

De introductie van de bestuurlijke lus in de Wro

In de literatuur is veel geschreven over de behoefte aan een verbetering van het geschilbeslechtend vermogen van de bestuursrechter. Zowel het bestuur als de burger zijn hierbij gebaat. In dit verband zijn de afgelopen jaren verschillende voorstellen voor een wettelijke regeling van de bestuurlijke lus opgesteld. Deze regeling geeft de bestuursrechter middels het doen van een tussenuitspraak de mogelijkheid tijdens een beroepsprocedure het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen gebreken in het bestreden besluit weg te nemen. Tot dusverre is de bestuurlijke lus succesvol toegepast in de Wet milieubeheer op het terrein van de emissierechten. Voorts zijn wetsvoorstellen aanhangig die strekken tot invoering van de bestuurlijke lus in de Awb en de Wabo.

De behoefte aan een bestuurlijke lus deed zich ook voor bij infrastructurele en woningbouwprojecten van gemeentelijke en provinciale aard. Om aan deze behoefte tegemoet te komen en vooruitlopend op de inwerkingtreding van voornoemde voorstellen, heeft de Tweede Kamer op 13 januari 2009 het wetsvoorstel Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet op de ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure ("het wetsvoorstel") goedgekeurd. Hoewel de Eerste Kamer haar goedkeuring nog over het wetsvoorstel moet uitspreken, lijkt het, gelet op de aanpassingen die het voorstel voor de Wro in petto heeft, zinvol een en ander reeds onder de aandacht te brengen.

Aanpassingen Wro

Ingevolge artikel III van het wetsvoorstel worden aan afdeling 8.1 Wro – bezwaar en beroep – na artikel 8.4 Wro zes nieuwe artikelen toegevoegd. Hierna volgt een afzonderlijke, of indien gepast, met elkaar samenhangende bespreking van deze artikelen. Tot slot wordt kort ingegaan op enkele aandachtspunten.

Artikel 8.4a, eerste lid Wro maakt het de gemeenteraad mogelijk hangende het beroep tegen het bestemmingsplan een besluit tot wijziging van dat bestemmingsplan vast te stellen. Hieraan is de voorwaarde verbonden dat het moet gaan om wijzigingen van ondergeschikte aard. Het tweede en derde lid van dit artikel brengen met zich dat noch de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, noch de hoofdregel van artikel 7:1 Awb van toepassing is. Eventuele bezwaren tegen het gewijzigde besluit kunnen aan de orde komen in de reeds lopende beroepsprocedure.

Voorts bepaalt artikel 8.4b dat indien de Afdeling van oordeel is dat het beroep tegen het bestemmingsplan gegrond is, zij een tussenuitspraak kan doen waarbij zij de gemeenteraad in de gelegenheid stelt de gebreken weg te nemen. Ingevolge het tweede lid vermeldt de Afdeling een termijn waarbinnen de gebreken moeten zijn weggenomen. Door middel van het wijzigen van de tussenuitspraak kan de Afdeling deze termijn op verzoek van de gemeenteraad verlengen. Wenst de gemeenteraad geen gebruik te maken van de gelegenheid gebreken te herstellen of laat hij de gestelde termijn verstrijken, dan brengt het derde lid met zich dat het onderzoek geacht wordt te zijn gesloten op de dag van ontvangst van de mededeling van de gemeenteraad dan wel op de dag dat de bedoelde termijn is verstreken. Het vierde en vijfde lid brengen met zich dat de gemeenteraad de Afdeling schriftelijk op de hoogte stelt van de wijze waarop de gebreken zijn weggenomen waarna de andere partijen binnen een door de Afdeling te stellen termijn in de gelegenheid worden gesteld schriftelijk te reageren.

De artikelen 8.4c tot en met 8.4f bepalen dat het onder 8.4a en 8.4b bepaalde gelijkelijk van toepassing is op besluiten van provincie en Rijk aangaande het inpassingsplan, de wijziging of uitwerking van het bestemmingsplan en het projectbesluit, ook wanneer hier een gemeentelijke, provinciale of nationale coördinatieregeling op van toepassing is.

Aandachtspunten

Ondergeschikte aard

De wetgever verwacht dat de rechter vooral toepassing zal geven aan de bestuurlijke lus als de motivering van het bestreden besluit gebrekkig is of een te beperkt of anderszins ontoereikend onderzoek aan het besluit ten grondslag is gelegd. Hieruit kan in de eerste plaats tot op zekere hoogte worden afgeleid wat de wetgever verstaat onder wijzigingen van 'ondergeschikte aard'. In de tweede plaats sluit dit aan bij de wens te voorkomen dat een besluit wordt vernietigd vanwege op zich reparabele gebreken. In dit verband merkt de minister nog op dat deze term in eerste instantie ziet op het gehele project en dat, indien een wijziging alsnog grote gevolgen heeft voor een individu, voorafgaand aan het wijzigingsbesluit overleg tussen overheid en betrokkene gewenst is.

Nieuwe belanghebbenden

Indien ten gevolge van een wijzigingsbesluit een nieuwe groep belanghebbenden lijkt te ontstaan, zal de rechter met gebruikmaking van artikel 1:2 Awb moeten bepalen of appellanten daadwerkelijk als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat, wanneer een grote groep nieuwe belanghebbenden ontstaat, nog zal kunnen worden gesproken van een wijziging van ondergeschikte aard. Voorts geldt dat deze groep belanghebbenden in dit scenario niet over de mogelijkheid beschikt zienswijzen in te dienen en - voor zover zij hier pas ten gevolge van de wijziging door wordt geraakt - zodoende slechts bij één gelegenheid in verzet kan komen tegen het bestemmingsplan.

Termijnen

Met betrekking tot de termijn waarbinnen een gebrek dient te worden hersteld, merkt de minister op dat deze afhankelijk is van de aard van het geconstateerde gebrek. Voorts geldt dat de letter van artikel 8.4b Wro het, hoewel in strijd met het doel van de wet, in beginsel mogelijk maakt deze termijn meer dan één keer te verlengen.