

# **Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening**

Een juridisch onderzoek naar het nut en de noodzaak van de reactieve  
aanwijzing als toezichtinstrument in de ruimtelijke ordening

## *Interadministrative supervision in spatial planning*

*A legal study of the benefits and the necessity of the reactive instruction as a super-  
visory instrument in Dutch spatial planning*

(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 13 november 2015  
des middags te 4.15 uur

door

Rogier Kegge

geboren op 15 augustus 1977  
te Hellevoetsluis

Promotoren: Prof. dr. P.J.J. van Buuren  
Prof. dr. B.J. Schueler

# Voorwoord

Dit proefschrift heb ik geschreven als buitenpromovendus aan de Universiteit Utrecht en op persoonlijke titel. Het boek staat los van mijn dagelijkse werk als jurist bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en geeft mijn persoonlijke bevindingen weer. Uiteraard heb ik van mijn werk bij de Afdeling wel veel profijt gehad bij dit onderzoek. Sterker nog, als ik niet bij de Afdeling had gewerkt had ik mijn promotor prof. mr. P.J.J. van Buuren waarschijnlijk nooit ontmoet en was ik ook niet op het idee gekomen om een proefschrift over de reactieve aanwijzing te schrijven.

Dus bedank ik als eerste mijn promotor, prof. mr. P.J.J. van Buuren. Peter, jij bood mij in 2011 de gelegenheid om onder jouw begeleiding een proefschrift te schrijven en gaf mij steeds het vertrouwen om deze klus te klaren. Ondanks je zeer drukke agenda vond jij altijd weer de tijd om mijn concepten van waardevol commentaar te voorzien en met mij van gedachten te wisselen. Zelfs als ik kritiek had op uitspraken van de Afdeling waar jij bij betrokken was, viel mij op dat je een wetenschappelijke discussie op basis van argumenten als geen ander weet te waarderen.

Vervolgens bedank ik uiteraard mijn andere promotor, prof. mr. B.J. Schueler. Ben, al snel werd jij bij mijn proefschrift betrokken omdat een scherpe en frisse blik op het onderwerp van iemand van buiten de Raad van State onmisbaar was. Dat je sinds 1 juli 2015 staatsraad bent, heeft aan die frisse blik uiteraard niets afgedaan. Ik heb veel geleerd van jouw scherpe vragen en opmerkingen. Met een ogenschijnlijk simpele vraag als “Wat versta je nu precies onder een uitgangspunt en onder een beginsel?” of een opmerking als “Waarom schrijf je eigenlijk niet op wat je nu zegt?” heb ik belangrijke verdiepingsslagen kunnen maken die het proefschrift volgens mij een belangrijke meerwaarde hebben gegeven.

Peter en Ben, het was echt een voorrecht om jullie te leren kennen als wetenschappers en mijn promotoren. Ik weet zeker dat ik onze gesprekken ga missen.

Prof. mr. R. Nehelman, prof. mr. A.G.A. Nijmeijer, mw. mr. M.W.L. Simons-Vinckx, prof. mr. J. Struiksmā en prof. mr. S.E. Zijlstra bedank ik voor hun deelname aan de leescommissie. Jullie kritische opmerkingen bij het manuscript heb ik zeer gewaardeerd. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Mary-Lou Simons-Vinckx, die mij vanaf mijn eerste werkdag als jurist steeds kritisch heeft gevolgd en altijd op het juiste moment twijfel kon zaaien of kon wegnemen. Ik waardeer het zeer dat je ook nu je aandeel hebt en bij deze mijlpaal aanwezig bent.

## VOORWOORD

Lieve Gert-Jan, jij hebt het hele proces van begin tot eind van dichtbij mogen meemaken. Het was vast niet altijd even plezierig om steeds allerlei verhandelingen over de reactieve aanwijzing aan te moeten horen, soms zelfs op een skipiste of op een terrasje in Parijs. Toch heb jij mij altijd weer kritisch aangehoord, bevraagd en mijn stukken aandachtig gelezen. Zonder jouw steun was het niet gelukt.

# Inhoudsopgave

Voorwoord	v
Lijst van gebruikte afkortingen	xi

## Hoofdstuk 1

<b>Inleiding</b>	1
1.1 Een korte introductie van de reactieve aanwijzing	1
1.2 Aanleiding voor dit onderzoek	2
1.3 Onderzoeksvragen	3
1.4 Uitgangspunten	3
1.5 Onderzoeksmethode en afbakening van het onderzoek	4
1.6 Opbouw van het onderzoek	6

## Hoofdstuk 2

<b>Interbestuurlijk toezicht</b>	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Gedecentraliseerde eenheidsstaat	11
2.3 Autonomie en medebewind	13
2.3.1 Beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid	16
2.4 Grondwettelijke basis voor interbestuurlijk toezicht	17
2.5 Motieven voor interbestuurlijk toezicht	18
2.6 Definities en vormen van interbestuurlijk toezicht	21
2.6.1 Positief en negatief interbestuurlijk toezicht	22
2.6.2 Negatief preventief en negatief repressief interbestuurlijk toezicht	23
2.6.3 Generiek en specifiek interbestuurlijk toezicht	25
2.7 Beginselen en uitgangspunten bij interbestuurlijk toezicht	26
2.7.1 Constitutionele beginselen	27
2.7.2 Beginselen van behoorlijk bestuur	30
2.7.3 Effectiviteitsbeginsel	33
2.7.4 Uitgangspunten	33
2.8 Conclusies	35

## Hoofdstuk 3

<b>Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening</b>	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Verdeling van bevoegdheden in de ruimtelijke ordening	39
3.2.1 Sturingsfilosofie in de ruimtelijke ordening	41
3.3 Toezichtinstrumenten in de WRO	44
3.4 Toezichtinstrumenten in de Wro	54

3.5	Toezichtinstrumenten in organieke wetten	68
3.6	Conclusies	72

#### **Hoofdstuk 4**

<b>De reactieve aanwijzing</b>		<b>77</b>
4.1	Inleiding	77
4.2	Toepassingsbereik van de reactieve aanwijzing	77
4.3	Voorgeschiedenis van de reactieve aanwijzing	84
4.4	Procedurele vereisten	86
4.4.1	Verplichte zienswijze	86
4.4.2	Termijnen en kennisgeving van de reactieve aanwijzing	91
4.4.3	Bekendmaking, inwerkingtreding en beschikbaarstelling	94
4.5	Materiële vereisten	98
4.5.1	Provinciaal of nationaal ruimtelijk belang	99
4.5.2	Provinciaal ruimtelijk belang op basis van beleid	105
4.5.3	Complementaire provinciale en nationale ruimtelijke belangen	109
4.5.4	Het noodzakelijkheidsvereiste	110
4.5.5	Inzet van andere bevoegdheden	114
4.6	Gevolgen en doel van een reactieve aanwijzing	118
4.6.1	Gevolgen van een reactieve aanwijzing voor een exploitatieplan	123
4.6.2	Reactieve aanwijzing en planschade	124
4.7	Rechtsmiddelen tegen een reactieve aanwijzing	125
4.7.1	Beroep tegen de weigering om een reactieve aanwijzing te geven	126
4.7.2	Beroep tegen de intrekking van een reactieve aanwijzing	126
4.7.3	Voorlopige voorziening bij een reactieve aanwijzing	127
4.8	Gevolgen van een vernietiging van een reactieve aanwijzing	131
4.8.1	Schadevergoeding bij een vernietigde reactieve aanwijzing	133
4.9	Provinciale verschillen	134
4.10	Conclusies	136

#### **Hoofdstuk 5**

<b>De reactieve aanwijzing vergeleken met vormen van toestemming</b>		<b>141</b>
5.1	Inleiding	141
5.2	Vormen en gradaties van negatief preventief interbestuurlijk toezicht	141
5.3	Het besluit omtrent goedkeuring en de reactieve aanwijzing	142
5.3.1	Van verplichting naar discretionaire bevoegdheid	143
5.3.2	Van alternatief naar cumulatief interbestuurlijk toezicht	144
5.3.3	Verskillende toetsingskaders	146
5.3.4	Geen verplichting tot vaststelling van een nieuw plan	151
5.3.5	Gedeeltelijke goedkeuring en reactieve aanwijzing	153
5.3.6	Verskillende termijnen en toetsingsmomenten	156
5.3.7	Overige procedurele verschillen	157

5.4	De verklaring van geen bezwaar of geen bedenkingen en de reactieve aanwijzing	162
5.4.1	Procedurele verschillen	165
5.4.2	Verschillende toetsingskaders	166
5.4.3	Voorschriften bij een verklaring van geen bedenkingen	168
5.4.4	De ontheffing als verklaring van geen bedenkingen	168
5.5	Conclusies	170

**Hoofdstuk 6**

**De reactieve aanwijzing vergeleken met de spontane vernietiging en de schorsing** 175

6.1	Inleiding	175
6.2	Wet revitalisering generiek toezicht	179
6.3	Verschillen tussen de spontane vernietiging en de reactieve aanwijzing	181
6.3.1	Bevoegdheid	182
6.3.2	Termijn en moment van interventie	186
6.3.3	Verschillende toetsingskaders	190
6.3.4	Verschillende beroepsprocedures	192
6.4	Conclusies	194

**Hoofdstuk 7**

**De reactieve aanwijzing vergeleken met de indeplaatsstelling** 199

7.1	Inleiding	199
7.2	Grondwettelijke basis voor indeplaatsstelling	200
7.3	Vervangingsbevoegdheden in de WRO	201
7.4	Vervangingsbevoegdheden in de Wro	205
7.5	Wet revitalisering generiek toezicht	207
7.6	Verschillen tussen de reactieve aanwijzing en de indeplaatsstelling	208
7.6.1	Verschillende aard van de bevoegdheden	208
7.6.2	Verschillende procedures en termijnen	213
7.6.3	Verschillende toetsingskaders	217
7.7	Conclusies	218

**Hoofdstuk 8**

**De reactieve aanwijzing en beroep als vorm van interbestuurlijke geschilbeslechting** 221

8.1	Inleiding	221
8.2	De grondslag voor het interbestuurlijke beroepsrecht	221
8.3	De voorgeschiedenis van en de ratio achter het interbestuurlijke beroepsrecht	224
8.4	Beperking van het interbestuurlijke beroepsrecht	228
8.5	Beroep naast de reactieve aanwijzing	231
8.6	Beroep na de reactieve aanwijzing	235
8.7	Beroep ter vervanging van de reactieve aanwijzing	237

8.8	Administratief beroep	239
8.9	Conclusies	241

**Hoofdstuk 9**

	<b>Interbestuurlijk toezicht in de Omgevingswet</b>	243
9.1	Inleiding	243
9.2	Aanleiding voor en uitgangspunten van de Omgevingswet	243
9.3	L'histoire se répète	248
9.4	Instrumenten in de Omgevingswet	250
9.5	Van reactieve aanwijzing naar interventiebesluit	268
9.6	Conclusies	274

**Hoofdstuk 10**

	<b>Beantwoording van de onderzoeksvragen</b>	279
10.1	Inleiding	279
10.2	Beantwoording van de eerste onderzoeksvraag	279
10.3	Beantwoording van de tweede onderzoeksvraag	281
	10.3.1 Positieve gevolgen	282
	10.3.2 Negatieve gevolgen	283
10.4	Beantwoording van de derde onderzoeksvraag	288
10.5	Beantwoording van de vierde onderzoeksvraag	300

	Summary	309
	Jurisprudentieregister	317
	Literatuurlijst	323
	Trefwoordenregister	335
	Curriculum Vitae	337