

 Afdeling bestuursrechtspraak
Raad van State
29 juli 2009
nr. 200802145/1/R1
(mrs. Scholten-Hinloopen, Van
der Beek-Gillessen en G.N.
Roes)
m.nt. C. van Deutekom

**Art. 23, 26 WRO; art. 3:11 Awb;
art. 3.1.6 Bro.**

Het opnemen van een uitvoerige samenvatting van een onderzoeksrapport in de plan-toelichting betekent dat het onderzoeksrapport zelf niet ter inzage hoeft te worden gelegd. (Gennep)

Aan de actieve openbaarmakingsplicht die voortvloeit uit art. 3:11 Awb kan worden voldaan door een uitvoerige samenvatting van op het plan betrekking hebbende rapportages in de plan-toelichting op te nemen.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats], en andere,
3. de stichting Stichting Recreatiebelang Camping 'De Schaaf', gevestigd te Gennep,
4. [appellante sub 4], gevestigd te [plaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 12 februari 2008, kenmerk 08/5086, heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Gennep (hierna: de raad) bij besluit van 26 juni 2007 vastgestelde bestemmingsplan 'Regionaal Bedrijventerrein De Brem' (hierna: het plan). Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 maart 2008, [appellante sub 2] en andere bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 27 maart 2008, de stichting Stichting Recreatiebelang Camping 'De Schaaf' (hierna: De Schaaf) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 28 maart 2008, en [appellante sub 4] bij brief, bij de Raad van

State ingekomen op 31 maart 2008, beroep ingesteld. [appellante sub 2] en andere hebben hun beroep aangevuld bij brief van 6 mei 2008. De Schaaf heeft haar beroep aangevuld bij brief van 6 mei 2008.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrecht-spraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant sub 1], [appellante sub 2] en andere, De Schaaf, [appellante sub 4] en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De raad, [appellante sub 2] en andere en De Schaaf hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 juni 2009, waar [appellante sub 2] en andere, vertegenwoordigd door [directeur], bijgestaan door mr. W.J. Bosma, advocaat te Breda, De Schaaf, vertegenwoordigd door mr. M.G. Spijker, advocaat te Boxmeer, [appellante sub 4], vertegenwoordigd door [directeur], bijgestaan door mr. J.L. Stoop, advocaat te Maastricht, en het college, vertegenwoordigd door mr. D.M.T.J. van Zandvoort, gemachtigde, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord de raad, vertegenwoordigd door E.M. Ledder, ambtenaar in dienst van de gemeente.

2. Overwegingen

Het plan

2.1. Het plan maakt de aanleg van het regionale bedrijventerrein 'De Brem' mogelijk. Het plangebied beslaat ongeveer 31 hectare en ligt nabij de rijksweg A77, ten noorden van de camping 'De Schaaf' en ten noordoosten van het bedrijventerrein 'De Grens'.

Procedurele punten

(...)

2.3. [appellante sub 2] en andere en De Schaaf betogen dat het rapport 'Locatieonderzoek regionaal bedrijventerrein De Brem' van 8 augustus 2002 van het onderzoeksbureau 'Royal Haskoning' ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen, althans niet op de dag dat zij het vastgestelde plan en de daarbij behorende stukken hebben ingezien.

2.3.1. Ingevolge artikel 23, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), voor zover hier van belang, is op de voorbereiding van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing, aangevuld met enkele voorschriften in artikel 23 van de WRO.

Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de

Awb, dat deel uitmaakt van afdeling 3.4, legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Ingevolge artikel 26 van de WRO wordt ook het vastgestelde bestemmingsplan voor een periode van zes weken ter inzage gelegd.

Artikel 23, eerste lid, onder a, van de WRO is van overeenkomstige toepassing.

2.3.2. De bestemmingsplanprocedure wordt gekenmerkt door een getrappt stelsel, waarbij het inbrengen van een zienswijze en bedenkingen in beginsel een vereiste is om beroep te kunnen instellen. Teneinde de betrokkenen in staat te stellen om tegen het plan, zoals dat door de raad is vastgesteld, gemotiveerd bedenkingen bij het college in te brengen, is vereist dat niet alleen het vastgestelde plan ter inzage wordt gelegd, maar ook de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling daarvan. Voormeld rapport van 8 augustus 2002 bevat de resultaten van het onderzoek dat is verricht naar beschikbare locaties voor een regionaal bedrijventerrein in Gennep. In de plantoelichting zijn de overwegingen en uitkomsten van dit rapport zeer uitvoerig en inzichtelijk weergegeven. Derhalve is de Afdeling van oordeel dat dit rapport, gelet op de toelichting, niet aangemerkt kan worden als een stuk dat redelijkerwijs nodig is voor beoordeling van het plan en dat belanghebbenden niet zijn benadeeld door het niet ter inzage leggen hiervan.

(...)

Naschrift

1. De bovenstaande uitspraak heeft betrekking op de actieve openbaarmakingsplicht die ingevolge art. 3:11 Awb op de planwetgever rust. Zowel bij wettelijk voorgescreven tervisielegging van een ontwerpbestemmingsplan als bij de daaropvolgende tervisielegging van het vastgestelde bestemmingsplan dienen de op het plan betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de beoordeling van dat plan met dit plan ter visie te worden gelegd.

2. Hoewel het bestuursorgaan een beperkte mate van beoordelingsvrijheid heeft om te beslissen welke stukken redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling van het ontwerp, hanteert de Afdeling een vrij strikte maatstaf. Het niet ter visie leggen van een op het bestemmingsplan betrekking hebbend stuk dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling daarvan, leidt steevast

tot een vernietiging van het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten (zie bijvoorbeeld ABRvS 8 februari 2006, BR 2006, 444 en ABRvS 30 mei 2007, AB 2007, 192). De Afdeling overweegt daartoe onder andere dat het bevoegd gezag niet kan volstaan met het op verzoek verstreken van de desbetreffende stukken. Een dergelijke uitleg zou er immers toe leiden dat de uit art. 3:11 lid 1 Awb voortvloeiende verplichting wordt beperkt tot een passieve plicht tot openbaarmaking, hetgeen onverenigbaar is met de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De Afdeling overweegt daartoe dat de wettelijke voorschriften ten aanzien van tervisielegging als minimale waarborg voor rechtszoekenden dienen te worden beschouwd, waarvan strikte naleving noodzakelijk is (ABRvS 3 december 2003, BR 2004, 412).

3. Recentelijk lijkt er sprake te zijn van enige beweging in de bovengenoemde strikte uitleg. In haar uitspraak van 27 mei 2009 (Gst. 2009, 74, m.nt. J.M.H.F. Teunissen) herhaalt de Afdeling weliswaar haar standpunt over de actieve openbaarmakingsplicht zoals geformuleerd in voornoemde uitspraak van 3 december 2003, maar brengt zij een nuancering aan in de wijze waarop aan deze verplichting kan worden voldaan. Dit kan volgens de Afdeling door het opstellen van een inventarislijst waarop staat vermeld welke stukken het betreft waarbij tevens kenbaar wordt gemaakt en wordt verzekerd dat deze stukken op afroep onverwijld beschikbaar zijn voor inzage.

4. Een ietwat andere situatie doet zich voor in de hierboven opgenomen uitspraak van 29 juli 2009. In die casus werd een locatieonderzoek dat ten grondslag lag aan de locatiekeuze voor een regionaal bedrijventerrein, niet tegelijk met het vastgestelde bestemmingsplan ter visie gelegd. Aangezien de planwetgever in de plantoelichting de overwegingen en uitkomsten van dit rapport zeer uitvoerig en inzichtelijk heeft weergegeven, is de Afdeling van oordeel dat dit rapport niet aangemerkt kan worden als een stuk dat redelijkerwijs nodig is voor beoordeling van het plan. Belanghebbenden zijn – zo concludeert de Afdeling – niet benadeeld door het niet ter inzage leggen van het rapport.

5. Deze overweging van de Afdeling lijkt meer ruimte te bieden ten opzichte van haar eerdere standpunt. In de hiervoor genoemde uitspraak van 3 december 2003, overwoog de Afdeling immers nog dat het bevoegd gezag niet kon volstaan met het sa-

mengevat weergeven van de uitkomsten van onderzoeken in de plantoelichting. Of de hier gebezigde redenering van de Afdeling zich behalve voor locatiestudies tevens uitstrekt tot andersoortige – bijvoorbeeld meer technische – rapportages blijft nog even afwachten. Mocht de bovengenoemde uitspraak zich blijken te lenen voor een brede toepassing, dan kan het bevoegd gezag voortaan volstaan met een uitvoerige en inzichtelijke weergave van overwegingen en uitkomsten van de aan het plan ten grondslag gelegde rapportages in de plantoelichting. Rapportages die deugdelijk worden verwerkt in de plantoelichting worden in dat geval niet (langer) aangemerkt als stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling van het plan.

6. Aangezien rapportages vaak technisch van aard zijn en voor de burger doorgaans niet altijd begrijpelijk zijn geformuleerd, lijkt het in beginsel niet verkeerd wanneer de overwegingen en uitkomsten daarvan op een leesbare wijze worden verwerkt in een plantoelichting. Daarin schuilt echter ook direct een risico. Bij het samenvatten of beknopt weergeven van uitkomsten uit een rapportage kan informatie verloren gaan. Mijs inziens dient de actieve openbaarmakingsplicht aldus te worden begrepen dat alle voor de beoordeling van het plan noodzakelijk informatie volledig aan de burger wordt gepresenteerd. Of dit in een concreet geval betekent dat de rapportages integraal ter visie dienen te worden gelegd of dat deze eveneens kunnen worden verwerkt in de plantoelichting, is naar mijn mening meer een vormkwestie waarbij aan het bevoegd gezag een zekere mate van beoordelingsvrijheid toekomt. Het behoeft geen nader betoog dat het integraal ter visie leggen van alle op het plan betrekking hebbende stukken nog altijd de veiligste weg is. Indien een bepaald stuk echter niet ter visie heeft gelegen maar wel adequaat in het plan is verwerkt resulteert dit getuige deze uitspraak niet per definitie in vernietiging.

7. Voor de goede orde wijs ik er nog op dat deze uitspraak is gewezen onder vigeur van de oude WRO. Inmiddels kent art. 3.8 Wro een verplichting voor de planwetgever om de bij het ontwerpbesluit respectievelijk het vastgestelde plan behorende stukken langs digitale weg openbaar te maken. Daarnaast kent art. 3.1.6 Bro de verplichting om de uitkomsten van het verrichte onderzoek in de plantoelichting te verwerken. Wellicht zoekt de afdeling in de hierboven aangehaalde uitspraak aansluiting bij de verplichting om de uitkomsten van onderzoeken in de toelichting op te ne-

men. Toekomstige jurisprudentie zal dit moeten uitwijzen.

C. van Deutekom, Advocaat bij CMS
Derks Star Busmann te Arnhem