

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 10 oktober 2012, nr. 201113212/1/R4.

(Mrs. P.J.J. van Buuren, J.G.C. Wiebenga, J.C. Kranenburg en T.L.J. Drouen)
m.nt. P.C.M. Heinen¹

(art. 1:2 lid 1 en 2 Awb; art. 3.8 lid 6 en art. 8.2 lid 1 onder a Wro)

AB 2012/396
LJN BX9711

Bestemmingsplan; reactieve aanwijzing doet niet af aan beroep; provinciale belangen; bestuursorgaan. (Marum)

De raad betoogt dat de Afdeling bij uitspraak van 19 oktober 2011 de reactieve aanwijzing heeft vernietigd wat betreft voornoemde zinsnede. Dit heeft tot gevolg dat het voor het college niet mogelijk is om door middel van het instellen van beroep alsnog te bewerkstelligen dat de desbetreffende zinsnede geen onderdeel zal zijn van het vastgestelde plan, aldus de raad.

De raad heeft het besluit tot vaststelling van het plan wat betreft de desbetreffende zinsnede alsnog bekendgemaakt na de voornoemde uitspraak van de Afdeling. Tegen dat besluit kunnen rechtsmiddelen worden aangewend. De omstandigheid dat het college ingevolge art. 3.8 lid 6 Wro een reactieve aanwijzing heeft gegeven, brengt niet mee dat het college geen rechtsmiddel kan instellen tegen de vaststelling van een bestemmingsplan waartegen zich volgens het college provinciale belangen verzetten. Het geven van een reactieve aanwijzing doet niet af aan het bepaalde in art. 8.2 Wro in samenhang met art. 1:2 lid 1 en 2 Awb en brengt dan ook in zoverre geen beperking van het beroepsrecht van het college met zich.

Uitspraak in het geding tussen:
het college van gedeputeerde staten van Groningen,
appellant,
en
de raad van de gemeente Marum,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 maart 2010 heeft de raad het bestemmingsplan 'Buitengebied Marum' vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft het college beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gelijktijdig met de zaken met nrs. 201113216/1/R4 en 201113206/1/R4, ter zitting behandeld op 19 juli 2012, waar het college, vertegenwoordigd door mr. F.H.J. Habraken, werkzaam bij de provincie, en de raad,

vertegenwoordigd door mr. E.H.M. Harbers, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het college heeft aan de raad, bij besluit van 6 april 2010, een aantal aanwijzingen gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Deze reactieve aanwijzingen betroffen onder meer de zinsnede 'niet meer mag bedragen dan 50% van het bebouwde bedrijfsoppervlak, indien het perceel is gelegen tussen besloten houtwallen en' voor zover dit voor de als singelgebied weergegeven percelen is bepaald in de diverse planregels.

Bij uitspraak van 19 oktober 2011, in zaak nr. 201004535/1/R1, heeft de Afdeling het besluit van het college vernietigd voor zover dit onder meer zag op voornoemde zinsnede.

2. De raad betoogt dat de Afdeling bij uitspraak van 19 oktober 2011 de reactieve aanwijzing heeft vernietigd wat betreft voornoemde zinsnede. Dit heeft tot gevolg dat het voor het college niet mogelijk is om door middel van het instellen van beroep alsnog te bewerkstelligen dat de desbetreffende zinsnede geen onderdeel zal zijn van het vastgestelde plan, aldus de raad.

2.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, onder a, van de Wro kan een belanghebbende bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het tweede lid worden ten aanzien van bestuursorganen de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

2.2. De raad heeft het besluit tot vaststelling van het plan wat betreft de desbetreffende zinsnede alsnog bekendgemaakt na de voornoemde uitspraak van de Afdeling. Tegen dat besluit kunnen rechtsmiddelen worden aangewend. De omstandigheid dat het college ingevolge artikel 3.8, zesde lid, van de Wro een reactieve aanwijzing heeft gegeven, brengt niet mee dat het college geen rechtsmiddel kan instellen tegen de vaststelling van een bestemmingsplan waartegen zich volgens het college provinciale belangen verzetten. Het geven van een reactieve aanwijzing doet niet af aan het bepaalde in artikel 8.2 van de Wro in samenhang met artikel 1:2, eerste en tweede lid, van de Awb en brengt dan ook in zoverre geen beperking van het beroepsrecht van het college met zich.

3. De raad betoogt voorts dat het college met het instellen van beroep zijn doel niet kan bereiken en dat het college daarom geen procesbelang heeft. Een gegrondverklaring van het beroep kan immers alleen een vernietiging van de desbetreffende zinsnede bewerkstelligen, hetgeen tot gevolg zou hebben dat het plan zou voorzien in een onbeperkte ontheffingsbevoegdheid voor een grotere maximale bedrijfsvloeroppervlakte, aldus de raad.

¹ Mr. P.C.M. Heinen is werkzaam bij De Kempenaer Advocaten N.V. te Arnhem.

3.1. Het college heeft, anders dan de raad kennelijk meent, procesbelang bij een beoordeling van het bestreden besluit, gelet op de mogelijkheden die artikel 8:72 van de Awb biedt in het geval de Afdeling zou concluderen tot vernietiging van het desbetreffende onderdeel van het bestreden besluit.

4. Het college heeft aan zijn beroep met betrekking tot de desbetreffende zinsnede in de artikelen 11, lid 11.4.1, onder b1 en b2, 12, lid 12.4.1, onder a1, 16, lid 16.4.1, onder a1, 17, lid 17.4.1, onder a1, 18, lid 18.4.1, onder a1, en 26, lid 26.4.1, onder b1, van de planregels ten grondslag gelegd dat de daarin opgenomen ontheffingsbevoegdheden ten onrechte voorzien in een uitbreiding van de gezamenlijke bedrijfsvloeroppervlakte van meer dan 20%. In zoverre is het plan in strijd met artikel 4.27, zevende lid, van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 (hierna: de Verordening), aldus het college.

4.1. De raad verwijst naar paragraaf 6.6.3 van de plan-toelichting en de notitie 'Westerkwartier Bedrijvigheid Buitengebied'. Volgens de raad heeft hij het college op grond van artikel 4.28, derde lid, van de Verordening herhaaldelijk verzocht om een regiospecifieke regeling vast te stellen.

4.2. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wro, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen en de daarbij behorende toelichting, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Provinciale staten van Groningen hebben de Verordening op de voet van artikel 4.1, eerste lid, van de Wro op 17 juni 2009 vastgesteld. De Verordening is op 1 juli 2009 bekendgemaakt en bij besluit van 2 februari 2010 met terugwerkende kracht tot en met 22 december 2009 in werking getreden met uitzondering van, voor zover van belang, artikel 4.20 tot en met artikel 4.30 uit titel 4.3.

Op 28 april 2010 is titel 4.3, met uitzondering van artikel 4.27, achtste lid, in werking getreden. Provinciale staten van Groningen hebben de Verordening op 2 februari 2011 gewijzigd vastgesteld. Artikel 4.27, achtste lid, is daarbij omgenummerd naar artikel 4.27, zevende lid. Dit besluit is in werking getreden op 1 april 2011.

Uit het voorgaande volgt dat artikel 4.27, achtste lid, thans het zevende lid, van de Verordening ten tijde van de vaststelling van het plan op 1 maart 2010 wel is vastgesteld, maar nog niet in werking was getreden.

4.3. In artikel 4.27, achtste lid, zoals deze bepaling luidde ten tijde van de vaststelling van het plan, is, voor zover hier van belang, het volgende bepaald:

Een bestemmingsplan stelt regels ten aanzien van de uitbreidingsmogelijkheden van bestaande niet-agrarische bedrijven. Deze regels betreffen in elk geval:

- a. de beperking van de uitbreidingsmogelijkheden, niet zijnde biomassavergisting als industriële activiteit, tot een eenmalige uitbreiding van de totale vloeroppervlakte van de bestaande bedrijfsbebouwing tot een percentage dat de 20% niet mag overstijgen;

[...]

Voorname artikelen van de planregels hebben betrekking op de bestemmingen 'Bedrijf', 'Bedrijf – Garage', 'Detailhandel', 'Detailhandel – Tuincentrum', 'Horeca' en 'Sport – Ma-nege'. Ingevolge deze artikelen mag de gezamenlijke vloeroppervlakte niet meer bedragen dan de oppervlakte zoals deze was toegestaan en vergund ten tijde van het ter visie leggen van het ontwerpplan. Ingevolge de desbetreffende artikelen kan het college van burgemeester en wethouders, voor zover hier van belang, hiervan ontheffing verlenen ten behoeve van een grotere maximale oppervlakte. Voor als 'singelgebied' aangegeven percelen is hierbij, voor zover hier van belang, het volgende bepaald:

"burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen (...) ten behoeve van een grotere maximale oppervlakte, indien en voor zover het perceel (...) is aangegeven als 'singelgebied', in welk geval de uitbreiding niet meer mag bedragen dan 50% van het bestaande bebouwde bedrijfsoppervlak, indien het perceel is gelegen tussen besloten houtwallen en niet meer dan 20% van bestaande bebouwde bedrijfsoppervlak indien het perceel is gelegen in een open laagte".

4.4. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 20 juni 2012, zaak nr. 201009225/1/R2, dient de raad, hoewel hij bij de vaststelling van het plan niet is gebonden aan hetgeen is bepaald in de nog niet in werking getreden Verordening, daarmee wel rekening te houden, hetgeen betekent dat het beleid, zoals neergelegd in deze Verordening, in de belangenafweging dient te worden betrokken.

Niet in geschil is dat het plan wat betreft voornoemde artikelen niet overeenkomstig de Verordening is vastgesteld. In de plantoelichting staat dat de raad met het plan heeft beoogd een regiospecifieke regeling vast te stellen, waarbij het nee-tenzij principe wordt gehanteerd. Dit betekent dat er geen uitbreidingsmogelijkheden worden geboden, tenzij aan een aantal ruimtelijk-kwalitatieve regels wordt voldaan. In de plantoelichting staat voorts dat de raad door maatwerk uitbreidingsmogelijkheden wil bieden aan de desbetreffende bedrijven. De belangrijkste eisen hiervoor zijn kwaliteit en een goede landschappelijke inpassing. Daarnaast is een voorwaarde voor uitbreiding van de oppervlakte dat de desbetreffende ondernemer aannemelijk heeft gemaakt dat een verplaatsing naar een bedrijventerrein niet tot de mogelijkheden behoort. De uitbreiding van bedrijven mag ook de natuur- en landschapswaarden en belangen van derden niet onevenredig aantasten. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de planregels.

Uit het voorgaande volgt dat de raad de Verordening in zijn afweging heeft betrokken en daarbij een doorslaggevend belang heeft toegekend aan het leveren van maatwerk voor uitbreidingsmogelijkheden van de desbetreffende bedrijven. In hetgeen het college heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog faalt.

5. In hetgeen het college heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep is ongegrond.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Recht doende in naam der Koningin:
verklaart het beroep ongegrond.

Naschrift

1. Bovenstaande Afdelingsuitspraak komt – kort samengevat – op het navolgende neer. GS van Groningen hadden eerder betreffende een onderdeel van het door de gemeenteraad van Marum vastgestelde bestemmingsplan een reactieve aanwijzing ex art. 3.8 lid 6 Wro gegeven. Door de Afdeling was die aanwijzing eerder – bij haar uitspraak van 19 oktober 2011 – gedeeltelijk vernietigd. De raad heeft ná die Afdelingsuitspraak het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wat het bewuste onderdeel betreft alsnog bekendgemaakt. (Dat is in de Wro niet goed geregeld en volgt onder meer uit: ABRvS 15 april 2011; r.o. 2.9.7, *AB* 2011/228, m.nt. A.A.J. de Gier; ABRvS 24 augustus 2011, *TBR* 2011/184 en ABRvS 5 oktober 2011, *TBR* 2011/185, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; *BR* 2012/16, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker.) Voor belanghebbenden staat tegen dat besluit dan weer beroep open bij de Afdeling. De Afdeling stelt duidelijk dat de omstandigheid dat GS eerder een reactieve aanwijzing hadden gegeven hier niet afdoet aan de beroepsmogelijkheid die aan hen op grond van art. 8.2 lid 1 onder a Wro jo. art. 1:2 lid 1 en 2 Awb toekomt.

2. Een reactieve aanwijzing heeft tot gevolg dat een het aangewezen deel van het bestemmingsplan geen onderdeel meer blijft uitmaken van een bestemmingsplan, zoals dat is vastgesteld. Tegen dat onderdeel kan geen beroep worden ingesteld. Voor gebruikmaking van de reactieve aanwijzing geldt als procedureel vereiste dat GS eerst een zienswijze over het planonderdeel bij de gemeenteraad moeten hebben ingediend (art. 3.8 lid 6 jo. art. 3.8 lid 4 Wro). Indien GS in beroep willen komen tegen een (onderdeel van een) bestemmingsplan geldt eveneens als vereiste dat zij ter zake een zienswijze bij de gemeenteraad hebben ingediend. In art. 3.8 lid 2 Wro is geregeld dat er geen zienswijze en beroep openstaan na een eerdere beroepsmogelijkheid. De wetgever heeft daarmee beoogd rechtsbeschermingsdoublures te voorkomen. Er kunnen daarom geen zienswijzen naar voren worden gebracht en ingevolge art. 6:13 Awb kan evenmin beroep worden ingesteld als het ontwerp van het bestemmingsplan zijn grondslag vindt in een aanwijzing die betrekking had op een concreet aange-

geven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is. Deze regeling doet sterk denken aan art. 24 WRO (oud), waarin een dergelijke beperking van de rechtsbeschermingsvoorziening was gekoppeld aan de concrete beleidsbeslissing ex art. 4a lid 1 WRO (oud) die als een besluit ex art. 1:3 lid 1 Awb werd aangemerkt (zie hierover W.J. van Zundert, *T&C, Ruimtelijk bestuursrecht* 2010, art. 3.8 Wro, aant. 4 en P.C.M. Heinen & A.F.J.M. Janssen, 'Artikel 24 WRO: bedenkingen tegen een hybride bepaling!', *Gst.* 1995/1). Bovenstaande uitspraak ziet evenwel niet op die situatie. Het ging er hier om dat de Afdeling eerder in haar uitspraak van 19 oktober 2011 betreffende de bewuste reactieve aanwijzing had vastgesteld dat die uitsluitend betrekking had op de frases 'niet meer mag bedragen dan 50% van het bebouwde bedrijfsoppervlak indien het perceel is gelegen tussen besloten houtwallen' en 'voor zover dit voor de als singelgebied weergegeven percelen is bepaald in de diverse planregels', zodat het aanwijzingsbesluit in zoverre niet het door het college van GS beoogde gevolg had. In dat verband overwoog de Afdeling dat het onherroepelijk worden van de aanwijzing ertoe zou leiden dat het plan voor percelen voor het singelgebied gelegen tussen de besloten houtwallen voorzag in ontheffingsbevoegdheden die een grotere maximale oppervlakte van de gezamenlijke bedrijfsvloeroppervlakte mogelijk maakten, zulks zonder nadere beperking. Aangezien dat niet overeenkwam het hetgeen GS met de aanwijzing hadden beoogd, hadden zij zich in redelijkheid volgens de Afdeling niet op het standpunt kunnen stellen dat deze reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk was. In zoverre oordeelde de Afdeling het aanwijzingsbesluit in strijd met art. 3:8 lid 6 jo. art. 4.2 lid 1 Wro en verklaarde het beroep van de raad en B&W op dat punt gegrond. Deze aanwijzing miste dus evident haar doel, wat samenhangt met de beperkte mogelijkheden die het aanwijzingsinstrument kent. Bij aanwijzing kunnen namelijk alleen onderdelen van een bestemmingsplanregeling worden geschrapt. In plaats daarvan kan door middel van een aanwijzing geen andere formulering van de planregel dwingend aan de gemeenteraad worden opgedragen. De raad bestrijdt hier het provinciaal belang bij het beroep tegen de vaststelling van het bestemmingsplan. De Afdeling volgt de raad daarin niet en ziet wel degelijk nog een procesbelang voor GS weggelegd, aangezien het beroep tegen het bestemmingsplan kan leiden tot vernietiging van het bewuste bestemmingsplanonderdeel, waarbij de mogelijkheden van art. 8:72 Awb kunnen worden toegepast. Daarbij kan worden gedacht aan de opdracht van de Afdeling aan de gemeenteraad om – met inachtneming van haar uitspraak – een nieuw besluit omtrent het bestemmingsplan te nemen of aan de mogelijkheid die de Afdeling heeft om zelf in een zaak te voorzien. Dat laatste zou vanuit het oogpunt van een finale geschilbeslechting mijn voorkeur genieten. Het is al vaste Afdelingsrechtspraak dat de reactieve aanwijzing en het bestemmingsplanberoep door GS als alternatieven benut mogen worden (zie o.a.: ABRvS 20 oktober 2010, *AB* 2010/298, m.nt. A.A.J. de Gier; *TBR* 2011/10, m.nt. H.J. de Vries; *BR* 2011/4, m.nt. M.Y.C.L. de Wit en ABRvS 15 april 2011, *AB* 2011/228, m.nt. A.A.J. de Gier en

ABRvS 2 mei 2012, AB 2012/163, m.nt. A.G.A. Nijmeijer). In deze uitspraak is door de Afdeling nu uitgemaakt dat een bestemmingsplanberoep door GS zelfs op een eerder door hen ingezette reactieve aanwijzing mag volgen, ook wanneer die aanwijzing is vernietigd.

Zo lijkt aan de provincie 'dubbelop' rechtsbescherming te worden gegund.

3. Op dezelfde datum heeft de Afdeling nog in een andere zaak die sterk lijkt op de onderhavige zaak in dezelfde zin besloten (zie ABRvS 10 oktober 2012, AB 2012/378, m.nt. A.A.J. de Gier). Die andere zaak speelde in de gemeente Leek. Terecht merkt de annotator daar op dat het oordeel van de Afdeling in meer algemene zin nog kan worden verklaard met het verschil in doel dat bij reactieve aanwijzing een ander is dan in geval van een bestemmingsplanberoep. De reactieve aanwijzing is een interventiebevoegdheid en met het bestemmingsplanberoep wordt een rechtmatigheidstoetsing door de rechter beoogd. In beide gevallen gaat het primair wel om de zekerstelling door GS van hun provinciale belangen. Aangezien door de Afdeling tamelijk snel wordt aangenomen dat er een provinciaal belang in het geding is, als dat namens GS zodanig wordt voorgesteld, is door J.W. van Zundert al eens terecht opgemerkt:

"Een provinciaal belang is provinciaal belang als er provinciaal belang op staat";

in 'De reactieve aanwijzing uit de Wro', Gst. 2012/30. In de literatuur is dat ook wel geduid als de toepassing van 'blanco aanwijzingsbevoegdheden' die op gespannen voet staan met art. 124 lid 2 Gw, zoals is uiteengezet door: J.M.H.F. Teunissen, 'Nieuw omgevingsrecht', Gst. 2007/38, p. 172 en 'De constitutionele positie van decentrale overheden in de wetgevingsadvisering van de Raad van State', Gst. 2012/28. Van belang is nog wel op te merken dat de reactieve aanwijzing als een soort ultimatum remedium of noodrembevoegdheid wordt beschouwd, wat de wetgever vooral met een 'dubbele' motiveringsplicht tot uitdrukking heeft willen brengen. Die motiveringseisen volgen uit: art. 4.2 lid 1 en art. 3.8 lid 6 Wro. Ten eerste moet dan in geval van een provinciale aanwijzing worden gemotiveerd welke provinciale belangen het gebruik ervan noodzakelijk maken. Ten tweede moet daarbij worden aangegeven welke feiten, omstandigheden en overwegingen aan de aanwijzing ten grondslag liggen die de provincie beletten het betrokken belang met andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen. De Afdeling lijkt die motivering overigens terughoudend te toetsen. (Zie over de verzwaarde motiveringsplicht bij de reactieve aanwijzing verder: M.Y.C.L. de Wit onder ABRvS 18 juli 2012, BR 2012/133.) Dergelijke motiveringseisen gelden niet bij een provinciaal bestemmingsplanberoep.

4. Doorgaans wordt een reactieve aanwijzing van GS gebaseerd op een (in voorbereiding zijnde) provinciale verordening ex art. 4.1 Wro. Zie hierover verder: ABRvS 2 februari 2011, TBR 2011/62, m.nt. A.A.J. de Gier; AB 2011/81, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; BR 2011/72, m.nt. W.J. Bosma en het

overzichtsartikel van: H. Doornhof & C.N.J. Kortmann, 'De reactieve aanwijzing', BR 2011/128. In r.o. 4.4 borduurt de Afdeling in de onderhavige uitspraak voort op haar rechtspraak die al was ingezet met haar uitspraak van 30 juni 2010, TBR 2010/200, m.nt. H.J. de Vries. De gemeenteraad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan alleen de algemene regels van een provinciale verordening ex art. 4.1. Wro en de AMvB (Barro: Stb. 2011, 666) ex art. 4.3 Wro in acht te nemen. Hij is niet gebonden aan Rijksbeleid of provinciaal beleid (bijv. een provinciale structuurvisie). De raad dient met dat beleid wel rekening te houden, maar mag daarvan bij de vaststelling van een bestemmingsplan gemotiveerd afwijken. Dat komt erop neer dat de raad dat beleid in zijn belangenafweging dient te betrekken. De vraag of, en zo ja in hoeverre, provinciaal beleid of bestuurlijke afspraken (bijv. een convenant of bestuursakkoord) de grondslag kan vormen voor een reactieve aanwijzing laat ik kortheidshalve rusten. Grof gesteld lijkt een dergelijke grondslag wel te kunnen worden gevonden in 'bestendig beleid', maar niet in bestuurlijke afspraken die volgens de Afdeling in het systeem van de Wro niet meer dan een inspanningsverplichting kunnen inhouden. De geïnteresseerde zij verder verwezen naar: ABRvS 2 februari 2011, AB 2011/81, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en diens oratie: *Afspraken van belang*. Over sturing en regie in het omgevingsrecht, Den Haag: IBR 2009; ABRvS 29 juni 2011, AB 2011/347, m.nt. A.A.J. de Gier; ABRvS 27 juni 2012, AB 2012/187, m.nt. A.A.J. de Gier en diens bijdrage: 'Van oude dingen die maar moeizaam voorbijgaan. Provinciaal reactief toezicht ingevolge de Wet ruimtelijke ordening', Agr.r. 2012, p. 28 e.v.

5. In dit kader kan ook nog worden gedacht aan andere toezichtinstrumenten die door GS ingezet hadden kunnen worden. Met een proactieve aanwijzing had de inwerkingtreding van het bestemmingsplan niet kunnen worden tegengehouden en een inpassingsplan zou te omslachtig zijn geweest voor het geval waar slechts enkele planregels in het geding waren. Dat zal GS in eerste instantie hebben bewogen tot de inzet van een reactieve aanwijzing. Naar mijn idee zullen GS destijds evenmin hebben overwogen om in plaats van een reactieve aanwijzing beroep in te stellen, omdat beroep meer in de rede ligt indien de inwerkingtreding van het gehele bestemmingsplan belemmerd zou moeten worden. Hoe dit ook zij, van de Afdeling krijgt het college van GS de mogelijkheid geboden om de in het geding zijnde planregels verder in beroep te laten toetsen en beoordelen. Wellicht is het tijd om nog eens kritisch naar het instrument van de reactieve aanwijzing te kijken. Per 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in werking getreden (Stb. 2012, 233 en Stb. 2012, 276). Die wet voorziet in instrumenten als het 'indeplaatsstellingsbesluit' voor toezichthoudende bestuursorganen bij taakverwaarlozing alsmede schorsing en vernietiging van besluiten door de Kroon. Daarmee zijn de toezichtinstrumenten die al bestonden min of meer herijkt. De Wrgt heeft geleid tot enige aanpassingen van met name de Provinciewet en de Gemeentewet. De verwaarlozingsregeling is beperkt tot medebewind en individuele gevallen en ziet niet meer op autonome besluitvorming. Voordat de

toezichtmiddelen mogen worden ingezet, moet eerst een zogenoemde 'bestuurlijke interventieladder' worden doorlopen. Dat komt neer op een voorafgaand aan een mogelijk in interventie te volgen procedure waarmee wordt beoogd te voorkomen dat zo'n ingrijpend middel té lichtvaardig wordt ingezet. Met de Wrgt is beoogd om de specifieke toezichtinstrumenten, zoals de goedkeuring, de verklaring van geen bezwaar, de proactieve en de reactieve aanwijzing, de vordering tot handhaving of de intrekking van een vergunning, zo veel mogelijk te vervangen door in de Provinciewet en de Gemeentewet opgenomen generieke toezichtmiddelen (MvT: *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 3). De in de Wrgt geïnteresseerde lezer verwijs ik graag naar het *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht* van augustus 2012, nr. B-15428, uitgegeven door BZK, IPO en VNG.

6. In de literatuur is in het licht van de Wrgt al veelvuldig voorgesteld om de figuur van de reactieve aanwijzing af te schaffen. De gedachte daarbij is dat de Minister van IenM en GS zich evenzogoed zouden kunnen bedienen van het algemene toezichtinstrumentarium dat de Wrgt biedt om bijvoorbeeld te borgen dat geen bestemmingsplan wordt vastgesteld dat in strijd zou zijn met een nationaal belang respectievelijk een provinciaal belang. Voor zover ik heb kunnen nagaan, ziet het er niet naar uit dat de reactieve aanwijzing op korte termijn als specifiek toezichtinstrument uit de Wro zal verdwijnen. Het Kabinet Balkenende IV heeft de discussie over een eventuele afschaffing van deze toezichtfiguur in ieder geval uitgesteld tot de evaluatie van de Wro in 2013 (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VII, nr. 61). Zie voor de desbetreffende literatuur: A.A.J. de Gier, 'Een lang maar onzeker bestaan. De gedaantewisseling van het provinciale toezicht in de ruimtelijke ordening', De Gier e.a. (Red.), *Goed verdedigbaar* (Liber amoricum voor P.J.J. van Buuren), Deventer: Kluwer 2011, p. 301; H.J. de Vries onder ABRvS 20 oktober 2012, *TBR* 2011/10; J.W. van Zundert, 'De reactieve aanwijzing uit de Wro', *Gst.* 2012/30; J.M.H.F. Teunissen & C.B.M. van Haaren-Dresens, 'Van specifiek naar generiek; het rapport van de Commissie Oosting en de kabinetsreactie over het interbestuurlijk toezicht', *Gst.* 2012/30 en vgl. J.M.H.F. Teunissen in zijn oratie: *Alternatieve regelgeving en eigen verantwoordelijkheid*, Nijmegen: WLP 2007, p. 68, waar hij signaleert dat met de nieuwe Wro een overdaad aan interventie-instrumenten is gecreëerd en vgl. tevens: A.A.J. de Gier, 'Het decentralisatiebeginsel als mantra in het ruimtelijk bestuursrecht', *TBR* 2012/66. In lijn met het advies van de Commissie Oosting c.q. haar rapport *Van generiek naar specifiek* zou ik er met bovengenoemden voor willen pleiten om de reactieve aanwijzing als specifiek toezichtinstrument af te schaffen.

P.C.M. Heinen