

# Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro

*Edwin Buitelaar  
Arjan Bregman  
Pieter van Ree  
Friso de Zeeuw*

Paper 2014 – 09  
Oktober 2014





# Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro

## In opdracht van IPO en VNG

"Het onderzoek en de rapportage zijn begin 2014 afgerond en gebaseerd op informatie die tot dat moment was verzameld. Vanwege overleg over de implicaties van het onderzoek tussen IPO en VNG is besloten om de publicatie van het rapport uit te stellen. De inhoud van het rapport is evenwel ongewijzigd.

*Edwin Buitelaar  
Arjan Bregman  
Pieter van Ree  
Friso de Zeeuw*

*Met medewerking van Regina Koning, Peter Schils en Aster Veldkamp*

*ASRE papers ISSN 1878-4607*

*ASRE Research Center | Amsterdam School of Real Estate | Postbus 140 | 1000 AC Amsterdam |  
T 020 – 668 1129 | F 020 – 668 0361 | [research@asre.nl](mailto:research@asre.nl)*



# Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding en probleemstelling	2
1.2	Analysekader	2
1.3	Dataverzameling	3
1.4	Leeswijzer	4
2	Lokaal wat kan, provinciaal wat moet	5
2.1	Afbakening provinciaal belang	6
2.2	De afbakening van het provinciaal belang in de praktijk	7
2.3	Gedetailleerdheid verordeningen	10
3	Zoveel mogelijk proactief, zo min mogelijk reactief	12
3.1	Gebruik reactieve aanwijzing	12
3.2	Faciliteren reactief handelen via de verordening	20
4	Scheiding van normstelling en visievorming	23
4.1	Toekennen rechtsgevolgen aan indicatieve documenten	23
4.2	Open normstelling	24
5	Conclusies	26
	Literatuur	28
	Bijlage 1 Analyse kader provinciale verordeningen	29
	Bijlage 2 Respondenten	34
	Bijlage 3 Analyse ruimtelijke verordeningen jan 2014	35

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en probleemstelling

Sinds 2008 maken provincies onder de nieuwe Wro ruimtelijke verordeningen en hebben ze de mogelijkheid om gemeenten een reactieve aanwijzing te geven. In het kader van de Omgevingswet wilden het IPO en de VNG een onafhankelijk onderzoek laten doen naar de doorwerking van het provinciale beleid onder de nieuwe Wro. Dit praktijkonderzoek spitst zich toe op de vertaling van het beleid in ruimtelijke verordeningen, de wijze waarop gemeenten rekening houden met het beleid en de inzet van de reactieve aanwijzing waarmee provincies de doorwerking van het beleid kunnen afdwingen. Het gaat hier in eerste instantie om een empirische verkenning. Op basis van deze verkenning zijn, waar nodig en mogelijk, verdere implicaties geformuleerd voor de uitvoeringspraktijk en eventueel voor de nieuwe Omgevingswet.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

*Hoe verloopt de doorwerking van provinciaal beleid via het Wro-instrumentarium, primair gezien in het licht van de doelstellingen van de Wro, en welke aanbevelingen tot verbetering dienen zich aan?*

## 1.2 Analyse kader

In lijn met de ex-durante evaluatie Wro (PBL, 2010, 2012) zal de werking van het Wro-instrumentarium aan de hand van een drietal doelstellingen, dat in de wetsgeschiedenis en de Memorie van Toelichting naar voren is gebracht, worden onderzocht:

- 1) Lokaal wat kan, provinciaal wat moet;
- 2) Zo veel mogelijk proactief, zo min mogelijk reactief;
- 3) Scheiding van normstelling en visievorming.

Ad 1) Uit de ex-durante Wro is al gebleken dat het niet altijd mogelijk is om de mate van doelbereik (van de doelen van de Wro) heel direct te bepalen. De wetgever laat de bepaling van wat van provinciaal belang is over aan de provincies zelf; zij bepalen wat provinciaal 'moet'. Echter, wat we wel kunnen laten zien is de manier waarop provincies dit provinciaal belang afbakenen. Hoe ver gaan ze daarin? En in hoeverre verschillen provincies hierin? In Hoofdstuk 2 wordt dit criterium verder geoperationaliseerd. Daarnaast zal worden gekeken naar de mate van detail waarin de provinciale belangen in de verordening worden vastgelegd.

Ad 2) Alle provincies, met uitzondering van Limburg en Flevoland (met uitzondering van Oostvaarderswold), beschikken inmiddels over een ruimtelijke verordening, waarmee normen per definitie vooraf bekend zijn. Er is dus sprake van proactieve normstelling. Om te bezien in welke mate er daarnaast sprake is van reactief handelen (om toe te zien op naleving van de verordening), zal in hoofdstuk 3 worden gekeken naar het gebruik door provincies van de zienswijze, het beroep en de reactieve aanwijzing ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsvergunningen in afwijking van het bestemmingsplan. Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de inmiddels relatief omvangrijke jurisprudentie rondom de reactieve aanwijzing.

Daarnaast kan ook via de verordening reactief provinciaal handelen bij lokale besluitvorming worden gefaciliteerd. In de twee rapportages in het kader van de ex-durante evaluatie Wro kwam naar voren dat sommige provincies werkten met vergaande verbodsbepalingen in combinatie met de ontheffingsmogelijkheid. Dit werd door sommigen geduid als 'verkapte goedkeuring' en meer passend bij de WRO dan de Wro. Met het van kracht worden van de Spoedwet Wro op 1 oktober 2012 is het ontheffingsstelsel zoals dat zich in de praktijk had ontwikkeld, komen te vervallen. Ontheffing mag alleen worden verleend als er sprake is van "bijzondere omstandigheden". Het gaat daarbij om onvoorziene omstandigheden. Veelvuldig gebruik wordt daarmee aan banden gelegd. Dit wil niet zeggen dat er geen andere flexibiliteitsbepalingen kunnen zijn die specifieke gemeentelijke planologische besluiten mogelijk maken (of verbieden), zoals bepalingen waarin de instemming van GS als voorwaarde voor afwijking van de regels wordt gesteld. Flexibiliteitsbepalingen die strekken tot een eventuele aanpassing van de algemene regels zelf, zoals de wijzigingsbevoegdheid en het stellen van nadere regels, blijven buiten beschouwing.

Ad 3) Met de komst van de Wro is er de *jure* een scheiding gekomen tussen normstelling en visievorming. Daar waar onder de WRO visie en normering in het streekplan door elkaar liepen, zijn beide met de komst van de verordening en de structuurvisie gescheiden. Echter, in de tweede rapportage van de ex-durante evaluatie Wro werd geconstateerd dat in toenemende mate indicatieve beleidsdocumenten, in het bijzonder ten aanzien van 'ruimtelijke kwaliteit', via verwijzing in de verordening rechtsgevolgen kregen. Hiermee wordt het onderscheid visievorming en normstelling de *facto* meer diffuus. In deze rapportage komt de huidige stand van zaken op dit punt aan de orde.

Ook zal worden gekeken naar het gebruik van 'open normen', zoals bijvoorbeeld het begrip 'ruimtelijke kwaliteit'. Deze zijn namelijk ook een indicatie van de mate van scheiding van visievorming en normstelling. Het lastige is dat dit niet dichotoom is: open versus gesloten. In de praktijk is een continuüm met allerlei tussenvormen zichtbaar. Het is daarmee niet goed mogelijk om op dit punt alle bepalingen systematisch te rubriceren. Het onderwerp open normstelling zal meer casuïstisch worden behandeld in hoofdstuk 4. Ook zal worden stilgestaan bij de gevolgen hiervan op de rechtspraak.

In bijlage 1 zijn alle elementen uit de bovenstaande onderzoeks aanpak die alleen betrekking hebben op de analyse van de verordeningen onder elkaar gezet en ter illustratie toegepast op de verordening van de provincie Groningen, om te laten zien hoe we te werk zijn gegaan. Het voert te ver om dat voor elke provincie in dit verband te rapporteren.

### 1.3 Dataverzameling

Gelet op de beperkte tijd die beschikbaar was, is een aantal keuzes gemaakt om het onderzoek behapbaar te houden. De belangrijkste keuze is geweest om voor een deel gebruik te maken van bestaande (empirische) kennis. Het gaat hierbij met name, maar niet uitsluitend, om de kennis die reeds is verzameld in het kader van de ex-durante evaluatie Wro door het PBL.

Deze kennis is ten dele niet meer actueel; de ex-durante evaluatie Wro had betrekking op de eerste drie jaar na inwerkingtreding van de wet (juli 2008 – juli 2011). Op een aantal punten is

die kennis uitgebreid tot en met 2013, oftewel tot ruim 5 jaar na inwerkingtreding. Hierbij gaat het om:

- Actualisatie beschrijvende statistieken over gebruik provinciaal instrumentarium; het gaat hierin het bijzonder om gebruik zienswijzen, beroep en reactieve aanwijzingen (verkregen via de provincies);
- Actualisatie en analyse jurisprudentie, met name met betrekking tot de reactieve aanwijzing, in combinatie met de verordening (verkregen via [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl));
- Analyse ruimtelijke (ontwerp-)verordeningen (met name aandacht voor afbakening provinciaal belang en omgang met de scheiding normstelling en visievorming). Deze analyse is deels nieuw, deels een actualisatie van de analyse die reeds heeft plaatsgevonden in het kader van de ex-durante evaluatie;
- Aanvullende interviews wanneer voornoemde data-actualisaties en analyses daar aanleiding toe hebben geven. In dit onderzoek is gekozen voor aanvullende gesprekken met de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland en Groningen. Voor de eerste twee is gekozen omdat deze relatief veel gebruik maken van zienswijzen en reactieve aanwijzingen. Groningen daarentegen maakt juist relatief weinig gebruik van deze bevoegdheden, hetgeen ook relevante inzichten oplevert. Daarbij is Groningen interessant omdat in discussies deze provincie vaak als voorbeeld wordt genoemd van een provincie die haar provinciaal belang ruim definieert. Daarnaast is binnen elk van deze provincies gesproken met een gemeente (respectievelijk Tilburg, Zoetermeer en Winsum). In bijlage 2 staat een overzicht van de respondenten.

Een andere inperking betreft de nadruk op verordeningen en reactieve aanwijzingen, vanwege de actuele discussies hieromtrent. Hiermee blijven met name de structuurvisies, inpassingsplannen<sup>1</sup> en proactieve aanwijzingen<sup>2</sup> goeddeels onbesproken.

## 1.4 Leeswijzer

De rapportage bestaat uit vijf hoofdstukken. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 wordt de analyse van de doorwerking van provinciaal beleid via het Wro-instrumentarium aan de hand van de drie bovengenoemde doelen van de Wro besproken. Het laatste hoofdstuk is het conclusiehoofdstuk, waarin ook aanbevelingen voor de praktijk van de ruimtelijke ordening worden gedaan.

---

<sup>1</sup> In de periode 2008-2013 is in totaal 48 keer een provinciaal inpassingsplan vastgesteld. Het gaat vooral om plannen in kader van weginfrastructuur, groenstructuren en ruimte voor de rivier.

<sup>2</sup> Lange tijd is er geen gebruik gemaakt van de proactieve aanwijzing. Maar in 2012 en 2013 is dat in totaal vier keer wel gebeurd (waarvan twee keer door de provincie Utrecht). Bovendien heeft de provincie Noord-Brabant er een paar in voorbereiding. Dit is direct het gevolg van het wegvallen van de ontheffingsmogelijkheid zoals die voor 1 oktober 2012 bestond. Om toch medewerking te kunnen verlenen aan een lokaal planologisch besluit dat de provincie ook wenselijk acht, maar dat tegelijkertijd strijdig is met de verordening, heeft de provincie Noord-Brabant nu een paar keer besloten tot het geven van een proactieve aanwijzing.



## 2 Lokaal wat kan, provinciaal wat moet

Wat van provinciaal belang is bepalen provincies zelf, daar komt het kortgezegd volgens de Wro op neer. De provinciale belangen die provincies juridisch willen laten doorwerken in gemeentelijke plannen krijgen bij alle provincies, behalve Limburg<sup>3</sup>, een plek in de provinciale verordening. Sommige provincies hebben separate ruimtelijke verordeningen (zoals Fryslân, Gelderland en Zuid-Holland), andere beschikken over een omgevingsverordening waarin de ruimtelijke verordening samen met de beleidsterreinen water en milieu is geïntegreerd (zoals Drenthe en Groningen). De provincie Flevoland heeft geen provinciedekkende verordening op het gebied van ruimte, maar beschikt over een gebiedsgerichte aspectverordening voor de ecologische verbindingzone Oostvaarderswold. Voor de rest van het grondgebied maakt de provincie gebruik van beleidsregels (PBL, 2012: 77). Het is van belang te benadrukken dat we ons richten op ruimtelijke verordeningen of het ruimtelijk deel van omgevingsverordeningen. In tabel 1 is een overzicht te vinden van de door ons geraadpleegde verordeningen<sup>4</sup>.

Tabel 1: Geraadpleegde verordeningen

<b>Groningen</b>	Omgevingsverordening provincie Groningen 2009	9 maart 2011	Geconsolideerde <sup>5</sup> versie 1 juni 2013
<b>Drenthe</b>	Provinciale omgevingsverordening Drenthe	14 april 2011	Geconsolideerde versie 6 juli 2013
<b>Overijssel</b>	Omgevingsverordening Overijssel 2009	10 september 2009	Versie 12 september 2013
<b>Gelderland</b>	Ruimtelijke verordening Gelderland	15 december 2010	Geconsolideerde versie 19 december 2012
<b>Noord-Brabant</b>	Verordening Ruimte 2012	11 mei 2012	Geconsolideerde versie 1 juni 2012
<b>Noord-Holland</b>	Provinciale ruimtelijke verordening structuurvisie	21 juni 2013	Geconsolideerde versie maart 2013
<b>Utrecht</b>	Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013	4 februari 2013	Versie 4 februari 2013
<b>Fryslân</b>	Verordening Romte Fryslân 2011	15 juni 2011	Versie 15 juni 2011

<sup>3</sup> Inmiddels is het moratorium op een ruimtelijke verordening in Limburg verdwenen. Op het moment van schrijven is een verordening op enkele onderdelen van het ruimtelijk beleid in de maak.

<sup>4</sup> Deze documenten zijn geraadpleegd in januari 2014. Tussen dat moment en publicatie van het rapport kunnen documenten zijn aangepast. Deze aanpassingen zijn niet meegenomen in de analyse.

<sup>5</sup> Onder geconsolideerd wordt verstaan dat alle wijzigingen die in de loop van de tijd zijn doorgevoerd, in de onderhavige versie zijn opgenomen.

<b>Flevoland</b>	Verordening voor de fysieke leefomgeving 2012	22 december 2012	Versie 22 december 2012
<b>Zeeland</b>	Verordening Ruimte Provincie Zeeland	28 september 2012	Versie 28 september 2012
<b>Zuid-Holland</b>	Visie op Zuid-Holland Verordening ruimte	2 juli 2010	Geconsolideerde versie 30 januari 2013

## 2.1 Afbakening provinciaal belang

Zoals gezegd, of iets van provinciaal belang is bepaalt de provincie in principe zelf. In de uitspraak van ABRvS 16 februari 2011, zaaknr. 201005138/1/R3 geeft de Afdeling bestuursrechtspraak een nadere uitleg wat te verstaan onder provinciaal belang: *“Dit brengt mee dat voor het antwoord op de vraag of een belang een provinciaal belang is, bepalend is of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten.”* Het criterium, afgeleid uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, is dus dat het moet gaan om bovengemeentelijke aspecten. Het hoeft daarbij expliciet niet om zwaarwegende belangen te gaan. Deze overweging is in meerdere uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak aangehaald en bevestigd<sup>6</sup>.

Het criterium van provinciaal belang wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak marginaal getoetst. Er wordt getoetst aan de vraag of provinciale staten ‘in redelijkheid’ hebben kunnen besluiten om het desbetreffende belang te benoemen tot een provinciaal belang.<sup>7</sup> Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit een recente zaak (ABRvS 14 augustus 2013, zaaknr. 201109447/1/R3) waar een gemeenteraad betoogde dat GS het instrument van de reactieve aanwijzing ten onrechte aanwendt om zich op detailniveau met gemeentelijke besluiten te bemoeien. Volgens de gemeente dient het primaat in de ruimtelijke ordening bij de gemeenteraad te liggen. De Afdeling verwijst naar de uitspraak van 16 februari 2011 waarin de standaardoverweging is gegeven met betrekking tot de vraag of er sprake is van een provinciaal belang.<sup>8</sup> De Afdeling beziet of de belangen zijn opgenomen in de provinciale verordening. Is dat het geval dan ziet de Afdeling geen reden te oordelen dat er geen sprake is van een provinciaal belang.

<sup>6</sup> Provinciale belangen zijn bijvoorbeeld het belang van het behoud of herstel van cultuurhistorische waarden in de provincie (ABRvS 6 november 2013, zaaknr. 201211274/1/R3), het voorkomen van een toename van het structurele kantooraanbod en het verminderen van de overmaat aan ongerealiseerde kantorenplancapaciteit (ABRvS 24 juli 2013, zaaknr. 201211139/1/R4), de recreatieve functie van recreatiewoningen (ABRvS 17 juli 2013, zaaknr. 201208551/1/R1), zuinig ruimtegebruik in het buitengebied (ABRvS 24 oktober 2012, zaaknr. 201111028/1/R3) en de regulering van detailhandel (ABRvS 7 augustus 2013, zaaknr. 201208707/1/R4).

<sup>7</sup> In de literatuur is wel opgemerkt dat een provinciaal belang een provinciaal belang is als er provinciaal belang op staat. Van Zundert (2012) heeft het over de niet inhoudelijke (aanzienlijk marginale) toets die de Afdeling bestuursrechtspraak wat dit betreft aanhoudt.

<sup>8</sup> Bepalend is of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten en de mogelijkheid om een reactieve aanwijzing te geven is niet beperkt tot bijzonder zwaarwegende belangen.

Een provincie kan in formele zin dus niet snel te ver gaan met het afbakenen van het provinciaal belang. Dat wil niet zeggen dat die afbakening door provincies in alle gevallen logisch is en in lijn met de gedachte van de wet. Om de afbakening van het provinciaal belang in de verordeningen te kunnen evalueren en niet louter te beschrijven, hebben we een nadere invulling van het criterium “bovengemeentelijke aspecten” (ABRvS 16 februari 2011, nr. 201005138/1/R3) nodig. Dit criterium heeft langs drie lijnen een nadere uitwerking gekregen<sup>9</sup>. Een nadere onderbouwing hiervan is te vinden in bijlage 1. De eerste is vrij eenvoudig. Iets is van bovengemeentelijk / provinciaal belang wanneer het *door de wetgever aan een hoger bestuursniveau dan de gemeente is opgedragen*. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht worden aan regels rond natuur, weginfrastructuur en het winnen van delfstoffen (hierna: categorie a). Daarnaast zijn er twee categorieën waarbij provincies zelf de keuze hebben of ze die wel of niet tot hun verantwoordelijkheid rekenen.

Allereerst zijn dat de *gemeentegrensoverschrijdende voorzieningen*, in fysieke zin (hierna: categorie b). Dit zijn voorzieningen die niet stoppen bij de gemeentegrens, waardoor bovengemeentelijke regels voor de hand liggen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij wandelroutes, fietspaden en buisleidingen.

Tot slot kan een provincie gemeentelijk ruimtegebruik tot provinciaal belang rekenen wanneer er van dit ruimtegebruik *bovengemeentelijke effecten* uitgaan (hierna: categorie c). Hierbij zal de volgende redenering worden gehanteerd: wanneer gemeentelijk handelen tot negatieve bovengemeentelijke effecten kan leiden (op de rest van de provincie, of delen daarvan), dan wel het ontstaan van *positieve* bovengemeentelijke effecten in de weg kan staan, dan is een rol voor de provincie onomstreden. Zo kan de aanleg van een bedrijventerrein in een gemeente ontegenzeggelijk negatieve gevolgen hebben voor de bezetting van bedrijventerreinen in buurgemeenten. Bij het plaatsen van een reclamemast op een bedrijventerrein zijn de effecten op de rest van de provincie minder (of niet) evident

De analyse van verordeningen op grond van deze drie criteria zal niet kunnen leiden tot uitspraken dat het provinciaal belang ‘te ruim’ wordt gedefinieerd. De praktijk is immers niet zo zwart-wit. Bovendien stelt de wet en de rechtspraak nauwelijks grenzen aan wat als provinciaal belang mag worden aangemerkt. Deze analyse zal een onderscheid opleveren in onderwerpen waarvan het bovengemeentelijke karakter aannemelijk is en onderwerpen waarbij twijfel kan bestaan over dit karakter.

## 2.2 De afbakening van het provinciaal belang in de praktijk

De provinciale verordeningen zijn geanalyseerd (dat wil zeggen de stand van zaken begin januari 2014) op grond van de hierboven genoemde drie criteria ter uitwerking van het begrip ‘bovengemeentelijke aspecten’. Hierdoor ontstaat een cumulatieve lijst van in verordeningen geborgde belangen – die belangen komen dus niet in elke verordening voor (zie bijlage) - waarbij het bovengemeentelijke karakter aannemelijk is. Hiermee willen we niet zeggen dat provinciale behartiging via de verordening ook noodzakelijk is, dat kunnen we niet bepalen. Gemeentelijke behartiging, al dan niet in intergemeentelijk verband, zou evengoed mogelijk kunnen zijn. Bovendien zegt het ook niets over de mate van detail en de mate van

<sup>9</sup> Met deze nadere invulling en toetsing wijkt deze rapportage af van de ex-durante evaluatie Wro (PBL 2010, 2012).

restrictiviteit waarmee belangen worden behartigd. Zo kan een belang weliswaar als bovenlokaal worden gezien, zoals de ontwikkeling van nieuwe kantoren, maar kan de manier waarop het belang wordt behartigd als (te) restrictief of gedetailleerd worden aangemerkt. Hier komen we in de volgende paragraaf op terug.

De onderstaande lijst geeft aan dat provincies zich, gelet op de filosofie achter de Wro, dergelijke belangen aan kunnen trekken. Voor een gedetailleerder overzicht van de indeling van provinciale belangen wordt verwezen naar de tabel in bijlage 3.

**Hoofdzakelijk categorie a (belangen toebedeeld door het Rijk en/of de EU)**

- Gebiedsbescherming (EHS, nationale landschappen, UNESCO Werelderfgoed, Rijksbufferzones, weidevogelleefgebieden, milieubeschermingsgebieden);
- Water: regels met betrekking tot grondwaterbescherming, drinkwatervoorziening, waterberging, waterveiligheid, vaarroutes;
- Infrastructuur (verkeer en vervoer, vaarwegen luchtvaart);
- Externe veiligheid (provinciale inrichtingen, routing transport van gevaarlijke stoffen);
- Winning van grondstoffen (ontgrondingen, zoutwinning);
- Regels met betrekking tot het beheer van (gevaarlijke) afvalstoffen

**Hoofdzakelijk categorie b (gemeentegrensoverschrijdende voorzieningen)**

- Fiets-, vaar en wandelroutestructuren;
- Bescherming overige waardevolle natuur;
- Bescherming van cultuurhistorische waarden en cultureel erfgoed (zowel betrekking op landschappen als op bebouwing).

**Hoofdzakelijk categorie c (bovengemeentelijke effecten)**

- Regels met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik in het buitengebied (voorkeur voor woningbouw, kantoren en herstructurering binnen bestaand stedelijk gebied) conform ladder voor duurzame verstedelijking;
- Regels over ruimtelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk/bebouwd gebied; (onder andere: wonen, ruimte voor ruimte, landgoederen, niet-agrarische bedrijven, verblijf- en dagrecreatie, windturbines, lawaaisporten, wegen, tuincentra);
- Regels over de komst van nieuwe bedrijventerreinen en uitbreiding van bestaande bedrijventerreinen;
- Kantoren met bovenlokale betekenis (anders dan de kleinschalige kantoren en/of kantoren met een lokaal vestigingsgebied);
- Regels over nieuwvestiging/uitbreiding van detailhandel of weidewinkels;
- Regels over de komst van nieuwe en uitbreiding van bestaande agrarische activiteiten (landbouw, (intensieve)veehouderijen, glastuinbouw) en bijbehorende nevenactiviteiten (bijvoorbeeld biomassavergisting);
- Regels over nieuwbouw of uitbreiding van recreatieterreinen (inclusief kampeerterreinen en complexen van recreatiewoningen<sup>10</sup>);
- De oprichting van windturbines buiten bestaand stedelijk/bebouwd gebied;

<sup>10</sup> Hierbij dient te worden aangegeven dat besluiten over permanente bewoning van recreatiewoningen een gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn. Bovendien geldt die verantwoordelijkheid alleen voor recreatiewoningen van voor 2003; degene die daarna zijn gebouwd mogen überhaupt niet permanent worden bewoond.

- Regels over het toestaan van essentiële functies in relatie tot risicobronnen (zoals een brandweerkazerne nabij vuurgevaarlijke objecten).

Het overgrote deel van alle provinciale verordeningen bestaat uit bepalingen die gericht zijn op het behartigen van dergelijke bovengemeentelijke vraagstukken. Voor een beperkt aantal bepalingen kan echter worden getwijfeld aan het bovengemeentelijke karakter. We zien hierbij een aantal categorieën. Hieronder zijn de onderwerpen die we in dit verband in één of meerdere verordeningen zijn tegengekomen, kort samengevat.

- *Toelichting bestemmingsplan op het punt van ruimtelijke kwaliteit*

Uit een aantal verordeningen (bijvoorbeeld Overijssel) kan worden afgeleid dat in de toelichting bij *elk* bestemmingsplan moet worden ingegaan op een aantal vooraf gedefinieerde onderwerpen die betrekking hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Zo wordt geen onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld relatief kleine bestemmingsplannen voor binnenstedelijke locaties en anderzijds grotere plannen voor het buitengebied. Het is maar zeer de vraag of elke locatie en elk plan een bovengemeentelijke uitstraling heeft (criterium c).

- *Lokale bedrijvigheid*

In de regels over de nieuwvestiging van bedrijventerreinen en kantoorlocaties zien we dat de ene provincie ervoor kiest om dit op sommige locaties niet toe te staan, ongeacht het lokale karakter van de activiteiten (Drenthe), terwijl in andere provinciale verordeningen de komst van kleinschalige zelfstandige kantoren / kantoren met een lokaal vestigingsgebied aan de gemeenten wordt overgelaten (bijvoorbeeld Utrecht). Op grond van criterium c (bovengemeentelijke effecten) twijfelen we aan het bovengemeentelijke karakter van het stellen van eisen aan dergelijke lokale bedrijvigheid.

- *Windenergie: provinciale randvoorwaarden windturbines*

Het stellen van eisen aan windturbines buiten het bestaand bebouwd gebied zien we als een bovengemeentelijk belang. Immers, het aangezicht en open karakter van het provinciale buitengebied is in het geding door eventuele beslissingen van gemeenten om er windmolens te (laten) plaatsen. Binnen het bestaand bebouwd gebied kan hier in sommige gevallen en onder bepaalde omstandigheden aan worden getwijfeld, bijvoorbeeld wanneer het gaat om relatief kleine windturbines op bedrijventerreinen. De uitstraling hiervan op de rest van de provincie (categorie c) is nihil. In de analyse zien we echter dat een aantal verordeningen de komst van dergelijke windturbines in algemene zin uitsluit of daaraan specifieke eisen stelt, bijvoorbeeld door te bepalen dat windturbines alleen in de aangewezen gebieden en/of in lijnopstelling mogen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld Groningen).

- *Provinciale hoogte-eisen reclamemasten*

In één verordening (die van de provincie Groningen) zijn we een hoogtebepaling tegengekomen voor de plaatsing van reclamemasten, ongeacht de locatie. Ook hier zijn wij van mening dat van een reclamemast binnen bestaand bebouwd gebied niet in alle gevallen een bovengemeentelijk negatief effect (categorie c) uit hoeft te gaan.

- *Solitaire recreatiewoningen en permanente bewoning*<sup>11</sup>

In veel verordeningen zijn regels opgenomen over recreatiewoningen. Sommige verordeningen stellen hoofdzakelijk eisen aan complexen van recreatiewoningen, terwijl een andere provincies de nieuwvestiging van een enkele recreatiewoning in beginsel al uitsluit (bijvoorbeeld Overijssel), dus niet alleen in het buitengebied, ook in bestaand bebouwd gebied. Wij plaatsen vraagtekens bij het bovengemeentelijk effect van het bestemmen van één solitaire recreatiewoning binnen of tegen het bestaand bebouwd gebied.

## 2.3 Gedetailleerdheid verordeningen

Tot nu toe hebben we stilgestaan bij de belangen die provincies als provinciaal aanduiden. Dit zegt echter niks over de manier waarop en de mate van detail waarin deze belangen in de verordening worden behartigd. Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat provinciale regelgeving met de komst van de Wro gedetailleerder is geworden (VNG, 2011). Dit is moeilijk te verifiëren. In de ex-durante evaluatie Wro is een analyse gemaakt van de gedetailleerdheid van verordeningen. Gelet op het zeer arbeidsintensieve karakter van die analyse - gedetailleerdheid is zeer moeilijk te bepalen – is een dergelijke analyse in het kader van dit onderzoek niet opnieuw uitgevoerd. Bovendien zijn er over het algemeen geen grote wijzigingen in de verordeningen op de geselecteerde thema's (zie hieronder). We maken hier dan ook gebruik van de bevindingen die in de evaluatie naar voren zijn gekomen (PBL, 2012).

Meer precies gaat het hier om de vraag in hoeverre provincies de regie in handen willen houden bij de onderwerpen die ze van provinciaal belang achten. Gedetailleerdheid wordt hierbij gedefinieerd als de mate waarin provincies in hun verordening, per thema, het gemeentelijk handelen proberen te sturen. Dit is niet hetzelfde als de mate van restrictiviteit. Twee provincies kunnen precies dezelfde bepaling opnemen voor nieuwe vestiging van glastuinbouw (bijvoorbeeld alleen binnen cartografisch afgebakende concentratiegebieden), maar de omvang en de geschiktheid van het glastuinbouwgebied kan in de ene provincie veel groter zijn dan in de andere. Deze twee provincies sturen even gedetailleerd, maar vertonen verschillen in de mate van restrictiviteit. De wijze van behartiging van het thema in de verordening is gecodeerd. De codering van de relevante artikelen in de verordeningen is bedoeld om de bepalingen terug te brengen tot de essentie, en zo provincies onderling vergelijkbaar te maken. Bij de bepalingen in de verordening is eerst gekeken wat het doel of karakter van de regel is, met andere woorden: het type regel. Het kan hier gaan om een verbod, een uitzondering, een ja-mits-regel, een nee-tenzij-regel, een verplichting tot bestemming of het stellen van regels, etc. Vervolgens wordt het gebied van toepassing omschreven, het regelgebied. Regels kunnen op de gehele provincies van toepassing zijn, maar ook op delen ervan. Het onderwerp van regulering komt daarna aan de orde (zoals nieuwe vestigingen, uitbreiding, transformatie, etc.). Uiteindelijk komen de inhoudelijke randvoorwaarden van de bepaling aan bod, de criteria. Het kan hier gaan om kwalitatieve criteria, kwantitatieve criteria, criteria ten aanzien van overeenstemming met visies of afspraken en criteria ten aanzien van de termijn waarbinnen de algemene regel moet zijn

<sup>11</sup> Hierbij dient te worden aangegeven dat besluiten over permanente bewoning van recreatiewoningen een gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn. Bovendien geldt die verantwoordelijkheid alleen voor recreatiewoningen van voor 2003; degene die daarna zijn gebouwd mogen überhaupt niet permanent worden bewoond (zie ook de vorige voetnoot).

nageleefd. Vervolgens wordt per thema het aantal voorvallen per categorie (regeltype, regelgebied, onderwerp en randvoorwaarden) opgeteld. Een volledige beschrijving van deze methode inclusief de codering van de bepalingen is opgenomen in bijlage 3 van de tweede rapportage van de ex-durante evaluatie Wro (PBL, 2012).

Er is in de ex-durante evaluatie Wro gekozen voor een focus op drie belangrijke verstedelijkingsthema's: wonen (woningbouw binnenstedelijk en in het buitengebied, en het woonprogramma), de ontwikkeling van bedrijventerreinen en de glastuinbouw. Uit de analyse van die drie thema's komt naar voren dat Gelderland heel uitgebreide bepalingen kent, met name op het gebied van glastuinbouw. Ook Noord-Brabant, die ook hoog scoort op het aantal thema's (zie bijlage 3), en Utrecht, dat selectiever qua belangenkeuze is, sturen relatief gedetailleerd. De provincie Utrecht valt ook op vanwege de gedetailleerdheid van regels voor woningbouw, vooral door de verschillende soorten gebieden die worden onderscheiden. Omdat vele regels in Utrecht gericht zijn op verstedelijking in het algemeen, omvat een deel van woningbouw en bedrijventerreinen dezelfde regels. De provincie Overijssel is meer beknopt in de manier waarop verstedelijkingsthema's worden vastgelegd. De provincie Groningen, die op grond van onze thema-indeling veel thema's behandelt, scoort hier gemiddeld wat betreft de mate van detail van de bepalingen. De verordening van Drenthe is ten opzichte van de andere verordeningen op deze verstedelijkingsthema's niet erg gedetailleerd. Een algemene lijn die naar voren komt is dat er geen verband is tussen de selectiviteit van provinciale belangen en de gedetailleerdheid van de bepalingen die deze belangen beogen juridisch door te laten werken. Een provinciale verordening kan selectief zijn maar tegelijkertijd heel gedetailleerd en *vice versa*.

De vraag is hoe een hoge of lage mate van detail moet worden geduïd. Detailsturing wordt vaak als negatief beschouwd. Maar tegelijkertijd wordt beoogd hiermee maatwerk te bieden. Een algeheel verbod op glastuinbouw kan bijvoorbeeld als weinig gedetailleerd worden aangemerkt, maar betekent tegelijkertijd een grotere mate van restrictiviteit. Ook kan door een weinig gedetailleerde bepaling twijfel ontstaan over de reikwijdte van een provinciaal belang, zoals we bijvoorbeeld in de vorige paragraaf hebben betoogd voor de provinciebrede toepassing van hoogte-eisen aan reclamemasten. De bepaling van het detailniveau is dus een afweging waarbij ook andere belangen moeten worden meegenomen. Het is niet mogelijk om in algemene zin te oordelen over het wenselijke detailniveau.

### 3 Zoveel mogelijk proactief, zo min mogelijk reactief

De mate van reactief handelen blijkt uit het gebruik van de reactieve aanwijzing (artikel 3.8 lid 6 Wro). Maar ook de verordening zelf zou gebruikt kunnen worden om reactief handelen te faciliteren. De mate waarin dat gebeurt wordt in dit hoofdstuk besproken.

#### 3.1 Gebruik reactieve aanwijzing

Zoals in hoofdstuk 1 al gezegd, met de komst van de provinciale ruimtelijke verordening is proactieve normstelling in principe geregeld. Toch blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat er enige angst bestond voor veelvuldig gebruik van de reactieve aanwijzing – “seriële aanwending” genoemd - en daarmee *de facto* een continuering van de goedkeuringspraktijk (PBL, 2010). Op grond van empirische gegevens kan die angst worden weggenomen. In totaal werd in de periode 2008-2013 139 keer een provinciale reactieve aanwijzing afgegeven ten aanzien van een bestemmingsplan, omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan of een beheersverordening. Oftewel, gemiddeld 23 per jaar. Figuur 1 laat wel zien dat het aantal reactieve aanwijzingen stijgt. Dit heeft kan te maken hebben met het grote aantal bestemmingsplannen dat voor 1 juli 2013 is geactualiseerd met het oog op het van kracht worden van de legessanctie voor niet tijdig geactualiseerde plannen (PBL, 2010).

Figuur 1: Ontwikkeling van het aantal provinciale reactieve aanwijzingen 2008-2013



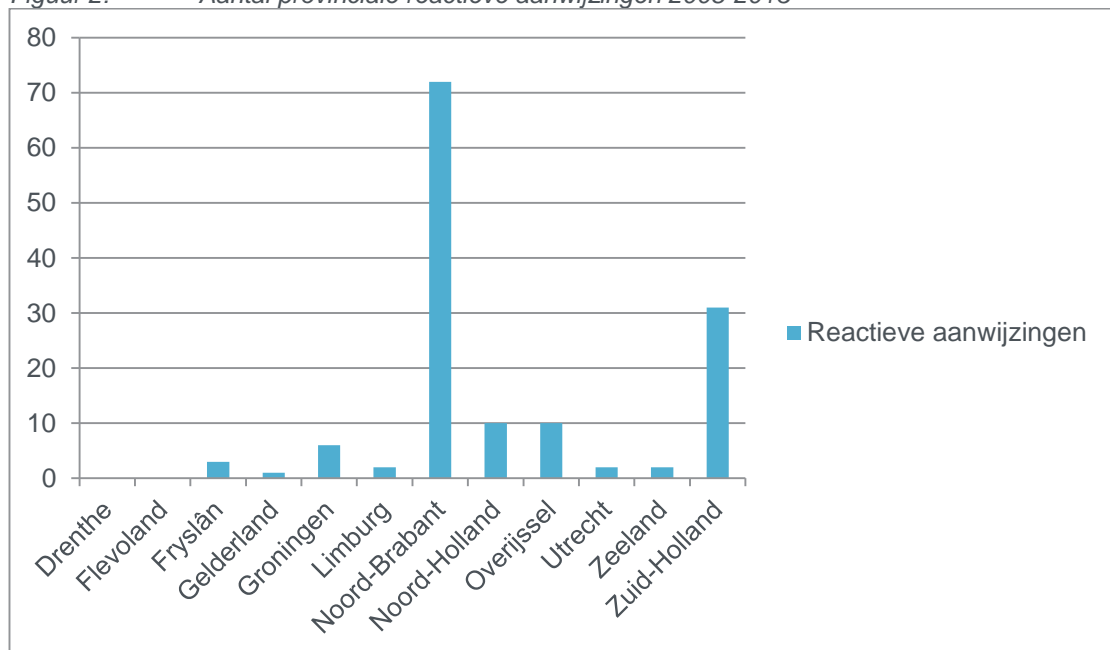
Bron: provincies, PBL (2010, 2012)

Tot nu is het gebruik van de reactieve aanwijzing dus bescheiden. Ter vergelijking: alleen al in 2007 werd aan 274 bestemmingsplannen geheel of gedeeltelijk goedkeuring onthouden (tegenover 1122 goedgekeurde bestemmingsplannen). Om de omvang van het aantal reactieve aanwijzingen goed te kunnen duiden is het van belang om (net als bij de goedkeuring onder de WRO) cijfers te hebben over het totaal aantal lokale planologische besluiten. Die hebben we wel voor 2009 en 2010 (PBL, 2010; 2012): ruim 2000 respectievelijk



ruim 3000 lokale planologische besluiten onder de Wro. Er is geen reden om aan te nemen dat het aantal Wro-plannen drastisch is teruggelopen. Het tegenovergestelde is waarschijnlijker. Deze verwachting is gebaseerd op de opgave die gemeenten voor 1 juli 2013 hadden om al hun bestemmingsplannen actueel te krijgen - dat wil zeggen bestemmingsplannen moeten sindsdien jonger dan tien jaar zijn - omdat anders geen leges meer geïnd mogen worden, en gezien het feit dat er in die laatste jaren nauwelijks nog WRO-plannen in procedure waren, daar waar Wro- en WRO-plannen in de beginjaren door elkaar voorkwamen.

Figuur 2: Aantal provinciale reactieve aanwijzingen 2008-2013



Bron: provincies; PBL (2010, 2012)

Opvallend is hier met name het relatief hoge aantal reactieve aanwijzingen in de provincie Noord-Brabant (figuur 2). Ook de provincie Zuid-Holland maakt relatief vaak gebruik van deze bevoegdheid. Daartegenover staan de provincies Drenthe en Flevoland die gebruik van de reactieve aanwijzing nog geen enkele nodig hebben geacht. De provinciale verschillen in het aantal reactieve aanwijzingen zijn in lijn met de verschillen in het aantal ingediende zienswijzen (zie figuur 4). De mogelijke oorzaken voor de verschillen worden verderop in dit hoofdstuk besproken bij de bespreking van de motieven achter het indienen van zienswijzen.

#### Waarom een reactieve aanwijzing?

Ondanks het relatief lage aantal reactieve aanwijzingen is het relevant om te bezien onder welke omstandigheden gemeenten en provincies ervoor kiezen om het aan te laten komen op een reactieve aanwijzing (dan wel beroep). Provincies gebruiken de reactieve aanwijzing vrijwel uitsluitend als middel om toe te zien op de naleving van de provinciale verordening en in een enkel geval van andere provinciale beleidsdocumenten (zie verderop in dit hoofdstuk).

Op grond van de interviews, de jurisprudentie en de literatuur (met name Van Buuren, 2013) kunnen grofweg twee redenen worden aangewezen voor het persisteren van gemeenten.

Allereerst bestaat er soms een verschil van mening over de interpretatie van de regels, waarover gemeenten dan een gerechtelijke uitspraak willen. Dit speelt vooral bij open ('vage') normering (zie volgende hoofdstuk).

Ten tweede vinden gemeenten soms, zoals blijkt uit de interviews met gemeenten en uit de jurisprudentie, dat de provincie iets ten onrechte als provinciaal belang aanmerkt. Ook in die gevallen wensen gemeenten soms arbitrage door de bestuursrechter – die op dit punt overigens marginaal toetst (zie ook vorige hoofdstuk). De gemeente Winsum noemt het voorbeeld van een gemeentelijk plan om een historische boerderij te behouden door er appartementen in te realiseren, daar waar de provincie Groningen betoogt dat het aantal toegevoegde woningen strijdig is met het woningbouwprogramma uit de verordening (interview gemeente Winsum). De gemeente Groningen heeft op een vergelijkbare manier de bepaling in de verordening over reclamemasten aan willen kaarten (PBL, 2010). Ook in de bestuursrechtspraak vinden we voorbeelden van gemeenten die vinden dat provincies hun boekje te buiten gaan: *“De raad betoogt dat er geen provinciaal belang is dat een rol speelt bij de reactieve aanwijzing. De cultuurhistorie en het landschap in een stedelijk concentratiegebied, de economische uitvoerbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit zijn gemeentelijke belangen.”* (ABRvS 9 oktober 2013, zaaknr. 201211566/1/R4). En in ABRvS 14 augustus 2013, zaaknr. 201109447/1/R3 betoogt de gemeenteraad dat: *“het college het instrument van de reactieve aanwijzing ten onrechte aanwendt om zich op detailniveau met gemeentelijke besluiten te bemoeien. Volgens hem dient het primaat in de ruimtelijke ordening bij de raad te liggen.”*

Naast deze twee redenen voor gemeentelijke vasthoudendheid werd in een interview nog aangegeven dat soms lokale politieke beloftes ertoe kunnen leiden dat de gemeenteraad richting het electoraat daadkracht wil tonen en een eventuele provinciale reactieve aanwijzing voor lief neemt (interview gemeente Tilburg).

#### *Waarom geen reactieve aanwijzing?*

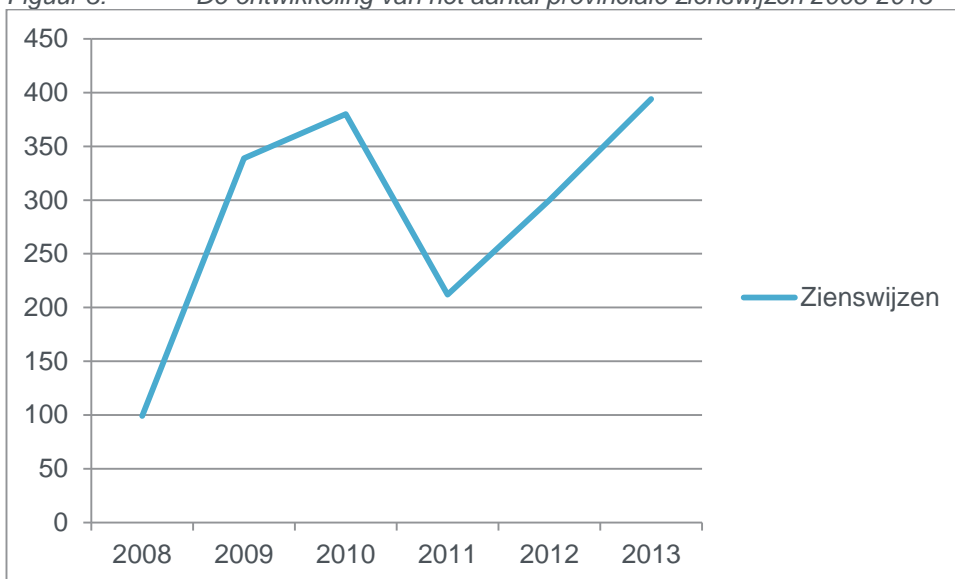
De in algemene zin relatief bescheiden inzet van de reactieve aanwijzing heeft verschillende redenen. Zo geven verschillende provincies te kennen dat de provincie het instrument slechts inzet wanneer een gemeentelijk bestemmingsplan strijdig is met de provinciale verordening of met een in voorbereiding zijnde verordening (IPO, 2013; PBL, 2012; interviews).

Bovendien lijken partijen het doorgaans niet zover te willen laten komen, zoals met name blijkt uit de verhouding zienswijzen en reactieve aanwijzingen (zie verderop in dit hoofdstuk). Het geven van een reactieve aanwijzing kan – het hoeft uiteraard niet – de verhouding tussen partijen verslechteren en leiden tot een juridisch conflict. Uit een analyse van de uitspraken door de Afdeling blijkt dat tegen de helft van de reactieve aanwijzingen (71 van de 139) beroep wordt aangetekend bij de Afdeling. Beroep bij de rechtbank (tegen aanwijzingen in verband met omgevingsvergunningen in afwijking van het bestemmingsplan) is hierbij dus nog geen eens betrokken. Opvallend hierbij is overigens dat in bijna de helft van de beroepszaken (33 van de 71), waar inhoudelijk werd geoordeeld over de reactieve aanwijzing, één of meer reactieve aanwijzingen werd vernietigd. Verderop in dit hoofdstuk komen we terug op de vernietigingsgronden.

### Vooroverleg en zienswijzen

Om een aanwijzing te voorkomen hebben de meeste provincies vooroverleg (naast en in samenhang met het verplichte vooroverleg) met hun gemeenten (zie ook IPO, 2013; interviews met gemeenten en provincies). Hierin worden eventuele bezwaren tegen gemeentelijke besluiten naar voren gebracht. Ook dient een reactieve aanwijzing voorafgegaan te worden door een zienswijze van de provincie tegen een ontwerpplan. In totaal zijn er in de periode 2008-2013 1724 zienswijzen ingediend. Na een aanloop van een jaar ligt het aantal zienswijzen, met uitzondering van het jaar 2011<sup>12</sup>, tussen 300 en 400 per jaar (figuur 3).

Figuur 3: De ontwikkeling van het aantal provinciale zienswijzen 2008-2013

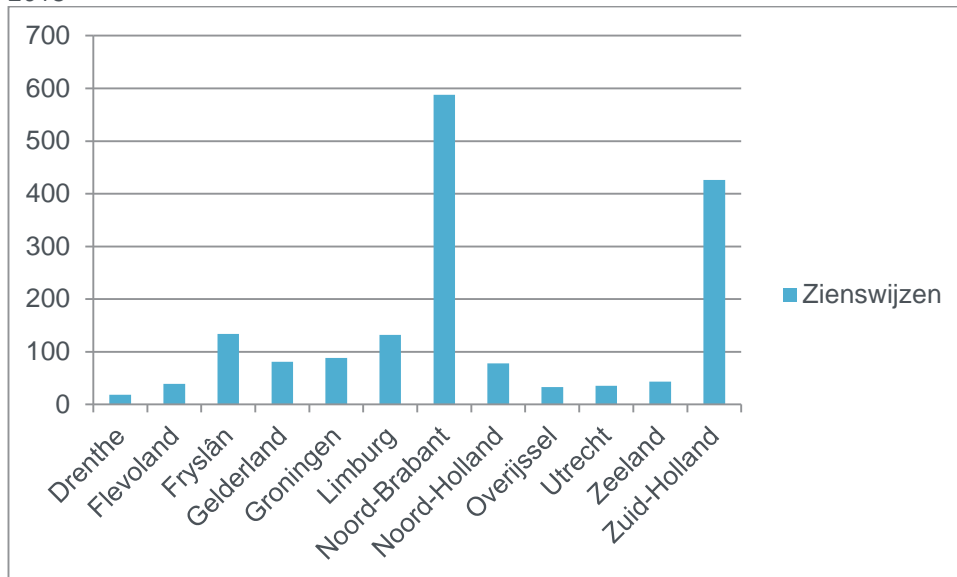


Bron: provincies, PBL (2010, 2012)

Als we de aantallen vergelijken (in totaal 1724 zienswijzen tegenover 139 reactieve aanwijzingen in de periode 2008-2013) dan kan geconcludeerd worden dat slechts 8% van de zienswijzen wordt gevolgd door een reactieve aanwijzing. Hier kunnen verschillende redenen voor zijn. Ten eerste brengen gemeenten in sommige gevallen hun plannen in lijn met de provinciale wensen (interviews provincies en gemeenten). In andere gevallen is extra onderbouwing van de kant van de gemeente voldoende voor de provincie om geen aanwijzing te geven (interview gemeente Zoetermeer). Ook komen gemeenten en provincies soms tot een compromis waardoor de zienswijze niet hoeft te worden opgevolgd door een aanwijzing (interview gemeente Zoetermeer).

<sup>12</sup> De daling in het aantal zienswijzen in 2011 komt vrijwel geheel voor rekening van de provincie Noord-Brabant.

Figuur 4: Aantal provinciale zienswijzen tegen lokale planologische besluiten 2008-2013



Bron: provincies; PBL (2010; 2012)

Ook bij het aantal zienswijzen vallen de grote verschillen tussen provincies op (figuur 4). Opnieuw scoort de provincie Noord-Brabant, en in mindere mate Zuid-Holland, hoog. Dit kan komen doordat Noord-Brabant een grote provincie is met veel gemeenten. Maar ook als we het aantal zienswijzen afzetten tegen het aantal gemeenten (tabel 2), dan steekt Noord-Brabant er bovendien uit. De provincie geeft zelf aan dat dit komt doordat er bij strijdigheid met de verordening altijd een zienswijze wordt gegeven; strijdigheid wordt niet gedoogd ter voorkoming van precedentwerking. Een andere verklaring zijn twee grote wijzigingen in de verordening. In 2010 zijn de mogelijkheden voor de uitbreiding van intensieve veehouderij substantieel beperkt en sinds 2011 moeten lokale plannen in het buitengebied bijdragen aan een verbetering van de landschappelijke kwaliteit. Er is een aantal lokale plannen geweest dat niet in lijn was met deze nieuwe bepalingen omdat de planvorming reeds voor de wijziging van de verordening was gestart. In verband met die strijdigheid zijn zienswijzen ingediend (interview provincie Noord-Brabant).

Een deel van de verklaring voor het relatief hoge aantal zienswijzen van de provincie Zuid-Holland is gelegen in het beleid net na de invoering van de Wro, om vanuit het oogpunt van 'dienstverlening', gemeenten te wijzen op tekortkomingen (met name in juridische zin), ook wanneer die het provinciaal belang niet schaadden (PBL, 2010). Daarnaast geeft een vertegenwoordiger van de provincie aan dat er veel zienswijzen zijn ingediend in verband met het provinciale restrictieve detailhandelsbeleid. Bovendien staat de verordening het in veel gevallen niet toe dat onbenutte planologische mogelijkheden blijven bestaan in het nieuwe door de gemeente vast te stellen planologische regime; de verordening gaat uit van feitelijk gebruik. Uit angst voor planschadeclaims willen gemeenten toch vaak onbenutte bouwtitels handhaven in nieuwe bestemmingsplannen. Vanwege strijdigheid met de verordening ziet de provincie zich dan genoodzaakt tot het indienen van een zienswijze (interview provincie Zuid-Holland).

De verschillen tussen provincies kunnen ook verband houden met het verschil in

gebiedscontext en –opgave. Zo kent de provincie Noord-Brabant veel intensieve veehouderij in combinatie met kwetsbare natuurgebieden. Mogelijk dat hierdoor eerder conflicten optreden tussen gemeenten en provincies. Dit onderzoek voorziet echter niet in een analyse van gebiedsopgaven.

Tabel 2: Het aantal zienswijzen per provincie in 2008-2013 afgezet tegen het aantal gemeenten (in 2013)

	Zienswijzen per gemeente
Drenthe	2
Flevoland	7
Fryslân	5
Gelderland	1
Groningen	4
Limburg	4
Noord-Brabant	9
Noord-Holland	1
Overijssel	1
Utrecht	1
Zeeland	3
Zuid-Holland	6

Bron: provincies; PBL (2010, 2012); CBS

Ondanks de provinciale verschillen is duidelijk dat het voortraject van vooroverleg en zienswijzen van groot belang is om het niet zover te laten komen dat een reactieve aanwijzing (dan wel beroep) nodig is om naleving van provinciale regels te bevorderen. Een andere reden voor het relatief beperkte gebruik van de reactieve aanwijzing is dat deze uiteraard niet vrijelijk kan worden ingezet; het gebruik is met enkele juridische beperkingen is omkleed.

#### *Juridische beperkingen aan de reactieve aanwijzing*

De beslissing van het college van GS om een reactieve aanwijzing te geven wordt terughoudend getoetst door de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling overweegt dat expliciet in ABRvS 11 september 2013, zaaknr. 201202218/1/R3: “De Afdeling toetst de beslissing van het college om van de bevoegdheid gebruik te maken terughoudend.” Dat wil niet zeggen dat een college van GS volledige vrijheid geniet bij het gebruik van deze bevoegdheid.

Een aanwijzing moet allereerst *noodzakelijk* zijn. In de uitspraak van ABRvS 19 oktober 2011, zaaknr. 201006649/1/R1 werd weliswaar door de provincie aannemelijk gemaakt dat er sprake was van een provinciaal belang (het voorkomen van kuilvoerplaten en sleufsilos buiten de agrarische bouwpercelen) maar niet dat er een noodzaak was om de reactieve aanwijzing in te zetten om dit belang te behartigen. De Afdeling overwoog dat het belang, zoals verwoord in de provinciale verordening, door de gemeente weliswaar op een andere manier werd behartigd dan de provincie voorstond maar dat dit materieel op hetzelfde

neerkwam. Het ontbreken van *noodzakelijkheid* vormt bij de Afdeling regelmatig een vernietigingsgrond voor de reactieve aanwijzing<sup>13</sup>.

Soms wordt gedacht dat een aanwijzing alleen gericht kan zijn op het opheffen van strijdigheid met (in voorbereiding zijnde) algemene regels van de provincie<sup>14</sup> (Klaassen, 2011), maar dat blijkt niet uitsluitend het geval (zie ook PBL, 2012: 79). In een zaak tussen het college en de gemeenteraad van Rijswijk zegt de Afdeling: *“Het college heeft echter met recht het standpunt ingenomen dat de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven niet beperkt is tot de gevallen waarin provinciale algemene regels zijn vastgesteld dan wel in ontwerp aanwezig zijn. Ook in andere gevallen kan een provinciaal ruimtelijk relevant belang het geven van een reactieve aanwijzing noodzakelijk maken.”*(ABRvS 29 juni 2011, zaaknr. 201002266/1/R2).

Op grond van zelf-bindende beleidsdocumenten kan dus ook een reactieve aanwijzing worden gegeven. Cruciaal criterium dat de Afdeling in meerdere zaken hierbij hanteert is dat sprake moet zijn van zogenoemd *bestendig beleid*. Zo stelt de Afdeling in een andere zaak: *“Weliswaar heeft het college van Gedeputeerde Staten in het bestreden besluit gesteld dat een tweede bedrijfswoning in strijd is met de destijds in voorbereiding zijnde Verordening, maar het heeft niet inzichtelijk gemaakt met welk destijds geldende bestendige provinciale beleid een tweede bedrijfswoning in strijd is indien deze noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering”* (ABRvS 7 maart 2012 zaaknr. 201103815/1/R3, niet-schuingedrukte toevoeging door auteurs). En in weer een andere zaak oordeelde de Afdeling: *“Hierbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat, zoals het college van gedeputeerde staten ter zitting heeft toegelicht, het uitgangspunt van zorgvuldig ruimtegebruik en de hieruit voortvloeiende beleidslijn dat nieuwe bedrijfswoningen niet zijn toegestaan, onderdeel uitmaken van bestendig beleid dat in ieder geval sinds de inwerkingtreding van het Streekplan 2002 door het provinciebestuur ongewijzigd wordt voorgestaan. Deze beleidslijn is voortgezet in de Interimstructuurvisie en de Paraplunota en heeft inmiddels haar neerslag gekregen in algemene regels in de Verordening”* (ABRvS 25 januari 2012, zaaknr. 201004711/1/R4).

Dat een reactieve aanwijzing ook op grond van andere documenten dan de verordening kan worden gegeven is een standpunt waarop de provincie Flevoland al langer op stelt, door beleidsregels in de zin van de Awb in plaats van een verordening te hanteren (met uitzondering van Oostervaarderswold). Of dit houdbaar is in de rechtspraak is de vraag. Voor de reactieve aanwijzing geldt conform artikel 3.8 lid 6 Wro een ‘dubbele motiveringsplicht’. Niet alleen moet aannemelijk worden gemaakt dat een reactieve aanwijzing ter behartiging van het provinciaal belang noodzakelijk is, tevens moeten GS aangeven wat behartiging van het provinciaal belang met andere Wro-bevoegdheden heeft belet. Dit lijkt het (herhaaldelijk) gebruiken van de reactieve aanwijzing op grond van beleidsregels te bemoeilijken (PBL, 2012).

<sup>13</sup> In lijn hiermee worden reactieve aanwijzingen ook regelmatig vernietigd wegens het niet voldoen aan het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb).

<sup>14</sup> Een reactieve aanwijzing kan in specifieke gevallen verder gaan dan een verordening. In de uitspraak van ABRvS 24 juli 2013, zaaknr. 201211139/1/R4, was een dergelijke uitzondering aan de orde. Aan de orde was het bestemmingsplan ‘Goudse Poort’ waarin de gemeenteraad aan een aantal percelen de bestemming ‘Bedrijf’ had toegekend. Daarmee werden de betreffende percelen bestemd voor bepaalde bedrijfsfuncties met daaraan verbonden kantoren. Met de reactieve aanwijzing van GS kwam een zinsnede (‘alsmede voor zelfstandige kantoren’) in het bestemmingsplan te vervallen. De gemeente en appellants voeren aan dat de reactieve aanwijzing, gelet op het provinciaal belang, niet had mogen worden gegeven. Met het schrappen van de betreffende zinsnede zouden namelijk alle mogelijkheden voor de bouw van zelfstandige kantoren komen te vervallen. Daarmee strekt de aanwijzing verder dan het provinciaal belang reikt. De Afdeling bestuursrechtspraak betoogde echter dat in dit geval een reactieve aanwijzing mocht worden gegeven die tot gevolg heeft dat minder mogelijk wordt dan de verordening vereist omdat de plansystematiek verhinderde dat slechts strijd met de verordening werd opgeheven (zie ook Buitelaar & Hageman, 2013).

Tot slot kan worden opgemerkt dat de reactieve aanwijzing niet alle opzichten als *ultimum remedium* kan worden gezien. Dat het college van GS ook de mogelijkheid tot het instellen van beroep heeft wil evenwel niet zeggen dat hij daarmee de bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing verliest. Volgens de Afdeling zegt *“het feit dat het college ook beroep had kunnen instellen niet dat daarmee zijn vrijheid om te kiezen voor het geven van een reactieve aanwijzing is beperkt.”*(ABRvS 20 oktober 2010, zaaknr. 200910210/1/R1). Hetzelfde geldt voor andere bevoegdheden zoals de proactieve aanwijzing en het inpassingsplan.

#### *Voorkeur voor reactieve aanwijzing boven beroep*

Tot slot is het relevant om te bezien waarom provincies over het algemeen de reactieve aanwijzing prefereren boven het instellen van beroep als instrument om naleving van de verordening te bevorderen. In dezelfde periode werd 82 keer beroep ingesteld tegen een bestemmingsplan, omgevingsvergunning of beheersverordening<sup>15</sup>. Voor de preferentie van de reactieve aanwijzing boven beroep is een aantal redenen. Ten eerste, als nadeel van beroep wordt het moment van inwerkingtreding genoemd, omdat ‘totdat er een uitspraak in het beroep over de onverbindendheid is gedaan, het plan al wel rechtskracht kan verkrijgen en er onomkeerbare situaties kunnen ontstaan’ (Van der Perk, 2011)<sup>16</sup>. Ten tweede wordt het oordeel van de provincie ook meteen duidelijk voor de burger in [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Bovendien ligt in het geval van beroep door GS de bewijslast veel meer bij de provincie (IPO, 2013). Bij beroep tegen een reactieve aanwijzing moet de gemeente aantonen dat de reactieve aanwijzing onterecht gegeven is. De provincie Overijssel noemt, tot slot, nog als aanvullend argument voor de reactieve aanwijzing, en tegen beroep, dat in deze provincie gebruik wordt gemaakt van meer ‘kwalitatieve sturing’ (open normen, zie hoofdstuk 4) waardoor het voor de rechter niet altijd te bepalen is of er strijdigheid met de verordening is (IPO, 2013: 13).

Als argument vóór beroep kan nog worden aangevoerd dat dan de kosten van het reactieve handelen grotendeels kunnen worden verhaald op de gemeente (PBL, 2012). Bovendien kan beroep makkelijker en vooral goedkoper – alleen de griffierechten moeten worden betaald - worden ingetrokken wanneer de gemeente het planologische besluit toch in lijn brengt met de wens van de provincie (interview provincie Groningen). De provincie Groningen geeft daarnaast aan dat het de voorkeur geeft aan beroep boven een reactieve aanwijzing omdat laatstgenoemde relatief bewerkelijk is gelet op de termijn waarbinnen dat moet gebeuren (zes weken na vaststelling van het bestemmingsplan). Immers, een reactieve aanwijzing moet worden gedigitaliseerd en worden geplaatst op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) (interview provincie Groningen). Ook de provincie Noord-Brabant noemt het tijdselement als reden om soms voor beroep te kiezen in plaats van de reactieve aanwijzing. Daarnaast kiest Noord-Brabant voor beroep wanneer onbenutte planologische mogelijkheden uit een oud bestemmingsplan worden overgenomen in een nieuwe, terwijl dat in strijd is met de verordening. Met een reactieve aanwijzing zouden die met de verordening strijdige onderdelen buiten werking treden en het oude plan, dat dus ook strijdig is met de verordening, zou op die onderdelen herleven (interview provincie Noord-Brabant).

<sup>15</sup> De provincie Noord-Brabant neemt bijna de helft van de gevallen voor haar rekening.

<sup>16</sup> Uiteraard kan ook worden geopteerd voor een voorlopige voorziening.

### 3.2 Faciliteren reactief handelen via de verordening

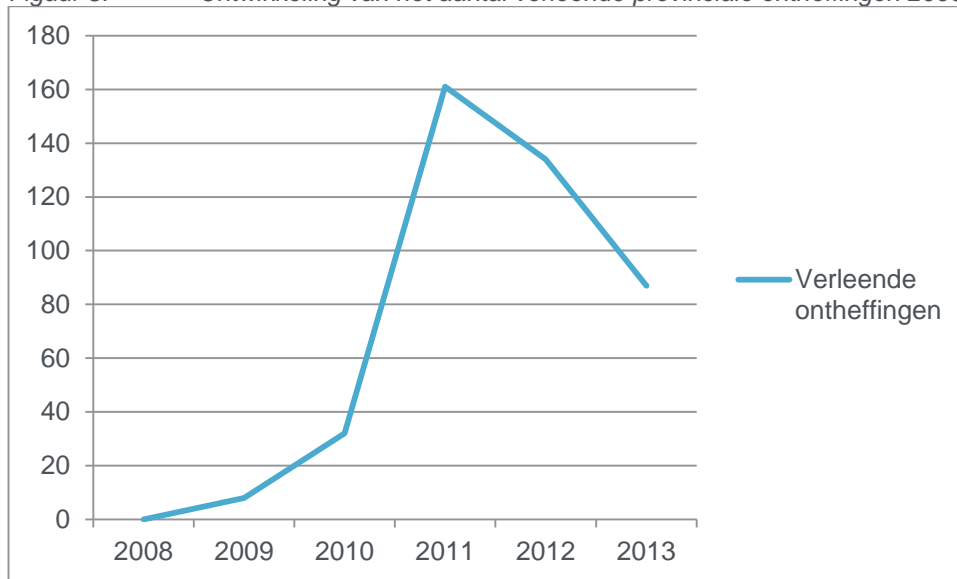
De provinciale verordening is bij uitstek een proactief instrument: het stelt algemene regels die bindend zijn voor lokale planologische besluiten. Echter, tot 1 oktober 2012 toen de Spoedwet Wro van kracht werd, konden provincies gebruik maken van de mogelijkheid van ontheffing van de verordening. Hierdoor werd het mogelijk om vergaande verbodsbepalingen te koppelen aan de algemene mogelijkheid van ontheffing. Eerder werd al geconstateerd dat sommige provincies daar gebruik van maakten (PBL, 2010; 2012). Er werd geconstateerd dat soms, in strijd met de gedachte achter de Wro, 'verkapte goedkeuring' werd geïntroduceerd. Sinds de Spoedwet kan een ontheffing van de algemene regels slechts worden verleend wanneer *“de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen”* (artikel 4.1a Wro). Sommige provincies hebben deze ontheffingsmogelijkheid van toepassing verklaard voor vrijwel de gehele verordening in de vorm van een algemene ontheffing op de verordening (zoals Noord-Holland en Noord-Brabant), terwijl andere provincies (zoals Gelderland en Drenthe) alleen voor specifieke thema's (zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van glastuinbouw) hebben gekozen voor de ontheffing.

Door de Spoedwet zal het gebruik van de ontheffing naar verwachting worden geminimaliseerd. De bestuursrechter blijkt (ambtshalve) streng te toetsen aan de criteria uit artikel 4.1a Wro. Zo is recent een ontheffing van de provinciale verordening van Drenthe vernietigd. De provincie wilde (op grond van artikel 3.26, vierde lid, van de Provinciale omgevingsverordening Drenthe) medewerking verlenen aan de uitbreiding van een dierenpension in verband met het belang voor de lokale werkgelegenheid. De bestuursrechter oordeelde echter dat dit belang niet als een 'bijzondere omstandigheid', zoals bedoeld in artikel 4.1a Wro, kan worden aangemerkt (ABRvS 5 februari 2014, zaaknr. 201304840/1/R4).

In de periode 2008-2013 hebben alle provincies tezamen 424 ontheffingen verleend. Figuur 5 laat inderdaad zien dat sinds 2011 het aantal verleende ontheffingen snel terugloopt. In 2013 is het aantal verleende ontheffingen ten opzichte van het 'piekjaar' 2011 bijna gehalveerd. Dus mocht op grond van deze cijfers al kunnen worden gesproken van een 'verkapte goedkeuringspraktijk', dan is die met de Spoedwet Wro komen te vervallen.



Figuur 5: Ontwikkeling van het aantal verleende provinciale ontheffingen 2008-2013



Bron: provincies

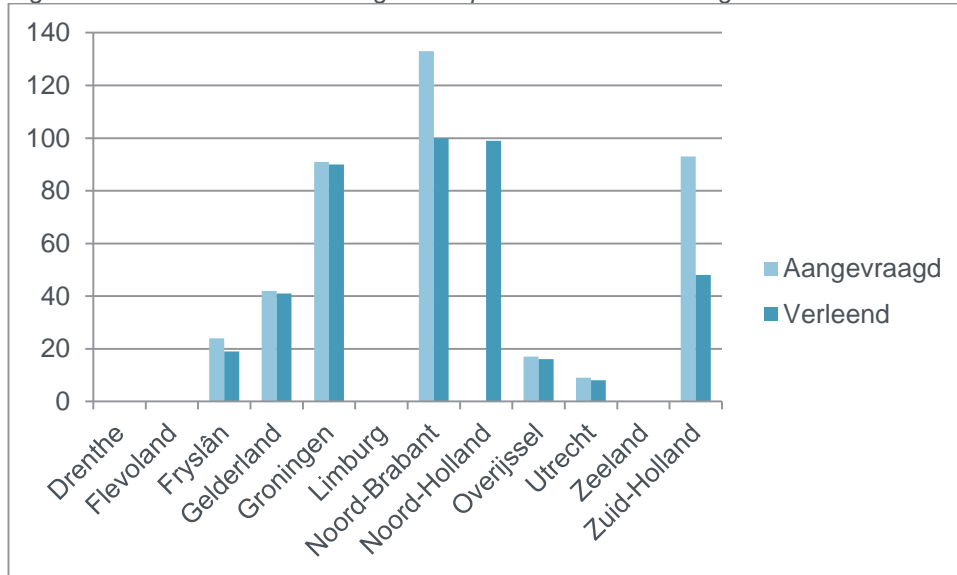
Figuur 6 laat de verschillen tussen de provincies zien. De meeste provincies hebben hun verordening aangepast naar aanleiding van de Spoedwet Wro<sup>17</sup>. Sommige provincies verlenen (of verleenden) relatief vaak ontheffingen, andere zelden of nooit. In gesprekken met de provincies Noord-Brabant en Groningen kwam naar voren dat de ontheffingen vaak (in Noord-Brabant uitsluitend) verband houden met de intensieve veehouderij. De regels voor de uitbreiding van intensieve veehouderij zijn in beide provincies sterk aangescherpt. Om bestaande initiatieven niet disproportioneel te schaden stond in de verordeningen (tijdelijk) een algemene verbodsbepaling op uitbreiding, gekoppeld aan de mogelijkheid van ontheffing. Ook na het van kracht worden van de Spoedwet Wro (artikel 4.1a Wro) is, in het kader van het overgangsrecht, nog voor een aantal gevallen ontheffing verleend (interviews provincie Noord-Brabant en Groningen).

Wat ook opvalt in figuur 6 is dat sommige provincies vrijwel alle aangevraagde ontheffingen verlenen, terwijl er bij andere meer verschil tussen zit. In de provincie Groningen is het aandeel verleende ontheffingen hoog. Zoals gezegd de meeste ontheffingen worden verleend in het kader van het mogelijk maken van intensieve veehouderij. Hierbij worden voorafgaand vrijwel altijd zogenoemde 'keukentafelgesprekken' gevoerd waarin afspraken worden gemaakt over de ontheffingsverlening en de voorwaarden waaronder dat gebeurt. Hierdoor wordt de aanvraag van de ontheffing en de verlening ervan slechts een formaliteit en zit er dus ook weinig verschil tussen beide (interview provincie Groningen). Desgevraagd geeft een vertegenwoordiger van de provincie Zuid-Holland aan dat het verschil tussen aangevraagde en verleende ontheffingen in deze provincie relatief groot is, niet vanwege een groot aantal weigeringen om ontheffing te verlenen, maar vanwege het soms ontbreken van aanvragen van een ontheffing. In die gevallen is hetgeen de gemeente wenst meestal al mogelijk op grond van de regels in de verordening. Het ontbreken van aanvragen van een ontheffing is volgens de provincie vaak het gevolg van het feit dat er geen vooroverleg heeft plaatsgevonden, wat vaak weer het

<sup>17</sup> Alleen voor de door ons geraadpleegde versie van de verordening van Fryslân geldt dat nog niet; deze verordening bevat nog een uitgebreider stelsel van ontheffingen.

gevolg is van haast bij de gemeente en/of een ontwikkelende partij (interview provincie Zuid-Holland).

Figuur 6: Aantal ontheffingen van provinciale verordeningen 2008-2013



Bron: provincies<sup>18</sup>

*Andere flexibiliteitsbepalingen voor individuele lokale planologische besluiten*

Met de komst van de Spoedwet zal zoals gezegd de mogelijkheid van ontheffing vermoedelijk slechts zeer incidenteel worden gebruikt. Toch zijn er ook nog andere mogelijkheden voor provincies om een gedeeltelijke ‘goedkeuringsbevoegdheid’ in stand te houden of weer te introduceren. Zo kan een provincie in de verordening bepalen dat mag worden afgeweken van een verordening, mits vooraf toestemming is verleend door de provincie. Vier provincies maken gebruik van een dergelijke constructie (Groningen, Fryslân, Overijssel en Gelderland).

Zo heeft de provincie Groningen een bepaling opgenomen (artikel 4.7 Omgevingsverordening provincie Groningen 2009) waarin de bouw van nieuwe woningen wordt toegestaan mits dit in overeenstemming is met een woonvisie – gemeentebreed –waarmee GS hebben ingestemd. Overijssel en Fryslân doen precies hetzelfde en doen dat bovendien ook voor nieuwe bedrijventerreinen (artikel 2.2.2 en 2.3.2 Omgevingsverordening Overijssel 2009 en artikel 4.1.1 en 5.1.1 Verordening Romte Fryslân 2011). Voor bestemmingsplannen die nieuwe activiteiten mogelijk maken binnen de EHS heeft Gelderland de vaststelling conditioneel gemaakt aan het door GS expliciet aangeven van gebruikmaking van de bevoegdheid tot herbegrenzing van de EHS (artikel 3.35 Ruimtelijke verordening Gelderland).

Al met al lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de provincies terughoudend zijn in het gebruik van flexibiliteitsbepalingen (in het bijzonder provinciale instemming). Er zijn ‘slechts’ vier provincies (Groningen, Overijssel, Gelderland en Fryslân) die elk voor één bepaling gebruik maken van een provinciale instemmingseis. Tegelijkertijd is dit in strijd met de gedachte achter de Wro en om die reden niet wenselijk.

<sup>18</sup> De provincie Noord-Holland beschikt niet over cijfers van het aantal aangevraagde ontheffingen.

## 4 Scheiding van normstelling en visievorming

Met de komst van de Wro is er een scheiding gekomen tussen normstelling en visievorming, een van de doelen van de Wro. Beleid dient te worden vervat in structuurvisies, de juridische doorwerking ervan in algemene regels. Toch is gebleken uit de ex-durante evaluatie Wro dat die scheiding in de praktijk niet altijd zo duidelijk is. Dat komt enerzijds doordat soms open en ruim geformuleerde normen worden gehanteerd en anderzijds omdat indicatieve beleidsdocumenten in sommige gevallen een juridische binding krijgen doordat er naar wordt verwezen in de verordening.

### 4.1 Toekennen rechtsgevolgen aan indicatieve documenten

Zeven provinciale verordeningen bevatten één of meerdere bepalingen waarin bestemmingsplannen in overeenstemming moeten zijn met een indicatief beleidsdocument. Alleen de verordeningen van Utrecht, Noord-Brabant, Flevoland en Zeeland hebben dergelijke bepalingen niet<sup>19</sup>.

De verordening van Groningen vereist voor een bestemmingsplan waarin wordt voorzien in de bouw van nieuwe woningen, dat deze in overeenstemming is met een 'woonvisie' (artikel 4.7 Omgevingsverordening provincie Groningen 2009). Ook de provincie Fryslân stelt dat bestemmingsplannen die woningbouw bevatten, qua aantallen en kwaliteit van de woningen, in lijn moeten zijn met een 'woonplan' (artikel 4.1.1 Verordening Romte Fryslân 2011).

Die van Drenthe gaat er veel verder in door op meerdere plekken op het punt van 'kernkwaliteiten' overeenstemming met de Omgevingsvisie te eisen (artikel 3.7 en artikel 3.17 t/m 3.19 Provinciale Omgevingsverordening Drenthe). Ook wordt op een aantal plekken overeenstemming vereist met het 'Beleidskader Co-Vergisting' (artikel 3.23), de woonvisie (artikel 3.25), de regionale werklocatievisie (artikel 3.26) en de geldende provinciale structuurvisies (artikel 3.40).

De provincie Overijssel eist in de verordening dat in de toelichting op bestemmingsplannen aandacht wordt besteed aan ruimtelijke kwaliteit. Hierbij moet duidelijk worden gemaakt hoe toepassing is gegeven aan de vier-lagen-benadering uit de Omgevingsvisie Overijssel en aan de Catalogus Gebiedskenmerken (artikel 2.1.5 Omgevingsverordening Overijssel 2009). Dat laatste document bevat in sommige gevallen ook 'normerende' en 'richtinggevende' uitspraken waarmee bestemmingsplannen mee in lijn moeten zijn.

Gelderland verwijst op verschillende plekken naar streekplanuitwerkingen en –herzieningen, zoals de Streekplanuitwerking Zoekzones stedelijke functies en landschappelijke versterking (artikel 2.2 en artikel 2.4 Ruimtelijke Verordening Gelderland), de Streekplanherziening herbegrenzing EHS (artikel 19.6) en de Streekplanuitwerking "Kernkwaliteiten waardevolle landschappen" (artikel 21.2). Daarnaast wordt de uitbreiding van grootschalige niet-agrarische bedrijvigheid afhankelijk gemaakt van de aanwezigheid van een door GS geaccordeerd regionaal beleidskader functieverandering.

<sup>19</sup> Nogmaals, Limburg is niet meegenomen.

In de provincie Noord-Holland is woningbouw in het landelijk gebied toegestaan als dat in lijn is met de provinciale woonvisie 2010-2020 en de vastgestelde regionale actieprogramma's (artikel 13 Provinciale ruimtelijke verordening). Nieuwe kantoorlocaties en bedrijventerreinen, of uitbreiding van bestaande, binnen bestaand bebouwd gebied zijn toegestaan wanneer dat in lijn met "de geldende provinciale planningsopgave" plaatsvindt (artikel 11 Provinciale ruimtelijke verordening). Tot slot moet nieuwe verstedelijking en uitbreiding voldoen aan de uitgangspunten van de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie (artikel 15 Provinciale ruimtelijke verordening).

De provincie Zuid-Holland, tot slot, geeft aan dat woningen in linten in Zuidplas zijn toegestaan mits in overeenstemming met het voormalige streekplan Zuid-Holland (artikel 3 lid 2 Visie op Zuid-Holland Verordening Ruimte). Recreatiewoningen op de Kop van Goeree zijn toegestaan als wordt voldaan aan de toetsingscriteria voor extra ruimtebehoefte uit het voormalige streekplan Zuid-Holland Zuid (artikel 3 lid 4 Visie op Zuid-Holland Verordening Ruimte).

## 4.2 Open normstelling

De scheiding van beleid en normering vervaagt ook als de taal waarin de normen zijn geschreven meer open, abstract en beleidsmatig is. Het lastige hierbij is alleen (zie ook hoofdstuk 1) dat dit niet dichotoom is (open tegenover gesloten), maar zich op een continuüm bevindt. Daarom zijn de verordeningen op dit punt niet gerubriceerd. De onderstaande voorbeelden geven wel een goed beeld van hoe open normering eruit kan zien:

- "zo weinig mogelijk negatieve gevolgen" (artikel 3.19 Provinciale Omgevingsverordening Drenthe);
- "geen ontwikkelingen die de robuustheid van het systeem schaden" (artikel 3.18 Provinciale Omgevingsverordening Drenthe);
- "zorgvuldige inpassing" (artikel 3.1.1 Verordening Romte Fryslân 2011);
- "vergelijkbare bescherming" (artikel 3.4.1 Verordening Romte Fryslân 2011).

In de ex-durante evaluatie Wro (PBL, 2010, 2012) werden al opmerkingen gemaakt over het toenemende gebruik van algemene ruimtelijke-kwaliteitseisen in verordeningen. Ook in hoofdstuk 2 werd hier al even aandacht aan besteed. Ter illustratie: ruimtelijke ontwikkelingen in Drenthe en Fryslân moeten bijdragen aan het behoud en de ontwikkeling van "kernkwaliteiten". In Overijssel moeten gemeenten aangeven hoe bestemmingsplannen bijdragen aan het "versterken van de ruimtelijke kwaliteit". Noord-Brabant stelt een vergelijkbare eis als Overijssel, maar dan alleen voor het buitengebied.

Peter van Buuren (2013) noemt de nodige voorbeelden van formuleringen in verordeningen die aan duidelijkheid te wensen overlaten. Dergelijke onduidelijkheden kunnen voor problemen in de rechtspraak zorgen. Die onduidelijkheid is vooral een probleem wanneer GS niet betrokken zijn bij de beroepszaak en dus geen nadere uitleg kunnen geven over de interpretatie van bepalingen (Van Buuren, 2013: 3). De effecten van een onduidelijke formuleringen kunnen groot zijn. Van Buuren (2013) noemt een voorbeeld waarin de relatief onduidelijke zorgbepaling omtrent ruimtelijke kwaliteit uit de verordening van de provincie Noord-Brabant (mede) als vernietigingsgrond heeft gefungeerd voor een gemeentelijk bestemmingsplan (ABRvS 2 mei 2012, nr. 201109310/1/R3).

Dergelijke open bepalingen kunnen evenwel ook in het nadeel werken van de provincie zelf, omdat het ook lastiger is om in het geval van een reactieve aanwijzing strijdigheid met de verordening overtuigend te beargumenteren. Bijvoorbeeld, bij een bestemmingsplan in Rijswijk en één in Eersel is de reactieve aanwijzing vernietigd om dat niet overtuigend kon worden aangetoond dat het bestemmingsplan strijdig was met de daar vigerende verordening (ABRvS 29 juni 2011, nr. 201002266/1/R2 en ABRvS 18 november 2011, nr. 200908600/6) (PBL, 2012: 86).

## 5 Conclusies

De hoofdstukken 2 tot en met 4, en dus de 3 getoetste Wro-doelstellingen, lenen zich ieder voor een eigen conclusie.

*Conclusie 1: provinciaal wat 'moet' beperkt zich grosso modo tot bovengemeentelijke kwesties*

Strikt juridisch gezien bepaalt een provincie zelf wat van provinciaal belang is, oftewel wat provinciaal 'moet' en niet lokaal 'kan'. Bovendien toetst de rechter hier marginaal aan. De Afdeling heeft wel aangegeven dat het om 'bovengemeentelijke aspecten' moet gaan. Dat begrip hebben we in deze studie verder inhoudelijk uitgewerkt in drie deelcriteria. Een belang is bovengemeentelijk (of provinciaal) als het centrale bestuursniveau de verantwoordelijkheid voor een belang bij de provincie heeft neergelegd, er sprake is van gemeentegrensoverschrijdende voorzieningen (zoals buisleidingen) òf wanneer er mogelijkerwijs bovengemeentelijke effecten uitgaan van gemeentelijk handelen (een nieuw bedrijventerrein in een gemeente kan leiden tot leegstand bij een andere gemeente). Wanneer vanuit die criteria wordt gekeken, dan kan worden gesteld dat vrijwel alle bepalingen uit alle verordeningen gericht zijn op belangen met een bovengemeentelijk karakter. Dit zegt echter nog niks over de mate van detail en de mate van restrictiviteit waarmee deze belangen door provincies worden behartigd. Een provinciaal belang kan zeer open en ruim worden gereguleerd, maar ook specifiek en gedetailleerd. Het onderzoek doet geen uitspraken over wat op dit punt acceptabel is of niet; de Wro doet daar ook geen uitspraken over.

Slechts op een viertal specifieke punten bestaat volgens onderhavig onderzoek twijfel over de vraag of belangen worden behartigd waarbij sprake is van bovengemeentelijke aspecten: 1) bij het verplichten van een toelichting op alle bestemmingsplannen op het punt van ruimtelijke kwaliteit, 2) het in beginsel uitsluiten van lokale bedrijvigheid, 3) provinciale randvoorwaarden voor windturbines binnen de gehele provincie (dus ook binnenstedelijk), en 4) provinciale hoogte-eisen voor reclamemasten geldend voor de gehele provincie (dus ook binnenstedelijk).

*Conclusie 2: reactieve aanwijzingen selectief gebruikt bij strijdigheid met verordening*

Van veelvuldig gebruik, of "seriële aanwending", van de reactieve aanwijzing is geen sprake. Ten opzichte van de onthouding van goedkeuring (WRO) wordt het instrument zeer beperkt ingezet (in totaal bijna 140 keer door alle provincies tezamen in een periode van 5,5 jaar), waarbij bovendien de helft voor rekening komt van één provincie (Noord-Brabant). De reactieve aanwijzing wordt doorgaans ingezet bij vermeende strijdigheid met de verordening. Wanneer daar sprake van is proberen provincies dat (vaak met succes) aan te kaarten in het vooroverleg of via een zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan. Minder dan 10% van de zienswijzen wordt gevolgd door een reactieve aanwijzing. Provincies en gemeenten vermijden een reactieve aanwijzing liever omdat het de verhoudingen kan schaden en kan leiden tot een juridisch conflict. Tegen de helft van de reactieve aanwijzingen wordt beroep aangetekend bij de bestuursrechter.

Opvallend en in strijd met de filosofie achter de Wro is wel dat sommige provincies (4 in totaal) via de verordening reactief en correctief handelen faciliteren door van gemeenten in een

aantal gevallen te eisen dat ze lokale plannen ter instemming voorleggen aan Gedeputeerde Staten.

*Conclusie 3: niet altijd een scherpe scheiding tussen normstelling en beleid*

Met de komst van de Wro was het de bedoeling dat beleid en visievorming zouden worden ondergebracht in de provinciale structuurvisie, terwijl de juridische doorwerking ervan gestalte moest krijgen in de ruimtelijke verordening. In het streekplan (oude WRO) liepen beide door elkaar. Alhoewel die scheiding onder de Wro op papier tot stand is gebracht valt op dat 7 van de 12 provincies op één of meerdere plekken in de verordening van bestemmingsplannen eisen dat ze in lijn zijn met zelf-bindende gemeentelijke, regionale of provinciale plandocumenten zoals een woonvisie, structuurvisie, omgevingsvisie, regionale werklocatievisie of een document met 'gebiedskennmerken'. Hiermee krijgen deze documenten rechtsgevolgen die ze niet behoren te hebben.

Ook zijn bepalingen in verordeningen niet altijd scherp omschreven, zoals de soms algemene bepalingen omtrent het begrip 'ruimtelijke kwaliteit', waardoor onduidelijkheid en onenigheid ontstaat over de interpretatie en de reikwijdte van de regels. Ook in de rechtspraak levert dit problemen op.

## Literatuur

Buitelaar, E. & C. Hageman (2013), 'Provincies goed toegerust op reductie gemeentelijke plancapaciteit', in *RO Magazine*, 30(10): 34-35.

Buuren, P.J.J. van (2013), 'Ervaringen met provinciale verordeningen', in P.J.J. van Buuren e.a. (red.), *Toonbeelden, Gedachten over provinciaal omgevingsrecht ter herinnering aan Toon de Gier*. Deventer: Kluwer 2013, p.1 -15.

IPO (2013), *Overzicht toepassing reactieve aanwijzing (RA) bij provincies* (interne notitie). Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

Klaassen, A.W. (2011), *Handboek Omgevingsrecht 2011*. Boekel: JBA.

PBL (2010), *Ex-durante evaluatie Wro: eerste resultaten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Pearce, B.J., N.R. Curry & R.N. Goodchild (1978), *Land, planning and the market*. Cambridge: Department of Land Economy.

PBL (2012), *Ex-durante evaluatie Wro: tweede rapportage*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Perk, J. van der (2011), 'De reactieve aanwijzing in de Wet ruimtelijke ordening: een pleidooi voor beleidsregels als kaderstelling vooraf', in *de Gemeentestem*, nr. 7737, 275-285.

Provincie Noord-Brabant (2012), *De reactieve aanwijzing: een zegen of een last?* Den Bosch: provincie Noord-Brabant.

Romijn, G. & G. Renes (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB en PBL.

VNG (2011), *Rapportage Enquête Omgangscode AMvB Ruimte*: Den Haag: VNG.

Zundert, J.W. van (2012), 'De reactieve aanwijzing uit de Wro' in *de Gemeentestem*, 30.



## Bijlage 1 Analyse kader provinciale verordeningen

Zoals eerder gezegd onderzoeken we het functioneren van het provinciaal instrumentarium aan de hand van een drietal doelen van de Wro:

- 1) Lokaal wat kan, provinciaal wat moet;
- 2) Zo veel mogelijk proactief, zo min mogelijk reactief;
- 3) Scheiding van normstelling en visievorming.

Alle drie spelen ook een rol bij het analyseren van provinciale ruimtelijke verordeningen. Hoe dat gebeurt zal hieronder per doel worden uitgewerkt. De verordening van de provincie Groningen is daarbij als voorbeeld gebruikt.

Ad 1) Uit de ex-durante Wro is al gebleken dat het niet altijd mogelijk is om de mate van doelbereik (van de doelen van de Wro) heel direct te bepalen. De wetgever laat de bepaling van wat van provinciaal belang is over aan de provincies zelf; zij bepalen wat provinciaal 'moet'. Echter, wat we wel kunnen laten zien is de manier waarop provincies dit provinciaal belang afbakenen. Hoe ver gaan ze daarin? En in hoeverre verschillen provincies hierin?

Om dit niet louter in beschrijvende zin te doen, is het van belang een aanvullend criterium te formuleren aan de hand waarvan kan worden bepaald of provincies het provinciaal belang ruim of eng definiëren. In de rechtspraak heeft het begrip 'provinciaal belang' reeds een nadere belijning gekregen doordat wordt gesproken over "bovengemeentelijke aspecten" (ABRvS, nr. 201005138/1/R3). De vraag is wanneer hier sprake van is. Wij splitsen dit op in drie deelcriteria. De eerste is pragmatisch. Iets is van provinciaal of bovengemeentelijk belang wanneer de behartiging van dat belang aan provincies is *toebedeeld door het Rijk en/of de Europese Unie*. Hierbij moet gedacht worden aan regels rond natuur.

De andere twee deelcriteria zijn meer inhoudelijk. Hiervoor sluiten we aan bij inzichten uit de welvaartseconomie. De welvaartseconomie heeft, gebaseerd op het werk van de econoom Arthur Pigou, een normatief kader voor overheidsinterventie ontwikkeld (zie bijvoorbeeld Romijn & Renes, 2013). Hierbij wordt uitgegaan van het principe dat overheidsinterventie gerechtvaardigd is als zich *marktfalen* voordoet. We onderscheiden hier twee hoofdvormen van marktfalen: het bestaan van *externe effecten* en *publieke goederen*. Externe effecten betreffen de (ongeprijsde) effecten van het handelen van de een op het handelen van de ander. Het gaat hier bijvoorbeeld om milieuverontreiniging door fabrieken en de negatieve effecten die omwonenden hiervan ondervinden. Bij publieke goederen gaat om goederen waarbij (1) het gebruik van het goed door een individu de beschikbaarheid van dat goed voor een ander niet vermindert en (2) waarbij het moeilijk is mensen (in het bijzonder niet-betalenden) uit te sluiten van gebruik. Een publiek goed in economische zin moet dus niet worden verward met goederen die publiek (door de overheid) geleverd worden. Er zijn in dit verband weinig 'pure' publieke goederen, maar wel goederen met een sterk publiek karakter zoals wegen en parken (zie bijvoorbeeld Pearce, Curry & Goodchild, 1978).

Die twee vormen van marktfalen zijn niet alleen behulpzaam bij het bepalen *of* de overheid moet ingrijpen, maar ook *welke* overheid dat zou moeten doen. Naar analogie van het begrip externe effecten kan een provincie gemeentelijk ruimtegebruik tot provinciaal belang rekenen wanneer er van dit ruimtegebruik *bovengemeentelijke* effecten uitgaan. Hierbij zal de

volgende redenering worden gehanteerd: wanneer gemeentelijk handelen tot *negatieve* bovengemeentelijke effecten kan leiden (op de rest van de provincie, of delen daarvan), dan wel het ontstaan van *positieve* bovengemeentelijke effecten in de weg kan staan, dan is een rol voor de provincie onomstreden. Zo kan de aanleg van een bedrijventerrein in een gemeente ontegenzeggelijk negatieve gevolgen hebben voor de bezetting van bedrijventerreinen in buurgemeenten. Bij het plaatsen van een reclamemast op een bedrijventerrein zijn de effecten op de rest van de provincie minder (of niet) evident. Deze analyse zal niet kunnen leiden tot uitspraken dat het provinciaal belang 'te ruim' wordt gedefinieerd. De praktijk is immers niet zo zwart-wit. Bovendien stelt de wet geen grenzen aan wat als provinciaal belang mag worden aangemerkt. Deze analyse zal een onderscheid opleveren in onderwerpen waarvan het bovengemeentelijke karakter aannemelijk is en onderwerpen waarbij twijfel kan bestaan over dit karakter.

Tot slot kan er sprake zijn van *gemeentegrensoverschrijdende publieke goederen*, in fysieke zin. Dit zijn voorzieningen die niet stoppen bij de gemeentegrens, waardoor bovengemeentelijke regels voor de hand liggen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij buisleidingen en fietspaden.

Kijkend naar de verordening van Groningen dan kan worden gesteld, op grond van de drie bovengenoemde criteria voor de bepaling van het provinciaal belang, dat vrijwel alle bepalingen uit de verordening strekken tot het behartigen van het provinciaal belang. Over een drietal bepalingen (zie tekstkader) kan meer twijfel bestaan. De bepalingen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit, windturbines en reclamemasten hebben betrekking op het gehele provinciale grondgebied. Maar het is de vraag of toepassing van deze regels op alle locaties in de provincie in alle gevallen betrekking kan hebben op het voorkomen van negatieve bovengemeentelijke effecten, dan wel op de andere twee criteria. Zo hoeft een reclamemast van 15 meter op een bedrijventerrein niet of nauwelijks bovengemeentelijke uitstralingseffecten te hebben. Voor het buitengebied ligt dat vermoedelijk anders.

Ad 2) Alle provincies, met uitzondering van Limburg, beschikken inmiddels over een ruimtelijke verordening (zij het Flevoland alleen voor Oostvaarderswold), waarmee normen

### **Tekstbox 1: Provinciaal belang in Groningen**

#### **Artikel 4.5 Ruimtelijke kwaliteit**

De toelichting op een bestemmingsplan biedt, afhankelijk van en evenredig aan de aard, omvang en ruimtelijke gevolgen van de ingreep, inzicht in:

- a. de ontwikkelingsgeschiedenis van het gebied;  
Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 incl. 2 februari 2011, 9 maart 2011 14 en 20 maart 2013
- b. de bestaande functionele en ruimtelijke karakteristiek;
- c. de bestaande cultuurhistorische, landschappelijke en stedenbouwkundige waarden;
- d. een ruimtelijk functionele visie op de toekomst van het plangebied;
- e. de inpassing van de met het plan mogelijk gemaakte ruimtelijke ontwikkelingen in zowel de directe als in de ruimere omgeving;
- f. de maatregelen die nodig zijn om de mogelijke schade aan kwaliteiten en waarden ten gevolge van realisering van het plan te voorkomen en te beperken of deze kwaliteiten en waarden elders te compenseren;
- g. de bijdrage die de met het plan mogelijk gemaakte ingrepen kan leveren aan de aanwezige en/of te ontwikkelen kwaliteiten en waarden.

#### **Artikel 4.13 Windturbines**

1. Een bestemmingsplan voorziet niet in:
  - a. de plaatsing van nieuwe windturbines met een ashoogte van 15 m of meer;
  - b. vervanging van bestaande solitaire windturbines op een andere dan de bestaande locatie, met een grotere ashoogte dan de bestaande of met een grotere wiek Lengte dan 2/3 van de ashoogte;
  - c. vervanging van bestaande windturbines in een lijnopstelling met een grotere ashoogte dan 40 m of met een wiek Lengte van meer dan 2/3 van de ashoogte.

#### **Artikel 4.14 Reclamemasten**

1. Een bestemmingsplan voorziet niet in de mogelijkheid tot het oprichten van reclamemasten hoger dan zes meter.

per definitie vooraf bekend zijn. Er is dus sprake van proactieve normstelling. Om te bezien in welke mate er daarnaast sprake is van reactief handelen (om toe te zien op naleving van de verordening), zal in hoofdstuk 3 worden gekeken naar het gebruik door provincies van de zienswijze, beroep en de reactieve aanwijzing ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsvergunningen in afwijking van het bestemmingsplan. Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de inmiddels relatief omvangrijke jurisprudentie rondom de reactieve aanwijzing.

Daarnaast kan ook via de verordening reactief provinciaal handelen bij lokale besluitvorming worden gefaciliteerd. In de twee rapportages in het kader van de ex-durante evaluatie Wro kwam naar voren dat sommige provincies werkten met vergaande verbodsbepalingen in combinatie met de ontheffingsmogelijkheid. Dit werd door sommigen geduid als 'verkapte goedkeuring' en meer passend bij de WRO dan de Wro. Met het van kracht worden van de Spoedwet Wro op 1 oktober 2012 is het ontheffingsstelsel zoals dat zich in de praktijk had ontwikkeld, komen te vervallen. Ontheffing mag alleen worden verleend als er sprake is van "bijzondere omstandigheden". Het gaat daarbij om onvoorziene omstandigheden. Veelvuldig gebruik wordt daarmee aan banden gelegd. Dit wil niet zeggen dat er geen andere flexibiliteitsbepalingen kunnen zijn die specifieke gemeentelijke planologische besluiten mogelijk maken (of verbieden), zoals bepalingen waarin de instemming van GS als

voorwaarde voor afwijking wordt gesteld. Flexibiliteitsbepalingen die strekken tot een eventuele aanpassing van de algemene regels zelf, zoals de wijzigingsbevoegdheid en het stellen van nadere regels, blijven buiten beschouwing. Alleen toepassing van de eerste groep flexibiliteitsbepalingen zou aangemerkt kunnen worden als het faciliteren van reactief handelen, of eventueel zelfs als het mogelijk maken van 'verkapte goedkeuring'.

In de provincie Groningen wordt in lijn met de Spoedwet gebruik gemaakt van een algemene ontheffing voor het ruimtelijk deel van de verordening wanneer er sprake is van 'bijzondere omstandigheden'. Daarnaast zijn we een artikel tegengekomen waarin instemming van GS is vereist (zie tekstbox 2).

#### **Tekstbox 2: Faciliteren reactief handelen in Groningen**

##### **Artikel 4.7 Woningbouw**

1. Een bestemmingsplan kan voorzien in de bouw van nieuwe woningen voor zover deze woningbouwmogelijkheden naar aard, locatie en aantal in overeenstemming zijn met een woonvisie:

- a. waarover overeenstemming is bereikt met de regio waar de betreffende gemeente deel van uitmaakt, dan wel - bij het ontbreken van een dergelijk regionaal samenwerkingsverband - met de Groninger buurgemeenten van de betreffende gemeente, en;
- b. waarmee Gedeputeerde Staten hebben ingestemd.

Ad 3) Met de komst van de Wro is er *de jure* een scheiding gekomen tussen normstelling en visievorming. Daar waar onder de WRO visie en normering in het streekplan door elkaar liepen, zijn beide met de komst van de verordening en de structuurvisie gescheiden. Echter, in de tweede rapportage van de ex-durante evaluatie Wro werd geconstateerd dat in toenemende mate indicatieve beleidsdocumenten, in het bijzonder ten aanzien van 'ruimtelijke kwaliteit', via verwijzing in de verordening rechtsgevolgen kregen. Hiermee wordt het onderscheid visievorming en normstelling *de facto* meer diffuus. In deze rapportage komt de huidige stand van zaken op dit punt aan de orde.

In de provincie Groningen zijn we één bepaling tegengekomen waarin de verordening rechtsgevolgen toekent aan een (gemeentelijk) visiedocument (zie tekstbox 3).

#### **Tekstbox 3: Rechtsgevolgen indicatieve beleidsdocumenten in Groningen**

##### **Artikel 4.7 Woningbouw**

1. Een bestemmingsplan kan voorzien in de bouw van nieuwe woningen voor zover deze woningbouwmogelijkheden naar aard, locatie en aantal in overeenstemming zijn met een woonvisie:

Ook zal worden gekeken naar het gebruik van 'open normen', zoals bijvoorbeeld het begrip 'ruimtelijke kwaliteit'. Deze zijn namelijk ook een indicatie van de mate van scheiding van visievorming en normstelling. Het lastige is dat dit niet dichotoom is: open versus gesloten. In de praktijk is een continuüm met allerlei tussenvormen zichtbaar. Het is daarmee niet goed mogelijk om op dit punt alle bepalingen systematisch te rubriceren.

Dit punt is in de hoofdtekst meer casuïstisch behandeld. In de verordening van Groningen komt dat voor in artikel 4.5 (zie onderstaande tekstbox).

#### **Tekstbox 4: Open normstelling in Groningen**

##### **Artikel 4.5 Ruimtelijke kwaliteit**

De toelichting op een bestemmingsplan biedt, afhankelijk van en evenredig aan de aard, omvang en ruimtelijke gevolgen van de ingreep, inzicht in:

a. de ontwikkelingsgeschiedenis van het gebied;

Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 incl. 2 februari 2011, 9 maart 2011 14 en 20 maart 2013

b. de bestaande functionele en ruimtelijke karakteristiek;

c. de bestaande cultuurhistorische, landschappelijke en stedenbouwkundige waarden;

d. een ruimtelijk functionele visie op de toekomst van het plangebied;

e. de inpassing van de met het plan mogelijk gemaakte ruimtelijke ontwikkelingen in zowel de directe als in de ruimere omgeving;

f. de maatregelen die nodig zijn om de mogelijke schade aan kwaliteiten en waarden ten gevolge van realisering van het plan te voorkomen en te beperken of deze kwaliteiten en waarden elders te compenseren;

g. de bijdrage die de met het plan mogelijk gemaakte ingrepen kan leveren aan de aanwezige en/of te ontwikkelen kwaliteiten en waarden.

## Bijlage 2 Respondenten

### *Provincies*

Pieter de Plaa

Esther Vos

Jeanine Zwolve-Eradus

Provincie Groningen

Provincie Noord-Brabant

Provincie Zuid-Holland

### *Gemeenten*

Eveline Kokx / Christine Baukema-Bos /

Tom Eisenburger

Nynke Scheeper

Wim Tijssen

Gemeente Zoetermeer

Gemeente Winsum

Gemeente Tilburg

## Bijlage 3 Analyse ruimtelijke verordeningen jan 2014

Tabel 3; Ruimtelijke bepalingen in provinciale verordeningen																				
Dossier	Thema's	Drenthe	Limburg	Flevoland	N-Brabant	Gelderland	Zuid-Holland	Zeeland	Friesland	N-Holland	Utrecht	Groningen	Overijssel	Bovengemeentelijk: sub categorie a,b en/of c	Bovengemeentelijk karakter niet altijd eviden					
Afval	Afval (gewoon en gevaarlijk inclusief radioactief afval)	1										1	1	a						
Energie	Biomassa-installaties (bijv vergisting)	1			1				1			1	1	c						
Energie	Kerncentrales											1		a						
Energie	Windturbines, algemeen	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	c						
Energie	Windturbines: Hoofdzakelijk regels t.a.v. windturbines in buitengebied				1	1	1	1			1		1	c						
Energie	Windturbines: regels komen feitelijk neer op oprichtingsverbod binnen stedelijk gebied (vb: eis van clustering)				1	1		1		1		1			x					
Infrastructuur / Netwerken	Wegen/ vaarwegen/ spoorlijnen/ hoogspanning/ radar (vrijwaringen)	1			1		1					1		a						
Infrastructuur / Netwerken	Mobiliteitstoets in toelichting bij bestemmingsplannen	1							1		1		1	c						
Agrarisch	Agrarische bedrijven: nieuwvestiging	1			1		1	1	1	1	1	1		c						



Agrarisch	Agrarische bedrijven: uitbreiding	1		1	1	1		1	1	1	1		c
Agrarisch	Bebouwingsvrije zones						1						c
Agrarisch	Nevenactiviteiten			1		1		1		1	1		c
Agrarisch	Glastuinbouw nieuwvestiging	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	c
Agrarisch	Glastuinbouw uitbreiding			1	1	1	1	1	1	1	1		c
Agrarisch	Intensieve veehouderij: nieuwvestiging	1		1		1	1		1	1	1		c
Agrarisch	Intensieve veehouderij: uitbreiding	1		1		1	1		1		1		c
Landschap	Archeologische, aardkundige of cultuurhistorische waarden	1		1		1	1			1			b,c
Landschap	Cultuurhistorische waarden/ archeologie : eisen aan toelichting bestemmingsplan						1	1				1	b,c
Landschap	Landgoederen			1	1	1	1	1	1	1	1		b,c
Landschap	Landschapswaarden buiten Nationale Landschappen	1		1	1	1	1		1	1	1		b,c
Landschap	Molens					1	1				1		c
Landschap	Nationale Landschappen	1			1	1			1		1	1	a
Landschap	Rijksbufferzones					1			1				a
Milieu	Duisternis buitengebied	1							1		1		b,c
Milieu	Milieubeschermingsgebieden (vb: stiltegebied)									1	1		a
Milieu	Lawaaispoorten / luchtsporten			1			1						b,c
Natuur	EHS	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	a
Natuur	Beschermde natuur(gebieden) buiten EHS			1			1	1	1	1	1	1	b,c
Natuur	Weidevogelleefgebieden								1				b,c
Ondergrond	Ontgrondingen, gaswinning, zoutwinning e.d.	1								1		1	a
Ondergrond	Bescherming aardkundig waardevolle gebieden			1					1				b,c
Recreatie en toerisme	Fiets- en wandelroutes											1	b,c
Recreatie en toerisme	Dagrecreatie (inclusief golfterreinen)			1				1	1	1			c
Recreatie en toerisme	Kamperen						1	1					c
Recreatie en toerisme	bebouwing voor recreatie					1							x
Recreatie en toerisme	Recreatiewoningen nieuwbouw of uitbreiding	1		1	1	1	1			1	1	1	x

Recreatie en toerisme	Recreatiezone / recreatieterrein				1					1			b,c	
Recreatie en toerisme	Recreatiewoningen permanente bewoning	1			1	1		1	1	1	1	1	x	
Recreatie en toerisme	Recreatieparken / complexen van recreatiewoningen				1	1			1			1	c	
Recreatie en toerisme	Kleinschalige vrije-tijds-voorzieningen tegen bestaand stedelijk gebied (sportveld, volkstuin, begraafplaats, ezv)				1		1						c	
Ruimtelijke kwaliteit	Antennemasten buitengebied										1		c	
Ruimtelijke kwaliteit	Binnenstedelijk	1					1			1	1	1	x	
Ruimtelijke kwaliteit	Buitenstedelijk	1			1		1	1	1	1	1	1	c	
Ruimtelijke kwaliteit	Reclamemasten							1			1		x	
Ruimtelijke kwaliteit	Principes: kernkwaliteit, SER-ladder, bundeling	1			1		1	1	1	1		1	1	c
Ruimtelijke kwaliteit	Eisen aan (verplichte onderdelen in) toelichting bestemmingsplan	1			1		1	1	1			1	1	x
Ruimtelijke kwaliteit	Strandpaviljoens						1			1			c	
Veiligheid	Externe veiligheid: buisleidingen, transport en of opslag gevaarlijke stoffen, bouw essentiële functies	1					1					1	1	a,b,c
Veiligheid	Verkeersveiligheid	1											a	
Water	Regels t.b.v. drinkwatervoorziening (waterwin, grondwaterbescherming, intrekgebieden)				1	1				1		1	a	
Water	Regels m.b.t. tegengaan overstrooming en wateroverlast (waterberging, waterkeringen)	1			1		1	1	1	1	1	1	1	a
Water	Waterveiligheid (veiligheidszonerings oevers, bouwen in gebieden met overstromingsrisico)				1		1		1			1	a	
Water	Strandzonerings								1				c	
Werken	Bedrijventerreinen: nieuwe terreinen	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	c
Werken	Bedrijventerreinen: uitbreiding bestaande terreinen	1			1		1	1	1	1	1	1	c	
Werken	Detailhandel binnen kernen (regels bescherming bestaande detailhandel)	1			1	1	1	1	1	1		1	1	c
Werken	Detailhandel buiten kernen	1			1	1	1	1	1	1		1	1	c



*De activiteiten van de Amsterdam School of Real Estate zijn mede mogelijk dankzij de financiële steun van de Stichting voor Wetenschappelijk Onderzoek en Onderwijs in de Vastgoedkunde (SWOOV)*

### Onze donateurs

*Neem voor vragen of opmerkingen contact met ons op of bezoek onze website.*

*bezoekadres  
Jollemanhof 5  
1019 GW Amsterdam*

*postadres  
Postbus 140  
1000 AC Amsterdam*

*www.asre.nl  
e info@asre.nl  
t 020 668 11 29  
f 020 668 03 61*

I 3W New Development	I DVP   ECORYS Nederland BV	I Propertize
I ACM Vastgoed Groep BV	I Ernst & Young Real Estate Group	I Provast
I Ahold Vastgoed BV	I FGH Bank NV	I PwC
I Altera Vastgoed	I Funda NV	I Rechtstaete vastgoedadvocaten & belastingadviseurs
I AM BV	I G&S Vastgoed	I Redevco Europe Services BV
I AMVEST	I Haags Ontwikkelingsbedrijf	I SADC
I a.s.r. vastgoed vermogensbeheer	I Heijmans Vastgoed BV	I Schiphol Real Estate BV
I Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij B.V.	I Houthoff Buruma	I SPF Beheer BV
I Bemog Projektontwikkeling B.V.	I Hurks Vastgoedontwikkeling	I Stadsontwikkeling Rotterdam
I Boekel De Nerée NV	I ING Real Estate Finance	I Strabo BV
I Bouwfonds Property Development	I IPMMC Vastgoed	I Syntus Achmea Real Estate & Finance
I Bouwinvest	I IVBN	I TBI Holdings BV
I Brink Groep	I Jones Lang LaSalle	I The IBUS Company
I CBRE Global Investors	I Lexence NV	I Van Wijnen Holding N.V.
I CBRE Netherlands	I Loyens & Loeff NV	I Vesteda Groep BV
I Colliers International	I MAB Development	I Volker Wessels Vastgoed
I Corio	I Merin	I Wereldhave NV
I De Brauw Blackstone Westbroek	I Mitros	I WPM Groep
I DELA Vastgoed BV	I MN	I Yardi Systems BV
I Deloitte	I NSI	I Ymere
I Delta Lloyd Vastgoed	I NS Vastgoed BV	
I DTZ Zadelhoff	I NVM	
I Dura Vermeer Groep NV	I Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam	
	I PGGM	