

Wording van de Omgevingswet

WORDING VAN DE OMGEVINGSWET

Opstellen over een mega-wetgevingsproject

Prof. dr. F.P.C.L. Tonmaer

Iustitia
Scripta 

WORDING VAN DE OMGEVINGSWET

© 2022 Iustitia *Scripta* namens de auteurs

Omslagontwerp: Ronald Koopmans

Ontwerp binnenwerk: Ronald Koopmans

Opmaak binnenwerk: Iustitia *Scripta*

ISBN: 978-90-832475-3-3

NUR-code: 823

Behoudens de krachtens het (internationale) auteursrecht toegelaten uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervaelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een gedigitaliseerde gegevensverzameling – al dan niet online – worden opgeslagen of toegankelijk gemaakt, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende(n).

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht: www.reprorecht.nl.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Desondanks kan de afwezigheid van eventuele zet- en/of drukfouten, dan wel onnauwkeurigheden en/of onvolkomenheden, niet worden gegarandeerd. De auteursrechthebbende aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventuele zet- en/of drukfouten, dan wel onnauwkeurigheden en/of onvolkomenheden.

Deze publicatie is verzorgd door Iustitia *Scripta*: een imprint van PMJJFrissen.com ten tijde van de totstandkoming gevestigd te Best. Voor informatie over de activiteiten van de auteursrechthebbende ga naar: www.iustitiascripta.com.

INHOUDSOPGAVE

- 7 Voorbeschouwing
- 11 Lijst van afkortingen

- 15 I Voorbereiding**
- 17 1 Slotbeschouwing, opgenomen in Quo Vadis
- 25 2 Omgevingswet: gemiste of benutte kansen?
- 46 3 Op weg naar de Omgevingswet: wat brengt ons de nieuwe wet?
- 68 4 Vertrouwen op initiatiefnemers in de Omgevingswet: een stille revolutie in het omgevingsrecht?
- 107 5 Balanceren tussen markt en milieu. Naar een codex voor de fysieke leefomgeving

- 117 II Inhoud**
- 119 6 Instructies in de Omgevingswet: onmisbare beïnvloedingsinstrumenten of overbodige ballast?
- 146 7 Vlees op de botten van de Omgevingswet
- 159 8 Bestuurlijke relatieproblemen, een opgelegde bruidsschat en een afgewezen vrijbrief

- 173 III Ontwikkeling**
- 175 9 De Omgevingswet, Maslow en vier fasen van cultuurverandering
- 183 10 Veranderende maatschappij en veranderend omgevingsrecht. Een kleine filosofie rond kernwaarden
- 191 11 Zorgplicht: omgevingsrechtelijk instrument van de toekomst?

- 217 IV Proces**
- 219 12 Omgevingswet: geen project maar een proces. Wen er maar alvast aan!
- 226 13 Van bestemmingsplan naar omgevingsplan: reculer pour mieux sauter
- 234 14 Werken aan de omgevingsvisie: maak de reis tot bestemming

- 249 V Uitvoering**
- 251 15 De Omgevingswet: het omgevingsplan en het rechtsstatelijk tekort
- 256 16 Het omgevingsplan: gemeentelijk nest vol koekoekseieren?
- 261 17 Gezondheidsaspecten in het omgevingsplan

VOORBESCHOUWING

In het voorjaar van 1977 was ik als ambtenaar bij de provincie Limburg betrokken bij de voorbereiding van de aan de ENCI te verlenen vergunning op basis van de Ontgrondingenwet en de Verordening op ontgrondingen te Limburg voor het afgraven van een gebied van ca. 433 ha op het Plateau van Margraten ten behoeve van de mergelwinning. Dat deze procedure aanleiding gaf tot een storm van reacties en uiteindelijk leidde tot de weigering van de vergunning in beroep door de Kroon is niet waar het hier om gaat. Wel gaat het om de bepaling destijds in de Ontgrondingenwet dat de vergunning moest worden verleend na afweging van alle bij de ontgroning betrokken belangen. Een relict daarvan vinden we nog steeds terug in het vijfde lid van artikel 10 van de huidige Ontgrondingenwet, waar te lezen valt dat het vergunningsbesluit wordt genomen na afweging van de in artikel 3, tweede lid bedoelde belangen. En daar wordt weer een open formulering gehanteerd (belangen betrokken bij de ontgroning, de herinrichting en de aanpassing van de omgeving). Duidde dit op een ruime afwegingsmogelijkheid, in de praktijk bleek daar weinig van terecht te komen. Ingevolge de Kroonjurisprudentie (de Kroon was destijds de hoogste beroepsinstantie en toetste zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van het besluit) kon slechts het belang dat in de regeling werd beschermd in de beoordeling worden betrokken. De belangen die in bijzondere regelingen bescherming vonden, vielen buiten die toetsing. En dat waren nogal wat belangen, zoals landschappelijke aspecten, gevaar, schade of hinder, verontreiniging oppervlaktewater, geluidhinder, afvalverwerking, verkeers- en vervoerszaken etc. Ter bescherming van dergelijke belangen konden dan ook geen voorschriften aan de vergunning worden verbonden (KB Baarn, 28 juli 1976).

In juni 1978 studeerde ik als extraneus af aan de juridische faculteit van (toen nog) de Rijksuniversiteit Utrecht in de bestuurswetenschappelijke studierichting met onder meer het ruimtelijke ordeningsrecht als afstudeervak. Aan het eervolle verzoek van prof. mr. R. Crince le Roy om als buitenpromovendus te werken aan een proefschrift, heb ik graag gevolg gegeven. Het onderwerp voor een promotieonderzoek was snel gevonden: hoe zou de verbrokkelde regelgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening en de milieuzorg heringericht moeten worden om een integrale afweging van belangen bij de besluitvorming in zijn algemeenheid en bij dergelijke grote projecten in het bijzonder te realiseren. Het leidde tot mijn promotie in november 1982 op een proefschrift waarin diverse modellen voor integrale besluitvorming werden ontwikkeld.¹ Het voorstel om de wettelijke afweging te verruimen tot alle niet wettelijk geregelde bij het besluit betrokken belangen die tot de huishouding van de betrokken overheid behoorden – dus ook tot de autonomie –

¹ Wikken en beschikbaar. Een onderzoek naar verbeteringsmogelijkheden in de samenhang van de besluitvorming in het bijzonder op het terrein van het ruimtelijke bestuursrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1982.

bracht mij volgens critici bij het kamp van de ‘rekkelijken’. Daar tegenover stonden de ‘preciezen’, die niet wilden weten van bestuursbevoegdheden buiten een grondslag in de specifieke maar in de organieke wettelijke regelingen. Mijn suggestie werd niet veel later deels opgevolgd in de Algemene wet bestuursrecht. Daar kunnen we in het eerste lid van artikel 3:4 lezen dat het bestuursorgaan alle bij het besluit betrokken belangen afweegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Daarmee is de strikt wettelijke context verlaten maar blijven belangrijk beperkingen bestaan.

Mijn voorstellen varieerden van de genoemde ruime benadering bij de belangenafweging, tot een beperking tot de aspecten van de ruimtelijke bestuurswetgeving – destijds ‘omgevingsgerichte’ wetgeving’ genoemd –, het koppelen van de verschillende vergunningsbevoegdheden aan eenzelfde toetsingsgrondslag (in een plan), het samenvoegen van de relevante beleidsvelden tot het terrein dat als dat van de ‘omgevingskwaliteit’ werd aangeduid² en het gefaseerd integreren van de wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieubeheer tot uiteindelijk het tot stand brengen van een kaderwet ‘betreffende de omgevingskwaliteit’. In de aanloop daar naartoe zou alvast op rijksniveau gestreefd kunnen worden naar de vorming van één Ministerie voor Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne zo stelde ik voor. Nog in het jaar van mijn promotie kwam het inderdaad tot een Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), dat meer het uitkomen van een voorspelling was dan het gevolg geven aan mijn voorstellen. Dat Ministerie is overigens in 2010 weer opgesplitst waarbij de beleidsvelden werden verdeeld tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Voor het uitkomen van de andere voorstellen moesten we nog ruim dertig jaar wachten. Met de Notitie stelselwijziging omgevingsrecht werd in maart 2012 de komst van de Omgevingswet aangekondigd.³ Intussen was in de wetsontwikkeling op het terrein van wat later het omgevingsrecht werd genoemd, eerder sprake van een verdere desintegratie dan van de vorming van een kaderwet voor de fysieke leefomgeving.

Mijn belangstelling voor de realisering van de eerdere voorstellen ebde weg bij de oprichting in 1992 van Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht, welk adviesbureau zich ten doel stelde de overheid te adviseren bij de toepassing van de steeds complexer wordende wetgeving op dat terrein. Het lijkt niet te veel gezegd dat met die bedrijfsnaam de term ‘omgevingsrecht’ werd gemunt, een begrip dat vaak buiten de wereld van de zorg voor het leefmilieu nog steeds om uitleg vraagt.

Zoals gezegd, kenmerkte zich de periode daarna door een toenemende differentiatie van wettelijke regelingen. Wat betreft het milieurecht werden achtereenvolgens diverse aspecten

² Zie daarover mijn oratie *Quo Vadis. Over vertrouwen in het omgevingsrecht*, Berghauser Pont Publishing, Amsterdam 2010, p. 59-62. Zie hierna ook bijdrage 2.

³ Zie daarover eveneens hierna bijdrage 2.

ten van de Hinderwet (1952) in afzonderlijke regelingen onder gebracht. Zo ontstond in 1969 de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, in 1970 de Wet inzake luchtverontreiniging, in 1972 de Afvalstoffenwet, in 1979 de Wet geluidhinder en in 1986 de Wet bodembescherming. Ook binnen deze terreinen vond een verdere afsplitsing van wettelijk te regelen onderwerpen. Zo kwam in 1982, naar aanleiding van de ontdekking van ernstige gevallen van bodemverontreiniging zoals in Lekkerkerk, de Interimwet bodemsanering tot stand. Wat betreft de afvalstoffenproblematiek deed zich een soortgelijke aanpak voor waar, voorafgaande aan de invoering van de Afvalstoffenwet in februari 1976, de Wet chemische afvalstoffen in het Staatsblad verscheen als instrument om dringend de problematiek van deze afvalstoffen te kunnen aanpakken.

Het beeld dringt zich op dat in de jaren zeventig van de vorige eeuw de overheid met het instrument van wetgeving amechtig achter de ontwikkeling van de milieuproblematiek aanholde en aldus niet toekwam aan een omvattende regeling van deze problematiek. In het waterrecht zien we een soortgelijke ontwikkeling van specifieke regelingen zoals, naast de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (1970, zie hiervoor), de Wet verontreiniging zeewater (1977), de Grondwaterwet (1981), de Wet op de waterhuishouding (1990) en de wet op de waterkering (1996).

In het natuurbeschermingsrecht ontwikkelden zich al heel vroeg specifieke regelingen zoals de Nuttige Dieren-wet uit 1914, de Vogelwet uit 1936 en naast de Natuurbeschermingswet (1968), de Wet bedreigde uitheemse diersoorten uit 1975 en de gezondheids- en welzijnswet voor dieren uit 1992.

Aan het einde van de vorige eeuw zien we vervolgens een tendens tot integratie van wetgeving tot enkele sectoren. Ik noem de Wet milieubeheer in 1993 (milieubeheer), de Natuurbeschermingswet in 1998 (Natuurbescherming), de Flora- en faunawet in 2002 (flora- en faunabeheer) en de Waterwet in 2009 (waterbeheer). Dat zou de opmaat vormen voor een verdere integratie van de nog steeds sectoraal ingerichte regelingen tot de Omgevingswet die in deze publicatie centraal staat en waarvoor de eerste schetsen zoals gezegd in 2012 het daglicht zagen.

Dit proces van integratie van regelingen op het terrein van het omgevingsrecht vormde voor mij de aanleiding om in 2010 in mijn oratie bij de aanstelling van deeltijdhoogleraar omgevingsrecht bij de Open Universiteit te Heerlen nog eens terug te kijken op de ontwikkelingen vanaf een kleine dertig jaar eerder toen ik bij mijn promotie te Utrecht voorstellen deed voor zo'n regeling. Ik zal hier niet stilstaan bij wat er wel of niet van mijn voorstellen terecht gekomen is, maar geef enkele krachtlijnen uit de beschouwingen in de oratie rond vertrouwen in het omgevingsrecht weer. Bij die gelegenheid – tijdens het hoogtepunt van de economische crisis – was er meer nog dan nu behoefte aan het denken over een wijziging van de rol van de overheid zowel richting burgers als richting medeoverheden. Het pleidooi voor een paradigmawisseling vinden we ook terug in de stukken en had, en heeft thans mogelijk nog sterker dan destijds, te maken met vragen over de functie van

wetgeving als maatschappelijk sturingsinstrument. In de hierna opgenomen Slotbeschouwing (bijdrage nr. 1) komt dit gedeeltelijk terug. De nieuwe Omgevingswet zou gekenmerkt moeten kunnen worden als belichamend de omslag in regelgeving van georganiseerd wantrouwen naar geregeld vertrouwen. Ik volsta hier om enkele krachtlijnen uit de oratie weer te geven:

- waarden en rechtsbeginselen voorop stellen: de burger centraal
- van gedraggerichte naar doelgerichte regulering
- van codificerende naar accommoderende regelgeving
- expliciteren en toepassen organisatieprincipes
- Europese regels doelgericht en op planniveau laten doorwerken
- niet spreken van hogere of lagere overheden maar ‘medeoverheden’; bestuursovereenkomsten daarbij centraal
- van productgerichte naar procesgerichte planning; versnelling projectprocedures
- burgerparticipatie optimaliseren.

Hierna zijn diverse artikelen die ik heb gepubliceerd naar aanleiding van de komst van de nieuwe wet en de parlementaire geschiedenis zoveel mogelijk in chronologische volgorde opgenomen. Daarbij maak ik onderscheid naar beschouwingen over de voorbereiding van de wettelijke regelingen, de inhoud van de wet en de uitvoeringsregelingen, de wettelijke ontwikkeling in breder verband en het belang van zorgplichten, procesmatige aspecten zoals het werken aan omgevingsplannen en omgevingsvisies en de aandacht voor bijzondere aspecten bij het omgevingsplan, zoals de rol van decentrale besturen in relatie tot het Rijk, en het aspect van de bescherming en bevordering van de gezondheid.

Elke bijdrage wordt vooraf gegaan door een korte beschrijving van de inhoud en een nabeschuiving op basis van de stand van zaken bij de publicatie van dit boek.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
AT	Artikelsgewijze toelichting
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
Bor	Besluit omgevingsrecht
BR	Tijdschrift Bouwrecht
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
B&W	Burgemeester en wethouders
BW	Burgerlijk wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CdK	Commissaris der Koning
Chw	Crisis- en herstelwet
dB(A)	Decibel (A)
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
EK	Eerste Kamer der Staten Generaal
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
Gemw.	Gemeentewet
GGD/GHOR	Gemeentelijke Gezondheidsdiensten/Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio
GS	Gedeputeerde staten
Gst	De Gemeentestem
GW	Grondwet
HR	Hoge Raad der Nederlanden

IBT	Interbestuurlijk toezicht
IenM	Infrastructuur en Milieu
IOw	Invoeringswet Omgevingswet
IPO	Interprovinciaal Overleg
JB	Jurisprudentie bestuursrecht
KB	Koninklijk Besluit
M en R	Tijdschrift voor Milieu en Recht
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
MvA	Memorie van Antwoord
MvT (AD)	Memorie van Toelichting (Algemeen Deel)
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
NvT	Nota van Toelichting
Ob/Ogb	Omgevingsbesluit
Or	Omgevingsregeling
Ow	Omgevingswet
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
Provw.	Provinciewet
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
Stb	Staatsblad
STOP	Standaard voor Officiële Publicaties
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
TK	Tweede Kamer der Staten Generaal
TPOD	ToepassingsProfielen OmgevingswetDocumenten

UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeente
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Wed	Wet op de economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
Wrgt	Wet revitalisering generiek toezicht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

I VOORBEREIDING

1 Slotbeschouwing

Eerder gepubliceerd in: Quo Vadis? Over vertrouwen in het omgevingsrecht (p. 161-165).⁴

Deze bundel opstellen vangt merkwaardigerwijze aan met een slotbeschouwing. Zij is opgenomen aan het einde van mijn in verkorte vorm gehouden oratie op 27 mei 2011 bij de officiële aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het Omgevingsrecht aan de open Universiteit te Heerlen. In de publicatie zijn beschouwingen opgenomen over de op handen zijnde stelselherziening van het Nederlandse omgevingsrecht rond de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. Zie de passage daarover, opgenomen in het voorwoord van dit boek. Ik had daarbij niet de illusie dat mijn beschouwingen veel invloed zouden hebben op het wetgevingsproces, hoewel er goede relaties waren met bij dat proces ambtelijk betrokkenen. Tegen deze achtergrond moeten de opmerkingen hierna worden gezien waarbij wordt nagegaan wat er van terecht is gekomen.

Op 12 juli 2013 zou de ministerraad instemmen met het wetsvoorstel voor een Omgevingswet. In mijn oratie pleitte ik voor een snelle totstandkoming van deze wet die, gelet op het doel van vermindering van regels en regeldruk, niet mocht neerkomen op het opstapelen van de oude regelingen. Achteraf moet worden geconcludeerd dat het met de snelheid van totstandkoming wel is meegevallen (wet 2016; in- en uitvoeringsregelingen 2020) en dat zo'n stapeling niet heeft plaatsgevonden, al blijft het resultaat een omvangrijk en (te?) complex geheel, zeker wat betreft de uitvoeringsregelingen. Achteraf moet ook worden geconstateerd dat de belofte van 'decentraal wat kan, centraal wat moet' in dit project niet is waargemaakt. Al is het subsidiariteitsbeginsel in artikel 2.3 mooi verwoord ("de uitvoering van taken en bevoegdheden op grond van de wet worden overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente") de rijksregelingen bevatten heel wat bepalingen waarin die uitvoering wordt ingesnoerd ("tenzij daarover andere regels zijn gesteld"). En hoe het belangrijkste instrument van de nieuwe gemeentelijke verordening (het omgevingsplan) er volgens de nieuwe regels moet uitzien weet bij het schrijven van deze tekst nog niemand.

Aan mijn pleidooi voor een regeling die een betere aansluiting biedt van de verticale relaties tussen overheid en burger op de horizontale maatschappelijke verhoudingen is maar in bescheiden mate gevolg gegeven. Weliswaar zijn enkele rechtsbeginselen in de wet opgenomen, maar dat is slechts in zeer beperkte mate gebeurd (een uitzondering geldt wellicht voor de zorgplichten) en van een regeling van bestuursafspraken tussen overheid en burgers is al helemaal niets terecht gekomen.

4 Berghauser Pont Publishing, Amsterdam 2011.

Vertrouwen in het omgevingsrecht in die zin dat dat de overheid dat vertrouwen naar de burgers kan uitstralen, stelt eisen aan de inrichting maar vooral aan de werking van het nieuwe stelsel. Uit de toepassing in de praktijk zal moeten blijken of het nieuwe regelings-complex ook daadwerkelijk aan dat vertrouwen bijdraagt. En dat kunnen we pas beoordelen als het stelsel in werking is. Aan de gebruikers van het vernieuwde nieuwe instrumentarium wil ik graag overlaten te bepalen of er sprake is van een heldere bevoegdheidsverdeling, consistente en transparante normering met veel ruimte voor de decentrale besturen, goede samenwerking tussen besturen, efficiënte vergunningverlening en de ontwikkeling en toepassing van beginselen als bakens voor burgers en overheid.

We kunnen wel constateren dat het nieuwe stelsel voorziet in een goed gevulde gereedschapskist met, naast de bekende instrumenten in de sfeer van beleidsplanning en -uitvoering, een meer centrale plaats voor omgevingswaarden, instructieregels en instructies, maatwerkregels en -voorschriften, erkende maatregelen en natuurlijk algemene en specifieke zorgplichten. Al treffen we wel het instrument van moderniseringslocaties in de wet aan (art. 4:18 als opvolger van art. 3.5 Wro), tot een gebiedsaanwijzingsbesluit als brug tussen wat nu de omgevingsvisie en het omgevingsplan is, is het niet gekomen, evenmin als tot het in de kist opnemen van een regeling van bevoegdheidsovereenkomsten, bestuursakkoorden, bestuursconvenanten e.d. als vormen van samenwerking en afspraken tussen bestuur en burgers en bestuursorganen onderling.

In de oratie wordt het ontwikkelde nieuwe omgevingsrecht als 'Fundgrube' bestempeld voor rechtswetenschappelijk onderzoek, waarbij voorbeelden worden genoemd van terreinen en rechtsfiguren die zich daarvoor zouden kunnen lenen. Tot mijn spijt is er aan mijn oproep wat dit betreft om gebruik te maken van die mogelijkheden, voor zover ik vanuit mijn pensionado-status kan overzien, door mijn vakbroeders en -zusters, nog weinig gevolg gegeven. Een herhaling van die oproep is dan ook op z'n plaats...

1 Slotbeschouwing

De onrust blijft voorlopig nog...

Aan het begin van mijn beschouwingen heb ik de verwachting uitgesproken dat enige rust in het omgevingsrecht de komende tijd niet te verwachten valt. En wat uitdagend in de richting van de hypochondrische klagers over de omgevingsrechtelijke storm die thans woedt, heb ik eraan toegevoegd dat rust nu ook niet goed zou zijn. Uit het voorgaande mag duidelijk zijn waarom ik die mening ben toegedaan. Als er dan toch een gehele nieuwe Omgevingswet komt – en daar ziet het serieus naar uit – dan maar gelijk ‘doorpakken’ zodat de pijn zo kort mogelijk duurt, zo is mij devies. Maar dan moeten we natuurlijk wel weten waar het heen moet. Zoals destijds bij de invoering van de Wet milieubeheer is gedaan, zou ook nu alvast een eindbeeld moeten worden geschetst van een nieuwe wettelijke regeling dat in grote stappen bereikt zou moeten worden. Zonder direct alles overhoop te moeten gooien zouden dan toch al vrij snel resultaten geboekt kunnen worden door de belangrijkste hoofdstukken van de nieuwe wet, samen met de bijbehorende belangrijkste uitvoeringsbesluiten (Bor en Mor) in te vullen.

Uit het voorgaande mag ook duidelijk zijn geworden dat alleen het opstapelen van de oude regelingen niet echt zal bijdragen aan vermindering van regeldruk en regeldrukte en ook niet leidt tot vereenvoudiging van de regelgeving. Daarvoor is meer nodig en bij het schetsen van een mogelijk nieuwe regeling ben ik mij ervan bewust nogal wat heilige huisjes te hebben omvergeworpen. Ik ben dan ook bij deze bezinning tot de overtuiging gekomen dat zachte heelmeeesters hier niet kunnen helpen en dat er dus gesneden moet worden. Wat te denken van de afschaffing van het bestemmingsplan en het integreren van de Wro in de Wabo, de invoering van een gemeentelijk omgevingsplan en van gemeentelijke en provinciale omgevingsverordeningen en een volkomen andere inzet van het vergunningeninstrument? En wat te vinden van het idee om al direct waar dat mogelijk is de rijksregels voor gebieden en projecten te integreren in het Bor en het Mor, waardoor heel wat AMvB's en ministeriële regelingen op het terrein van het omgevingsrecht kunnen vervallen? En dan heb ik het nog niet over de suggestie om de bestaande omgevingsrechtelijke wetten door te lichten op de mogelijkheden om ze op te nemen in een Algemeen Deel van de nieuwe Omgevingswet, waarbij ook op de langere termijn onderdelen uit het Bijzonder Deel naar het Algemeen Deel of naar de Awb worden overgeheveld of anders worden opgeheven? Toch zijn dat serieus bedoelde voorstellen.

Bij die herschikking van wetten en uitvoeringsregelingen zou alleen nog het hoognodige centraal moeten worden geregeld om recht te kunnen doen aan het beginsel ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Als dat beginsel niet alleen maar met de mond of op papier wordt beleden maar echt consequent wordt doorgevoerd in de wetgeving en het beleid,

dan betekent dat niet minder dan een complete omwenteling in de omgevingsrechtelijke wereld, om nog maar niet van een revolutie te spreken. Mijn pleidooi in paragraaf 5.4.4 voor een paradigmawisseling in het omgevingsrecht kan daarbij worden ervaren als olie op het vuur, maar ze is wel ingegeven door het besef dat er nu veel moet veranderen om orde op zaken te kunnen stellen door de omgevingsrechtelijke regelgeving de hoog noodzakelijke catharsis te laten ondergaan. Ze betekent veel meer dan alleen het integreren van regelingen; dat zou slechts een cosmetische operatie zijn als ze wordt vergeleken met waartoe is opgeroepen en wat echt nodig is en dat is niet minder dan in de regelingen uitgaan van een andere manier van omgaan van overheid met de burger en met de medeoverheden. Die nieuwe benadering zou haar zwaartepunt moeten vinden in een nieuw op te nemen hoofdstuk over bestuursafspraken. En dat zal waarschijnlijk het lastigste deel van een herzieningsoperatie worden, omdat dit een geheel nieuwe insteek betekent die voor zover mijn bekend is in het Nederlandse recht nog niet is gepraktiseerd. Het is misschien niet het meest urgente onderdeel van de herzieningsoperatie maar wel het meest gewenste. De tijd is er denk ik wel rijp voor omdat het woelige water ook nog eens tot de lippen staat...

Met een regeling die uitgaat van een betere aansluiting van de horizontale maatschappelijke verhoudingen op de verticale relaties tussen overheid en burger, voor welke aansluiting de Raad voor het openbaar bestuur heeft gepleit, hangt ook mijn voorstel samen om de rechtsbeginselen als gedragsbakens een centrale plaats in de nieuwe regeling te geven. Ook de regeling van dit onderwerp is tegen de geschetste achtergrond zeer noodzakelijk maar niet het meest urgent. Het zou het resultaat van een groeiproces kunnen zijn dat start met het op korte termijn opnemen van de toch al nationaal en internationaal vigerende begindelen. Dat vormt in mijn visie het andere wezenlijke deel van het noodzakelijke veranderingsproces in de wetgeving en het zal waarschijnlijk tot een rolwisseling van overheidsorganen leiden waarbij de functies van wetgever en rechter aan gewicht winnen in verhouding tot die van het bestuur. Uit louter rechtmatigheidsoogpunt kan men daar bezwaarlijk wat op tegen hebben; uit oogpunt van het beleid dat tot doel heeft pragmatische, korte termijnoplossingen te realiseren die in ons land de afgelopen jaren is gepraktiseerd, echter des te meer. Maar van dat beleid zou dan ook juist afscheid moeten worden genomen. Al met al ontstaat er het beeld dat er op de korte termijn (enkele jaren) nog veel overhoop gehaald moet worden om op de langere termijn te kunnen komen tot een 'duurzaam omgevingsrecht'. Ik ben me er zeer van bewust dat dit in een pragmatisch ingestelde rechtscultuur als de Nederlandse de nodige moed en doorzettingsmacht vergt bij respectievelijk de betrokken ambtenaren en bestuurders.

Vertrouwen in en op het recht

Die duurzaamheid van het omgevingsrecht kan alleen bereikt worden als vertrouwen in het recht tot uitgangspunt van het handelen door alle betrokkenen wordt genomen. Be-