

## WAT GELDT WANNEER?

# 79 Vaststelling besluiten, bekendmakingen en elektronisch vastgesteld of vastgelegd?

WILLEM SLOOTS EN HISSE DE VRIES<sup>1</sup>

### 1. Inleiding

Met de invoering van de Wro in 2008 is de communicatie over ruimtelijke plannen en andere ruimtelijke besluiten vergaand gemoderniseerd en verbeterd. Onderdeel daarvan is dat niet de papieren versie maar – na een overgangsperiode – juist de digitale versie juridisch bindend zal zijn. Op 21 april 2008<sup>2</sup> zijn in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepalingen opgenomen over digitale verplichtingen met betrekking tot ruimtelijke besluiten alsmede bepalingen die verband houden met de digitale eisen die worden gesteld aan ruimtelijke plannen. De bepalingen moeten leiden tot betere informatievoorziening over bestemmingsplannen. Het Bro is nadien nog twee maal in 2009 en een keer in 2012 gewijzigd.<sup>3</sup> De eerste keer om enige foutjes te elimineren, de tweede keer omdat nog niet alle gemeenten klaar waren voor de uitvoering en in 2012 om – naast andere wijzigingen – enkele onduidelijkheden weg te nemen over digitale verplichtingen met betrekking tot ruimtelijke besluiten.

Je zou zeggen dat de kinderziektes er zodoende wel uit zouden zijn. Dat lijkt echter nog niet helemaal het geval. Aan de hand van enkele uitspraken van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State willen we illustreren dat de beoogde grotere rechtszekerheid nog niet in alle gevallen blijkt te zijn gerealiseerd. De oorzaak daarvoor lijkt primair een taalkundige kwestie, maar helemaal zeker zijn we daar niet van. Mogelijk ook is de wetgever bij dit onderwerp meer ‘de techniek ingeschoten’ dan dat hij aansluiting heeft gezocht bij het algemene bestuursrecht. Om die reden zullen we, na het uiteenzetten van het probleem dat we zien, eerst ingaan op het vaststellen van

besluiten door het bevoegd gezag en op de term ‘elektronisch vastleggen of vaststellen’ van besluiten. Daarbij kijken wij aansluitend naar het (in verschillende betekenissen van het woord) bekend maken van besluiten. Vervolgens halen wij uitspraken aan op grond van het elektronisch vastleggen, respectievelijk vaststellen van besluiten die onderling niet allemaal even consequent lijken. Aan het slot formuleren we enkele conclusies.

### 2. Probleemstelling

Een bestuursorgaan – persoon of college – neemt een beslissing en die wordt bekendgemaakt alvorens te gelden.<sup>4</sup> De bevoegdheden en het moment van vaststelling van een beslissing liggen vast in de Gemeentewet. Daar wordt niet aan getornd. Op het besluit – of het nu een bestemmingsplan is of een omgevingsvergunning – dat in vergadering wordt vastgesteld, wordt ook standaard de datum van vaststelling in vergadering vermeld. Daarmee is het besluit (binnenskamers) vastgesteld, is de inhoud van de vaststelling nog niet kenbaar gemaakt en zijn de rechtsgevolgen van dat besluit evenmin ingetreden. Worden er tijdens een vergadering voor de vaststelling nog wijzigingen aangebracht dan moeten die in de regel daarna nog in het besluit worden verwerkt, maar het besluit inclusief die wijzigingen is daarmee in de vergadering vastgesteld en de datum die daarop wordt vermeld geldt als vaststelling van het besluit inclusief die wijzigingen.

Als op een aanvraag niet tijdig een besluit wordt genomen, wordt soms een beslissing van rechtswege gegeven (*lex silencio*) en wordt daarvan mededeling gedaan (gepubliceerd, brief aan aanvrager) en dan geldt deze.

De bekendmaking op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het startpunt voor de rechtsbescherming. Dat is ook benadrukt in de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, welke wet in 2004 in werking is getreden. Deze wet regelt het verkeer

<sup>1</sup> Mr. W.E.H. Sloots en mr. H.S. de Vries zijn beiden zelfstandig gevestigd jurist, gespecialiseerd in het bestuursrecht. In 2013 maakten ze deel uit van een projectteam van PBLQ dat advies heeft uitgebracht aan de minister van IenM over de digitaliseringsmogelijkheden zoals die waren opgenomen in de toetsversie van de Omgevingswet.

<sup>2</sup> *Stb.* 2008, 145.

<sup>3</sup> *Resp. Stb.* 2009, 22 en 365 en 2012, 332.

<sup>4</sup> Art. 3:40 Awb.

langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en zal hier verder buiten beschouwing worden gelaten.<sup>5</sup> Wat in het kader van dit artikel van belang is, is dat er altijd een wezenlijke tijdsspanne zal bestaan tussen het moment van vaststellen – het nemen van een besluit – vervolgens het elektronisch vastleggen van het besluit, welke vastlegging onder het Bro valt, en het bekend maken er van, waarmee het besluit rechtskracht verkrijgt en de rechtgevolgen in werking treden; dit wordt door de Awb geregeld. De bekendmaking op grond van de Awb heeft betrekking op het formeel aangeven dat het bevoegd gezag een besluit heeft genomen, waarbij een summiere aanduiding van de inhoud, respectievelijk het onderwerp van het besluit wordt weergegeven. Vervolgens geldt het besluit, zoals dat is vastgesteld, waarbij weer onderscheid moet worden gemaakt tussen een papieren versie en de elektronische versie voor zover het besluit is gebaseerd op het Bro. Wil de nemer van het besluit (deels) op zijn schreden terugkeren of is er een fout gemaakt bij (de publicatie van) de bekendmaking respectievelijk bij de elektronische vastlegging, dan noodzaakt dat – hoge uitzonderingen daargelaten<sup>6</sup> – om een nieuw besluit te nemen,<sup>7</sup> respectievelijk opnieuw over te gaan tot een bekendmaking die wel aan de regels voldoet. Hoe zit dat nu bij de elektronische vastlegging of elektronische vaststelling?

Ons bekruipt sterk het gevoel dat de wetgever zich heeft verslikt in de aansluiting van de gekozen systematiek van elektronisch vastleggen of vaststellen en het beschikbaar stellen van een besluit op de gangbare praktijk van besluitvorming binnen en bekendmaking door of namens bestuursorganen. En op die gangbare praktijk was de Awb nu juist toegesneden: de Awb schrijft voor hoe die gangbare bestuurspraktijk moet worden vormgegeven. Meer precies voor de voorliggende situatie: wanneer is een besluit tot stand gekomen, vanaf wanneer geldt het en bij papieren en elektronische versies: welke versie geldt, met andere woorden, aan welke versie zijn rechtgevolgen verbonden? Het antwoord op dergelijke vragen is van groot belang voor de rechtszekerheid, en niet alleen vanwege het gaan lopen van een bezwaar- of beroepstermijn. Wij benaderen deze problematiek vanuit artikel 1.2.3 Bro en gaan eerst in op de woordkeus van de wetgever. Wij vergelijken vervolgens het elektronisch raadpleegbaar maken met de in de Awb bedoelde bekendmaking, om daarna enige relevante jurisprudentie met betrekking tot artikel 1.2.3 Bro te bespreken.

5 Zie onder meer Margriet Overkleef, 'Het Wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer: een valse start?', *NTB* 2002/10.

6 Zie bijv. de casus *Neeltje Jans* in par. 5 hierna.

7 Enkele recente voorbeelden zijn het Besluit tot wijziging van geluid-productieplafonds op referentiepunten langs spoorwegen ingevolge art. 11.47 Wm van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 4 juli 2013 en van burgemeester en wethouders van Slochteren tot het corrigeren van een inpassingsplan (een correctie van de verbeelding); zie resp. [http://www.centrumpp.nl/images/getekend%20herstelbesluit%20register%20spoor\\_tcm318-343047.pdf](http://www.centrumpp.nl/images/getekend%20herstelbesluit%20register%20spoor_tcm318-343047.pdf) en <https://www.slochteren.nl/dorp/publicatie/uitwerkingsplan-meeroevers-i-correctie-verbeelding-waterwoningen-vastgesteld, zoals geraadpleegd op 1 maart 2014>.

### 3. Wordkeus of bewuste keuze?

In de hele Nederlandse regelgeving komen elektronisch vast te stellen besluiten niet voor, behalve in het huidige artikel 1.2.3 Bro. Die bepaling wijst vervolgens terug naar artikel 1.2.1 Bro in welk artikel allerhande besluiten – die er op dat moment onmiskenbaar dus al zijn! – via een elektronische voorziening *raadpleegbaar* worden gemaakt. In het Bro van 2008 luiden het eerste en tweede lid van artikel 1.2.3 als volgt:

“1. De in artikel 1.2.1, eerste lid, bedoelde visies, plannen, besluiten en verordeningen in voorkomend geval met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing worden *langs elektronische weg vastgelegd en in die vorm vastgesteld. Een volledige verbeelding daarvan op papier wordt gelijktijdig vastgesteld.*

2. Indien na vaststelling de inhoud van de langs elektronische weg vastgestelde visies, plannen, besluiten en verordeningen als bedoeld in het eerste lid, en die van de verbeelding daarvan op papier tot een verschillende uitleg aanleiding geeft, is de eerstbedoelde inhoud beslissend.”

In het Bro van 2012 luidt de tekst van deze bepalingen als volgt:

“1. Een visie, plan, besluit en verordening als bedoeld in artikel 1.2.1, eerste lid, in voorkomend geval met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, worden *elektronisch vastgesteld. Van een zodanig elektronisch document wordt tevens een papieren versie gemaakt.*

2. Indien de inhoud van een elektronisch document als bedoeld in het eerste lid tot een andere uitleg aanleiding geeft dan de papieren versie, is het eerstgenoemde document beslissend.”

Volgens de auteurs dient de essentie van de bepaling zoals die in 2008 is verwoord bij het woord ‘vastgelegd’ te liggen. Dat een besluit als zodanig collegiaal wordt vastgesteld is evident, maar een besluit ‘collegiaal elektronisch vaststellen’ lijkt een gedrocht te zijn. Terzijde: wat zou de tegenhanger daarvan – analoog vaststellen – dan precies moeten inhouden?

Op het moment dat een besluit collegiaal – met of zonder wijzigingen – wordt vastgesteld is er digitaal nog niets veranderd. Laten wij er van uitgaan dat er een (concept) besluit is voorbereid en in elektronische vorm is vastgelegd. Eventuele wijzigingen tijdens de besluitvorming moeten nog in teksten worden verwerkt en de verbeelding moet worden aangepast. Eerst dan is er sprake van digitale vastlegging. Met andere woorden, er zit per definitie een tijdsspanne tussen vaststelling van het besluit en de digitale weergave daarvan. Dat betekent echter niet dat het moment van vaststelling is verschoven van het collegiaal overleg naar de digitale vastlegging. De volgorde die is weergegeven in artikel 1.2.3 Bro van 2008 kan dus niet worden gevolgd; maar ook: het eerste lid van de versie uit 2012 kan fysiek niet waar zijn.

Naast het taalkundig aspect speelt ook een praktisch aspect een rol die voor verwarring kan zorgen. Planologische conceptplannen zijn ook digitaal beschikbaar. Als nu bekend is dat het college van B&W of de Raad plannen vaststelt, maar verwerking van aanpassingen kost nog wat tijd, dan kan verwarring ontstaan of het reeds digitaal beschikbare plan het vastgestelde plan is, omdat de vaststelling al heeft plaatsgevonden. Bij digitale vastlegging is de tekst van het Bro duidelijker dan bij digitale vaststelling door het college of de raad, hetgeen minder verwarring oplevert. Aldus kan ook het tijdstip van vaststelling onderwerp van discussie zijn: is dat nu het moment van vaststelling in het collegeoverleg of is dat het moment van digitale vastlegging?

De wijzigingen van 2012 zijn bedoeld als ‘aanvulling en verduidelijking’. In de Nota van toelichting op de wijziging van artikel 1.2.3 bij het besluit van 2012 wordt opgemerkt dat:

“... dit artikel is geherformuleerd. De voormalige redactie van dit artikel bleek tot verwarring te leiden voor wat betreft het gebruik van het woord ‘verbeelding’, in de praktijk wordt het begrip ‘verbeelding’ gebruikt als synoniem voor ‘plankaart’. In artikel 1.2.3 (oud) en in artikel 1.2.1, tweede lid (oud) werd aan het begrip verbeelding echter een andere, van de praktijk afwijkende, betekenis gegeven, namelijk de weergave van een stuk als zodanig. In die betekenis kan het begrip ‘verbeelding’ duiden op de weergave van een volledig besluit, inclusief de toelichting, regels en de bij dat besluit behorende stukken en dus niet noodzakelijkerwijs alleen op de weergave van een plankkaart. Teneinde de onduidelijkheid rondom het begrip ‘verbeelding’ voor de praktijk weg te nemen, is voor dit artikel thans een andere, eenvoudige woordkeuze gehanteerd”.

Einde toelichting op de wijzigingen in dit artikel. Het heeft ons niet wijzer gemaakt. In haar advies van 7 juni 2012, W14.12.0112/IV, met betrekking tot het wijzigingsvoorstel spreekt de Afdeling consequent over ‘het bestemmingsplan, zoals dat elektronisch is vastgesteld’. De Afdeling laat echter in het ongewisse of de wetgever dit bewust als een redactionele aanpassing van het besluit heeft aangemerkt, of dat hiermee geen inhoudelijke aanpassing is beoogd.

#### 4. Raadpleegbaar of bekend gemaakt?

Terug naar artikel 1.2.1 van het Bro, dat voorschrijft dat de elektronisch vastgelegde besluiten via een elektronische voorziening raadpleegbaar worden gemaakt. Als dat is gebeurd, dan is zo’n besluit bekend geworden. Is het daarmee ook bekend gemaakt in de zin zoals artikel 3:40 van de Awb bedoelt? Wij menen dat dit niet het geval is. De elektronische raadpleegbaarheid is in wezen geen andere figuur dan de terinzagelegging van (voorgenomen) plannen, besluiten, etc. De bekendmaking op grond waarvan rechtsgevolgen in werking treden moet plaatsvinden op grond van de Awb. Niet zomaar begon dit artikel met

de stelling dat met de nieuwe Wro de communicatie over ruimtelijke plannen en andere ruimtelijke besluiten vergaand gemoderniseerd en verbeterd is. Die terinzagelegging is daarmee plaats- en tijdonafhankelijk gemaakt en dat is bepaald publieksvriendelijk. Alleen wie vragen heeft naar aanleiding van een plan of besluit is nog aangewezen op kantoortijden.

Toch is deze conclusie niet helemaal vanzelfsprekend. Twijfel kan ontstaan doordat de elektronische raadpleegbaarheid naar zijn vorm ten minste gevoelsmatig wel heel dicht tegen die bekendmaking aanligt. We kennen al de figuur van de ambtenaar die bij fysieke inzage toelichtend meedeelde dat het plan ‘nog maar een plan is’, nog niet in werking is getreden. Die is althans voor plannen in het Bro ingeruild voor een mededeling van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of de betrokken minister dat het betreffende plan nog niet in werking is getreden, of (nog niet) onherroepelijk is. Het betreffende derde lid van artikel 1.2.1 betreft echter niet alle ruimtelijk relevante besluiten, maar alleen die plannen. Dat kan verwarrend werken, nu de betreffende bepaling deel uitmaakt van een paragraaf die als titel voert ‘Bepalingen over de vormgeving, inrichting, beschikbaarstelling, bekendmaking en terinzagelegging van ruimtelijke besluiten’. Geen woord verder over dat bekendmaken en daarbij wordt de relatie met de inwerkingtredingsbepaling in de Awb nergens gelegd, ook niet in de toelichting bij het betreffende wijzigingsbesluit.<sup>8</sup>

#### 5. Jurisprudentie algemeen

Er zijn redelijk recente uitspraken – zie hierna – over besluiten, die mede op grond van de Wro en Bro 2008 zijn vastgesteld, en waarbij met name de elektronisch vastgelegde verbeelding afweek van de vastgestelde (papieren) verbeelding dan wel van het feitelijk door het bestuursorgaan genomen besluit. In die uitspraken droeg de Afdeling bestuursrechtspraak het betreffende bestuursorgaan op om de elektronisch vastgelegde verbeelding in overeenstemming te brengen met het door het bestuursorgaan genomen besluit. De Afdeling refereert in die uitspraken niet altijd consequent aan de tekst van het Bro van 21 april 2008: ‘elektronisch vastgelegde en in die vorm vastgestelde besluiten’. Vanaf medio 2012<sup>9</sup> spreekt de Afdeling echter over het ‘elektronisch vastgestelde plan’. Een aantal keren wordt dat omzeild. De auteurs hebben zich afgevraagd of dit een *slip of the pen* was van de Afdeling of dat hier meer achter schuilt. We weten inmiddels dat het niet om een *slip of the pen* gaat: tot begin van dit jaar is de betreffende passage in ongeveer 100 uitspraken opgenomen.

Kan deze wijziging in bewoording van de Afdeling hier en daar leiden tot ongedacht ongemak of is er wat anders aan de hand? Is het wellicht (on)bewust bedoeld? Is er nu

<sup>8</sup> Stb. 2012, 332.

<sup>9</sup> ABRvS 31 juli 2012, nr. 201107570/5/R1, r.o. 4.4 en het dictum.

sprake van een spagaat tussen het moment van vaststellen van een besluit door een bestuursorgaan, dat – afgezien van mandaat – altijd in vergadering plaatsvindt, en het elektronisch vastleggen of zelfs vaststellen van een besluit als bedoeld in artikel 1.2.3 van het Bro? Indien de laatste vraag bevestigend wordt beantwoord: hoe laat zich dat verklaren en bovenal hoe gaat de jurisprudentie hier mee om? En hoe verhoudt een en ander zich met de bepaling over bekendmaking van besluiten in artikel 3:40 Awb?

De Afdeling lijkt met dat elektronisch vaststellen toch niet zo goed uit de voeten te kunnen. Ze is althans niet consequent in haar uitspraken. Dat is voor de praktijk bepaald ongemakkelijk. Het maakt immers nogal uit of een bestemmingsplan in stand wordt gelaten maar de uitspraak het bestuursorgaan opdraagt iets in de verbeelding – in onze woorden – te verbeteren, of dat het plan geacht wordt niet te bestaan om de uitsluitende reden dat het niet elektronisch is vastgesteld, terwijl er wel degelijk sprake was van een feitelijk genomen besluit. En dan laten we de eventuele interne – mogelijk zelfs politieke – consequenties van een niet goed uitgevoerd raadsbesluit hier nog onbesproken.

## 6. Jurisprudentie

Nagenoeg alle uitspraken over artikel 1.2.3 Bro die wij hebben kunnen traceren verwijzen naar het Besluit van 2008. De Afdeling neemt in de eerste uitspraken de letterlijke tekst van artikel 1.2.3 Bro (oud) ook over. We vergelijken er een aantal.

De casus *Zandvoort, Centrum*,<sup>10</sup> betrof het verschil tussen de papieren en de elektronische verbeelding. Ingevolge het overgangsrecht in het Bro<sup>11</sup> had in deze casus de papieren vastlegging te prevaleren boven de elektronische. Dat bleek niet goed gegaan:

“2.6. Tevens voert [appellant sub 2] aan dat op de verbeelding tussen de percelen [locaties i en h] een rode lijn staat zonder vermelding daarvan in het renvooi.

2.6.1. De door [appellant sub 2] bedoelde rode lijn is ingetekend op de langs elektronische weg beschikbaar gestelde verbeelding. Op de papieren verbeelding is deze lijn niet ingetekend.

Ingevolge artikel 1.2.3, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is indien na vaststelling van een bestemmingsplan de inhoud van de langs elektronische weg vastgelegde bestemmingsplan en die van de verbeelding daarvan op papier tot een verschillende uitleg aanleiding geeft, de eerstbedoelde inhoud beslissend.

Ingevolge artikel 8.1.1, eerste lid, van het Bro, voor zover van belang, is artikel 1.2.3 van het Bro niet van toepassing op bestemmingsplannen waarvan het ontwerp ter inzage is gelegd voor 1 januari 2010.

Ingevolge artikel 8.1.1, tweede lid, van het Bro, voor zover van belang, is indien de inhoud van plannen op papier,

bedoeld in het eerste lid, en de inhoud van de verbeelding daarvan in elektronische vorm tot verschillende uitleg aanleiding geeft, in afwijking van artikel 1.2.3, tweede lid, van het Bro, de inhoud van de papieren vorm beslissend.

Nu de terinzagelegging van het ontwerp van onderhavig plan voor 1 januari 2010 was, is de papieren verbeelding beslissend en komt aan de rode lijn, nu deze niet is ingetekend op de papieren verbeelding, geen betekenis toe.”

In de uitspraak *Oirschot, Haagackers*, van 3 augustus 2011<sup>12</sup> overweegt de Afdeling:

“De Afdeling stelt vast dat uit het besluit van de raad van 31 mei 2011, nr. 2011/40, niet blijkt dat het herziene plan langs elektronische weg is vastgelegd en in die vorm is vastgesteld. Het ontbreken van het besluit en de bijbehorende stukken op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) duidt daar ook op. Dit brengt mee dat de door de raad blijkens de bewoordingen van het raadsbesluit wel vastgestelde op pagina 5 van de notitie afgebeelde figuur niet kan worden aangemerkt als een verbeelding op papier als bedoeld in artikel 1.2.3, eerste lid van het Bro. Gelet hierop treft het betoog van [appellant] dat een verbeelding van het plan ontbreekt, doel. Het besluit is genomen in strijd met artikel 1.2.3, eerste lid, van het Bro. Dat klemt temeer omdat, nu het ontwerp van het bij het besluit van 31 mei 2011 gewijzigd vastgestelde plan na 1 januari 2010 ter inzage is gelegd, ingevolge artikel 1.2.3, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 8.1.1 van het Bro, ingevolge het tweede lid van dat artikel de inhoud van het langs elektronische weg vastgestelde plan beslissend is.”

Hier prevaleert dus het elektronisch vast te stellen plan boven de fysieke, papieren versie. Wij plaatsen daarbij twee kanttekeningen. De eerste is, dat uit de uitspraak blijkt dat de gemeenteraad wel degelijk een besluit heeft genomen, waarvan een op pagina 5 daarvan afgebeelde figuur deel uitmaakt. De inhoud van het door de raad genomen besluit staat daarmee ook voor de Afdeling dus vast. Onze tweede opmerking is dat het hier een besluit van een gemeenteraad betreft, waarvan burgemeester en wethouders, op grond van artikel 160 van de Gemeentewet, verplicht zijn om dit uit te voeren, respectievelijk op grond van artikel 1.2.1 lid 1 Bro verplicht zijn het te publiceren. De Afdeling lijkt hier aan te geven dat in het besluit zelf moet zijn vastgesteld dat het besluit van de raad langs elektronische weg wordt vastgelegd. Dat burgemeester en wethouders iets hebben nagelaten, laat onverlet die wettelijke verplichting. Is dit niet een beetje te bevoogdend van de Afdeling? Of bedoelt de Afdeling dat de raad ook zelf voor dat vastleggen moet zorgen? Dat lijkt ons in praktische zin nauwelijks mogelijk.

Vrijwel haaks daarop staat echter hetgeen de Afdeling oordeelt met betrekking tot een windturbinepark bij Neeltje Jans. Op 21 november 2012 doet zij uitspraak<sup>13</sup> over het op 10 november 2011 door de raad van Veere vastgestelde

10 ABRvS 25 augustus 2010, nr. 200909556/1/R1.

11 Art. 8.1.1, verschillende keren gewijzigd.

12 ABRvS 3 augustus 2011, nr. 201009223/1/R3.

13 ABRvS 21 november 2012, nr. 201201470/1.

bestemmingsplan ‘Neeltje Jans’. In de planregels is opgenomen dat er maximaal negen windturbines mogen worden gebouwd. Op de verbeelding staat geen maximaal aantal aangegeven. De Afdeling:

“Nu voor de inhoud van het plan uitgegaan dient te worden van het vaststellingsbesluit van de raad en op de elektronische verbeelding aan het plandeel met de aanduiding ‘windturbinepark’ geen aanduiding is toegekend die de plaatsing van maximaal negen windturbines met een maximale ashoogte van 120 meter mogelijk maakt, is in zoverre sprake van een rechtsonzeker plan. De Afdeling ziet hierin aanleiding om te oordelen dat het bestreden besluit in zoverre in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.”

De Afdeling omzeilt hierin de vraag welk moment van vaststelling of bekendmaking bepalend is, maar duidt het ontbreken van het aantal windturbines op de ‘elektronische verbeelding’ (vaststelling komt hierin niet voor) als strijdig met de rechtszekerheid. Vervolgens past ze de bestuurlijke lus toe in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil. De raad wordt opgedragen om de elektronische verbeelding in overeenstemming te brengen met het vaststellingsbesluit van 10 november 2011. Ook in deze uitspraak lijkt de Afdeling overigens voorbij te gaan aan het bepaalde in de Gemeentewet dat de uitvoering van de besluiten van de raad is voorbehouden aan burgemeester en wethouders. Of zou de Afdeling hiermee willen bewerkstelligen dat in het raadsbesluit wordt vastgelegd en dus dat de raad – ieder keer weer – vaststelt dat deze raadsbesluiten elektronisch worden vastgelegd? Naar onze mening hoeft dit geen vereiste te zijn om in dit soort besluiten op te nemen, nu de verplichting voortvloeit uit de Gemeentewet. Wel nieuw in deze uitspraak is dat een verschil in het collegiaal vastgestelde besluit en het elektronisch vastgelegde besluit leidt tot rechtsonzekerheid en dat dit de grondslag is voor vernietiging van dit onderdeel.

We blijven nog even in Zeeland. Eind 2012 doet de Afdeling uitspraak<sup>14</sup> in een beroep tegen een besluit van de raad van de gemeente Sluis van 23 juni 2011. Het gaat om een strook grond die in gebruik is als tuin, liggend tussen een woning en een weg, die de bestemming ‘Agrarisch’ heeft gekregen. Ter zitting heeft de raad zich evenwel op het standpunt gesteld dat hij de bestemming ‘Wonen’ beoogt voor dit perceel, zodat gebruik van de gronden als tuin bij de woning is toegestaan. Ter zitting heeft de raad voorts medegedeeld dat op een tijdstip na de bekendmaking van het besluit tot vaststelling van het plan de verbeelding is aangepast en de bestemming ‘Agrarisch’ die aan de strook was toegekend, is gewijzigd in ‘Wonen’. Deze aanpassing is evenwel niet aangebracht bij besluit van de raad, maar slechts door de verbeelding te wijzigen op onder meer [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Verder is de aanpassing van de verbeelding niet op enige wijze bekend gemaakt zoals bedoeld in de Awb. De

verbeelding stemt in zoverre niet meer overeen met het plan zoals de raad dat heeft vastgesteld en op de voorgeschreven wijze heeft bekend gemaakt. De Afdeling daarover:

“Het staat de raad, noch enig ander, vrij om een aanpassing op de verbeelding die in overeenstemming is met het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan en die met dat besluit ter inzage is gelegd, aan te brengen nadat dat besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. De verbeelding kan in dat geval slechts worden aangepast met een nieuw raadsbesluit dat volgens de wettelijke procedure is voorbereid en bekendgemaakt.”

Het besluit is in strijd met de zorgvuldigheid genomen. De raad moet binnen 13 weken een nieuw besluit nemen. Die goede bedoelingen zijn kennelijk wel vaker leidend in Zeeuws Vlaanderen. Aan dezelfde uitspraak ontleen we de volgende wijze van het honoreren van een toezegging:

“14.1. De raad bevestigt dat aan [appellante sub 7] is toegezegd een bouwvlak in het plan op te nemen waarin ruimte is voor het mestbassin en voor een bedrijfswoning. De raad stelt evenwel dat in het plan hiervoor de benodigde ruimte is opgenomen, zodat aan de wens van [appellante sub 7] is voldaan. De raad stelt van de vorm van het bouwvlak zoals deze door [appellante sub 7] is ingediend te zijn afgeweken, omdat de door haar voorgestelde vorm niet past binnen de bestemmingsplansystematiek. Dit is ook voor de planvaststelling aan [appellante sub 7] meegedeeld, aldus de raad.

14.2. Zoals blijkt uit het deskundigenbericht en ter zitting door de raad is beaamd, is op een tijdstip na de bekendmaking van het besluit tot vaststelling van het plan de verbeelding aangepast op een wijze die meer in overeenstemming is met hetgeen de raad heeft beoogd. Deze aanpassing is evenwel niet aangebracht bij besluit van de raad, maar slechts door de verbeelding te wijzigen op onder meer [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl), zijnde de landelijke voorziening waar in elektronische vorm bestemmingsplannen voor een ieder volledig toegankelijk en raadpleegbaar zijn, als bedoeld in artikel 1.2.2., eerste lid, van het Bro. Voorts is de aanpassing van de verbeelding niet op enige wijze kenbaar gemaakt. De verbeelding stemt in zoverre niet meer overeen met het plan zoals de raad dat heeft vastgesteld en op voorgeschreven wijze bekend heeft gemaakt.”

In Sluis is er vermoedelijk minder dan gemiddeld sprake van belangen van derden, zullen we maar denken. Maar die toezegging lag er natuurlijk wel.

Hadden we in Sluis een bedoeling van de raad en een rechtens te honoreren toezegging, in Noord Brabant was beroep tegen het besluit van 26 mei 2011 van de raad van Son en Breugel aan de orde, waarbij het ging om vaststelling van het bestemmingsplan ‘Ekkersrijt’. In het plan was niet voorzien dat op een bedrijfsperceel een bestaande bedrijfswoning als zodanig was bestemd en evenmin is

14 ABRvS 19 december 2012, nr. 201111621/1.



een aanduiding voor de toegestane milieucategorieën opgenomen. De raad stelt zich op het standpunt dat op de langs elektronische weg beschikbaar gestelde verbeelding de aanduidingen ‘bedrijfswoning’ en ‘bedrijf van categorie 3.1’ ter plaatse van het perceel zijn opgenomen, waarmee de bedrijfswoning als zodanig is bestemd en de bedrijfsactiviteiten zijn toegelaten. Maar opnieuw gooit het eerder aangehaalde overgangsrecht roet in het eten, in weerwil van een duidelijke wilsverklaring vanwege de raad. De Afdeling merkt in haar uitspraak d.d. 27 maart 2013<sup>15</sup> hieromtrent het volgende op:

“3.2. Ingevolge artikel 1.2.3, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is indien na vaststelling van een bestemmingsplan de inhoud van het langs elektronische weg vastgelegde bestemmingsplan en die van de verbeelding daarvan op papier tot een verschillende uitleg aanleiding geeft, de eerstbedoelde inhoud beslissend. Ingevolge artikel 8.1.1, eerste lid, van het Bro, voor zover van belang, is artikel 1.2.3 van het Bro niet van toepassing op bestemmingsplannen waarvan het ontwerp ter inzage is gelegd voor 1 januari 2010.

Ingevolge artikel 8.1.1, tweede lid, van het Bro, voor zover van belang, is indien de inhoud van plannen op papier, bedoeld in het eerste lid, en de inhoud van de verbeelding daarvan in elektronische vorm tot verschillende uitleg aanleiding geeft, in afwijking van artikel 1.2.3, tweede lid, van het Bro, de inhoud van de papieren vorm beslissend.

3.3. Op de langs elektronische weg beschikbaar gestelde verbeelding zijn ter plaatse van het perceel [locatie 1] de aanduidingen ‘bedrijfswoning’ en ‘bedrijf van categorie 3.1 (b=3.1)’ opgenomen. Op de papieren verbeelding is voor dit perceel uitsluitend de bestemming ‘Bedrijventerrein – 2’, zonder deze aanduidingen, opgenomen.

Het ontwerp van het plan is ter inzage gelegd vóór 1 januari 2010, op 24 december 2009. Derhalve is de papieren verbeelding beslissend. De aanduidingen ‘bedrijfswoning’ en ‘bedrijf van categorie 3.1 (b=3.1)’ ter plaatse van het perceel [locatie 1] op de langs elektronische weg beschikbaar gestelde verbeelding zijn in dit geval niet beslissend, nu deze aanduidingen niet zijn ingetekend op de papieren verbeelding. Het standpunt van de raad dat de bedrijfswoning en de bedrijfsactiviteiten als zodanig zijn bestemd, berust derhalve op een onjuist uitgangspunt. Het betoog slaagt.

3.4. In hetgeen [appellante sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover daarin niet is voorzien in de aanduidingen ‘bedrijfswoning’ en ‘bedrijf van categorie 3.1 (b=3.1)’ voor het plandeel met de bestemming ‘Bedrijventerrein – 2’ ter plaatse van het perceel [locatie 1] is vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid.”

Deze uitkomst is in onze ogen bepaald onbevredigend. De elektronisch vastgelegde verbeelding gaf de bestemming

conform het feitelijk genomen besluit aan en zou daarom dan ook beslissend moeten zijn boven de papieren versie. Wij kennen de feitelijke situatie ter plaatse niet, maar stel nu eens – wat niet denkbeeldig hoeft te zijn – dat het een lokaal hoog opgelopen discussie betrof, waarover de raad meermalen of langdurig heeft vergaderd om ter fine te besluiten: “we vinden het goed” (of niet). Dat komt uitvoerig in de krant. Dat maakt in de lokale gemeenschap mensen blij dan wel verdrietig. Om dan korte tijd later te moeten vaststellen dat door een juridisch-boekhoudkundig ongemak het genomen besluit niet geldt, maar wel het tegendeel daarvan. In Veere mochten die maximaal negen windturbines toch ook alsnog worden ingetekend, conform de feitelijke besluitvorming?

Dat ongemak doet zich te sterker voelen wanneer de laatste uitspraak wordt vergeleken met die van dezelfde datum, waarbij de raad van de gemeente Zuidplas partij was.<sup>16</sup> Het ging om een bestemmingsplan waarbij de komst van een bouwmarkt mogelijk moest worden gemaakt, maar wel met voldoende parkeergelegenheid. De Afdeling gaf hier wel voorrang aan de bedoelingen van het bestuursorgaan en overwoog:

“6.5. Gelet op het verzuim van de raad de planregel die betrekking heeft op de te realiseren parkeerplaatsen in het vastgestelde digitale plan op te nemen, alsmede gelet op de omstandigheid dat niet is beoogd buitenverkoop van bouwmarktartikelen toe te staan op de aan te leggen parkeerplaatsen, ziet de Afdeling in het aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat de raad heeft gehandeld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid, hetgeen leidt tot strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. De beroepen zijn gegrond. 6.6. Aangezien de ontbrekende planregel essentieel is voor de beoordeling van het plan, gelet op de samenhang daarvan met het ter plaatse te bouwen bouwwerk, alsmede gelet op de omstandigheid dat de op de parkeerplaats toegestane verkoopmogelijkheden van bouwmarktartikelen gevolgen hebben voor de planologische mogelijkheden, dient het plan in zijn geheel wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

6.7. De Afdeling ziet aanleiding de raad met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder a en b, en vijfde lid, van de Awb, zoals deze luiden ten tijde van belang, op te dragen een nieuw besluit te nemen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. De raad dient het bestemmingsplan opnieuw vast te stellen en in de planregels, ook van het digitaal vastgestelde plan, het volgende op te nemen: ‘de volgende algemene bouwregel is van toepassing: uitsluitend mag worden gebouwd, indien op het onbebouwde terrein dat bij het bouwwerk behoort, voorzien wordt in voldoende parkeerruimte ten behoeve van het parkeren of stallen van motorvoertuigen. Dit betekent dat voldaan moet worden aan de volgende parkeernorm: 2,2 parkeerplaatsen per

15 ABRvS 27 maart 2013, nr. 201109106/1.

16 ABRvS 27 maart 2013, nr. 201112181.

100 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak + 0,4 parkeerplaatsen per werknemer’.”

Hier gaat de inhoud – het feitelijk door het bestuursorgaan genomen besluit – dus wel weer voor op de formele volgorde in rechtskracht van publicaties, zoals die voortvloeit uit het Bro. Het nemen van besluiten blijft – gelukkig! – soms toch nog mensenwerk.

De materie wordt natuurlijk pas echt interessant als een bestuursorgaan wordt geconfronteerd met een eerdere foutieve publicatie – vastlegging? bekendmaking? – van een besluit waarover eertijds een stevig debat heeft plaatsgevonden. Dat gebeurde nog niet zo lang geleden in Leiden. Op 1 december 2011 had de raad de Structuurvisie 2025 vastgesteld onder aanneming van een amendement. Met toepassing van het Bro 2008 wordt deze structuurvisie in december 2011 digitaal vastgelegd en beschikbaar gesteld. Vervolgens wordt in 2013 een initiatief bestemmingsplan opgesteld voor de bouw van een woning. Burgemeester en wethouders willen hieraan meewerken; dit bestemmingsplan past in de bekendgemaakte Structuurvisie van 2011. De raad realiseert zich op dat moment dat dit bestemmingsplan 2013 strijdt met het amendement dat zij bij vaststelling van de Structuurvisie in 2011 heeft aangenomen en weigert daarop het bestemmingsplan vast te stellen. Tegen deze weigering wordt beroep ingesteld. De Afdeling overweegt dan onder meer:<sup>17</sup>

“3.4. (...) Dit amendement is niet verwerkt in de structuurvisie die langs elektronische weg is vastgesteld en is beschikbaar gesteld op de landelijke voorziening ruimtelijkeplannen.nl. Gelet hierop is het ten tijde van het besluit geldende beleid verankerd in de vastgestelde en gepubliceerde structuurvisie waarin het amendement niet is verwerkt. Blijkens de hierin opgenomen structuurvisiekaart, die de basis vormt voor de toekomstvisie van Leiden, is het perceel aangemerkt als nieuw te ontwikkelen woongebied. Gelet hierop is de beoogde woning op het perceel niet in strijd met het ten tijde van het besluit geldende beleid zoals opgenomen in de structuurvisie. Derhalve berust het besluit niet op een deugdelijke motivering. Het betoog slaagt.

3.5. Gelet op het voorgaande is het beroep gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd.

3.6. De raad dient een nieuw besluit te nemen op de aanvraag van de erven. Ter voorlichting van partijen overweegt de Afdeling nog het volgende. Zoals zij eerder heeft overwogen (uitspraak van 7 september 2011 in zaak nr. 201107073/2/R3), staat het, in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter, het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de procedure van afdeling 3.4 van

de Awb opnieuw te doorlopen.

Artikel 3:46, het ontbreken dus van een deugdelijke motivering. En dat in een situatie waarin de raad moet vaststellen dat haar weloverwogen besluit – want: met een amendement, en dus zeer vermoedelijk na discussie – door burgemeester en wethouders niet correct bekend is gemaakt. Het betekent procedureel dat de raad een nieuw besluit moet nemen en (theoretisch) opnieuw kan besluiten om het bestemmingsplan niet vast te stellen, tegen welk besluit beroep open staat zonder eerst bezwaar te maken. Voorts kan de raad er voor kiezen het bestemmingsplan alsnog vast te stellen zonder hieraan voorafgaand een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen. Immers het verzuim is ontstaan tengevolge van een interne communicatiestoring binnen de gemeente, respectievelijk een onjuiste uitvoering van het door de raad vastgestelde besluit. Het lijkt ons dat de consequenties daarvan intern zouden moeten worden opgelost en niet ten laste mogen komen van derden. Want als de raad zonder meer vasthoudt aan het vastgestelde besluit, inclusief het aangenomen amendement, terwijl de aanvrager formeel mag afgaan op het elektronisch vastgelegde besluit, wordt de rechtszekerheid voor de laatste naar onze mening op een ongemakkelijke manier geweld aangedaan.

## 7. Enkele conclusies

Het omgevingsrecht verandert in hoog tempo. In zo'n hoog tempo dat wel wordt verzucht dat je nog onder het overgangsrecht van de vorige wijziging valt als er al weer een nieuw regime wordt voorgesteld.<sup>18</sup> “Ontwikkelingen in het ruimtelijk bestuursrecht buitelen in snel tempo over elkaar heen”.<sup>19</sup> Voor een belangrijk deel worden die wijzigingen voorgesteld met het oogmerk de rechtszekerheid zowel als de dienstverlening te verbeteren, ten minste mede door het inzetten van nieuwe technieken. Vaak lukt dat ook. Maar soms lijkt het juridisch *métier* te veel in de armen gedreven van de informatici. En dan krijg je niet goed uit te leggen situaties of wetteksten. We hebben de vinger gelegd op enkele en ontlonen daaraan de volgende aanbevelingen.

a. Neem afstand van het merkwaardige fenomeen ‘elektronisch vaststellen’. Dat is een fysiek onmogelijke actie. Een besluit wordt vastgesteld doordat er – in welke vorm dan ook – een voorstel ligt waarover men het collegiaal eens wordt (ook weer: in welke vorm dan ook), al dan niet onder het afspreken van wijzigingen.

b. Leg vervolgens dat genomen besluit goed vast, wat ons betreft digitaal. Maar zie de beschreven Leidse casus: waarborg dat dit inderdaad foutloos gebeurt. We troosten ons intussen met de gedachte dat de vraag of een papieren dan wel elektronische vastlegging prevaleert, van tijdelijke aard is.

c. Maak vervolgens de besluiten bekend op

<sup>18</sup> Vergelijk ook de hiervoor beschreven casus *Oirschot*.

<sup>19</sup> In die woorden al J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht*, voorwoord bij de derde druk (2007).

<sup>17</sup> ABRvS 20 november 2013, nr. 201304327/1.

---

dezelfde manier als in het hele bestuursrecht gebruikelijk en voorgeschreven is. Geef in de raadpleegbare versie de actuele juridische status weer: het besluit geldt (op onderdelen), of het geldt (nog) niet. Dat die laatste situatie vervolgens enig nazoeken kan vergen, lijkt overkomelijk.

d. En laat het raadpleegbaar gemaakte besluit voor juist gelden, tot evident het tegendeel blijkt. Als dit tot ongemak zou leiden, zijn er koninklijke wegen om zulks te repareren: de raad van Veere had ook een aanvullend besluit kunnen nemen in plaats van enkel dat cijfer 9 op de verbeelding in te tekenen. De raad van Zuidplas moest dat plan immers wel opnieuw vaststellen, nu met parkeerplaatsen.