

ABRvS (vz.), 21-06-1995, nr. F01950023

ABRvS (vz.) 21-06-1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1814, m.nt. P.C.M. Heinen

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Voorzitter)
Datum	21 juni 1995
Magistraten	Mr De Vries
Zaaknummer	F01950023
Noot	P.C.M. Heinen
LJN	ZF1814
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen (V) Staatsrecht / Decentralisatie
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:1995:ZF1814, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Voorzitter), 21-06-1995;
Wetingang	WRO art. 4a lid 7

Essentie

Verzoeken om voorlopige voorziening tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van het streekplan van de provincie Utrecht.

Niet-essentiële uitspraken met richtinggevend of indicatief karakter in streekplan zijn geen besluiten in de zin van art. 1:3 Awb.

Verplichting voor bestuursorgaan om besluit overeenkomstig het bepaalde in art. 3:45 Awb bekend te maken.

Betekenis van art. 24 WRO. (prov. Utrecht)

Samenvatting

De Voorzitter stelt vast dat met uitzondering van de vier 'hoofdbeleidslijnen' de uitspraken in het streekplan zijn gekarakteriseerd als richtinggevend of indicatief. Gelet op de stellige bewoordingen van de 'geïntegreerde gebiedsgerichte beleidsformulering' moet ervan worden uitgegaan dat hieraan een belangrijk gewicht toekomt in de belangenafweging bij de uitoefening van die bevoegdheden waarbij het streekplan een rol speelt.

De karakterisering 'richtinggevend of indicatief', beschouwd in het licht van de vorenbesproken opzet van het streekplan, brengt evenwel met zich dat ruimte bestaat om ook andere belangen bij de afweging te betrekken, waarbij het belang dat toekomt aan de uitspraken in het streekplan niet zonder meer

doorslaggevend behoeft te zijn.

De bestreden uitspraken hebben voort niet het karakter van een regel waarvan, ondanks afwijking in incidentele gevallen, de normerende werking zich bij herhaling kan doen gevoelen.

Gelet hierop is de Voorzitter van oordeel dat de bestreden onderdelen van het streekplan in het kader van artikel 4a, zevende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet kunnen worden aangemerkt als besluiten in de zin van art. 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

De Voorzitter merkt nog op dat het aanbeveling verdient dat in streekplannen wordt aangegeven welke onderdelen in het kader van art. 4a, zevende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening naar de mening van provinciale staten als besluiten in de zin van art. 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht moeten worden beschouwd. Overigens vloeit ook uit art. 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht een op verweerders rustende plicht voort om in het kader van de bekendmaking aan te geven waartegen beroep kan worden ingesteld.

Verweerders zijn van oordeel dat als grondslag als bedoeld in art. 24 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening slechts een onherroepelijk streekplan zal kunnen dienen. De Voorzitter is met hen van mening dat een zodanige beperking uit een oogpunt van rechtsbescherming gewenst zou zijn. Nu echter voor het standpunt van verweerders noch in de wet noch anderszins aanknopingspunten kunnen worden gevonden, is voor een zodanige uitleg van art. 24 zijns inziens geen plaats.

Verzoeken om voorlopige voorziening worden afgewezen.

Partij(en)

Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op de verzoeken om toepassing van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht in het geding tussen:

1. G.J.C. van Ewijk e.a., allen te Langbroek,
2. de vereniging 'Belangenbehartiging Harmelense Ingezetenen' en de vereniging 'Harmelerwaard Veilig en Groen', beide te Harmelen,
3. de Stichtse Milieufederatie te Utrecht (verzoekers)

tegen

provinciale staten van Utrecht (verweerders)

Uitspraak

Verweerders hebben in hun vergadering van 1 juli 1994 vastgesteld het streekplan voor de provincie Utrecht.

Tegen dit besluit hebben onder meer bezwaar gemaakt verzoekers sub 1 bij brief van 24 september 1994, verzoeksters sub 2 bij brieven van 26 en 29 augustus 1994 en verzoekster sub 3 bij brief van 23 september 1994.

Bij besluit van 23 november 1994 hebben verweerders, met heroverweging van hun besluit van 1 juli 1994, op de bezwaarschriften beslist.

Tegen dit besluit hebben onder meer beroep ingesteld verzoekers sub 1 bij brief van 8 januari 1995,

verzoeksters sub 2 bij brief van 9 januari 1995 en verzoekster sub 3 bij brief van 11 januari 1995.

Daarnaast hebben verzoekers sub 1 bij hun evengenoemde brief van 8 januari 1995, verzoeksters sub 2 bij hun evengenoemde brief van 9 januari 1995 en verzoekster sub 3 bij brief van 11 januari 1995 zich tot de Voorzitter gewend met een verzoek om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tijdens de zitting, op 24 mei 1995, hebben verzoeksters sub 2, bij monde van J. Bakker, verzoekster sub 3, bij monde van mr E.A. Minderhoud en A. Jansen, en verweerders, bij monde van mr E. Korthuis-Elion, ir C.H. Rademaker en dr H.J. de Vries, hun standpunten nader toegelicht.

Verzoekers sub 1 zijn, met bericht van verhindering, niet verschenen.

In rechte

In artikel 36, eerste lid, van de Wet op de Raad van State is, voor zover hier van belang, bepaald dat hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing is indien bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Ingevolge artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht is het mogelijk om, indien tegen een besluit beroep is ingesteld dan wel voorafgaand aan een mogelijk beroep bezwaar is gemaakt, op verzoek een voorlopige voorziening te treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist. Voor zover de daartoe uit te voeren toetsing meebrengt dat het geding in de bodemprocedure wordt beoordeeld heeft het oordeel van de Voorzitter daaromtrent een voorlopig karakter en is dat niet bindend in die procedure.

Verzoekers sub 1 keren zich tegen de in het streekplan, voornoemd, voorziene uitbreiding van de kern Langbroek.

Verzoeksters sub 2 hebben bezwaar tegen de verplaatsing van glastuinbouwbedrijven van Vleuten/De Meern naar Harmelen, zulks ten behoeve van de voorziene woningbouw in Vleuten/De Meern.

Verzoekster sub 3 kan zich niet verenigen met een aantal in het streekplan voor woningbouw en bedrijventerrein aangewezen locaties. Voorts keert zij zich tegen het voorziene aansluitpunt op de A28 bij Zeist-West en tegen de vuilstortplaats in de polder 't Klooster bij Nieuwegein.

Bij hun bestreden besluit hebben verweerders onder meer de bezwaren van verzoekers ongegrond verklaard.

De Voorzitter overweegt dienaangaande het volgende.

Ingevolge artikel 4a, zevende lid in samenhang met het zesde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan, voor zover een of meer onderdelen van een streekplan zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, een ieder tegen een besluit tot vaststelling, herziening of intrekking van een streekplan beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In paragraaf 5.2 van het streekplan, zoals dit luidt na het bestreden besluit, wordt ingegaan op de aard, uitleg en status van de streekplantekst en het kaartmateriaal.

Aan subparagraaf 1 van paragraaf 5.2 wordt het volgende ontleend:

'In dit streekplan is getracht op evenwichtige wijze recht te doen aan de centrale positie van het streekplan binnen het provinciaal ruimtelijk beleid en aan de wens om ruimte te laten aan een nadere

afweging op het (inter)gemeentelijke niveau. Met het oog daarop is de tekst van het streekplan globaal en waar mogelijk concreet van opzet, zonder onnodige detaillering. Daarnaast is sprake van 'begrensd' flexibiliteit ten aanzien van de toepassing van het streekplan, zonder onduidelijkheid over de richting van de provinciale opvattingen te laten. Op deze wijze is voldoende beleidsruimte ingebouwd om te kunnen inspelen op concrete situaties en op zich wijzigende omstandigheden.

De uitspraken in het streekplan over verschillende onderdelen van beleid zijn niet alle van hetzelfde gewicht.

De hoofdbeleidslijnen, zoals geformuleerd in paragraaf 2.2.2., zijn te beschouwen als de kern van het provinciaal ruimtelijk beleid in de streekplanperiode, en zijn als zodanig als essentieel aan te merken. Zij vormen de basis voor het in de hoofdstukken 3 en 4 neergelegde beleid met betrekking tot stedelijk en landelijk gebied. Deze vier hoofdlijnen van het provinciaal ruimtelijk beleid kunnen daarom alleen worden gewijzigd door een herziening van het streekplan. Bij de beoordeling en toetsing van (ruimtelijke) plannen kan niet van de beginselen uit deze hoofdbeleidslijnen worden afgeweken.

De overige beleidsuitspraken van het streekplan vormen de nadere verwoording van het provinciaal ruimtelijk beleid op basis van de genoemde hoofdlijnen, en hebben over het algemeen een richtinggevend of indicatief karakter. Het is denkbaar dat zich in de loop van de streekplanperiode niet voorziene ontwikkelingen voordoen, die aanleiding geven om van het geformuleerde beleid af te wijken. In dergelijke gevallen zal de toepassing van de (actieve of passieve) afwijkingsbevoegdheid van Gedeputeerde Staten worden overwogen, volgens de daarvoor geldende procedureregels (paragraaf 5.2.3). Overigens blijft in een dergelijke situatie het algemene streekplanbeleid onverlet.

In dit verband dient nog te worden opgemerkt dat in de relatie tussen streekplantekst en plankaart, de tekst beleidsbepalend is. De plankaart is de visualisering daarvan op hoofdlijnen. Daarbij komt nog dat de globaliteit en flexibiliteit die voor de streekplantekst in het algemeen is nagestreefd, ook voor de plankaart geldt. Nadere detaillering, c.q. accentuering van bepaalde elementen van het streekplan is veelal te vinden in de provinciale (sector-)plannen en nota's, die mede als onderbouwing voor de streekplan hebben gediend. De integrale ruimtelijke afweging heeft in dit streekplan plaatsgevonden. De tekst van het streekplan is dan ook richtinggevend en dient als toetsings- en overlegkader voor ruimtelijke plannen van andere overheden.'

De in het voorgaande citaat genoemde 'hoofdbeleidslijnen' die zijn geformuleerd in paragraaf 2.2.2 luiden als volgt:

'Hoofdbeleidslijn 1:

De ruimtelijke mogelijkheden in de provincie Utrecht bepalen de mate waarin aan de berekende c.q. zich manifesterende ruimtebehoefte voor verdere verstedelijking een ruimtelijke invulling binnen deze provincie wordt geboden.'

'Hoofdbeleidslijn 2:

Overwegingen op het vlak van het functioneren van stedelijke gebieden, behoud/ontwikkeling van 'groen' structuren, schaalvergroting, mobiliteit en activiteitenpatronen leiden tot de keuze voor concentratie van verstedelijking in de stadsgewesten en restrictief beleid daarbuiten.'

'Hoofdbeleidslijn 3:

De sterke groei van de (auto-)mobiliteit en de daaruit voortvloeiende bereikbaarheids- en leefbaarheidsknelpunten noodzaken tot een 'flankerend' ruimtelijk beleid.'

'Hoofdbeleidslijn 4:

Gestreefd wordt naar een zonering in het landelijk gebied die lange termijn-visies ondersteunt, gericht is

op duurzaamheid van landbouw, natuur- en cultuurwaarden en andere gebruiksfuncties, alsmede van landschappelijke waarden, en aansluit bij de (rand)voorwaarden vanuit waterhuishouding en milieubeleid.'

In de hoofdstukken 3 en 4 van het streekplan worden evengenoemde 'hoofdbeleidslijnen': nader uitgewerkt aan de hand van 'vertrekpunten' voor het functioneren van het stedelijk respectievelijk het landelijk gebied van de 'claims' vanuit de belangrijkste ruimtelijke functies in het stedelijk gebied respectievelijk in het landelijk gebied, resulterend in een 'geïntegreerde gebiedsgerichte beleidsformulering', tegen onderdelen waarvan de beroepen van verzoekers zich richten.

De Voorzitter stelt vast dat met uitzondering van de vier 'hoofdbeleidslijnen' de uitspraken in het streekplan zijn gekarakteriseerd als richtinggevend of indicatief.

Gelet op de stellige bewoordingen van de 'geïntegreerde gebiedsgerichte beleidsformulering' moet er van worden uitgegaan dat hieraan een belangrijk gewicht toekomt in de belangenafweging bij de uitoefening van die bevoegdheden waarbij het streekplan een rol speelt.

De karakterisering 'richtinggevend of indicatief', beschouwd in het licht van de vorenbesproken opzet van het streekplan, brengt evenwel met zich dat ruimte bestaat om ook andere belangen bij de afweging te betrekken waarbij het belang dat toekomt aan de uitspraken in het streekplan niet zonder meer doorslaggevend behoeft te zijn.

De bestreden uitspraken hebben voorts niet het karakter van een regel waarvan, ondanks afwijking in incidentele gevallen, de normerende werking zich bij herhaling kan doen gevoelen.

Gelet hierop is de Voorzitter van oordeel dat de bestreden onderdelen van het streekplan in het kader van artikel 4a, zevende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet kunnen worden aangemerkt als besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

De Voorzitter merkt nog op dat het aanbeveling verdient dat in streekplannen wordt aangegeven welke onderdelen in het kader van artikel 4a, zevende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening naar de mening van provinciale staten als besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht moeten worden beschouwd.

Overigens vloeit ook uit artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht een op verweerders rustende plicht voort om in het kader van de bekendmaking aan te geven waartegen beroep kan worden ingesteld.

Verweerders zijn van oordeel dat als grondslag als bedoeld in artikel 24 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening slechts een onherroepelijk streekplan zal kunnen dienen.

De Voorzitter is met hen van mening dat een zodanige beperking uit een oogpunt van rechtsbescherming gewenst zou zijn.

Nu echter voor het standpunt van verweerders noch in de wet noch anderszins aanknopingspunten kunnen worden gevonden, is voor een zodanige uitleg van artikelen 24 zijns inziens geen plaats.

Op grond van het vorenstaande is naar het oordeel van de Voorzitter de verwachting gerechtvaardigd dat de Afdeling in het bodemgeschil zal oordelen dat verweerders verzoekers ten onrechte hebben ontvangen in hun bezwaren ter zake van hun besluit van 1 juli 1994 tot vaststelling van het streekplan en dat hierom het bestreden besluit in zoverre voor vernietiging in aanmerking komt.

Aangezien de conclusie moet zijn dat tegen de door verzoekers bestreden onderdelen van het besluit tot vaststelling van het streekplan geen voorziening openstond en vernietiging derhalve niet zal kunnen leiden tot tegemoetkoming aan de beroepen is de Voorzitter van oordeel dat geen onverwijlde spoed als bedoeld in artikel 8:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht aanwezig is, zodat de verzoeken om toepassing van dit wetsartikel niet voor inwilliging in aanmerking komen.

De Voorzitter acht geen termen aanwezig om toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

Beslissing

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak,
wijst de verzoeken af.

Noot

Auteur: P.C.M. Heinen

Naschrift:

1. Voor zover een of meer onderdelen van een streekplan zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een ieder tegen een besluit tot vaststelling, herziening of intrekking ervan beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat is bepaald in artikel 4a, lid 7, juncto lid 6 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Een soortgelijke regeling geldt ten aanzien van dergelijke onderdelen in een PKB (zie: art. 2a, lid 10, WRO) in een (inter)gemeentelijk structuurplan (art. 9, lid 2, WRO) alsmede in een regionaal structuurplan (art. 36e, lid 4, WRO). Om 'dubbele beroepen' te vermijden, is artikel 24 WRO opgenomen. Dat strekt ertoe dat — grof gezegd — niet meer kan worden opgekomen tegen een bestemmingsplan(onderdeel) voor zover dit zijn grondslag vindt in een voor beroep vatbaar onderdeel van een PKB, streek- of structuurplan. Samen met A.F.J.M. Janssen heb ik ervoor gepleit om artikel 24 WRO te schrappen, terwijl P.J.J. van Buren, Ch. Backes en A.A.J. de Gier het verstandig hebben geacht om artikel 24 WRO (zeer) restrictief te interpreteren, gezien mogelijke, door de wetgeving niet voorziene complicaties. [1](#) Teneinde meer inzicht te verkrijgen in de betekenis van artikel 24 WRO, zij de geïnteresseerde lezer verwezen naar evengenoemde literatuur.

2. Ofschoon, nadat eerder de rechter al dergelijke signalen had afgegeven, de wetgever niet doof lijkt te zijn geweest voor de roep vanuit de literatuur en de praktijk om de justitiabele in de ruimtelijke ordening rechtsbescherming te bieden op de juiste momenten, lijkt hij er — op zijn zachtst gezegd — niet in te zijn geslaagd om tot een deugdelijke regeling te komen. [2](#) De door de wetgever geboden rechtsbescherming tegen 'concrete beleidsbeslissingen' in ruimtelijke plannen zoals het streekplan en de PKB, is wellicht ook ingegeven door de vrees dat een justitiabele deze onderdelen, gelet op art. 6 EVRM, zou hebben kunnen aanvechten bij de burgerlijke rechter. Met name ten aanzien van zogenaamde 'van wezenlijk belang zijnde beslissingen' in de zin van artikel 4a, lid 8, WRO in een streekplan (of in een PKB; zie art. 3, lid 2, Bro 1985), leek die roep het sterkst. De desbetreffende van wezenlijk belang zijnde onderdelen in een streekplan of PKB worden ook wel 'harde beleidsuitspraken', structurerende elementen of volledig afgewogen dan wel essentiële beleidsbeslissingen genoemd (deze termen zijn synoniem, zie: TK 1980–1981, 16799, nr. 2, p. 18). Vooral deze onderdelen in een streekplan en/of PKB leken (juridisch) bindend te zijn in planologische vervolgsprocedures, bijvoorbeeld in de bestemmingsplanprocedure bij de goedkeuring van een bestemmingsplan door Gedeputeerde

Staten en (de toetsing hiervan door) de Kroon of in de vrijstellings- en/of anticipatieprocedure over de band van de verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten. Deze onderdelen, zeker als zij daarenboven tevens concreet waren (beslissingen van een hoog abstractieniveau impliceren daarentegen een (inherente) interpretatieruimte en daarmee (te motiveren!) afwijkingsmogelijkheden) vonden doorgaans uiteindelijk hun bijna letterlijke planologische vertaling in het desbetreffende bestemmingsplan. De justitiabele die in een bestemmingsplanprocedure, waarbij destijds nog een kroonberoep bestond, de bewuste, inmiddels in het bestemmingsplan vertaalde beslissingen aanvocht, vond — populair gezegd — bij de Kroon weinig gehoor. De Kroon leek niet snel genegen om een planologisch besluitvormingsproces terug te draaien dat zich op een ‘hoger niveau’ al had afgespeeld. Dat had toen ook te maken met de wijze waarop de Kroon de aan haar voorgelegde bestemmingsplannen toetste c.q. zij een belangenafweging uitvoerde overeenkomstig het bepaalde in artikel 10, lid 1, WRO. De justitiabele leek daarom in de kou komen te staan. Wanneer de wetgever hiervoor een oplossing meent te hebben gevonden, is hij mijns inziens te ver doorgeslagen! (zie de beraadslagingen t.a.p.).

3. De trouvaille van de wetgever om tegen bovengenoemde plannen beroep op de rechter open te stellen, voor zover het een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb betreft, is bepaald niet gelukkig. De Awb definieert een besluit als een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. De regering lijkt hier het besluit-begrip (pour besoin de la cause?) te willen vertalen in ‘concrete beleidsbeslissingen’. ^[3] Bij de lezer zal dat wellicht de vraag oproepen of die concreetheid dan meteen een rechtsgevolg impliceert. ^[4] Rechtshandelingen zijn die handelingen waaraan het objectieve recht het ontstaan of tenietgaan van een subjectief recht als gevolg verbindt waarvan wordt aangenomen dat dit ook door het handelend subject is beoogd. Kortom, handelingen met een beoogd rechtsgevolg. Een essentieel element van de publiekrechtelijke rechtshandeling is het vereiste van het bestaan van een publiekrechtelijke bevoegdheid (in verband met het legaliteitsbeginsel). De vaststelling van een streek-, structuurplan of PKB lijkt op het eerste gezicht niet rechtstreeks, maar louter indirect, namelijk over de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (onder meer het vertrouwensbeginsel en/of het motiveringsbeginsel) tot rechtstreekse juridische gebondenheid c.q. rechtsgevolgen te leiden. Moet er voor de vraag of hierbij sprake is van een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit een verband met artikel 24 WRO worden gelegd, zodat daaruit het rechtsgevolg c.q. de rechtstreeks juridisch bindende werking ten aanzien van de planologische vervolgproucedures mag worden afgeleid? ^[5] Ik weet het niet. Ik zou ten aanzien van een streekplan willen verdedigen, dat op grond van artikel 4a, lid 8, van de WRO, de vaststelling van een van wezenlijk belang zijnde beslissing direct, dus niet louter over de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, rechtsgevolgen meebrengt. Immers, Gedeputeerde Staten mogen op grond van die wetsbepaling van dergelijke beslissingen (c.q. besluiten) niet afwijken zonder (partiële) streekplanherziening, die met de nodige processuele waarborgen is omkleed. Dergelijke beslissingen moeten mijns inziens wat rechtskarakter betreft worden onderscheiden van ‘gewone’ beleidsregels, waarbij een zogenaamde inherente afwijkingsbevoegdheid geldt (zie: art. 4.4.5, derde tranche Awb). Een soortgelijke redenering kan worden verdedigd met betrekking tot dergelijke beslissingen in een PKB (zie de artt. 2a en 2b WRO en/of art. 3 Bro 1985). Voor een structuurplan gelden geen bepalingen zoals art. 4a, lid 8, van de WRO of de artt. 2a en 2b van de WRO dan wel art. 3 Bro 1985. Juist hier lijkt de door de wetgever bedachte constructie juridisch te wringen. Ik denk dat de rechter niet zo ver zal willen gaan om van wezenlijk belang zijnde beslissingen van een hoog abstractieniveau als appellabele besluiten aan te merken. De Voorzitter lijkt dat echter niet uit te sluiten. Het is wachten op een

principiële uitspraak hierover van de Afdeling. Van wezenlijk belang zijnde beslissingen (zie ook bovengenoemde synoniemen) in een PKB of streekplan die tevens concreet zijn (naar object of die via getalsnormen zijn geobjectiveerd), vormen mijns inziens, ook overeenkomstig de bedoeling van de wetgever (zie: MvA t.a.p. p. 69) voor beroep vatbare besluiten en brengen althans op basis van evengenoemde wettelijke bepalingen directe rechtsgevolgen mee. In de praktijk zal het daarbij dan met name gaan om concrete gebiedsaanwijzingen of de aanwijzing van een woonwagencentrum, wegtracé of stortplaats.

4. De Voorzitter heeft in de onderhavige zaak geoordeeld dat er geen sprake is van een besluit in een streekplan. Dat is saillant, omdat Gedeputeerde Staten van Utrecht hier kennelijk wel een besluit hadden aangenomen. Immers, zij hadden de bezwaren van de Stichtse Milieufederatie e.a. ongegrond en daarmee (impliciet) wel ontvankelijk verklaard. Verder valt op dat de Voorzitter aan de hand van een grondige inhoudelijke analyse zelfstandig onderzoekt of er in het desbetreffende streekplan besluiten liggen opgesloten. ⁶ Te dezen is van belang dat de Voorzitter van oordeel is dat niet-essentiële uitspraken in een streekplan met slechts een richtinggevend of indicatief karakter, waarbij de ruimte bestaat om andere belangen bij een afweging te betrekken, en waarvan op grond van niet voorziene ontwikkelingen mag worden afgeweken, geen besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb kunnen opleveren. Ofschoon daarmee voorzichtig moet worden omgesprongen, kan, a contrario geredeneerd, uit de overwegingen van de Voorzitter wellicht worden afgeleid dat de hoofdbeleidslijnen, die zijn te beschouwen als de kern van het provinciaal ruimtelijk beleid en een essentieel onderdeel uitmaken van het plan, wel voor beroep vatbaar zouden zijn geweest. Daarbij teken ik aan dat bedoelde hoofdbeleidslijnen in het onderwerpelijke streekplan van de provincie Utrecht wel erg globaal en flexibel staan beschreven. Met de overweging dat de uitspraken voorts niet het karakter van een regel hebben 'waarvan, ondanks afwijking in incidentele gevallen de normerende werking zich bij herhaling kan doen voelen', lijkt de Voorzitter te refereren aan beleidsregels. Wat hij er precies mee bedoelt, is mij niet helemaal duidelijk. Hij lijkt er de indruk mee te wekken dat dergelijke uitspraken appellabele besluiten kunnen inhouden. Hoe dat ook zij, het is nog onduidelijk wanneer precies sprake is van een besluit waartegen beroep kan worden ingesteld (door een ieder of door een belanghebbende?, zie de discrepantie tussen het bepaalde in artikel 7:1 juncto 8:1, lid 1, Awb en art. 4a, lid 7, WRO). Een en ander zal zich in de jurisprudentie moeten uitkristalliseren. Teneinde gelet op het bepaalde in art. 24 WRO geen risico te lopen en om derhalve geen rechten te verspelen, zal de justitiabele er verstandig aan doen om tegen hem onwelgevallige beleidsuitspraken in bedoelde plannen, ook bij twijfel over de status ervan, altijd bezwaar en vervolgens beroep aan te tekenen.

5. Naar aanleiding van de meest recente evaluatie van de WRO (zie: TK 1994–1995, 24254, nrs. 1–2) zal er hoogst waarschijnlijk spoedig duidelijkheid komen over de status van uitspraken in PKB's, streek- en structuurplannen. De regering heeft voorgesteld om in de WRO aan te geven, wanneer zo'n uitspraak een besluit betreft (zie: Bestuursrecht Actueel, nr. 10, oktober 1995, p. 2).

6. De opmerking van de Voorzitter dat het aanbeveling verdient om in het streekplan aan te geven welke onderdelen als besluit moeten worden beschouwd is wellicht ten overvloede. Immers, daartoe verplicht artikel 3:45 Awb al met zoveel woorden. Die verplichting geldt mijns inziens tevens ten aanzien van besluiten in een PKB of een structuurplan.

7. Tot slot wil ik de geïnteresseerde lezer erop attenderen dat de onderwerpelijke uitspraak inmiddels ook is gepubliceerd in: BR 1995, p. 915, met noot van A.A.J. de Gier.

Mr P.C.M. Heinen

Voetnoten

[1]

Zie van ons: Artikel 24 WRO: Bedenkingen tegen een hybride bepaling!, Gst. 7003, p. 65–71 en vervolgens: Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Kluwer-Deventer 1994, p. 72; vgl. tevens: de beraadslagingen over de preadviezen ruimtelijke ordening in: Veranderend bestuursrechtelijk perspectief: m.i.b. het debat dat ik met preadviseur J.A. Lok heb gevoerd over het bestaansrecht van art. 24 WRO naar aanleiding van diens advies 'Omtrent de voorbereiding van ro-besluiten en de mogelijkheden van bezwaar en beroep', VBR publicatie nr. 22, Deventer 1994, in Bouwrecht 1995 op p. 285–289 en tenslotte: P.J.J. van Buuren in zijn noot onder deze uitspraak in: AB 1995, nr. 417, op p. 1208.

[2]

Vgl. voor deze voorgeschiedenis mijn bijdrage: Op weg naar partiële planhiërarchie in de ruimtelijke ordening?!, Toekomstige rechtsbescherming bij streekplan en PKB, in Gst. no. 6950, p.457–465 en mijn naschrift in Gst. no. 6959, p. 71–72; maar vooral het doorwrochte preadvies van A.A.J. de Gier, Schaalveranderingen in de ruimtelijke ordening vanuit juridisch oogpunt bezien, VBR-publicatie nr. 20: Juridisch-bestuurlijke schaalveranderingen in de ruimtelijke ordening, Kluwer-Deventer 1992, p. 57–135.

[3]

Zie: Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie: TK 1992–1993, 22495, nr. 6, p. 69 en de Nota naar aanleiding van het eindverslag, TK 1992–1993, 22495, nr. 10, p. 50; vgl. hierover met name A.A.J. de Gier, De juridische betekenis van het streekplan, diss. Zwolle 1993, p. 256.

[4]

De lezer zal zich wellicht afvragen hoe een en ander valt te rijmen met een zuiver indicatief plan, zoals een structuurplan (vgl. art. 11, lid 1, sub a, Bro 1985: een structuurplan omvat een beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen van het plangebied. Bij een structuurplan lijkt er niet snel sprake te kunnen zijn van een besluit dat op rechtsgevolg is gericht (vgl. A.W. Klaassen, Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk, vierde herziene druk, Vuga-'s-Gravenhage 1994, p. 83, en vooral R.M. van Male, PeeKaaBeetje, NTB 1994, p. 14-15.

[5]

In deze zin: P.J.J. van Buuren, Ch. Backes en A.A.J. de Gier, a.w. p. 282.

[6]

Zie meer daarover in: Gst. 7003, p. 71.