

Vergaderjaar 2010–2011

**32 821**

## **Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 oktober 2010 en het nader rapport d.d. 15 juni 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 10 september 2010, no. 10.002480, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet, met memorie van toelichting.*

*Het voorstel beoogt een wettelijke grondslag te creëren om provincies in medebewind te roepen voor de nadere uitwerking van nationale ruimtelijke belangen en nationaal ruimtelijk beleid in een provinciale verordening. Het voorstel beoogt tevens een wettelijke grondslag te creëren voor afwijking van nationale of provinciale algemene regels.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot het provinciaal medebewind en de afwijkingsmogelijkheid van algemene regels. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.*

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 september 2010, no. 10.002480 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 oktober 2010, no. W08.10.0432/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging over het wetsvoorstel geen besluit te nemen dan nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

## *1. Provinciaal medebewind*

### *1.1 Achtergrond Wet ruimtelijke ordening en de algemene regels voor nationale ruimtelijke belangen*

*Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. De Wro vloeit voort uit een fundamentele herziening van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De Wro berust op twee richtinggevend uitgangspunten.<sup>1</sup> Ten eerste kent de Wro in tegenstelling tot de voorheen geldende WRO een helder onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering. Het tweede bepalende uitgangspunt is het beginsel dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan. De Afdeling gaat hieronder nader in op deze uitgangspunten.*

#### *Uitgangspunten en sturingsfilosofie Wro*

*Het onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering is een van de structuurbepalende elementen van de Wro geworden: er is gekozen voor de vastlegging van het strategisch omgevingsbeleid in structuurvisies. Het juridisch bindende, normatieve beleid wordt daarentegen vastgelegd in bestemmingsplannen en in algemeen verbindende voorschriften van provincies en Rijk. Met dit onderscheid is invulling gegeven aan de betekenis van het ruimtelijke beleidsplan, te weten: beleidskader van de vaststellende overheid en richtinggevend kader voor haar bestuurlijk handelen.*

*Het tweede bepalende uitgangspunt is het binnen de democratische rechtsstaat levende beginsel dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan. De memorie van toelichting bij de Wro stelt dat het laagste overheidsniveau in beginsel het meest geschikte niveau is. De voorkeur voor decentrale normstelling houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij normstelling rekening te houden met relevante feiten en omstandigheden. De keuze voor normstelling op een hoger bestuursniveau kan aangewezen zijn, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een lager decentraal orgaan kan worden behartigd gezien de aard van de betrokken taak of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld. De keuze voor een hoger bestuursorgaan kan ook ingegeven worden door de noodzaak om onaanvaardbare rechtsongelijkheid voor burgers te voorkomen. De bevoegdheid tot normstelling volgt de verantwoordelijkheid.*

*Bovengenoemde uitgangspunten tezamen wordt ook wel de sturingsfilosofie van de Wro genoemd. Deze sturingsfilosofie houdt in dat elke bestuurslaag verantwoordelijk is voor het eigen ruimtelijke beleid en voor de uitvoering daarvan ingevolge de Wro over gelijke instrumenten beschikt.<sup>2</sup> De Wro voorziet op rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau in strategische ruimtelijke plannen: de structuurvisies. Voor de uitvoering van het daarin vervatte ruimtelijke beleid staan de betrokken bestuursorganen verschillende instrumenten ten dienste: wettelijke bevoegdheden, de inzet van financiële of communicatieve middelen en het treffen van bestuurlijke maatregelen.*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening, Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 10–12.

<sup>2</sup> Zie in deze zin bijvoorbeeld ook de memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening, Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 10–11, 29 en 79, alsmede de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 12, blz. 8, 33 en 57.

*De Wro voorziet op landelijk en provinciaal niveau in bevoegdheden die een goede afstemming van het ruimtelijke beleid met het beleid van provincies en gemeenten moeten waarborgen. Ook maken deze bevoegdheden het mogelijk het beleid van die overheden te sturen en kaders te stellen voor onderdelen van de ruimtelijke ordening die van nationaal belang zijn. Tot deze bevoegdheden behoren onder meer twee vormen van normstelling:*

- 1. de bevoegdheid voor de provincies en het Rijk om, in het geval dat provinciale of landelijke belangen in het geding zijn, bestemmingsplannen of onderdelen daarvan vast te stellen of te wijzigen, en*
- 2. de bevoegdheid om door middel van een algemene maatregel van bestuur (amvb) specifieke eisen te stellen aan de planologische besluiten van decentrale overheden.<sup>1</sup>*

*Deze laatste bevoegdheid, om bij of krachtens amvb algemene regels te stellen, is neergelegd in artikel 4.3 van de Wro. Het ontwerpbesluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: ontwerpbesluit) is gebaseerd op artikel 4.3 en bevat regels ten aanzien van de nationale belangen.<sup>2</sup> Voor een aantal van de nationale belangen bevat deels het ontwerpbesluit inhoudelijke regels en wordt deels de verdere uitwerking aan provinciale staten overgelaten. Het ontwerpbesluit is op 2 juni 2009 aan beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd. Daarna is het ontwerpbesluit op 29 december 2009 aanhangig gemaakt bij de Raad van State. De Raad heeft daarover advies uitgebracht.<sup>3</sup> De Raad adviseerde de constructie van provinciaal medebewind voor de behartiging van nationale ruimtelijke belangen te heroverwegen wegens strijd met de uitgangspunten en de sturingsfilosofie van de (nieuwe) Wro. De Raad constateerde tevens dat de Wro geen (wettelijke) grondslag biedt voor de gekozen constructie van provinciaal medebewind noch voor het verlenen van ontheffingen door gedeputeerde staten of de Minister van VROM. Het advies is nog niet openbaar gemaakt.*

*Onderhavig voorstel van wet beoogt artikel 4.3 van de Wro te wijzigen en daardoor (alsnog) een wettelijke grondslag te creëren om provincies door middel van het ontwerpbesluit in medebewind te roepen voor de nadere uitwerking van nationale ruimtelijke belangen en nationaal ruimtelijk beleid in een provinciale verordening.*

## *1.2 Toetsing provinciaal medebewind aan sturingsfilosofie en uitgangspunten voor omzetting van beleid in regels*

*De Afdeling heeft bij haar beoordeling van het provinciaal medebewind zowel de sturingsfilosofie van de Wro als enkele uitgangspunten voor omzetting van beleid in regels als maatstaf genomen. Deze uitgangspunten zijn onder meer: selectiviteit en concreetheid.*

*Vooraf merkt de Afdeling in dit verband het volgende op. Duidelijk is dat de wetgever in reactie op ondervonden nadelen van de voormalige WRO principiële keuzes heeft gemaakt bij het onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering, alsmede ten aanzien van de sturingsfilosofie. Deze keuzes, die een breuk met de WRO betekenen, hebben hun neerslag gekregen in de Wro in de vorm van een nieuwe sturingsfilosofie en bevoegdhedenverdeling. Doordat het stelsel van de nieuwe Wro is gebaseerd op een duidelijk onderscheid tussen rijks-, provinciale en gemeentelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, biedt het geen ruimte voor gedeelde verantwoordelijkheden op het terrein van de ruimtelijke ordening. Provinciaal medebewind daarentegen gaat, zoals hierna bij de toetsing aan de sturingsfilosofie en de uitgangspunten zal blijken, impliciet wel uit van gedeelde verantwoordelijkheden.*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening, Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, paragraaf 4.1. Twee soorten van normstellende bevoegdheden voor provincie en Rijk, blz. 37 e.v. Naast deze twee vormen van normstelling kan ook een aanwijzing worden gegeven, zie bijvoorbeeld de artikelen 4.2 en 4.4 Wro. Deze aanwijzingsbevoegdheden zijn gekoppeld aan de behartiging van provinciale belangen onderscheidenlijk nationale belangen.

<sup>2</sup> Als nationale belangen werden in dat ontwerpbesluit aangewezen: 1. de bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten, 2. de rijksbufferzones, 3. de ecologische hoofdstructuur, 4. de nationale landschappen, 5. het kustfundament, 6. de grote rivieren, 7. de ruimtereservering voor eventuele rivierversruimende maatregelen, 8. het basisrecreatietoerwaartnet, 9. de regionale watersystemen, 10. de militaire objecten en inrichtingen voor activiteiten met explosieven, 11. de mainportontwikkeling Rotterdam en 12. de Waddenzee.

<sup>3</sup> Advies van 22 april 2010, nr. W08.09.0558/IV.

#### a. Sturingsfilosofie

*Zoals hiervoor is vermeld, gaat de sturingsfilosofie van de Wro uit van de gedachte «bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid». Concreet betekent dit dat elke bestuurslaag beschikt over de benodigde, gelijke, instrumenten om de verantwoordelijkheid voor de eigen ruimtelijke belangen te kunnen waarmaken. Ook wordt er daarbij van uitgegaan dat die verantwoordelijkheid in principe exclusief bij een van de bestuurslagen ligt. Gelet op het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan en de daaraan verbonden voorkeur voor decentrale normstelling, vindt de ruimtelijke normstelling in beginsel plaats door gemeenteraden. Om de ruimtelijke normstelling door gemeenteraden te waarborgen, dienen het Rijk en de provincies, wanneer zij behartiging van bovengemeentelijke belangen nodig achten, door middel van de algemene regels vooraf aan gemeenteraden duidelijkheid te bieden omtrent de mate van beleidsvrijheid die zij hebben bij de vaststelling van nieuwe bestemmingsplannen of de aanpassing van geldende bestemmingsplannen.*

*Het provinciaal medebewind doorkruist deze sturingsfilosofie. In plaats van het opstellen van een eigen, uitputtende regeling draagt het Rijk de provincies op om bij verordening (nadere) regels te stellen ten aanzien van de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen. Deze wijze van behartiging van nationale belangen is destijds niet door de wetgever beoogd. Dit te meer niet, omdat de Wro in artikel 4.1 wel uitdrukkelijk, en uitsluitend, een verordenende bevoegdheid aan provinciale staten toekent specifiek ten behoeve van de bescherming van provinciale belangen in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Indien bepaalde consequenties van de sturingsfilosofie de wetgever op dit moment niet welgevallig (meer) zijn, staat het de wetgever vrij daarop terug te komen. Dit laatste vergt dan wel heroverweging van het vernieuwde stelsel van de ruimtelijke ordening. De sturingsfilosofie kan niet zo maar worden losgelaten voor alleen de behartiging van de nationale ruimtelijke belangen, omdat de sturingsfilosofie is uitgewerkt in het hele stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke ordening. Incrementele wijziging zou dat stelsel doorbreken en onsamenhangend kunnen maken.*

*Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat die heroverweging van de sturingsfilosofie en de consequenties van wijziging daarvan voor het stelsel van de ruimtelijke ordening heeft plaatsgevonden. De argumenten van de regering dat provincies een cruciale schakelfunctie vervullen in de ruimtelijke ordening en dat alleen provincies in staat zijn rekening te houden met bestaande regionale verschillen<sup>1</sup>, overtuigen de Afdeling niet. Bezien vanuit de huidige sturingsfilosofie en het daaraan gekoppelde stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Wro komt aan de provincies alleen de functie toe van het behartigen van de provinciale ruimtelijke belangen. De Afdeling ziet evenmin in waarom alleen provincies, en niet de Minister van VROM, bij het geven van algemene regels rekening zouden kunnen houden met regionale verschillen. Zo'n differentiatie in normstelling is in Nederland niet ongebruikelijk.*

*De Afdeling stelt vast dat provinciaal medebewind zoals voorgesteld in dit voorstel in strijd is met de sturingsfilosofie die aan de Wro ten grondslag ligt. De Afdeling stelt voorts vast dat in de memorie van toelichting geen overtuigende motivering wordt gegeven voor wijziging van de sturingsfilosofie en voor invoering van provinciaal medebewind.*

#### b. Selectiviteit

*In de memorie van toelichting bij de Wro wordt opgemerkt dat het Rijk bij de vaststelling van zijn strategische beleid steeds moet afwegen welke onderdelen van de door het Rijk voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, I Algemeen deel, paragraaf 2. Provinciaal medebewind.

*zo belangrijk zijn, dat deze ook in acht moeten worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van andere overheden. Bij deze afweging spelen twee vragen een rol. Ten eerste of de verantwoordelijkheid voor die beleidsonderdelen daadwerkelijk op nationaal niveau thuishoort. Ten tweede of het noodzakelijk is ter behartiging van deze nationale belangen algemene regels als instrument in te zetten. Dit dwingt tot selectiviteit, aldus de memorie van toelichting.*

*Uit de keuze voor provinciaal medebewind lijkt te moeten worden afgeleid, dat het niet mogelijk is gebleken voor alle gekozen onderwerpen een uitputtende regeling in een amvb te treffen. Bezien vanuit het ontwerpbesluit, zoals dat in december 2009 bij de Raad aanhangig is gemaakt, dienen de provincies immers op een groot aantal punten ter behartiging van de nationale ruimtelijke belangen nadere regels te stellen:*

- regels over de aanwijzing van het bestaand bebouwd gebied;*
- regels ter bevordering van de bundeling van bebouwing en een zorgvuldig gebruik van de ruimte buiten het bestaand bebouwd gebied;*
- regels over de herbestemming van bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied;*
- regels over de toelichting bij bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen, nieuwe zeehaventerreinen en nieuwe lokaties voor kantoren;*
- regels over nieuwe lokaties voor detailhandel;*
- regels ter vrijwaring van de rijksbufferzones van verdere verstedelijking;*
- regels in het belang van de verwezenlijking, bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur;*
- regels in het belang van de instandhouding en versterking van nationale landschappen;*
- regels over de Waddenzee, en*
- regels over regionale watersystemen.*

*In zoverre strijdt provinciaal medebewind niet alleen met de sturingsfilosofie van de Wro, maar voldoet het evenmin aan het uitgangspunt van selectiviteit.*

### *c. Concreetheid*

*Op rijksniveau vastgestelde juridisch bindende normen kunnen alleen goed doorwerken, indien deze duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Daarnaast dient te worden beschreven welke stappen binnen welke termijn door wie dienen te worden gezet. Dit vergt volgens de memorie van toelichting bij de Wro een grote mate van concreetheid in de formulering.<sup>1</sup>*

*Wat het uitgangspunt concreetheid betreft, plaatst de Afdeling hierbij vooraf de kanttekening dat, nu de Wro voorziet in het instrument van algemene regels ter behartiging van nationale ruimtelijke belangen, bij de omzetting van beleidsuitspraken in dergelijke regels voor ogen moet worden gehouden dat die omzetting een daad van wetgeving betreft. Dit brengt mee dat de om te zetten beleidsuitspraken voldoende concreet moeten zijn om in juridisch opzicht te kunnen binden.*

*Voor de omzetting van kaderstellende beleidsuitspraken in algemene regels brengt het voorgaande mee, dat de bij amvb te geven regels beperkt dienen te blijven tot concrete normen die op rechtsgevolg zijn gericht dan wel daarop gericht kunnen zijn en die naar hun aard rechtstreeks kunnen doorwerken in bestemmingsplannen. Daarmee wordt tevens recht gedaan aan het belang van de rechtszekerheid van burgers en decentrale overheden. De Afdeling stelt vast dat de door de regering voorgestane indirecte regels, dat wil zeggen nationale regels die nog nadere provinciale uitwerking of concretisering behoeven<sup>2</sup>, niet tot*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening, Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, paragraaf 4.1. Twee soorten van normstellende bevoegdheden voor provincie en Rijk.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, I Algemeen deel, paragraaf 2. Provinciaal medebewind.

*dergelijke concrete normen kunnen worden gerekend.*

### *1.3 Conclusie ten aanzien van provinciaal medebewind*

*Gelet op het vorenstaande is provinciaal medebewind, zoals voorgesteld in het voorstel van wet, niet in overeenstemming met de sturingsfilosofie van de Wro en de uitgangspunten van selectiviteit en concreetheid. De Afdeling adviseert het gebruik van provinciaal medebewind voor de nadere uitwerking van nationale ruimtelijke belangen dan ook te heroverwegen.*

*Indien na heroverweging provinciaal medebewind niettemin wordt gehandhaafd, adviseert de Afdeling daarvoor in de memorie van toelichting een overtuigende motivering op te nemen, waarbij ook wordt ingegaan op de consequenties hiervan voor het stelsel van de ruimtelijke ordening in zijn geheel.*

## *1. Provinciaal medebewind*

### *1.1. Achtergrond Wet ruimtelijke ordening en de algemene regels voor nationale ruimtelijke belangen*

Aan de kernachtige samenvatting die de Afdeling advisering geeft van de hoofdlijnen van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en met name de achterliggende sturingsfilosofie zal hierna in onderdeel 1.2, onder a, op een enkel punt nog een aanvulling worden gegeven, op basis van de parlementaire stukken van dat wetsvoorstel. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State over het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) bevat onderdeel 1.2, onder b en c, van dit nader rapport nadere informatie over de doorwerking van het advies in een aangepaste versie van dat ontwerp, zoals dat tegelijkertijd met de beoogde indiening van het onderhavige wetsvoorstel ter informatie wordt overgelegd aan de Staten-Generaal, als bijlage bij de Structuurvisie infrastructuur en ruimte.

### *1.2. Toetsing provinciaal medebewind aan sturingsfilosofie en uitgangspunten voor omzetting van beleid in regels*

#### *a. Sturingsfilosofie*

Ter completering van de samenvatting die de Afdeling geeft van de sturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan de Wro wijs ik er op dat bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel mede aandacht is besteed aan gevallen van samenloop van ruimtelijke belangen van rijk en provincie. Bij de schets van diverse modaliteiten van algemene regels in de memorie van toelichting is onder andere gesignaleerd, dat provincies bij hun verordening de voorschriften die zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur kunnen aanvullen of aanscherpen en dat die bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur kan worden beperkt. Ook is in die memorie gereageerd op de zorg, uitgesproken in reacties van gemeenten, regio's en bedrijfsleven op het voorontwerp, dat rijk en provincie onderling conflicterende regels zouden vaststellen. Die reactie stelde dat bij een voldoende zorgvuldige voorbereiding van de regels tegenstrijdige regels niet voor zouden behoeven te komen<sup>1</sup>. Voorts is in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wro in de Eerste Kamer in de memorie van antwoord een voor de toepassing van de sturingsfilosofie relevante uiteenzetting opgenomen over de begrippen het rijksbelang en het provinciaal belang. In die beschouwing is uitdrukkelijk de complementariteit van overheidstaken op verschillende niveaus genoemd. Daarbij is met kracht de mogelijke opvatting – die doorsche-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 44.

merde in door diverse fracties gestelde vragen – tegengesproken dat indien een vraagstuk van provinciaal of nationaal belang wordt verklaard, de behartiging daarvan een exclusief karakter zou hebben, dus met uitsluiting van inzet van bevoegdheid op een lager overheidsniveau<sup>1</sup>.

De introductie van de figuur van provinciaal medebewind moet dan ook veeleer gezien worden als een onderdeel van de sturingsfilosofie dan als het terugkomen daarop of het loslaten daarvan. Ik deel niet de vrees van de Afdeling advisering dat het wettelijke stelsel hierdoor zou worden doorbroken of aan samenhang zou verliezen. Het medebewind is een aanvulling op de bevoegdheid voor de minister om op grond van artikel 4.4, eerste lid, onderdeel b, van de Wro aan provinciale staten een aanwijzing te geven tot het vaststellen van een provinciale verordening, die dan nog wel als «autonoom» gekenschetst moet worden. In gevallen waarin sprake is van zodanige samenloop van nationale en provinciale belangen dat ook samenloop van autonome regels van beide betrokken bestuursniveaus zou kunnen optreden, kan het in medebewind roepen van de provinciale overheid juist ook een passend instrument zijn om onderling strijdige regels op rijks- en provinciaal niveau – waarvoor zoals gezegd bij maatschappelijke reacties op het voorontwerp voor de Wro beduchtheid bleek te bestaan – te voorkomen.

#### *b. Selectiviteit*

Het kabinet is van oordeel dat waar mogelijk decentralisatie van de taken en bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening in brede zin dient te worden overwogen. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) wordt aangegeven welke taken en bevoegdheden voortaan op decentraal niveau zullen worden uitgevoerd. Op basis van (het ontwerp van) de SVIR is het aantal van de aanvankelijk in het ontwerp-Barro opgenomen beleidsonderwerpen waarmede het rijk een directe bemoeienis heeft aanzienlijk beperkt. De door de Afdeling gevraagde selectiviteit bij het benoemen van door het rijk voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen met bijbehorende bestemmingen dan wel reserveringen die door de decentrale overheden in acht moeten worden genomen is daarom opgevolgd. Van het oorspronkelijke ontwerp- Barro als nationaal ruimtelijk belang gedefinieerde onderwerpen, die middels provinciaal medebewind van nadere provinciale regels dienden te worden voorzien, is in het huidige ontwerpbesluit een aanzienlijk aantal geschrapt.

Mede op aangeven van de Afdeling is voorts in het ontwerp- Barro, dat tegelijkertijd met dit wetsvoorstel aan het parlement wordt toegezonden, ervoor gekozen het aantal indirecte regels, derhalve regels waarvoor provinciaal medebewind noodzakelijk is, tot het volstreekte minimum te beperken. Het kabinet hanteert daarbij als beleidsuitgangspunt: «je gaat erover, of niet». Er is naar gestreefd het aantal bestuurslagen dat taken en bevoegdheden heeft op het terrein van een ruimtelijk beleidsonderwerp te beperken tot twee. Ook in de memorie van toelichting is de beoogde rol van medebewind meer in selectieve zin geformuleerd.

Niet gevolgd is het advies van de Afdeling om, vanwege de sturingsfilosofie van de Wro, volledig af te zien van provinciaal medebewind. Voor de nationale belangen Ecologische Hoofdstructuur en Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarden acht het kabinet het noodzakelijk dat de taken en bevoegdheden met provinciaal medebewind worden uitgevoerd.

#### *c. Concreetheid*

Voor de omzetting van kaderstellende uitspraken in algemene regels brengt het gestelde over normstelling in de memorie van toelichting bij de Wro volgens de Afdeling advisering mee dat de amvb te geven regels

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2005/06, 28 916, C, blz. 4.

naar hun aard rechtstreeks moeten kunnen doorwerken in bestemmingsplannen. Naar mijn mening is echter ook verenigbaar met het vereiste van concreetheid dat in een algemene maatregel van bestuur specifieke voorschriften worden gericht tot de provinciale overheid, optredend in medebewind, mits gericht op specifieke rechtsgevolgen. Dit is qua vereiste mate van concreetheid vergelijkbaar met de figuur waarbij in een amvb bepaalde uitwerkingen van de regels via een ministeriële regels worden voorzien.

### *1.3 Conclusie ten aanzien van provinciaal medebewind*

De interpretatie van de sturingsopzet van de Wro van de Afdeling zou, in samenhang met het door de Afdeling benoemde criterium van selectiviteit, tot de conclusie moeten leiden dat wanneer het Rijk heeft geoordeeld dat het nodig is op centraal niveau regels te stellen, er geen ruimte meer zou zijn voor (nadere) normstelling door de provincies, ook al zou die strekken tot behartiging van een provinciaal belang. Naar mijn oordeel vormt introductie van provinciaal medebewind echter een nuttige aanvulling op het instrumentarium van de Wro, die zeker niet haaks staat op strekking van het stelsel van bevoegdheden zoals blijkend uit de wetsgeschiedenis. Ik onderken dat deze figuur geen panacee kan zijn voor het oplossen van allerlei uitwerkingsvragen in het ruimtelijk rijksbeleid. Dat zou ook allerminst passen bij het rijksbeleid zoals dat tot uiting komt in het SVIR. Zoals hierboven is vermeld wordt in het Barro een selectief gebruik gemaakt van de beoogde wettelijke basis voor het in medebewind roepen van de provincies. De memorie van toelichting is aangepast in lijn met het bovenstaande opmerkingen.

### *2. Afwijkingsmogelijkheid van algemene regels*

*Op grond van de voorgestelde artikelen 4.1a en 4.3a<sup>1</sup> kan bij provinciale verordening en bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat gedeputeerde staten onderscheidenlijk de Minister die het aangaat op aanvraag van burgemeester en wethouders toestemming kunnen verlenen tot afwijking van regels, indien de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid in verhouding tot het met die regels te dienen provinciaal onderscheidenlijk nationaal belang onevenredig wordt belemmerd.<sup>2</sup> Aan de toestemming kunnen voorschriften worden verbonden. Afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt niet van toepassing verklaard op de toestemming.<sup>3</sup>*

*De Raad maakt hierover een aantal opmerkingen.*

#### *2.1 Grond voor afwijking*

*Afwijking van provinciale of nationale regels is slechts mogelijk indien de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid in verhouding tot het met de regels te dienen provinciaal of nationaal belang onevenredig wordt belemmerd. De regering heeft gekozen voor deze afwijkingsgrond om te benadrukken dat de afwijking gezien moet worden als een noodklep voor bijzondere situaties, die bij het stellen van de algemene regels niet zijn voorzien. Zij heeft volgens de regering het karakter van een ultimum remedium.<sup>4</sup> Volgens het Interprovinciaal Overleg (IPO) is de grond voor afwijking te beperkt, waardoor weinig overblijft van de met de ontheffingsmogelijkheid bedoelde flexibiliteit en maatwerk met betrekking tot de gemeentelijke beleidsruimte.<sup>5</sup> Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de grond voor afwijking te ruim, waardoor het voor gemeenten niet duidelijk is welke bewegingsvrijheid zij hebben om een bestem-*

<sup>1</sup> Zie artikel I, onderdelen B en D.

<sup>2</sup> Op grond van het voorgestelde artikel 4.3a kan de Minister wie het aangaat ook toestemming geven aan gedeputeerde staten tot afwijking van regels indien de verwezenlijking van een onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid in verhouding tot het met de regels te dienen nationaal belang onevenredig wordt belemmerd.

<sup>3</sup> Zie het voorgestelde artikel 4.1a, derde lid. Afdeling 10.2.1 van de Awb geeft regels over goedkeuring als figuur van bestuurlijk toezicht.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, I Algemeen deel, paragraaf 3. Toestemmingen.

<sup>5</sup> Zie het advies van het IPO van 4 oktober 2010, nr. ROW 04101/2010, blz. 2.



mingsplan vast te stellen. Dit acht de VNG in strijd met het gemeentelijke primaat voor de ruimtelijke normstelling en het uitgangspunt dat bovengemeentelijke normstelling zoveel mogelijk vooraf plaatsvindt. De VNG vreest dat provincies te veel mogelijkheden krijgen om te interverneren in de gemeentelijke besluitvorming.<sup>1</sup>

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde afwijkmogelijkheid elementen van een hardheidsclausule in zich heeft. Een hardheidsclausule opent immers de mogelijkheid om, in gevallen waarin toepassing van een regeling – gegeven de doelstelling en de strekking van de regeling – een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren, een onderdeel van de regeling buiten toepassing kan worden gelaten of daarvan kan worden afgeweken. Met het opnemen van dergelijke clausules in een wettelijke regeling dient met grote terughoudendheid te worden omgegaan, omdat een afwijking van een regel immers een inbreuk op het primaat van de regelgever betekent. Terughoudendheid is evenzeer geboden met het oog op de belangen van derden-belanghebbenden – waarvan er in de ruimtelijke ordening veel zijn – wier belangen door de desbetreffende algemene regels worden beschermd. Gelet op de hierboven genoemde bezwaren van het opnemen van afwijkmogelijkheden in regelingen, dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden aangegeven van welke onderdelen van een regeling afwijking mogelijk is.<sup>2</sup>

De Afdeling adviseert de artikelen waarvan kan worden afgeweken zo concreet en nauwkeurig mogelijk op te nemen in de voorgestelde artikelen 4.1a en 4.3a. De Afdeling adviseert voorts de grond voor afwijking in overeenstemming te brengen met de daarvoor voorgescreven terminologie.<sup>3</sup>

## 2.2 Procedure voor afwijking

De toestemming van gedeputeerde staten of de Minister komt tot stand volgens een getrapte besluitvormingsprocedure. Gedeputeerde staten of de Minister nemen allereerst een ontwerp-toestemmingsbesluit, dat door het college van burgemeester en wethouders tezamen met het conceptbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. De zienswijzen over het ontwerp-toestemmingsbesluit worden direct doorgezonden naar gedeputeerde staten of de Minister, waarna deze een definitief besluit nemen tot het al dan niet verlenen van toestemming. Aan de toestemming kunnen door hen voorschriften worden verbonden.<sup>4</sup>

De Raad maakt een aantal opmerkingen over de procedure.

### a. Lengte procedure

Het IPO is tegen de totstandkoming van het toestemmingsbesluit in twee stappen, omdat de procedure daardoor onnodig zwaar wordt zonder dat het meerwaarde oplevert. Het IPO stelt voor hier een besluit in één keer voor in de plaats te stellen.<sup>5</sup>

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde procedure voor afwijking kenmerken vertoont van de vroegere procedure voor het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten voor een vrijstellingsbesluit.<sup>6</sup> Een belangrijk verschil met de vroegere procedure is dat de verschillende besluitmomenten binnen die procedure waren gebonden aan expliciet genoemde beslistermijnen. Die beslistermijnen zijn niet opgenomen in de voorgestelde artikelen 4.1a en 4.3a. Daardoor worden de bepalingen over beslistermijnen van de Awb van toepassing, te weten binnen een redelijke termijn beslissen, in ieder geval binnen acht weken na de ontvangst van de aanvraag.<sup>7</sup>

De Afdeling merkt op dat de getrapte besluitvormingsprocedure in combinatie met de wettelijke beslistermijnen tot vertraging kan leiden en daardoor tot overschrijding van de beslistermijn op de aanvraag van een

<sup>1</sup> Zie het conceptadvies van de VNG van 17 september 2010, blz. 1.

<sup>2</sup> Zie ook Ar. 131.

<sup>3</sup> Zie Ar. 131a (een onbillijkheid van overwegende aard).

<sup>4</sup> Zie de voorgestelde artikelen 4.1a, derde lid, en 4.3a, derde lid.

<sup>5</sup> Zie het advies van het IPO van 4 oktober 2010, nr. ROW.04101/2010, blz. 4.

<sup>6</sup> Op grond van artikel 19 van de (oude) WRO konden burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan. Daarvoor dienden zij te beschikken over een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten. De procedure voor het verkrijgen van die verklaring werd geregeld in artikel 19a van de WRO.

<sup>7</sup> Zie afdeling 4.1.3 van de Awb, met name artikel 4:13.

omgevingsvergunning door het om toestemming vragende college. De overschrijding van een beslistermijn kan op grond van artikel 4:17 van de Awb leiden tot de verplichting voor een gemeente of provincie tot betaling van een dwangsom aan de aanvrager.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan dit punt en de procedure zo nodig aan te passen.

#### *b. Verbinden van voorschriften aan de toestemming*

Voorts merkt de Afdeling op dat de constructie van het verlenen van voorafgaande toestemming een vorm van voorafgaand interbestuurlijk toezicht is. Ingevolge het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen geldt ook voor dergelijk toezicht dat terughoudendheid het leidende beginsel is.<sup>1</sup> Die terughoudendheid dient ook betrekking te hebben op de mogelijkheid van het verbinden van voorschriften aan de toestemming. Dat afdeling 10.2.1 van de Awb van toepassing wordt uitgesloten, neemt niet weg dat de overwegingen die ten grondslag liggen aan deze afdeling niet veronachtzaamd moeten worden. Zo schrijft artikel 10:29, tweede lid, van de Awb onder meer voor dat goedkeuring niet onder voorwaarden kan worden verleend. De overweging achter het verbod op voorwaardelijke goedkeuring is dat deze de besluitvorming bij het aan toezicht onderworpen orgaan te sterk zou beïnvloeden. Naar het oordeel van de Afdeling kleeft hetzelfde bezwaar aan de mogelijkheid voor gedeputeerde staten of de Minister die het aangaat om voorschriften te verbinden aan de toestemming. Dit laatste temeer, omdat de bevoegdheid tot het geven van voorschriften niet gebonden wordt aan een bepaald doel, zoals bijvoorbeeld de provinciale ruimtelijke belangen of een goede ruimtelijke ordening. Bovendien blijkt uit de wettekst noch de memorie van toelichting waar die voorschriften betrekking op kunnen hebben. Evenmin blijkt tot wie die voorschriften zijn gericht: het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad in het geval van een ontwerpbestemmingsplan, of de aanvrager in het geval van een omgevingsvergunning.

De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot het geven van voorschriften te heroverwegen. Indien na heroverweging niettemin besloten wordt tot handhaving van deze bevoegdheid adviseert de Afdeling een doelomschrijving te verbinden aan deze bevoegdheid.

#### *2.3 Meldingsplicht bevoegdheid tot afwijking*

Indien in een provinciale verordening aan gedeputeerde staten de bevoegdheid wordt toegekend om afwijkingen van de algemene provinciale regels mogelijk te maken, dienen gedeputeerde staten hiervan terstond mededeling te doen aan de Minister van VROM.<sup>2</sup> Volgens de regering draagt deze meldingsplicht bij aan de stelselverantwoordelijkheid van de Minister en biedt het een permanente basis voor monitoring en evaluatie van dit systeemonderdeel en, zo nodig, voor interventie.<sup>3</sup>

Het IPO adviseert deze meldingsplicht te schrappen, omdat het een vergaande administratieve verplichting is en een extra bestuurlijke last. Naast de verplichting tot bekendmaking van een ontwerpverordening<sup>3</sup> acht het IPO de meldingsplicht dubbelop en dient het geen enkel doel.<sup>4</sup> De Afdeling merkt op dat in het bestuursakkoord tussen Rijk en provincies, in lijn met het advies van de Commissie-Oosting, afspraken zijn gemaakt over het verder terugdringen van het aantal informatiearrangementen. Afgesproken is dat eenmalige gegevensverstrekking voorop staat en dat de te verstrekken informatie moet voldoen aan de eisen van selectiviteit en proportionaliteit.<sup>5</sup> De Afdeling is van oordeel dat de meldingsplicht niet voldoet aan het uitgangspunt van eenmalige

<sup>1</sup> Zie naast de bestuursakkoorden met het IPO (§ 2.1.4) en de VNG (§ 1.1.4), ook het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie-Oosting), «Van specifiek naar generiek» (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, VII, nr. 61, blz. 12, 13).

<sup>2</sup> Zie het voorgestelde artikel 4.1a, tweede lid.

<sup>3</sup> Zie de verplichting in artikel 4.1, zesde lid, van de Wro.

<sup>4</sup> Zie het advies van het IPO van 4 oktober 2010, nr. ROW.04101/2010, blz. 3.

<sup>5</sup> Bestuursakkoord Rijk-provincies 2008–2011, juni 2008, blz. 7 (aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 26 november 2008, Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 44).

gegevensverstrekking, omdat de Minister van VROM reeds op andere wijze kennis kan nemen van een provinciale ontwerpverordening.<sup>1</sup> Aangezien de Minister ook beschikt over andere instrumenten voor het monitoren<sup>2</sup> en evalueren<sup>3</sup> van de Wro, is de Afdeling voorts van oordeel dat evenmin is voldaan aan het proportionaliteitsvereiste. De Afdeling adviseert de meldingsplicht, in het voorgestelde artikel 4.1a, tweede lid, te laten vervallen.

#### 2.4 Terminologie voor afwijking

De regering heeft gekozen voor de term van «toestemming» voor het instemmen met de afwijking van algemene regels. De keuze voor deze term wordt niet toegelicht, ondanks het feit dat in provinciale verordeningen en het ontwerpbesluit, zoals dat bij de Raad aanhangig is gemaakt, is gekozen voor de term «ontheffing». De Afdeling merkt op dat de gebruikelijke terminologie voor het maken van een uitzondering op een regel van ruimtelijke ordening de term «verklaring van geen bezwaar» is.<sup>4</sup> De term «toestemming» is daarentegen niet toegestaan.<sup>5</sup> Ook de term «ontheffing»<sup>6</sup> leent zich in dit geval beter voor gebruik dan toestemming. Het enkele feit dat in andere wetten reeds van toestemming wordt gesproken, doet hieraan niet af. De term «toestemming» is geenszins een overkoepelend begrip voor allerlei varianten voor voorafgaand toezicht. De Afdeling adviseert de term «toestemming» in het voorstel telkens te vervangen door hetzij «verklaring van geen bezwaar», hetzij «ontheffing».<sup>7</sup>

#### 2.5 Overgangsregeling voor bestaande afwijkingmogelijkheden

Volgens de memorie van toelichting bieden alle reeds krachtens de Wro vastgestelde provinciale verordeningen een vorm van ontheffing of incidentele afwijking.<sup>8</sup> Uit de wettekst noch uit de memorie van toelichting blijkt wat de juridische status van deze provinciale afwijkingmogelijkheden is, zolang dit voorstel niet inwerking is getreden. Evenmin blijkt of een overgangsregeling, bijvoorbeeld in de vorm van terugwerkende kracht van dit voorstel, is overwogen. De Afdeling adviseert te voorzien in een regeling van overgangsrecht.

#### 2.6 Afwijking van algemene regels ten behoeve van een beheersverordening

Het voorstel maakt ook afwijking van algemene regels ten behoeve van een beheersverordening mogelijk. Volgens de memorie van toelichting moet bij een afwijking vooral gedacht worden aan het toestaan van een wenselijke innovatieve ruimtelijke ontwikkeling, die van een zodanig groot belang wordt geacht dat in dat concrete geval een algemene regel buiten toepassing zou moeten blijven.<sup>9</sup>

Op grond van artikel 3.38, eerste lid, van de Wro kan de gemeenteraad in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening opstellen voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien.

De Afdeling merkt op dat een afwijking voor de in de toelichting bedoelde innovatieve ruimtelijke ontwikkelingen haaks staat op het karakter van een beheersverordening. Een beheersverordening is immers bedoeld voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Voor wijzigingen in het bestaande gebruik van grondgebied dat onder een beheersverordening valt, ligt het veeleer voor de hand gebruik te maken van de daartoe geëigende instrumenten, te weten een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht<sup>10</sup> van een beheersverordening

<sup>1</sup> Zie (wederom) de verplichting in artikel 4.1, zesde lid, van de Wro.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 7.3 van de Wro.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 10.10 van de Wro.

<sup>4</sup> Volgens aanwijzing 126, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.) wordt de term verklaring van geen bezwaar gebruikt indien voor het nemen van een besluit door een bestuursorgaan toestemming is vereist van een ander bestuursorgaan.

<sup>5</sup> Zie de toelichting bij Ar. 125.

<sup>6</sup> Zie Ar. 125, tweede lid: voor een beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt, wordt de term «ontheffing» gebruikt.

<sup>7</sup> Zie de voorgestelde artikelen 4.1a, 4.3a, 8.1, 8.2 en 8.3.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, I Algemeen deel, paragraaf 3. Toestemmingen.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3. Toestemmingen.

<sup>10</sup> Zie artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, of tweede lid, van de Wabo.

wordt afgeweken.

Daarnaast bestaat voor afwijkingen met een beperkte ruimtelijke werking ook nog de mogelijkheid van het verlenen van een ontheffing door burgemeester en wethouders van de in de verordening opgenomen regels, indien die bevoegdheid is opgenomen in de beheersverordening.<sup>1</sup> Gegeven deze bestaande instrumenten is de Afdeling niet overtuigd van de toegevoegde waarde van de voorgestelde afwijkingsmogelijkheid.

Het voorstel maakt rechtstreeks beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) tegen een toestemming of een weigering daarvan, voor zover die toestemming afwijking van algemene regels in een beheersverordening mogelijk maakt.<sup>2</sup> Tegen een beheersverordening als zodanig is geen beroep mogelijk.<sup>3</sup>

De Afdeling merkt op dat, voor zover in een beheersverordening wordt afgeweken van algemene regels op grond van een toestemmingsbesluit van gedeputeerde staten of de Minister, deze beroepsprocedure ertoe kan leiden dat de ABRS een beroep tegen dat toestemmingsbesluit gegrond verklaart en het besluit vernietigt. Die vernietiging kan ertoe leiden dat de strijdigheid tussen de beheersverordening en de algemene regels herleeft, waardoor onduidelijkheid ontstaat over de verbindendheid van de desbetreffende bepalingen van de beheersverordening. In geval van onverbindendheid van die bepalingen zal dit ook kunnen leiden tot onduidelijkheid over de rechtmatigheid van de op basis van die bepalingen inmiddels verleende vergunningen.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels ten behoeve van een beheersverordening te heroverwegen.

## 2. Afwijkingmogelijkheid van algemene regels

### 2.1 Grond voor afwijking

Het ontheffingverlenend orgaan verricht zelf niet de primaire afweging van de betrokken belangen van burgers en bedrijven, maar besluit op een aanvraag van een orgaan van een ander overheidslichaam dat als zodanig geen belanghebbende behoeft te zijn. In verband hiermee kan het afwijkingsbesluit naar mijn mening het meest vruchtbaar gezien worden als een ontheffing jegens dat medeoverheidsorgaan. De parallel met een hardheidsclausule is minder passend. De voorgestelde terminologie over onbillijkheid van overwegende aard is daarom niet gevolgd. Wel gevolgd is de overweging te kiezen voor de term «ontheffing» in plaats van «afwijking».

De bevoegdheid om ontheffing te verlenen van provinciale of nationale regels is bedoeld voor die gevallen waar sprake is van niet voorzienbare omstandigheden. Deze bevoegdheid kan dus slechts worden toegepast in vrij uitzonderlijke situaties, die bij het opstellen van de algemene regels niet goed zijn te voorzien en nog minder, daaraan voorafgaand, bij het door de formele wetgever openen van de mogelijkheid tot het in algemene regels opnemen van de ontheffingsbevoegdheid. In verband hiermee is het niet mogelijk om, zoals de Afdeling adviseert, de artikelen waarvan kan worden afgeweken zo concreet en nauwkeurig mogelijk op te nemen in de voorgestelde artikelen 4.1a en 4.3a. In de genoemde artikelen is voorts bij nader inzien geschrapt dat de ontheffing moet worden verleend in overeenstemming met de daaromtrent gestelde regels, nu dit laatste niet past bij het karakter van de ontheffing, zijnde een bevoegdheid voor niet voorzienbare omstandigheden.

Voorts is de uitdrukkelijke uitsluiting van toepasselijkheid van afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht die was opgenomen in het aan

<sup>1</sup> Zie artikel 3.38, vierde lid, van de Wro.

<sup>2</sup> Zie de voorgestelde wijziging van artikel 8.2, eerste lid, van de Wro in artikel I, onderdeel F, op basis van dit artikel is ook beroep mogelijk tegen een toestemming of een weigering daarvan, voor zover die toestemming afwijking van algemene regels in een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan mogelijk maakt.

<sup>3</sup> In de Wro is geen beroepsmogelijkheid tegen beheersverordeningen gecreëerd, waardoor het verbod van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften van artikel 8:2, onder a, van de Awb van toepassing is. Tegen een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan is ingevolge de Wro wel beroep mogelijk.

de afdeling voorgelegde ontwerp bij nader inzien niet nodig en daarom geschrapt. Het betreft hier immers niet een toestemmingsvereiste dat gekoppeld is aan het vaststellen van een bestemmingsplan (betreffende bepaalde bestemmingen), maar om beschikkingen aangaande de inhoudelijke modaliteiten, in uitzonderlijke situaties die zich slechts (zeer) incidenteel kunnen voordoen.

De memorie van toelichting is in lijn met bovenstaande uiteenzettingen aangepast.

## *2.2 Procedure voor afwijking*

### *a. Lengte procedure*

Conform het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting alsnog aandacht besteed aan de procedure van totstandkoming van het ontheffingsbesluit, meer in het bijzonder aan de gevolgen van het van toepassing worden van de beslistermijnen van de Awb.

### *b. Verbinden van voorschriften aan de toestemming*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel alsnog uitgebreid in die zin dat in de artikelen 4.1a en 4.3a wordt aangegeven dat voorschriften uitsluitend aan de ontheffing kunnen worden verbonden indien de betrokken provinciale, onderscheidenlijk nationale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening daartoe noodzaken.

## *2.3 Meldingsplicht bevoegdheid tot afwijking*

Conform het advies van de Afdeling is de meldingsplicht in het voorgestelde artikel 4.1a, tweede lid, geschrapt uit het wetsvoorstel.

## *2.4 Terminologie voor afwijking*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast in die zin dat in plaats van de term «toestemming» gekozen is voor de term «ontheffing».

## *2.5 Overgangsregeling voor bestaande afwijkingmogelijkheden*

Conform het advies van de Afdeling is alsnog voorzien in een regeling van overgangsrecht voor ten tijde van het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel reeds bestaande afwijkingmogelijkheden.

## *2.6 Afwijking van algemene regels ten behoeve van een beheersverordening*

Conform het advies van de Afdeling is de mogelijkheid van afwijking van algemene regels ten behoeve van een beheersverordening heroverwogen en uit het wetsvoorstel geschrapt.

## *3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.*

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn overgenomen.

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,  
P. Van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Infrastructuur en Milieu,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

**Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W08.10 0432/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft**

- In het opschrift, de zin tussen haakje verplaatsen naar het slot van het opschrift en de zinsnede «, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet» vervangen door: en enige andere wetten (Ar. 107, tweede lid).
- In de aanhef, in de considerans, de zinsneden «met het oog op» en «ten behoeve van» telkens vervangen door: voor (Ar. 52).
- In de aanhef, in de considerans, de zinsnede «, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet» vervangen door: en enige andere wetten (Ar. 52).
- In het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 4.1a, vierde lid, de zinsnede «delen hun oordeel daarover mee aan burgemeester en wethouders» vervangen door: maken hun besluit over de aanvraag aan burgemeester en wethouders bekend.
- Van het in artikel I, onderdeel D, voorgestelde artikel 4.3a, derde lid, derde en vierde volzin, een afzonderlijk artikellid maken (Ar. 99, tweede lid).
- Aan de opsomming in het in artikel I, onderdeel D, voorgestelde artikel 4.3a, derde lid, vierde volzin, de omgevingsvergunning toevoegen;
- In het in artikel I, onderdeel D, voorgestelde artikel 4.3a, vierde lid, de zinsnede «deelt zijn oordeel daarover mee aan burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk gedeputeerde staten» vervangen door: maakt zijn besluit over de aanvraag bekend aan burgemeester en wethouders onderscheidenlijk gedeputeerde staten.
- De in het in artikel I, onderdeel D, voorgestelde artikel 4.3a, derde lid, vierde volzin (nieuw), met uitzondering van het provinciaal inpassingsplan, ook toevoegen, aan het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 4.1a, vierde lid.
- In de voorgestelde artikelen 4.1, eerste lid, 4.1a, vijfde lid, 4.3, eerste lid, en 4.3a, vierde lid, de zinsnede «2.12, eerste lid, onder a, onder 3°» telkens vervangen door: 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3° (Ar. 80).