



Delft University of Technology

## Systeme en kerninstrumenten van de Omgevingswet

Groetelaers, Danielle

**Publication date**

2018

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Vastgoedrecht

**Citation (APA)**

Groetelaers, D. (2018). Systeme en kerninstrumenten van de Omgevingswet. *Vastgoedrecht*, (6), 143-144.

**Important note**

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

**Takedown policy**

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Boekbespreking



Daniëlle Groetelaers  
TU Delft

## Systeme en kern- instrumenten van de Omgevingswet

H.A. Oldenziel &  
H.W. de Vos, *Systeem en kern-  
instrumenten van de Omgevings-  
wet*, Deventer: Wolters Kluwer  
2018, ISBN 9789013141146, XIII  
+ 215 p., € 35,38

Het samenvoegen van 26 bestaande wetten in de Omgevingswet is een zeer omvangrijke wetgevingsoperatie. Er wordt veel over gezegd en geschreven, maar dat wil niet zeggen dat er daardoor meer kennis ontstaat over het systeem van deze wet en de instrumenten die hij gaat bieden. Oldenziel en De Vos – beiden betrokken bij de totstandkoming van het nieuwe systeem – besloten een boek te schrijven dat dit inzicht moet bieden. Hun beoogde lezerspubliek is zowel de praktijk die zich voorbereidt op de invoering van de Omgevingswet als de toekomstige generatie die nu nog een hbo-opleiding of universitaire studie volgt. De opzet van het boek leent zich daar goed voor; de wet wordt niet artikelsgewijs doorlopen, maar er is gekozen voor een inhoudelijke ordening. Het boek is opgedeeld in 9 hoofdstukken:

1. Het systeem van de Omgevingswet;
2. Omgevingswet: toepassingsgebied en doelen;
3. Bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving;
4. De omgevingsvisie en het programma;

5. Het omgevingsplan;
6. Algemene rijksregels;
7. De omgevingsvergunning;
8. Het projectbesluit;
9. Handhaving.

De kerninstrumenten worden dus behandeld in de hoofdstukken 4 tot en met 8 en de andere hoofdstukken gaan meer over de uitgangspunten en het systeem van de wet.

### *Organisch groeiproces*

In het eerste hoofdstuk wordt het ‘organische groeiproces’ van het omgevingsrecht tot wat het nu is als aanleiding aangedragen voor de stelselherziening. Interessant is dat die woorden gebruikt worden in een tijd dat organische gebiedsontwikkeling een van de modekretten lijkt te zijn. In de wetgeving heeft de organische ontwikkeling dus niet tot een wenselijke situatie geleid. Er is sprake van een grote diversiteit aan onderwerpen en belangen en daarmee een grote hoeveelheid regels en procedures, verschillende systematiek en instrumenten. De auteurs lichten vervolgens toe dat het streven naar een heldere systematiek een van de belangrijkste doelen is van de Omgevingswet en dat de opbouw van het stelsel dus erg belangrijk is. Vervolgens wordt ingegaan op de opbouw van het nieuwe stelsel en de indelingsprincipes die daarvoor gehanteerd zijn en worden de zes kerninstrumenten geïntroduceerd. En passant worden daar overigens in tabel 1.1 twee instrumenten aan toegevoegd – de instructieregel en de beoordelingsregel – die in de latere hoofdstukken niet apart meer behandeld worden.

Wat interessant zou zijn voor de minder juridisch onderlegde lezer is als er iets uitgebreider stilgestaan was bij de verschillende pakketten van regelgeving en wat daarmee beoogd wordt. De auteurs refereren aan uitvoeringsregelgeving, invoeringsregelgeving en aanvullingsregelgeving, waarbij vooral de gedachte achter aanvullingsregelgeving nauwelijks toegelicht wordt. De auteurs stellen dat ‘onderwerpen die om an-

dere redenen dan vanwege de stelselherziening van het omgevingsrecht beleidsinhoudelijk worden gewijzigd, zijn ondergebracht in een viertal zogenoemde aanvullingstrajecten’ (p. 13). Deze zin leest wat cryptisch, want wordt hier niet gewoon gezegd dat de wat ingewikkeldere onderdelen even geparkeerd zijn in aanvullingstrajecten? Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel<sup>1</sup> is overigens niet veel meer te halen dan dat de regering gekozen heeft voor een modulaire aanpak, waarbij een aantal relevante wetten uit het omgevingsrecht later geïntegreerd zal worden via aanvullingen.

### *Activiteiten in de fysieke leefomgeving*

Hoofdstuk 2 staat vrij uitgebreid stil bij het begrip ‘fysieke leefomgeving’ en activiteiten met gevolg voor die leefomgeving, omdat dit kernelementen zijn voor het toepassingsgebied van de wet. De Omgevingswet bevat geen expliciete begripsomschrijving van fysieke leefomgeving, omdat het een begrip is met een ‘breed en dynamisch karakter’. Aan de hand van onderdelen die deel uitmaken van de fysieke leefomgeving, genoemd in artikel 1.2 Omgevingswet, geven de auteurs meer uitleg over het begrip en dat koppelen ze ook aan de doelen en belangen van de wet. In hoofdstuk 3 van het boek wordt daarop nog even doorgesproken en wordt het begrip ‘omgevingswaarde’ geïntroduceerd als een ‘bijzondere vorm van een doelstelling voor de fysieke leefomgeving’. Het is in feite niets anders dan een kwantificering van de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een meetbare eenheid dus. Het hoofdstuk gaat verder in op de wijze waarop omgevingswaarden vastgesteld en toegepast kunnen worden en wat de juridische implicaties daarvan zijn. Vervolgens wordt behandeld hoe doelstellingen voor de fysieke leefomgeving vertaald kunnen worden in juridisch bindende regels om zo een bindende werking te kunnen krijgen naar andere overheden, burgers en bedrijven. Deze

1. *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 29.

doorwerking wordt voorzien via instructieregels of beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning. Het gaat dan overigens vooral om de doorwerking van de vastgestelde omgevingswaarde. Er zijn ook andere doelstellingen en mogelijkheden om die te bereiken. Dat komt ook aan bod in paragraaf 3.4, maar in die paragraaf lijken de auteurs een beetje op twee gedachten te hinken: soms gaat het puur over de omgevingswaarde en soms gaat het over doelstellingen in bredere zin. Wellicht had een iets andere paragraafindeling of hadden andere tussenkopjes kunnen helpen om de lezer iets meer mee te nemen in dit onderscheid.

#### *De instrumenten*

De hoofdstukken 4 tot en met 8 behandelen achtereenvolgens de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Daarbij is gekozen voor een opzet waarbij eerst een korte schets wordt gegeven van het instrument en daarna wordt ingegaan op de specifieke kenmerken van het instrument en hoe het geplaatst is in het systeem van de Omgevingswet. De korte schets geeft snel inzicht in waarvoor het instrument beoogd is, maar er is wel een mate van overlap met de inleiding, waarin dat ook aangegeven wordt. De korte schets gaat echter iets verder in op onderwerpen zoals de reikwijdte van een instrument, rechtskarakter en bevoegd gezag.

De omgevingsvisie en het programma worden in één hoofdstuk behandeld omdat beide instrumenten betrekking hebben op het ontwikkelen en vastleggen van beleid voor de fysieke leefomgeving. Daarmee zijn het belangrijke startpunten voor het opstellen en operationaliseren van een visie voor de leefomgeving. Handig is dat de auteurs in tabel 4.1 op een overzichtelijke wijze de twee instrumenten met elkaar vergelijken op het gebied van karakter, inhoud, horizon, werking, juridische status en de vraag of er sprake is van een verplichting of bevoegdheid om het instrument te gebruiken. Deze vergelijking volgt ook uit de tekst, maar geeft in tabelvorm een snel en duidelijk overzicht. Dergelijke elementen zijn erg nuttig als een boek ook als studieboek ge-

bruikt zou worden. Dat neemt niet weg dat studenten en andere geïnteresseerden natuurlijk ook de toelichtende teksten moeten lezen om de instrumenten echt goed te kunnen plaatsen.

Wat in het verlengde daarvan interessant zou kunnen zijn is om voor alle kerninstrumenten te proberen een parallel te trekken met de huidige instrumenten en dat in een tabel proberen weer te geven. Een soort 'was-wordt'-analyse dus. In de tekst wordt die vergelijking wel gemaakt, zoals bij het omgevingsplan dat het bestemmingsplan moet vervangen evenals regels uit gemeentelijke verordeningen over onderdelen van de fysieke leefomgeving.

#### *Handhaving*

In het laatste hoofdstuk staat handhaving centraal, oftewel hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Lastige en vrij droge materie die overzichtelijk wordt toegelicht. Het gaat om het toezicht houden op de naleving de Omgevingswet en de op grond daarvan gestelde regels. Vragen daarbij zijn: bij wie ligt die handhavingstaak en welke sancties zijn er, maar ook hoe kan de kwaliteit van uitvoering en handhaving gewaarborgd worden en hoe kom je tot meer afstemming daarin?

Naast de bestuursrechtelijke handhaving zijn er ook mogelijkheden voor strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten. Het laatste hoofdstuk eindigt dan ook – als een waarschuwing wellicht voor de lezer – met een overzicht van beboetbare feiten en strafmaten bij misdrijf of overtreding.

#### *Tot slot*

Resumerend is het een beschrijvend boek, waarin geen ruimte is genomen voor reflectie op het stelsel, maar dat is wellicht ook niet het doel van de auteurs geweest. Waar geen aandacht aan is gegeven zijn de verschillende aanvullingswetten. Ze worden wel genoemd als onderdelen van de stelselherziening, maar er wordt verder niet inhoudelijk op ingegaan. De aanvullingswetten geluid, bodem, natuur en grondeigendom hebben natuurlijk ieder hun eigen traject, maar een hoofdstuk of paragraaf waarin meer wordt ingegaan op de redenen voor aanvullingswetten, de trajecten van die wetten

en de beoogde strekking was op zijn plaats geweest.

De auteurs geven aan dat het boek ook geschikt is als studieboek voor universitaire studie of hbo-opleiding. Het zou daarvoor nog iets beter gestructureerd kunnen worden, maar het bevat zeker handige onderdelen en de inhoudelijke opbouw leent zich ook goed voor onderwijs. Al met al vind ik het een prettig leesbaar boek waarmee inzicht gekregen kan worden in de instrumenten die de Omgevingswet gaat bieden, maar waarvan voor delen de houdbaarheidsdatum wellicht snel verstrijkt, getuige ook de tekst op p. 13 waar staat dat de tabel de stand van zaken weergeeft op het moment van afronding van de tekst voor het boek.