

Rechtsontwikkelingen landschapsbeleid: landschapsrecht in wording

Bijlage bij WOt-paper 12 – ‘Recht versus beleid’

F.H. Kistenkas
W. Nieuwenhuizen

werkdocumenten



wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGEN UR
For quality of life

Rechtsontwikkelingen landschapsbeleid: landschapsrecht in wording

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.

WOT-werkdocument **280** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Balans van de Leefomgeving en Thematische Verkenningen.

Rechtsontwikkelingen landschapsbeleid: landschapsrecht in wording

Bijlage bij WOt-paper 12 – ‘Recht versus
beleid’

F.H. Kistenkas

W. Nieuwenhuizen

Werkdocument 280

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2011

Referaat

Kistenkas, F.H. & W. Nieuwenhuizen (2011). *Rechtsontwikkelingen landschapsbeleid: landschapsrecht in wording. Bijlage bij WOT-paper 12 – 'Recht versus beleid'*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-werkdocument 280. 46 pp; 19 refs. 1 bijlage.

Volledige rechterlijke toetsing aan landschapswaarden vindt vooralsnog niet plaats. Zonder juridische sturing door afdwingbare wetgeving zoals een algemene maatregel van bestuur of een provinciale ruimtelijke verordening blijkt het landschapsbeleid bij de rechter krachteloos. Enkel beleidsnota's (pseudowetgeving) volstaan juridisch gezien niet. Landschapsrecht is deel van het ruimtelijke ordeningsrecht. Voor verklaarde rijksbelangen of provinciale belangen is daarmee een tendens zichtbaar in de richting van voortgaande centralisatie en regulering, mogelijk gemaakt door de nieuwe wetgeving. Waar het Rijk (bijvoorbeeld landschap) en provincies geen belangen zien, is juist sprake van een verdere decentralisatie en deregulering van beleid. De reactieve aanwijzing uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan blijkens de landschapsjurisprudentie als effectief toezichtsinstrument worden gebruikt door provincies en Rijk.

Trefwoorden: decentralisatie, jurisprudentie, landschapsbeleid, recht, toezicht, wetgeving.

Dit document is een bijlage bij: Kistenkas, F.H. & W. Nieuwenhuizen (2011). *Recht versus beleid; rechtsontwikkelingen landschapsbeleid*. WOT-paper 12. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.

©2011 **Alterra Wageningen UR**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOT-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
2 Jurisprudentie-analyse landschapsbeleid	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Landschapsjurisprudentie	11
2.3 Marginale rechterlijke natoetsing	14
2.4 Limitatief-imperatieve stelsel (LIS)	15
2.5 Zwalkende jurisprudentie	16
2.6 Casuïstiek en dicta: geen rechterlijke toetsing aan landschapswaarden zonder wettelijke verankering	17
2.7 Tussenconclusies	17
3 Ontwikkelingen regelgeving	19
3.1 Algemeen	19
3.2 Relativiteitseis	19
3.3 Voortgaande centralisatie RO ongrondwettig?	20
3.4 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)	21
4 Interbestuurlijk toezicht	25
4.1 Preventief toezicht: de reactieve aanwijzing (RA)	25
4.2 Verzoek tot handhaving of intrekking	27
4.3 Repressief toezicht	27
4.4 Toezicht in de jurisprudentie	28
5 Eindconclusies	29
5.1 Jurisprudentie	29
5.2 Nieuwe wetgeving	30
5.3 Interbestuurlijk toezicht	31
6 Aanbevelingen voor nader rechtswetenschappelijk onderzoek	33
Literatuur	35
Bijlage 1 Landschapsjurisprudentie	37

Samenvatting

Met de ontwerp-*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) laat het Kabinet het landschapsbeleid aan de provincie. Het landschapsbeleid van het Rijk komt te vervallen. De ervaring die het Rijk tot dusverre heeft opgedaan met de juridische kanten van zijn landschapsbeleid, kan zeer wel bruikbaar zijn voor de provincies. In dit werkdocument heeft Alterra deze juridische kanten samen met provinciale ervaringen op een rij gezet. Dit is gedaan op verzoek van de WOt Natuur & Milieu (onderdeel van Wageningen UR) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Dit onderzoek bevat een rechtsanalyse van de landschapsjurisprudentie van de Raad van State en van de werking van het interbestuurlijk toezicht in landschapskwesties over de jaren 2010 en 2011.

Volledige rechterlijke toetsing aan landschapswaarden vindt in de jurisprudentie over de verslagperiode van 2010-2011 vooralsnog niet of nauwelijks plaats. Enkel beleidsnota's volstaan juridisch gezien niet. Centrale (Algemene Maatregel van Bestuur; AMvB) en/of provinciale wetgeving (Provinciale Ruimtelijke Verordening) is voor rechterlijke toetsbaarheid nodig. Zolang dat niet in voldoende mate het geval is, is doorwerking van het landschapsbeleid naar de gemeenten niet verzekerd.

Er is behoefte aan dwingende wettelijke regels. Een beroep op die regels door burgers of groepen van burgers zoals milieufederaties zal dan echter vervolgens weer niet moeten afketsen op de nieuw ingevoerde relativiteitseis. De Crisis- en Herstelwet (Chw) introduceerde in 2010 het *relativiteitsvereiste* als extra eis voor de bestuursrechter om overheidsbesluiten te kunnen vernietigen. In het privaatrecht bestond deze eis al langer (onrechtmatige daad ex art. 6:162 BW e.v.), maar art. 1.9 Chw stelt nu ook in het publiekrecht deze relativiteitseis. Ingevolge art. 1.9 Chw dient de bestuursrechter een overheidsbesluit niet te vernietigen op de grond dat het in strijd is met het recht, indien deze rechtsnorm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Naar onze mening zou in het publiekrecht de rechtsvinding aan de hand van publiekrechtelijke normen centraal moeten staan en niet de vraag *wie* zich op een publiekrechtelijke norm beroept. Anders dan in het privaatrecht gaat het in het publiekrecht niet om particuliere belangen maar om het algemeen belang. Rechtmatige overheidsgezagsuitoefening is in het belang van iedereen.

Landschapsrecht is juridisch gesproken een onderdeel van het ruimtelijke ordeningsrecht (RO-recht). De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt alle overheidslagen in principe dezelfde instrumenten. Daarmee hebben Rijk en provincie de mogelijkheid gekregen om hun belangen indien gewenst zelf met Wro-instrumenten te borgen (met reactieve aanwijzing, inpassingsplannen en provinciale ruimtelijke verordeningen). Dit is inmiddels in de jurisprudentie bevestigd (terughoudende, zeer marginale rechterlijke natoetsing van inzet nieuwe met name provinciale instrumenten om gemeenten te overrulen). Voor verklaarde rijksbelangen of provinciale belangen is daarmee een tendens zichtbaar in de richting van voortgaande centralisatie en regulering, mogelijk gemaakt door de nieuwe wetgeving. Waar het Rijk (bijvoorbeeld landschap) en provincies geen belangen zien, is juist sprake van een verdere decentralisatie en deregulering van beleid.

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) van juni 2011 introduceert voor 'zorgvuldige benutting van ruimte' een drietredige ladder voor alle ruimtelijke besluiten: een generieke ladder dus (in te voegen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), in nieuw art. 3.1.6 Bro). De *ontwerp-Nota van toelichting* geeft daarbij aan dat het dan gaat om slechts een motiveringsvereiste (onderbouwing van nut en noodzaak middels processtappen). De SVIR spreekt van 'een procesvereiste' (SVIR, p. 49).

Wellicht gaat het alsdan om slechts een formele zorgvuldigheid (zorgvuldige voorbereiding van bestemmingsplannen) die toch al gold ex art. 3:2 Awb: dit is geen inhoudelijk (materieel) beginsel van behoorlijk bestuur doch slechts een formele vereiste. Genoeg lijkt het enkele motiveren in de toelichting van het ruimtelijk plan hoe rekening is gehouden met de drie stappen: (a) het voorzien in regionale of intergemeentelijke vraag (b) mogelijkheden binnen bestaand bebouwd gebied en (c) passende ontsluiting. Dit is *de iure*, dus slechts een inspanningseis en niet een inhoudelijke resultaatsverplichting.

Het nieuwe provinciale Wro-instrument van de *reactieve aanwijzing* (RA) ex art. 3.8 lid 6 Wro blijkt de rol van provinciale goedkeuring van concrete gemeentelijke bestemmingsplannen (afgeschaft met de nieuwe Wro) inmiddels probleemloos over te kunnen nemen. De reactieve aanwijzing zetten provincies in voor zeer concrete casusposities zoals uitbreiding van een illegaal gebouwde veldschuur of de bouwhoogte van reclamemasten. De provincie kan de RA blijkens de huidige landschapsjurisprudentie succesvol inzetten om onwelgevallige ontwerpbestemmingsplannen tegen te houden. Nog geen enkele RA werd door de rechter vernietigd.

1 Inleiding

Doelstelling

Met de ontwerp-*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) uit 2011 laat het Kabinet het landschapsbeleid aan de provincie. Het landschapsbeleid van het Rijk komt te vervallen. De ervaring die het Rijk tot dusverre heeft opgedaan met de juridische kanten van zijn landschapsbeleid, kan zeer wel bruikbaar zijn voor de provincies. Alterra heeft deze juridische kanten samen met provinciale ervaringen voor de WOt Natuur & Milieu (Wageningen UR) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in dit werkdocument op een rij gezet.

Het werd voor de maatschappij en voor de juridische, planologische en bestuurswetenschappen relevant geacht om te weten of aangekondigde regelgeving (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en/of provinciale ruimtelijke verordeningen) en de ontwikkelingen in de jurisprudentie een gebrekkige juridische-planologische doorwerking van het generieke en specifieke landschapsbeleid kunnen opheffen of verkleinen. Er bestond aldus behoefte aan inzicht in rechtsontwikkelingen en analyse van nieuwe wet- en regelgeving, jurisprudentie en de hoofdlijnen van de kritiek vanuit de rechtsliteratuur.

Het hoofddoel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in de rechtsontwikkelingen binnen het landschapsbeleid in de jaren 2010 en 2011. Deze rechtsontwikkelingen betreffen de nieuwe jurisprudentie, nieuwe wetgeving en relevante vak- en/of rechtsliteratuur. De exacte verslagperiode omvat de tijdspanne van 1 januari 2010 tot en met 1 november 2011.

Vraagstelling

Om het landschapsbeleid handelingsperspectief te kunnen bieden, is er behoefte aan meer inzicht in de wijze waarop de doorwerking van beleid in wet- en regelgeving en de handhaving daarvan, in de rechts- en bestuurspraktijk uitpakken en wat het effect daarvan is op de kwaliteit van het landschap. Deze kennisbehoefte werd geformuleerd in een context waarin grote veranderingen in wet- en regelgeving plaatsvinden, zoals een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en een (voor)ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), Crisis- en Herstelwet (Chw), wijzigingen in de Natuurbeschermingswet, een ontwerpwet Natuur en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Geen regelgeving (in de zin van algemeen verbindende voorschriften, zogenoemde *avv's*¹) betekent geen afdoende juridische sturing, wat geen doorwerking en afdwingbaarheid betekent. Dat leidt weer tot gebrekkige bescherming en handhaving. Een gebrekkige juridische sturing kan leiden tot een gebrekkige doorwerking van het landschapsbeleid, wat weer kan leiden tot gebrekkige bescherming van landschapswaarden en gebrekkige handhaving. Van belang is dus het volgen en analyseren van de rechtsontwikkelingen op het gebied van het landschapsbeleid; i.e. de gebruikelijke trits van juridisch onderzoek van jurisprudentie, regelgeving en rechtsliteratuur.

Het gaat in dit geval dus om kennisverwerving van wet- en regelgeving, jurisprudentie en rechtskritiek vanuit de vakliteratuur. De centrale vraag was derhalve: hoe ontwikkelt zich de landschaps-jurisprudentie en het landschapsrecht? Aldus kan wellicht beter het al dan niet ontbreken van juridische sturing binnen het landschapsbeleid (gebreken in doorwerking, handhaving en bescherming landschapskwaliteit) in beeld gebracht worden.

¹ Rechtsregels worden in juridisch jargon *avv's* genoemd: ze zijn direct in rechte afdwingbaar, dit in tegenstelling tot beleidsregels oftewel pseudowetgeving zoals regels uit beleidsnota's ed. Zie verder: F.H. Kistenkas, *Problemen van regelgeving*, Vermande Lelystad 1994.

Methode

Om antwoord te kunnen geven op bovengenoemde kennisvragen werden twee stappen gezet. Voortdurend was daarbij onderzoek van jurisprudentie, nieuwe wetgeving en rechtsliteratuur noodzakelijk.

Stap 1 Jurisprudentie

De eerste stap was een analyse van de jurisprudentie, een juridische analyse van nieuwe Wro-wetgeving en het bijhouden en analyseren van de rechtsliteratuur op het gebied van het ruimtelijke ordeningsrecht. De jurisprudentieanalyse bestond in dit geval uit verzamelen, bestuderen en in Excel verwerken van uitspraken van de raad van state over onderstaande landschapsbeleidscategorieën. In Excel werd een vaste classificatie aangehouden:

- 1) *Vindplaats uitspraak*
- 2) *Gemeente*
- 3) *Beleidscategorie*
- 4) *Type ruimtelijke ontwikkeling* (cf. WOt N&M-belevingsonderzoek)
- 5) *Casus* (verkorte zaaksweergave)
- 6) *Dictum* (verkorte weergave hoofdzaken van de rechterlijke uitspraak)

De classificatie van ruimtelijke ontwikkelingen (type RO) werd uit het belevingsonderzoek van PBL en WOt Natuur & Milieu gehaald (i.e. het onderzoek van Van der Wulp *et al*, *Krassen op het landschap*, WOt-paper 1, december 2009) en als 'type RO' in het Excel-bestand verwerkt. Voorbeelden van voorkomende categorieën zijn: bedrijventerreinen, windturbines in cluster of lijnopstelling, woningen, kassen en golfbanen.

De beleidscategorieën bestaan uit:

- 1) *Generiek landschapsbeleid*
 - bundeling verstedelijking
 - bundeling intensieve vormen landbouw (glas, ivh, boomteelt, bollenteelt, champignonteelt)
 - SER-ladder bedrijfsterreinen
 - visuele verstoring; grootschalige bedrijfsbebouwing waaronder agrarisch, infrastructuur waaronder hoogspanningsleidingen
- 2) *Nationale Landschappen*
 - kernkwaliteiten
 - migratiesaldo nul
 - grootschalige infrastructuur
 - snelwegpanorama's
- 3) *Rijksbufferzones*
 - bebouwing

Op deze trefwoorden is ook jaarrond gezocht in de database op de website www.raadvanstate.nl.

Stap 2 Handhaving

Stap 2 beoogde inzicht te bieden hoe handhaving van ruimtelijk beleid en landschapsbeleid in het bijzonder in de bestuursrechtelijke praktijk uitwerkt. Het doel was om nader inzicht te krijgen in de bestuurs- en rechtspraktijk van het interbestuurlijk toezicht zoals dat uit de jurisprudentie bij de Raad van State naar voren komt.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de jurisprudentie-analyse van uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) op het gebied van het landschapsbeleid (vgl. stap 1). Hoofdstuk 3 belicht de ontwikkelingen op het gebied van nieuwe i.c. relevante regelgeving en de reactie vanuit de rechtsliteratuur daarop. Hoofdstuk 4 gaat in op de doorwerking van het landschapsbeleid middels het interbestuurlijk toezicht van hogere overheid op lagere overheid (vgl. stap 2). In Hoofdstuk 5 trekken we eindconclusies, en ten slotte in Hoofdstuk 6 doen we aanbevelingen voor nader rechtswetenschappelijk onderzoek in het kader van de planbureaufunctie.

2 Jurisprudentie-analyse landschapsbeleid

2.1 Inleiding

Naast het generieke landschapsbeleid introduceerde de Nota Ruimte in 2006 ook nog het specifieke landschapsbeleid. In een vroeg voorontwerp voor een AMvB Ruimte (de zgn. Sinterklaasversie van december 2009) werd reeds dit specifieke landschapsbeleid juridisch uitgewerkt. Het specifieke landschapsbeleid omvat onder andere twintig Nationale Landschappen met een *ja, mits*-regime: ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt.

In dat eerdere ontwerp voor een AMvB Ruimte (officieel: *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening*, hierna: Barro) troffen we aanvankelijk naast deze Nationale Landschappen ook nog Nationale Snelwegpanorama's en Rijksbufferzones als beleidscategorieën aan. Voorts werd voor het afremmen van ongebreidelde bouw van nieuwe bedrijventerreinen de SER-ladder wettelijk geïntroduceerd en waren er bepalingen over de rood-groen-balans (bundeling verstedelijking) te vinden.² Overigens werd er, naar analogie van de habitattoets, ook nog een landschapstoets (voor alleen de Waddenzee) geïntroduceerd.³

De vraag in dit hoofdstuk is: hoe gaat het deze categorieën van landschappen inmiddels af in de jurisprudentie?

In 2011 is het ruimtelijk beleid door het kabinet Rutte herzien, zoals is te lezen in de ontwerp Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte. In het herziene beleid zijn de Nationale Landschappen geen rijksbelang meer, maar kunnen de provincies dit beleid zelf voortzetten. Wel wordt er in dit ontwerp een generieke SER-ladder voor het gehele landschap geïntroduceerd. De Rijksbufferzones en Snelwegpanorama's zijn eveneens geschrapt (Zie verder hoofdstuk 3).

2.2 Landschapsjurisprudentie

Bij het nog niet in werking zijn getreden van (een definitieve versie van) de AMvB Ruimte (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) beweegt de landschapsjurisprudentie van de Raad van State zich tussen twee uitersten. In ABRS 15 augustus 2007, 200607728/1 (Groene Hart Alkemade) wordt helemaal niet getoetst, terwijl in ABRS 2 september 2009, 200806316/1 (Noardlike Fryske Wâlden/Noordelijke Wouden) juist heel detaillistisch en verregaand wordt getoetst aan de kernkwaliteiten van het desbetreffende Nationale Landschap.

Deze twee casus zijn exemplarisch voor de huidige landschapsjurisprudentie. Alle andere uitspraken bewegen zich tussen deze twee extremen (zie tekstkaders hierna).

² PBL (2008). *Landschap beschermen en ontwikkelen. Evaluaties en beleidsopties*, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.

³ Deze is vormgegeven naar voorbeeld van de habitattoets voor Natura 2000-gebieden. Cf. F.H. Kistenkas, (2009b). *Landschapstoets*, Vakblad Natuur Bos Landschap 2009-9 (november 2009), p. 28.

Casus Noardlike Fryske Wâlden

In zijn uitspraak van 2 september 2009 (200806316/1) gaat de Raad van State zeer gedetailleerd in op de vraag of de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Noardlike Fryske Wâlden (Noordelijke Wouden) wel voldoende geborgd zijn in een bestemmingsplan van de gemeente Tytsjerksteradiel. Na een zeer uitgebreide en integrale toetsing aan de kernkwaliteiten oordeelt de rechter dat dit niet het geval is en vernietigt hij de goedkeuring van dit bestemmingsplan door de provincie Fryslân.

De cruciale rechtsoverweging in deze uitspraak is r.o. 2.5.2:

Met betrekking tot het behoud of de versterking van de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap de Noordelijke Wouden, voor zover gelegen in het plandeel Kaetsjmuoiwei, overweegt de Afdeling dat uit het plan niet duidelijk wordt hoe daarin wordt voorzien. Binnen de kenmerkende oost-west georiënteerde strokenverkaveling hebben drie bouwvlakken met de bestemming W(d)3 in het plandeel een verkaveling in noord-zuidrichting. Voorts hebben de gronden met de kenmerkende elzensingels enkel de bestemming "Groenvoorzieningen" gekregen en zijn deze niet voorzien van de aanduiding "landschappelijke waarden van het woudenlandschap" in samenhang met een aanlegvergunningvereiste, zoals elders in het plan opgenomen. Het college heeft in het bestreden besluit weliswaar gesteld dat het gemeentebestuur voldoende instrumenten ter beschikking heeft om de handhaving van de singels te garanderen, doch dit niet nader onderbouwd. De enkele omstandigheid dat de elzensingels op gemeentegrond liggen is daarvoor onvoldoende, terwijl ook een kapvergunningstelsel, dat een ander toetsingskader kent, niet voorziet in het behoud van de elzensingels. Ter zitting is gebleken dat de belangrijkste elzensingel in het plandeel inmiddels is verdwenen en dat de overige singels worden aangetast. Weliswaar is in het bestreden besluit de verwachting uitgesproken dat, voor zover de bestaande beplanting niet handhaafbaar is, de raad zorg draagt voor een andere oplossing die de inpassing van het woongebied garandeert, doch ter zitting is niet gebleken in hoeverre hierin wordt voorzien. Gelet hierop is onduidelijk hoe het college het behoud van de kernkwaliteiten in het plandeel ziet. Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat het standpunt van het college, dat het woongebied Kaetsjmuoiwei kan worden ingepast binnen de landschappelijke kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap de Noordelijke Wouden, niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering.

In de Noordelijke Wouden-zaak (ABRS 2 september 2009, 200806316/1) wordt door de rechter zeer uitvoerig getoetst aan de kernkwaliteiten van dit Nationaal Landschap: de kenmerkende oost-west strokenverkaveling zoals deze ook in de Nota Ruimte wordt genoemd is in het bestemmingsplan niet aangehouden en de kenmerkende elzensingels zijn met de bestemming 'Groenvoorzieningen' zonder aanlegvergunningvereiste onvoldoende beschermd. Een algemeen kapvergunningstelsel vindt de rechter onvoldoende voor handhaving van deze elzensingels.

Deze uitspraak contrasteert met de tot dan toe gebruikelijke landschapsjurisprudentie waarin helemaal niet (of hooguit slechts zeer marginaal: 'in redelijkheid heeft het college tot zijn besluit kunnen komen') werd getoetst aan kernkwaliteiten. Kenmerkend voor de gebruikelijke landschapsjurisprudentie is de zaak van de recreatiewoningen in het Groene Hart uit 2007.

Casus Groene Hart

In ABRS 15 augustus 2007, 200607728/1 (Groene Hart Alkemade) wordt de verleende bouwvergunning voor 74 zomerwoningen door de rechter in stand gelaten ondanks openheid een kernkwaliteit is in het Groene Hart. Toetsing is echter niet mogelijk omdat de gemeente 'niet gebonden aan rijksbeleid' is (zie ook: ABRS 5 oktober 2011, 201002323). De Nota Ruimte is immers geen wetgeving. De AMvB Ruimte zou dat wel geweest zijn, maar gold toen nog niet.

De cruciale rechtsoverweging in deze uitspraak is r.o. 2.4.5.2:

De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het bouwplan niet bijdraagt aan versterking van de grote mate van openheid en het veenweidekarakter die in de Nota als kernkwaliteiten van het Hollands-Utrechts veenweidegebied zijn gedeut, noch dat het bouwplan die kernkwaliteiten behoudt. Daaraan heeft zij terecht ten grondslag gelegd dat de hoogte van de zomerwoningen, waardoor vanaf verschillende plaatsen het zicht op de omgeving wordt onttrokken, en de aanleg van een dichtere en hogere groenstrook, bedoeld om het zicht op de zomerwoningen te ontnemen, aantasting van de openheid van het gebied en van het veenweidekarakter meebrengt.

De rechtbank heeft aan het vorenstaande evenwel ten onrechte de conclusie verbonden dat de ruimtelijke onderbouwing niet voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld. De strijd die in zoverre met de Nota bestaat, hoeft niet tot dat oordeel te leiden. De kernkwaliteiten van het Hollands-Utrechts veenweidegebied zijn in de Nota, evenals de andere daarin opgenomen beslissingen, niet als concrete beleidsbeslissing als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, van de WRO aangewezen. Buiten zodanige beslissingen is het college niet gebonden aan rijksbeleid, maar dient het daarmee slechts rekening te houden. De Nota brengt dit zelf ook tot uitdrukking door te vermelden dat de daarin gemarkeerde beslissingen door de rijksoverheid tot uitgangspunt worden genomen en aan provincies en gemeenten wordt gevraagd in hun beleid rekening daarmee te houden.

Deze laatste benadering komt in de landschapsjurisprudentie verreweg het meeste voor. Ruim vier jaar later komen we nog steeds dezelfde rechtsoverwegingen tegen als in de zaak-Alkemade. Zo wordt in ABRS 5 oktober 2011, 201002323 (Bestemmingsplan 'Versteeglaan Groenekan, De Bilt) ook weer gezegd dat de gemeente niet gebonden is aan beleid. De 'openheid' als kernkwaliteit in het Groene Hart is ook in deze zaak weer slechts rijksbeleid van de Nota Ruimte, waaraan de rechter niet kan toetsen. De rechter kan wel aan rechtsregels toetsen, maar niet aan beleid(sregels). De casus Noardelijke Fryske Walden (wel rechterlijke toetsing) is het andere uiterste, die evenwel weinig voorkomt.

Ook voor andere categorieën van landschapsbeleid zien we deze twee uitersten. Zo werd in ABRS 13 januari 2010, 200901407/1 (Werklandschap Aalten-West) over de SER-ladder voor nieuwe bedrijventerreinen gezegd dat deze (nog) niet in een wet was vastgelegd zodat een bestuursorgaan zich daar dan ook niet aan hoefde te houden. De rechter oordeelt: "Voorts was (...) de SER-ladder ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet in een AMvB vastgelegd zodat geen verplichting bestond de hierin vervatte punten in acht te nemen" (r.o. 2.4.2).

Hier wordt dus in wezen de (inwerking)trekking van de) AMvB Ruimte oftewel Barro node gemist; er wordt zonder vastlegging van de SER-ladder in wetgeving niet tot rechterlijke (na)toetsing overgegaan. Een AMvB geldt staatsrechtelijk als wetgeving. Door dit gebrek aan juridische binding en doorwerking kan ook niet handhaving worden afgedwongen.

Zonder juridische sturing middels afdwingbare wetgeving zoals een AMvB en/of PRV blijkt het landschapsbeleid ook in deze casus krachteloos. Deze uitspraak ligt volledig in lijn met de Groene Hart-zaak uit 2007.

Wanneer de kernkwaliteiten zullen zijn vastgelegd in een nieuwe provinciale ruimtelijke verordening (PRV) kan de rechter een (ontwerp)bestemmingsplan wel daaraan toetsen. In ABRS 18 mei 2011, 201001013 (gemeente Losser en Nationaal Landschap Noordoost-Twente) was de PRV (hier: de Omgevingsverordening Overijssel van 1 september 2009) net te laat in werking getreden en aldus gaat de rechter niet over tot toetsing aan de PRV (zie rov. 2.4.3: 'Het betoog dat het plan in zoverre in strijd is met de Omgevingsverordening, faalt'). Wel lijkt de rechter vervolgens toch iets verder te gaan met de toetsing van de sportaccommodatie aan de kernkwaliteit van jonge heide- en broekontginningslandschap, maar de toetsing is toch nog vrij marginaal: geen 'onevenredige aantasting van de landelijke omgeving' (rov. 2.4.7).

In de nabije toekomst kan de toetsing aldus minder marginaal worden, wanneer er (al dan niet getrapt middels de Barro) provinciale ruimtelijke verordeningen (PRVs) in werking zijn getreden en de nieuwe ontwerpbestemmingsplannen niet meer onder het PRV-overgangsrecht vallen en aan deze provinciaal wettelijke regels moeten voldoen.

2.3 Marginale rechterlijke natoetsing

Alle landschapsjurisprudentie blijkt zich dus tussen de uitersten in te begeven zoals in paragraaf 2.1. beschreven. Meestal wordt evenwel slechts zeer oppervlakkig getoetst; dus meer in de richting van de Alkemade-zaak. Dit heet in juridisch jargon *marginale toetsing* en wil zeggen dat er in wezen niet inhoudelijk door de rechter wordt getoetst, maar alleen gekeken wordt of het bestuursorgaan een *niet onaannemelijk* standpunt inneemt of *in redelijkheid* heeft kunnen besluiten (zie tekstkader hierna).

Marginale toetsing

Marginale rechterlijke toetsing is een juridische *terminus technicus* voor een afstandelijke en zeer beperkte rechterlijke toetsingsmethodiek. In wezen is het slechts een toetsing op de redelijkheid van het overheidsbesluit. Gesproken wordt ook wel van redelijkheidstoetsing of willekeurstoetsing.⁴ De rechter erkend daarmee de (grote mate van) beleidsvrijheid van het bestuursorgaan en wil ook niet op de (politieke) stoel zitten van dit bestuursorgaan.

Deze grote mate van beleidsvrijheid wordt soms ook met betrekking tot het landschapsbeleid door de rechter nog eens expliciet in herinnering gebracht; dit gebeurt bijvoorbeeld in ABRS 19 mei 2010, 200808112 (generiek landschapsbeleid en visuele verstoring agrarische bebouwing Best): aan de gemeenteraad komt bij de vaststelling van een bestemmingsplan 'een grote beleidsvrijheid' toe.

Er wordt bij marginale toetsing slechts gekeken of er een redelijke belangenafweging door het bestuursorgaan is verricht. Tegenover deze beperkte marginale toetsing staat een volle of *integrale* toetsing. Een bestuurlijke weging is dan niet genoeg; de rechter eist dat het bestuursorgaan alle wettelijk voorgeschreven toetsingsstadia heeft doorlopen (vgl. bijvoorbeeld de vijf stadia van de habitattoets ex art. 19d e.v. Nbw of de *ja, mits*-toets voor Nationale Landschappen). De rechter laat via marginale 'toetsing' dus een grote beleidsruimte aan het bestuursorgaan. Veelal vindt er in wezen helemaal geen of heel weinig rechterlijke natoetsing plaats.

⁴ F.H. Kistenkas, *Problemen van regelgeving*, Lelystad 1994, p. 39 e.v.

Zo wordt bij de aanleg van een golfbaan in het Groene Hart in ABRS 18 november 2009, 200808109/1 (Groene Hart en golfbaan Vianen) slechts gezegd dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat het standpunt van het college onjuist zou zijn. Er wordt niet inhoudelijk en gedetailleerd op kernkwaliteiten getoetst. In ABRS 2 september 2009, 200805625/1 (Laag Holland) en ABRS 22 juni 2011, 200905028 (Regionaal Bedrijventerrein Hoeksche Waard) oordeelt de rechter over de voorwaarden voor de kernkwaliteit van 'grote openheid' dat het bestuursorgaan zich "in redelijkheid" op het standpunt heeft kunnen stellen dat deze niet aangetast wordt. Ook hier wordt niet gedetailleerd ingegaan op de kernkwaliteiten en integraal getoetst volgens het *ja, mits*-regime voor Nationale Landschappen. Dezelfde afstandelijke marginale toetsingswijze vinden we ook weer terug in ABRS 10 februari 2010, 200900437 (Laag Holland; woningbouw gemeente Waterland): de rechter ziet 'geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de ter plaatse voorziene woningbouw op zich niet leidt tot een aantasting van het Nationaal Landschap Laag Holland'.

Ook met betrekking tot de SER-ladder voor aanleg van bedrijventerreinen en Rijksbufferzones zien we de ABRS marginaal toetsen. In ABRS 24 februari 2010, 200905632 (hogere bebouwing bestaand bedrijventerrein Heerhugowaard) volstaat de ABRS met de constatering dat de gemeente in redelijkheid aan het (SER-ladder) beleid heeft kunnen vasthouden en in ABRS 24 februari 2010, 200904021 (geen bedrijfswoning nabij jachthaven Landsmeer in Rijksbufferzone Amsterdam-Purmerend) kon de gemeente in redelijkheid belang hechten aan beleid gericht tegen verder verdichting van het buitengebied met woningen.

2.4 Limitatief-imperatieve stelsel (LIS)

In wezen toetst de rechter bij een marginale toetsing dus inhoudelijk niet, terwijl dit in de Noordelijke Wouden-zaak nu juist wel gebeurt. Is er een verklaring voor deze tweedeling denkbaar?

Bij de zomerwoningen in het Groene Hart (gemeente Alkemade) ging het om de verlening van een bouwvergunning door de gemeente Alkemade, terwijl het bij de andere zaken om het al dan niet terecht verlenen van goedkeuring door de provincie aan een bestemmingsplan ging. Bij de gemeentelijke reguliere bouwvergunningverlening geldt het zogenoemde limitatief-imperatieve stelsel (tot oktober 2010: art. 44 Woningwet, daarna art. 2.10 Wabo), kortweg ook wel LIS genoemd.⁵ De reguliere bouwvergunning mag alleen (limitatief) en moet (imperatief) worden geweigerd, indien het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan en de andere eisen uit de Wabo. Hoofregel is dat voor een bouwwerk een vergunning nodig is (de bekende bouwvergunning, thans *omgevingsvergunning* voor bouwwerken). De belangrijkste toetsingsgrond bij de bouw/omgevingsvergunning is in strijd met het vigerende bestemmingsplan. De Wabo bevat voor de reguliere bouwvergunning het limitatief-imperatieve stelsel (LIS) van weigeringsgronden. De reguliere bouwvergunning mag alleen en moet worden geweigerd, indien het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, het Bouwbesluit (een AMvB met bouwtechnische regels), de gemeentelijke bouwverordening, redelijke eisen van welstand of wanneer op grond van de Monumentenwet of een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening een vergunning is vereist en deze niet is verleend. Na inwerkingtreding van de nieuwe Wro zijn aan dit rijtje nog de provinciale ruimtelijke verordening (PRV), AMvB, beheersverordening, projectbesluit en inpassingsplan toegevoegd.

De bouw/omgevingsvergunning zou men aldus een *gebonden beschikking* kunnen noemen.⁶ Er is dan voor de rechter ook geen mogelijkheid om aan wat anders te toetsen dan deze limitatieve rechtsbronnen. Dat verklaart dat de Raad van State in de Alkemade-zaak niet ter toetsing de Nota

⁵ F.H. Kistenkas, *Recht voor de groene ruimte*, Wageningen 2008, p. 26 e.v.

⁶ M.N. Boeve, V.M.Y. van 't Lam, *Omgevingsrecht*, Groningen 2009, p. 176 e.v. en M.A.M.C. van den Berg, A.G. Bregman & M.A.B. Chao-Duivis (red) *Bouwrecht in kort bestek*. IBR, Den Haag, 2004.

Ruimte met zijn kernkwaliteiten voor Nationale Landschappen erbij kan halen. Er kan immers alleen maar gekeken worden naar limitatieve rechtsbronnen zoals bestemmingsplan en tegenwoordig ook PRV en AMvB en de AMvB Ruimte was destijds nog niet van kracht.

Is de Alkemade-zaak juridisch op zichzelf nog wel verklaarbaar met behulp van het LIS, de andere uitspraken van soms heel veel toetsing en soms slechts marginale toetsing is daarmee nog niet verklaarbaar. Waarom wordt in de Noordelijke Wouden-zaak zeer nauwgezet getoetst aan de kernkwaliteiten en in de zaken van de golfbaan Vianen en Laag Holland slechts marginaal? Natuurlijk moet men altijd rekening houden met de mogelijkheid van een eenmalige uitschieter (een zogenoemde *hapax*). De Noordelijke Wouden-zaak zou hier dan de *hapax* zijn. Wellicht is er gewoon ook sprake van zwalkende jurisprudentie: de Raad van State is misschien nog op zoek naar een vaste jurisprudentiële lijn. Wellicht is dat hier ook zo. Wil men echter geen of slechts marginale toetsing uitsluiten dan moet men zorgen voor juridisch harde regels. Er zal dan in wetgeving (bijvoorbeeld wetgeving van de Kroon, zoals een AMvB) naar het *ja, mits*-regime en de kernkwaliteiten of de SER-ladder verwezen moeten worden.

Een beleidsnota (Nota Ruimte), een streekplan of structuurvisie is geen wet en heeft juridisch gezien dus geen bindende kracht en dwingende werking. Een AMvB heeft dat wel.⁷ De les van de Alkemade-casus is dus duidelijk: zorg voor juridische hardheid en hou het LIS in de gaten anders wordt het niks met het landschapsrecht. De rechter kan dan immers niet voluit toetsen en handhaving kan niet in rechte afgedwongen worden.

2.5 Zwalkende jurisprudentie

Ook al ziet men de uitspraak inzake de Noordelijke Wouden als een *hapax*, dan nog is met alleen het LIS niet de prille (en wellicht daarom nog zwalkende) jurisprudentie volledig te verklaren. Dat de rechter nog zoekende is naar de vaste jurisprudentiële lijn moge blijken uit twee vergelijkbare casusposities die betrekking hebben op het hetzelfde landschappelijke toetsingskader (nl. de SER-ladder inzake vestiging van bedrijventerreinen) en die beiden over provinciale goedkeuring van het bestemmingsplan gaan. De uitspraken zijn bovendien uit dezelfde periode van begin 2010: er zit maar een paar weken tussen.

Aaltense zaak

In de ook boven reeds genoemde zaak rond het Aaltense bedrijventerrein (ABRS 13 januari 2010, 200901407) overweegt de Raad van State dat de SER-ladder nog niet in een algemeen verbindend voorschrift zoals een AMvB (= wetgeving) verankerd is zodat geen verplichting bestond de hierin vervatte punten in acht te nemen. In deze casus dus geen enkele toetsing. Een paar weken later wordt echter wel overgegaan tot toetsing aan de SER-ladder. Het betreft dan het bedrijventerrein Zandhorst nabij Heerhugowaard (ABRS 24 februari 2010, 200905632). De rechter oordeelt de verhoging van de bebouwing in overeenstemming met de SER-ladder. Weliswaar lijkt de rechter ook hier uiteindelijk marginaal te toetsen, maar deze rechterlijke natoetsing is altijd nog meer dan helemaal geen toetsing zoals in de Aaltense zaak.

Uit deze twee goed vergelijkbare casusposities blijkt dat de rechter toch nog zoekende is. Het LIS kan hier niet als excuus worden ingeroepen (beiden gaan over goedkeuring van bestemmingsplannen).

⁷ F.H. Kistenkas, *Recht voor de groene ruimte*, Wageningen 2008, p. 52/3.

2.6 Casuïstiek en dicta: geen rechterlijke toetsing aan landschapswaarden zonder wettelijke verankering

Alle landschapsuitspraken geven aan dat de lagere overheid (i.e. altijd de gemeente, behalve bij het tracébesluit-A2 van ABRS 4 mei 2010) in rechte niet gebonden is aan beleid van de centrale overheid. Door het overgangsrecht van de nieuwe Wro per 1 juli 2008 heeft de Nota Ruimte weliswaar de status gekregen van rijksstructuurvisie, maar de nota blijft aldus juridisch de status behouden van beleidsregelgeving niet zijnde wetgeving met de status van recht (algemeen verbindende voorschriften waar in rechte een beroep op gedaan kan worden). Een (beleids)nota is immers geen wetgeving.

Lokale overheden zijn aldus niet gebonden aan beleidsnota's of structuurvisies zoals de Nota Ruimte, maar zijn slechts gebonden aan rechtsregels in AMvB en/of PRV (zogenoemde *algemeen verbindende voorschriften*, in juridisch jargon: av's). Zolang deze regels er nog niet zijn, kan de burger zich bij de rechter nergens op beroepen en is rechterlijke toetsing niet mogelijk. Alleen av's zijn in rechte inroepbaar en leveren dus rechterlijke toetsbaarheid op. Hooguit wordt thans slechts marginaal 'getoetst': enkel op de vraag of de gemeente in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.

Dit blijkt trouwens altijd zeer snel al het geval te zijn. Zo is in ABRS 12 augustus 2010 (Haaren en Het Groene Woud) een juridisch nietszeggende verwijzing in de (niet bindende) plantoelichting naar een landschapsplan al voldoende om te kunnen zeggen dat de gemeente in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen.

De enige uitzondering op deze tot nu toe vaste jurisprudentiële lijn is, zoals reeds in Hoofdstuk 2 gezegd, de uitspraak ABRS 2 september 2009 (Noordelijke Wouden) waarin wel *volle toetsing* aan kernkwaliteiten plaatsvindt. Deze uitspraak is kennelijk een zogenoemde *hapax* (eenmalige uitspraak) en mogelijk zelfs een *lapsus* (foute uitspraak).

Er vindt dus tot op heden geen volle rechterlijke toetsing aan landschapswaarden plaats. In wezen zijn we in afwachting van een AMvB Ruimte en/of de PRVs die op basis daarvan opgesteld moeten gaan worden.

2.7 Tussenconclusies

De huidige jurisprudentie van de Raad van State over het landschapsrecht beweegt zich tussen twee uitersten. In ABRS 15 augustus 2007, 200607728/1 (Groene Hart) wordt helemaal niet getoetst, terwijl in ABRS 2 september 2009, 200806316/1 (Noordelijke Wouden) juist heel detaillistisch en verregaand wordt getoetst aan de kernkwaliteiten van het desbetreffende Nationale Landschap. De laatste uitspraak is echter uitzonderlijk.

Uit de landschapsjurisprudentie met zijn niet of veelal slechts marginale toetsing blijkt intussen wel dat AMvB Ruimte, zijnde wetgeving (van de Kroon), node gemist wordt. Kernkwaliteiten en SER-ladders kunnen straffeloos genegeerd worden zolang zij niet van een wettelijke basis worden voorzien. De AMvB Ruimte voorziet het landschapsbeleid van in rechte afdwingbare, juridische sturingsmogelijkheden en van een integrale, rechterlijke toetsingsmogelijkheid.

Zonder juridische sturing middels afdwingbare wetgeving zoals een AMvB blijkt het landschapsbeleid bij de rechter vooralsnog krachteloos. Door de voorgenomen decentralisatie van het landschapsbeleid door het kabinet Rutte zijn er geen algemene regels voor landschap opgenomen in de nieuwe ontwerp AMvB Ruimte. Dat betekent dat juridische sturing voor landschap nu volledig aankomt op provinciale (plan)wetgeving.

3 Ontwikkelingen regelgeving

3.1 Algemeen

De jurisprudentie en regelgeving voor het landschapsbeleid stond gedurende 2010 en 2011 enerzijds stil in verband met het lange uitblijven van (een definitieve versie van) de AMvB Ruimte, maar liet anderzijds toch enkele ontwikkelingen zien.

Relevant voor de verdere ontwikkeling van het landschapsrecht zijn naar onze mening de nieuw geïntroduceerde relativiteitseis in het bestuursrecht (Chw en wetsontwerp aanpassing Awb), de ontwerp-AMvB Ruimte (AMvB/Barro, 2011) en de discussie over de beweerdelijke ongrondwettigheid van de AMvBs en PRV op basis van de nieuwe Wro.

3.2 Relativiteitseis

De Crisis- en Herstelwet (Chw) introduceerde in 2010 het relativiteitsvereiste als extra eis voor de bestuursrechter om overheidsbesluiten te kunnen vernietigen. In het privaatrecht bestond deze eis al langer (onrechtmatige daad ex art. 6:162 BW e.v.), maar art. 1.9 Chw stelt nu ook in het publiekrecht deze relativiteitseis. Ingevolge art. 1.9 Chw dient de bestuursrechter een overheidsbesluit niet te vernietigen op de grond dat het in strijd is met het recht, indien deze rechtsnorm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Hoewel de overheid in strijd met het recht gehandeld heeft, gaat deze toch vrijuit omdat het niet ten opzichte van de desbetreffende appellant in strijd met het recht heeft gehandeld.

In toekomstige jurisprudentie kan het dus gaan voorkomen dat een beroep van een burger op een rechtsnorm (bijvoorbeeld een in een PRV inmiddels vastgelegde kernkwaliteit voor het landschap) door de rechter toch wordt gepasseerd omdat die norm niet zijn of haar belang beschermt. De rechter zou dan bijvoorbeeld kunnen opmerken dat de desbetreffende burger (of de desbetreffende groep burgers zoals bij een milieuorganisatie) niet in het gebied woonachtig is of dat de kernkwaliteit een bepaalde soort of habitatype beschermt en niet die burger. Het is echter nog onduidelijk hoe de rechter uiteindelijk met deze nieuwe eis zal omgaan.

In ABRS 19 januari 2011 (201006426; bestemmingsplan woongebied Elzenbos, gemeente Brummen) betrof het een afstandsnorm uit een milieuzone tussen nog op te richten woningen (ongeveer 740 nieuwe woningen) en een bedrijf. De appellanten kwamen op voor het belang van behoud van hun woonomgeving. Omdat de indicatieve afstandsnorm met het oog op een goede ruimtelijke ordening een ander belang zou dienen dan de belangen van appellanten, kon het niet juist toepassen van de afstandsnorm toch niet leiden tot rechterlijke vernietiging van het besluit van de gemeente.

Dit is iets later wat genuanceerd voor zover het 'verweven belangen' betreft. In ABRS 13 juli 2011 (201008514/1/M3; bestemmingsplan Tuibrug, gemeente Hoorn) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat als naar aanleiding van een beroep van omwonenden, een bestemmingsplan in strijd wordt geacht met de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998), het relativiteitsvereiste niet aan gegrondverklaring van het beroep in de weg staat. Volgens de Afdeling hebben de bepalingen van de Nbw met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. "Maar de belangen van appellanten bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan het Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zijn in dit geval zo verweven met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te

beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

In de rechtsliteratuur is er op gewezen dat het Duitse relativiteitsvereiste inmiddels al tot beperkingen voor milieuorganisaties heeft geleid (Jans, 2009 en Jans & De Graaf in hun annotatie bij ABRS 19 januari 2011, M&R 2011, 86). Mogelijk is dat in strijd met Europees (Richtlijn 2003/35) en internationaal recht (Verdrag van Aarhus). Desalniettemin beoogt men in Nederland deze nieuwe extra eis permanent te maken middels een aanpassing in de Awb (een nieuw in te voeren art. 8:69a Awb maakt a.h.w. art. 1.9 van de aanvankelijk als tijdelijk bedoelde Chw permanent).

Ons inziens zou in het publiekrecht de rechtsvinding aan de hand van publiekrechtelijke normen centraal moeten staan en niet de vraag *wie* zich op een publiekrechtelijke norm beroept. Anders dan in het privaatrecht gaat het in het publiekrecht niet om particuliere belangen maar om het algemeen belang en rechtmatige overheidsgezagsuitoefening is in het belang van iedereen.

Ook in de rechtsliteratuur is deze 'experimentele' introductie van het relativiteitsvereiste omstreden. Het tast de publiekrechtelijke rechtsbescherming aan.⁸

3.3 Voortgaande centralisatie RO ongrondwettig?

Ook werd in de verslagperiode in de juridische vakliteratuur de grondwettigheid van de nieuwe Wro-instrumenten van PRV en AMvB betwist. Deze instrumenten zouden als 'doorzettingsmacht' in strijd met art. 124 Grondwet (Gw) zijn, daar zij de gemeentelijke autonomie zouden aantasten (Jonkhout, 2010). Gesproken wordt ook wel van 'permanente voogdij' van hogere overheid over lagere (Teunissen, 2009).

Staatsrechtelijk heeft echter volgens ons de centrale overheid het bestuurlijk primaat en art. 124 Gw spreekt naast autonomie (ofwel 'huishouding') die aan gemeenten wordt overgelaten (lid 1), in lid 2 ook nog van verplichtend medebewind. Regeling en bestuur kunnen van gemeenten worden 'gevorderd bij of krachtens de wet'. De Wro en ook de AMvB Ruimte (krachtens de wet in delegatie opgesteld) kunnen dus constitutioneel de autonomie van gemeenten beperken. Wat 'overgelaten' wordt is dan als residu de gemeentelijke autonomie (Kistenkas, 1994).

De oude WRO legde het legislatieve zwaartepunt bij de gemeente, de nieuwe Wro geeft alle lagen nu een kans. Alle bestuurslagen kunnen bestemmingsplannen en bindende regels maken: rijksinpassingsplan, provinciaal inpassingsplan en gemeentelijk bestemmingsplan resp. AMvBs, PRVs en beheersverordeningen. Door algemene regels kunnen Rijk (middels AMvBs) en provincie (middels PRVs) rechtstreeks invloed uitoefenen op de gemeentelijke bouw/omgevingsvergunningverlening. Dat is naar onze mening helemaal nieuw in het bouwrecht.

Voor de provincie heeft er veel instrumentarium bijgekregen. Het lijkt wel op een dialectiek van *these* (gemeentelijk zwaartepunt in oude WRO), *antithese* (alle overheden kunnen aan RO doen in nieuwe Wro) en een mogelijke *synthese* in een toekomstige omgevingswet waarbij de centrale en regionale overheid de RO meer kunnen gaan domineren.

Van ongrondwettigheid is volgens ons evenwel geen sprake.

⁸ Vgl. J.H. Jans, *Vloeibare rechtsbescherming*, in: *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen ELP 2009, p. 327-342. H. Tolsma, K. de Graaf, J. Jans, *The rise and fall of access to justice in the Netherlands*, *Journal of Environmental Law* 2009-21, p. 309-321 en *De valkuilen van de Chw*, 20 mei 2011 (www.sconline.nl)

Ook De Gier⁹ ziet in de Gw geen dam tegen centralisatie van de RO-wetgeving. Hij constateert een voortgaande centralisatie van het ruimtelijk bestuursrecht: 'een centralisatie in de ruimtelijke ordening die tot op heden zijn weerga niet kent'. Met de inwerkingtreding van de oude WRO in 1965 kwam het zwaartepunt weliswaar bij de gemeente te liggen (alleen zij konden met haar bestemmingsplannen de burger binden), maar sindsdien is - en dan vooral de afgelopen twintig jaar - door de wetgever voortdurend gekozen voor 'beduidende centraliserende keuzen'.

Naast reeds oudere wetten als de Tracéwet, Reconstructiewet en Nimby-wet valt uiteraard vooral te denken aan de nieuwe Wro met zijn inpassingsplannen van provincie en Rijk, de algemene regels van PRV en AMvB en de reactieve bevoegdheid. Niet alleen de wetgever centraliseert, maar ook de jurisprudentie geeft daar rugdekking aan: 'De rechter blijkt zich in zijn beoordeling zeer marginaal op te stellen wanneer een appelland bestrijdt dat in casu van een bovengemeentelijk belang sprake is of kan zijn'. De provincie of het Rijk kan aldus gemakkelijk ingrijpen en als doorzettingmacht binnen de RO fungeren.

Om aan alle eventuele onzekerheid een einde te maken wordt in een nieuw wetsontwerp *Wro-Spoedwet* het provinciaal medebewind expliciet als mogelijkheid bevestigd.¹⁰

Voor verklaarde rijksbelangen- of provinciale belangen is daarmee een tendens zichtbaar in de richting van voortgaande centralisatie en regulering, mogelijk gemaakt door de nieuwe wetgeving. Waar het Rijk (bijvoorbeeld landschap) en provincies geen belangen zien, is juist sprake van een verdere decentralisatie en deregulering van beleid.

3.4 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

In juni 2011 werd er een *ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) gepubliceerd. Daarin werd decentralisatie als beleidsvoornemen geuit ('decentraal, tenzij...') en zou 'vertrouwen in medeoverheden' de basis moeten zijn voor deze decentralisatietendens van 'het meer neerleggen van beslissingen dichterbij de burger'. Het Rijk gaat er vanuit dat nationale belangen door lagere overheden als vanzelf goed zouden worden behartigd. In de *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*¹¹ wordt er echter op gewezen dat vooral bij kleine gemeenten de waarborging van het ruimtelijk relevante beleid tekort schiet door onvoldoende prioriteit, capaciteit en/of kennis en dat dit vertrouwen in de lagere overheid dus risico's inhoudt. Een ander onderzoek gaf ook al het beeld van gemeenten die de complexiteit van de ruimtelijke ordening niet aankunnen en het opstellen van ruimtelijke plannen en zelfs ook al het juridisch afhandelen van bezwaarschriften en zienswijzen steeds vaker uitbesteden aan dure adviesbureaus. Decentralisatie ofwel *downscaling* leidt met andere woorden tot *outsourcing*. Dat uitbesteden van bestemmingsplanprocessen houdt bovendien ook het gevaar in dat deze steeds meer uit de publieke sfeer worden weggezogen.¹²

Ook hier lijkt te gelden: vertrouwen is goed, controle is beter. Maar in de SVIR wordt daarentegen juist aangekondigd dat het Rijk bestemmingsplannen niet zal controleren en toetsen op correcte doorwerking van nationale belangen (SVIR, p. 72). Kennelijk wordt dit overgelaten aan provincies (via bijvoorbeeld de reactieve aanwijzing en vernietiging).

⁹ A.A.J. de Gier, *Kan het tij worden gekeerd? Inhoeverre is de weg terug naar een gedecentraliseerde ruimtelijke ordening begaanbaar?* in: Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid, RLI Den Haag 2011, p. 9 e.v.

¹⁰ Zie *Ontwerp-Nota van Toelichting AMvB Ruimte*, p. 8. Gesproken wordt hier ook van de provincie als schakelfunctie.

¹¹ R. Kuiper, D. Evers, *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, PBL Den Haag 2011, p. 45.

¹² J. Grijzen, *Outsourcing planning. What do consultants do in regional spatial planning in the Netherlands*, Amsterdam University Press 2010 en F.H. Kistenkas, *Ruimtelijke ordening uitbesteden?*, Openbaar Bestuur 2011-6/7, p. 29-30.

Werkelijke juridische borging van de SVIR kan dan alleen nog geschieden via aanvullingen met rechtstreeks doorwerkende bepalingen op de AMvB Ruimte oftewel het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), die tegelijkertijd met de SVIR in juni 2011 in conceptvorm uitkwam.

Generiek regime: Bro-ladder

De *ontwerp-SVIR* van juni 2011 introduceert (naar voorbeeld van de SER-ladder) voor 'zorgvuldige benutting van ruimte' een drietredige ladder voor alle ruimtelijke besluiten: een generieke ladder dus (in te voegen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), in nieuw art. 3.1.6 Bro). De *ontwerp-Nota van toelichting* geeft daarbij aan dat het dan gaat om slechts een motiveringsvereiste (onderbouwing van nut en noodzaak middels processtappen). De SVIR spreekt van 'een procesvereiste' (SVIR, p. 49).

Wellicht gaat het alsdan om slechts een formele zorgvuldigheid (zorgvuldige voorbereiding van bestemmingsplannen) die toch al gold ex art. 3:2 Awb: dit is geen inhoudelijk (materieel) beginsel van behoorlijk bestuur doch slechts een formele vereiste. Genoeg lijkt het enkele motiveren in de toelichting van het ruimtelijk plan hoe rekening is gehouden met de drie stappen: (a) het voorzien in regionale of intergemeentelijke vraag (b) mogelijkheden binnen bestaand bebouwd gebied en (c) passende ontsluiting. Dit is *de iure*, dus slechts een inspanningseis en niet een inhoudelijke resultaatsverplichting.

De vraag is nu of en zo ja hoe de rechter dit nader jurisprudentieel gaat invullen en natoetsen.¹³ Dat kan stringent gebeuren (zgn. integrale toetsing), maar het kan ook slechts marginaal gebeuren.

Specifieke regimes

Alhoewel de Nationale Landschappen worden afgestoten (niet: afgeschaff) naar de provinciale overheden en de Rijksbufferzones en Snelwegpanorama's zelfs helemaal zijn geschrapt, introduceert de ontwerp-AMvB Ruimte toch enkele extra *nee*, *tenzij* en *ja*, *mits*-rechtsregimes.

Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

Zo wordt aan de EHS op land, die voordien slechts planologisch beschermd was, nu ook juridische bescherming gegeven via een *nee*, *tenzij*-regime in art. 2.10.5 van de ontwerp-AMvB-Ruimte. Deze moet in PRVs worden uitgewerkt (zgn. getrapte doorwerking).

Waddenzee

Ook wordt er een *nee*, *tenzij*-regime gegeven aan de Waddenzee (art. 2.5.5) voor landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten die al in de AMvB zelf zijn omschreven. Dit betreft dus een eerste landschapstoets. Opgesomd worden onder meer de weidsheid en open horizon, maar ook de 'verdrongen en onderslibde nederzettingen en ontginningssporen, waaronder de dam naar Ameland'. Hier zien we dat toch weer de centrale overheid het voortouw neemt voor een juridisch bindende erfgoedtoets¹⁴.

Er geldt in de Waddenzee zelfs ook nog een zeer stringent *nee*-regime (geen relatief doch een absoluut bouwverbod) voor bijvoorbeeld windturbines (art. 2.5.14) en jachthavens (art. 2.5.17), maar ook voor inpoldering (art. 2.5.7) en vliegvelden (art. 2.5.8).

IJsselmeer

Voor het IJsselmeer gelden relatieve bouwverboden (art. 2.12.2): geen nieuwe bebouwing of landaanwinningen, tenzij... Ook dit is in wezen dus een *nee*, *tenzij*-regime.

¹³ R. Kuiper, D. Evers, *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, PBL Den Haag 2011, p. 12 en 45.

¹⁴ F.H. Kistenkas (2009a). *Naar een juridische erfgoedtoets*, Openbaar Bestuur 2009-6/7, p. 19-21. Zie ook F.H. Kistenkas (2009b). *Landschapstoets*, Vakblad Natuur Bos Landschap 2009-9 (november), p. 28.

Kustfundament

Ook voor het kustfundament geldt een *nee, tenzij*-regime: geen nieuwe bebouwing, tenzij... (art. 2.3.5).

Erfgoederen

Voor de vier landschappelijke erfgoederen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, Limes, Beemster en Stelling van Amsterdam geldt een *ja, mits*-regime (art. 2.13.4) dat lijkt op dat van de Nationale Landschappen (kernkwaliteiten).

Beleidsmatig zijn er dus weliswaar beleidscategorieën geschrapt of afgestoten (naar provinciaal niveau) en wordt als beleidsuitgangspunt (SVIR) ingezet op decentralisatie, maar juridisch gesproken zijn er dus rechtsregimes bijgekomen.

Schematisch zou het komende recht uit het Barro en SVIR als volgt in schema gezet kunnen worden.

	Beleidscategorie	Rechtsregime	Bijzonderheden
<i>Generiek</i>	Bro-ladder voor alle ruimtelijke besluiten: zorgvuldige benutting ruimte	Formele zorgvuldigheid (procesvereiste voorbereiding ruimtelijke besluiten)	Per analogiam art. 3:2 Awb? Jurisprudentie van belang!
<i>Specifiek</i>	Waddenzee	<i>Nee, tenzij</i>	<i>Nee</i> -regime voor windturbines, inpolderingen, vliegvelden en jachthavens
	EHS	<i>Nee, tenzij</i> (via PRV)	
	IJsselmeer	<i>Nee, tenzij</i>	
	Erfgoederen	<i>Ja, mits</i> (via PRV)	
	Kustfundament	<i>Nee, tenzij</i>	relatief bouwverbod (uitzondering voor strandpaviljoens ed.)
	Nationale Landschappen	Geen rijksbelang meer. Naar provincies (kernkwaliteiten in SVIR, p. 91/2; <i>Ja, mits</i> -regime)	
	Rijksbufferzones	exit	
	Snelwegpanorama's	exit	

Tezamen met de nieuwe Wro zou ook deze ontwerpversie van de AMvB Ruimte volgens ons wel eens een verdere centralisering van de ruimtelijke ordening kunnen gaan faciliteren: een transitie van gemeente-georiënteerde RO naar meer regionale en centrale RO (zie daarover paragraaf 3.3 en Hoofdstuk 4).

Het *recht* (wetgeving en rechtspraak) wijst in de richting centralisatie, terwijl het *beleid* (SVIR) juist in omgekeerde richting wenst te wijzen.

4 Interbestuurlijk toezicht

4.1 Preventief toezicht: de reactieve aanwijzing (RA)

Het oude preventieve toezicht van de provincie op ontwerpbestemmingsplannen van de gemeenten (goedkeuring ex art. 28 WRO) keerde zoals bekend niet terug in de nieuwe Wro (i.e. de zogenoemde 'ontvoogding' van gemeenten). Dat deze goedkeuring kennelijk toch een zeer belangrijke rol vervulde in het interbestuurlijke toezicht van provincie op gemeente blijkt ook uit ons jurisprudentieoverzicht. Vrijwel alle uitspraken in 2010 en de eerste helft van 2011 betroffen immers nog art. 28 WRO-zaken. Zonder het oude preventieve toezicht ex art. 28 WRO (oud) zou er in de verslagperiode 2010-2011 bijna geen landschapsjurisprudentie zijn geweest.

Nu art. 28 WRO is komen te vervallen, zal ook het aantal landschapsuitspraken over dit preventieve toezicht langzaam afnemen. Voor dit bestuursrechtelijke toezicht van de provincie lijkt in de nieuwe Wro de *reactieve aanwijzingsbevoegdheid* (RA) van GS ex art. 3.8 lid 6 Wro (het blokkeren van gemeentelijk ontwerpbestemmingsplan en daarmee dus ook als preventief interbestuurlijk toezicht te kwalificeren) in de plaats te komen (zie tekstkader).

Reactieve aanwijzing landschappelijke ontsiering

De eerste landschapsuitspraak waarin de RA de rol van de preventieve goedkeuring inderdaad ook lijkt over te nemen is ABRS 20 oktober 2010, 200910210 (gemeente Groningen vs. provincie Groningen). Blijkens PRV en POP (provinciaal omgevingsplan) wil de provincie in verband met het voorkomen van ontsiering van het landschap geen hogere reclamemasten dan 6 m. In het gemeentelijke bestemmingsplan voor het bedrijventerrein Peizerweg kon daar echter van afgeweken worden via een ontheffing voor 'bouwwerken geen gebouw zijnde' tot zelfs 10 m. De gemeente beklagt zich in deze zaak erover dat de provincie de RA inzet 'als een verkapte vorm van onthouding van goedkeuring' en beschuldigt de provincie van 'oneigenlijk gebruik' van deze nieuwe bevoegdheid. De Raad van State wil hier echter niks van weten: de provincie kon zich in redelijkheid het voorkomen van ontsiering van het landschap als een provinciaal belang aantrekken. De provincie kan dus de RA inzetten ten behoeve van het (generieke) landschapsbeleid. De rechter toetst kennelijk marginaal (in redelijkheid) of de provincie dit terecht heeft gedaan. Het feit dat er al algemene regels in een PRV en provinciale beleidsregels in het POP vastgelegd waren, is kennelijk voldoende rechtsgrond voor een landschappelijke RA.

Wel roept de rechter de woorden van de minister bij de parlementaire totstandkoming van de nieuwe Wro in herinnering: de RA zou niet de functie mogen vervullen van 'een permanent inzetbaar handhavingsinstrument voor het naleven van bestuurlijke afspraken of afdwingen van beleidsopvattingen' en een 'seriële aanwending' van de RA zou niet passen in het stelsel van de Wro. Wat permanent en serieel precies is, weet natuurlijk niemand. Ook de Raad van State gaat er wijselijk niet verder op in.

Wat deze uitspraak ons vooral leert is dat de provincie zich ook onder de nieuwe Wro niet bang hoeft te laten maken door gemeentelijke mantra's als 'verkapte onthouding van goedkeuring' of 'oneigenlijk gebruik'. Met de RA kan de provincie effectief hen onwelgevallige bestemmingsplannen blokkeren, ook of misschien wel juist in verband met landschappelijke ontsiering. In zoverre is deze uitspraak nu al een leading case.

In 2011 verwijst de rechter ook inderdaad voortdurend terug naar deze uitspraak. Zie bijvoorbeeld ABRS 2 februari 2011, 20090224 (gemeente Waalre), ABRS 2 februari 2011, 201009121 (gemeente Halderberge), ABRS 23 maart 2011, 201001881 (gemeente Houten) en ABRS 15 april 2011, 200902874 (gemeente Heeze-Leende).

Kennelijk is deze uitspraak een basisarrest voor wat betreft de toepassing van de reactieve aanwijzing.

Blijkens de meest recente landschapsjurisprudentie wordt de RA van provinciewege succesvol ingezet voor zeer concrete casusposities zoals uitbreiding van een illegaal gebouwde veldschuur tot 100 m² (gemeente Waalre in bestemmingsplan buitengebied: ABRS 2 februari 2011), bouwhoogte van reclamemasten (gemeente Groningen in bestemmingsplan voor een bedrijventerrein: ABRS 20 oktober 2010), nieuwvestiging agrarisch bedrijf (gemeente Halderberge: ABRS 2 februari 2011) of functiewijziging van bedrijfsbebouwing naar burgerwoning (gemeente Houten: ABRS 23 maart 2011).

In geen enkele uitspraak wordt het de provincie door de rechter moeilijk gemaakt en in alle uitspraken wordt de inzet van de RA door de rechter geaccepteerd en rechtens volledig gesauveerd. In alle gevallen moest de gemeente – ook volgens de rechter - luisteren naar de provincie.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de provincie zeer gedetailleerd en op perceelniveau kan ingrijpen als een gemeente van plan is iets te doen dat strijdig is met het provinciale landschapsbeleid. Rugdekking is telkens weer nodig vanuit een (ontwerp-) PRV of een provinciale ruimtelijke nota of structuurvisie. Wel ziet de rechter daarbij in rekkelijke noties als 'zuinig ruimtegebruik in het buitengebied' of 'de kwaliteit van het buitengebied' al een provinciaal belang (ABRS 2 februari 2011, 20090224; rov 2.7, gemeente Waalre).

Dit ligt in de lijn met de jurisprudentie waarin de rechter zich zeer terughoudend opstelt (zeer marginale toetsing) wanneer een hogere overheid iets van bovengemeentelijk belang oordeelt en daarmee sauveert dat een zaak uit de gemeentelijke ruimtelijke ordening wordt gehaald en aldus gecentraliseerd wordt naar provincie of Rijk (vgl. ABRS 21 april 2010, AB 2010, 149; Provinciaal Inpassingsplan Overdiepse Polder). De bestuursrechter neemt een provinciaal belang of rijksbelang al snel aan en bevordert aldus een centraliserende werking in het ruimtelijk bestuursrecht¹⁵.

Niet alleen de wetgever, maar ook de jurisprudentie geeft een doorlopende centraliserende ontwikkeling te zien.

De provincie mag voor het chirurgisch maatwerk van de RA kiezen als er bij de gemeentelijke RO een onwenselijke ontwikkeling zich dreigt voor te doen; als de provincie juist een wenselijke situatie wil doen realiseren dan liggen de andere Wro-instrumenten als PIP of pro-actieve aanwijzing voor de hand. Zie ABRS 2 februari 2011, 201009121; rov 2.9, gemeente Halderberge.

Met de RA kan de provincie dus onwenselijke gemeentelijke landschappelijke ontwikkelingen tegenhouden en met PIP en pro-actieve aanwijzing kan de provincie ontwikkelingen bevorderen. De RA is dus meer een *verbodsinstrument* terwijl de andere instrumenten meer *gebodsinstrumenten* zijn.

Er is thans een duidelijke jurisprudentiële ontwikkeling te zien waarbij de bestuursrechter provinciaal of centraal ingrijpen in de lokale ruimtelijke ordening slechts terughoudend toetst en gemakkelijk toelaat: het instrument van de RA kan telkens zonder problemen door de provincie worden ingezet en de aanwezigheid van bovengemeentelijke belangen wordt in rechte snel aangenomen.

Dit spoort ook met de centraliserende tendens in de RO-wetgeving: gemeenten zijn met de nieuwe Wro hun *monopolie-positie* wat hun bestemmingsplan-bevoegdheid betreft kwijt; ook provincies en het Rijk kunnen immers inpassingsplannen maken en bovendien ook algemene regels opstellen. En de zogeheten ontvoogding (vervallen van provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen) lijkt thans gemakkelijk gecompenseerd te worden door de nieuwe RA-bevoegdheid van de provincie.

¹⁵ Vgl. Ook A.A.J. de Gier, *Kan het tij worden gekeerd? Inhoeverre is de weg terug naar een gedecentraliseerde ruimtelijke ordening begaanbaar?* in: Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid, RLI Den Haag 2011, p. 9 e.v.

4.2 Verzoek tot handhaving of intrekking

Bij nadere bestudering van de Wro blijkt de provincie echter meer mogelijkheden te hebben. Bij de vierde Nota van Wijzigingen (Kamerstukken II 2004/5, 28 916, nr. 14) werden immers nog de zogenoemde '*verzoekbevoegdheid*' voor GS toegevoegd. Het betreft hier art. 7.7 (GS kunnen gemeente verzoeken aanleg- of sloopvergunning in te trekken) en art. 7.9 (GS kunnen gemeente verzoeken hun bevoegdheden aan te wenden tot handhaving terzake van de overtreding van een bij of krachtens de Wro gesteld algemeen verbindend voorschrift). De zinsnede 'bij of krachtens' duidt erop dat ook overtreding van de AMvB Ruimte of PRV tot zo'n handhavingsverzoek aanleiding kan zijn.

Het betreft hier volgens ons een mogelijkheid tot tweedelijns toezicht door de provincie. Art. 7.7 en art. 7.9 introduceren immers een provinciale bevoegdheid tot het doen intrekken van vergunningen en het doen handhaven van ruimtelijke ordeningsvoorschriften waaronder ook landschapsvoorschriften (kernkwaliteiten, SER-ladder etc.).

Ook de minister van Infrastructuur & Milieu (I&M) heeft trouwens beide bevoegdheden (zie art. 7.6 en art. 7.8 Wro). Het lijkt er echter op dat deze bevoegdheden hetzij weer vergeten zijn, hetzij (nog) niet gebruikt worden, want wij treffen geen uitspraken hierover aan.

4.3 Repressief toezicht

Het lijkt nuttig om in dit verband ook het klassieke en algemene repressieve toezicht (dus toezicht achteraf, i.e. na het nemen van het besluit) van art. 173 Provinciewet in herinnering te brengen. GS kunnen ex art. 173 Provinciewet gemeentelijke besluiten via de minister van I&M ter vernietiging doen voordragen aan de Kroon. Het rechtsbegrip 'besluit' is zeer ruim en kan dus zowel bestemmingsplannen als bouw/omgevingsvergunningen betreffen. In de Memorie van Toelichting op het oorspronkelijke wetsontwerp Wro werd dit repressieve toezicht tezamen met de taakverwaarlozingsregeling van art. 124 Gemeentewet (GS kunnen in plaats van burgemeester en wethouders treden indien de laatsten nalaten zich van hun handhavingstaak te kwijten, zie Kamerstukken II 2002/3, 28 916, nr. 3) nog voldoende geacht voor het interbestuurlijke toezicht van provincie op gemeente. Thans zijn er dus ook nog de verzoekgeboden van art. 7.7 en art. 7.9 Wro.

Intussen is er ook een nieuw wetsvoorstel ingediend om het toezicht op provincies en gemeenten te verminderen en daartoe de regels in Provinciewet en Gemeentewet inzake taakverwaarlozing en vernietiging (repressief toezicht) te herzien en beter toepasbaar te maken, zodat bijzondere vormen van toezicht op provincies en gemeenten in andere wetten zouden kunnen vervallen. Door deze door het wetsvoorstel *Revitalisering Generiek Toezicht* (wetsvoorstel nr 32 389, ingediend op 31 mei 2010 en in november 2011 nog ter behandeling bij de Eerste Kamer) in gang gezette rechtsontwikkeling zou wellicht de reactieve aanwijzing als bijzondere vorm van interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening onder druk kunnen komen te staan. Mogelijk betekent dit ook een rem op rijksbemoeienis met de regio.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft de minister van I&M inmiddels al verzocht om de reactieve aanwijzing overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie Oosting uit de Wro te halen, zodra de Wet Revitalisering Generiek Toezicht van kracht is.

4.4 Toezicht in de jurisprudentie

De *reactieve aanwijzingsbevoegdheid* leverde dus reeds een eerste *leading case* op: ABRS 20 oktober 2010, 200910210 (gemeente Groningen vs. provincie Groningen). De provincie Groningen wilde in verband met het voorkomen van ontsiering van het landschap geen hogere reclamemasten dan 6 m. Het gemeentelijke ontwerpbestemmingsplan voor het bedrijventerrein Peizerweg (bouwhoogte tot 10 m) wordt om die reden geblokkeerd. Naar deze basisuitspraak wordt voortdurend door de rechter terug verwezen waarmee het kennelijk vaste jurisprudentie is geworden (zie: ABRS 2 februari 2011, 20090224 (gemeente Waalre), ABRS 2 februari 2011, 201009121 (gemeente Halderberge), ABRS 23 maart 2011, 201001881 (gemeente Houten) en ABRS 15 april 2011, 200902874 (gemeente Heeze-Leende)).

Deze jurisprudentiële lijn van provinciaal ingrijpen in gemeentelijke ontwerpbestemmingsplannen zette in 2011 verder door. De bestuursrechter laat toe dat de provincie tot op zeer groot detailniveau snijdt in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Het valt ons op dat van alle overige toezichtbepalingen (Wro, Provinciewet, Gemeentewet) nog geen uitspraken zijn te vinden van de Raad van State in het kader van het landschapsrecht. Hopelijk komt ook deze tak van landschapsjurisprudentie in de nabije toekomst nog van de grond daar al deze toezichtbepalingen uit Wro, Provinciewet en Gemeentewet volgens ons van groot belang zouden moeten zijn voor het bestuursrechtelijke tweedelijnstoezicht op de landschappelijke ruimtelijke ordening.

5 Eindconclusies

5.1 Jurisprudentie

Volledige rechterlijke toetsing aan landschapswaarden vindt in de jurisprudentie over de verslagperiode van 2010-2011 vooralsnog niet of nauwelijks plaats. Enkel beleidsnota's volstaan juridisch gezien niet. Centrale (Algemene Maatregel van Bestuur; AMvB) en/of provinciale wetgeving (Provinciale Ruimtelijke Verordening) is voor rechterlijke toetsbaarheid nodig. Zolang dat niet in voldoende mate het geval is, is doorwerking van het landschapsbeleid naar de gemeenten niet verzekerd.

Zonder juridische sturing middels afdwingbare wetgeving zoals een AMvB (bijvoorbeeld het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, hierna: Barro) blijkt het landschapsbeleid bij de rechter vooralsnog krachteloos. Burgers kunnen zich nergens op beroepen; zij hebben rechtsregels nodig om ruimtelijke kwaliteit af te dwingen. Dit klemmt te meer daar vanouds in de ruimtelijke ordening het piepsysteem een belangrijke rol in de handhaving van landschapskwaliteit speelt: burgers kunnen via de rechter gemeentelijke bouwplannen blokkeren die in strijd zijn met het recht. Naast het provinciale ingrijpen middels de reactieve aanwijzing (RA) is het van belang voor de handhaving van het landschapsrecht dat ook burgers naar de bestuursrechter kunnen stappen. Er is dan behoefte aan dwingende wettelijke regels. Een beroep op die regels door burgers of groepen van burgers zoals milieufederaties zal dan echter vervolgens weer niet moeten afketsen op de nieuw ingevoerde relativiteitseis. De Crisis- en Herstelwet (Chw) introduceerde in 2010 het *relativiteitsvereiste* als extra eis voor de bestuursrechter om overheidsbesluiten te kunnen vernietigen. In het privaatrecht bestond deze eis al langer (onrechtmatige daad ex art. 6:162 BW e.v.), maar art. 1.9 Chw stelt nu ook in het publiekrecht deze relativiteitseis. Ingevolge art. 1.9 Chw dient de bestuursrechter een overheidsbesluit niet te vernietigen op de grond dat het in strijd is met het recht, indien deze rechtsnorm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

In toekomstige jurisprudentie kan het gaan voorkomen dat een beroep van een burger op een rechtsnorm (bijvoorbeeld een in een provinciale ruimtelijke verordening inmiddels vastgelegde kernkwaliteit voor het landschap) door de rechter toch wordt gepasseerd omdat die norm niet zijn of haar belang beschermt. De rechter zou dan bijvoorbeeld kunnen opmerken dat de desbetreffende burger (of de desbetreffende groep burgers zoals bij een milieuorganisatie) niet in het gebied woonachtig is of dat de kernkwaliteit een bepaalde soort of habitatype beschermt en niet die burger. Het is echter nog onduidelijk hoe de rechter uiteindelijk met deze nieuwe eis zal omgaan.

In de rechtsliteratuur is er op gewezen dat het Duitse relativiteitsvereiste inmiddels al tot beperkingen voor milieuorganisaties heeft geleid. Mogelijk is dat in strijd met Europees (Richtlijn 2003/35) en internationaal recht (Verdrag van Aarhus).

Desalniettemin beoogt men in Nederland deze nieuwe extra eis permanent te maken door een aanpassing in de Awb (een nieuw in te voeren art. 8:69a Awb maakt a.h.w. art. 1.9 van de aanvankelijk als tijdelijk bedoelde Chw permanent).

De rechter kan dus niet zonder meer vernietigen indien een overheidsbesluit strijdig is met een rechtsnorm en dus onrechtmatig is; het moet ook nog eens onrechtmatig zijn vanwege schending van een rechtsnorm die ook moet zijn geschreven ter bescherming van degene die zich in de

procedure op die norm heeft beroepen. De relativiteitseis vormt dus een extra drempel voor het piepsysteem in de ruimtelijke ordening.

Naar onze mening zou in het publiekrecht de rechtsvinding aan de hand van publiekrechtelijke normen centraal moeten staan en niet de vraag *wie* zich op een publiekrechtelijke norm beroept. Anders dan in het privaatrecht gaat het in het publiekrecht niet om particuliere belangen maar om het algemeen belang en rechtmatige overheidsgezagsuitoefening is in het belang van iedereen.

Ook in de rechtsliteratuur is deze 'experimentele' introductie van het relativiteitsvereiste omstreden. Het tast de publiekrechtelijke rechtsbescherming aan.

5.2 Nieuwe wetgeving

Landschapsrecht is juridisch gesproken een onderdeel van het ruimtelijke ordeningsrecht (RO-recht). De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) biedt alle overheidslagen in principe dezelfde instrumenten. Daarmee hebben Rijk en provincie de mogelijkheid gekregen om hun belangen indien gewenst zelf met Wro-instrumenten te borgen (met reactieve aanwijzing, inpassingsplannen en provinciale ruimtelijke verordeningen). Dit is inmiddels in de jurisprudentie bevestigd (terughoudende, zeer marginale rechterlijke natoetsing van inzet nieuwe met name provinciale instrumenten om gemeenten te overrulen). Voor verklaarde Rijksbelangen of provinciale belangen is daarmee een tendens zichtbaar in de richting van voortgaande centralisatie en regulering, mogelijk gemaakt door de nieuwe wetgeving. Waar het Rijk (bijvoorbeeld landschap) en provincies geen belangen zien, is juist sprake van een verdere decentralisatie en deregulering van beleid. Ook is in sommige provincies een ontwikkeling zichtbaar van borging van landschapswaarden naar het bieden van ontwikkelingsruimte binnen de randvoorwaarde van een toename van kwaliteit. Deze nieuwe ontwikkelingsgerichte kwaliteitsaanpak laat tot dusverre een wisselend beeld zien.

Het Barro van juni 2011 introduceert voor 'zorgvuldige benutting van ruimte' een drietredige ladder voor alle ruimtelijke besluiten: een generieke ladder dus (in te voegen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), in nieuw art. 3.1.6 Bro). De ontwerp-Nota van toelichting geeft daarbij aan dat het dan gaat om slechts een motiveringsvereiste (onderbouwing van nut en noodzaak middels processtappen). De SVIR spreekt van 'een procesvereiste' (SVIR, p. 49).

Wellicht gaat het alsdan om slechts een formele zorgvuldigheid (zorgvuldige voorbereiding van bestemmingsplannen) die toch al gold ex art. 3:2 Awb: dit is geen inhoudelijk (materieel) beginsel van behoorlijk bestuur doch slechts een formele vereiste. Genoeg lijkt het enkele motiveren in de toelichting van het ruimtelijk plan hoe rekening is gehouden met de drie stappen: (a) het voorzien in regionale of intergemeentelijke vraag (b) mogelijkheden binnen bestaand bebouwd gebied en (c) passende ontsluiting. Dit is *de iure*, dus slechts een inspanningseis en niet een inhoudelijke resultaatsverplichting.

Desalniettemin beoogt men in Nederland deze nieuwe extra eis permanent te maken door een aanpassing in de Awb (een nieuw in te voeren art. 8:69a Awb maakt als het ware art. 1.9 van de aanvankelijk als tijdelijk bedoelde Chw permanent).

Volgens ons zou in het publiekrecht de rechtsvinding aan de hand van publiekrechtelijke normen centraal moeten staan en niet de vraag wie zich op een publiekrechtelijke norm beroept. Anders dan in het privaatrecht gaat het in het publiekrecht niet om particuliere belangen maar om het algemeen belang en rechtmatige overheidsgezagsuitoefening is in het belang van iedereen.

5.3 Interbestuurlijk toezicht

Landschapsrecht is juridisch gesproken een onderdeel van het ruimtelijke ordeningsrecht (RO-recht). Het nieuwe provinciale Wro-instrument van de reactieve aanwijzing (RA) ex art. 3.8 lid 6 Wro blijkt de rol van provinciale goedkeuring van concrete gemeentelijke bestemmingsplannen (afgeschaft met de nieuwe Wro) inmiddels probleemloos over te kunnen nemen. De reactieve aanwijzing zetten provincies in voor zeer concrete casusposities zoals uitbreiding van een illegaal gebouwde veldschuur of de bouwhoogte van reclame masten. De provincie kan de RA blijkens de huidige landschapsjurisprudentie succesvol inzetten om onwelgevallige ontwerpbestemmingsplannen tegen te houden.

Er is thans een duidelijke jurisprudentiële ontwikkeling te zien waarbij de bestuursrechter provinciaal of centraal ingrijpen in de lokale ruimtelijke ordening zeer terughoudend en welwillend toetst (zgn. marginale toetsing) en dus gemakkelijk toelaat: het instrument van de RA kan telkens zonder problemen door de provincie worden ingezet en de eis van aanwezigheid van bovengemeentelijke belangen en consistentie van beleid wordt in rechte snel aangenomen. Nog geen enkele RA werd door de rechter vernietigd.

Dit spoort ook met de centraliserende tendens in de RO-wetgeving: gemeenten zijn met de nieuwe Wro hun (onder de oude WRO konden alleen gemeenten bestemmingsplannen maken) kwijt; ook provincies en het Rijk kunnen immers inpassingsplannen maken en bovendien ook algemene regels opstellen. En de zogeheten ontvoogding (vervallen van provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen) lijkt thans gemakkelijk gecompenseerd te worden door de nieuwe reactieve aanwijzing (RA-bevoegdheid) van de provincies. Overigens zij vermeld dat de provincies onderling zeer uiteenlopend van hun bevoegdheden gebruik maken (IPO, 2011).

De reactieve aanwijzing staat ter discussie. De VNG heeft de minister van Infrastructuur & Milieu verzocht om de reactieve aanwijzing overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie Oosting uit de Wro te halen, zodra de Wet Revitalisering Generiek Toezicht van kracht is. Dit wetsvoorstel is ingediend om het toezicht op provincies en gemeenten uit specifieke wetgeving zoals de Wro te verminderen. Daartoe worden de algemene regels in Provinciewet en Gemeentewet inzake vernietiging (algemeen repressief toezicht) beter toepasbaar gemaakt, zodat bijzondere vormen van toezicht op provincies en gemeenten in andere wetten zouden kunnen vervallen.

6 Aanbevelingen voor nader rechtswetenschappelijk onderzoek

In de nabije toekomst zal er volgens ons behoefte zijn aan rechtsanalyses van de volgende hiervoor reeds beschreven ontwikkelingen.

In het landschapsrecht zou er een contrapunt van recht versus beleid kunnen ontstaan

Er kan een incongruentie ontstaan tussen wat het huidige landschapsbeleid wil en wat het recht doet of toelaat. Het omgevingsrecht in het algemeen en het landschapsrecht in het bijzonder geeft in plaats van decentralisatie en deregulering soms juist ruimte aan een verdere centralisatie en regulering. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) biedt alle overheidslagen in principe dezelfde instrumenten. Daarmee hebben Rijk en provincie de mogelijkheid gekregen om hun belangen indien gewenst zelf met Wro-instrumenten te borgen. Voor sommige beleidsterreinen, waar Rijk en provincies hun belangen zien, biedt de Wro daarmee gelegenheid voor juist verdere centralisatie en regulering. Het beeld zou dan kunnen ontstaan van een contrapunt van recht versus beleid.

Ook is in sommige provincies een ontwikkeling zichtbaar van borging van landschapswaarden naar het bieden van ontwikkelingsruimte binnen de randvoorwaarde van een toename van kwaliteit. Deze nieuwe ontwikkelingsgerichte kwaliteitsaanpak laat tot dusverre een wisselend beeld zien. Of deze (rechts)ontwikkelingen zich ook in de toekomst doorzet en wat de consequenties hiervan kunnen zijn zou onderwerp kunnen zijn voor longitudinaal rechtswetenschappelijk onderzoek.

Rechtsgevolgen proliferatie Barro en PRVs

Zonder juridische sturing door afdwingbare wetgeving zoals een algemene maatregel van bestuur (Barro) en/of een provinciale ruimtelijke verordening (PRV) blijkt het landschapsbeleid bij de rechter vooralsnog krachteloos. Toekomstig rechtswetenschappelijk onderzoek zou kunnen vaststellen of met de toekomstige inwerkingtreding van de AMvB Ruimte en daarop gebaseerde PRVs het groenblauwe omgevingsrecht beter geborgd en afdwingbaar is geworden.

Rechtsgevolgen nieuwe relativiteitseis

Niet alleen het interbestuurlijk toezicht (van bijvoorbeeld de provincie) op gemeentelijke bouwplannen maar ook burgers en groepen van burgers (milieugroepen bijvoorbeeld) zijn van belang voor de rechtshandhaving van het landschaps- en omgevingsbeleid. Zij kunnen via een rechtsgang landschapswaarden doen naleven. Dwingende rechtsregels zijn dan van belang (nota's zijn in rechte niet afdwingbaar), maar zelfs als er dan rechtsregels zijn, dan nog kan er weer een tweede drempel zijn. De nieuwe *relativiteitseis* uit de Crisis- en herstelwet zou zo'n tweede drempel voor de burger kunnen zijn of worden; niet iedere burger kan zich beroepen op een door de (lagere) overheid geschonden rechtsnorm. Deze rechtsontwikkeling zet het piepsysteem bij de rechtshandhaving van het omgevingsbeleid op losse schroeven en zou aldus kritisch gevolgd moeten worden.

Literatuur

- AMvB Ruimte (2011). *Ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening*, incl. ontwerp-Nota van Toelichting, Den Haag juni 2011.
- Berg, M.A.M.C. van den, A.G. Bregman, M.A.B. Chao-Duivis (red) (2010). *Bouwrecht in kort bestek*. Stichting Instituut voor Bouwrecht, Den Haag (Uitgave 2010, 7^e druk).
- Boeve, M.N. & V.M.Y. van 't Lam (2009). *Omgevingsrecht*. Groningen (Uitgave 2009, 2^e druk).
- Gier, A.A.J. de (2011). *Kan het tij worden gekeerd? In hoeverre is de weg terug naar een gedecentraliseerde ruimtelijke ordening begaanbaar?* in: Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid. Raad voor het Landelijk Gebied, Den Haag.
- Grijzen, J. (2010). *Outsourcing planning. What do consultants do in regional spatial planning in the Netherlands*, Amsterdam University Press.
- IPO (2011). *Provincies gaan door*. IPO, Den Haag.
- Jans, J.H. (2009). *Vloeibare rechtsbescherming*. In: *Kansen in het omgevingsrecht*. Groningen ELP 2009, p. 327-342.
- Jonkhout, J. (2010). *Art. 4.1 en 4.3 Wro in strijd met art. 124 Gw.?*, *Bouwrecht* 2010, p. 561-571
- Kistenkas, F.H. (1994). *Problemen van regelgeving*, Vermande Lelystad 1994.
- Kistenkas, F.H. (2008). *Recht voor de groene ruimte*. Wageningen 2008, p. 52/3.
- Kistenkas, F.H. (2009a). *Naar een juridische erfgoedtoets*. *Openbaar Bestuur* 2009-6/7, p. 19-21.
- Kistenkas, F.H. (2009b). *Landschapstoets*. *Vakblad Natuur Bos Landschap* 2009-9, p. 28.
- Kistenkas, F.H. (2011). *Ruimtelijke ordening uitbesteden?* *Openbaar Bestuur* 2011-6/7, p. 29-30.
- Kuiper, R. & D. Evers (2011). *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2008). *Landschap beschermen en ontwikkelen. Evaluaties en beleidsopties*. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- SVIR (2011). *Ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag, juni 2011
- Teunissen, J. (2009). *Instructieregels in de nieuwe Wro*. *TBR* 2009/4, p. 296-297.
- Tolsma, H., K. de Graaf & J. Jans (2009). *The rise and fall of access to justice in the Netherlands*, *Journal of Environmental Law* 2009-21, p. 309-321.
- Wulp, N.Y. van der, F. Veeneklaas & J.M.J. Farjon (2009). *Krassen op het landschap; over de beleving van storende elementen*. WOT-paper 1. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.

Bijlage 1 Landschapsjurisprudentie

Uitspraak	Gemeente	Beleidscategorie	Naam gebied	Type kwaliteit	Type RO	Casus	Dictum	Doorgang	Interbestuurlijk toezicht
RvS15082007 (200607728)	Alkemade	Nationaal Landschap 1	Groene Hart	kernkwaliteiten	17	bouwvergunning voor 74 zomerwoningen; kernkwaliteit evenwel 'openheid'	gemeente niet gebonden aan rijksbeleid uit Nota Ruimte (rov 2.4.5.2)	ja	nvt
RvS28022007 (200602344)	Bunschoten	Nationaal Landschap 18	Arkenheer-Eemland	migratiesaldo nul	17	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO)	planvoorschrift migratiesaldonul is onduidelijk	neen	nvt
RvS26092007 (200604609)	Sluis	Nationaal Landschap 3	Zuidwest Zeeland	kernkwaliteiten	2	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO); uitbreiding bedrijventerrein, bouwhoogte 10m	onvoldoende motivering, niet ingegaan op aanwezigheid resten fort Staats-Spaanse Linies en openheid kleipolders (rov 2.5.16)	neen	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS24102007 (200603866)	Leidschendam	Rijksbufferzone	Den Haag-Leiden-Zoetermeer	verstedelijking door recreatie?	14, 15, 17	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO); 102 recreatiewoningen/gestapelde recreatiewoningen; verstedelijking en recreatieve functie RBZ (rov 2.21.1)	marginale toetsing: bebouwing (grotendeels afgeschermd door dichte beplanting) verschilt wezenlijk met woonwijk (rov 2.22.1); golfvoorziening relatief beperkt tov totale omvang recreatiegebied (rov 2.29.2)	ja	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS02092009 (200805625)	Zaanstad	Nationaal Landschap 14	Laag Holland	openheid	17	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO); geen woningbouwmogelijkheid in bestemmingsplan	marginale toetsing: terecht geen woningbouw	neen, geen woningbouw	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS02092009 (200806316)	Tytsjerksteradiel	Nationaal Landschap 5	Noordelijke Wouden	Strokenverkaveling	17	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO); woningen met ontsluitingsweg door provincie goedgekeurd; piepsysteem particuliere appellante vs prov.	ongemotiveerde afwijking kernkwaliteit strokenverkaveling, handhaving elzensingels via algemeen kapvergunningstelsel is onvoldoende (want een ander toetsingskader dan landschap)	neen	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS18112009 (200808109)	Vianen	Nationaal Landschap 1	Groene Hart	veenweidelandschap	15	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO); golfbaan	marginale toetsing: golfbaan i.c. niet in karakteristieke veenweidelandschap	ja	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS13012010 (200806825)	De Ronde Venen	Nationaal Landschap 1	Groene Hart	migratiesaldo nul	17	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO); 270 woningen	marginale toetsing: geen strijd met migratiesaldo-nul-beleid	ja	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS13012010 (200901407)	Aalten	Generiek landschapsbeleid	Werklandschap Aalten-West	SER ladder	2	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO); bedrijventerrein	SER-ladder nog niet in AMvB 'zodat geen verplichting bestond de hierin vervatte punten in acht te nemen	ja	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS27012010 (200901159)	Dantumadeel	Nationaal Landschap 5	Noordelijke Wouden	strokenverkaveling	17	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO); zorgwoningen	marginale toetsing: verkaveling en elzensingels worden gehandhaafd of opnieuw aangeplant	ja	prv goedkeuring (art. 28 WRO)

Uitspraak	Gemeente	Beleidscategorie	Naam gebied	Type kwaliteit	Type RO	Casus	Dictum	Doorgang	Interbestuurlijk toezicht
RvS10022010 (200900437)	Waterland	Nationaal Landschap 14	Laag Holland	migratiesaldo nul	17	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO); kleinschalige woningbouw ten behoeve van eigen bevolkingsgroei	marginale toetsing: woningbouw voor eigen bevolkingsgroei conform migratiesaldo-nul	ja	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS24022010 (200905632)	Heerhugowaard	Generiek landschapsbeleid	Bedrijventerrein Zandhorst	SER ladder	2	verhoging bebouwing bestaand bedrijventerrein (bestemmingsplan)	marginale toetsing: verhoging bebouwing is in redelijkheid conform SER ladder	ja	gem vs gem
RvS24022010 (200904021)	Landsmeer	Rijksbufferzone	Amsterdam-Purmerend	verstedelijking door woning?	17	in bestemmingsplan geen bedrijfswoning voor jachthaven opgenomen	marginale toetsing: in redelijkheid geen verdere verdichting/verstedelijking in RBZ	neen, geen woningbouw	nvt
RvS01042010 (200910190)	Abcoude	Nationaal Landschap 1	Groene Hart	kernkwaliteiten	17	220 woningen dicht tegen het Groene Hart, bestemmingsplan De Winkelbuurt, strijd met streekplan?	marginale toetsing: streekplan niet rechtstreeks bindend voor gemeentebestuur (behoudens concrete beleidsbeslissing)	ja	nvt
RvS04052010 (200901402)	Sittard-Geleen+ Echt-Susteren	Generiek landschapsbeleid	snelweg A2 St Joost-Urmond	visuele verstoring (infrastructuur)	1, 20	Tracébesluit minister; visuele verstoring landschap door geluidschermen?	marginale toetsing: minister heeft in redelijkheid kunnen besluiten geen landschapsplan dan wel natuurcompensatieplan op te stellen (rov 2.17.2 en 2.18.1)	ja	gem vs minister V&W en Vrom
RvS19052010 (200808112)	Best	Generiek landschapsbeleid	Buitengebied Best	visuele verstoring (agrarische bebouwing)	6	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO); bestemming 'agrarisch gebied met landschappelijke waarden (AI)' gewijzigd in 'agrarisch gebied (A)'	marginale toetsing: aan raad komt bij vaststelling bestemmingsplan 'een grote beleidsvrijheid' toe (rov 2.14); niet onredelijk standpunt	ja	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS16062010 (200901080)	Bergambacht	Nationaal Landschap 1	Groene Hart	concentratie bebouwing	17	tegen vaststelling van bestemmingsplan Buitengebied; woondoeleinden ter plaatse van garage	Groene Hart: 'voorwaarde van concentratie van bebouwing'; geen zicht op verwijdering van garage; onzorgvuldig besluit raad	neen	nvt
RvS11082010 (200905499)	Haaren	Nationaal Landschap 16	Het Groene Woud	kernkwaliteiten	17	Bestemmingsplan Kantstraat voorziet in bouw 23 vrijstaande woningen; kleinschalige openheid	marginale toetsing: standpunt raad niet onredelijk; openheid gedeeltelijk behouden (aanleg groenstrook, beperkt aantal woningen op ruime kavels)	ja	nvt

Uitspraak	Gemeente	Beleidscategorie	Naam gebied	Type kwaliteit	Type RO	Casus	Dictum	Doorgang	Interbestuurlijk toezicht
RvS12082010 (201004109)	Haaren	Nationaal Landschap 16	Het Groene Woud	kernkwaliteiten	2	Bestemmingsplan Bedrijventerrein 't Hopveld; uitbreiding bedrijventerrein	marginale toetsing; gemeente niet gebonden aan beleid Rijk, wel rekening meehouden: in plantoelichting (verwijzing landschapsplan), uitbreiding i.c. slechts kleinschalig	ja	nvt
RvS21042010 (200906840)	Waalwijk	Generiek landschapsbeleid	riviervruiming Overdiepse Polder	waterberging	waterberging	Provinciaal inpassingsplan (PIP) waterberging met terpen en verwijdering boerderijen en opstallen	Gelet op parlementaire geschiedenis Wro is hoogwaterbescherming ook provinciaal belang en taak complementair aan die van rijksoverheid	ja	nvt
RvS20102010 (200910210)	Groningen	Generiek landschapsbeleid	Peizerweg bedrijventerrein	visuele verstoring (reclamemasten)	9	RA (Reactieve Aanwijzing) ontheffingsmogelijkheid in bp voor bouwwerken geen gebouw zijnde tot 10 m; PRV verbiedt reclamemasten hoger dan 6 m en POP vermeldt dat reclamemasten/borden landschap kunnen ontsieren. RA als handhavinginstrument provincie.	marginale toetsing: provincie kon in redelijkheid ontsiering landschap als provinciaal belang aantrekken	neen	RA (Reactieve Aanwijzing)
RvS18112010 (201005138)	Roosendaal (NBr)	Generiek landschapsbeleid	Paraplubestemmingsplan Herijking begripsomschrijving woning en huisvesting tijdelijke werknemers agrarische bedrijven	verstedelijking buitengebied door huisvesting tijdelijke werknemers	17	RA (Reactieve Aanwijzing) . Huisvesting tijdelijke agrarische werknemers. RA als handhavinginstrument provincie.	RA terecht (Voorlopige Voorziening Vz ABRS)	neen	RA (Reactieve Aanwijzing)
RvS25112010 (201009220)	Tytsjerksteradiel	Nationaal Landschap 5	Noordelijke Wouden	kernkwaliteiten	1	PIP (provinciaal inpassingsplan) wegtracé De Centrale As	twijfel noodzaak weg; nader onderzoek nodig (Voorlopige Voorziening Vz ABRS)	neen	nvt
RvS13122010 (201007784)	Grootegast	Generiek landschapsbeleid	Buitengebied Grootegast	visuele verstoring (voormalige agrarische bebouwing)	17	pro-actieve aanwijzing (art. 4.2 Wro) provincie Groningen mbt bestemmingsplan Grootegast; maatvoering voormalige agrarische bebouwing	gedeeltelijke afwijzing beroep gemeente	gedeeltelijk	pro-actieve aanwijzing
RvS19012011 (200906756)	Dantumadeel	Generiek landschapsbeleid	Westereen-east	SER ladder	2	beroep tegen bestemmingsplan voor bedrijventerrein	marginale toetsing aan SER ladder	ja	nvt

Uitspraak	Gemeente	Beleidscategorie	Naam gebied	Type kwaliteit	Type RO	Casus	Dictum	Doorgang	Interbestuurlijk toezicht
RvS19012011 (200906756)	Dantumadeel	Nationaal Landschap 5	Noordelijke Wouden	kernkwaliteiten	2	beroep tegen bestemmingsplan voor bedrijventerrein	marginale toetsing aan kernkwaliteiten; compensatie elzensingels en houwallen + aanlegvergunningstelsel en bestemming 'Groenvoorzieningen'	ja	nvt
RvS02022011 (200910224)	Waalre	Generiek landschapsbeleid	Buitengebied	visuele verstoring (schuur)	10	RA (Reactieve Aanwijzing) uitbreiding illegaal gebouwde veldschuur tot 100 m ²	RA terecht cf. ABRS 20-10-2010; beleidslijn 'zuinig ruimtegebruik buitengebied' blijkend uit (ontwerp-)PRV, Interimstructuurvisie en Paraplunota van Provincie	neen	RA (Reactieve Aanwijzing)
RvS02022011 (201009121)	Halderberge	Generiek landschapsbeleid	Buitengebied	visuele verstoring (agr bedrijfswoning)	17	RA (Reactieve Aanwijzing) agr bedrijf en woning in strijd met ontwerp-PRV	RA terecht cf. ABRS 20-10-2010; beleidslijn 'zuinig ruimtegebruik buitengebied' blijkend uit (ontwerp-)PRV, Interimstructuurvisie en Paraplunota van Provincie; RA= voor onwenselijke ontwikkelingen tegen te gaan itt PIP en pro-actieve aanw; geen seriële aanwending	neen	RA (Reactieve Aanwijzing)
RvS02032011 (201005352)	Bunschoten	Nationaal Landschap 18	Arkemheen-Eemland	kernkwaliteiten	17	goedkeuring bestemmingsplan buitengebied (ex art. 28 WRO); woning in strijd met kernkwaliteit 'extreme openheid'	marginale toetsing: woning in strijd met provinciale beleid (Streekplan); niet onredelijk	neen	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS23032011 (200904724)	Kaag en Braassem (ZH)	Nationaal Landschap 1	Groene Hart	migratiesaldo nul	17	goedkeuring bestemmingsplan buitengebied (ex art. 28 WRO); goothoogte en aantal woningen per ha cf. Convenant Vrom, prv en gem.	goothoogte en aantal woningen per ha cf. Convenant Vrom, prv en gem.	ja	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS23032011 (201001881)	Houten	Generiek landschapsbeleid	Buitengebied Poeldijk	visuele verstoring	17	RA (Reactieve Aanwijzing) functiewijziging bedrijfsbebouwing naar burgerwoning strijdig met ruimte-voor-ruimte regeling PRV Utrecht	RA terecht cf ABRS 20-10-2010; marginale toetsing, plandeel in strijd met RvR in PRV en Beleidslijn	neen	RA (Reactieve Aanwijzing)

Uitspraak	Gemeente	Beleidscategorie	Naam gebied	Type kwaliteit	Type RO	Casus	Dictum	Doorgang	Interbestuurlijk toezicht
RvS15042011 (200902874)	Heeze-Leende	Generiek landschapsbeleid	Buitengebied	visuele verstoring (loonbedrijf)	2	RA (Reactieve Aanwijzing) weigering RA niet appellabel; ontwerp-PRV gekoppeld aan PSV	RA terecht cf ABRS 20-10-2010; marginale toetsing, RA niet beperkt tot bijzonder zwaarwegende belangen (rov 2.7.1). Prov. belang = bovengemeentelijk belang (geen primaat RO bij raad)	neen	RA (Reactieve Aanwijzing)
RvS18052011 (201001013)	Losser	Nationaal Landschap 8	Sport-accommodatie Nitertweg	kernkwaliteiten	sportpark (geen nummer toegekend in belevingsonderzoek)	sportpark (met lichtmasten en verharding) in NL Noordoost-Twente, kernkwaliteit jonge heide en broekontginningslandschap	geen onevenredige aantasting landelijke omgeving: aanleg zal niet leiden tot aantasting van groenelementen als singels, bossen en houtwallen	ja	nvt (burgers vs gem.raad)
RvS15062011 (200905295)	Leidschendam-Voorburg	Generiek landschapsbeleid	Nieuwe Driemanspolder	waterberging, natuur, recreatie	waterberging	bestemmingsplan voor groenverbinding tussen Groene Hart en Midden-Delfland	marginale toetsing i.c. goede ruimtelijke ordening	ja	nvt (burgers vs gem.raad)
RvS22062011 (200905028)	Binnenmaas	Nationaal Landschap 4	Regionaal bedrijventerrein Hoeksche Waard	kernkwaliteiten	2	goedkeuring bestemmingsplan (ex art. 28 WRO): grote mate van openheid als kernkwaliteit, visuele afscherming dmv groen	marginale toetsing aan kernkwaliteiten: i.c. geen grootschalig bedrijventerrein als bedoeld in Nota Ruimte, geen 'onaanvaardbare aantasting'	ja	prv goedkeuring (art. 28 WRO)
RvS13072011 (200907775)	Boxmeer	Generiek landschapsbeleid	Buitengebied	visuele verstoring	6	RA (Reactieve Aanwijzing) op basis van (ontwerp) PRV; nieuwvestiging intensieve veehouderij	RA niet terecht gegeven omdat planregels niet in strijd zijn met PRV	ja	RA (Reactieve Aanwijzing)
RvS05102011 (201002943)	Baarle-Nassau	Generiek landschapsbeleid	Buitengebied	visuele verstoring	6	RA (Reactieve Aanwijzing) intrekking	Geen beroep tegen intrekking of niet toepassen van RA	neen	RA (Reactieve Aanwijzing)
RvS05102011 (201002323)	De Bilt	Nationaal Landschap 1	school Groenekan	kernkwaliteiten	school	openheid als kernkwaliteit; gemeente niet gebonden aan beleid Nota Ruimte	gemeente niet gebonden aan beleid Nota Ruimte	ja	nvt
RvS26102011 (200909916)	Vlagentwede	Generiek landschapsbeleid	Buitengebied	visuele verstoring	6	RA (Reactieve Aanwijzing): staluitbreiding intensieve veehouderij	RA terecht gegeven op grond van PRV	neen	RA (Reactieve Aanwijzing)

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2009

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOT-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2009

- 126** *Kamphorst, D.A.* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127** *Dirkx, G.H.P. & F.J.P. van den Bosch.* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128** *Loeb, R. & P.F.M. Verdonschot.* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129** *Kruit, J. & P.M. Veer.* Herfotografie van landschappen; Landschapsfoto's van de 'Collectie de Boer' als uitgangspunt voor het in beeld brengen van ontwikkelingen in het landschap in de periode 1976-2008
- 130** *Oenema, O., A. Smit & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Landelijk Gebied; werkwijze en eerste resultaten
- 131** *Agricola, H.J.A.J. van Strien, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, N.Y. van der Wulp, L.M.G. Groenermeijer, W.F. Lukey & R.J. van Til.* Achtergrond-document Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 134** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 135** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 137** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 138** *Jong de, J.J., J. van Os & R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139** *Dirkx, G.H.P., R.W. Verburg & P. van der Wielen.* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140** *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141** *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm & J.D. Bulens.* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142** *Vreke, J.A.L., Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten & F.J.P. van den Bosch.* Maatlat Government – Governance
- 143** *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Pleijte.* Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casusonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland
- 144** *Luesink, H.H., P.W. Blokland, M.W. Hoogeveen & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 2006 en 2007
- 145** *Bakker de, H.C.M. & C.S.A. van Koppen.* Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten
- 146** *Goossen, C.M.* Monitoring recreatiegedrag van Nederlanders in landelijke gebieden. Jaar 2006/2007
- 147** *Hoefs, R.M.A., J. van Os & T.J.A. Gies.* Kavelruil en Landschap. Een korte verkenning naar ruimtelijke effecten van kavelruil
- 148** *Klok, T.L., R. Hille Ris Lambers, P. de Vries, J.E. Tamis & J.W.M. Wijsman.* Quick scan model instruments for marine biodiversity policy
- 149** *Spruijt, J., P. Spoorenberg & R. Schreuder.* Milieueffectiviteit en kosten van maatregelen gewasbescherming
- 150** *Ehler, P.A.I. (rapporteur).* Advies Bemonstering bodem voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen
- 151** *Wulp van der, N.Y.* Storende elementen in het landschap: welke, waar en voor wie? Bijlage bij WOT-paper 1 – Krassen op het landschap
- 152** *Oltmer, K., K.H.M. van Bommel, J. Clement, J.J. de Jong, D.P. Rudrum & E.P.A.G. Schouwenberg.* Kosten voor habitattypen in Natura 2000-gebieden. Toepassing van de methode Kosteneffectiviteit natuurbeleid
- 153** *Adrichem van, M.H.C., F.G. Wortelboer & G.W.W. Wamelink (2010).* MOVE. Model for terrestrial Vegetation. Version 4.0
- 154** *Wamelink, G.W.W., R.M. Winkler & F.G. Wortelboer.* User documentation MOVE4 v 1.0
- 155** *Gies de, T.J.A., L.J.J. Jeurissen, I. Staritsky & A. Bleeker.* Leefomgevingsindicatoren Landelijk gebied. Inventarisatie naar stand van zaken over geurhinder, lichthinder en fijn stof
- 156** *Tamminga, S., A.W. Jongbloed, P. Bikker, L. Sebek, C. van Bruggen & O. Oenema.* Actualisatie excretiecijfers landbouwhuisdieren voor forfaits regeling Meststoffenwet
- 157** *Van der Salm, C., L. M. Boumans, G.B.M. Heuvelink & T.C. van Leeuwen.* Protocol voor validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE op meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid
- 158** *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer. Een vergelijking van Programma Beheer met de soorten en habitats van Natura 2000
- 159** *Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen.* Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 160** *Fontein R.J., T.A. de Boer, B. Breman, C.M. Goossen, R.J.H.G. Henkens, J. Luttik & S. de Vries.* Relatie recreatie en natuur; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 161** *Deneer, J.W. & R. Kruijne. (2010).* Atmosferische depositie van gewasbeschermingsmiddelen. Een verkenning van de literatuur verschenen na 2003
- 162** *Verburg, R.W., M.E. Sanders, G.H.P. Dirkx, B. de Knegt & J.W. Kuhlman.* Natuur, landschap en landelijk gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 163** *Doorn van, A.M. & M.P.C.P. Paulissen.* Natuurgericht milieubeleid voor Natura 2000-gebieden in Europees perspectief: een verkenning
- 164** *Smidt, R.A., J. van Os & I. Staritsky.* Samenstellen van landelijke kaarten met landschapselementen, grondeigendom en beheer. Technisch achtergronddocument bij de opgeleverde bestanden
- 165** *Pouwels, R., R.P.B. Foppen, M.F. Wallis de Vries, R. Jochem, M.J.S.M. Reijnen & A. van Kleunen.* Verkenning LARCH: omgaan met kwaliteit binnen ecologische netwerken
- 166** *Born van den, G.J., H.H. Luesink, H.A.C. Verkerk, H.J. Mulder, J.N. Bosma, M.J.C. de Bode & O. Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen, versie 2009

- 167 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet- Versie 2.1
- 168 *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, A. Karbauskas & P. Roza.* De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een inventarisatie van visies in Brussel en diverse EU-lidstaten
- 169 *Vreke, J. & I.E. Salverda.* Kwaliteit leefomgeving en stedelijk groen
- 170 *Hengsdijk, H. & J.W.A. Langeveld.* Yield trends and yield gap analysis of major crops in the World
- 171 *Horst, M.M.S. ter & J.G. Groenwold.* Tool to determine the coefficient of variation of DegT50 values of plant protection products in water-sediment systems for different values of the sorption coefficient
- 172 *Boons-Prins, E., P. Leffelaar, L. Bouman & E. Stehfest (2010)* Grassland simulation with the LPJmL model
- 173 *Smit, A., O. Oenema & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Kwaliteit Landelijk Gebied
- 2010**
- 174 *Boer de, S., M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & M. van der Zouwen.* Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid. Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen
- 175 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-001 – Koepel
- 176 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 177 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 178 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-005 – M-AVP
- 179 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 180 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 181 *Annual reports for 2009;* Programme WOT-04
- 182 *Oenema, O., P. Bikker, J. van Harn, E.A.A. Smolders, L.B. Sebek, M. van den Berg, E. Stehfest & H. Westhoek.* Quickscan opbrengsten en efficiëntie in de gangbare en biologische akkerbouw, melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij. Deelstudie van project 'Duurzame Eiwitvoorziening'
- 183 *Smits, M.J.W., N.B.P. Polman & J. Westerink.* Uitbreidingsmogelijkheden voor groene en blauwe diensten in Nederland; Ervaringen uit het buitenland
- 184 *Dirkx, G.H.P. (red.).* Quick responsefunctie 2009. Verslag van de werkzaamheden
- 185 *Kuhlman, J.W., J. Luijt, J. van Dijk, A.D. Schouten & M.J. Voskuilen.* Grondprijkaarten 1998-2008
- 186 *Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, E. Lianouridis, H. Leneman & M.P.W. Sonneveld.* Rol en betekenis van commissies voor gebiedsgericht beleid
- 187 *Temme, A.J.A.M. & P.H. Verburg.* Modelling of intensive and extensive farming in CLUE
- 188 *Vreke, J.* Financieringsconstructies voor landschap
- 189 *Slangen, L.H.G.* Economische concepten voor beleidsanalyse van milieu, natuur en landschap
- 190 *Knotters, M., G.B.M. Heuvelink, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort.* A disposition of interpolation techniques
- 191 *Hoogeveen, M.W., P.W. Blokland, H. van Kernebeek, H.H. Luesink & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 1990 en 2005-2008
- 192 *Beekman, V., A. Pronk & A. de Smet.* De consumptie van dierlijke producten. Ontwikkeling, determinanten, actoren en interventies.
- 193 *Polman, N.B.P., L.H.G. Slangen, A.T. de Blaeij, J. Vader & J. van Dijk.* Baten van de EHS; De locatie van recreatiebedrijven
- 194 *Veeneklaas, F.R. & J. Vader.* Demografie in de Natuurverkenning 2011; Bijlage bij WOT-paper 3
- 195 *Wascher, D.M., M. van Eupen, C.A. Mûcher & I.R. Geijzendorffer.* Biodiversity of European Agricultural landscapes. Enhancing a High Nature Value Farmland Indicator
- 196 *Apeldoorn van, R.C., I.M. Bouwma, A.M. van Doorn, H.S.D. Naeff, R.M.A. Hoefs, B.S. Elbersen & B.J.R. van Rooij.* Natuurgebieden in Europa: bescherming en financiering
- 197 *Brus, D.J., R. Vasat, G. B. M. Heuvelink, M. Knotters, F. de Vries & D. J. J. Walvoort.* Towards a Soil Information System with quantified accuracy; A prototype for mapping continuous soil properties
- 198 *Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen, m.m.v. M.H. Borgstein, E.J. Bos & P. van der Wielen.* Verantwoording van de methodiek Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 199 *Bos, E.J. & M.H. Borgstein.* Monitoring Gesloten voer-mest kringlopen. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 200 *Kennismarkt 27 april 2010;* Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten Planbureau voor de Leefomgeving
- 201 *Wielen van der, P.* Monitoring Integrale duurzame stallen. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 202 *Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen.* Monitoring Functionele agrobiodiversiteit. Achtergrond-document bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 203 *Jongeneel, R.A. & L. Ge.* Farmers' behavior and the provision of public goods: Towards an analytical framework
- 204 *Vries, S. de, M.H.G. Custers & J. Boers.* Storende elementen in beeld; de impact van menselijke artefacten op de landschapsbeleving nader onderzocht
- 205 *Vader, J. J.L.M. Donders & H.W.B. Bredenoord.* Zicht op natuur- en landschapsorganisaties; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 206 *Jongeneel, R.A., L.H.G. Slangen & N.B.P. Polman.* Groene en blauwe diensten; Een raamwerk voor de analyse van doelen, maatregelen en instrumenten
- 207 *Letourneau, A.P., P.H. Verburg & E. Stehfest.* Global change of land use systems; IMAGE: a new land allocation module
- 208 *Heer, M. de.* Het Park van de Toekomst. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 209 *Knotters, M., J. Lahr, A.M. van Oosten-Siedlecka & P.F.M. Verdonschot.* Aggregation of ecological indicators for mapping aquatic nature quality. Overview of existing methods and case studies
- 210 *Verdonschot, P.F.M. & A.M. van Oosten-Siedlecka.* Graadmeters Aquatische natuur. Analyse gegevenskwaliteit Limnodata
- 211 *Linderhof, V.G.M. & H. Leneman.* Quickscan kosteneffectiviteitsanalyse aquatische natuur
- 212 *Leneman, H., V.G.M. Linderhof & R. Michels.* Mogelijkheden voor het inbrengen van informatie uit de 'KRW database' in de 'KE database'
- 213 *Schrijver, R.A.M., A. Corporaal, W.A. Ozinga & D. Rudrum.* Kosteneffectieve natuur in landbouwgebieden; Methode om effecten van maatregelen voor de verhoging van biodiversiteit in landbouwgebieden te bepalen, een test in twee gebieden in Noordoost-Twente en West-Zeeuws-Vlaanderen
- 214 *Hoogland, T., R.H. Kemmers, D.G. Cirkel & J. Hunink.* Standplaatsfactoren afgeleid van hydrologische model uitkomsten; Methode-ontwikkeling en toetsing in het Drentse Aa-gebied
- 215 *Agricola, H.J., R.M.A. Hoefs, A.M. van Doorn, R.A. Smidt & J. van Os.* Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw

- 216** *Kramer, H., J. Oldengarm & L.F.S. Roupiaz.* Nederland is groener dan kaarten laten zien; Mogelijkheden om 'groen' beter te inventariseren en monitoren met de automatische classificatie van digitale luchtfoto's
- 217** *Raffe, J.K. van, J.J. de Jong & G.W.W. Wamelink (2011).* Kostenmodule Natuurplanner; functioneel ontwerp en software-validatie
- 218** *Hazeu, G.W., Kramer, H., J. Clement & W.P. Daamen (2011).* Basiskaart Natuur 1990rev
- 219** *Boer, T.A. de.* Waardering en recreatief gebruik van Nationale Landschappen door haar bewoners
- 220** *Leneman, H., A.D. Schouten & R.W. Verburg.* Varianten van natuurbeleid: voorbereidende kostenberekeningen; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 221** *Knegt, B. de, J. Clement, P.W. Goedhart, H. Sierdsema, Chr. van Swaay & P. Wiersma.* Natuurkwaliteit van het agrarisch gebied
- 2011**
- 222** *Kamphorst, D.A. & M.M.P. van Oorschot.* Kansen en barrières voor verduurzaming van houtketens
- 223** *Salm, C. van der & O.F. Schoumans.* Langetermijneffecten van verminderde fosfaatgiften
- 224** *Bikker, P., M.M. van Krimpen & G.J. Rummelink.* Stikstofverteerbaarheid in voeders voor landbouwhuisdieren; Berekeningen voor de TAN-excretie
- 225** *M.E. Sanders & A.L. Gerritsen (red.).* Het biodiversiteitsbeleid in Nederland werkt. Achtergronddocument bij Balans van de Leefomgeving 2010
- 226** *Bogaart, P.W., G.A.K. van Voorn & L.M.W. Akkermans.* Evenwichtsanalyse modelcomplexiteit; een verkennende studie
- 227** *Kleunen A. van, K. Koffijberg, P. de Boer, J. Nienhuis, C.J. Camphuysen, H. Schekkerman, K.H. Oosterbeek, M.L. de Jong, B. Ens & C.J. Smit (2010).* Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2007 en 2008
- 228** *Salm, C. van der, L.J.M. Boumans, D.J. Brus, B. Kempen & T.C van Leeuwen.* Validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE met meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) en de Landelijke Steekproef Kaartenheden (LSK).
- 229** *Dijkema, K.S., W.E. van Duin, E.M. Dijkman, A. Nicolai, H. Jongerius, H. Keegstra, L. van Egmond, H.J. Venema & J.J. Jongsma.* Vijftig jaar monitoring en beheer van de Friese en Groninger kwelderwerken: 1960-2009
- 230** *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-001 – Koepel
- 231** *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 232** *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 233** *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-005 – M-AVP
- 234** *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 235** *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 236** *Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas.* Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld; Bijlage bij WOT-paper 7 – De deur klemt
- 237** *Harms, B. & M.M.M. Overbeek.* Bedrijven aan de slag met natuur en landschap; relaties tussen bedrijven en natuurorganisaties. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 238** *Agricola, H.J. & L.A.E. Vullings.* De stand van het platteland 2010. Monitor Agenda Vitaal Platteland; Rapportage Midterm meting Effectindicatoren
- 239** *Klijn, J.A.* Wisselend getij. Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 240** *Corporaal, A., T. Denters, H.F. van Dobben, S.M. Hennekens, A. Klimkowska, W.A. Ozinga, J.H.J. Schaminée & R.A.M. Schrijver.* Stenoeciteit van de Nederlandse flora. Een nieuwe parameter op grond van ecologische amplitudo's van de Nederlandse plantensoorten en toepassingsmogelijkheden
- 241** *Wamelink, G.W.W., R. Jochem, J. van der Gref, C. Grashof-Bokdam, R.M.A. Wegman, G.J. Franke & A.H. Prins.* Het plantendispersiemodel DIMO. Ter verbetering van de modellering in de Natuurplanner (werktitel)
- 242** *Klimkowska, A., M.H.C. van Adrichem, J.A.M. Jansen & G.W.W. Wamelink.* Bruikbaarheid van WNK-monitoringgegevens voor EC-rapportage voor Natura 2000-gebieden. Eerste fase
- 243** *Goossen, C.M., R.J. Fontein, J.L.M. Donders & R.C.M. Arnouts.* Mass Movement naar recreatieve gebieden; Overzicht van methoden om bezoekersaantallen te meten
- 244** *Spruijt, J., P.M. Spoorenberg, J.A.J.M. Rovers, J.J. Slabbekoorn, S.A.M. de Kool, M.E.T. Vlaswinkel, B. Heijne, J.A. Hiemstra, F. Nouwens & B.J. van der Sluis.* Milieueffecten van maatregelen gewasbescherming
- 245** *Walker, A.N. & G.B. Woltjer.* Forestry in the Magnet model.
- 246** *Hoefnagel, E.W.J., F.C. Buisman, J.A.E. van Oostenbrugge & B.I. de Vos.* Een duurzame toekomst voor de Nederlandse visserij. Toekomstscenario's 2040
- 247** *Buurma, J.S. & S.R.M. Janssens.* Het koor van adviseurs verdient een dirigent. Over kennisverspreiding rond phytophthora in aardappelen
- 248** *Verburg, R.W., A.L. Gerritsen & W. Nieuwenhuizen.* Natuur meekoppelen in ruimtelijke ontwikkeling: een analyse van sturingsstrategieën voor de Natuurverkenning. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 249** *Kooten, T. van & C. Klok.* The Mackinson-Daskalov North Sea EcoSpace model as a simulation tool for spatial planning scenarios
- 250** *Bruggen van, C., C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen, J.F.M. Huijsmans, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof.* Ammoniakemissie uit dierlijke mest en kunstmest 1990-2008. Berekeningen met het Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA)
- 251** *Bruggen van, C., C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen, J.F.M. Huijsmans, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof.* Ammoniakemissie uit dierlijke mest en kunstmest in 2009. Berekeningen met het Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA)
- 252** *Randen van, Y., H.L.E. de Groot & L.A.E. Vullings.* Monitor Agenda Vitaal Platteland vastgelegd. Ontwerp en implementatie van een generieke beleidsmonitor
- 253** *Agricola, H.J., R. Reijnen, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, J. Roos-Klein Lankhorst, L.M.G. Groenemeijer & S.L. Deijl.* Achtergronddocument Midterm meting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 254** *Buiteveld, J. S.J. Hiemstra & B. ten Brink.* Modelling global agrobiodiversity. A fuzzy cognitive mapping approach
- 255** *Hal van R., O.G. Bos & R.G. Jak.* Noordzee: systeemodynamiek, klimaatverandering, natuurtypen en benthos. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 256** *Teal, L.R.* The North Sea fish community: past, present and future. Background document for the 2011 National Nature Outlook
- 257** *Leopold, M.F., R.S.A. van Bemmelen & S.C.V. Geelhoed.* Zeevogels op de Noordzee. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 258** *Geelhoed, S.C.V. & T. van Polanen Petel.* Zeezoogdieren op de Noordzee. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 259** *Kuijs, E.K.M. & J. Steenbergen.* Zoet-zoutovergangen in Nederland; stand van zaken en kansen voor de toekomst. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011

- 260 *Baptist, M.J.* Zachte kustverdediging in Nederland; scenario's voor 2040. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 261 *Wiersinga, W.A., R. van Hal, R.G. Jak & F.J. Quirjns.* Duurzame kottervisserij op de Noordzee. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 262 *Wal J.T. van der & W.A. Wiersinga.* Ruimtegebruik op de Noordzee en de trends tot 2040. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 263 *Wiersinga, W.A. J.T. van der Wal, R.G. Jak & M.J. Baptist.* Vier kijkrichtingen voor de mariene natuur in 2040. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 264 *Bolman, B.C. & D.G. Goldsborough.* Marine Governance. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 265 *Bannink, A.* Methane emissions from enteric fermentation in dairy cows, 1990-2008; Background document on the calculation method and uncertainty analysis for the Dutch National Inventory Report on Greenhouse Gas Emissions
- 266 *Wyngaert, I.J.J. van den, P.J. Kuikman, J.P. Lesschen, C.C. Verwer & H.H.J. Vreuls.* LULUCF values under the Kyoto Protocol; Background document in preparation of the National Inventory Report 2011 (reporting year 2009)
- 267 *Helming, J.F.M. & I.J. Terluin.* Scenarios for a cap beyond 2013; implications for EU27 agriculture and the cap budget.
- 268 *Woltjer, G.B.* Meat consumption, production and land use. Model implementation and scenarios.
- 269 *Knegt, B. de, M. van Eupen, A. van Hinsberg, R. Pouwels, M.S.J.M. Reijnen, S. de Vries, W.G.M. van der Bilt & S. van Tol.* Ecologische en recreatieve beoordeling van toekomstscenario's van natuur op het land. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 270 *Bos, J.F.F.P., M.J.W. Smits, R.A.M. Schrijver & R.W. van der Meer.* Gebiedsstudies naar effecten van vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op bedrijfseconomie en inpassing van agrarisch natuurbeheer.
- 271 *Donders, J., J. Luttkik, M. Goossen, F. Veeneklaas, J. Vreke & T. Weijsschede.* Waar gaat dat heen? Recreatiemotieven, landschapskwaliteit en de oudere wandelaar. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 272 *Voorn G.A.K. van & D.J.J. Walvoort.* Evaluation of an evaluation list for model complexity.
- 273 *Heide, C.M. van der & F.J. Sijtsma.* Maatschappelijke waardering van ecosysteemdiensten; een handreiking voor publieke besluitvorming. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 275 *Os, J. van; T.J.A. Gies; H.S.D. Naeff; L.J.J. Jeurissen.* Emissieregistratie van landbouwbedrijven; verbeteringen met behulp van het Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven.
- 276 *Walsum, P.E.V. van & A.A. Veldhuizen.* MetaSWAP_V7_2_0; Rapportage van activiteiten ten behoeve van certificering met Status A.
- 280 *Kistenkas, F.H. & W. Nieuwenhuizen.* Rechtsontwikkelingen landschapsbeleid: landschapsrecht in wording. Bijlage bij WOt-paper 12 – 'Recht versus beleid'
- 281 *Meeuwssen, H.A.M. & R. Jochem.* Openheid van het landschap; Berekeningen met het model ViewScape.
- 282 *Dobben, H.F. van.* Naar eenvoudige dosis-effectrelaties tussen natuur en milieucondities; Een toetsing van de mogelijkheden van de Natuurplanner.
- 283 *Gaaff, A.* Raming van de budgetten voor natuur op langere termijn; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.