



8.

A2 Nationale en provinciale sturing

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum uitspraak: 27 juni 2012

Vindplaats: ECLI:NL:RVS:2012:BW9573 (Hotel Gronsveld)

Rechters: mr. P.J.J. van Buuren, mr. M.A.A. Mondt-Schoutten en mr. J. Kramer

Commentator: mr. dr. D. Korsse*

Doorwerking van provinciaal beleid. Bestuurlijke afspraken kunnen in het systeem van de Wro niet meer dan een inspanningsverplichting inhouden. Het gemeentebestuur is alleen aan beleid gebonden als dat is vertaald in instructieregels

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State in het geding tussen:

1. het college van gedeputeerde staten van Limburg,
2. het college van burgemeester en wethouders van Maastricht,
3. de stichting Stichting Heer Totaal, gevestigd te Maastricht, en anderen, appellanten,

en

* Daan Korsse is advocaat bij RNMW advocaten.

de raad van de gemeente Eijsden-Margraten,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2010 heeft de raad het bestemmingsplan 'Hotel Gronsveld' vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Tegen dit besluit hebben Limburg bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 1 augustus 2011, Maastricht bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 augustus 2011, en de stichting en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 5 augustus 2011, beroep ingesteld. Maastricht heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 31 augustus 2011.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Limburg, Maastricht, de stichting en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 april 2012 (...).

2. Overwegingen

(...)

Het plan

2.3. Het bestemmingsplan voorziet in de realisatie van perifere detailhandel (hierna: PDV) en grootschalige detailhandel (hierna: GDV) met een brutovloeroppervlakte (hierna: b.v.o.) van maximaal 13.000 m², een hotel en een aantal leisurefuncties.

(...)

Beleid en regionale afstemming

2.10. Limburg voert aan dat het bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met het tussen provinciale staten en het college van burgemeester en wethouders in juli 2009 gesloten Bestuursakkoord. In het bijzonder wijst Limburg er op dat in het Bestuursakkoord wordt verwezen naar paragraaf 5.3 van het Provinciaal Omgevingsplan 2006 (hierna: POL 2006) - waarin staat dat regionale afstemming moet plaatsvinden, een economische effectrapportage (hierna: EER) moet worden opgesteld en voor een stedelijk dienstenterrein een minimale vloeroppervlakte van 50.000 m² geldt - alsmede naar bijlage 1 van het Bestuursakkoord waarin wordt gewezen op de op te stellen gebiedsvisie. Maastricht wijst er voorts op dat de raad de noodzaak van een gezamenlijke gebiedsvisie heeft onderschreven. Daarnaast voeren Limburg, Maastricht en de stichting en anderen - los van het Bestuursakkoord - aan dat het bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met het provinciale beleid.

2.10.1. In de preambule van het Bestuursakkoord staat dat de provincie ervoor kiest de provinciale belangen die zijn opgenomen in de POL-aanvulling Nieuwe Wet ruimtelijke ordening niet via een provinciale verordening ruimte maar via bestuurlijke afspraken met de gemeente te garanderen.

Ingevolge artikel 1 van het Bestuursakkoord is het doel van dit Bestuursakkoord om tussen de partijen tot bindende afspraken te komen inzake het verankeren van de in de preambule genoemde provinciale belangen (speerpunten) in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Partijen wensen hierover concrete en afrekenbare uitvoeringsafspraken te maken evenals over de rapportage en monitoring van die afspraken.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, zal de gemeente uit hoofde van haar functie en binnen de grenzen van haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid en/of bevoegdheid al het nodige doen dat in redelijkheid van haar verwacht mag worden ter realisering van de doelstelling van dit Bestuursakkoord.

Ingevolge het tweede lid, zal de gemeente de provinciale belangen, zoals deze in de Belangenstaat d.d. 18-19 december 2008 zijn genoemd, bij het opstellen van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen in acht nemen.

Ingevolge artikel 10 maken de bijlagen onderdeel uit van deze overeenkomst. In bijlage 1 bij het Bestuursakkoord staat met betrekking tot Hotel Gronsveld dat het ontwerpplan ter inzage wordt gelegd in het derde kwartaal van 2009 en dat nadere afspraken worden gemaakt in het kader van de op te stellen gebiedsvisie. 2.10.2. In de Belangenstaat die behoort tot de op 17 en 18 december 2008 vastgestelde POL-aanvulling Nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt wat betreft het belang van welvaart en werkgelegenheid als ambitie genoemd voldoende ruimte en een excellent vestigingsklimaat: dynamiek in het bedrijfsleven. Er wordt in dit verband verwezen naar paragraaf 5.3. van het POL 2006. Voorts staat in de Belangenstaat dat de focus van het provinciaal belang onder meer ligt op retail en leisuregebieden.

Ingevolge paragraaf 5.3 van het POL 2006 moet vestiging van nieuwe groot-schalige functies op het gebied van detailhandel en grote stedelijke recreatieve voorzieningen op stedelijke dienstenterreinen zorgvuldig afgewogen worden. Wenselijk is dat in deze gevallen onder verantwoordelijkheid van de gemeente een EER plaatsvindt. Blijkt uit de EER dat er gemeentegrensoverschrijdende effecten optreden dan is afstemming nodig met de betrokken gemeenten en grensoverschrijdende regio's. Als de realisatie van nieuwe locaties aan de orde is, dan wordt ingezet op concentratie. Voor stedelijke dienstenterreinen wordt een totaal vloeroppervlak van 50.000 m² of een terreinomvang van 5 ha als een absoluut minimum beschouwd, voor nieuwe bedrijventerreinen is de minimale omvang 10 ha, aldus paragraaf 5.3 van het POL 2006.

2.10.3. De Afdeling stelt voorop dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan het provinciale beleid is gebonden. Dat er in dit geval tussen Limburg en het gemeentebestuur van Eijsden bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over het te volgen beleid, zoals vervat in het POL 2006, maakt dat niet anders. Deze bestuurlijke afspraken kunnen - ongeacht de formulering daarvan - in het systeem van de Wro niet meer inhouden dan een inspanningsverplichting. Een verdergaande juridische binding kan het provinciebestuur bereiken door het stellen van algemene regels als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro, waarmee aan gemeentebesturen juridisch bindende normen kunnen worden opgelegd. De Afdeling vindt steun voor deze uitleg in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet ruimtelijke ordening (*Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 42), waaruit

volgt dat het rijk en provincies bij de vaststelling van hun strategisch beleid steeds moeten afwegen welke onderdelen van de door hen voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen zo belangrijk zijn dat deze ook in acht moeten worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van andere overheden. Een element bij die afweging is de vraag of de verantwoordelijkheid voor die beleidsonderdelen daadwerkelijk op nationaal of provinciaal niveau thuishoort en of het noodzakelijk is die beleidselementen te verankeren in voor andere overheden juridisch bindende normen. In dat geval is het stellen van algemene regels als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro het aangewezen instrument. Voor zover Limburg erop wijst dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet ruimtelijke ordening tevens volgt dat in dit geval het sluiten van bestuursovereenkomsten eveneens een geschikt middel is, overweegt de Afdeling dat dit middel in de wetsgeschiedenis wordt genoemd als middel dat kan worden gebruikt in concrete gevallen of in geval van doelstellingen die betrekking hebben op één gebied maar dat dit niet wordt genoemd als geschikt middel voor algemene normstelling, waarvan in dit geval sprake is.

2.10.4. Vast staat dat de realisering van het plan niet alleen effecten heeft in Eijsden-Margraten maar ook in aangrenzende gemeenten. Blijkens het eindverslag van het vooroverleg heeft de raad in het kader van het verplichte vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1. van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) overleg gevoerd met Limburg en met omliggende gemeenten. Daarnaast heeft de raad met het gemeentebestuur van Maastricht veelvuldig overleg gevoerd, waarbij in het bijzonder de totstandkoming van een gezamenlijke gebiedsvisie de inzet was. De raad heeft uiteindelijk besloten de bestemmingsplanprocedure zonder dat een gebiedsvisie tot stand is gekomen, voort te zetten, onder meer omdat volgens hem van de initiatiefnemer niet kan worden verwacht dat zijn plannen nog langer blijven liggen omdat diverse overheidsinstanties niet tot besluitvorming kunnen komen. Maastricht en de raad zijn een zogenoemd 'agree to disagree' overeengekomen wat betreft onder meer de vestiging van detailhandel op de locatie Gronsveld. Ter zitting is in dit verband gebleken dat het realiseren van detailhandel in enigerlei vorm op de locatie Gronsveld voor Maastricht onbespreekbaar was, zodat nooit een gezamenlijke gebiedsvisie wat betreft dit onderwerp tot stand had kunnen komen, tenzij de raad zou afzien van zijn voornemen op de locatie Gronsveld PDV/GDV te realiseren.

2.10.5. In het rapport 'Retail Cluster Eijsden, Een haalbaarheidsstudie' van Ecorys van 4 november 2010 (hierna: de haalbaarheidsstudie) is de totale marktruimte binnen de gemeenten Eijsden, Maastricht en Meerssen berekend en in het rapport 'PDV/GDV cluster Eijsden (Gronsveld), Effecten op winkelgebieden in omgeving' van Ecorys van 3 november 2010 (hierna: de effectenstudie) wordt ingegaan op de effecten van de realisering van het bestemmingsplan op de winkelgebieden in Eijsden en Maastricht. Voorts staat in de plantoelichting dat de ontwikkeling van het hotel voorziet in een concept dat zich onderscheidt van het bestaande aanbod op de regionale hotelmarkt en dat het hotel zal bijdragen aan de beoogde strategische groei, waarvan de gehele toeristische sector zal profiteren.

2.10.6. In de zienswijzennota staat dat Limburg wat betreft de beoogde retailinvulling van het plangebied wel opmerkingen heeft gemaakt maar daarbij niet heeft gewezen op de vraag of het plangebied kan worden aangemerkt als een stedelijk dienstenterrein. Voorts staat hierin dat sprake is van een herstructurering

van een bestaand bedrijventerrein naar een dienstenterrein. In een nader stuk merkt de raad op dat gelet op de omvang van het plangebied geen sprake is van een stedelijk dienstenterrein maar van een dienstenterrein. Bovendien is volgens de raad in verschillende overleggen met Limburg de zogenoemde fase 2 aan de orde geweest, welke fase voorziet in de uitbreiding van het voorziene dienstenterrein naar meer dan 50.000 m², waarop echter het huidige plan niet ziet.

2.10.7. Gelet op het vorenstaande alsmede gelet op de plantoelichting en de zienswijzennota heeft de raad het provinciale beleid, in het bijzonder wat betreft de vereiste regionale afstemming, het vereiste onderzoek naar de effecten van de voorziene ontwikkeling op de omgeving en de ligging op een stedelijk dienstenterrein in de belangenafweging betrokken en heeft de raad zich ingespannen bij de vaststelling van het bestemmingsplan te handelen overeenkomstig dit provinciale beleid. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad heeft gehandeld in strijd met de uit het Bestuursakkoord voortvloeiende inspanningsverplichting en het vertrouwensbeginsel. Voorts is in de plantoelichting ingegaan op het overige provinciale beleid zoals verwoord in het POL 2006 en de aanvulling daarop en is overwogen dat het bestemmingsplan passend is binnen de geciteerde beleidsuitgangspunten uit het POL 2006. Hieruit volgt dat de raad rekening heeft gehouden met het provinciale beleid.

2.10.8. Hetgeen Limburg en de raad in verband met het Bestuursakkoord en het provinciale beleid voor het overige hebben aangevoerd, behoeft gelet op het vorenstaande geen bespreking meer.

2.11. Wat betreft het betoog van Maastricht dat het bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met het regionale detailhandelsvisiebeleid van de Kamer van Koophandel, overweegt de Afdeling als volgt. Nog daargelaten het antwoord op de vraag of de raad is gehouden rekening te houden met een in opdracht van de Kamer van Koophandel opgesteld rapport 'Detailhandelsvisie Provincie Limburg' van 18 februari 2011, dit rapport dateert van na de datum van het bestreden besluit zodat de raad het niet in de besluitvorming kon betrekken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt de raad van de gemeente Eijsden-Margraten op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- de gebreken in het bestreden besluit te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 2.18.4. deugdelijk te motiveren dat binnen het plandeel met de bestemming 'Gemengd' de realisering van voldoende parkeerplaatsen mogelijk is dan wel het besluit te wijzigen door de vaststelling van een andere planregeling. Voorts dient de raad artikel 11, lid 11.1.2, van de planregels te vervangen door: 'Het bevoegd gezag kan eenmalig in afwijking van het eerste lid een omgevingsvergunning verlenen voor het vergroten van de inhoud van een bouwwerk als bedoeld in het eerste lid met maximaal 10%.' Verder dient de raad met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 2.30.7. in artikel 4, lid 4.3.1, van de planregels een maximale bouwhoogte waarvoor ontheffing kan worden verleend, op te nemen. Ten slotte dient de raad met inachtneming

van hetgeen is overwogen onder 2.30.8. artikel 1, lid 1.22 van de planregels te wijzigen in die zin dat het woord brutovloeroppervlak wordt vervangen door het woord verkoopvloeroppervlak. Dé raad dient het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
(...)

// - //

Commentaar

Inleiding

1. Deze uitspraak gaat over de doorwerking van provinciaal beleid over activiteiten in de fysieke leefomgeving naar de gemeentelijke besluitvorming. Die besluitvorming bestaat in de voorliggende uitspraak uit het vaststellen van een bestemmingsplan. Deze figuur, die onder de Omgevingswet is vervangen door het omgevingsplan, bepaalde voor welke doeleinden gronden mochten worden gebruikt en welke bebouwing daarvoor mocht worden opgericht.
2. Bestemmingsplannen werden onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) vastgesteld door de gemeenteraad, maar waren ook van groot belang voor het bereiken van provinciale beleidsdoelstellingen. Het gebruik dat in een bestemmingsplan werd toegestaan, kon immers gevolgen hebben voor het behalen van beleidsdoelstellingen op provinciaal niveau. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bescherming van natuur, provinciale infrastructuur en het voorkomen van ongewenste, gemeentegrensoverschrijdende economische effecten. Om dezelfde reden hebben de provinciebesturen onder de Omgevingswet belang bij de inhoud van de gemeentelijke omgevingsplannen.
3. Met het oog hierop is een belangrijke vraag hoe het provinciebestuur zijn belangen bij de gemeentelijke besluitvorming kan behartigen en de doorwerking van zijn beleid in die besluitvorming kan waarborgen. In de voorliggende uitspraak oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) wat in dit verband de betekenis kan zijn van afspraken tussen de provincie en de gemeente die zijn opgenomen in een civiele overeenkomst. De Afdeling komt kort gezegd tot de conclusie dat de gemeenteraad slechts een inspanningsverplichting heeft om zo'n overeenkomst na te leven. De raad kan op grond van een belangenafweging een plan vaststellen dat afwijkt van de afspraken die in de overeenkomst zijn opgenomen.. Provinciale staten moeten gebruik maken van hun bevoegdheid om instructieregels vast te stellen om een verdergaande juridische binding aan het provinciaal beleid in het leven te roepen.
4. Ik behandel de uitspraak hieronder stapsgewijs, waarbij ik achtereenvolgens inga op de casus die in de uitspraak aan de orde is (onder 2), het juridisch kader waarbinnen de voorliggende rechtsvraag beantwoord moet worden (onder 3) en

het oordeel van de Afdeling (onder 4). Afsluitend reflecteer ik op de relevantie van de uitspraak onder de Omgevingswet (onder 5).

Casus

5. Deze uitspraak wordt in de wandelgangen ook wel aangeduid als 'Hotel Gronsveld'. Dat is de naam van het bestemmingsplan waarover de Afdeling zich in de uitspraak buigt. Laat u zich daardoor niet op het verkeerde been zetten. De reden dat het college van gedeputeerde staten van de provincie Limburg (hierna: de provincie) en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Maastricht (hierna: Maastricht) tegen het plan opkomen, is de 13.000 m² bruto-vloeroppervlakte aan grootschalige detailhandelsvoorzieningen (GDV) en perifere detailhandelsvoorzieningen (PDV) waarin de gemeenteraad van Eijsden met het plan wil voorzien. Daar gaan dus ook de belangrijkste rechtsoverwegingen van de uitspraak over.

6. De Afdeling tekent in de uitspraak op dat de ontwikkeling van GDV en PDV in de gemeente Eijsden voor Maastricht onbespreekbaar is. Tussen de regels van de uitspraak door blijkt dat dit te maken heeft met de vrees van Maastricht dat deze ontwikkeling ten koste zal gaan van de vitaliteit van de winkelgebieden in de eigen gemeente. Maastricht heeft daarom steeds geweigerd om medewerking te verlenen aan de totstandkoming van een door beide gemeenten gedragen gebiedsvisie, ondanks dat beide gemeenten daarover tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan veelvuldig overleg hebben gevoerd. Volgens Maastricht had het bestemmingsplan zonder de gebiedsvisie niet mogen worden vastgesteld. Zij wijst er daarbij op dat de raad van de gemeente Eijsden de noodzaak voor een dergelijke gebiedsvisie heeft onderschreven. Ook de provincie acht een gezamenlijke gebiedsvisie randvoorwaardelijk voor de ontwikkeling van GDV en PDV. Daarom kan de provincie zich evenmin met het bestemmingsplan verenigen. Zowel Maastricht als de provincie hebben beroep ingesteld tegen het besluit om het bestemmingsplan vast te stellen en daarbij aangevoerd dat het besluit in strijd met het provinciaal beleid genomen is.

7. Meer specifiek is het Maastricht en de provincie in de beroepsprocedure te doen om het provinciaal beleid zoals dat is neergelegd in het Bestuursakkoord en in het Provinciaal Omgevingsplan 2006 (POL). Het POL is een beleidsdocument met eenzelfde juridische status als een omgevingsvisie als bedoeld in art. 3.2 van de Omgevingswet. Het Bestuursakkoord is een overeenkomst tussen provinciale staten en het college van burgemeester en wethouders die in juli 2009 gesloten is. In het Bestuursakkoord hebben de provincie en de gemeente kort gezegd afgesproken dat bestemmingsplannen in overeenstemming met het POL en het Bestuursakkoord worden voorbereid. Voor de ontwikkeling van GDV en PDV bepalen het POL en het Bestuursakkoord onder meer (en voor zover hier relevant) dat daarover regionale afstemming moet plaatsvinden en dat de ontwikkeling moet worden onderbouwd met een gebiedsvisie waarvoor de betrokken gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn.

8. Met het oog op deze beroepsgrond van Maastricht en de provincie ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld wat eigenlijk de betekenis is van het Bestuursakkoord (zijnde een privaatrechtelijke overeenkomst,) voor de inhoud van een bestemmingsplan dat wordt vastgesteld door de raad van een gemeente die partij is bij die overeenkomst. Een saillant detail in dit verband is dat de provincie Limburg er destijds bewust voor gekozen heeft om af te zien van het vaststellen van instructieregels, waarmee de doorwerking van het provinciaal beleid op een juridisch bindende manier geregeld zou zijn. In plaats daarvan werd geopteerd voor het maken van afspraken met gemeenten over het vaststellen van bestemmingsplannen. De provincie ging er daarbij van uit dat bestemmingsplannen konden worden getroffen met een reactieve aanwijzing als dat plan niet voldeed aan de afspraken in het desbetreffende Bestuursakkoord. Een reactieve aanwijzing zou tot gevolg hebben dat het getroffen (deel van) het bestemmingsplan niet in werking trad.¹ Aan deze 'Limburgse methode' lag dus de veronderstelling ten grondslag dat de bestuurlijke afspraken een harde juridische binding hadden voor de gemeentebesturen.²

Juridisch kader

9. Bij de beantwoording van de rechtsvraag wat de betekenis is van het Bestuursakkoord voor de voorbereiding en inhoud van een gemeentelijk bestemmingsplan komen twee leerstukken bij elkaar. Het eerste is de juridische binding van civielrechtelijke overeenkomsten bij de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Het tweede is de scheiding tussen beleid en normstelling die met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening is doorgevoerd en onder de Omgevingswet wordt voortgezet.

10. Het Bestuursakkoord dat de provincie heeft gesloten met het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eijsden kan worden gekwalificeerd als een bevoegdhedenovereenkomst.³ Een bevoegdhedenovereenkomst is een schriftelijke overeenkomst 'waarin de overheid ter zake van een haar toekomende publiekrechtelijke bevoegdheden met haar wederpartij(en) – een burger dan wel burgers en/of een andere overheid dan wel andere overheden – afsprekt,

1 Zie hierover meer uitgebreid het hierboven opgenomen commentaar van Kegge op de uitspraak ABRvS 26 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU1634 (Vlagtwedde) in deze bundel.

2 Kritisch hierover A.A.J. de Gier, 'Van oude dingen die maar moeizaam voorbijgaan, provinciaal reactief toezicht ingevolge de Wet ruimtelijke ordening', *TvAR* 2012, p. 28-31 en A.G.A. Nijmeijer, *Afspraken van belang. Over sturing en regie in het omgevingsrecht* (oratie RU), Den Haag: IBR 2009.

3 Zie voor de bevoegdhedenovereenkomst ook de commentaren van Pim Huisman, pijler 27 en Gerrit van der Veen, pijler 30 in deze bundel.

hetzij op welke wijze zij deze publiekrechtelijke bevoegdheid al dan niet zal uitoefenen, hetzij wie deze publiekrechtelijke bevoegdheid zal uitoefenen.⁴

11. Het probleem van een bevoegdhedenovereenkomst is dat daarin een bepaald resultaat in het vooruitzicht wordt gesteld van het toepassen van een publiekrechtelijke bevoegdheid. Daarmee wordt dus een voorschot genomen op de belangenafweging die bij het daadwerkelijk uitoefenen van de bevoegdheid nog moet worden gemaakt en waarbij ook de belangen van derden moeten worden betrokken. Dat roept de vraag op wat de juridische binding van een bevoegdhedenovereenkomst kan zijn, nu derden die geen partij zijn bij die overeenkomst geen waarborgen hebben dat in de overeenkomst voldoende gewicht wordt toegekend aan hun belangen. In het voorliggende geval gaat het om de belangen van de initiatiefnemer die de GDV en PDV in Eijsden wil ontwikkelen. De initiatiefnemer is geen partij bij het Bestuursakkoord waarin afspraken zijn gemaakt over de voorbereiding en onderbouwing van het bestemmingsplan dat nodig is om in de ontwikkeling van GDV en PDV te voorzien.

12. Reeds om deze reden moet worden aangenomen dat een bevoegdhedenovereenkomst geen resultaatsverplichting in het leven roept, in die zin dat de overeenkomst het resultaat van het uitoefenen van de bevoegdheid zou dicteren. Volgens Huisman speelt de overeenkomst (slechts) een rol over de band van het vertrouwensbeginsel. Een bevoegdhedenovereenkomst zet de procedurele wettelijke vereisten en de inhoudelijke toetsing bij het uitoefenen van de bevoegdheid niet opzij, maar moet wel in aanmerking worden genomen in de belangenafweging die bij de voorbereiding van het besluit moet worden gemaakt. Het vertrouwensbeginsel vergt dat het algemeen belang wordt afgewogen tegen het belang van de contractspartij dat de gerechtvaardigde verwachtingen worden gehonoreerd die aan de overeenkomst worden ontleend.⁵ In de voorliggende uitspraak gaat het er dus om dat (het belang van de initiatiefnemer bij) de planologische mogelijkheid om GDV en PDV te realiseren wordt afgewogen bij het belang van de provincie dat de afspraken in het Bestuursakkoord worden nageleefd. De belangenafweging kan ertoe leiden dat een bestemmingsplan wordt vastgesteld dat afwijkt van hetgeen partijen zijn overeengekomen.⁶

13. Het tweede leerstuk dat voor de beantwoording van de rechtsvraag relevant is, is de scheiding tussen beleid en normstelling. Dit idee houdt in dat de beleidsdoelstellingen die het provinciebestuur formuleert in het ruimtelijk spoor en de juridisch bindende normen die met het oog van dat beleid worden vastgesteld, gescheiden moeten worden. Dat gebeurt door ze op te nemen in aparte docu-

4 P.J. Huisman, *De bevoegdhedenovereenkomst. De overeenkomst over het gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid* (diss. VU), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012, p. 41.

5 Huisman, a.w., p. 441.

6 Huisman, a.w., p. 442.

menten. Voor het beleid gaat het daarbij primair om de provinciale structuurvisie. De bindende normen worden opgenomen in de (omgevings)verordening.

14. De achtergrond van de scheiding tussen beleid en normstelling is dat provinciale beleidsdocumenten onder de voorganger van de Wro (de Wet op de Ruimtelijke Ordening, met hoofdletters) een hybride karakter konden hebben. Die beleidsdocumenten konden namelijk ook juridisch bindende elementen bevatten in de vorm van zogenoemde concrete beleidsbeslissingen. Dat hybride karakter was om meerdere redenen problematisch.⁷ In de eerste plaats riep het problemen op in verband met de rechtsbescherming. Tegen een concrete beleidsbeslissing stond rechtstreeks beroep open. Om dubbele rechtsbescherming te voorkomen, bepaalde de WRO dat geen beroep kon worden ingesteld tegen een bestemmingsplan voor zover dat plan voortborduurde op een concrete beleidsbeslissing. Om te kunnen vaststellen tegen welke onderdelen van het provinciaal beleid rechtsmiddelen konden worden aangewend, was het daarom van belang dat de concrete beleidsbeslissingen in de tekst van het beleidsdocument onderscheiden konden worden. Dat was echter lang niet altijd mogelijk, omdat zij vermengd waren met de teksten in het beleidsdocumenten die geen juridische binding hadden. In de tweede plaats kon het hybride karakter het voeren van strategisch beleid bemoeilijken. Zonder juridisch bindende beleidskeuzes is het niet nodig om bij de voorbereiding van strategisch beleid een zware procedure te volgen. In de derde plaats leidde het hybride karakter tot onduidelijkheden op gemeentelijk niveau, omdat niet helder was welke delen van het beleid een juridisch bindend karakter hebben en in hoeverre ruimte bestaat om daar - op basis van een eigen belangenafweging - van af te wijken.

15. In een uitspraak van 27 oktober 2010 heeft de Afdeling juridische consequenties verbonden aan het streven naar een scheiding tussen beleid en normstelling dat aan de Wro ten grondslag ligt.⁸ Dat doet zij door een onderscheid te maken tussen instructieregels, die bij de planologische besluitvorming op gemeentelijk niveau in acht moeten worden genomen, en beleidsdocumenten, waarmee in die besluitvorming slechts rekening hoeft te worden gehouden. De Afdeling overweegt hierover in de uitspraak Boxmeer van 27 oktober 2010:

'In de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) wordt, wat betreft de doorwerking van beleid van het Rijk en de provincie, onderscheid gemaakt tussen algemene regels als bedoeld in de artikelen 4.3 en 4.1 enerzijds en structuurvisies als bedoeld in de artikelen 2.3 en 2.2 anderzijds. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro dient de raad de algemene regels als bedoeld in de artikelen 4.3 en 4.1 in acht te nemen. Uit de stukken, noch ter zitting is gebleken van dergelijke regels. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan is de raad echter niet gebonden aan beleid van het Rijk en de provincie dat is opgenomen in structuurvisies of in an-

7 Uitgebreid hierover o.a. A.A.J. de Gier, 'Jurisprudentiebespreking: concrete beleidsbeslissingen', *TO* 2002, p. 158-163 en P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, (vijfde druk) Deventer: Kluwer 2006, p. 330 e.v.

8 ABRvS 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1832 (Boxmeer).

dere beleidsdocumenten. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken.'

16. Terug naar de voorliggende uitspraak. Het Bestuursakkoord waar de provincie en Maastricht zich op beroepen, is een (bevoegdheden)overeenkomst en kan dus geen resultaatsverplichting in het leven roepen. Van het provinciaal beleid dat in die overeenkomst is vervat gaat op zichzelf beschouwd geen juridische binding uit naar gemeentebesturen. De Afdeling moet daarom in deze uitspraak beoordelen of de gemeenteraad van Eijsden zich aan het Bestuursakkoord moest houden of daarvan mocht afwijken.

Het oordeel van de Afdeling in dit geval

17. Bij de beantwoording van de vraag wat de betekenis van de Bestuursovereenkomst is voor het vaststellen van het voorliggende bestemmingsplan, stelt de Afdeling in r.o. 2.10.3 voorop dat de gemeenteraad niet is gebonden aan het provinciaal beleid, tenzij dat beleid is vervat in instructieregels. Dit is in lijn met de uitspraak Boxmeer. In het verlengde hiervan overweegt de Afdeling dat bestuurlijke afspraken, ongeacht de formulering daarvan, in het systeem van de Wro niet meer kunnen inhouden dan een inspanningsverplichting. Weliswaar is in de wetsgeschiedenis aangegeven dat bestuursovereenkomsten een geschikt middel kunnen zijn om de doorwerking van het provinciaal beleid in de gemeentelijke besluitvorming te waarborgen, maar volgens de Afdeling kan dit middel alleen worden gebruikt in concrete gevallen of in geval van doelstellingen die betrekking hebben op één gebied. Bestuurlijke afspraken zijn dus geen alternatief voor algemene normstelling, waarvan sprake is in het Bestuursakkoord. Dergelijke normstelling moet plaatsvinden in instructieregels. De uitspraak is daarmee de doodsteek geweest voor de Limburgse methode.

18. De Afdeling toetst vervolgens of de gemeente Eijsden heeft voldaan aan haar inspanningsverplichting die voortvloeit uit de bestuurlijke afspraken die zijn opgenomen in het Bestuursakkoord. De Afdeling oordeelt dat dit het geval is. Zij acht hierbij van belang dat de raad van de gemeente Eijsden heeft voldaan aan de verplichting tot vooroverleg uit art. 3.1.1 Bro en dat de raad ook overigens veelvuldig overleg heeft gevoerd met Maastricht over een gezamenlijk gedragen gebiedsvisie. Pas toen bleek dat Maastricht geen medewerking wilde verlenen aan de totstandkoming van een gebiedsvisie, heeft de raad besloten om de bestemmingsplanprocedure voort te zetten (r.o. 2.10.4). Daarnaast heeft de raad oog gehad voor de economische effecten van de ontwikkeling van GDV en PDV in de regio. Daarvoor is onder meer een economische haalbaarheidsstudie verricht. Ook het provinciaal beleid over de ontwikkeling van dienstenterreinen is in aanmerking genomen (r.o. 2.10.5). Gelet hierop heeft de raad het relevante provinciale beleid volgens de Afdeling betrokken bij de belangenafweging die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt en zich dus voldoende ingespannen om bij de vaststelling van het bestemmingsplan overeenkomstig dit provinciale beleid te handelen (r.o. 2.10.6).

Het belang van het oordeel onder de Omgevingswet

19. De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft geen verandering aangebracht in het karakter van bevoegdhedenovereenkomsten. Daarnaast wordt ook in het stelsel van de Omgevingswet uitgegaan van de scheiding tussen beleid en normstelling. In de memorie van toelichting wordt hierover opgemerkt:

'Omgevingsvisie en programma's binden het vaststellend bestuursorgaan zelf en kennen geen hiërarchie en geen doorwerking in juridische zin, ook niet tussen bestuurslagen.'⁹

20. Dat betekent dat het juridisch kader voor de doorwerking van het bovengemeentelijk beleid in zoverre onveranderd is gebleven ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening en dat de voorliggende uitspraak zijn relevantie behoudt. Vertaald naar het stelsel van de Omgevingswet heeft de voorliggende uitspraak de volgende implicaties.

21. Als het provinciebestuur wil waarborgen dat het provinciaal beleid in acht wordt genomen bij een wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa)¹⁰, dan is het daarbij – net als onder de Wro – in hoofdzaak aangewezen op het vaststellen van instructieregels in een omgevingsverordening. Instructieregels bevatten eisen die op gemeentelijk niveau in acht moeten worden genomen bij het wijzigen van het omgevingsplan of het verlenen van een bopa. De provinciale bevoegdheid om instructieregels vast te stellen is neergelegd in art. 2.22 Ow. Dat deze regels kunnen gaan over de inhoud van omgevingsplannen en bij het wijzigen van die plannen in acht moeten worden genomen, is neergelegd in art. 2.23 lid 1, onder a, ten tweede, Ow. In art. 8.0b lid 1, aanhef en onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is bepaald dat deze instructieregels ook in acht moeten worden genomen bij het verlenen van een bopa.

22. Een bevoegdhedenovereenkomst tussen de provincie en de gemeente is geen alternatief voor instructieregels. Weliswaar vloeit uit een dergelijke overeenkomst een inspanningsverplichting voort voor het gemeentebestuur om in overeenstemming te handelen met de afspraken die in de overeenkomst zijn neergelegd, maar op grond van de belangenafweging kan de raad een wijziging van het omgevingsplan vaststellen waarmee van die afspraken wordt afgeweken. Die belangenafweging moet worden gemaakt met het oog op een evenwichtige toe-

⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 58.

¹⁰ Op grond van art. 5.1 lid 1 onder a Ow kan een omgevingsvergunning worden verleend om af te wijken van regels in het omgevingsplan, ook als die afwijking geen grondslag vindt in het plan zelf.

deling van functies aan locaties.¹¹ Als op grond van de afweging wordt besloten om af te wijken van de bevoegdhedenovereenkomst, dan moet die afwijking wel draagkrachtig wordt gemotiveerd. Datzelfde geldt dan voor het verlenen van een bopa. Ook daarbij wordt het toetsingskader immers gevormd door een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.¹²

23. Hierbij moet wel worden onderkend hoe moeilijk het is om (ruimtelijk) beleid op een goede manier te vervatten in algemeen verbindende voorschriften. Om recht te doen aan de omstandigheden van het geval, moeten die regels worden gedifferentieerd. Dat leidt tot ingewikkelde bepalingen, die moeilijk toepasbaar zijn. Reeds voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening werd daar in de literatuur op gewezen.¹³

24. In de geldende omgevingsverordeningen zijn inderdaad bepalingen te vinden waarin beleid en normstelling verweven worden. Zo bepaalt art. 4.9 van de Omgevingsverordening Overijssel dat als een omgevingsplan voorziet in een nieuwe ontwikkeling, een bijdrage moet worden geleverd aan de ruimtelijke kwaliteit. Met het oog daarop moet de wijziging van het omgevingsplan een onderbouwing bevatten waarin het uitvoeringsmodel uit de omgevingsvisie Overijssel wordt toegepast en waarin wordt gemotiveerd dat de ontwikkeling past binnen het ontwikkelingsperspectief dat volgens die omgevingsvisie op het gebied van toepassing is. Daarbij moet bovendien de catalogus Gebiedskenmerken worden gebruikt die als Bijlage VII bij de verordening is gevoegd. Zowel de omgevingsvisie als de catalogus Gebiedskenmerken zijn aparte documenten, waarin beleidsmatig is uitgeschreven over welke kwaliteiten een gebied beschikt. Art. 4.9 van de Omgevingsverordening Overijssel is dus bedoeld om het beleid een juridisch bindend karakter te geven. Dit beleid is echter voor meerdere uitleg vatbaar en biedt ruimte om in een concreet geval tot verschillende uitkomsten te komen. Het is daarom moeilijk om aan de voorkant vast te stellen dat een planwijziging voldoet aan de eisen die daar via de omgevingsverordening in de omgevingsvisie en de catalogus Gebiedskenmerken aan worden gesteld.

25. In dit verband doet zich nog een specifiek probleem voor als de provincie zelf geen beleid voert dat kan worden vertaald in een instructieregel, maar (slechts) wil bevorderen dat gemeenten hun beleid onderling afstemmen. De voorliggende uitspraak laat daar een voorbeeld van zien. In het Bestuursakkoord is afgespro-

11 Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties houdt kort gezegd in dat een activiteit alleen op een locatie mag worden toegestaan indien en voor zover die activiteit geen onevenredige effecten heeft op de activiteiten die in de omgeving van die locatie plaatsvinden.

12 Art. 8.0a lid 2 Bkl. Wat in een concreet geval onder een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet worden verstaan, kan dus nader zijn ingevuld met instructieregels van de provincie of het Rijk.

13 Zie bijv. P.J.J. van Buuren, 'De coördinerende taak van provincies en de nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening', *BR* 2005, p. 87-92.

ken dat de betrokken gemeenten een gezamenlijke gebiedsvisie opstellen voordat met een bestemmingsplan wordt voorzien in GDV en PDV. In de gebiedsvisie kunnen de gemeentegrensoverschrijdende effecten van een de ontwikkeling worden onderzocht en – waar nodig – beperkt. In dit geval zou het gaan om de economische effecten van de detailhandelslocatie in Eijsden voor de vitaliteit van de detailhandelslocaties in Maastricht. Andere voorbeelden van onderwerpen waarbij regionale samenwerking van belang kan zijn, zijn de energietransitie, de woningbouwopgave en de programmering van bedrijventerrein.

26. Op zich sluit een sturende rol van de provincie bij de totstandkoming van regionale samenwerking aan bij de provinciale taak om op te treden als gebiedscoördinator (art. 2.18 lid 1 onder a Ow). Daar staat echter tegenover dat een dergelijke sturing in wezen een verplichting voor gemeenten in het leven roept om regionaal beleid te voeren. De Omgevingswet biedt daar geen grondslag voor. Het is bovendien de vraag hoe een provinciale opdracht aan gemeenten om regionaal beleid te voeren over een bepaald onderwerp zich verhoudt tot art. 124 van de Grondwet, waaruit in de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet is afgeleid dat de provincie geen nieuwe taken aan de gemeenten mag toedelen.¹⁴ Daarbij moet worden bedacht dat de regionale programmering van bijvoorbeeld woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en windturbineparken veel verder kan voeren dan alleen het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bovendien vindt die programmering niet plaats in het omgevingsplan, maar in een intergemeentelijk programma.

D. Korsse

14 Zie hierover meer uitgebreid M. Boeve, A. van Helden en D. Korsse, 'Introductie instrument omgevingsverordening', in: Marlon Boeve, Ralph Frins en Paul van der Lee (redactie) e.a., *De omgevingsverordening. Een hernieuwd instrument voor regulering van de fysieke leefomgeving*, Boom Juridische uitgevers 2025, VMR Publicatiereeks 2025, (publicatie eind mei).