

# Artikel

## De reactieve aanwijzing in de Wet ruimtelijke ordening: ook bedoeld voor de handhaving van bestuurlijke afspraken?

Enkele kanttekeningen bij een nieuw interventie-instrument

Dr. H.J. de Vries en prof. mr. A.G.A. Nijmeijer\*

### 1 Inleiding

De inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is nog slechts een kwestie van tijd. Op het tijdstip van afronding van deze bijdrage wordt ervan uitgegaan dat de Wro op 1 juli 2008 van kracht wordt.<sup>1</sup> De Wro, het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en het Invoeringsbesluit Wro zijn inmiddels gepubliceerd in het Staatsblad.<sup>2</sup> De behandeling van de Invoeringswet Wro (Invoeringswet) door de Eerste Kamer (EK) is afgerond.<sup>3</sup> Gezien het grote belang voor de (rechts)praktijk, verbaast het niet dat over de Wro al vele publicaties zijn verschenen.<sup>4</sup>

Een essentieel uitgangspunt van de Wro betreft het onderscheid tussen beleid en normstelling. Met dit uitgangspunt hangt een nieuwe systematiek van doorwerking van normen samen en daarvoor worden in de Wro nieuwe ruimtelijkeordeningsinstrumenten geïntroduceerd. De wijze waarop door het Rijk en door provincies invulling kan worden gegeven aan bovengemeentelijk ruimtelijk beleid en de doorwerking daarvan richting gemeenten, wordt ook wel aangeduid met het begrip 'sturingfiloso-

49

\* Dr. H.J. de Vries is beleidsadviseur bij de afdeling Bestuur en Juridische Zaken van de provincie Utrecht. Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer is hoogleraar omgevingsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Beiden zijn lid van de redactie van dit tijdschrift.

1. De tekst van deze bijdrage is afgesloten op 25 mei 2008.
2. Wro, Stb. 2006, 566, Bro (van 21 april 2008), Stb. 2008, 145, Invoeringsbesluit (van 25 april 2008), Stb. 2008, 159.
3. Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 2. De EK heeft het wetsvoorstel op 20 mei 2008 aanvaard.
4. A.G. Bregman en I.P. Sievers, De fundamentele herziening van de WRO. Ruimtelijke samenhang en de fundamentele herziening van de WRO, BR 2002, p. 291-296; P.J.J. van Buuren, De fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening, BR 2002, p. 109-114; H.J.A.M. van Geest, S. Hillegers en T.E.P.A. Lam, Naar een nieuwe ruimtelijke ordeningswet, Gst. 2002, 7166, 1; A.A.J. de Gier, De fundamentele herziening van de WRO. Het voorontwerp WRO en de bovengemeentelijke ruimtelijke ordening, BR 2002, p. 279-286; E. de Jong, Voorstel Wet Ruimtelijke Ordening biedt kansen voor natuurbescherming, Journaal Flora en fauna, 2004, nr. 4, p. 83-88; A.G.A. Nijmeijer, De gevolgen van het wetsvoorstel Wro voor de bouwvergunning(procedure), BR 2004, p. 392-400; H.J.A.M. van Geest en T.E.P.A. Lam, Fundamenteel

herzien gaat van 'au'?, TO 2004, nr. 3, p. 82-88; P.J.J. van Buuren, De coördinerende taak van de provincies en de nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening, BR 2005, p. 87 e.v.; A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, De bestemmingsplanprocedure in het wetsvoorstel Wro, BR 2005, p. 357-369; A.A.C.J. Janssen, De hoofdpunten van de Wet ruimtelijke ordening, M&R 2005, p. 402-408; Th. Peters, Rol van de provincie fundamenteel gewijzigd in de nieuwe Wro, M&R 2005, p. 409-414; M.N. Boeve en N.S.J. Koeman, Milieukwaliteitseisen in het bestemmingsplan onder de nieuwe Wro, M & R 2005, p. 415-419; P.J.J. van Buuren, De (on)mogelijkheden van provinciale planologische verordeningen, BR 2005, p. 476-481; A.G. Bregman, De positie van de provincie na de Vierde Nota van Wijziging Wro, BR 2005, p. 965-971; A.G.A. Nijmeijer, Het wetsvoorstel Wro na de vierde nota van wijziging: naar optimalisering van het wetsvoorstel of 'van kwaad tot erger'?, Gst. 2005, 7241, 182; H.J. de Vries, Door de Tweede Kamer aanvaarde nieuwe Wro geen schim meer van oorspronkelijk wetsvoorstel, TO 2006, nr. 2, p. 56-61; H.J. de Vries, Het democratisch gat in de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, TO 2007, nr. 2, p. 37-39.

Voorts zijn er voor de Vereniging voor Bouwrecht twee preadviezen over dit onderwerp uitgebracht: J. de Ridder en N.S.J. Koeman, Naar een hernieuwd ruimtelijk planningsstelsel?, preadvies nr. 27, Deventer: Kluwer 1999, BR 2000, p. 271 e.v., alsmede J. Struiksma en H.J.M. Besselink, De fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, preadvies nr. 32, Deventer: Kluwer 2004, BR 2005, p. 563 e.v.

fie'. De volgende passage uit de memorie van antwoord aan de EK illustreert wat daarmee wordt bedoeld:<sup>5</sup>

'De nieuwe Wro stoelt op het basisprincipe dat iedere bestuurslaag verantwoordelijk is voor het eigen ruimtelijk beleid en het instrumentarium krijgt om dat beleid te realiseren. Bemoeienis met een andere overheid is alleen mogelijk indien de noodzaak vanuit het eigen ruimtelijk belang kan worden aangetoond. *De normstelling die daaruit voortvloeit dient zoveel mogelijk vooraf te geschieden, zodat daarover vooraf duidelijkheid bestaat* [curs; HJdV/TN]. Beleid en normstelling zijn gescheiden. De nieuwe Wro leidt ertoe dat duidelijk is welke overheid waarvoor verantwoordelijk is, welke normen en kaders door de hogere bestuurslaag zijn gesteld en welke beleidsruimte er vervolgens is. Voorts krijgt elke overheidslaan dezelfde adequate instrumenten voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid.'

Het is dus de bedoeling dat bovengemeentelijke normstelling zo veel mogelijk *vooraf* – ook wel 'proactief' genoemd – wordt vastgelegd. De Wro biedt het Rijk en de provincies daarvoor verschillende instrumenten. Dat zijn het inpassingsplan (art. 3.26 en 3.28 Wro), de algemene regels (art. 4.1 en 4.3 Wro) en de proactieve aanwijzing (art. 4.2 en 4.4 Wro). Deze instrumenten waren reeds in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen.

Pas in een veel later stadium van het wetgevingstraject, bij vierde nota van wijziging,<sup>6</sup> is aan voornoemd palet een bijzondere type aanwijzing toegevoegd: de *reactieve* aanwijzing, waarmee Rijk en provincie kunnen interveniëren in een gemeentelijke bestemmingsplanprocedure (art. 3.8 lid 6 Wro). Kenmerkend en principieel verschil met de overige sturingsinstrumenten is dat de reactieve aanwijzing niet *vooraf* normatief richting gemeenten werkt, maar pas naar aanleiding van door een gemeenteraad voorgenomen ruimtelijke normstelling die blijkt uit een in procedure gebracht bestemmingsplan (of projectbesluit<sup>7</sup>). In deze situatie is er dus geen sprake van een proactieve werkwijze van Rijk of provincie, maar van een reactieve.

Na de introductie van de reactieve aanwijzing vielen 'in het veld' al snel geluiden waar te nemen dat hiermee de onthouding van goedkeuring zoals artikel 27–28 van de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) die kent, en die in het oorspronkelijke wetsvoorstel Wro juist was geschrappt, weer was teruggehaald. Voorts rees de vraag wat de reactieve aanwijzing nu precies betekent voor de sturingsfilosofie zoals die aan het oorspronkelijke wetsvoorstel Wro ten grondslag lag. In deze bijdrage gaan wij op die aspecten nader in.

## 2 Doel en rechtsgevolg van de reactieve aanwijzing

Als gezegd heeft de bevoegdheid om een reactieve aanwijzing te geven niet van meet af aan deel uitgemaakt van de Wro. De behoefte aan het instrument werd destijds als volgt door de regering beargumenteerd:<sup>8</sup>

'(...) Daarnaast bestaat echter de behoefte aan een expliciete, efficiënte mogelijkheid voor de provincie en het Rijk om de inwerkingtreding van een vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan ter bescherming van bovengemeentelijke belangen te blokkeren zonder daar zelf een eigen bestemmingsplanwijziging voor in de plaats te stellen. Het gaat om de gevallen waarin provincie of Rijk uit een oogpunt van provinciaal of nationaal belang bezwaar hebben tegen (een onderdeel van) het nieuw vastgestelde bestemmingsplan (of projectbesluit) dan wel zij de geldende bestemming willen voortzetten. Het betreft hier derhalve een bijzondere verschijningsvorm van het, in de regel proactief werkende, aanwijzingsinstrument, dat in dit geval uitsluitend tot een negatief gevolg voor het desbetreffende bestemmingsplan leidt. Deze rechtsfiguur, de zogenaamde reactieve aanwijzing, is in het nieuw voorgestelde vijfde lid<sup>9</sup> neergelegd.'

Een reactieve aanwijzing houdt dus in dat gedeputeerde staten (GS) de inwerkingtreding van een vastgesteld bestemmingsplan kunnen blokkeren wanneer dat bestemmingsplan in strijd is met een provinciaal belang.<sup>10</sup> Voorwaarde is dat GS een zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan naar voren hebben gebracht. In deze zienswijze moet duidelijk zijn gemaakt dat het ontwerpbestemmingsplan niet aanvaardbaar is wegens strijd met het provinciale belang. Het kan natuurlijk zijn dat het ontwerpbestemmingsplan zodanig gewijzigd door de gemeenteraad wordt vastgesteld dat eerst op dat moment strijdigheid met het provinciale belang ontstaat. In dat geval kan (uiteraard) een reactieve aanwijzing worden gegeven zonder voorafgaande zienswijze (zie art. 3.8 lid 4 Wro).

Het rechtsgevolg van een reactieve aanwijzing is dat het bestemmingsplan of een onderdeel daarvan waarop deze aanwijzing betrekking heeft, geen onderdeel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals dat is vastgesteld, en als gevolg daarvan niet in werking kan treden.<sup>11</sup> Dat rechtsgevolg volgt rechtstreeks uit de wet (art. 3.8 lid 6 Wro). Toch wordt van de gemeente verwacht dat het deel

5. Kamerstukken I 2007/08, 30 938, C, p. 2.

6. Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 15, p. 1.

7. Dat de reactieve aanwijzing ook kan worden ingezet in het kader van projectbesluitvorming, blijkt uit art. 3.11 lid 2 Wro, waarin het grootste deel van de bestemmingsplanprocedure van overeenkomstige toepassing is verklaard op het nemen van projectbesluiten.

8. Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 15, p. 6.

9. In een later stadium heeft een vernumming tot het zesde lid plaatsgevonden.

10. Wij spreken in het vervolg van deze bijdrage alleen nog over het provinciale niveau. Hetgeen wordt opgemerkt geldt, onverkort ook voor het Rijk, tenzij anders vermeld. De op zich interessante discussie wat onder een provinciaal belang moet worden verstaan, laten wij in deze bijdrage verder rusten.

11. Art. 3.8 lid 6, eerste volzin, Wro.

van het vaststellingsbesluit waarop de reactieve aanwijzing betrekking heeft, niet bekend wordt gemaakt. Dat lijkt ons juridisch gezien een overbodige bepaling, omdat de wet vereist dat de reactieve aanwijzing door de gemeenteraad tegelijkertijd met het vaststellingsbesluit bekend wordt gemaakt. De burger kan dus te allen tijde op grond van de reactieve aanwijzing nagaan welke delen van het vaststellingsbesluit niet in werking treden. Wat nu als een gemeenteraad toch het gehele vaststellingsbesluit bekendmaakt? Ons inziens kan dat gemakkelijk tot verwarring leiden, maar nimmer tot het in werking treden van het gehele bestemmingsplan. Hiervoor gaven wij al aan dat rechtstreeks uit de wet voortvloeit dat met de reactieve aanwijzing bepaalde onderdelen uit het bestemmingsplan worden ‘geknipt’. Het toch bekendmaken van het gehele vaststellingsbesluit kan aan dat rechtsgevolg ons inziens niet afdoen. Een ander punt betreft trouwens de vraag wat er na een reactieve aanwijzing met de ‘weggeknipte’ bestemmingsplandelen moet gebeuren. Anders dan de WRO (art. 30), voorziet de Wro niet in de verplichting voor de gemeenteraad om voor die delen een (‘reparatie’) bestemmingsplan vast te stellen. Wij nemen voorshands aan dat naar analogie van de onder de WRO ter zake gewezen jurisprudentie moet worden aangenomen dat ten aanzien van de gronden waarvoor het nieuwe bestemmingsplan als gevolg van een reactieve aanwijzing niet in werking is getreden, het bestaande planologische regime blijft gelden. Het is dan in beginsel aan de gemeenteraad om te bepalen of voor die gronden ‘reparatiebesluitvorming’ plaatsvindt of niet. In beginsel, omdat er in ieder geval twee kanttekeningen bij die beleidsvrijheid van de raad kunnen worden gemaakt. De Wro verplicht gemeenten tot een tijdige herziening van bestemmingsplannen op straffe van de ‘legessanctie’ van artikel 3.1 lid 4 Wro. Blijft het bestaande planologische regime van kracht, dan bestaat de kans dat dat regime inmiddels de tienjarentermijn van artikel 3.1 lid 2 Wro overschrijdt of de vijfjarentermijn van het overgangsrecht dat geldt voor bestemmingsplannen die op het moment van inwerkingtreding van de Wro ouder zijn dan vijf jaren (art. 9.4.1 Invoeringswet). Voorts zullen bij een reactieve aanwijzing die is gericht op een bestemmingsplan (of een projectbesluit) waaraan een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12 lid 2 Wro is gekoppeld, de mogelijkheden voor het gemeentebestuur om niet een nieuw bestemmingsplan vast te stellen (of niet een nieuw projectbesluit te nemen) vanwege de samenhang in de grondexploitatie, niet onbeperkt zijn. Wij sluiten overigens niet uit dat de oorzaak voor het ontbreken van een met artikel 30 WRO vergelijkbare regeling in de Wro moet worden gezocht in het feit dat de reactieve aanwijzing bij vierde nota van wijziging aan het wettelijk systeem is toegevoegd zonder dat de consequenties voor dat systeem uitvoerig zijn doordacht.

### 3 Juridische binding en bestuurlijke binding: de doorwerking van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid naar lagere overheid

#### 3.1 Juridische binding

In de inleiding van deze bijdrage wezen wij op de sturingsfilosofie zoals die in de Wro besloten ligt. Het onderscheid tussen beleid en normstelling is wezenlijk. Voor de vaststelling van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid en de doorwerking van dat beleid naar het gemeentelijke niveau bevat de Wro specifieke instrumenten. Wat betreft het beleid is dat de structuurvisie. Provinciale staten (PS) zijn verplicht ten behoeve van een goede provinciale ruimtelijke ordening één of meer structuurvisies vast te stellen. Kort gezegd worden in een structuurvisie de hoofdlijnen van het voorgenomen ruimtelijk beleid vastgelegd. In artikel 1.3.1 Bro is geregeld dat de voorbereiding van een structuurvisie, een bestemmingsplan of een projectbesluit waarvoor geen milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, door het bestuursorgaan moet worden aangekondigd door middel van een kennisgeving in de dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze. In die kennisgeving moet worden vermeld of en op welke wijze participatie van burgers en maatschappelijke organisaties zal plaatsvinden (terinzagelegging van stukken, naar voren brengen van zienswijzen), en of een onafhankelijke instantie in de gelegenheid wordt gesteld advies over het voornemen uit te brengen. Uit artikel 2.1.1 Bro vloeit voort dat bij een structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van die visie. Voor de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij de vaststelling van structuurvisies zijn voorts de gemeentelijke en provinciale inspraakverordeningen van belang.

Vaststelling van een structuurvisie is dus niet vormvrij – zoals aanvankelijk de bedoeling was – maar dat neemt niet weg dat de structuurvisie niet bindend is voor gemeenten (of burgers). Een structuurvisie leidt alleen tot zelfbinding voor het bestuursorgaan dat deze visie heeft vastgesteld (= horizontale binding).<sup>12</sup> Een en ander betekent dat wanneer in een provinciale structuurvisie bijvoorbeeld de uitspraak voorkomt dat in de ecologische hoofdstructuur (EHS) gelegen recreatiewoningen niet mogen worden uitgebreid, gemeenten juridisch niet aan deze uitspraak gebonden zijn. Wil de provincie verhinderen dat een dergelijke uitbreiding van recreatiewoningen

12. Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 14.

tot stand komt, dan moet een binding van gemeenten aan deze structuurvisie-uitspraak worden geconstrueerd. De vraag is op welke wijze dat kan geschieden.

De Wro bevat een aantal expliciete instrumenten waarmee het provinciale beleid in normstelling kan worden vertaald, zodanig dat gemeenten die normen in acht moeten nemen.<sup>13</sup>

De algemene regels van artikel 4.1 Wro moeten in dit verband worden genoemd. Deze algemene regels – die gekwalificeerd moeten worden als algemeen verbindende voorschriften – worden gegeven door middel van een door PS vast te stellen verordening en hebben als rechtsgevolg dat de inhoud van die regels door gemeenten moet worden overgenomen in bestemmingsplannen (of beheersverordeningen).<sup>14</sup>

Een provinciale verordening kan alleen worden vastgesteld ter behartiging van een provinciaal belang.<sup>15</sup> Moet de als voorbeeld bedoelde uitspraak over de recreatiewoningen in de EHS (al) in de structuurvisie door PS als provinciaal belang zijn aangeduid? Naar onze mening is dat niet het geval. Een provinciale verordening kan ook worden vastgesteld zonder dat daar een provinciale structuurvisie aan ten grondslag ligt. De wetgever heeft uitdrukkelijk geen koppeling tussen beide instrumenten willen aanbrengen. Gelet op de rechtszekerheid van gemeenten en burgers heeft het wel de voorkeur dat PS in een door hen vast te stellen structuurvisie aangeven welke daarin opgenomen uitspraken van provinciaal belang zijn. Maar daartoe bestaat geen wettelijke verplichting. Dat betekent dat ook al zou de door ons als voorbeeld gegeven uitspraak over het tegengaan van uitbreiding van in de EHS gelegen recreatiewoningen in de structuurvisie niet als provinciaal belang zijn aangeduid, dat onverlet laat dat PS in een later stadium een verordening kunnen vaststellen en daarin kunnen bepalen dat bedoelde uitbreidingen in strijd zijn met het provinciale belang.

Een provinciale verordening is dus een typisch doorwerkingsinstrument, bedoeld om het gemeentebestuur bij zijn planologische besluitvorming juridisch te binden aan het provinciale ruimtelijke beleid. In het door ons gegeven voorbeeld zou de betrokken provincie er ook voor kunnen kiezen om door middel van een provinciaal inpassingsplan (= een provinciaal bestemmingsplan) zelf juridisch vast te leggen dat in de EHS gelegen recreatiewoningen niet mogen worden uitgebreid. Maar anders dan het geval is met de provinciale verordening, is het inpassingsplan niet een doorwerkingsinstrument dat bedoeld is om het gemeentebestuur juridisch bij zijn eigen planologische besluitvorming te binden aan het provinciale ruimtelijke beleid. Het gemeentebestuur is in geval van een provinciaal inpassingsplan zelfs onbevoegd om planologische besluiten te nemen ten aanzien van de gronden die

zijn opgenomen in dat inpassingsplan. Dat vloeit voort uit artikel 3.26 lid 5 Wro, op grond waarvan PS in het vaststellingsbesluit moeten bepalen tot welk tijdstip de bevoegdheid van de gemeenteraad is uitgesloten om een bestemmingsplan voor de betrokken gronden vast te stellen.

Een provinciale verordening is een *proactief* werkend instrument omdat hierin vóóraf kenbaar wordt gemaakt aan welke inhoudelijke eisen een bestemmingsplan, projectbesluit of beheersverordening moet voldoen. Een ander proactief instrument is de provinciale aanwijzing op grond van artikel 4.2 Wro, die vergelijkbaar is met de aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 37 lid 4 van de huidige WRO. In het door ons gegeven voorbeeld is deze aanwijzingsbevoegdheid echter niet het geschikte instrument om het in de provinciale structuurvisie neergelegde beleid inzake de bevrozing van de oppervlakte van in de EHS gelegen recreatiewoningen juridisch te laten doorwerken naar gemeenten. Het belangrijkste argument hiervoor is dat deze proactieve aanwijzing bedoeld is voor de oplossing van concrete gevallen en niet om provinciaal ruimtelijk beleid in algemene zin juridisch bindend te laten doorwerken naar gemeenten.

### 3.2 Bestuurlijke binding

De voorgaande paragraaf ging over de instrumenten die de Wro bevat om het ruimtelijke beleid te vertalen in juridisch bindende *normen*, zodat doorwerking naar gemeenten wordt bereikt. Naast juridische binding kan er echter ook sprake zijn van een heel ander type binding: de bestuurlijke binding. Een dergelijke binding komt tot stand door middel van bestuurlijke afspraken tussen bestuursorganen. Dat kan in de vorm van convenanten. Deze afspraken kunnen een (tamelijk) vrijblijvend karakter hebben en zijn in dat geval dan ook niet in rechte afdwingbaar. Het is ook denkbaar dat de gemaakte bestuurlijke afspraken een minder vrijblijvend karakter hebben en worden vastgelegd in een bevoegdhedenovereenkomst tussen overheidsrechtspersonen (bijvoorbeeld tussen een provincie en een gemeente). In dat geval ontstaat er niet alleen een bestuurlijke binding tussen partijen, maar ook een juridische.<sup>16</sup> De juridisch uiterst relevante vraag is of het de provincies is toegestaan om de doorwerking van hun ruimtelijke beleid te bewerkstelligen niet via de normstellende Wro-instrumenten, maar door middel van bestuurlijke afspraken. Deze vraag raakt de kern van de sturingsfilosofie. De memorie van toelichting zegt er dit over:<sup>17</sup>

‘Voor het Rijk en de provincies zal de effectivering van het ruimtelijk beleid, zoals neergelegd in een structuurvisie, dikwijls mede gestalte moeten krijgen door een actieve medewerking van bestuursorganen van andere, onderliggende bestuursniveaus. Die medewerking en realisatie kan bewerkstelligd worden door middel van

13. De term ‘in acht nemen’ impliceert – anders dan ‘rekening houden met’ – een volledige juridische binding bij de nadere besluitvorming door het gemeentebestuur. Zie hierover Mon. Awb B3 (De Vries/Van Buuren), p. 10.

14. Art. 4.1 lid 2 Wro.

15. Zie de eerste volzin van art. 4.1 lid 1 Wro.

16. Zie over de aanvaardbaarheid van bevoegdhedenovereenkomsten onder andere HR 23 mei 1986, NJ 1986, 762 m.nt. Van der Grinten (De Lier/Vijverberg).

17. Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 15.

bestuurlijk overleg, onderlinge afspraken en overeenkomsten, of met gebruikmaking van financiële middelen of andere flankerende instrumenten. Bestuurlijke medewerking van andere overheidsniveaus kan sterk worden bevorderd door al tijdens het totstandkomingsproces van de structuurvisie te investeren in horizontale en verticale afstemming en coördinatie van beleid.’

Uit deze passage lijkt op zijn minst afgeleid te kunnen worden dat aan bestuurlijke afspraken betekenis toekomt in de sturingsfilosofie. Men kan twisten over de vraag of met ‘actieve medewerking bij effectuering van het ruimtelijke beleid’ ook is bedoeld het juridisch laten doorwerken van provinciaal ruimtelijk beleid naar het gemeentelijke bestuursniveau in termen van ‘het in acht moeten nemen van structuurvisie-uitspraken door het gemeentebestuur’, maar de betekenis van bestuurlijke afspraken als zodanig is door de regering onderkend. Wat niet valt uit te sluiten, is dat de wetgever met de zojuist geciteerde woorden, alsmede met de woorden ‘medewerking en realisatie’, wellicht niet direct gedacht heeft aan het tot stand brengen van een juridische binding als hiervoor bedoeld, maar het oog gehad heeft op bestuurlijke afspraken tussen provincie en gemeente over de realisering van ruimtelijke beleidsdoelen uit een provinciale structuurvisie. Maar dat is niet hetzelfde als een juridische binding van een gemeente aan deze structuurvisie.

Hoe dit verder ook zij, op het tijdstip waarop de memorie van toelichting werd geschreven, kende het wetsvoorstel nog niet de figuur van de reactieve aanwijzing. Of bestuurlijke afspraken een zelfstandige sturende rol zouden kunnen vormen en aldus afdwingbaar zouden kunnen zijn via een reactieve aanwijzing, was op dat moment dus in het geheel geen punt van discussie. Die discussie ontstond wel toen de reactieve aanwijzing werd geïntroduceerd.

## 4 De reactieve aanwijzing in relatie tot de sturingsfilosofie

Op zichzelf is het ontstaan van die discussie alleszins verklaarbaar. De kern van de discussie houdt namelijk verband met de zojuist geciteerde passage uit de memorie van toelichting, waarin met betrekking tot de doorwerking van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid het belang van bestuurlijke binding wordt onderstreept. De vraag die dan opportuun wordt, is of de reactieve aanwijzing ook door provincies kan worden ingezet om de naleving van de bestuurlijke afspraken (convenanten enzovoort) af te dwingen wanneer een gemeentebestuur deze afspraken niet nakomt. De bestuurlijke afspraken zouden dan als substituut voor de normstellende instrumenten uit de Wro kunnen gaan fungeren.

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer in het kader van de behandeling van de Invoeringswet is uit-

drukkelijk op deze kwestie ingegaan.<sup>18</sup> Vanwege het grote belang voor de discussie citeren wij:

‘De wet geeft aan de provincies en het Rijk op één plaats ook de bevoegdheid om reactief invloed uit te oefenen, namelijk door middel van de reactieve aanwijzing. Bij de invoering van deze bevoegdheid in het wetsvoorstel Wro door middel van de vierde nota van wijziging is in de toelichting vermeld dat het hier een bijzondere verschijningsvorm betreft van het aanwijzingsinstrument. In de daaraan voorafgaande nota naar aanleiding van het nader verslag is opgemerkt dat het “kenmerk van de reactieve aanwijzing is dat zij incidenteel en alleen in specifieke situaties zal worden gebruikt” en dat “de waarborgen voor een correct gebruik van deze bevoegdheid liggen in de vereiste motivering”. De wetgever heeft de reactieve aanwijzing als een vangnet- of noodrembevoegdheid gezien. Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro waarin het vereiste van de dubbele motivering bij het gebruik van de reactieve aanwijzing is vastgelegd. Ten eerste moet worden aangegeven welke provinciale of nationale belangen gebruik van het instrument aanwijzing noodzakelijk maken. Ten tweede moet worden aangegeven welke feiten, omstandigheden en overwegingen aan het besluit ten grondslag liggen die Rijk of provincie beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen. De wetgever heeft hiermee beoogd dat het Rijk en de provincies voor de lagere overheden en de burgers op voorhand helder maken wat de besluitvormingskaders voor de gemeenten zijn en binnen welke grenzen die gemeenten een eigen invulling kunnen geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheden. De reactieve aanwijzing dient ter correctie van besluitvorming van lagere overheden die een hoger belang doorkruisen. Vanuit het algemene wettelijke gewaarborgde stelsel van correctief ingrijpen van hogere overheden in besluitvorming van lagere overheden en vanuit de specifieke regeling van de Wro, vind ik dat de woorden “met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden” in artikel 3.8, zesde lid, inhouden dat bij een reactieve aanwijzing moet worden gemotiveerd waarom ter bescherming van het betrokken belang geen gebruik is gemaakt van de andere wettelijke bevoegdheden die de Wro biedt, namelijk de pro-actieve aanwijzing, de algemene regels en het inpassingsplan. Van de zijde van de provincies is benadrukt dat ook door middel van andere methodieken besluitvormingskaders kunnen worden vastgesteld. Zij wijzen daarbij op de mogelijkheid van het maken van bestuurlijke afspraken en het vaststellen van beleidsregels door gedeputeerde staten voor de inzet van de reactieve aanwijzing, meer specifiek in gevallen waarin die bestuurlijke afspraken niet worden nagekomen. Dat samenstel kan in de ogen van de provincies even zo goed de nagestreefde “helderheid vooraf” creëren waardoor van de inzet van algemene regels kan worden afgezien. Ook ik onder-

18. Kamerstukken I 2007/08, 30 938, C, p. 19.

ken de waarde van bestuurlijke afspraken. Zij kunnen helderheid bieden over de te bereiken doelstellingen en over de taken en rollen van de betrokken overheden daarbij. Niettemin, artikel 3.8, zesde lid, Wro bevat het criterium dat een reactieve aanwijzing kan worden gehanteerd, nl. wanneer feiten, omstandigheden en overwegingen het Rijk of de provincie beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toe-komende bevoegdheden te beschermen. De mogelijkheden voor de inzet van deze bevoegdheid zijn dus beperkt. De aanwijzing heeft een vangnetfunctie voor onvoorziene omstandigheden. Denkbaar is ook dat die wordt ingezet voor gevallen waarin het stellen van algemene regels overwogen of voorbereid wordt. Wij vinden dus ook dat de vangnetbevoegdheid van de reactieve aanwijzing niet de functie kan vervullen van een permanent inzetbaar handavingsinstrument voor het naleven van bestuurlijke afspraken of afdwingen van beleidsopvattingen. Seriele aanwending van de reactieve aanwijzing voor borging van bestuurlijke afspraken of beleid of beleidsregels, vastgelegd in nota's of visies past niet in het stelsel van de Wro. Waar provinciale of nationale belangen in het geding zijn, geeft de wet bevoegdheden aan de provincies of het Rijk om die belangen te kunnen borgen. Maken zij gebruik van deze bevoegdheden dan zullen gemeenten hun beleid daarop moeten aanpassen. Maken zij geen gebruik van die bevoegdheden dan zijn gemeenten in principe vrij om hun beleid naar eigen inzicht vorm te geven. In uitzonderingsgevallen kunnen de provincies of het Rijk reactief optreden. Hiervoor zullen zij wel een sterke motivering moeten kunnen overleggen. De Wro biedt aldus een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden, en ook de daarmee corresponderende bevoegdheden om die verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.'

Tot zover de memorie van antwoord over de reactieve aanwijzing.

De kernvraag is dus wat de reikwijdte is van de reactieve aanwijzing; in welke gevallen is inzet van dit instrument door GS (of de minister van VROM) mogelijk en waar houdt het op?

Wij menen dat het evident is dat wanneer een gemeenteraad een bestemmingsplan vaststelt dat (op onderdelen) in strijd is met een provinciale verordening, inzet van de reactieve aanwijzing door GS altijd mogelijk is. Om bij het door ons gegeven voorbeeld te blijven: wanneer in een provinciale structuurvisie de uitspraak is opgenomen dat in de EHS gelegen recreatiewoningen niet mogen worden uitgebreid en deze uitspraak ter behartiging van het provinciale belang 'vertaald' is in een provinciale verordening, is er sprake van een juridische binding van het gemeentebestuur bij de vaststelling van een bestemmingsplan of een beheersverordening, of bij het nemen van een projectbesluit. Wanneer een gemeentebestuur ondanks deze verordening toch een planologisch besluit neemt dat

niet of onvoldoende in overeenstemming is met deze verordening, valt niet in te zien waarom GS niet de reactieve aanwijzing zouden kunnen inzetten. De dubbele motiveeringsplicht uit artikel 3.8 lid 6 Wro lijkt dan geen belemmering voor inzet van dit instrument te vormen.<sup>19</sup> Overigens is het nog maar de vraag of in dit geval een reactieve aanwijzing nodig is, omdat ook de opvatting verdedigbaar is dat een bestemmingsplan dat in strijd is met een provinciale verordening, rechtskracht mist wegens strijd met een hogere regeling. Uit een oogpunt van rechtszekerheid lijkt de inzet van de reactieve aanwijzing in een dergelijke situatie echter wel aanbeveling te verdienen.

Hoe het ook zij, de vraag is of de reactieve aanwijzing ook kan worden ingezet wanneer in het door ons gegeven voorbeeld de structuurvisie-uitspraak over het tegengaan van uitbreidingen van in de EHS gelegen recreatiewoningen niet is doorvertaald in een provinciale verordening maar hierover wel – bijvoorbeeld door middel van een bestuursakkoord, convenant enzovoort – bestuurlijke afspraken zijn gemaakt tussen de provincie en de betrokken gemeenten. De kern van die bestuurlijke afspraken is dat gemeenten hun bestemmingsplannen zullen aanpassen aan het bepaalde in de structuurvisie. Wat nu als er een bestemmingsplanherziening door een gemeenteraad wordt vastgesteld waarin reeds bestaande uitbreidingsmogelijkheden van deze recreatiewoningen toch worden gehandhaafd? Kunnen GS dan een reactieve aanwijzing geven en aldus verhinderen dat deze bestemmingsplanherziening in werking treedt?

De minister lijkt voor de reactieve aanwijzing een zeer incidentele functie weggelegd te zien. Zij rept immers over inzet bij 'onvoorziene omstandigheden'. Dat klinkt duidelijk, maar bij nader inzien is het dat toch niet helemaal. Wanneer is iets in deze context immers een onvoorziene omstandigheid en wie bepaalt dat? Is een onvoorziene omstandigheid bijvoorbeeld als PS een bepaald onderwerp niet in algemene regels of in een ander normstellend instrument hebben gegoten omdat zij meenden dat het onderwerp in de provincie niet zou gaan spelen? Welke eisen moeten aan de vooruitziende blik van PS worden gesteld? Een absoluut antwoord op die vraag is niet te geven. Feit is wel dat naarmate eerder wordt aangenomen dat sprake is van een onvoorziene omstandigheid, de reikwijdte van de reactieve aanwijzing wordt vergroot. Een onvoorziene omstandigheid lijkt ons echter niet aan de orde indien de provincie door het maken van bestuurlijke afspraken heeft laten blijken dat zij regeling van een bepaald onderwerp wenselijk vindt, maar daarvoor niet de instrumenten uit de Wro heeft gebruikt. Beoogt de provincie een vertaling van haar in een structuurvisie vastgelegd ruimtelijke beleid in normstelling op gemeentelijk niveau, dan lijkt uit de geciteerde passage uit de memorie van antwoord te volgen dat in plaats van de reactieve aanwijzing de proactieve Wro-instrumenten moeten worden gebruikt.

19. Zie Kamerstukken I 2007/08, 30 938, C, p. 19.

Voor die conclusie lijken ook – zij het met enige voorzichtigheid – aanknopingspunten te kunnen worden gevonden in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 24 januari 2000.<sup>20</sup> De ABRvS hanteert in deze uitspraak een benadering die overeenkomt met de tweewegenleer, waarvan de strekking is dat het gebruik van een convenant, overeenkomst of wat voor soort afspraak dan ook buiten het publiekrecht om, niet aanvaardbaar is wanneer daardoor een met waarborgen omgeven publiekrechtelijke regeling wordt doorkruist.<sup>21</sup>

In de voorschriften van het bestemmingsplan is geen aanlegvergunningstelsel opgenomen ter bescherming van in het gebied voorkomende natuur-, landschaps- en bodemwaarden. Uit de uitspraak blijkt dat de noodzaak tot bescherming van dit gebied door niemand wordt bestreden. Een convenant moet zorgen voor de gewenste bescherming van de waarden in het gebied. Partij bij dit convenant zijn de provincie Zuid-Holland, de besturen van de in het gebied gelegen gemeenten, enkele andere overheidsinstanties, particuliere verenigingen en stichtingen in de sfeer van de landbouw, natuurbescherming en het toerisme. Relevant is dat het hier niet gaat om een convenant dat aanvullende bescherming op een aanlegvergunningstelsel biedt, maar om een convenant dat in de plaats van een dergelijk stelsel treedt.

De ABRvS maakt duidelijk waarom dit convenant het stelsel van de WRO doorkruist:

‘De Afdeling overweegt dat tussen partijen niet in geding is dat het betrokken gebied natuurwaarden bezit welke bescherming behoeven. Deze bescherming is niet geregeld door middel van het opnemen van een aanlegvergunningstelsel als bedoeld in artikel 14 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening of door een ander, op het bestemmingsplan berustend mechanisme, doch door afspraken die, geheel los van het plan, zijn vastgelegd in het convenant Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. De Afdeling ziet zich derhalve voor de vraag gesteld of het convenant in zoverre in de plaats kan treden van een rechtstreeks op het bestemmingsplan berustend stelsel van bescherming. Bij de beantwoording van deze vraag is beslissend of het onderhavige convenant in dit geval voldoende bescherming biedt alsmede of het gebruik van deze conventansfiguur de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet op onaanvaardbare wijze doorkruist.’

Met betrekking tot het eerste punt overweegt de Afdeling het volgende.

‘Partijen bij het convenant zijn het provinciebestuur, de besturen van de in het betrokken gebied gelegen gemeenten – waaronder Leerdam – enkele andere overheidsinstanties alsmede particuliere verenigingen en stichtingen in de sfeer van landbouw, natuurbescherming en toerisme. De individuele agrariërs in het gebied zijn geen partij bij het convenant. Het convenant bevat afspraken met het karakter van een serieuze inspanningsverplichting voor de conventanspartijen. In het convenant is sprake van diverse instrumenten waarmee de in het convenant overeengekomen doelen zullen worden nagestreefd, waaronder af te sluiten beheersovereenkomsten en resultaatsbeloningsovereenkomsten. De juridische bescherming zal met name moeten worden geboden door deze overeenkomsten. Er is echter geen enkele zekerheid over de mate waarin zulke overeenkomsten met individuele grondeigenaren en –gebruikers tot stand zullen komen, noch over de inhoud van de overeenkomsten.

Dit betekent dat de effectiviteit van het conventansbeleid niet valt te beoordelen, zodat onvoldoende vast staat dat de nodige bescherming wordt geboden aan een gebied waarvan de noodzaak tot bescherming in confesso is.

Wat de verhouding tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening betreft overweegt de Afdeling als volgt. Met deze wet, voorzover hier van belang, is beoogd dat in het bestemmingsplan een afweging van alle in het kader van de ruimtelijke ordening relevante belangen wordt gemaakt. Ten aanzien van de totstandkoming van het bestemmingsplan voorziet deze wet in waarborgen met betrekking tot de inspraak door en rechtsbescherming van burgers. Voorts bevat de wet in artikel 14 het instrument van de aanlegvergunning. Indien het bestemmingsplan zelf voorziet in beschermingsmaatregelen voor het gebied, zoals bijvoorbeeld een aanlegvergunningstelsel, gelden genoemde waarborgen ook voor de bepaling of de bepalingen waarin die beschermingsmaatregelen zijn neergelegd; voor aanlegvergunningen kent de wet een specifieke regeling in Hoofdstuk VII. Nu het convenant niet op het plan berust en de gebruikmaking van die figuur niet met genoemde waarborgen is omgeven, moet worden geoordeeld dat het gebruik van deze figuur in plaats van een op het bestemmingsplan berustend beschermingsstelsel, het stelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening doorkruist.’

Kern van deze uitspraak is dat het gebruik van het convenant *in plaats van* een op het bestemmingsplan berustend aanlegvergunningstelsel, het stelsel van de WRO doorkruist, aangezien door dit gebruik de waarborgen uit de WRO met betrekking tot inspraak en rechtsbescherming van burgers worden gepasseerd.

Hoewel niet exact gelijk, lijkt een met voornoemde casus vergelijkbare situatie zich voor te doen wanneer een provinciale structuurvisie – of één of meer onderdelen daarvan – niet juridisch bindend wordt gemaakt voor gemeenten door middel van een provinciale verordening of een

20. ABRvS 24 januari 2000, BR 2000, p. 414 m.nt. H.J. de Vries (bestemmingsplan Landelijk Gebied Kedichem, gemeente Leerdam).

21. In het privaatrecht is deze leer ontwikkeld in de jurisprudentie van de Hoge Raad. Zie hierover HR 26 januari 1990, AB 708 m.nt. Kleijn, NJ 1991, 393 m.nt. Scheltema, Gst. 6814, 9 m.nt. Damen (Staat/Windmill) en HR 8 juli 1991, AB 1991, 659 m.nt. Van der Burg, NJ 1991, 691 m.nt. Scheltema, Gst. 6930, 4 m.nt. Damen (Kunst- en antiekstudio Lelystad). Deze jurisprudentie laten wij verder buiten beschouwing.

ander proactief werkend Wro-instrument, maar over de doorwerking van deze structuurvisie alleen bestuurlijke afspraken worden gemaakt tussen provinciale en gemeentelijke bestuursorganen. Die vergelijkbaarheid schuilt met name in de doorkruising van het stelsel van de Wro en de rechtswaarborgen voor de burger. Zo kan worden gewezen op het feit dat er wat betreft rechtsbescherming een duidelijk verschil bestaat tussen de vaststelling van een verordening enerzijds en een convenant, bestuursakkoord of bevoegdhedenovereenkomst anderzijds. Tegen de vaststelling van een provinciale verordening staat weliswaar geen beroep open bij de bestuursrechter (zie art. 8.2 onder a Awb<sup>22</sup>), maar in het kader van bijvoorbeeld een bestemmingsplanprocedure of een projectbesluit kan door een belanghebbende de onverbindendheid van de verordening (of één of meer onderdelen daarvan) worden ingeroepen. De verordening moet voorts ingevolge artikel 136 van de Provinciewet worden gepubliceerd; die verplichting is er niet voor bestuurlijke afspraken. Als een gemeentebestuur een bestemmingsplan zou vaststellen in strijd met een provinciale verordening, dan kan een belanghebbende in een beroepsprocedure bij de ABRvS naar voren brengen dat het betreffende bestemmingsplan (of één of meer onderdelen daarvan) voor vernietiging in aanmerking komt wegens strijd met een hogere regeling. En hier manifesteert zich een wezenlijk verschil met bestuurlijke afspraken. Dat zijn louter intern werkende afspraken tussen bestuursorganen van provincies en gemeenten over de wijze waarop in een provinciale structuurvisie neergelegde beleidsdoelen moeten worden bereikt (soms inclusief de inzet van bepaalde bevoegdheden). Maar dit soort afspraken ligt hoe dan ook buiten de kaders van de Wro. Anderen dan de partijen bij de afspraak kunnen er geen aanspraak tot nakoming aan ontlenen en er in bijvoorbeeld een bestemmingsplanprocedure geen beroep op doen. Anders dan bij een publiekrechtelijke regeling het geval is, ontbreekt bij bestuurlijke afspraken dus de waarborgfunctie voor de burger.

Op grond van het vorenstaande lijkt daarom te kunnen worden geconcludeerd dat een juridische binding – inhoudende dat in een provinciale structuurvisie vastgelegd ruimtelijk beleid bij gemeentelijke planologische besluitvorming ‘in acht’ moet worden genomen – tot stand moet worden gebracht door middel van de daarvoor in de Wro gegeven normstellingsinstrumenten en niet door het maken van bestuurlijke afspraken. Wordt toch volstaan met het maken van bestuurlijke afspraken, dan lijkt ons uit de bedoeling van de reactieve aanwijzing te volgen dat deze niet kan worden ingezet om nakoming van de bestuurlijke afspraken in het kader van gemeentelijke planologische besluitvorming (bestemmingsplan, beheersverordening of projectbesluit) in rechte af te dwingen. Ware dit anders, dan kunnen bestuurlijke afspraken als substituut gaan fungeren van normstellende instrumenten in de Wro, waardoor de reactieve aanwijzing meer wordt dan alleen een vangnet. In dat geval zou ook (ernstig) afbreuk wor-

den gedaan aan de waarborgfunctie die deze instrumenten voor de burger hebben.

## 5 Ter afsluiting

Bestuurlijke afspraken tussen provincies en gemeenten die erop gericht zijn om een gemeente te committeren aan een provinciale structuurvisie, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de betrokkenheid van gemeenten bij het realiseren van provinciale beleidsdoelen. De inzet van provinciale financiële instrumenten kan in dit verband ook een belangrijk onderdeel vormen van deze bestuurlijke afspraken. Maar niet uit het oog moet worden verloren dat een dergelijke bestuurlijke binding van een gemeente niet op één lijn kan worden gezet met de juridische binding van een gemeente aan provinciaal ruimtelijk beleid (in het bijzonder de provinciale structuurvisie).

Het is afwachten hoe de ABRvS zal oordelen als bestuurlijke afspraken in de plaats komen van een provinciale verordening en een provinciebestuur een reactieve aanwijzing geeft om nakoming van deze bestuurlijke afspraken in rechte af te dwingen. Zoals uit het vorenstaande blijkt, menen wij dat er voldoende redenen zijn om met een kritische blik te kijken naar ontwikkelingen waarbij niet langer publiekrechtelijke instrumenten worden ingezet ter realisering van in een provinciale structuurvisie vastgelegde beleidsdoelen, maar waarbij gekozen wordt voor het maken van bestuurlijke afspraken.

Als argument voor het maken van bestuurlijke afspraken als alternatief voor de provinciale verordening, wordt overigens dikwijls aangevoerd dat een verordening een star en inflexibel instrument is dat zich niet leent voor de regulering van vele onderwerpen. Wat echter niet vergeten moet worden, is dat een provinciale verordening geen normen bevat die zich rechtstreeks tot de burger richten, maar betrekking heeft op de inhoud van een bestemmingsplan, projectbesluit of beheersverordening.<sup>23</sup> Het gemeentebestuur is de normgeadresseerde. Een provinciale verordening bevat dus instructies aan het gemeentebestuur waarmee beoogd wordt om provinciale belangen veilig te stellen. Dit soort instructies wordt onder de huidige WRO veelal opgenomen in allerlei provinciale circulaire, beleidsregels enzovoort. Niet valt in te zien waarom zij dan niet in een provinciale verordening zouden kunnen worden vastgelegd. Uiteraard horen indicatieve uitspraken – die voorkomen in de vorm van allerlei streef- of beginseluitspraken – niet in een verordening thuis. Maar indicatieve uitspraken zijn ook niet geschikt om de behartiging van provinciale belangen bij gemeentelijke planologische besluitvorming veilig te stellen. Voorts zij erop gewezen dat in een provinciale verordening instructies kunnen worden opgenomen die de vorm hebben van een kwalitatief geformuleerde norm. Uiteraard moeten de

22. Deze bepaling sluit beroep tegen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften uit.

23. Overigens kan een provinciale verordening wel tot de burgers gerichte normen bevatten, maar dat is alleen het geval wanneer toepassing wordt gegeven aan art. 4.1 lid 3 Wro. Om deze normen gaat het hier niet.

betekenis en de bedoeling van een dergelijke kwalitatieve norm in de toelichting op de verordening nader worden gemotiveerd, maar dat is – om een vergelijking te trekken – sinds jaar en dag ook al het geval met voorschriften in een bestemmingsplan die kwalitatief geformuleerde normen bevatten.<sup>24</sup> Bovendien kan een verordening worden voorzien van bestuurlijk gewenste flexibiliteitsinstrumenten, zoals ontheffingsbevoegdheden voor GS, of de bevoegdheid voor dit college om nadere regels te stellen (zie art. 4.1 lid 1 Wro jo. art. 152 lid 3 Provinciewet). Dat de vaststelling van een provinciale verordening per definitie zou leiden tot starheid in het te voeren ruimtelijke beleid en dat daarom het maken van bestuurlijke afspraken de voorkeur verdient, lijkt ons dan ook een wat te beperkte voorstelling van zaken. ■

24. Verwezen wordt naar de noot van H.J. de Vries bij ABRvS 23 april 2008, TBR 2008/105, p. 542 (Smallingerland).