ABRvS 6 juni 2012, *BR* 2012/121, Beegden m.nt. Jaarsma). Bij veel procedures wordt de financiële uitvoerbaarheid van het plan in twijfel getrokken door te wijzen op de hoge te verwachten planschade, die het plan voor derden zal veroorzaken. Dergelijke beroepen leiden zelden tot succes, waarbij de Afdeling onder meer van belang acht:
  - of er bij de gemeente voldoende middelen beschikbaar zijn of komen om eventuele planschade te vergoeden, al dan niet via de grondexploitatie of een planschadeverhaalovereenkomst (vergelijk onder meer ABRvS 12 september 2012, *LJN* BX7135 De Bilt en 15 februari 2012, *LJN* BV5099 Goes);
  - of het aannemelijk is dat de planschade zo groot zal zijn dat de financiële uitvoerbaarheid niet verzekerd is, of aan de omvang van de schade bij de belangenafweging die ten grondslag ligt aan de keuze van de gemeente voor de nieuwe bestemming(en), in redelijkheid doorslaggevende betekenis had moeten worden toegekend (vergelijk onder meer ABRvS 2 maart 2011, *LJN* BP6388 Maasdriel, ABRvS 14 december 2011, *LJN* BU7899 Gennep en ABRvS 23 januari 2013, *LJN* BY9230 Horst a/d Maas).
8. Ook bij planologische procedures op grond van andere wetten dan de Wro doet zich met enige regelmaat de vraag voor of de (ernstige) schade, die de planologische maatregel voor een burger of bedrijf tot gevolg zal hebben, door de overheid mag worden "doorgeschoven" naar een latere, afzonderlijke schadevergoedingsprocedure. Zo oordeelde de Afdeling onder meer dat in een situatie waarin een discotheek moest wijken voor de aanleg van een nieuwe snelweg, de Minister van Verkeer en Waterstaat met het oog op de zorgvuldige voorbereiding van het betreffende tracébesluit had moeten onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, de nadelige gevolgen van het tracébesluit voor dit bedrijf hadden kunnen worden beperkt, bijvoorbeeld door ondersteuning bij de verplaatsing van het bedrijf. Nu de minister voorafgaand aan het nemen van het tracébesluit geen overleg had gevoerd met dit bedrijf en ook niet zelfstandig had onderzocht hoe aan de belangen van dit bedrijf kon worden tegemoetgekomen, achtte de Afdeling een enkele verwijzing naar bestaande schaderegelingen en overleg (na het nemen van het tracébesluit) over de verwerving of onteigening van dit bedrijf niet toereikend (ABRvS 5 november 1998, *JB* 1999/7, discotheek Goldfinger Rosmalen); vergelijk ook onder meer 29 oktober 1998, *JB* 1999/7 Tracébesluit Betuweroute en ABRvS 29 december 2004, *LJN* AR8375 Tracébesluit Hanzelijn).
9. Het vraagstuk is overigens niet alleen relevant voor planologische procedures. Voor ieder besluit geldt dat dit op grond van artikel 3.4 Awb zorgvuldig moet worden voorbereid, en daarbij de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Zeker in geval van (mogelijk) ernstige schade verlangt de Afdeling van een bestuursorgaan dat het bij de voorbereiding van een besluit zelf onderzoek doet naar de vraag of dit besluit tot (onevenredige) schade voor belanghebbenden leidt, en of deze schade redelijkerwijs wel of niet voor hun rekening mag worden gelaten. Niet mag dus zonder meer worden volstaan met een verwijzing naar een schadevergoedingsregeling, en daarmee met het doorschuiven van (het onderzoek naar) eventuele schade naar een latere schadevergoedingsprocedure; dit mag alleen als niet is gebleken of aannemelijk is gemaakt

dat de schade als gevolg van het besluit zodanig groot is dat deze zonder dat daarvoor compensatie wordt geboden aan het nemen van dat besluit in de weg staat (vergelijk onder meer ABRvS 9 juni 2003, *BR* 2004/p. 686, m.nt. Van Ravels en Van Ettekoven, ABRvS 8 november 2006, *JB* 2007/8 exploitatievergunning Venlo, ABRvS 5 december 2012:BY5135, *JB* 2013/10 kabels en leidingen Eneco, ABRvS 6 augustus 2014:2943 waterleiding Evides en ABRvS 20 augustus 2014, 201400116/1/A4 gemaal Wetterskip Fryslan).

10. Het zo maar doorschuiven van de beoordeling van schade als gevolg van een (planologisch) besluit met een enkele verwijzing naar een eventuele schadevergoedingsregeling was 50 jaar geleden nog gebruikelijk, maar past een zorgvuldig handelende overheid in ons huidige recht niet meer!

## Voetnoten

- [1] De huidige A1, werd al voor WO II ontworpen, en is vervolgens gefaseerd aangelegd. Het gedeelte van Hoevelaken tot Twente werd aanvankelijk aangeduid als Rijksweg 29 en werd in delen vanaf het einde van de zestigerjaren aangelegd. Bron: *Wegenwiki/A1*.
- [2] Een fazanterie is een vogelpark, dat zich met name richt op het houden en fokken van fazanten. Vroeger werden onder meer fazanten gefokt om op de nabijgelegen gronden van Paleis het Loo uitgezet te worden ten behoeve van de jacht door de koninklijke familie en haar gasten. Heden ten dage is er onder meer nog een fazanterie gevestigd in Heeswijk-Dinther ([www.derooiehoeve.nl](http://www.derooiehoeve.nl)) en in Elspeet ([www.fazanterie-timmer.nl](http://www.fazanterie-timmer.nl)).