

## Ruimtelijke ordening op niveau

Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels  
op grond van hoofdstuk 4 van de Wro

ISBN 978-90-78066-95-8  
ISSN 1574-1915  
NUR 823

© 2014, D. Korsse

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

# Ruimtelijke ordening op niveau

Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels  
op grond van hoofdstuk 4 van de Wro

*Spatial planning at the right level*

*A legal study of provincial and national instructional rules under  
Chapter 4 of the Dutch Spatial Planning Act*

(with a summary in English)

## PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht  
op gezag van de rector magnificus, prof.dr. G.J. van der Zwaan,  
ingevolge het besluit van het college voor promoties  
in het openbaar te verdedigen op  
vrijdag 9 januari 2015  
des middags te 4.15 uur

door

Daniël Korsse

geboren op 15 juni 1982  
te Amsterdam

Promotoren: Prof.dr. P.J.J. van Buuren  
Prof.dr. B.J. Schueler  
Copromotor: Dr. J. Robbe

Dit proefschrift werd mede mogelijk gemaakt met financiële steun van het  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

‘Dat is allemaal niet zo heel erg. Maar je moet het natuurlijk wel even weten.’  
*P.J.J. van Buuren, AB 1998, 99*



# Voorwoord

Je hoort wel eens dat het schrijven van een proefschrift een eenzame bezigheid is. Dat herken ik helemaal niet. Natuurlijk, het schrijven deed ik grotendeels zelf. Maar tegelijkertijd had ik een grote groep mensen om me heen die er voor hebben gezorgd dat ik van begin tot eind ontzettend veel plezier heb gehad in mijn onderzoek. Een aantal van hen wil ik in het bijzonder bedanken.

Allereerst mijn promotoren, prof.mr. P.J.J. van Buuren en prof.mr. B.J. Schueler. Peter, jouw kennis en enthousiasme voor het onderwerp waren van onschatbare waarde. Het moet haast wel zo zijn dat jij vijf jaar geleden al wist wat ik ongeveer zou gaan opschrijven. Maar als dat inderdaad zo is, dan heb je daar nooit iets van laten merken. Je liet me vrij om de richting van het onderzoek te bepalen en luisterde zonder uitzondering aandachtig en geïnteresseerd naar mijn resultaten. Bedankt voor alle interessante en levendige discussies. Ben, je hebt me ooit uit de collegebanken geplukt. Vanaf dat moment heb je me onder je hoede genomen, altijd vertrouwen in me gehad en bergen tijd voor me vrijgemaakt. Tijdens het onderzoek heb jij er steeds voor gewaakt dat het geheel een logisch en samenhangend verhaal bleef. Een betere mentor kan iemand zich niet wensen.

Jan Robbe is bij mijn onderzoek betrokken geweest als dagelijks begeleider. Jan, je hebt alle tijd genomen om me op het juiste spoor te zetten. Daar wil ik je hartelijk voor bedanken.

Prof.mr. N.S.J. Koeman, prof.mr. R. Nehmelman, prof.mr. A.G.A. Nijmeijer, prof.mr. H.F.M.W. van Rijswick en prof.mr. J. Struiksmā dank ik voor hun bereidheid om plaats te nemen in de leescommissie. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar jou Tonny. Al tijdens mijn promotietraject heb je me tal van kansen geboden om mijn rugnummer te laten zien. Je hebt mijn manuscript uitermate secuur doorgenomen en me uitgebreide feedback gegeven. Dat waardeer ik enorm.

De dames van het Wiarda Instituut heb ik waarschijnlijk de stuipen op het lijf gejaagd door het aanleveren van de stukken steeds verder richting de deadline van de drukker te verschuiven. Ik wil Titia Kloos, Klaartje Hoeberechts en Titia Hijmans van den Bergh ontzettend bedanken voor de goede en uitermate snelle editing, opmaak en vertaling van de samenvatting. José Verouden ben ik zeer erkentelijk voor zijn suggesties over mijn taalgebruik en schrijfstijl. Ondanks zijn zegen heeft de uitdrukking ‘zich betrekken bij’ de eindstreep niet gehaald. Ook Rolf Ortlep

## VOORWOORD

heeft mij enorm geholpen door een aantal hoofdstukken van dit proefschrift van commentaar te voorzien.

Lieve Toon. Je gaf me een exemplaar van je proefschrift en had daarin ‘een nieuwe generatie, een nieuw geluid’ geschreven. Dat vond ik prachtig. Met die woorden daagde je me uit om je iets nieuws te zeggen over het onderwerp waar jij als geen ander thuis in was. Hier is het dan. Ik wil het je zo graag vertellen, maar je hoort me niet meer. De woorden die je voor me schreef, hebben hun kleur verloren. Ik hoop dat je tevreden zou zijn geweest met het eindresultaat. Rust zacht.

Het helpt enorm om een warm nest te hebben waar je op terug kan vallen als het even wat minder gaat. Wat dat betreft heb ik mazzel, want ik heb er maar liefst drie.

Lieve Arend en Anneke, Floortje en Gijs, inmiddels kom ik al bijna mijn halve leven bij jullie over de vloer. Ik denk niet dat ik overdrijf als ik zeg dat ik bij jullie een tweede thuis heb gevonden. Bedankt voor alle warmte, gezelligheid en, niet te vergeten, wijze levenslessen. ‘Stay on the curve’ is mijn favoriet.

Lieve pap en mam, Suus en Ser, ons gezin is altijd een baken van rust en vertrouwen geweest. Als wij bij elkaar zijn, komt alles wel goed. Ik merk steeds meer hoe hard jullie daar achter de schermen voor werken. Jullie zeggen vaak dat ik voor het geluk geboren ben, maar af en toe lijkt het alsof jullie dag en nacht in touw zijn om dat geluk voor mij af te dwingen. Ik denk niet dat het me het afgelopen jaar was gelukt om alle eindjes aan elkaar te knopen als jullie er niet zo veel voor mij waren geweest.

Lieve Hes, wij hebben het afgelopen jaar laten zien wat een geweldig team wij zijn. Je bent er altijd en onvoorwaardelijk voor me, en geeft me tegelijkertijd alle ruimte om mijn eigen gang te gaan. Ik ben niet altijd de persoon die je laat weten hoe bijzonder dat is. Maar met jou kan ik de wereld aan, en was het schrijven van een proefschrift een makkie.

Lieve Liselot en Milou, een proefschrift is mooi, maar jullie zijn adembenemend.



# Inhoudsopgave

Voorwoord vii

## **HOOFDSTUK 1**

<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1. Een eerste kennismaking met algemene regels	2
1.1.1. Algemene regels in de wet	2
1.1.2. Algemene regels in de jurisprudentie	2
1.1.3. Algemene regels in de wetenschappelijke literatuur	4
1.1.4. Algemene regels in het politieke debat	6
1.1.5. Algemene regels als onderwerp van onderzoek	7
1.2. De opzet van het onderzoek	8
1.2.1. Relevantie van het onderzoek	8
1.2.2. Probleemstelling	9
1.2.3. Doelstellingen van het onderzoek	10
1.2.4. Afbakening van het onderwerp	10
1.2.5. Methode van onderzoek	11
1.3. Opbouw van dit boek	11
1.4. Terminologie	12
1.4.1. Algemene termen	13
1.4.2. ‘Ruimtelijk’ en ‘planologisch’	13
1.4.3. De term ‘beslissingsvrijheid’	14

## **HOOFDSTUK 2**

<b>De functie en de rechtsgevolgen van instructieregels</b>	<b>17</b>
2.1. Een eerste verkenning van instructieregels	17
2.1.1. Directe en indirecte eisen aan het planologisch regime	18
2.1.2. Eisen met en zonder corrigerende werking	20
2.1.3. Bepalingen over het toepassingsbereik van instructieregels	23
2.2. De kaderstellende functie van instructieregels	25
2.2.1. De functie van instructieregels volgens de wetgever	25
2.2.2. Een stormachtig wetgevingsproces	26
2.3. De rechtsgevolgen van instructieregels	34
2.3.1. Preventieve werking	35

2.3.2. Corrigerende werking	44
2.3.3. De samenhang tussen preventieve en corrigerende werking	48
2.4. Conclusies	52
2.4.1. Beleidsdoorwerking door middel van de kaderstelling als functie van instructieregels	52
2.4.2. Preventieve en corrigerende werking als rechtsgevolgen van instructieregels	53
2.5. Reflectie op de Omgevingswet	54

## **HOOFDSTUK 3**

### **De voorwaarde voor het vaststellen van instructieregels** **57**

3.1. De sturingsfilosofie van de Wro	57
3.1.1. Het gebrek aan een eenduidige uitleg van de sturingsfilosofie	57
3.1.3. Een juridische interpretatie van de sturingsfilosofie	62
3.2. Uitwerking van de voorwaarde	69
3.2.1. De voorwaarde als beperking van bovengemeentelijke betrokkenheid	69
3.2.2. Een belang met het oog op een goede ruimtelijke ordening	71
3.2.3. Een belang met provinciale of nationale aspecten	74
3.2.4. Een belang dat de instructieregel noodzakelijk maakt	80
3.2.5. De verplichte motivering van het bovengemeentelijk belang	80
3.3. De voorwaarde toegepast	81
3.4. Is de regelgevende bevoegdheid in strijd met de Grondwet?	85
3.5. Conclusies	89
3.5.1. De juridische betekenis van de sturingsfilosofie	89
3.5.2. De voorwaarde voor het vaststellen van instructieregels	90
3.6. Reflectie op het wetsvoorstel Omgevingswet	92
3.6.1. Moet het instrument van de instructieregels worden geschrapt?	92
3.6.2. Voorwaarden voor het vaststellen van instructieregels	94

## **HOOFDSTUK 4**

### **De inhoud van instructieregels** **97**

4.1. Regels omtrent de inhoud van planologische besluiten	97
4.1.1. Eisen aan de ruimtelijke belangenafweging	99
4.1.2. Een rechtstreeks verband met de ruimtelijke belangenafweging	101
4.1.3. Geen verplichting tot een onevenredige belangenafweging	104
4.2. Eisen aan de toelichting of de onderbouwing	107
4.3. De vereiste concreetheid van instructieregels	110
4.3.1. Argumenten voor strikte eisen aan de concreetheid van instructieregels	111
4.3.2. Vage instructieregels en kaderstelling	114
4.3.3. Concretisering van vage instructieregels in aanverwante documenten	117

4.4.	Overgangsrecht in instructieregels	119
4.4.1.	De noodzaak voor overgangsrecht in instructieregels	120
4.4.2.	De reikwijdte van het overgangsrecht	122
4.4.3.	Geen overgangsrecht bij een implementatieverplichting	124
4.5.	Conclusies	125
4.5.1.	De inhoudelijke eisen die in een instructieregel kunnen worden gesteld	125
4.5.2.	De uitwerking van eisen in instructieregels	126
4.5.3.	Overgangsrecht in instructieregels	126
4.6.	Reflectie op de Omgevingswet	127

## HOOFDSTUK 5

<b>Bestuursbevoegdheden in instructieregels</b>	<b>129</b>	
5.1.	Nadere beschrijving van bestuursbevoegdheden	130
5.1.1.	Soorten bestuursbevoegdheden	130
5.1.2.	De algemene grondslag voor het toekennen van bestuursbevoegdheden	131
5.1.3.	Motieven voor het toekennen van bestuursbevoegdheden	132
5.2.	Kritiek op het toekennen van ontheffingsbevoegdheden	133
5.2.1.	Ontheffingsbevoegdheden zijn een vorm van voorafgaand interbestuurlijk toezicht	134
5.2.2.	Ontheffingsbevoegdheden doorkruisen de sturingsfilosofie van de Wro	135
5.3.	Argumenten voor de mogelijkheid ontheffingsbevoegdheden toe te kennen	137
5.3.1.	Ontheffingsbevoegdheden zijn geen vorm van voorafgaand toezicht	137
5.3.2.	Ontheffingsbevoegdheden passen wel bij de sturingsfilosofie van de Wro	139
5.3.3.	Resumé	140
5.4.	Ontheffingsbevoegdheden	141
5.4.1.	De wettelijke grondslag voor het toekennen van ontheffingsbevoegdheden	141
5.4.2.	De betekenis van de algemene clausulering	142
5.4.3.	Toepasselijkheid van afdeling 10.2.1 Awb	145
5.4.4.	Ontoelaatbaarheid van ontheffingsbevoegdheden ‘oude stijl’	146
5.5.	Wijzigingsbevoegdheden	147
5.5.1.	Toelaatbaarheid van wijzigingsbevoegdheden	147
5.5.2.	Toekenning van wijzigingsbevoegdheden	149
5.6.	Uitwerkingsbevoegdheden	150
5.6.1.	Toelaatbaarheid van uitwerkingsbevoegdheden	150
5.6.2.	Toelaatbaarheid van getrapte instructieregels	150
5.7.	Procedure en rechtsbescherming tegen uitvoeringsbesluiten	153
5.7.1.	Belanghebbenden bij uitvoeringsbesluiten	153

5.7.2. Aanvraag van een uitvoeringsbesluit	155
5.7.3. Bezwaren tegen een ontwerp-uitvoeringsbesluit	156
5.7.4. Terinzagelegging met het ontwerpbesluit van de lagere overheid	156
5.7.5. Beroep tegen uitvoeringsbesluiten	157
5.8. Conclusies	160
5.8.1. Bestuursbevoegdheden en uitvoeringsbesluiten	160
5.8.2. De toelaatbaarheid van bestuursbevoegdheden	161
5.8.3. Procedure en rechtsbescherming	162
5.9. Reflectie op de Omgevingswet	163

## HOOFDSTUK 6

### **De handhaving van instructieregels** **165**

6.1. Het spanningsveld tussen handhaving en de sturingsfilosofie	166
6.1.1. Reactieve interventie als rode draad door de wetsgeschiedenis	167
6.1.2. Het 'relativiteitsvereiste' bij reactieve interventie	171
6.1.3. Voordelen van handhavingsmogelijkheden voor decentralisatie	172
6.2. De handhaving van instructieregels met een reactieve aanwijzing	173
6.2.1. Het indienen van een zienswijze over het ruimtelijk besluit	174
6.2.2. Een provinciaal belang bij het getroffen besluit	175
6.2.3. De noodzakelijkheid van de reactieve aanwijzing	176
6.2.4. De motiveringsverplichting bij het geven van een reactieve aanwijzing	180
6.3. Alternatieve mogelijkheden om de naleving van een instructieregel af te dwingen	187
6.3.1. Spontane vernietiging	188
6.3.2. Beroep bij de bestuursrechter	192
6.3.3. Last onder dwangsom	193
6.4. Conclusies	194
6.5. Reflectie op de Omgevingswet	195

## HOOFDSTUK 7

### **Instructieregels en rechterlijke toetsing** **197**

7.1. Directe toetsing van ruimtelijke besluiten aan instructieregels	198
7.1.1. Ontvankelijkheid van een beroep van gedeputeerde staten	198
7.1.2. Wanneer toetst de Afdeling aan een instructieregel?	199
7.1.3. Volledige of marginale toetsing?	200
7.1.4. Relativiteit en finale geschillenbeslechting	205
7.2. Indirecte toetsing van bestemmingsplannen aan instructieregels	217
7.2.1. Indirecte toetsing van bestemmingsplannen in algemene zin	217
7.2.2. Argumenten voor en tegen een indirecte toetsing aan instructieregels	219
7.2.3. De Europese analogie bij een indirecte toetsing van instructieregels	224

7.3. De toetsing van instructieregels door de bestuursrechter	233
7.3.1. De mogelijkheid van indirecte toetsing van instructieregels	233
7.3.2. Rechterlijke toetsing in een open verantwoordelijkheidsverdeling	234
7.3.3. Een uitwerking van een indirecte toetsing aan artikel 4.1, eerste lid, van de Wro	237
7.4. Toetsing van instructieregels door de burgerlijke rechter	239
7.4.1. Toegang tot de burgerlijke rechter	239
7.4.2. Mogelijkheid van een wetgevingsgeding bij de burgerlijke rechter	240
7.4.3. Ontvankelijkheid van de vordering	242
7.5. Conclusies	246
7.5.1. Rechterlijke toetsing van een ruimtelijk besluit aan een instructieregel	247
7.5.2. Rechterlijke toetsing van instructieregels	249
7.6. Reflectie op de Omgevingswet	250

## HOOFDSTUK 8

### Conclusies 253

8.1. Welke functie vervullen instructieregels in het stelsel van ruimtelijke normstelling?	253
8.2. Welke rechtsgevolgen roepen instructieregels in het leven?	254
8.3. Welke voorwaarden zijn verbonden aan het vaststellen van instructieregels?	255
8.4. Welke verplichtingen kunnen instructieregels in het leven roepen?	256
8.5. Hoe moeten de verplichtingen in instructieregels worden uitgewerkt?	256
8.6. Kunnen bestuursbevoegdheden worden toegekend in instructieregels?	257
8.7. Hoe kan de naleving van instructieregels worden afgedwongen?	259
8.8. Welke mogelijkheden bestaan er voor een rechterlijke toetsing van een ruimtelijk besluit aan een instructieregel?	260
8.9. Welke mogelijkheden bestaan er voor een rechterlijke toetsing van instructieregels?	260
8.10. De plaats van instructieregels binnen het stelsel van de Wro en van de Omgevingswet	261

Summary	265
Bibliografie	277
Jurisprudentie	293
Curriculum vitae	301