

Ruimte voor Coördinatie

De toepassing van de Wet Ruimtelijke ordening
coördinatieregeling bij het project Dijkterugleg-
ging Lent.

Lars Braams - Rijkswaterstaat - Utrecht, 29 mei 2012



Ruimte voor Coördinatie

De toepassing van de Wet Ruimtelijke ordening
coördinatieregeling bij het project Dijkterugleg-
ging Lent.

Naam:	Lars Braams
Studentnr.:	2016779 2139060
Afstudeerorganisatie:	Rijkswaterstaat Programmadirectie Ruimte voor de Rivier
Afstudeerbegeleider:	Peter Bakker
Opleiding:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys Hervenplein 2, 5232 JE 's-Hertogenbosch
Afstudeerdocenten:	Lydia Nuchelmans Pascal Jacobs
Afstudeerperiode:	februari 2012 – mei 2012
Datum:	Utrecht, 29 mei 2012



Voorwoord

In het kader van mijn studie HBO-Rechten heb ik onderhavige scriptie geschreven. Hoog boven de grond, op de 22^e verdieping, ben ik werkzaam geweest in opdracht van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (hierna: PDR). Tussen een team van juristen heb ik mij verdiept in de Wro-coördinatie.

Graag wil ik nog een aantal mensen bedanken, in willekeurige volgorde: mijn afstudeerdocent Lydia Nuchelmans met wie ik regelmatig van gedachte heb kunnen wisselen over mijn onderzoeksopzet, mijn afstudeermentor Peter Bakker, voor het bieden van een stagemogelijkheid bij de PDR en inhoudelijke feedback op mijn scriptie, Ina Kraak, voor het sparren over alles wat met coördinatie te maken heeft en alle andere juristen die werkzaam zijn bij de PDR en behulpzaam zijn geweest bij het samenstellen van deze scriptie. Tevens wil ik mijn medestudenten Ricardo Belluz en Niamh Akkermans bedanken, die mij geholpen hebben met de opbouw en de spelling. Tot slot wil ik Tamara Bouwman bedanken voor de vormgeving van deze scriptie.

Lars Braams

.....

Utrecht, 29 mei 2012

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1 Probleembeschrijving	8
1.2 Doelstelling	9
1.3 Centrale vraag	10
1.4 Bronnen en methoden.....	10
1.5 Definities van belangrijke termen	10
1.6 Leeswijzer	11
2. Dijkteruglegging Lent	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Het gebied.....	12
2.3 De keuze voor dijkteruglegging	12
2.3.1 Veiligheid in Lent.....	13
2.3.2 Ruimtelijke kwaliteit in Lent	13
2.4 Het terugleggen van de dijk.....	14
2.5 Activiteiten.....	15
2.6 Besluiten	17
2.6.1 Hoofdbesluiten	17
2.6.2 Niet-hoofdbesluiten	17
2.7 Tussenconclusie	18
3. Coördinatieregelingen	19
3.1 Geschiedenis	19
3.2 Achtergrondinformatie	19
3.3 De verschillende coördinatie-instrumenten	20
3.3.1 De Wro-coördinatie	20
3.3.2 Wtw-coördinatie.....	21
3.3.3 Awb-coördinatie.....	23
3.3.4 Og-coördinatie.....	24
3.3.5 Projectuitvoeringsbesluit Crisis- en herstelwet.....	24
3.3.6 Wabo.....	25
3.4 Tussenconclusie	25
4. Het karakter van de Wro-coördinatie.....	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Achtergrondinformatie	27
4.2.1 Totstandkoming Wro-coördinatie	27
4.2.2 Het coördinatiebesluit	27
4.2.3 De uitvoering van coördinatie	29
4.2.4 Rechtsbescherming.....	29
4.3 Facultatief coördineren.....	29
4.3.1 Wetttekst	30
4.3.2 Materiële gevolgen	31
4.3.3 Behoorlijk bestuur.....	31
4.4 Delegatie en mandaat	31
4.4.1 Delegatie	32
4.4.2 Mandaat	33
4.5 Fasering en wijziging van coördinatiebesluiten.....	33
4.5.1 Fasering	34
4.5.2 Wijziging.....	34
4.6 Tussenconclusie	34
5. Het karakter van het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling.....	35
5.1 Inleiding	35
5.2 De tekst.....	35
5.3 Hiërarchie in wetgeving	35

5.4 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	36
5.4.1 Toepassingsbereik	36
5.4.2 Zuiver bestuur	36
5.4.3 Praktisch relevant.....	37
5.5 Onrechtmatige overheidsdaad	39
5.6 Tussenconclusie	40
6. Coördineren in de praktijk	41
6.1 Inleiding	41
6.2 Coördinatie-indicatoren	41
6.3 Coördinatie in Lent.....	42
6.4 Tussenconclusie	44
7. Conclusies en aanbevelingen	45
7.1 Coördinatie in Lent.....	45
7.1.1 Conclusies.....	45
7.1.2 Aanbevelingen	45
7.2 De verschillende coördinatie-instrumenten.....	46
7.2.1 Conclusies.....	46
7.2.2 Aanbevelingen	46
7.3 Het karakter van Wro-coördinatie.....	46
7.3.1 Conclusies.....	46
7.3.2 Aanbevelingen	47
8. Evaluatie	49
Bronnenlijst.....	50

Bijlagen.....ander document

Samenvatting

Om Nederland te beschermen tegen hoogwater is de planologische kernbeslissing (hierna: PKB) Ruimte voor de Rivier vastgesteld. Ten behoeve van de realisatie van deze PKB dient een groot aantal projecten, ook wel maatregelen, te worden uitgevoerd. Deze maatregelen bestaan uit verschillende activiteiten, waarvoor besluiten moeten worden genomen. Om de besluitvorming te vergemakkelijken wordt er gebruik gemaakt van de Wet ruimtelijke ordening coördinatieregeling (hierna: Wro-coördinatie).

Op 29 mei 2012 wordt er een advies uitgebracht over de grenzen van de gekozen Wro-coördinatieregeling waarbij tevens aandacht uitgaat naar de verschillende wettelijke coördinatieregelingen en de keuze voor Wro-coördinatie, zodat de PDR een duidelijk beeld heeft van de toepassing van de Wro-coördinatieregeling, waar zij gebruik van kunnen maken bij de maatregel Dijkteruglegging Lent en bij andere maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier (hierna: RvR).

Om aan bovenstaande doelstelling te voldoen wordt de centrale vraag beantwoord. De centrale vraag, het uitgangspunt van onderhavige scriptie, luidt: welke aanbevelingen kunnen gegeven worden over de toepassing van de Wro-coördinatieregeling bij projecten in het kader van RvR, met name bij het project Dijkteruglegging Lent?

De wet biedt verschillende coördinatie-instrumenten. Bij Dijkteruglegging Lent wordt gebruik gemaakt van Wro-coördinatie. Alle voor- en nadelen van dit coördinatie-instrument, ten opzichte van de andere coördinatie-instrumenten, in achtnemende, komt de onderzoeker tot de conclusie dat Wro-coördinatie een juiste keuze was. Belangrijkste voordelen van Wro-coördinatie zijn de termijnwinst die kan worden behaald en de overzichtelijkheid voor de burger en het bestuur.

De Wro biedt mogelijkheden om facultatief te coördineren. Uit de memorie van toelichting bij de Wro blijkt dat er ruime toepassingsmogelijkheden zijn ten aanzien van dit coördinatie-instrument. De flexibiliteit is echter niet onbeperkt, het is van belang om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te respecteren. Het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling (hierna het Besluit) is imperatief geformuleerd. Toch gaat de PDR facultatief coördineren. Naar de mening van de onderzoeker wordt er hierdoor inbreuk gemaakt op het materiële rechtszekerheidsbeginsel. Het is derhalve nauwkeuriger het Besluit te wijzigen en een facultatieve formulering op te nemen in het besluit. De Wro staat een facultatieve formulering immers toe.

Het facultatief toepassen van het Besluit heeft echter geen negatieve gevolgen voor belanghebbenden. Er zitten derhalve zeer waarschijnlijk ook geen juridische consequenties aan het facultatief toepassen van het Besluit. Een praktische oplossing is om in de uitvoeringsbesluiten een clausule op te nemen waaruit blijkt dat het betreffende besluit uit de coördinatie wordt gehouden. Of hiermee de inbreuk op het rechtszekerheidsbeginsel wordt gerechtvaardigd is aan de rechter om te bepalen. De onderzoeker is van mening dat een dergelijke oplossing in de praktijk houdbaar is. Het is echter zuiver juridisch gezien minder nauwkeurig dan het wijzigen van het Besluit.

Ten behoeve van de realisatie van Dijkteruglegging Lent worden veel besluiten genomen. Door deze besluiten te toetsen aan zogenaamde coördinatie-indicatoren kan een inschatting worden gemaakt of coördinatie ten aanzien van dat besluit gewenst is. Bij Dijkteruglegging Lent zijn er naar de mening van de onderzoeker veel besluiten die buiten de coördinatie kunnen worden gehouden. Enkel ten aanzien van de omgevingsvergunning aanleggen kan met enige zekerheid worden gezegd dat coördinatie gewenst is, omdat een dergelijk besluit als gevoelig kan worden aangemerkt.

Lijst van afkortingen

- a.b.b.b.:	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
- ABRvS:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
- AMvB:	algemene maatregel van bestuur
- art.:	artikel
- a.v.v.:	algemeen verbindend voorschrift
- Awbg:	Ambtelijke werkgroep bevoegd gezag
- BG:	bevoegd gezag
- BO:	bestuursorgaan
- B&W:	het college van burgemeester en wethouders
- Chw:	Crisis- en herstelwet
- GS:	gedeputeerde staten
- gbwg:	grondwaterbeschermingsgebied
- HID:	hoofdingenieur-directeur
- HJBZ:	hoofddirectie juridische zaken
- HR:	Hoge Raad
- I&M:	infrastructuur en milieu
- LKB:	lastig kwalificeerbare (-besluiten)
- MER:	milieueffectenrapportage
- MT:	managementteam
- MvT:	memorie van toelichting
- OG:	opdrachtgever
- Og:	Ontgrondingenwet
- ON:	opdrachtnemer
- PDR:	Programmadirectie Ruimte voor de Rivier
- PKB:	Planologische kernbeslissing
- PS:	provinciale staten
- PUB:	projectuitvoeringsbesluit
- RvR:	Ruimte voor de Rivier
- RIP:	Rijksinpassingsplan
- RWS:	Rijkswaterstaat
- T&C:	tekst en commentaar
- UOV:	uniforme openbare voorbereidingsprocedure
- WABO:	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wbb:	Wet bodembescherming
- WIFZ:	Wet in formele zin
- WIMZ:	Wet in materiële zin
- WRO:	Wet Ruimtelijke Ordening (oud)
- Wro:	Wet ruimtelijke ordening
- Wtw:	Waterwet

1. Inleiding

Water. Wegen. Werken. Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat (hierna: RWS) is de uitvoeringsorganisatie die in opdracht van de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (hierna: I&M) de nationale infrastructurele netwerken beheert en ontwikkelt. RWS werkt voor ons aan droge voeten, veilig drinkwater, vlot en veilig verkeer over weg en water en betrouwbare en bruikbare informatie.

RWS kan onderverdeeld worden in een aantal diensten en directies, die allemaal vallen onder het dagelijks bestuur. Onder te verdelen zijn: de regionale diensten (bijv. RWS Utrecht), landelijke diensten (bijv. Waterdienst) en Projectdirecties. Onder projectdirecties valt op het moment maar één project, namelijk RWS RvR. RWS telt ongeveer 9000 medewerkers.¹

Deze scriptie is met name geschreven voor juridische geschoolde coördinatoren. Daarnaast behoren projectjuristen en andere juridische medewerkers van de PDR tot de doelgroep.

1.1 Probleembeschrijving

De ontstaansgeschiedenis van het probleem is veelzijdig. Het begint allemaal in 1995, toen werd besloten dat het tijd was om meer ruimte voor de rivier te creëren. In 1993 en 1995 was het namelijk bijna fout gegaan. In 1995 moest een kwart miljoen mensen worden geëvacueerd vanwege overstromingsgevaar. Besluitvorming en planning nemen jaren in beslag en uiteindelijk werd op 19 december 2006 de PKB 'RvR' (deel vier) vastgesteld.² Tijdens het eerste grote project 'Ontpoldering Noordwaard' werden veel activiteiten verricht en besluiten genomen. Gedurende dit project kwam de PDR tot de conclusie dat het tijdbesparend kan zijn om gebruik te maken van een coördinatieregeling.

Voor 2015 moeten zoveel mogelijk maatregelen uit de PKB RvR worden voltooid. Zoveel mogelijk, omdat er van sommige maatregelen al bekend is dat deze niet kunnen worden voltooid voor de deadline anno 2015. Er zijn een aantal mogelijkheden om de maatregelen snel te laten verlopen. Uiteraard is een goede planning belangrijk, maar ook een snelle uitvoering en goede samenwerking zijn essentieel. Maar daarnaast zijn er ook juridische mogelijkheden die de voorbereiding en realisatie van maatregelen kunnen versnellen. Een van de juridische mogelijkheden is het toepassen van een coördinatieregeling. Het al dan niet toepassen van een coördinatieregeling is onderwerp van discussie. Het hangt namelijk van veel factoren en actoren af of het toepassen van een dergelijke regeling gewenst is. Een van de redenen om niet te coördineren is omdat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: UOV) op grond van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) gevolgd moet worden. Een dergelijke procedure levert een zekere bestuurlijke last op. Daarnaast zien aannemers er vaak tegen op, in hun ogen is het ingewikkeld en vergt het veel werk. Daarentegen is een belangrijk voordeel van coördinatie dat procedures op elkaar kunnen worden afgestemd en dat tijdswinst kan worden behaald.

De kern

Thans is er een Rijkscoördinatiebesluit³ vastgesteld ten behoeve van de realisatie van een aantal projecten in het kader van RvR. Dit besluit heeft een imperatief karakter. De PDR wil graag weten wat de grenzen zijn van zowel de tekst uit afdeling 3.6 Wro als, al dan niet in combinatie met, het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling. Is

¹ <www.rijkswaterstaat.nl> zoek: adressen en diensten.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 080, nr. 23 (bijlage 1).

³ Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling van de staatssecretaris van V&W van 1 oktober 2009, *Stcrt.* 2009, 15167.

het mogelijk om op basis van bijvoorbeeld een valide redenering de coördinatieregeling facultatief toe te passen?

Clusters

Een maatregel doorloopt een aantal clusters, ook wel 'mandjes' (zie bijlage A), alvorens het daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het eerste cluster bestaat uit het planologische besluit en enkele andere 'hoofdbesluiten'. Het planologische besluit is een bestemmingsplan, een provinciaal inpassingsplan of een rijksinpassingsplan (hierna: RIP). De andere 'hoofdbesluiten' zijn de besluiten die van vitaal belang zijn voor de realisatie van de betreffende maatregel. Deze besluiten zijn onder meer en met name: de Og-vergunning, de flora- en faunawetonthefing, een projectplan op grond van de Waterwet (hierna: Wtw) en een natuurbeschermingswetvergunning. Bij de PDR is men het er over eens dat deze besluiten gecoördineerd moeten worden. Coördinatie van de hoofdbesluiten heeft namelijk een aantal belangrijke voordelen. Het zorgt onder andere voor een bepaalde mate van overzichtelijkheid voor de PDR en een mate van duidelijkheid voor de burger. De burger kan immers direct zien dat een aantal besluiten bij elkaar horen. Een ander voordeel van coördinatie van hoofdbesluiten heeft betrekking op de uitvoerbaarheid van het planologisch besluit. Een bestemmingsplan is immers niet uitvoerbaar als ergens een zeldzaam dier foerageert, waarvoor geen ontheffing op grond van de Flora- en faunawet wordt verkregen. Coördinatie van een flora- en faunawet ontheffing en een bestemmingsplan komen in dat geval de uitvoering van het bestemmingsplan ten goede.

Lent

Bij Dijkteruglegging Lent is het eerste cluster al doorlopen. Het planologische besluit en de overige hoofdbesluiten hebben al ter inzage gelegen, de zienswijzen zijn ingediend en de definitieve besluiten zijn vastgesteld.⁴ Deze besluiten zijn gezamenlijk gecoördineerd door het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W), op grond van artikel (hierna: art.) 3.30 lid 1 sub b Wro, en de minister van I&M (hierna wordt enkel nog gesproken over de staatssecretaris in plaats van de minister, aangezien hij het bevoegde gezag is voor water⁵), op grond van art. 3.35 lid 1 sub b Wro. Ten aanzien van welke besluiten is coördinatie in het tweede cluster en volgende gewenst? Om tot beantwoording van deze vraag te komen zal allereerst gekeken moeten worden naar de situatie in Lent. Wat gaat er precies gebeuren in de recente toekomst en welke relevante besluiten zijn hier precies voor nodig? Ter beantwoording van deze vraag wordt een inventarisatie opgesteld. Deze inventarisatie wordt getoetst aan coördinatie-indicatoren. Toetsing aan deze indicatoren kan behulpzaam zijn bij het bepalen ten aanzien van welke besluiten coördinatie gewenst is.

Nauw verbonden actoren bij de Dijkteruglegging Lent zijn de PDR, de staatssecretaris van I&M, RWS, de provincie Gelderland, de gemeente Nijmegen, het Waterschap Rivierenland, de aannemer en omwonenden.

1.2 Doelstelling

Op 29 mei 2012 wordt er een advies uitgebracht over de grenzen van de gekozen Wro-coördinatieregeling waarbij tevens aandacht uitgaat naar de verschillende wettelijke coördinatieregelingen en de keuze voor Wro-coördinatie, zodat de PDR een duidelijk beeld heeft van de toepasbaarheid van de Wro-coördinatieregeling, waar zij gebruik van kunnen maken bij de maatregel Dijkteruglegging Lent en bij andere maatregelen in het kader van RvR.

⁴ <www.nijmegen.nl> zoek: gewijzigd bestemmingsplan ruimte voor de waal, klik op eerste zoekresultaat, kijk vervolgens in de paragraaf met het kopje 'hoe komt u aan meer informatie?'.

⁵ <www.rijksoverheid.nl> klik op ministeries (balk bovenin), klik vervolgens op ministerie van infrastructuur en milieu en klik ten slotte op Joop Atsma (rechts).

1.3 Centrale vraag

Welke aanbevelingen kunnen gegeven worden over de toepassing van de Wro-coördinatieregeling bij projecten in het kader van RvR, met name bij het project Dijkteruglegging Lent?

1.4 Bronnen en methoden

Het praktijkgericht juridisch onderzoek is tweeledig. Enerzijds wordt er een juridisch gedeelte bestudeerd en anderzijds wordt er aandacht besteed aan de praktijk. Deze tweeledigheid komt tot uitdrukking in de centrale vraag. Om tot beantwoording van deze vraag te kunnen komen is zowel deskresearch (rechtsbronnen- en literatuuronderzoek) als fieldresearch (kwalitatief onderzoek) verricht.

Rechtsbronnen- en literatuuronderzoek

Bij de onderzoeksstrategie rechtsbronnen- en literatuuronderzoek gaat er aandacht uit naar betrouwbaarheid en validiteit van juridische bronnen. Voor veel gezaghebbende juridische bronnen, zoals wet- en regelgeving, jurisprudentie en gerenommeerde handboeken is het onnodig deze te verantwoorden. De gezaghebbendheid van deze bronnen staat immers vast en daarmee ook de betrouwbaarheid. Het is echter wel van belang, zelfs bij deze bronnen, altijd te kijken of de bronnen recent zijn.

Bij minder gezaghebbende bronnen is het van belang acht te slaan op de datum, de druk, de auteurs en de uitgever.

Ten behoeve van dit onderzoek wordt allereerst gekeken in een handboek op het gebied van ruimtelijk omgevingsrecht. Een dergelijk handboek verwijst verder naar meer specifieke literatuur en wet- en regelgeving. Daarnaast wordt literatuur van gezaghebbende auteurs geraadpleegd door de tekst en commentaar op de artikelen uit afdeling 3.6 van de Wro te bestuderen. Tevens worden stukken uit de parlementaire behandeling geraadpleegd om zoveel mogelijk inzicht te krijgen in de materie.

Kwalitatief onderzoek

Het empirisch karakter van het onderhavige onderzoek komt tot uiting door middel van kwalitatief onderzoek, meer gespecificeerd: casestudy. Kenmerkend voor een casestudy is het bestuderen van een fenomeen als geheel en in relatie tot zijn omgeving. Om te achterhalen welke besluiten in Lent als gevoelig kunnen worden aangemerkt wordt kwalitatief onderzoek verricht. Door een interview met een medewerker van de gemeente Nijmegen en door de raadsvergaderingen van de gemeente Nijmegen bij te wonen wordt getracht een beeld te krijgen van de situatie in Lent.

1.5 Definities van belangrijke termen

- kwel: grondwater dat onder druk aan de oppervlakte uit de bodem komt;
- komklei: bodem, bestaande uit zeer zware zee- of rivierklei;
- maatregel: een project in het kader van ruimte voor de rivier (bijvoorbeeld de maatregel Dijkteruglegging Lent);
- m³/s: kubieke meter per seconde;
- oeverwal: Een oeverwal is een natuurlijke landschapsvorm die ontstaat langs meanderende rivieren;
- piping: het stromen van water door bijvoorbeeld een dijk, als gevolg van waterstandverschil;
- retentiegebied: een gebied, dat structureel onderdeel is van het watersysteem, bedoeld om voldoende bergingscapaciteit te creëren en daarmee te voldoen aan de gestelde normen. Water wordt hier geborgen in tijden van hoge afvoer om waterstanden te verlagen.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt de situatie in Lent geanalyseerd. Dit hoofdstuk schept een beeld van een maatregel in het kader van RvR. In hoofdstuk drie worden de verschillende coördinatieregelingen besproken. Vervolgens gaat in de hoofdstukken vier en vijf de aandacht uit naar het karakter van de Wro-coördinatieregeling en het karakter van het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling. In hoofdstuk zes wordt besproken ten aanzien van welke besluiten, voor Dijkteruglegging Lent, coördinatie gewenst is. Er is gekozen om dit hoofdstuk aan het eind te behandelen, omdat er na hoofdstuk vier en vijf pas echt een beeld is van de juridische mogelijkheid tot facultatief coördineren. In hoofdstuk zeven komen de conclusies en aanbevelingen aan bod. Tot slot wordt in hoofdstuk acht geëvalueerd.

2. Dijkteruglegging Lent

Het alsmaar verhogen van dijken zorgt ervoor dat deze instabiel worden. Daarom is de aanpak van het programma RvR niet het verhogen van dijken, maar het creëren van ruimte voor de rivieren. Vanuit verschillende landen is er veel interesse voor deze Nederlandse aanpak.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de maatregel Dijkteruglegging Lent worden besproken. Dit is een van de maatregelen in het kader van de PKB RvR. De PKB heeft twee doelstellingen, namelijk het realiseren van een waterstanddaling (de veiligheidsdoelstelling) en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

Allereerst wordt er stilgestaan bij het gebied, vervolgens bij de beschermingsfunctie gevolgd door ruimtelijke kwaliteit. Daarna worden visies voor de toekomst besproken. De onderwerpen worden verduidelijkt door middel van afbeeldingen. Tot slot wordt een grove schatting gemaakt van de activiteiten die ontplooid zullen worden in Lent. Op basis daarvan wordt gekeken welke besluiten er nodig zijn. Zodat in hoofdstuk zes op basis van coördinatie-indicatoren getoetst kan worden ten aanzien van welke besluiten coördinatie gewenst is.

2.2 Het gebied

Het KAN (knooppunt Arnhem-Nijmegen) heet ook wel het splitsingspuntengebied. Het water van de Boven-Rijn wordt hier verdeeld over de Waal, Neder-Rijn en IJssel. De aanwezige riviertakken bestaan uit de Boven-Rijn vanaf Lobith, de Waal tot en met Nijmegen, het Pannerdensch Kanaal en de Neder-Rijn tot en met Arnhem. De Gelderse Poort is de naam van het gebied tussen Montferland en de Heuvelrug bij Nijmegen, waar de Rijn Nederland binnen stroomt. Een klein stukje stroomafwaarts bevindt zich het intensief gebruikte gebied, waar Nijmegen en Arnhem steeds dichterbij elkaar toe groeien.

De Waal wordt ook wel een 'werkriever' genoemd, vanwege de drukke scheepvaart, grootschalige steenfabrieken aan de Waal en uitgevoerde ontgravingen in de uiterwaarden.⁶

2.3 De keuze voor dijkteruglegging

De Waal moet in de bocht tussen Nijmegen en Lent door een smal winterbed. Het winterbed is hier plaatselijk maar 350 meter breed. Elders is dat gemiddeld 1000 meter.⁷ In de Waal bij Nijmegen is sprake van een zogenaamde flessenhals, een van de rivierkundige knelpunten in Nederland.

Het kabinet heeft gekozen voor een dijkteruglegging op korte termijn (tot 2015). Door deze maatregel worden zowel de problemen op lange termijn als op korte termijn aangepakt. Door de dijkteruglegging wordt de beschikbare ruimte tussen de winterdijken vergroot. Daarmee wordt op korte termijn een waterstanddaling gerealiseerd die voldoende is voor het gehele traject Waalbochten van Nijmegen tot de Pannerdensche Kop. Grote maatregelen brengen vaak ook nadelen met zich mee. Een belangrijk nadeel bij de dijkteruglegging is de aantasting van belangrijke cultuurhistorische waarden en de noodzaak om ongeveer vijftig woningen te verwijderen. Het kabinet kiest toch voor dijkteruglegging, deze maatregel voorkomt immers dat er nog een tweede keer ingegrepen moet worden. Daarmee is het dus een duurzame oplossing. Gevolg is dat het gebied definitief kan worden ingericht. Tevens zijn er geen twijfels aan de houdbaarheid van de reservering van het binnendijksgebied.⁸ Om het project te realiseren wordt er samengewerkt met de gemeente Nijmegen en RWS.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 300 80, nr. 23 (bijlage 3), p. 39.

⁷ <www.ruimtevoorderivier.nl> zoek: Dijkteruglegging Lent, klik op het tweede zoekresultaat 'Dijkteruglegging Lent'.

⁸ Kamerstukken II 2006/07, 300 80, nr. 23 (bijlage 3), p. 41.

Het inrichten van een retentiegebied ten behoeve van de waterstanddaling op de lange termijn was ook een optie. Vooralsnog bestaat er onvoldoende draagvlak voor deze maatregel,⁹ daarom wordt deze maatregel in onderhavige scriptie buiten beschouwing gelaten.

2.3.1 Veiligheid in Lent

De eerste doelstelling van de PKB RvR luidt: het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen. Bij Lobith moet sinds 2001 1000m³/s extra water worden afgevoerd. Deze 1000m³/s extra is het verschil tussen 15.000 m³/s en 16.000 m³/s. Volgens de huidige verdeling gaat 65% van dit water via de Waal en 35% over het Pannerdensch Kanaal. Absoluut gezien gaat het grootste deel dus over de Waal, echter relatief gezien is de afvoer net zo groot als voor de IJssel en de Neder-Rijn. De Waal is relatief gezien namelijk erg groot. Het gevolg is dat de taakstelling niet enorm is. De taakstelling voor de korte termijn behelst een waterstanddaling van ongeveer 5 cm tot max. 40 cm.¹⁰

Op de lange termijn (na 2015) wordt verwacht dat de afvoer bij Lobith toeneemt tot 18.000 m³/s. Dit betekent dat de Waal 1.600 m³/s extra zal moeten afvoeren. Bij afwezigheid van rivierverruimende maatregelen zal de waterstand stijgen. Wanneer je de verhoging op de korte termijn optelt bij de verhoging voor de lange termijn, bedraagt deze stijging maximaal tussen de 60 en 100 cm op de Waal tot Nijmegen en het Pannerdensch Kanaal. Een dergelijke stijging vormt een bedreiging voor risicovolle gebieden langs de Waal, zoals bij de flessenhals te Lent.



Afbeelding 1: hoogwater in Lent

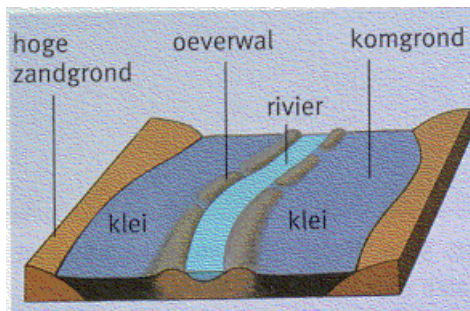
2.3.2 Ruimtelijke kwaliteit in Lent

Doelstelling twee van de PKB RvR luidt: het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Rond Nijmegen is sprake van een contactzone van de rivier en de stad. Een dergelijk gebied zorgt voor veel dynamiek. Door middel van versterking van de riviergebonden bedrijvigheid, de stedelijke waterfronten en de ontwikkeling van riviernatuur in de uiterwaarden wordt de zonering van de rivier, oeverwallen en komgebieden behouden en versterkt.¹¹ Daardoor blijft het open karakter van de komgebieden behouden, wat de ruimtelijke kwaliteit ten goede komt.

⁹ Kamerstukken II 2006/07 30080, nr. 23 (bijlage 3), p. 30.

¹⁰ Kamerstukken II 2006/07 300 80, nr. 23 (bijlage 3), p. 39.

¹¹ Kamerstukken II 2006/07 300 80, nr 23 (bijlage 1), p. 9.

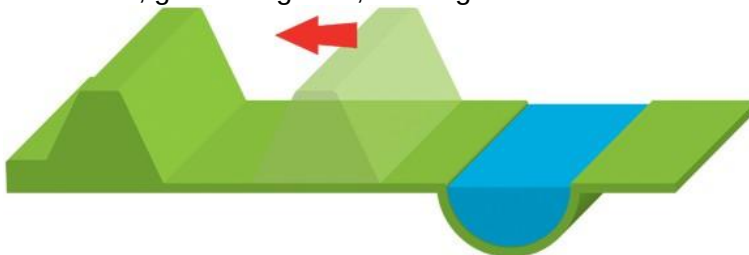


Afbeelding 2: verduidelijking van begrippen

Tevens ontstaat er door dijkteruglegging een eiland in de Waal waar ruimte is voor recreatie en natuur. Ook ontstaat er meer ruimte voor wonen zoals in het nieuwe buitendijksgebied en in het gebied waar de Waalsprong (een nieuwe woonwijk¹²) wordt gerealiseerd. In het kader van ruimtelijke kwaliteit is er ook veel aandacht besteed aan de vormgeving van de nog te bouwen bruggen.

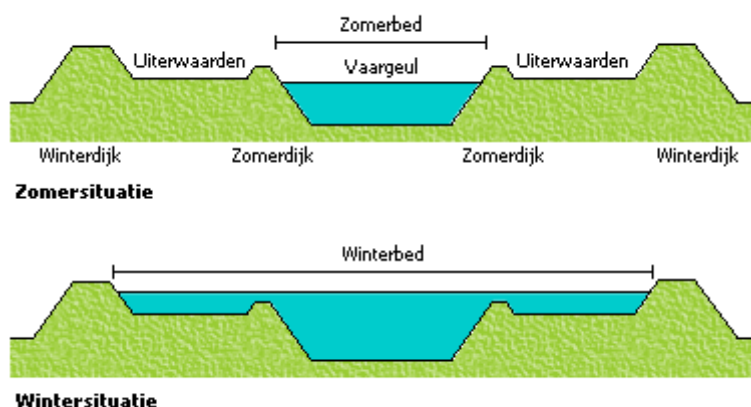
2.4 Het terugleggen van de dijk

De oplossing is om dijken landinwaarts te verplaatsen zodat de rivier meer ruimte krijgt. Dat ziet er, grof weergegeven, als volgt uit:



Afbeelding 3: illustratie van een dijkteruglegging

Door deze methode komt oorspronkelijk binnendijksgebied ineens buitendijks te liggen. Er wordt zo extra ruimte toegevoegd aan het winterbed (zie afbeelding vier) van de rivier. Bij hoog water kan de rivier dan meer water afvoeren, zonder stijging van de waterstand. Het verleggen van dijken is vooral effectief bij vernauwingen in het winterbed die opstuwung veroorzaken tot ver bovenstrooms¹³. Wanneer de rivier verruimd wordt bij een vernauwing, dan werkt de waterstandverlaging ook bovenstrooms door.



Afbeelding 4: illustratie van zomer- en winterbedden

¹² Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 17.

¹³ <www.ruimtevoorderivier.nl> zoek: Dijkteruglegging Lent, klik op het tweede zoekresultaat 'Dijkteruglegging Lent', klik vervolgens (onder de afbeelding) op meer info.

2.5 Activiteiten

Om een grove schatting te kunnen maken van de benodigde besluiten ter uitvoering van Dijkteruglegging Lent, is het eerst van belang een (grove) inventarisatie te maken van de uit te voeren activiteiten. Uit het bestemmingsplan is af te leiden welke activiteiten er op hoofdzaken verricht zullen worden. Het is van belang om een inventarisatie te maken van de activiteiten, zodat vervolgens een inventarisatie gemaakt kan worden gemaakt van de benodigde besluiten. Die resultaten zijn van belang voor hoofdstuk zes, waar op basis van coördinatie-indicatoren gekeken wordt ten aanzien van welke besluiten coördinatie gewenst is.

Activiteiten

Nr.	Datum realisatie	Hoofdactiviteiten
1	Eind 2013	Nieuwe stadsbrug (de Oversteek) gereed: - heeft gevolgen voor geluidsoverlast.¹⁴
2	2013-2014	Aanleg kwelvoorzieningen: ¹⁵ - waterkerend scherm in en onder de nieuwe waterkering; - kwelscherm in de bestaande dijk bij Citadel; - aanleg scherm tegen piping (bij Wijnfort).¹⁶
3	2013-2015	Aanleggen nevengeul: ¹⁷ - ophoging inlaat nevengeul (Veur Lent); - witte boerderij: slopen; - mogelijkheid tot waterkerende voorzieningen ter bescherming van café de Zon;¹⁸ - het aanbrengen van een bemaling ten behoeve van bovenstaande activiteiten;¹⁹ - slopen rundveeststal, melkstal en werktuigenberging; - slopen overige bebouwing boven Oosterhoutsedijk, inclusief gemeentelijke monumenten;²⁰ - Oosterhoutsedijk 53 te Lent, boerderij; - Oosterhoutsedijk 55 te Lent, boerderij; - Oosterhoutsedijk 26 te Lent, boerderij; - Oosterhoutsedijk 36 te Lent, boerderij; - Oosterhoutsedijk 42 te Lent, boerderij; - aanleg zandeilandje (tussen spoorbrug en de Oversteek);²¹ - op het eiland: westkant: evenemententerrein; - aanleg passantenhaven (150 ligplaatsen) t.b.v. o.a. watersport.²²
4	2013-2015	Aanleg nieuwe kade en Groene dijk ²³ (waterkering): - aanleg hoge kade; - aanleg lage kade (+trappen, hellingen en taluds);²⁴ - aanleg nieuwe Groene dijk (tussen Wijnfort en Waalbrug).²⁵

¹⁴ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 144.

¹⁵ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, bijlage beschrijving waterkering, onder 'belangrijkste uitgangspunten'.

¹⁶ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, bijlage beschrijving waterkering, onder 'De nieuwe groene dijk'.

¹⁷ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 11.

¹⁸ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 12.

¹⁹ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 12.

²⁰ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 54.

²¹ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 14.

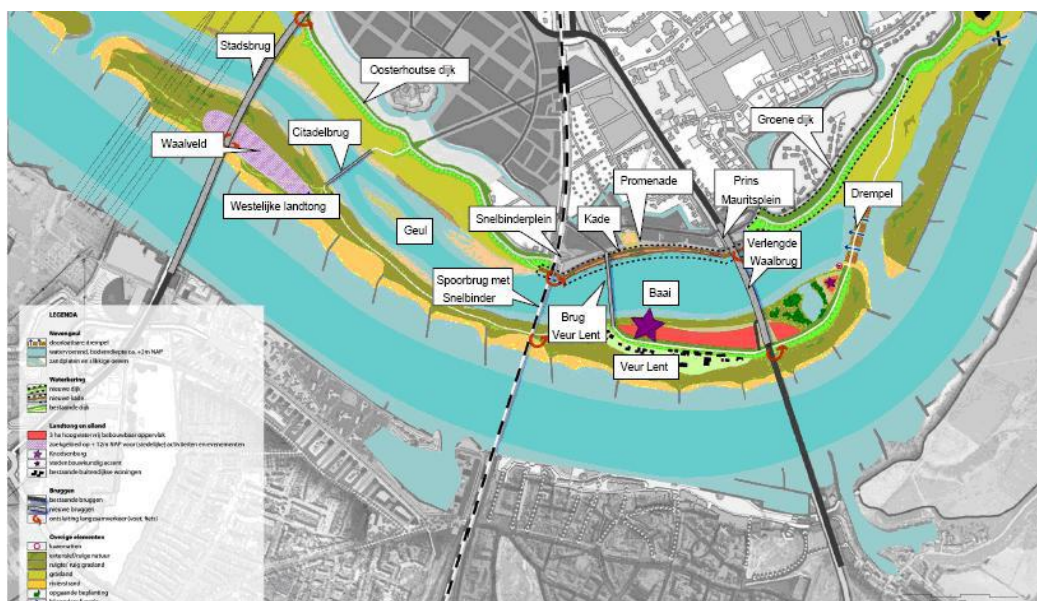
²² Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 17.

²³ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 97.

²⁴ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, bijlage beschrijving waterkering, onder 'De kade'.

²⁵ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, bijlage beschrijving waterkering, onder 'De nieuwe groene dijk'.

5	Onbekend	Aanleg viaduct: - ten noorden van de kade gaat de Parmasingel onder de Prins Mauritssingel door. ²⁶
6	2014-2015	Bouw verlengde Waalbrug: ²⁷ - vervoer gevaarlijke stoffen; ²⁸ - het gebied Lentse Waard, ten oosten van de Waalbrug heeft bestemming Natuur; ²⁹ - verwijderen Prins Mauritssingel; - tijdelijke parallel dijk naast de (toekomstig) verlengde Waalbrug aanleggen; - mogelijk maken: ontsluitingsweg van Veur Lent naar de Waalbrug; ³⁰ - rijksmonument, cultuurhistorische waarde. ³¹
7	Onbekend	Aanpassing snelbinder/spoorbrug: - aanpassing van pijlers; - de pijlers dienen op voldoende diepte te worden gebracht; - hogere waarde railverkeerlawaaai.
8	2014-2015	Bouw brug Veur-Lent: de Promenadebrug: - gemotoriseerd bestemmingsverkeer toegestaan. ³²
9	2015-2016	Bouw Citadelbrug: ³³ - hoofdfunctie: langzaam verkeer; - gemotoriseerd verkeer niet uitgesloten.
10	2015-2016	Aanleg drempel: ³⁴ - afgraven van de dijk die thans hier ligt.



Afbeelding 5: overzicht van activiteiten.

²⁶ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 74.
²⁷ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 19.
²⁸ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 78.
²⁹ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 93.
³⁰ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 73.
³¹ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 46.
³² Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 15.
³³ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 19.
³⁴ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 19.

2.6 Besluiten

Grote ruimtelijke projecten gaan gepaard met veel besluiten. Alvorens men overgaat tot realisatie dienen de benodigde vergunningen en ontheffingen in orde te zijn. Besluiten zijn onder te verdelen twee categorieën: hoofdbesluiten en niet-hoofdbesluiten. Waarbij de laatste categorie in hoofdstuk zes wordt onderscheiden in uitvoeringsbesluiten en besluiten ten behoeve van de uitvoering van de uitvoering.

2.6.1 Hoofdbesluiten

Zoals al eerder gemeld zijn voor het project in Lent al een aantal besluiten genomen. Het eerste cluster is doorlopen. Deze besluiten, de zogenaamde hoofdbesluiten, zijn gecoördineerd genomen. Er is gebruik gemaakt van een gecombineerde coördinatie van het Rijk op grond van art. 3.35 Wro en de gemeente op grond van 3.33 Wro.

De volgende 'hoofdbesluiten' zijn inmiddels definitief vastgesteld:

- het bestemmingsplan "Nijmegen Ruimte voor de Waal";
- het MER "Ruimte voor de Waal – Nijmegen";
- het projectplan "Ruimte voor de Waal Nijmegen" op grond van de Waterwet;
- de vergunning op grond van de Ontgrondingenwet;
- twee vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998;
- de ontheffing op grond van de Flora- en faunawet;
- het besluit vaststelling hogere waarden op grond van de Wet geluidhinder;
- het besluit gedeeltelijke herziening structuurvisie "Nijmegen 2010", en
- het beeldkwaliteitplan "Ruimte voor de Waal – Nijmegen".³⁵

Doordat bovenstaande besluiten zijn gecoördineerd worden deze besluiten, op grond van art. 3.31 lid 3 Wro, voorbereid en bekend gemaakt door middel van de UOV uit afd. 3.4 Awb. Deze procedure zal hieronder kort worden toegelicht.

Allereerst wordt er een ontwerpbesluit genomen. Het coördinerend bevoegd gezag (in casu de staatssecretaris en B&W) legt de besluiten zes weken ter inzage. Iedereen kan een zienswijze indienen. In casu zijn er door zestien mensen zienswijzen ingediend.³⁶ Het bevoegd gezag (hierna BG) neemt vervolgens het definitieve besluit naar aanleiding van de zienswijzen, die betrekking hebben op zijn besluit. Het coördinerend bevoegd gezag stelt voor de ontwerpbesluiten en de definitieve besluiten de termijnen vast. Tegen deze definitieve besluiten staat beroep bij de Raad van State open op grond van art. 8.2 lid 1 sub e Wro.

In casu is op 7 september jl. de kennisgeving van het ontwerpbestemmingsplan en andere hoofdbesluiten gepubliceerd in diverse bladen. De zienswijzentermijn liep van 8 september tot en met 19 oktober. Uit de opsomming hierboven blijkt welke besluiten inmiddels definitief zijn vastgesteld.

2.6.2 Niet-hoofdbesluiten

Voor de realisatie van het project Dijkteruglegging Lent zullen meer besluiten moeten worden genomen. Hieronder wordt nog niet ingegaan op de vraag of deze besluiten gecoördineerd moeten worden, dat komt namelijk in hoofdstuk zes aan bod. Het is onmogelijk om in deze fase van het project (start van de realisatiefase) zeker te stellen welke besluiten er allemaal nodig zijn gedurende het hele project. Immers kunnen de keuzes van de aannemer over de uitvoeringswijze bepalend zijn of er bepaalde vergunningen wel of niet nodig zijn.

³⁵ <www.nijmegen.nl> zoek: gewijzigd bestemmingsplan ruimte voor de waal, klik op eerste zoekresultaat, kijk vervolgens in de paragraaf met het kopje 'hoe komt u aan meer informatie?'.

³⁶ <www.nijmegen.nl> zoek: gewijzigd bestemmingsplan ruimte voor de waal, klik op eerste zoekresultaat, onderaan de pagina onder document 1.5: 'Reactienota (...)'.

Om te weten welke besluiten er nodig zijn is het van belang in kaart te brengen wat er precies gaat gebeuren in Lent. In paragraaf 2.5 zijn kort alle activiteiten weergegeven in een schematisch overzicht. In onderhavige paragraaf volgt een houtskoolschets van de benodigde besluiten.

In bijlage B staat een inventarisatie van de benodigde besluiten, opgesteld door drie adviesbureaus op het gebied van ruimtelijke planning en ingenieurschap, te weten Royal Haskoning, Oranjewoud en Stroming. Hieronder volgt een korte schematische samenvatting van de benodigde besluiten in de realisatiefase, gebaseerd op het onderzoek van de drie adviesbureaus. Tijdens de samenstelling van onderstaand schema is gekeken of deze besluiten nodig zijn ten behoeve van de realisatie van de hoofdactiviteiten. Er is gekozen voor een globale aanpak, deze aanpak komt overeen met de twee doelen (zie paragraaf 7) van dit hoofdstuk.

Nr.	Besluit	Activiteit	Aard
1	Vergunning wet bodembescherming (hierna Wbb)	Grond saneren	Permanent (P)
2	Wtw-vergunning	Bodemwerkzaamheden, lozingen, werkzaamheden aan bruggen etc.	P
3	Omgevingsvergunning bouwen	Bruggen en woningen	P
4	Besluit onttrekking openbaar verkeer	Aanpassen wegen	P
5	Omgevingsvergunning aanleg	Sloten dempen, wegen aanleggen in cultuurhistorisch gebied	P
6	Omgevingsvergunning slopen	Woningsloop	P
7	Omgevingsvergunning kappen	Bomen kappen	P
8	Scheepvaartverkeersbesluit	Werkzaamheden aan vaarroute	P
9	Verkeersbesluit	Verkeersborden plaatsen	P
10	Wegenvergunning	Werkzaamheden aan wegen	P
11	Tijdelijke vrijstelling bestemmingsplan	Wijziging bestemmingsplan	Tijdelijk (T)
12	Verkeersbesluit	Plaatsen verkeersborden	T
13	wegenvergunningen	Werkzaamheden aan wegen	T
14	Spoorwegenwetvergunning	Werkzaamheden nabij spoorlijn	T
15	Wtw-vergunning	Tijdelijke lozingen	T
16	Omgevingsvergunning bouwen (verg. vrij o.g.v. Besluit omgevingsrecht)	Bouwen tijdelijke keten	T
17	Monumentenwetvergunning	Werk rondom monument	T
18	Ontheffing archeologie	Werk bij archeologisch gebied	T
19	Besluit bodemkwaliteit (melding)	Toepassen grond	T
20	Ontheffing grondwaterbeschermingsgebied	Gebied valt onder een grondwaterbeschermingsgebied	T
21	Maatregelenbesluit geluidhinder	Geluidsoverlast	T
22	Ontheffing verkeersbesluit	Werk bij vaarweg	T
23	Kabels en leidingen	Werk in grond waar kabels liggen	T

2.7 Tussenconclusie

Om aanbevelingen te kunnen geven over het toepassen van Wro-coördinatie bij de maatregel Dijkteruglegging Lent is het van belang om te achterhalen wat er precies gaat gebeuren in Lent. Teruglegging van de dijk brengt een tiental hoofdactiviteiten met zich mee. Om deze activiteiten te realiseren moeten besluiten genomen worden. Deze besluiten dienen in sommige gevallen een tijdelijk doel en in sommige gevallen een permanent doel. De resultaten van dit hoofdstuk zijn van belang voor het begrip van een maatregel in het kader van RvR. Daarnaast zijn de resultaten relevant voor hoofdstuk zes, waar onderzocht zal worden ten aanzien van welke besluiten coördinatie gewenst is.

3. Coördinatieregelingen

Tegenwoordig moet er bij de realisatie van grote projecten rekening gehouden worden met een legio aan deelbelangen. Men kan in dit kader denken aan natuurbescherming, flora en fauna en bodemkwaliteit. Ten behoeve van deze deelbelangen dient een groot aantal besluiten te worden genomen. Dit zorgt voor vertraging, herhaling van zetten en oplopende kosten. De overheid probeert door middel van wetgeving procedures te versnellen en te vereenvoudigen. In de toekomst is het de bedoeling dat de Omgevingswet³⁷ de ruimtelijke besluitvormingsdiversiteit gaat uniformeren. De afgelopen jaren zijn de procedurele keuzemogelijkheden alsmat toegenomen door middel van wetgeving zoals de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw).

Voor de realisatie van complexe ruimtelijke projecten kan gebruik worden gemaakt van verschillende coördinatie-instrumenten. Enerzijds is er de mogelijkheid om op basis van vrijwilligheid, eventueel vastgelegd in beleidsregels, besluitvormingsprocessen op elkaar af te stemmen. Anderzijds zijn er een aantal wettelijk geregelde coördinatie-instrumenten.³⁸ Bij grote projecten is sprake van veel verschillende, op hetzelfde bestuursniveau vast te stellen plannen en te nemen besluiten dat coördinatie onvermijdelijk is. Deze vorm van coördinatie wordt ook wel horizontale coördinatie genoemd. Er is sprake van verticale coördinatie wanneer er op meerdere bestuursniveaus besluiten en plannen moeten worden genomen respectievelijk moeten worden vastgesteld.³⁹

3.1 Geschiedenis

Sinds het begin van het huidige ruimtelijk bestuursrecht is coördinatie van ruimtelijke wetgeving en besluitvorming onderwerp van discussie. Prof. mr. P. de Haan heeft zich sinds begin 1970 beziggehouden met de vraag hoe voor ruimtelijke ontwikkelingen relevant facet- en sectorbeleid beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Uitkomst van zijn onderzoek was de OGA: de operationele gebiedsaanwijzing. De OGA heeft jarenlang als voorbeeld, in de zin van een soort leidraad, gediend voor een wettelijke regeling.⁴⁰ Die regeling is er nooit gekomen en de discussie is nooit verdwenen.⁴¹ Thans zijn er een aantal wettelijke coördinatie-instrumenten die in dit hoofdstuk worden besproken.

3.2 Achtergrondinformatie

Thans is er met name één ministerie dat zich bezig houdt met ruimtelijke ordening en inrichting, namelijk het ministerie van I&M.⁴² Het ministerie van I&M vloeit voort uit de samenvoeging van het ministerie van Ruimte en Milieu en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. I&M houdt zich enerzijds bezig met het algemene ruimtelijke facetbeleid, anderzijds met een zelfstandig ruimtelijk facetbeleid, dat is gericht op bovengemeentelijke infrastructuur. I&M beschikt daarvoor over eigen ruimtelijke regelgeving, waaronder de Tracéwet en de Wtw. Ook het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (op het gebied van archeologie en monumentenzorg) en het Ministerie van Defensie (met betrekking tot radarzones) beschikken over ruimtelijk relevante instrumenten. Uit het bovenstaande blijkt dat er een breed scala aan bevoegdheden en instrumenten is. Middels coördinatieregelingen probeert de wetgever het brede scala beter op elkaar af te stemmen.

³⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3, onder 4.2 f.

³⁸ Zundert, 2009 p. 793-797.

³⁹ Tunnissen 2008, p. 28.

⁴⁰ De Haan 1976.

⁴¹ Lurks 2001, p. 95.

⁴² <www.rijksoverheid.nl> klik op ministeries (balk bovenin), klik vervolgens op ministerie van infrastructuur en milieu.

3.3 De verschillende coördinatie-instrumenten

Welk coördinatie-instrument gekozen wordt is mede afhankelijk van de fase waarin een project verkeert. In bijlage C is een schema opgenomen van de verschillende projectfasen. Vaak zijn in alle projectfasen verschillende besluiten nodig. Ook zijn er in elke projectfase verschillende versnellingsmogelijkheden. Deze versnellingsmogelijkheden zijn allemaal gebaseerd op een bepaalde manier van afstemming in de besluitvorming. Dijkteruglegging Lent bevindt zich momenteel in de fase van realisatie en uitvoering. In de fase van planologie is er gekozen voor Wro-coördinatie.

De mate van afstemming van te nemen besluiten verschilt zowel procedureel als inhoudelijk,⁴³ zie bijlage D. Zoals uit bijlage D is op te maken, zijn er naast coördinatieregelingen ook andere procedureversnellers. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen de verschillende procedures voor- of nadelig uitwerken. Bij Dijkteruglegging Lent is er een keuze gemaakt voor Wro-coördinatie. In deze paragraaf wordt gekeken of dit de juiste keuze geweest is. Waarom is er gekozen voor Wro-coördinatie en welke alternatieven waren er? Het gaat te ver om hier alle procedures uiteen te zetten, daarom zullen alleen de relevante procedures besproken worden. De relevantie wordt bepaald aan hand van de mate van toepasbaarheid bij het project Dijkteruglegging Lent. Een uitgebreide uiteenzetting van de situatie in Lent is terug te vinden in hoofdstuk twee.

In de volgende subparagrafen zullen de relevante coördinatie-instrumenten besproken worden. Allereerst zal er worden bekeken wat het juridisch kader is van het betreffende coördinatie-instrument. Vervolgens wordt gekeken naar de juridische toepasbaarheid van het instrument bij Dijkteruglegging Lent. Tot slot zullen de voor- en nadelen van het toepassen van dit instrument ten opzichte van Wro-coördinatie worden geanalyseerd. Aan de hand van deze voor- en nadelen wordt bepaald of het betreffende coördinatie-instrument een goed alternatief was geweest.

3.3.1 De Wro-coördinatie

Coördinatie op grond van de Wro is thans het instrument waarmee de PDR maatregelen coördineert. Ten behoeve van de realisatie van Dijkteruglegging Lent wordt gebruik gemaakt van dit instrument.

3.3.1.1 Juridisch kader

Afdeling 3.6 van de Wro bepaalt dat coördinatie mogelijk is bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid. Coördinatie is mogelijk op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. De voorbereiding en bekendmaking van besluiten kan worden gecoördineerd.⁴⁴ Met besluiten wordt bedoeld een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan (hierna: BO), inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (art. 1:3 Awb).

3.3.1.2 Toepasbaarheid in Lent

Wro-coördinatie is dus mogelijk bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid. In Lent wordt ruimtelijk beleid, gebaseerd op de PKB RvR², gerealiseerd. Dit is nationaal ruimtelijk beleid afkomstig van het ministerie van V&W en VROM. Ten behoeve van de realisatie dienen besluiten genomen te worden, zoals het vaststellen van een bestemmingsplan en het verlenen van een flora- en faunawetonthefving. In Lent is gekozen voor een combinatie van rijks- en gemeentelijke coördinatie⁴⁵ (zie bijlage E). Omdat aan de criteria is voldaan kan gebruik worden gemaakt van Wro-coördinatie bij Dijkteruglegging Lent.

⁴³ Rothengatter 2011, p. 13.

⁴⁴ Art. 3.30 lid 1 Wro jo. art. 3.33 lid 1 Wro jo. art. 3.35 lid 1 Wro.

⁴⁵ Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling van de staatssecretaris van V&W van 1 oktober 2009, *Stcrt.* 2009, 15167.

3.3.1.3 Voor- en nadelen

Voordat men een keuze maakt om te coördineren is het van belang om de voor- en nadelen van het betreffende coördinatie-instrument in beeld te brengen. In bijlage F is een overzicht van de voor- en nadelen van Wro-coördinatie ten opzichte van niet-coördineren opgenomen. Coördineren is naar de mening van de onderzoeker een verstandige keuze bij maatregelen zoals Dijkteruglegging Lent. Een gecoördineerde procedure zorgt voor meer duidelijkheid en overzichtelijkheid, zowel voor de burgers als voor de bevoegde gezaginstanties. Daarnaast kan coördinatie voor een tijdswinst zorgen. Ook kunnen ontwerpbesluiten gezamenlijk (in de Algemene werkgroep bevoegd gezag (hierna: Awbg)) worden voorbereid en daardoor op onderlinge consistentie worden beoordeeld.

Daarentegen vereist coördinatie een goede en strakke voorbereiding van de besluitvorming voor het project. Tevens blijven het (in geval van coördinatie) afzonderlijke besluiten, zodat tegenstrijdige besluitvorming mogelijk blijft. Ook is er een voorafgaand toegangsbesluit of algemene regeling voor coördinatie nodig, wat ambtelijke capaciteit vergt.

Toch is de onderzoeker van mening dat de voordelen tegen de nadelen opwegen. Een belangrijke vraag is echter of er ook nog andere wettelijke instrumenten zijn om te coördineren en of het een verstandige keuze was om voor Wro-coördinatie te kiezen.

3.3.2 Wtw-coördinatie

De maatregelen in het kader van het programma RvR hebben allemaal te maken met werkzaamheden in en rond het water. Er worden bijvoorbeeld wijzigingen aangebracht in waterkeringen en ook worden er werkzaamheden verricht in het water, zoals het bouwen pijlers ter ondersteuning van bruggen. Dijkteruglegging Lent heeft veel raakvlakken met Waterwetgeving. Hieronder gaat aandacht uit naar de mogelijkheden die de Wtw biedt om te coördineren.

3.3.2.1 Juridisch kader

Op 22 december 2009 is de Wtw in werking getreden. Deze wet integreert de nogal verbrokkelde waterwetgeving. De Wtw biedt een aantal mogelijkheden tot coördinatie.

Allereerst biedt art. 6.23 Wtw de mogelijkheid tot afstemming van vergunningprocedures als er zowel een milieuvergunning als een waterkwaliteitsvergunning nodig is⁴⁶. Deze afstemming geldt enkel voor IPPC- bedrijven, zoals grote afvalverbrandingsinstallaties.

Daarnaast is coördinatie mogelijk op grond van paragraaf twee van hoofdstuk vijf van de Wtw. Ten gevolge van ernstige dreiging van overstromingen in 1995 is het Deltaplan grote rivieren tot stand gekomen. Vanwege de dreiging werden er procedures ontwikkeld om rivierversterkingsprojecten te versnellen. Met de inwerkingtreding van de Wtw zijn deze procedures, na meerdere wijzigingen, samengevoegd tot de 'projectprocedure voor waterstaatswerken' (hierna: de projectprocedure).

Art. 5.5 Wtw bepaalt dat deze procedure van toepassing is op projectplannen⁴⁷ tot:

- 1) aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen, en;
- 2) de aanleg of wijziging van andere dan primaire waterkeringen en andere waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moet komen, voor zover geregeld bij provinciale verordening.

3.3.2.2 Toepasbaarheid in Lent

De regeling van art. 6.23 Wtw is niet van toepassing in Lent. De projectprocedure is echter wel een mogelijk toepasbaar coördinatie-instrument.

⁴⁶ Van Hoorn 2010, p. 87.

⁴⁷ Art. 5.4 Wtw.

Voor het huidig buitendijksgebied in Lent is een projectplan vastgesteld door de staatssecretaris van I&M.⁴⁸ Dit projectplan is gecoördineerd door middel van Wro-coördinatie (zie bijlage E en het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling). Zoals uit bijlage G blijkt is er geen projectplan nodig voor het toekomstig buitendijksgebied, inclusief de primaire waterkering. De uitvoering van activiteiten in dat gebied wordt gereguleerd middels het bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal.

In huidig buitendijksgebied vindt wijziging van waterstaatswerken plaats. Naar de mening van de onderzoeker zijn deze wijzigingen van bovenlokale betekenis. Het gaat immers om een maatregel met nationaal belang. Tevens gaat het om wijzigingen die met spoed en gecoördineerd tot stand moeten komen. De deadline van 2015 zorgt immers voor de noodzaak tot spoed. Coördinatie is ook gewenst omdat er een groot aantal besluiten nodig zijn ten behoeve van de realisatie van het project. De clausering 'van bovenlokale betekenis' legt over het algemeen geen grote beperkingen op aan provinciale staten (hierna: PS) om de projectprocedure op de projectplannen van toepassing te verklaren.⁴⁹

3.3.2.3 Voor- en nadelen ten opzichte van Wro-coördinatie

Bij Wtw-coördinatie staat eveneens enkel beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) open op grond van art. 5:13 lid 1 Wtw. De volgende voordelen zijn noemenswaardig ten opzichte van Wro-coördinatie:

- de projectprocedure is van rechtswege van toepassing voor aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen op grond van art. 5.5 Wtw. In dat geval is dus geen besluit om de projectprocedure van toepassing te verklaren (coördinatiebesluit) vereist. Indien Dijkteruglegging Lent niet was opgenomen in het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling, dan zou er ook een projectplan voor toekomstig buitendijksgebied vereist zijn. In dat geval zou de projectprocedure van rechtswege van toepassing zijn en zou er geen coördinatiebesluit genomen te hoeven worden. Derhalve kan dit de bestuurlijke last verminderen;
- er is geen omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit vereist in het projectplan gebied.⁵⁰

Ten opzichte van Wro-coördinatie heeft Wtw-coördinatie de volgende nadelen:

- onteigeningsbesluiten en besluiten inzake nadeelcompensatie zijn geen besluiten die nodig zijn ter uitvoering van het projectplan,⁵¹ derhalve is coördinatie van deze besluiten niet mogelijk. De vraag doet zich voor in hoeverre besluiten ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit kunnen worden meegenomen in de coördinatie. Dergelijke besluiten zijn niet altijd nodig voor de uitvoering van het projectplan. Deze besluiten lenen zich wel voor coördinatie op grond van de Wro, omdat ze onderdeel zijn van het ruimtelijk beleid;
- de grote rol en bevoegdheden van zowel gedeputeerde staten (hierna: GS) als PS;⁵²
- bij provinciale verordening moet worden bepaald dat de projectprocedure van toepassing is op wijziging van waterstaatswerken van bovenlokale betekenis.⁵³ Bij Wro-coördinatie kan dit worden bepaald in een coördinatiebesluit van de gemeenteraad, PS of het ministerie van I&M. Het beïnvloeden van de provinciale verordening door de minister geeft meer bestuurlijke last dan het opstellen van een coördinatiebesluit. Mede doordat de Wtw geen mogelijkheden biedt aan de minister om in de plaats te treden.

⁴⁸ Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal 2012, p. 9.

⁴⁹ Groothuijse 2009, p. 139.

⁵⁰ Art. 5.10 Wtw.

⁵¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3 p. 105.

⁵² Zie bijvoorbeeld art. 5.7 lid 1 jo. art. 5.8 lid 1 en 2 jo 5.12 Wtw.

⁵³ Art. 5.5 Wtw.

3.3.3 Awb-coördinatie

Op 29 mei 2008 is bij de Wet samenhangende besluiten⁵⁴ afdeling 3.5 Awb ingevoegd. De bedoeling van deze afdeling is het ontstaan van een wildgroei aan coördinatieregelingen in afzonderlijke wetten te voorkomen.⁵⁵ Bij het afsluiten van bovenstaande wet werd nog in geen enkele wet naar paragraaf 5.3.3, betreffende de toepassing van de coördinatieregeling, verwezen. Verwacht wordt dat de Omgevingswet daar verandering in zal brengen.⁵⁶

3.3.3.1 Juridisch kader

Afdeling 3.5, 'Samenhangende besluiten', van de Awb biedt de mogelijkheid tot coördinatie van een bestemmingsplan, omgevingsvergunningen en andere besluiten. Er gelden twee eisen alvorens er kan worden overgegaan tot coördinatie. Allereerst moet het gaan om besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit uit te voeren of om besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op de betreffende activiteit op grond van art. 3:19 Awb. De tweede eis is dat de besluiten waarop coördinatie gewenst is, zijn aangewezen bij wettelijk voorschrift, of bij besluit van de tot het nemen van die besluiten bevoegde bestuursorganen op grond van art. 3:21 Awb. De redactie van art. 3:21 lid 1 sub b impliceert dat het bereik van de coördinatie, door de betrokken bestuursorganen wordt bepaald in het besluit dat tot coördinatie wordt overgegaan.⁵⁷ Deze constatering is van belang voor het bepalen van de reikwijdte van Wro-coördinatie in hoofdstuk 4.

3.3.3.2 Toepasbaarheid in Lent

Besluiten die nodig zijn ten behoeve van het project Dijkteruglegging Lent vallen onder de reikwijdte van afdeling 3.5 van de Awb. Er is in Lent immers sprake van een activiteit (lees maatregel) waarvoor besluiten nodig zijn. Dit zegt echter nog niet of coördinatie van toepassing is. Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de tot het nemen van die besluiten bevoegde bestuursorganen kan worden bepaald dat coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming van toepassing is. In Lent is dat niet het geval, maar mocht er toch besloten worden een dergelijke wet of besluit vast te stellen dan kan Awb-coördinatie plaatsvinden.

3.3.3.3 Voor- en nadelen ten opzichte van Wro-coördinatie

Ten opzichte van Wro-coördinatie heeft Awb-coördinatie de volgende voordelen:

- Awb-coördinatie heeft een ruimere reikwijdte;⁵⁸
- niet zozeer een voordeel t.o.v. van de Wro, maar wel een voordeel van het gebruik van de Awb-coördinatie in het algemeen, is de mogelijkheid om een combinatie van Wro-coördinatie en Awb-coördinatie toe te passen.⁵⁹

Enkele nadelen van Awb-coördinatie t.o.v. Wro-coördinatie zijn:

- het coördinerend orgaan kan geen medewerking van andere bestuursorganen bevorderen;
- indien bij één besluit beroep bij twee instanties mogelijk is, dan is bij alle gecoördineerde besluiten beroep bij twee instanties mogelijk.⁶⁰

⁵⁴ Stb. 2008, 200.

⁵⁵ Van Buuren (T&C) 2011, commentaar op afdeling 3.5 Awb 2011.

⁵⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, p.15.

⁵⁷ Van Buuren 2011.

⁵⁸ Art. 3:19 Wro.

⁵⁹ Zie ook het Besluit toepassing coördinatieregeling 2008 (Gemeente Valkenburg).

⁶⁰ Artikel 3:29 lid 1 Awb.

3.3.4 Og-coördinatie

Coördinatie is ook mogelijk op grond van de Ontgrondingenwet (hierna Og). Art. 20 Tracéwet heeft model gestaan voor dit coördinatie-instrument.

3.3.4.1 Juridisch kader

Art. 10a en 10b van de Og regelen de mogelijkheid tot toepassing van coördinatie. Art. 10a lid 1 Og bepaalt dat het bevoegde BO een gecoördineerde voorbereiding van de voor de ontgroning benodigde besluiten bevordert wanneer de aanvrager daarom verzoekt. Het coördinerend BO is het BO dat volgens art. 8 Og de vergunning zal verlenen of heeft verleend. In de praktijk is dat de minister of PS.⁶¹

3.3.4.2 Toepassing in Lent

Bij Dijkteruglegging Lent is een Og-vergunning vereist voor de te verrichten activiteiten. Het is dus mogelijk om besluiten die nodig zijn voor de ontgroning gecoördineerd aan te vragen. De reikwijdte van dit art. is niet erg duidelijk. Welke besluiten zijn immers nodig voor het ontgronden van een gebied? De memorie van toelichting (hierna: MvT) zegt dat het gaat om alle overige te nemen besluiten onder welke benaming dan ook.⁶² De MvT geeft mijns inziens een ruimere uitleg van deze vraag dan de tekst van de Og. Het gaat te ver om hier een volledige uiteenzetting te geven over de reikwijdte van deze regeling. Daarnaast leeft vraag op of de ongrondingenwetcoördinatie zich leent voor de aard van dit project. Men zou kunnen verdedigen dat dit instrument bedoeld is voor een ontgrondingsproject. In Lent is sprake van een project ter uitvoering van nationaal ruimtelijk beleid. Ontgroning is een onderdeel van dit project en niet een op zich zelfstaand project.

3.3.4.3 Voor- en nadelen ten opzichte van Wro-coördinatie

Voordelen ten opzichte van de Wro-coördinatie:

- geen coördinatiebesluit vereist. De terminologie van de Ontgrondingenwet spreekt over een principebesluit, waarin bepaald wordt dat er gecoördineerd gaat worden. Dit principebesluit kan in de vorm van de Og-vergunning wat minder bestuurlijke last met zich meebrengt dan een apart coördinatiebesluit.

Nadelen ten opzichte van de Wro-coördinatie:

- er blijft beroep bij twee instanties open staan (de UOV-procedure wordt immers gevolgd en er is geen bijzondere wetgeving die beroep bij één instantie regelt);
- de reikwijdte is onduidelijk;
- Het BG bestaat in veel gevallen uit zowel de provincie als het Rijk.⁶³ Dit zorgt voor verplichte procesafstemming tussen beide bevoegde gezaginstanties. Het coördinerend BO kan in de plaatstreden. Maar nergens is geregeld dat de minister in dit opzicht boven de provincie staat.

3.3.5 Projectuitvoeringsbesluit Crisis- en herstelwet

Dit instrument, geïntroduceerd door de Chw op 1 maart 2010, omhelst een nieuwe integrale procedure. Uit bijlage D is op te maken dat dit instrument zich op het niveau van integratie en niet op het niveau van coördinatie bevindt. Toch wordt dit instrument kort toegelicht, het is namelijk gericht op een versnelling van procedures.

Het projectuitvoeringsbesluit (hierna: PUB) is van toepassing op woningbouwprojecten en op bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) aangewezen categorieën van

⁶¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 346, nr. 3.

⁶² Kamerstukken II 2005/06, 30 346, nr. 3, onder 2.7.

⁶³ Art. 8 lid 1, 2, en 3 Og.

projecten op grond van art. 2.9 lid 1 jo art. 18 Chw. Thans is er geen AMvB die Dijkteruglegging Lent aanwijst als een project waarop het PUB van toepassing is. Het PUB is in casu dus niet van toepassing. De PDR zou de regering kunnen verzoeken een AMvB vast te stellen waarin het PUB van toepassing wordt verklaard op Dijkteruglegging Lent. Daardoor zouden alle benodigde besluiten geïntegreerd worden in één besluit. Het gaat te ver om hier alle voor- en nadelen van een dergelijke keuze te bespreken.

Ter volledigheid, de Chw vervalt op 24 april 2014, ware het niet dat de regering voornemens is de Chw permanent te maken.⁶⁴ Nu het kabinet gevallen is, is het nog maar de vraag of dit voorstel door de tweede kamer gaat komen.

3.3.6 Wabo

De op 1 oktober inwerking getreden Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna Wabo) verdient hier een korte vermelding. Er worden in de Wabo ongeveer 25 vergunningen en toestemmingen geïntegreerd in één omgevingsvergunning. Toch is de Wabo in vergelijking met de vorige instrumenten anders. De Wabo is namelijk, net als het PUB, geen coördinatie-instrument maar een integratie-instrument (zie bijlage D).

De Wabo kan gezien worden als een soort instrumentarium bovenop de coördinerende instrumenten die reeds voor 1 oktober 2010 in werking waren. Derhalve verandert er wel het e.e.a. ten aanzien van het gebruik van de coördinatie-instrumenten op grond van bijvoorbeeld de Wro, maar het gebruik en de meerwaarde van deze coördinatie-instrumenten blijft bestaan.⁶⁵ Dat de Wabo zich op een ander niveau bevindt blijkt wel uit de mogelijkheid dat coördinatie van omgevingsvergunningen en eventueel een bestemmingsplan mogelijk is op grond van bijvoorbeeld de Wro.

De verwachting was dat met de komst van de omgevingsvergunning de coördinatiebehoefte minder zou worden. Op dit moment lijkt de behoefte tot coördinatie alleen maar groter te worden, met name door de steeds complexere ruimtelijke projecten. Combinatie van een omgevingsvergunning met een planologisch besluit, zoals een bestemmingsplan heeft twee belangrijke voordelen. Ten eerste ligt een sneller onherroepelijk besluit op tafel. Ten tweede zorgt een bestemmingsplan voor een vervangend toetsingskader voor toekomstige ontwikkelingen.⁶⁶

3.4 Tussenconclusie

Uit bovenstaande analyse kan worden opgemaakt dat er bepaalde voordelen en nadelen verbonden zijn aan Wro-coördinatie t.o.v. niet-coördineren. De onderzoeker is van mening dat de voordelen van Wro-coördinatie opwegen tegen de nadelen. Inconsistentie van besluiten kan immers worden opgevangen door goede afstemming in de Awbg. De extra bestuurlijke last die gepaard gaat met coördinatie wordt gecompenseerd door termijnwinst, doordat er slechts beroep bij één instantie open staat. Tevens is bestuurlijke last meer een vrees dan een werkelijkheid, immers wordt door coördinatie alles overzichtelijker waardoor er misschien juist wel sprake is van minder bestuurlijke last. Overzichtelijkheid zorgt immers voor duidelijkheid en dat voorkomt dat mensen hetzelfde werk gaan doen.

Wtw-coördinatie zou een aantrekkelijke keuze zijn geweest bij Dijkteruglegging Lent, indien Lent niet opgenomen zou zijn in het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling. Nu dat wel zo is, is er immers voor het toekomstig buitendijksgebied geen projectplan op grond van de Wtw vereist. Voor het huidige buitendijksgebied is al een projectplan vastgesteld (zie paragraaf 6.2.1). Belangrijk nadeel

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 33135, nr. 3.

⁶⁵ Ellerman 2010, p. 113-118.

⁶⁶ Van der Schot 2011, p. 151.

van het projectplan is de invloedrijke rol van de provincie, de provincie maakt immers alle keuzes en het Rijk kan niet in de plaats treden.

De andere coördinatie-instrumenten hebben het grote nadeel dat beroep bij twee instanties mogelijk blijft, waardoor de termijnwinst niet kan worden behaald. Geen van deze coördinatie-instrumenten heeft een voordeel dat hier tegen opweegt. Alles overwegende kan worden geconcludeerd dat de keuze voor Wro-coördinatie bij Dijkteruglegging Lent de juiste was.

4. Het karakter van de Wro-coördinatie

Net als ieder mens bezit een wettelijke regeling bepaalde karaktereigenschappen die bepalen hoe die regeling in elkaar zit. In onderhavig hoofdstuk worden deze eigenschappen belicht.

4.1 Inleiding

De Wro biedt mogelijkheden besluiten ten behoeve van ruimtelijk beleid te coördineren. Deze mogelijkheden zijn opgenomen in afdeling 3.6 van de Wro. De gemeente, provincie en het Rijk kunnen op grond van respectievelijk paragraaf 3.6.1, 3.6.2 en 3.6.3 van de Wro, coördinatie toepassen. Hieronder zal allereerst aandacht worden besteed aan de achtergrond van deze regeling. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op de aard en het karakter van de regeling.

4.2 Achtergrondinformatie

Om een goed beeld te krijgen van de Wro-coördinatieregeling zal de totstandkoming van deze regeling kort worden besproken. Vervolgens wordt er ingegaan op twee algemene coördinatieonderwerpen, te weten het coördinatiebesluit en de uitvoering van coördinatie. Deze paragraaf eindigt met een korte uitleg over de rechtsbescherming in het geval van coördinatie.

4.2.1 Totstandkoming Wro-coördinatie

De Wro-coördinatieregeling is voorafgegaan door de in de Wet Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) opgenomen coördinatieregeling uit hoofdstuk VA en door de Interimwet stad-en-milieubenadering. Thans bepaalt afdeling 3.6 van de Wro dat coördinatie mogelijk is bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid. Coördinatie is mogelijk op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. De voorbereiding en bekendmaking van besluiten kan worden gecoördineerd.⁶⁷

4.2.2 Het coördinatiebesluit

Wil de gemeente, de provincie of het Rijk overgaan tot coördinatie dan dient daar een grondslag voor te bestaan. Art. 3.30 lid 1 jo, art. 3.33 lid 1 jo. 3.35 lid 1 Wro bepalen dat: bij besluit, respectievelijk bij wet of besluit kan worden bepaald dat er wordt gecoördineerd. Een dergelijk besluit staat bekend onder de naam 'coördinatiebesluit'. De gemeenteraad⁶⁸ (en mijns inziens ook de PS⁶⁹) kan er ook voor kiezen een algemene coördinatieregeling vast te stellen in de vorm van een verordening. Onder de oude WRO werd dit coördinatiebesluit ook aangeduid als het start- of toegangsbesluit op grond van art. 39a WRO wanneer het ging om de rijksprojectenprocedure (de voorloper van de rijkscoördinatieregeling). Op gemeentelijk niveau werd dit toegangsbesluit geregeld in art. 41c WRO.

Kwalificatie

Coördinatiebesluiten kunnen juridisch worden gekwalificeerd. Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Er zijn immers een aantal vormen waarin een coördinatiebesluit gegoten kan worden. Op grond van art. 3.35 Wro kan een coördinatiebesluit vastgesteld worden bij wet of besluit. Op grond van art. 3.33 en 3.30 Wro kan het bij besluit. De MvT

⁶⁷ Art. 3.30 lid 1 Wro jo. art. 3.33 lid 1 Wro jo. art. 3.35 lid 1 Wro.

⁶⁸ Moesker (T&C) 2010 paragraaf 3.6.1, VROM 2006 en van Gelder 2008, onder 3.3.

⁶⁹ Er is geen reden om aan te nemen dat dit niet mutatis mutandis voor PS zou gelden. De MvT bij de Wro (*Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3) biedt een aanknopingspunt om dit te bevestigen: onder art. 3.24 Wro: 'De redactie van het eerste lid voorziet er ook in dat PS meer in algemene zin aangeven voor welke gevallen of categorieën van gevallen zij gecoördineerde besluitvorming nodig achten'.

bij de Wro⁷⁰ maakt het voor provincie en gemeente mogelijk om dit besluit meer algemener te nemen door het opstellen van een coördinatieverordening. Besluiten respectievelijk verordeningen en wetten die op grond van art. 3.30, jo. 3.33 jo. 3.35 Wro worden vastgesteld ten behoeve van de coördinatie kunnen juridisch worden gekwalificeerd.

Wordt een coördinatiebesluit op grond van 3.35 lid 1 Wro gegoten in de vorm van de wet dan kan dat als volgt worden gekwalificeerd: een wet in formele zin (afkomstig van regering en Staten-Generaal). Een wet in formele zin (hierna: WIFZ) is geen bestuursrechtelijk besluit in de zin van art. 1:3 Awb, omdat de formele wetgever op grond van art. 1:1 lid 2 onder a Awb geen BO is. Op een WIFM is de Awb derhalve niet van toepassing. De WIFM zal in dit onderzoek verder buiten beschouwing worden gelaten, aangezien er ten behoeve van de realisatie van maatregelen in het kader van RvR geen WIFZ is vastgesteld.

De andere vormen waarin een coördinatiebesluit gegoten kan worden zijn lastiger te kwalificeren. Gemeentelijke en provinciale verordeningen kunnen vaak al snel worden gekwalificeerd als b.a.s., meer in het bijzonder een algemeen verbindend voorschrift (hierna: a.v.v.). Er is immers sprake van naar buiten werkende, algemene regels, die zijn uitgegaan van het BG dat bij of krachtens de formele wet bevoegd is tot regelgeving. Dergelijke regels moeten wel een zelfstandige norm (recht of verplichting) bevatten.⁷¹ De verordening moet betrekking hebben op herhaalbare gevallen en er moeten bindende voorschriften in staan.⁷²

Het kwalificeren van een rijks- (vastgesteld door de staatssecretaris), provinciaal- en gemeentelijk coördinatiebesluit (niet zijnde een verordening) is ingewikkelder. Laten we deze categorie de lastig kwalificeerbare besluiten (hierna: LKB-besluiten) noemen. LKB-besluiten falen namelijk op het criterium 'herhaaldelijke toepasbaarheid'. Het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling is bijvoorbeeld niet herhaaldelijk toepasbaar. Naar de mening van de onderzoeker is in dergelijke gevallen sprake van een overige b.a.s. Er is in ieder geval geen sprake van een beschikking. Het belangrijkste criterium van een beschikking is immers dat het besluit geadresseerd is aan één persoon of een bepaalde groep personen (niet algemeen, maar individualiseerbaar).⁷³ Daar is bij coördinatiebesluiten geen sprake van. Ook is een coördinatiebesluit geen beleidsregel, want een coördinatiebesluit heeft een extern karakter en een naar buiten toe werkende functie.

De mate van algemeenheid van een coördinatiebesluit doet vermoeden dat er sprake is van een overige b.a.s.⁷⁴ Daarnaast is er nog een reden om aan te nemen dat de LKB-besluiten te kwalificeren zijn als overige b.a.s. Beleidsregels en a.v.v. zijn immers op grond van art. 8:2 sub a Awb per definitie uitgesloten van beroep. Coördinatiebesluiten zijn daarentegen specifiek opgenomen in de negatieve lijst in bijlage C onder 2 van de Awb en dientengevolge uitgesloten van beroep. Men zou dit kunnen zien als een zekerheid die de wetgever heeft ingebouwd om alle coördinatiebesluiten uit te sluiten van beroep (ook als zij geen a.v.v. zijn, zoals dus het geval is bij LKB-besluiten en een formele wet).

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2002/03 28916, nr. 3, onder art. 3.21.

⁷¹ HR 23 oktober 1963, *NJ* 1963, 20.

⁷² HR 30 juni 1950, *NJ* 1951, 149 (m.nt. PhANH).

⁷³ Ballegooij 2008, p. 67.

⁷⁴ De overige b.a.s. is gericht tot een deel van een gebied of een deel van de burgers, een coördinatiebesluit richt zich vaak ook tot een deel van een gebied.

4.2.3 De uitvoering van coördinatie

De uitvoering van de coördinatie door de gemeente, de provincie en het Rijk is geregeld in respectievelijk art. 3.31, 3.32, 3.34 en 3.36 Wro. B&W is op grond van art. 3.31 lid 1 Wro verplicht de procedure, zoals omschreven in het coördinatiebesluit, te volgen. Zij kunnen daarbij de medewerking van andere bestuursorganen inroepen, waardoor verticale coördinatie kan ontstaan. Vaak zal de aanvraag tot het nemen van een besluit afkomstig zijn van de uitvoerende partij of de aannemer⁷⁵. Lid twee van art. 3:31 Wro bepaalt dat B&W een dergelijke aanvraag mede kan indienen indien dit besluit verkregen moet worden van een ander BO. Besluitvormingsprocessen die kunnen worden gebundeld of parallel kunnen worden geschakeld lenen zich met name voor coördinatie. Mocht deze schakeling of bundeling niet mogelijk zijn, dan kan de betreffende procedure later alsnog in een afzonderlijke coördinatieprocedure worden betrokken of geheel buiten de coördinatie worden gelaten. Er zit hier dus een zekere speelruimte in. Hierover meer in paragraaf 4.3.

Wanneer er wordt besloten over te gaan tot coördinatie, dan is op alle aangewezen besluiten de UOV van toepassing op grond van art. 3.31 lid 3 Wro. Uitvoering door PS geschiedt op grond van art. 3.34 Wro. PS kan in de plaats treden van een lager BO als deze bijvoorbeeld niet tijdig beslist op een aanvraag om een besluit genoemd in art. 3.33 Wro. Deze bevoegdheid geldt ook voor het Rijk op grond van art. 3.36 Wro.

4.2.4 Rechtsbescherming

Er staat geen zelfstandig beroep open tegen een coördinatiebesluit. Art. 8:5 Awb jo. de bijlage van de Awb bepalen dat het coördinatiebesluit is geplaatst op de negatieve lijst.⁷⁶ Rechtstreeks beroep bij de ABRvS tegen alle gecoördineerde besluiten ter uitvoering van het coördinatiebesluit of de coördinatieregeling is wel mogelijk op grond van art. 8.2 lid 1 sub e Wro. Het beroep bij de rechtbank wordt dus overgeslagen.

In de te coördineren besluiten is het zeer verstandig om in de beroepsclausule erop te wijzen dat belanghebbenden dienen aan te geven tegen welk besluit het beroep in concreto is gericht. Dit zorgt er namelijk voor dat besluiten die daarbuiten vallen alvast formele rechtskracht krijgen, wat de doorlooptijd van een maatregel ten goede komt.

4.3 Facultatief coördineren

Bij de PDR bestaat de wens om facultatief te coördineren. Hiermee wordt bedoeld dat de PDR zelf kan bepalen of besluiten wel of niet onder coördinatie vallen. Het is echter de vraag of deze vorm van coördinatie mogelijk is. De PDR heeft bij Dijkteruglegging Lent te maken met het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling en de Wro. Het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling komt aan de orde in hoofdstuk 5. Onderhavige paragraaf zal ingaan op het karakter van de Wro.

Mag de PDR nu zelf bepalen om bepaalde besluiten wel en bepaalde besluiten niet te coördineren? De wettekst van de Wro geeft een aantal 'aanknopingspunten'. Art. 3.30 lid 1 en art. 3.33 lid 1 Wro bepalen dat *gevallen* of *categorieën van gevallen* kunnen worden aangewezen waarin verwezenlijking van ruimtelijk beleid coördinatie wenselijk maakt. Art. 3.35 Wro spreekt niet over gevallen of categorieën van gevallen, maar stelt dat een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid coördinatie wenselijk kan maken. De term 'onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid' geeft aan dat het – in aansluiting op de rijksprojectenprocedure – kan gaan om een project of categorieën van projecten.⁷⁷ De voorloper van rijkscoördinatieregeling is de rijksprojectenprocedure van hoofdstuk VA WRO. Inhoudelijk is deze procedure geïncorporeerd in de huidige afdeling 3.5 van de

⁷⁵ Van Buuren (T&C) 2011, commentaar op artikel 3:31 Awb.

⁷⁶ Bijlage C onder 2 van de Awb.

⁷⁷ Kamerstukken II 2002/03 28916, nr. 3 onder 4.2.4.

Wro. De formele vorm is wel deels anders geworden. Volgens de MvT bij de invoeringswet Wro⁷⁸ zijn beide regelingen materieel gelijk.

4.3.1 Wettekst

Coördinatie van besluiten in de realisatiefase geschiedt op basis van (o.a.) art. 3.30 lid 1 sub a jo. 3.33 lid 1 sub a jo. 3.35 lid 1 sub b Wro. De bepaling in dit art. luidt als volgt: *‘de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd, of’*.

Zowel besluiten op aanvraag als ambtshalve besluiten worden gecoördineerd. De wet spreekt niet over *kunnen worden gecoördineerd*. De bepaling lijkt op het eerste gezicht imperatief.

Daarentegen spreekt het art. over ‘nader aan te duiden besluiten’. Wat moet daar dan onder worden verstaan? Nader aan te duiden impliceert enige vrijheid voor het betrokken BO. In een coördinatiebesluit noemt het BO de besluiten waarvan men wilt dat deze worden gecoördineerd. Dit zijn de zogenoemde ‘nader aan te duiden besluiten’. Het is echter de vraag of je in een dergelijk coördinatiebesluit speelruimte hebt. Hoe specifiek dien je die ‘nader aan te duiden besluiten’ te benoemen? Mag je in een coördinatiebesluit regelen dat coördinatie *kan* worden toegepast ten aanzien van de nader aan te duiden besluiten? Dergelijke vragen ontstaan door deze summier bepaling in de Wro.

De wet en de MvT bij de Wro⁷⁹ zijn summier geformuleerd en bieden weinig houvast om deze vragen te beantwoorden.

De MvT bij de Wro bepaalt in paragraaf 5.1.3 het volgende: *‘Toepassing van de coördinatieregeling leidt er overigens niet toe dat de bundeling en parallelschakeling van procedures verplicht wordt. Indien ten aanzien van een of meer vergunningen blijkt dat de besluitvorming om enigerlei reden pas later kan worden afgerond dan de besluitvorming omtrent de andere benodigde vergunningen en besluiten, dan belemmert de regeling niet dat deze vergunningen in een later stadium gecoördineerd worden behandeld of«buiten de coördinatie» worden gehouden. Het aanbrengen van een fasering of clustering in de coördinatie en daarmee de totstandkomings- en beroepsprocedures, is mogelijk.’*

Bovenstaande passage geldt mutatis mutandis voor provincie en Rijk, aldus het advies van de hoofddirectie juridische zaken (hierna HJBZ), zie bijlage H. Een dergelijke analoge toepassing voor provincie en Rijk is naar de mening van de onderzoeker niet onlogisch. HJBZ geeft echter wel een ander kritisch punt aan in zijn advies, namelijk: *‘De Wro-coördinatieregeling lijkt dus ruimte te bieden tot facultatieve coördinatie, voor zover de bewoordingen van het coördinatiebesluit niet anders bepalen.’* Zoals uit hoofdstuk vijf zal blijken, bepalen de bewoordingen van het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling echter enigszins iets anders. Dat besluit is namelijk imperatief geformuleerd. Hierover later meer, eerst zal uitgebreider worden stilgestaan bij het ‘in beginsel’ facultatieve karakter van de Wro-coördinatieregeling.

In de oude WRO werd de gemeentelijke coördinatieregeling geregeld in art. 41C WRO. Deze regeling is eveneens materieel overgenomen in de Wro. Ten aanzien van de regeling uit de oude WRO werd al gezegd dat het ging om een facultatieve regeling.⁸⁰ In het geval van gemeentelijke coördinatie heeft B&W de taak gecoördineerde voorbereiding van de opgesomde besluiten te bevorderen. Het blijft voor B&W mogelijk een of enkele besluiten buiten de coördinatie te houden of te brengen. Oorzaak hiervan kan zijn dat een onderdeel van het project wijzigt. Deze flexibiliteit is echter niet zonder grenzen,⁸¹ coördinatie verandert immers de reguliere besluitvormingprocedures. De reguliere inspraak-, besluit-, bezwaar- en beroepstermijnen zijn in geval van coördinatie niet van toepassing. Wanneer men de spelregels verandert, kunnen de belangen van derden in

⁷⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30938, nr. 3, onder 5.2.5.

⁷⁹ Kamerstukken II 2002/03 28916, nr. 3, onder 5.1.3

⁸⁰ Moesker 2006, p. 187 (blz. 2).

⁸¹ Moesker 2006, p.187 (blz. 6).

het geding komen (hierover meer in paragraaf 4.3.2). Coördinatie van één besluit is overigens niet mogelijk.⁸² Daarnaast kan B&W geen besluiten aan het coördinatiebesluit toevoegen, die door de raad niet zijn benoemd. Er mogen met andere woorden geen besluiten 'bij' worden 'verzonnen'. Of er echter ook geen besluiten mogen 'weg' mogen worden 'verzonnen' komt aan de orde in hoofdstuk 5.

4.3.2 Materiële gevolgen

Door het veranderen van de spelregels veranderen ook de daaraan verbonden materiële gevolgen. Los van de vraag of er belangen, en zo ja van wie, worden geschaad volgen hier twee voorbeelden om het vervallen van materiële gevolgen te illustreren. De zgn. fictieve verlening van een vergunning wanneer niet tijdig op de aanvraag is beslist, komt te vervallen wanneer een besluit onder Wro-coördinatie valt. Art. 3.1 lid 3 van de Wabo bepaalt: *'Indien op de voorbereiding van de beslissing paragraaf 3.2 van toepassing is, vermeldt het bevoegd gezag tevens dat de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven, indien niet tijdig op de aanvraag is beslist'*. Paragraaf 3.2 omschrijft de reguliere voorbereidingsprocedure, die niet van toepassing is in het geval van Wro-coördinatie. Daarnaast vervalt de aanhoudingsplicht wanneer gebruik wordt gemaakt van Wro-coördinatie. Immers wordt in afwijking van art. 3.9 Wabo (reguliere procedure) de beslissing aangehouden in de gevallen genoemd in art. 3.3 jo. 3.5 Wabo. Wanneer de UOV gevolgd wordt is de aanhoudingsplicht niet van toepassing.

4.3.3 Behoorlijk bestuur

In deze paragraaf wordt gekeken hoe het facultatief coördineren in abstracte zin zich verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna a.b.b.b.). In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe het facultatief toepassen van het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling zich verhoudt tot de a.b.b.b. in concreto.

Facultatief gebruik maken van een bevoegdheid is in principe niets nieuws. De wet staat immers vol met discretionaire bevoegdheden ('kan-bepalingen'⁸³), waarin bijvoorbeeld het BG van de gemeente de mogelijkheid krijgt iets te regelen. Daar is in principe niets op tegen, dat is ook logisch, anders zou het niet zo in de wet zijn opgenomen. In sommige gevallen is facultatief gebruik maken van een bevoegdheid niet in de wet geregeld, maar blijkt uit de bedoeling van de wetgever dat dit wel mogelijk is (zoals bij Wro-coördinatie). Het zou beter zijn geweest als de wetgever duidelijk bij de artikelen in afdeling 3.6 van Wro had vermeld dat facultatieve coördinatie mogelijk is. Het ontbreken van deze vermelding is naar de mening van de onderzoeker een tekortkoming in de wetgeving. Aan een dergelijke tekortkoming kunnen geen rechten worden ontleend, omdat de rechter een WIFZ niet mag toetsen aan de a.b.b.b. Ten eerste omdat op een WIFZ de a.b.b.b. helemaal niet van toepassing zijn (lees paragraaf 4.2.2) en ten tweede omdat de rechter dan teveel op de stoel van de wetgever gaat zitten.

4.4 Delegatie en mandaat

De Awb kent een drietal manieren van bevoegdheidsverkrijging, te weten attributie, delegatie en mandaat. In casu zijn enkel de laatste twee van belang. Relevant is namelijk in hoeverre het mogelijk is om een ander BO te laten bepalen of coördinatie in een bepaald geval van toepassing is. Attributie is dan niet aan de orde, omdat dat instrument toeziet op het toedelen van bevoegdheden aan een persoon of college bij wettelijk voorschrift. Ter illustratie: de gemeenteraad heeft op grond van art. 3.30 Wro jo. 10:22 Awb de geattribueerde bevoegdheid om een coördinatiebesluit te nemen. Aangezien er ten behoeve van de realisatie van de maatregelen in het kader van RvR geen WIFZ (op

⁸² Bij de maatregel Noordwaard, in het kader van Ruimte voor de Rivier is dit wel gedaan. Het verdient aanbeveling naar de juridische houdbaarheid van deze constructie te kijken.

⁸³ Lees bijvoorbeeld art. 3:24 lid 4, 3:44 lid 2 en 4:4 Awb etc.

grond van art. 3.35 lid 1 Wro) is vastgesteld zal de behandeling van bevoegdheidsverkrijging op die grond buiten beschouwing worden gelaten. Daarnaast gaat een dergelijke behandeling de reikwijdte van dit onderzoek te buiten, immers is het Besluit tot toepassing van de Rijkcoördinatieregeling hoofdonderwerp van dit onderzoek.

Het nemen van een coördinatiebesluit voor uitvoeringsbesluiten is eigenlijk een uitvoeringskwestie en ligt meer op de weg van B&W, mede vanuit het oogpunt van dualisme.⁸⁴ Hieronder zal worden ingegaan op de mogelijkheden die delegatie en mandaat bieden om bevoegdheden aan andere bestuursorganen over te dragen.

4.4.1 Delegatie

Delegatie is *'het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent'* op grond van art. 10:13 Awb.

Door delegatie treedt een wijziging in de wettelijke bevoegdheidsstructuur op. Een BO kan de aan hem geattribueerde bevoegdheid niet zonder machtiging van de wetgever uit handen geven. Art. 10:15 Awb bepaalt dat delegatie slechts geschiedt indien de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. De wetgever in materiële zin⁸⁵ moet dus uitdrukkelijk met de bevoegdheidsoverdracht instemmen⁸⁶ middels een wet in materiële zin (hierna: WIMZ).

Een van de vereisten, alvorens men kan spreken van een WIMZ, is dat het betreffende besluit a.v.v. bevat.⁸⁷ Een coördinatiebesluit onderscheidt zich, indien het besluit niet algemeen (in de vorm van een verordening) is opgesteld, van a.v.v., doordat het criterium van de herhaaldelijke toepasbaarheid ontbreekt (zie paragraaf 4.2.2). Prof. mr. P de Haan stelt dat een overige b.a.s. zich tevens van a.v.v. onderscheidt doordat het karakter van een zelfstandige normstelling ontbreekt⁸⁸. De onderzoeker gaat er derhalve van uit dat een coördinatiebesluit, kwalificeerbaar als een overige b.a.s., geen WIMZ is.

Het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling is daarvan een voorbeeld, dit besluit faalt namelijk op het criterium van herhaaldelijke toepasbaarheid, derhalve is geconcludeerd dat het besluit als een overige b.a.s. te kwalificeren is. Een overige b.a.s. is geen WIMZ, omdat het geen a.v.v. bevat.

Afdeling 3.6 van de Wro schept geen wettelijke mogelijkheid tot delegatie. Daarnaast merkt het VROM in zijn coördinatiehandreiking⁸⁹ op dat de WRO ook niet voorzag in een bevoegdheid van de gemeenteraad om het vaststellen van een coördinatiebesluit te delegeren aan B&W. De bevoegdheid tot het vaststellen van een coördinatiebesluit kan dus niet worden gedelegeerd.

Wel is er de mogelijkheid om niet de bevoegdheid tot het vaststellen van een coördinatiebesluit over te dragen aan B&W, maar om in een coördinatiebesluit te regelen dat B&W bepaalde bevoegdheden heeft. Deze vorm van delegatie is alleen mogelijk indien het coördinatiebesluit meer algemeen is vastgesteld, in de vorm van een verordening. Een verordening bevat immers a.v.v., waardoor sprake is van een WIMZ. Delegatie is slechts mogelijk indien dit bij WIMZ is bepaalt (zie hierboven).

Ten eerste kan bijvoorbeeld de gemeenteraad in een coördinatiebesluit bepalen dat B&W de bevoegdheid heeft om (categorieën) van gevallen aan te wijzen. Slechts in deze, door B&W vastgestelde, gevallen zal er dan worden gecoördineerd.

⁸⁴ De Haan 2001, p.194.

⁸⁵ Zoals de formele wetgever, de regering, de ministers, PS, gemeenteraad e.a. aldus Bellekom 2007, p. 25.

⁸⁶ Van Buuren (T&C) 2011, commentaar op art. 10:15 Awb onder 1 a.

⁸⁷ Een coördinatieverordening is een a.v.v. en dientengevolge ook een WIMZ, lees: HR 10 juni 1919 NJ, 1919, p. 647, ABRvS 18 augustus 2000, JB 2000/295 en ABRvS 17 juli 2002, JB 2002/48.

⁸⁸ De haan 1998, p. 62.

⁸⁹ VROM 2006, p. 34.

Ten tweede kan de gemeenteraad aan B&W de bevoegdheid toekennen om binnen de door de raad vastgestelde (categorieën van) gevallen te bepalen of het concrete geval in aanmerking komt voor toepassing van de coördinatieregeling.⁹⁰

De wettelijke bepaling is zeer ruim. De wet stelt enkel als criterium voor de aanwijzing van (categorieën van) gevallen dat 'de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt'. Als het projectbesluit thans nog zou bestaan, zou een mogelijke categorie bijvoorbeeld kunnen zijn: 'gevallen waarin B&W op basis van de hun met toepassing van art. 3.10 lid 4 Wro gedelegeerde bevoegdheid toepassing geven aan het projectbesluit'.⁹¹ In de gemeente Utrecht is bepaald dat coördinatie van toepassing is op maatschappelijk wenselijke gevallen.⁹² Omdat de wet zo summier is geformuleerd zijn de toepassingsmogelijkheden zeer ruim, zolang het BO geen inbreuk maakt op de a.b.b.b. Het is naar de mening van de onderzoeker dan ook mogelijk om in een coördinatiebesluit, mits het coördinatiebesluit te kwalificeren is als a.v.v., (categorieën van) gevallen aan te wijzen waarin B&W mag beslissen of er al dan niet wordt gecoördineerd.

4.4.2 Mandaat

Mandaat is de '*bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen*', op grond van art. 10:1 Awb. Dit betekent dat de bevoegdheid bij de mandaatgever blijft liggen. Mandaatverlening is in beginsel toegestaan, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.⁹³ De wet bepaalt niet anders, aangezien mandaatverlening niet verboden wordt in afdeling 3.6 van de Wro. Naar de mening van de onderzoeker verzet de aard van de bevoegdheid zich ook niet tegen mandaatverlening. Immers is het vaststellen van een coördinatiebesluit, vanuit het oogpunt van dualisme, juist een taak die aan B&W toekomt. Art. 10:2 lid 2 sub b bevat een belangrijke beperking. Mandaat kan niet worden verleend indien het een bevoegdheid tot het vaststellen van een a.v.v. betreft. Deze bevoegdheid is zo algemeen dat het uitsluiten van mandaatverlening geen nadere toelichting behoeft.⁹⁴ Mandatering van de bevoegdheid tot het vaststellen van een coördinatiebesluit in de vorm van een verordening is dus niet mogelijk. Daarentegen is mandatering van de bevoegdheid tot het vaststellen van een coördinatiebesluit in de vorm van een overige b.a.s. wel mogelijk, aangezien de wet geen beperking kent ten aanzien van een overige b.a.s.

Voor het toekennen van bevoegdheden aan B&W in een – door de raad opgesteld – coördinatiebesluit geldt hetgeen dat is vermeld in paragraaf 4.4.1., met uitzondering van de beperking ten aanzien van een overige b.a.s. Er is immers geen WIMZ vereist voor het mandateren van bevoegdheden.

Belangrijk nadeel in geval van mandaatverlening bij maatregelen in het kader van RvR is dat de mandaatgever bevoegd blijft de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen. Derhalve kan bijvoorbeeld de raad zich dus continue bemoeien met de beslissingen van B&W.

4.5 Fasering en wijziging van coördinatiebesluiten

Inmiddels is duidelijk dat de wetgever veel ruimte heeft opengelaten voor bestuursorganen ten aanzien van de toepassing van de Wro-coördinatie. In deze paragraaf worden als slotstuk (met betrekking tot dit onderwerp) de mogelijkheid tot fasering en wijziging van een coördinatiebesluiten besproken.

⁹⁰ Moesker 2006, p.187 (blz. 9).

⁹¹ Van Zundert 2009, p. 97 (blz. 3).

⁹² Van Gelder 2008.

⁹³ art. 10:3 lid 1 Awb.

⁹⁴ Damen 2009, p. 172.

4.5.1 Fasering

De MvT op de Wro laat kort iets los over de mogelijkheid tot fasering of clustering in de coördinatie. Volgens de MvT is *het aanbrengen van een fasering of clustering in de coördinatie en daarmee de totstandkomings- en beroepsprocedures, mogelijk*⁹⁵.

Toepassing van de coördinatieregeling leidt er niet toe dat de bundeling en parallelschakeling van procedures verplicht wordt. Als het bevoegde BO erachter komt dat besluitvorming pas later kan plaatsvinden dan belemmert deze regeling niet dat dit besluit in een later stadium (fase) gecoördineerd kan worden.⁹⁶ Ook kan de benodigde vergunning buiten de coördinatie worden gelaten. Fasering is dus toegestaan.

4.5.2 Wijziging

Wanneer een BO bevoegd is tot het nemen van een besluit is hij in beginsel ook bevoegd tot het wijzigen van dit besluit, mits dit o.a. geen inbreuk maakt op de a.b.b.b of de belangen van een persoon. Het gaat te ver om hier een compleet overzicht te geven van gevallen waarin wijziging wel of niet is toegestaan. Er is bij RvR al sprake geweest van een wijziging van een coördinatiebesluit.⁹⁶ Wijziging van coördinatiebesluiten ligt bestuurlijk gevoelig. Immers moet het besluit weer – i.g.v. provinciale coördinatie – goedgekeurd worden door PS. Dit betekent voor uitvoerders (zoals GS) dat er discussie en vertraging kan ontstaan en dat is ongewenst.

Belangrijker is waarom er beslist wordt tot wijziging. Er is immers flexibiliteit. Een BO mag beslissen om bepaalde besluiten uit de coördinatie te laten. Toch wordt er in sommige gevallen besloten om het coördinatiebesluit te wijzigen, zoals in de provincie Utrecht. Reden voor deze wijziging was de ongelukkige formulering in het besluit. De formulering had namelijk een imperatief karakter. De provincie Utrecht wilde bepaalde besluiten uit de coördinatie houden en besloot daarom het coördinatiebesluit te wijzigen. Naar de mening van de onderzoeker is de manier die de provincie Utrecht heeft gehanteerd een juridisch zuivere manier. Immers is, zoals al eerder opgemerkt in paragraaf 4.3.1, de flexibiliteit voor bestuurders niet onbeperkt. Wanneer een BO een coördinatiebesluit facultatief wil toepassen, maar het besluit daar geen ruimte voor biedt, dan is wijziging voor de hand liggend. Of dit bij Dijkteruglegging Lent de beste keuze is wordt besproken in hoofdstuk vijf.

4.6 Tussenconclusie

De coördinatieregeling uit de oude WRO is volledig geïncorporeerd in de huidige Wro. Alvorens er tot coördinatie kan worden overgegaan moet een coördinatiebesluit genomen worden. Een coördinatiebesluit wordt in beginsel vastgesteld door wetgevende macht van een BO. Maar deze wetgevende macht, bijvoorbeeld de gemeenteraad, kan de bevoegdheid tot het vaststellen van een coördinatiebesluit ook mandateren aan B&W, mits het besluit niet in de vorm van een a.v.v. wordt vastgesteld. Daarnaast kan de gemeenteraad aan B&W de bevoegdheid delegeren (indien het coördinatiebesluit algemeen is vastgesteld en als a.v.v. te kwalificeren is) of mandateren (ongeacht de kwalificatie) om (categorieën) van gevallen aan te wijzen. Ook kan de gemeenteraad aan B&W de bevoegdheid delegeren (mits a.v.v.) of mandateren (ongeacht de kwalificatie) om binnen door de raad vastgestelde (categorieën van) gevallen te bepalen of het concrete geval in aanmerking komt voor toepassing van de coördinatieregeling. Behalve delegatie is het ook mogelijk om het coördinatiebesluit gefaseerd toe te passen of te wijzigen. Tevens is facultatieve coördinatie mogelijk, echter is de reikwijdte hiervan niet onbeperkt. Kortom, de wettelijke regeling is zeer ruim geformuleerd.

⁹⁵ Moesker (T&C) 2010, Inleidende opmerkingen bij: Wro paragraaf 3.6.1.

⁹⁶ <www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl> klik op archief vergaderingen (menu links), klik op provinciale staten (links), klik op 2011, klik op 12 december 14.00 uur, kijk onder 16: PS2011RGW11 besluit.

5. Het karakter van het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling

De Wro-coördinatieregeling is de paraplu waar veel verschillende coördinatiebesluiten onder staan. Toch heeft elk coördinatiebesluit weer een ander hoedje op, zo ook het besluit dat onderwerp is van dit hoofdstuk.

5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op het karakter van Wro-coördinatie. Er kan geconcludeerd worden dat de toepassingsmogelijkheden van Wro-coördinatie ruim zijn. Bij het project Dijkteruglegging Lent is het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling⁹⁷ van toepassing (hierna: het Besluit). In dit hoofdstuk wordt onderzocht of de ruime toepassingsmogelijkheden die de Wro biedt, ook gelden voor het Besluit. De PDR wil facultatief coördineren, onder andere bij het project in Lent. De PDR wil namelijk enkele besluiten uit de coördinatie houden. De opvatting bij de PDR heerst dat dit juridisch mogelijk is. De onderzoeker houdt afstand van dit standpunt en kijkt zo objectief mogelijk naar de problematiek.

5.2 De tekst

Het Besluit bepaalt in art. 2 het volgende: *“Voor de maatregel Dijkteruglegging Lent wordt de voorbereiding en bekendmaking van de in bijlage 1 en bijlage 2 bij dit besluit aangeduide besluiten gecoördineerd.”* In bijlage 1 en bijlage 2 van het Besluit staan besluiten opgesomd, waaronder een omgevingsvergunning op grond van de Wabo en een ontheffing op grond van de boswet.

De tekst van het Besluit oogt imperatief. Voor Dijkteruglegging Lent worden de in de bijlagen genoemde besluiten gecoördineerd. Het besluit spreekt niet over besluiten die *kunnen* worden gecoördineerd. Daarentegen opent het besluit als volgt: *“Gelet op artikel 3.35, eerste tot en met derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening”*. Deze zinsnede koppelt de flexibele coördinatieregeling uit de Wro met het Besluit. Deze koppeling biedt naar de mening van de onderzoeker onvoldoende rechtsgrond om er vanuit te gaan dat het Besluit eveneens facultatief van aard is.

5.3 Hiërarchie in wetgeving

Het Besluit is een ministerieel besluit, juridisch te kwalificeren als een b.a.s, meer in het bijzonder een overige b.a.s. (zie paragraaf 4.2.2). De Wro is een WIFZ. Zoals inmiddels bekend biedt de Wro de mogelijkheid tot facultatieve coördinatie en is het Besluit imperatief van aard. Men zou de stelling kunnen aanvoeren dat het Besluit in strijd is met de Wro. Immers geldt het principe van ‘lex superior derogat legi inferiori’ (de hogere wet gaat voor de lagere). Andere beginselen die aanknopingspunten geven over de hiërarchie van wetgeving zijn ‘lex specialis derogat legi generali’ en ‘lex posterior legi priori’, deze zijn echter enkel van toepassing op rechtsregels van gelijke rang⁹⁸ en in casu dus niet. Het principe van ‘lex superior derogat legi inferiori’ wordt door de rechter gebruikt wanneer er sprake is van strijdigheid tussen wetten. Wetten van een lagere orde mogen niet in strijd zijn met wetten van een hogere orde. Als dit wel het geval is, dan kan de rechter de wetten van lagere orde onverbindend verklaren. Het is echter maar de vraag of er sprake is van strijd tussen het Besluit en de Wro. Wanneer is er immers sprake van strijdigheid?

Er is pas sprake van strijdigheid als de ene wet ‘A’ zegt en de andere wet ‘B’. Als er (al dan niet bewust) voor gekozen wordt het Besluit imperatief te formuleren zorgt dat niet per

⁹⁷ Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling van de staatssecretaris van V&W van 1 oktober 2009, *Stcrt.* 2009, 15167.

⁹⁸ Witteveen 2009, p. 49.

definitie voor strijdigheid met de gedachte van de Wro. De Wro stelt immers geen vormvereisten aan het coördinatiebesluit, derhalve zal er niet snel sprake zijn van strijdigheid. Het BG mag zelf bepalen op welke manier hij zijn besluit vorm geeft. Wel is hij daarbij gebonden aan de a.b.b.b.

5.4 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Het bestuur moet zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden aan algemene rechtsnormen houden. Dit zijn de al eerder ter sprake gekomen algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Thans is een deel van deze beginselen gecodificeerd in de Awb (m.n. in afd. 3.2).

A.b.b.b. kunnen grofweg worden verdeeld in een drieslag: allereerst zijn ze richtsnoer voor bestuurlijk handelen (paragraaf 5.4.2) ten tweede is schending van de a.b.b.b. een beroepsgrond bij de rechter (paragraaf 5.4.3) en ten slotte vormen de a.b.b.b. een toetsingsmaatstaf voor rechters en beroepsinstanties (eveneens paragraaf 5.4.3).⁹⁹ Deze drieslag wordt algemeen geaccepteerd.¹⁰⁰ De onderzoeker neemt als uitgangspunt dat de eerste slag meer ziet op de theoretische zuiverheid van het bestuurlijk handelen en dat de tweede en derde slag meer zien op het bestuurlijk handelen in de praktijk.

5.4.1 Toepassingsbereik

Onder het kopje kwalificatie in paragraaf 4.2.2 is ingegaan op de juridische kwalificatie van een coördinatiebesluit. Op coördinatiebesluiten is heel de Awb van toepassing, tenzij er sprake is van een a.v.v. (op grond van art. 3:1 Awb) of een WIFZ. Bij Dijkteruglegging Lent is sprake van een overige b.a.s., dus de gehele Awb is van toepassing op het besluit. Gezien de ruimte die de Wro biedt is de vraag niet zozeer of het besluit zelf in overeenstemming is met de a.b.b.b. Relevantier is de vraag of 'afwijken' van het besluit in overeenstemming is met de a.b.b.b. Er is immers in zekere zin sprake van afwijken van besluit, omdat door facultatieve toepassing van het besluit wordt afgeweken van de tekst van het besluit.

A.b.b.b. zijn enkel van toepassing op bestuursorganen (lees bijvoorbeeld art. 3:2 t/m 3:4 Awb). De staatssecretaris van I&M is in casu het bevoegde BO. RWS is een van de uitvoeringsinstanties van het ministerie van I&M.¹⁰¹ Middels mandaatbesluiten¹⁰² zijn de ambtenaren werkzaam bij RWS bevoegd tot uitvoering. Deze ambtenaren dienen bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening te houden met de a.b.b.b. Ze handelen immers *in naam* van de staatssecretaris van I&M.

5.4.2 Zuiver bestuur

In deze paragraaf ligt het accent op de vraag of het zuiver theoretisch wel juridisch verantwoord is om het besluit facultatief toe te passen en daarmee af te wijken van de tekst van het besluit. Deze paragraaf ziet derhalve meer op de eerste slag van de drieslag van Konijnenbelt: de a.b.b.b. vormen een richtsnoer voor bestuurlijk handelen.

5.4.2.1 Burgerlijke toetsing

Het besluit is opgesteld door de minister (lees staatssecretaris) van I&M in overeenstemming met gevoelen van de ministerraad op grond van art 3.35 lid 1 Wro. Beide kamers moeten instemmen met het besluit op grond van art. 3.35 lid 9 Wro. Hiermee heeft de wetgever burgerlijke toetsing gewaarborgd. Het is natuurlijk wel enigszins bijzonder wanneer iets met burgerlijke toetsing wordt vastgesteld en er op

⁹⁹ Konijnenbelt 1981, p. 12.

¹⁰⁰ Hirsch-Ballin 1983, p. 59 e.v.

¹⁰¹ <www.rijksoverheid.nl> klik op ministeries (balk bovenin), klik op het Ministerie van I&M, klik op organisatie (balk links) en klik ten slotte op organogram (balk links).

¹⁰² Besluit van de minister van 31 augustus 2011, *Stcr.* 2011, 15175 en besluit van de HID van 23 december 2011, *Stcr.* 2011, 22838.

ambtelijk niveau vervolgens van wordt 'afgeweken', in de zin van dat de letterlijke tekst van het besluit niet gevolgd wordt.

Zuiver theoretisch beschouwd zou het een goede keuze zijn het besluit te wijzigen. De burgerlijke toetsing vindt in dat geval nogmaals plaats. Aanbevolen wordt om in het gewijzigde besluit een facultatieve formulering te hanteren (de Wro biedt hier immers de mogelijkheid toe) en een terugvalregeling op te nemen.

5.4.2.2 Terugvalregeling

In het geval dat de uitvoering van de coördinatie niet zo verloopt als gewenst kunnen juridische problemen ontstaan. De vraag, in abstracto, is dan of de reguliere procedure weer van toepassing is en zo ja, vanaf welk moment en met welke gevolgen.

Om onduidelijkheden voor de burger te voorkomen is het van belang dat in het gewijzigde coördinatiebesluit duidelijkheid wordt geschept. Het is daarom belangrijk om in een coördinatiebesluit een duidelijke terugvalregeling op te nemen. In zo'n regeling kan men opnemen wanneer de reguliere termijnen en hun gevolgen wederom van kracht worden. Rothengatter stelt dat de reguliere termijnen en hun gevolgen wederom van kracht worden na een besluit van B&W om een besluit uit het coördinatiebesluit te halen. Van belang is dan wel dat termijnen beginnen te lopen vanaf het moment van terugvallen ofwel na het ontvangst van de aanvraag om een besluit.¹⁰³

Zuiver theoretisch is een wijziging van het coördinatiebesluit de juiste keuze. Maar zoals al eerder vermeld in paragraaf 4.5.2 ligt wijziging van een coördinatiebesluit gevoelig. Een dergelijke procedure zorgt voor vertraging en kan vragen oproepen bij beide Kamers der Staten-Generaal. Immers moeten beide Kamers in dat geval nogmaals instemmen met het besluit. In de volgende paragraaf komen enkele argumenten aan bod die ervoor pleiten dat een wijziging niet per definitie nodig is.

5.4.3 Praktisch relevant

Deze paragraaf heeft betrekking op de tweede en derde slag van de drieslag van Konijnenbelt. Op al het bestuurshandelen, ondermeer bij het nemen van besluiten, kan een BO (en daardoor indirect de PDR als opdrachtgever) geconfronteerd worden met de a.b.b.b. Voor Dijkteruglegging Lent moet een legio aan besluiten vastgesteld worden. Wanneer een burger in bezwaar gaat tegen een besluit, kan hij in zijn bezwaarschrift aanvoeren dat de a.b.b.b. zijn geschonden. Hij kan zijn standpunt bijvoorbeeld onderbouwen met het argument dat door het afwijken van het Besluit strijd is ontstaan met het materiële rechtszekerheidsbeginsel of met het zorgvuldigheidsbeginsel. Dat zou in de beroepsfase nog wel eens tot discussie en vernietiging kunnen leiden (zie de laatste twee slagen van Konijnenbelt).

5.4.3.1. Materiële rechtszekerheid

Het materiële rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat het geldende recht wordt toegepast. Dit beginsel beschermt de burger tegen onvoorspelbaar handelen van de overheid. Ter illustratie een zaak waarbij sprake was van inbreuk op het materiële rechtszekerheidsbeginsel.¹⁰⁴ In onderhavige zaak was sprake van een weigering van een uitkering op grond van een niet bekend gemaakte gedragslijn. Deze gedragslijn week af van wat uit een folder kon worden opgemaakt. Dientengevolge was sprake van strijd met de materiële rechtszekerheid.

Facultatief coördineren kan in casu leiden tot rechtsonzekerheid. Wanneer het niet zeker is of een besluit onder coördinatie valt of niet, dan kan (in hypothese) verwarring ontstaan.

¹⁰³ Moesker 2006 p.187 (blz. 8)

¹⁰⁴ CBB 11 juli 1966, SEW, p.629, m.nt. J. Peters. Zie ook ABRvS 26 mei 2000, AB 2000, 365, m.nt. MSV en JB 2000, 166, m.nt. R.J.N.S.

Het is dan aan het betrokken BO om duidelijk aan te geven in welke gevallen wel en in welke gevallen niet wordt gecoördineerd.

De MvT⁷⁷ bevat onder 4.2.4 een interessante bepaling over het toegangsbesluit, de voorloper van het coördinatiebesluit. *‘Indien de rijkscoördinatieregeling in een wet of besluit van een minister in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, van toepassing wordt verklaard, dient dat in beginsel zonder afwijking op onderdelen te geschieden.* De zinsnede ‘zonder afwijking op onderdelen’ doet vermoeden dat de tekst van het besluit letterlijk gevolgd moet worden.

Daarnaast bepaald HJBZ in zijn adviesrapport (bijlage H) het volgende: *‘De Wro-coördinatieregeling lijkt dus ruimte te bieden tot facultatieve coördinatie, voor zover de bewoordingen van het coördinatiebesluit niet anders bepalen.’* De bewoordingen van het besluit bepalen echter anders, zoals is terug te vinden in paragraaf 5.2.

Er lijkt kortom strijd met het rechtszekerheidsbeginsel wanneer bepaalde besluiten buiten de coördinatie worden gehouden terwijl de tekst van het Besluit daar geen mogelijkheden voor biedt. Een dergelijke situatie toont overeenkomsten met de genoemde zaak bij de ABRvS. De keuze om het Besluit facultatief toe te passen is gebaseerd op een bepaalde beleidsoverweging, welke niet is gepubliceerd (in de zaak bij de ABRvS: de gedragscode). Terwijl het coördinatiebesluit (in de zaak bij de ABRvS: de folder) aangeeft dat de in het coördinatiebesluit genoemde besluiten onder coördinatie vallen.

Belangrijk verschil is dat in de zaak bij de ABRvS de burger wordt aangetast in zijn rechtspositie. Hoewel dit geen vereiste is voor schending van de materiële rechtszekerheid,¹⁰⁵ maakt dit wel een wezenlijk verschil voor de relevantie in de praktijk. Door het facultatief toepassen van het besluit ontstaan in principe geen nadelen voor belanghebbenden, zoals in onderstaande paragraaf zal worden besproken.

5.4.3.2 Zorgvuldigheid

Indien de PDR beslist om facultatief te coördineren in Lent, dan zal de PDR de belangen van eventuele belanghebbenden bij de besluitvorming moeten afwegen op grond van art. 3:4 lid 1 Awb. Men kan zich afvragen of het facultatief toepassen van het besluit nadelige gevolgen heeft.

Hieronder zullen de gevolgen van het facultatief toepassen van het besluit ten opzichte van de burger en ten opzichte van medeoverheden worden besproken.

Burger

De PDR wil facultatief coördineren omdat zij een aantal besluiten buiten de coördinatie wil houden. In hoeverre wordt de rechtspositie van de burger aangetast door dit facultatief coördineren?

Tegen coördinatiebesluiten staat geen beroep open. De wetgever heeft niet gemotiveerd waarom deze besluiten op de negatieve lijst geplaatst zijn. Naar de mening van de onderzoeker is hiervoor gekozen omdat een coördinatiebesluit geen ingrijpende en negatieve rechtsgevolgen voor de burger met zich mee brengt. Er is eerder sprake van een besluit dat voor bestuursorganen onderling van belang is.

De rechtspositie van de burger, in de zin van rechtsbescherming, verbetert ten aanzien van de besluiten die uit de coördinatie worden gehouden. Immers staat voor deze besluiten beroep bij twee instanties open. Het facultatief toepassen van het besluit heeft derhalve geen nadelige gevolgen voor burgers.

¹⁰⁵ Ballegooij 2008, p. 100.

Medeoverheden

Wanneer een BO gebruik maakt van Wro-coördinatie dan kan hij in de plaats treden van een ander BO. Deze ingrijpende bevoegdheid dient vanzelfsprekend een correcte juridische grondslag te hebben. De juridische grondslag is in casu het Besluit en de Wro. Wanneer bepaalde besluiten uit de coördinatie worden gehouden, vervalt de mogelijkheid tot in de plaatstreden ten aanzien van die besluiten. Daardoor versterkt de rechtspositie van de andere bestuursorganen. Facultatieve coördinatie heeft dus ook voor medeoverheden geen nadelige consequenties.

Aan de ene kant lijkt er dus strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, maar aan de andere kant worden de rechtsposities van belanghebbenden door het facultatief toepassen van het besluit niet aangetast en soms zelfs verbeterd. In plaats van het besluit te wijzigen, kan er ook voor worden gekozen om in de uitvoeringsbesluiten een clause op te nemen waarin wordt aangegeven dat het betreffende besluit uit de coördinatie wordt gehouden. Daarbij staat vermeld dat de betreffende reguliere procedure weer van toepassing is. Belangrijk is dat de burger inziet dat zijn rechtspositie niet verslechtert.

Kortom, het bestuurlijk handelen kan op verschillende manieren meer in overeenstemming met a.b.b.b. worden gebracht. De vraag is echter of de rechter de theoretische onzuiverheid voldoende gecompenseerd acht door een clause op te nemen in de uitvoeringsbesluiten.

5.5 Onrechtmatige overheidsdaad

De regeling van de onrechtmatige daad is neergelegd in art. 6:162 BW jo. art. 8:73 Awb. Eenieder kan aansprakelijk worden gehouden voor schade die door zijn of haar toerekenbare onrechtmatige handelen of nalaten is veroorzaakt. Is het facultatief toepassen van een imperatief besluit een onrechtmatige overheidsdaad?

Voor de beoordeling van de (on)rechtmatigheid hiervan is het van belang of dit samenhangt met een overheidsbesluit, waartegen beroep heeft opengestaan of dat in beroep is vernietigd. Tegen coördinatiebesluiten staat geen beroep open. De Hoge Raad (hierna: HR) gaat in dat geval uit van de formele rechtskracht van het coördinatiebesluit. Een procedure bij de civiele rechter is daarmee in beginsel niet meer aan de orde. De HR gaat er dan namelijk vanuit dat het besluit in overeenstemming is met de wettelijke voorschriften en a.b.b.b.¹⁰⁶ Maar de HR heeft in het arrest Heesch/Van de Akker twee uitzonderingen op de leer van de formele rechtskracht geformuleerd. De volgende is in casu relevant: *'het kan de belanghebbende niet worden aangerekend dat hij niet bezwaar of beroep heeft aangerekend wanneer het gedrag van de overheid daartoe aanleiding gaf'*.¹⁰⁷ Een advocaat zou kunnen pleiten dat deze uitzondering van toepassing is, door te stellen dat er geen rechtsbescherming open staat tegen coördinatiebesluiten. De vraag of de afwezigheid van rechtsbescherming valt onder de uitzondering van het arrest zal hier niet worden beantwoord. Zoals hieronder uiteengezet, zal een facultatieve toepassing van het besluit namelijk geen onrechtmatige overheidsdaad opleveren.

Alvorens een vordering op grond van onrechtmatige daad kan slagen, zal er aan een zevental eisen moeten worden voldaan:

- 1) onrechtmatigheid;
- 2) toerekenbaarheid;
- 3) relativiteit;
- 4) causaliteit;
- 5) schade;
- 6) eigen schuld en de schadebeperkingsplicht;
- 7) verjaring.

¹⁰⁶ HR 16 mei 1986, AB 1986, 573 met noot FHvdB, NJ 1986, 723 met noot MS.

¹⁰⁷ Schueller 2005, p. 120.

Een korte blik op bovenstaande eisen doet al gauw twijfeling ontstaan bij de vijfde eis. Wordt er, door het facultatief toepassen van het besluit, schade veroorzaakt? Zoals al eerder geanalyseerd (in paragraaf 5.4.3.2) veroorzaakt dit bestuurshandelen geen schade. Door het ontbreken van de vijfde eis kan er geen sprake zijn van een onrechtmatige overheidsdaad.

5.6 Tussenconclusie

Ondanks de zinsnede “*Gelet op artikel 3.35, eerste tot en met derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening*” is het besluit naar de mening van de onderzoeker imperatief. Het besluit zegt immers dat de besluiten in bijlage 1 en 2 worden gecoördineerd. Er is dus sprake van 'afwijken van het besluit' indien het besluit facultatief wordt toegepast. Door af te wijken van het besluit wordt geen inbreuk gemaakt op het zorgvuldigheidsbeginsel. Wel wordt er inbreuk gemaakt op het materiële rechtszekerheidsbeginsel.

6. Coördineren in de praktijk

Coördinatie is in het leven geroepen om de praktijk te vergemakkelijken. Juridisch gezien wordt het door coördinatie enkel ingewikkelder.

6.1 Inleiding

De PDR is voornemens om facultatief te coördineren bij alle projecten waar dat nog mogelijk is. In hoofdstuk 4 en 5 is behandeld of facultatieve coördinatie juridisch mogelijk is. In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde ten aanzien van welke besluiten coördinatie, naar de behoefte van de PDR, gewenst is. De behoefte bij de PDR is om enkel gevoelige besluiten in de realisatiefase te coördineren. Maar wat is nu precies gevoelig? Voor de beantwoording van deze vraag zullen zgn. coördinatiecriteria opgesteld worden. De term criteria is enigszins misleidend, omdat een criteria dwingend van aard is. De PDR wil bij facultatieve coördinatie juist speelruimte behouden. Om die reden kan er beter gesproken worden van coördinatie-indicatoren.

De coördinatie-indicatoren worden getoetst aan de te nemen besluiten bij Dijkteruglegging Lent. In hoofdstuk 2 is besproken welke besluiten er in hoofdlijnen genomen moeten worden.

6.2 Coördinatie-indicatoren

Alvorens men toekomt aan de 'toetsing' van een besluit aan de coördinatie-indicatoren, moet een besluit eerst worden gekwalificeerd. Het volgende stappenschema helpt daarbij.

- 1) Gaat het om een hoofdbesluit?
 - a. Ja, dan is coördinatie gewenst.
 - b. Nee, ga dan naar stap 2.
- 2) Gaat het om een besluit ter uitvoering van de uitvoering (d.w.z. dat het meer een aannemersbesluit is dan een besluit ter uitvoering van de PKB)?
 - a. Ja, dan is coördinatie in beginsel niet gewenst (tenzij het besluit erg gevoelig is).
 - b. Nee, dan gaat het om een besluit ter uitvoering van de PKB, de coördinatie-indicatoren zijn relevant.

Indien de PDR uitkomt op stap 2b, dan kunnen coördinatie-indicatoren behulpzaam zijn bij het bepalen of coördinatie ten aanzien van een besluit wel of niet gewenst is.

Om te bepalen of een besluit gevoelig is (en dus coördinatie gewenst is) kunnen de volgende indicatoren worden gebruikt:

- het besluit kan een eventueel beroep bij twee instanties niet verdragen;
- de kans op weerstand bij regionale bestuursorganen groot is;
- het besluit raakt de belangen van derden, waaronder die van natuur- en milieuorganisaties;
- het besluit betreft een onderwerp waartegen men vergeefs bij de ABRvS in beroep is gegaan. Immers zal een belanghebbende die nul op het rekest heeft gekregen bij een beroep tegen bijvoorbeeld het bestemmingsplan, aandrang kunnen voelen bezwaar aan te tekenen tegen uitvoeringsbesluiten;
- het besluit speelt nog een rol in een (onteigenings)procedure waartegen vervolgberoepen worden verwacht. Immers is het risico op bezwaar groter wanneer mensen de grond nog in eigendom hebben. Er is dan een grote kans dat ze bijvoorbeeld in bezwaar gaan tegen een sloopvergunning;
- het besluit is naar zijn omvang gevoelig;
 - o doordat het een grote activiteit betreft is kans op weerstand groot;
- het besluit ligt op het kritieke pad i.v.m. de planning van de aannemer;
- de fase van de vaststelling het planologisch besluit is niet ver gevorderd. Indien het planologisch besluit nog niet definitief is vastgesteld liggen andere besluiten vaak gevoelig;

- het project zelf ligt gevoelig in de gemeenschap;
 - o de mate van waarschijnlijkheid dat belanghebbenden oplettend en voorzichtig zijn is groot;
- de mate bezwaarlijkheid van de eventuele negatieve gevolgen van niet coördineren is groot;
- de ernst van de gevolgen (m.n. vertraging) is groot;
- de UOV is in het betreffende geval geen bezwaarlijke procedure. Voor activiteiten met een redelijke omvang is dit het geval. Voor kleine activiteiten is het nog maar de vraag of de UOV en daarmee verbonden bestuurlijke last in verhouding staat tot de voordelen van coördinatie;
- coördinatie blijkt gewenst na overleg met stakeholders;

Indien een of meer van de bovenstaande indicatoren op een besluit van toepassing is, dan is het verstandig dit besluit te coördineren. Om een beeld te schetsen van de praktische invulling van deze indicatoren, worden ze toegepast op Dijkteruglegging Lent.

6.3 Coördinatie in Lent

In paragraaf 2.6.2 is te lezen welke besluiten in de realisatiefase genomen moeten worden. In deze paragraaf wordt beoordeeld ten aanzien van welke besluiten coördinatie gewenst is.

- 1) gaat het om een hoofdbesluit? Nee, in paragraaf 2.6.2 staan geen hoofdbesluiten (deze zijn immers al gecoördineerd), dus ga verder naar stap twee;
- 2) gaat het om een besluit ter uitvoering van de uitvoering? Ja, alle tijdelijke besluiten (11 t/m 23) dienen ter uitvoering van de uitvoering. Deze besluiten zijn namelijk nodig om het werk van de aannemer mogelijk te maken. Ten aanzien van deze besluiten is dus geen coördinatie gewenst.
De permanente besluiten (1 t/m 10) zijn geen besluiten ter uitvoering van de uitvoering, ten aanzien van deze besluiten zijn de coördinatie-indicatoren relevant.

Nr.	Besluit	Coördinatie-indicator	Gevoelig
1	Vergunning Wbb	• het besluit ligt op het kritieke pad i.v.m. de planning van de aannemer; • het besluit kan een eventueel beroep bij twee instanties niet verdragen; • de ernst van de gevolgen (m.n. vertraging) is groot; • de UOV is in het betreffende geval geen bezwaarlijke procedure; • de mate bezwaarlijkheid van de eventuele negatieve gevolgen van niet coördineren is groot. Daarentegen: - de kans op weerstand is klein.¹⁰⁸	Waarschijnlijk
2	Wtw-vergunning	• het besluit ligt op het kritieke pad i.v.m. de planning van de aannemer; • het besluit kan een eventueel beroep bij twee instanties niet verdragen;	Waarschijnlijk

¹⁰⁸ Bijlage I: interview met Willem Bogers en <www.nijmegen.nl> balk boven: gemeente, balk links: gemeenteraad, kopje midden: vergaderingen, balkje links: politieke avonden 2012, balkje links: notulen 2012, raadsnotulen 21 maart 2012.

		• de ernst van de gevolgen (m.n. vertraging) is groot; • de UOV is in het betreffende geval geen bezwaarlijke procedure; • de mate bezwaarlijkheid van de eventuele negatieve gevolgen van niet coördineren is groot. Daarentegen: - de kans op weerstand is klein¹⁰⁹.	
3	Omgevingsvergunning bouwen	• het besluit is naar zijn omvang gevoelig; ◦ door de grote van de activiteit is de kans op weerstand groot.	Waarschijnlijk
4	Besluit onttrekking openbaar verkeer	Geen indicator van toepassing.	Nee
5	Omgevingsvergunning aanleg	• het besluit raakt de belangen van derden, waaronder die van natuur- en milieuorganisaties¹¹⁰; • het project zelf ligt gevoelig in de gemeenschap; ◦ de mate van waarschijnlijkheid dat belanghebbenden oplettend en voorzichtig zijn is groot; • de UOV is in het betreffende geval geen bezwaarlijke procedure.	Ja
6	Omgevingsvergunning slopen	• indien het besluit een rol gaat spelen in een (onteigenings)procedure waartegen vervolg-beroepen worden verwacht;¹¹¹ • het besluit kan een eventueel beroep bij twee instanties niet verdragen. Daarentegen: • de kans op weerstand is klein.	Misschien
7	Omgevingsvergunning kappen	• het besluit ligt op het kritieke pad i.v.m. de planning van de aannemer. Daarentegen: - de kans op weerstand is klein.	Waarschijnlijk niet
8	Scheepvaartverkeersbesluit	Geen indicator van toepassing.	Nee
9	Verkeersbesluit	Geen indicator van toepassing.	Nee
10	Wegenvergunning	Geen indicator van toepassing.	Nee

¹⁰⁹ Bijlage I: interview met Willem Bogers en <www.nijmegen.nl> balk boven: gemeente, balk links: gemeenteraad, kopje midden: vergaderingen, balkje links: politieke avonden 2012, balkje links: notulen 2012, raadsnotulen 21 maart 2012.

¹¹⁰ Bijlage I: interview met Willem Bogers en <www.nijmegen.nl> balk boven: gemeente, balk links: gemeenteraad, kopje midden: vergaderingen, balkje links: politieke avonden 2012, balkje links: notulen 2012, raadsnotulen 21 maart 2012.

¹¹¹ Bijlage J: memo coördinatie in de uitvoeringsfase.

6.4 Tussenconclusie

Uit bovenstaand schema kan worden afgeleid dat ten aanzien van besluiten een, twee, drie, vijf, zes en zeven coördinatie overwogen moet worden. Voor besluit een, twee, drie, zes en zeven geldt dat het afhankelijk is van de omstandigheden van het geval of coördinatie gewenst is. Er zal tijdens de uitvoering moeten blijken of deze besluiten echt gevoelig zijn. Een dergelijke conclusie is moeilijk op voorhand te geven. Besluit vijf ligt erg gevoelig (zie bijlage I), dus coördinatie van besluit vijf is verstandig. De overige besluiten kunnen naar de mening van de onderzoeker buiten de coördinatie worden gehouden. Deze besluiten lijken op het eerste gezicht ongevoelig. Toch kan gedurende de uitvoering, bijvoorbeeld na overleg met stakeholders, blijken dat deze besluiten wel gevoelig zijn en coördinatie dus alsnog gewenst is.

Dit schema dient dan ook niet als leidraad voor coördinatie in Lent in de uitvoeringsfase, maar het dient wel een ander doel. Met dit schema wordt een beeld geschetst ten aanzien van welke besluiten in een project coördinatie overwogen moet worden en op basis waarvan. Ook blijkt dat er vaak meerdere indicatoren relevant zijn en dat deze tegen elkaar moeten worden afgewogen. Het schema is dus een grove voorzet, waar desgewenst invulling aan gegeven kan worden door PDR tijdens het verloop van de realisatiefase.

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen besproken. Dit hoofdstuk is gebaseerd op alle voorgaande hoofdstukken en bevat een antwoord op de centrale vraag. De centrale vraag luidt als volgt: *welke aanbevelingen kunnen gegeven worden over de toepassing van de Wro-coördinatieregeling bij projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier, met name bij het project Dijkteruglegging Lent?*

In elke paragraaf staat allereerst een korte vermelding van het probleem, vervolgens bespreekt de onderzoeker de conclusies en tot slot de aanbevelingen.

7.1 Coördinatie in Lent

Dijkteruglegging Lent is een van de maatregelen die wordt uitgevoerd ten behoeve van de PKB RvR. Onderzocht is welke activiteiten en welke besluiten er in hoofdlijnen verricht, respectievelijk genomen moeten worden. Op basis daarvan kan gekeken worden welke van deze besluiten in aanmerking komen voor coördinatie. Deze conclusies en aanbevelingen zijn met name gebaseerd op hoofdstuk 2 en 6 van het onderzoeksrapport.

7.1.1 Conclusies

Ten behoeve van de realisatie van Dijkteruglegging Lent worden activiteiten verricht, zoals het bouwen van bruggen en het verleggen van een dijk. Deze werkzaamheden brengen met zich mee dat er veel bestuursrechtelijke besluiten, op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau worden vastgesteld. De onderzoeker heeft onderzocht welke besluiten in het kader van het project in aanmerking komen voor coördinatie. Daarbij heeft de onderzoeker gebruik gemaakt van door hem uitgewerkte coördinatie-indicatoren. Met behulp van deze indicatoren kan een inventarisatie worden gemaakt van gevoelige besluiten. Het is verstandig om alle besluiten die op grond van de coördinatie-indicatoren als 'gevoelig' kunnen worden aangemerkt te coördineren, immers kan het achterwege blijven van coördinatie ten aanzien van deze besluiten de realisatie van het project vertragen. De onderzoeker concludeert dat bij Dijkteruglegging Lent de omgevingsvergunning aanleggen gevoelig is, derhalve is coördinatie van dat besluit gewenst.

Ten aanzien van een aantal andere besluiten is het waarschijnlijk dat coördinatie gewenst is, te weten: een vergunning op grond van de Wbb, een Wtw-vergunning en een omgevingsvergunning bouwen. Feit is echter wel dat het zelfs ten aanzien van deze besluiten niet op voorhand zeker is dat coördinatie gewenst is. Er kunnen zich gedurende de uitvoering altijd omstandigheden voordoen waardoor later blijkt dat coördinatie van een besluit wel of niet gewenst is. De gevoeligheid van een besluit kan dus veranderen gedurende de realisatie van het project, maar het is niet minder waardevol om thans te constateren welke besluiten wel gevoelig ogen en welke niet. Immers kan de keuze om besluiten buiten de coördinatie te houden de planning beïnvloeden.

Een andere belangrijke conclusie is dat alle andere uitvoeringsbesluiten thans niet gevoelig ogen, daarom is in beginsel coördinatie t.a.v. van die besluiten niet gewenst. Toch staan al deze besluiten wel in de bijlage van het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling opgenomen. Dit hoeft echter voor de praktijk geen relevante gevolgen te hebben, zoals blijkt uit de conclusie in paragraaf 7.3.

7.1.2 Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling dat de coördinator van de PDR voor de start van de realisatiefase een inventarisatie maakt van de gevoelige besluiten. Daarbij kan de coördinator gebruik maken van de in dit onderzoek uitgewerkte coördinatie-indicatoren; de houtskoolschets in hoofdstuk zes kan als voorzet gebruikt worden. De resultaten van een inventarisatie geven aan waar knelpunten zitten, maar ook waar winst kan worden behaald. De planning kan immers beïnvloed worden door besluiten wel of niet te

coördineren. Derhalve dienen de resultaten van een inventarisatie al in het begin van de fase van planologie besproken te worden. De coördinator kan de resultaten van de inventarisatie in de vorm van een pre-coördinatiebrief versturen naar de projectjurist van de PDR. Vervolgens wordt de brief, voorafgaand aan de Awbg, gedeeld met de bevoegde gezaginstanties. De projectjurist en de coördinator van de PDR schuiven gezamenlijk aan bij de Awbg. Tijdens de Awbg wordt de inhoud van de brief behandeld en kunnen er vragen worden gesteld. Naar aanleiding van de Awbg wordt de brief indien nodig aangepast en vervolgens weer gedeeld met de bevoegde gezagen. Alle bestuurlijke actoren hebben dan in een vroeg stadium een beeld van de mogelijk gevoelige besluiten.

7.2 De verschillende coördinatie-instrumenten

Er zijn verschillende juridische mogelijkheden om een project te coördineren. Bij Dijkteruglegging Lent is gekozen voor Wro-coördinatie. De vraag was dan ook gerechtvaardigd of dit een juiste keuze is geweest.

7.2.1 Conclusies

Naast Wro-coördinatie zijn er nog andere wettelijke coördinatie-instrumenten, zoals Wtw-coördinatie, Awb-coördinatie en Og-coördinatie die de bestuursrechtelijke besluitvorming bij projecten kunnen coördineren. Nadeel van deze laatste twee instrumenten is dat beroep bij twee instanties mogelijk blijft, waardoor er geen termijnwinst in het besluitvormingstraject kan worden behaald. Naast Wro-coördinatie zou Wtw-coördinatie een aantrekkelijke zijn geweest bij Dijkteruglegging Lent. Wtw-coördinatie brengt immers minder bestuurlijke last met zich mee, bijvoorbeeld omdat in veel gevallen het projectplan van rechtswege van toepassing is en er derhalve geen coördinatiebesluit vastgesteld hoeft te worden. Bij Lent is echter voor het toekomstig buitendijksgebied geen sprake van de verplichting tot het vaststellen van een projectplan op grond van de Wtw, derhalve vervalt deze mogelijkheid tot Wtw-coördinatie.

Alles overwegende concludeert de onderzoeker dat de keuze voor Wro-coördinatie bij Dijkteruglegging Lent de juiste was.

7.2.2 Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling om in de toekomst de coördinator in het begin van de fase van planologie de mogelijk toepasbare coördinatie-instrumenten te laten onderzoeken. De coördinator kan dan per instrument de voor- en nadelen van de toepassing van het instrument op het betreffende project in beeld brengen en op basis daarvan concluderen wat de beste keuze is voor dat project. Welk instrument gebruikt wordt hangt af van de aard van het project. Indien de verhoudingen met een provincie erg goed zijn, dan is Wtw-coördinatie een goede keuze in plaats van Wro-coördinatie. Immers heeft de provincie bij Wtw-coördinatie een belangrijke en invloedrijke rol. Tot slot zal er in de toekomst rekening moeten worden gehouden met de Omgevingswet, deze wet zal de ruimtelijke besluitvorming gaan uniformeren.

7.3 Het karakter van Wro-coördinatie

Er zijn een aantal coördinatiebesluiten genomen met een imperatief karakter. De vraag is of deze besluiten, met name het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling, facultatief kunnen worden toegepast.

7.3.1 Conclusies

De coördinatieregeling van de Wro kent zeer ruime toepassingsmogelijkheden. Het coördinatiebesluit is in beginsel vormvrij. Een coördinatiebesluit kan meer algemeen vastgesteld worden, in de vorm van een verordening (zijnde een b.a.s, meer in het bijzonder een a.v.v.). Wanneer het besluit niet in een dergelijke algemene vorm wordt vastgesteld is er in de praktijk sprake van een b.a.s., meer in het bijzonder een overige b.a.s., zoals bij het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling.

De Wro-coördinatieregeling biedt mogelijkheden om een coördinatiebesluit gefaseerd toe te passen, coördinatiebevoegdheden te delegeren en het is mogelijk om coördinatiebesluiten te wijzigen.

De wettekst van afdeling 3.6 Wro impliceert dat het om een imperatieve regeling gaat. In de literatuur wordt tevens gewaarschuwd dat de reikwijdte van deze flexibiliteit (en dus ook de mogelijkheid om facultatief te coördineren) niet onbepikt is. Coördinatie maakt immers inbreuk op de reguliere procedure en kan de daaraan verbonden materiële rechtsgevolgen veranderen. Ondanks deze grenzen aan de reikwijdte is de Wro-coördinatieregeling naar de mening van de onderzoeker facultatief van aard. De MvT bij de Wro stelt namelijk dat vergunningen uit de coördinatie gehouden kunnen worden. Daarnaast is het naar de mening van de onderzoeker ook logisch dat deze regeling facultatief is. Het zou immers de voortgang van projecten onnodig belemmeren als bijvoorbeeld alle kleine verkeersbesluiten verplicht onder de coördinatie zouden vallen.

Het is dus juridisch toelaatbaar een coördinatiebesluit facultatief te formuleren. Het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling is echter imperatief geformuleerd. Mag de PDR dit besluit alsnog facultatief toepassen? Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Enerzijds gebaseerd op een meer voor de praktijk relevante uitleg, anderzijds gebaseerd op een meer zuiver theoretische uitleg. Door het facultatief toepassen van het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling ontstaat strijd met het materiële rechtszekerheidsbeginsel. Vanuit praktisch oogpunt kan worden geconcludeerd dat deze strijd geen gevolgen zal hebben voor belanghebbenden. Er wordt immers niemand in zijn belangen geschaad, derhalve zal niemand proberen de facultatieve coördinatie een halt toe te roepen. Wanneer er besluiten uit de coördinatie worden gehouden, verbetert dat de rechtspositie van belanghebbenden juist. Zij hebben in dat geval immers een betere rechtsbescherming, omdat zij bij twee instanties in beroep kunnen.

Daarentegen is het vanuit zuiver theoretisch oogpunt niet netjes om af te wijken van een besluit en daardoor inbreuk te maken op een a.b.b.b. Wanneer een besluit is opgenomen in een coördinatiebesluit is de UOV t.a.v. dat besluit de te volgen procedure. Als een BO een besluit echter uit de coördinatie houdt, en daarmee afwijkt van het coördinatiebesluit, is de reguliere procedure op dat besluit van toepassing. Een belanghebbende kan in een dergelijk geval, hypothetisch gezien, in zijn bezwaar aangeven dat de verkeerde procedure gevolgd is. Een dergelijk argument zou nog wel eens tot discussie bij de rechter kunnen leiden. In de onderstaande paragraaf zal de onderzoeker enkele aanbevelingen geven over de mogelijkheden om deze theoretische onzuiverheid te ondervangen.

7.3.2 Aanbevelingen

Indien een besluit imperatief geformuleerd is, zoals het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling, dan zijn er twee aan te bevelen mogelijkheden om alsnog facultatief te coördineren.

Ten eerste kan het besluit gewijzigd worden door de staatssecretaris van I&M. Een dergelijke wijziging is zuiver theoretisch de meest aantrekkelijke keuze. Het is verstandig om in het gewijzigde coördinatiebesluit een duidelijke terugvalregeling op te nemen. In zo'n regeling kan men opnemen wanneer de reguliere termijnen en hun gevolgen wederom van kracht worden. Het is van belang om je niet te laten leiden door haast tijdens het vaststellen of wijzigen van een coördinatiebesluit. Aanbevolen wordt om in het gewijzigde coördinatiebesluit zoveel mogelijk flexibiliteit in te bouwen, de Wro schept immers de mogelijkheid hiertoe. Door een flexibele formulering is afwijken van het besluit niet nodig.

Nadeel is dat een wijziging van een coördinatiebesluit voor vertraging en voor vragen vanuit beide Kamers der Staten-Generaal kan zorgen. Zuiver theoretisch is het dan wel meest aantrekkelijke keuze, vanuit praktisch oogpunt zal het geen aantrekkelijke keuze zijn.

Ten tweede kan de PDR het Besluit tot toepassing van de rijkscoördinatieregeling in stand laten en in de uitvoeringsbesluiten een clause opnemen waarin wordt aangegeven dat er van het coördinatiebesluit wordt afgeweken. Het is dan aan te bevelen dat dit zodanig wordt geformuleerd dat de burger inziet dat zijn rechtspositie hierdoor niet verslechtert. Ook is het zeer verstandig om in de beroepsclause van uitvoeringsbesluiten erop te wijzen dat belanghebbenden dienen aan te geven tegen welk besluit het beroep in concreto is gericht. Dit zorgt er namelijk voor dat besluiten die daarbuiten vallen alvast formele rechtskracht krijgen. Deze optie is vanuit praktisch oogpunt de meest aantrekkelijke keuze. De onderzoeker verwacht dat het maatschappelijke belang van het project en de afwezigheid van een inbreuk op rechten van belanghebbenden ertoe zal leiden dat, in geval van een eventuele rechterlijke toetsing, de rechter deze constructie juridisch houdbaar acht.

8. Evaluatie

Wro-coördinatie is een onderwerp waar nog niet erg veel over geschreven is. Dat maakte het in het begin wel erg moeilijk om grip te krijgen op het onderwerp. Vanwege de summiere regeling in de wet is er in de literatuur veel gespeculeerd over de invulling van deze regeling. De onderzoeker heeft met enige terughoudendheid deze bronnen bestudeerd en heeft altijd kritisch beoordeeld of de betreffende literatuur van waarde was voor het onderzoek.

Gedurende het onderzoek vorderden de projecten in het kader van RvR en daarmee nuanceerden ook de standpunten ten aanzien van coördinatie. Ik heb getracht een afstand te bewaren van deze standpunten zodat ik mijn onderzoek zo objectief mogelijk kon uitvoeren. Omdat coördinatie in de realisatiefase de afgelopen weken een boeiend discussiepunt is geweest is het onderwerp in omvang toegenomen. Een groot deel van deze onderwerpen viel buiten de reikwijdte van mijn centrale vraag. Ik heb de volgende onderwerpen in mijn scriptie buiten beschouwing gelaten:

- coördinatie van bestuursrechtelijke handhaving;
- aansprakelijkheidsrisico's ten aanzien van met name de aannemer beperken en voorkomen;
- praktische afstemming van coördinatie tussen realisator, opdrachtgever en aannemer.

Deze scriptie biedt inzicht in de complexe coördinatiematerie en kan gebruikt worden als naslagwerk voor de coördinatoren van projecten. Enerzijds wijst deze scriptie op de grenzen van facultatief coördineren anderzijds biedt de scriptie argumenten waarom facultatief coördineren is toegestaan. Naar de mening van de onderzoeker is het van belang dat de coördinator van een project kennis neemt van deze conclusies. Dat zou pragmatisch kunnen zijn tijdens een gerechtelijke procedure of ter beantwoording van vragen van een burger. Ook kunnen de coördinatie-indicatoren door de coördinator gebruikt worden om in een vroeg stadium in te schatten welke besluiten zich voor coördinatie lenen. Dat zou bijvoorbeeld bruikbaar kunnen zijn bij het vaststellen van de planning.

Bronnenlijst

Boeken

- **Van Ballegooij 2008**
G.A.C.M. van Ballegooij, Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, Deventer: Kluwer 2008.
- **Bellekom 2007**
Th. L Bellekom e.a., Compendium van het Staatsrecht, Deventer: Kluwer 2007.
- **Van Buuren 2011**
P.J.J. van Buuren e.a., Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2011.
- **Damen 2009**
L.J.A. Damen e.a., Bestuursrecht deel 1, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009.
- **De Haan 1976**
P. de Haan, Rapport Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend Goed, Deventer: Kluwer (Bouwrecht Monografie) 1976, nr. 4.
- **De haan 1998**
P. de haan e.a., Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer: Kluwer 1998.
- **De Haan 2001**
P. de haan e.a., Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2001.
- **Van Hoorn 2010**
C. van Hoorn en J. Brommet, Werken met de Waterwet, Utrecht: Rijkswaterstaat 2010.
- **Lurks 2001**
M. Lurks, De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening (diss.), Deventer: Kluwer (Bouwrecht Monografie) 2001, nr. 19.
- **Moesker 2010**
H.C.W.M. Moesker e.a., Tekst en commentaar ruimtelijk bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2010.
- **Rothengatter 2011**
Rothengatter e.a., Werken met de coördinatieregeling Wro, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2011.
- **Schueler 2005**
B.J. Schueler, Schadevergoeding en de Awb. Aansprakelijkheid voor appelabele besluiten, Deventer: Kluwer 2005.
- **Tunnissen & van Zundert 2008**
M.J. Tunnissen en J.W. van Zundert, Het bestemmingsplan, Deventer: Kluwer 2008.

- **Witteveen 2009**
W. Witteveen, *De geordende wereld van het recht, een inleiding*, Amsterdam: University Press 2009.

Rapporten en scripties

- **Groothuijse 2009**
F. A. G. Groothuijse, *proefschrift Water Weren* (doctoraal proefschrift Universiteit Utrecht), 2009.
- **VROM 2006**
Ministerie van VROM, *handreiking gemeentelijke coördinatieregeling. Procedurele vereenvoudiging en versnelling van ruimtelijke projecten*, Den Haag, 2006.

Artikelen in tijdschriften

- **Ellerman 2010**
J.C. Ellerman, 'Coördinatie en versnelling en de gevolgen van de Wabo', *VGR* 2010 afl. 5, p. 113-118.
- **Van Gelder 2008**
W.C.F. van Gelder, 'Is de coördinatieregeling de nieuwe projectprocedure?', *TBR* 2008/207, onder 3.3.
- **Moesker 2006**
H.C.W.M Moesker en R.J.W. Rothengatter, 'De gemeentelijke coördinatieregeling', *BR* 2006, 42, p.187 (blz. 2, 3, 6, 7, 8, 9).
- **Van der Schot 2011**
T.H.H.A. van der Schot, 'fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? Over investeren in kwaliteit en draagvlak', *TBR* 2011, p. 151.
- **Van Zundert 2009**
J.W. van Zundert, 'Coördinatie van ruimtelijke ontwikkelingen', *BR* 2009/157 afl. 10, p. 793-797.
- **Van Zundert 2009**
J.W. van Zundert, 'Het projectbesluit, stiefkind van de Wro', *BR* 2009/22, p.97 (blz. 3).

Preadviezen

- **Hirsch-Ballin 1983**
E.M.H. Hirsch-Ballin, 'Het grondrecht op behoorlijke rechtspraak in het Nederlandse administratieve recht', in: NJV, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1983, p. 59 e.v.
- **Konijnenbelt 1981**
W. Konijnenbelt, 'rechtsvinding door het bestuur', in: Geschriften VAR LXXXII (openingsrede 1979), Alpen aan den Rijn: Boom Juridische Uitgevers 1981, p. 12.

Elektronische bronnen

- <www.rijkswaterstaat.nl> zoek: adressen en diensten.
- <www.nijmegen.nl> zoek: gewijzigd bestemmingsplan ruimte voor de waal, klik op eerste zoekresultaat, kijk vervolgens in de paragraaf met het kopje 'hoe komt u aan meer informatie?.'
- <www.rijksoverheid.nl> klik op ministeries (balk bovenin), klik vervolgens op ministerie van infrastructuur en milieu en klik ten slotte op Joop Atsma (rechts).
- <www.ruimtevoorderivier.nl> zoek: Dijkteruglegging Lent, klik op het tweede zoekresultaat 'Dijkteruglegging Lent'.
- <www.nijmegen.nl> zoek: gewijzigd bestemmingsplan ruimte voor de waal, klik op eerste zoekresultaat, kijk onderaan de pagina onder document 1.5: 'Reactienota (...)'
- <www.nijmegen.nl> zoek: gewijzigd bestemmingsplan ruimte voor de waal, klik op eerste zoekresultaat, onderaan de pagina onder document 1.1: 'Bestemmingsplan Nijmegen Ruimte voor de Waal (regels en toelichting)'.
- <www.rijksoverheid.nl> klik op ministeries (balk bovenin), klik vervolgens op ministerie van infrastructuur en milieu.
- <www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl> klik op archief vergaderingen (menu links), klik op provinciale staten (links), klik op 2011, klik op 12 december 14.00 uur, kijk onder 16: PS2011RGW11 besluit.
- <www.rijksoverheid.nl> klik op ministeries (balk bovenin), klik op het Ministerie van I&M, klik op organisatie (menu links) en klik ten slotte op organogram (menu links).