

1 Inleiding en verantwoording

1.1 Inleiding

De gemeentelijke overheid staat voor grote uitdagingen. Met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) staat de ruimtelijke ingreep centraal in de besluitvorming en is het aan de overheid om een integrale afweging te maken of aan deze ingreep al dan niet medewerking wordt gegeven. Gevolg hiervan is dat steeds vaker een belangenafweging moet plaatsvinden die rechts- en taakgebieden overstijgt.

Basiskennis van het gehele omgevingsrecht is onontbeerlijk om de adviseurs op de verschillende deelgebieden het overzicht te geven dat noodzakelijk is om een afgewogen beslissing voor te bereiden. Zij moeten zich verdiepen in de hoofdlijnen van de wet- en regelgeving op de belangrijkste rechtsgebieden die het omgevingsrecht omvat.

Dit boek beoogt dat overzicht te bieden. In dit boek willen wij een zo volledig mogelijk beeld geven van de verschillende deelgebieden, waarvan de vergunningstelsels opgaan in de Wabo. Daarnaast zullen wij aandacht geven aan een aantal aspecten dat hun doorwerking moet krijgen naar de werkorganisatie van gemeenten.

1.2 Doel van het boek

Zoals de titel al aangeeft willen wij in het boek een totaalbeeld schetsen van het omgevingsrecht. Daarbij zal nadrukkelijk breder worden ingestoken dan alleen op de juridica rondom de Wabo. Uiteraard vormt de bespreking van die wet een belangrijk element in het boek. Maar de Wabo is vooral een procedurewet, die regelt op welke wijze besluitvorming, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht plaatsvindt.

Daarnaast zal in dit boek aandacht worden gegeven aan de verschillende vakgebieden die worden geïntegreerd in het omgevingsrecht. Bovendien is het noodzakelijk om een aantal onderwerpen te bespreken die onder de nieuwe wet veel meer structuur moeten krijgen, zoals de organisatorische en beleidsmatige inbedding van besluitvorming, toezicht en handhaving.

Daarbij moet worden benadrukt dat wij in deze hoofdstukken een introductie geven van het brede terrein van het omgevingsrecht. Wij zullen (moeten) volstaan met de hoofdlijnen van het recht op deze vakgebieden. Een substantieel deel van de voorschriften in bijzondere wetten heeft tot doel de uitzondering te regelen. Die uitzonderingen zullen in dit boek slechts summier worden besproken

Het boek is ervoor bedoeld om bestuurders, management, en (beleids-)medewerkers inzicht te verschaffen in de belangrijkste aspecten van de verschillende vakgebieden en hen concrete handreikingen te bieden bij het bepalen van hun keuzen bij het vormgeven van hun organisatie. Ook kan het in de verschillende vakopleidingen als basisliteratuur worden gebruikt.

1.3 Opbouw van het boek

Wij hebben hierboven benadrukt dat dit boek beoogt een beeld te geven van alle belangrijke aspecten van het omgevingsrecht. Om hierin te voorzien is in hoofdstuk 2 ten eerste een korte introductie gegeven van algemeen-bestuursrechtelijke uitgangspunten. Een aantal kernbegrippen wordt uitgewerkt en standaardprocedures beschreven. Deels is dit noodzakelijk omdat veel meer nog dan in het verleden de voorschriften en procedures uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) leidend zijn bij de besluitvorming in het omgevingsrecht en over de wijze waarop zij moeten worden toegepast nogal eens onduidelijkheid bestaat. Daarenboven is basiskennis van de algemene bestuursrechtelijke zorgvuldigheidsvereisten elementair voor eenieder die bij de overheid werkt. Naast deze algemene uitgangspunten zal in hoofdstuk 2 aandacht worden gegeven aan een aantal procedures dat recent in de Awb is opgenomen en in het kader van de Wabo van bijzonder belang is. Dat betreft met name de standaardregeling over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen, de dwangsom bij niet tijdig beslissen en de tussenuitspraak.

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens uitleg gegeven over de Wabo en de daaraan gekoppelde uitvoeringsbesluiten en wordt een aantal consequenties genoemd, met zo nodig een doorverwijzing naar volgende hoofdstukken. In dit hoofdstuk zal overwegend de opzet van de wet worden gevolgd. Wel zal nadrukkelijk aandacht worden gegeven aan een aantal praktische consequenties van de wettelijke regeling. Consequenties die in de hoofdstukken daarna, bij de bespreking van de verschillende vakgebieden, verder zullen worden uitgewerkt.

In hoofdstuk 4 wordt aandacht gegeven aan de ruimtelijke regelgeving. In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen geschetst van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In onze ervaring blijkt dat er een grote afstand bestaat tussen de organisatieonderdelen die de ruimtelijke kaders voorbereiden en de onderdelen die met behulp van deze kaders de besluitvorming verzorgen. Zoals het voor beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening van belang is om kennis te hebben van de besluitvormingsprocessen en hun rol daarin, is het omgekeerd ook van wezenlijk belang dat uitvoerende medewerkers kennis hebben van de wijze waarop de besluitvormingskaders moeten worden voorbereid. Uiteraard zal in dit hoofdstuk ook de

relatie tussen ruimtelijk bestuursrecht en de besluitvorming onder de Wabo ruime aandacht krijgen. Immers, een aantal elementen uit de Wro gaat over naar de Wabo waarbij ook procedures wijzigen. De gevolgen hiervan voor het opstellen van ruimtelijke kaders worden duidelijk gemaakt. Om slagvaardige besluitvorming mogelijk te maken zullen die kaders inhoudelijk op de gevolgen van de Wabo moeten worden toegesneden. In dit hoofdstuk wordt ook aandacht gegeven aan de digitalisering en standaardisering van ruimtelijke kaders.

In hoofdstuk 5 wordt een aantal bijzondere wetten besproken die van invloed zijn op de integrale besluitvorming die de Wabo introduceert. Dat kan indirect door de doorwerking in ruimtelijke plannen, het kan ook direct als in het kader van een concrete aanvraag omgevingsvergunning bijzondere waarden, belangen en risico's in het geding zijn. In dit hoofdstuk worden onder meer het Besluit externe veiligheid, de Wet geluidhinder, Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet en de Waterwet besproken.

Hoofdstuk 6 behandelt de bouwregelgeving. Uiteraard wordt hier uitgebreid aandacht gegeven aan het vergunningstelsel en de verschillende toetsingsgronden voor de omgevingsvergunning bouwen. Bijzondere aandacht zal worden gegeven aan een aantal begrippen dat onder de Wabo is geïntroduceerd. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk uitgebreide uitleg gegeven aan het stelsel van vergunningvrije bouw zoals dat sinds de invoering van de Wabo geldt. De verschillende toetsingsgronden worden globaal besproken, waarbij ook enige uitleg wordt gegeven aan de ontwikkelingen op het terrein van protocolleren en certificeren van bouwplantoetsing. In dit hoofdstuk zal ook de sloopvergunning worden behandeld.

Hoofdstuk 7 handelt over de regelgeving rondom monumenten en archeologische waarden. De voorbereiding van omgevingsvergunningen bij rijks- en gemeentelijke monumenten komt aan bod, waarbij ook aandacht wordt gegeven aan de consequenties voor de besluitvormingsprocedures. De aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten en de consequenties daarvan voor de besluitvorming zijn een tweede onderwerp dat in dit hoofdstuk aan de orde komt. En ten slotte zal in dit hoofdstuk een beeld worden geschetst van de wijze waarop archeologische waarden worden beschermd en welke gevolgen dat heeft voor de besluitvorming in het kader van de Wabo.

Hoofdstuk 8 handelt over de brandveiligheid en het Gebruiksbesluit. In dit hoofdstuk wordt een systematisch overzicht gegeven van de voorschriften op dit terrein, de wijze waarop de voorschriften worden toegepast en – uiteraard – de relatie met de integrale besluitvorming onder de Wabo.

In hoofdstuk 9 staat de milieuregelgeving centraal. Hier is het van belang de hoofdlijnen te schetsen voor de niet-milieukundig geschoolde lezer. In dit hoofdstuk wordt uitgebreide aandacht gegeven aan het begrippenkader en de systematiek van de Wet milieubeheer. Uitleg wordt gegeven over de verschillende categorieën inrichtingen en de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt.

Hoofdstuk 10 bespreekt de algemene plaatselijke verordening (APV). Een aantal stelsels uit de APV (onder meer wegaanleg, uitwegen en reclame) moet op grond van de Wabo in de omgevingvergunning worden geïntegreerd. Bij andere stelsels met een objectgebonden karakter kan daarvoor worden gekozen. In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van de vergunningstelsels die van belang zijn voor het omgevingsrecht. Daarnaast zal globaal aandacht worden gegeven aan een aantal overige onderdelen van deze verordening.

In hoofdstuk 11 ten slotte staat de regelgeving over de handhaving onder de Wabo centraal. De Wabo introduceert een stelsel van voorschriften waaraan de overheidsorganisaties moeten voldoen. Dit stelsel zal worden besproken. Vervolgens zal in dit hoofdstuk een visie worden geformuleerd op de organisatie van de integrale handhaving in die overheidsorganisaties. Doel hiervan is om een relatie te leggen tussen de abstracte regelgeving en de concrete uitvoeringspraktijk.

1.4 Verantwoording van de opzet

Hiervoor hebben wij de opzet van dit boek geschetst. Over elk van de hoofdstukken in dit boek zijn boekenkasten te vullen en dat gebeurt ook. Wij hebben volstaan met het schetsen van de hoofdlijnen op de verschillende vakgebieden. Implicatie daarvan is geweest dat wij selectief zijn geweest in de aandacht die wij aan verschillende onderwerpen hebben besteed. Een schijn van willekeur in de keuze van onderwerpen en diepgang van de bespreking kan dan niet worden vermeden. Enige nadere uitleg over de keuze van die onderwerpen is dan ook geboden.

Bij het schrijven van dit boek hadden wij uiteraard een beeld van de lezer, u dus, voor ogen. Dat beeld is in belangrijke mate gebaseerd op onze ervaring in gemeenten in de afgelopen jaren. Naast een grote deskundigheid, betrokkenheid en creativiteit merkten wij ook steeds weer dat medewerkers en leidinggevendenden soms nauwelijks kennis hadden van op hun eigen deskundigheid aanpalende vakgebieden. Wat voor de een elementaire kennis is, is voor zijn of haar directe collega een braakliggend terrein.

De komst van de Wabo dwingt beleidsmedewerkers, vergunningverleners, toezichthouders en handhavingjuristen ertoe een bredere kennis te ontwikkelen over de elementaire uitgangspunten van de wet- en regelgeving, voor zover die een relatie hebben met het omgevingsrecht. Elementaire kennis en uitgangspunten. Daarvoor is dit boek bedoeld.

Bij de keuze van de onderwerpen hebben wij geput uit onze ervaring als adviseur en docent. Daarom is bijvoorbeeld in hoofdstuk 2 een aantal basisbegrippen uit het bestuursrecht besproken. Om te benadrukken dat de overheid, en de ambtenaren die uit naam van die overheid opereren, de plicht hebben bijzondere zorgvuldigheid te betrachten bij het voorbereiden van hun besluiten. Die algemene zorgvuldigheidsvereisten hebben in tal van bijzondere situaties hun doorwerking gekregen naar procedures, maar daar onder ligt steeds de algemene plicht om zorgvuldig te handelen.

In het hoofdstuk over de Wabo hebben wij getracht vooral een praktische uitleg te geven. Wij hebben daarbij dankbaar gebruik gemaakt van de vele discussies die zijn gevoerd tijdens het geven van de cursussen en studiedagen in de voorbereiding op de Wabo. Toch blijft ook veel onbesproken, met name de rol van de hogere overheden wordt slechts summier aangestipt. Als argument daarvoor geldt dat het hier vooral uitzonderingssituaties betreft en wij in dit boek vooral de grote lijn in het oog willen houden.

In het hoofdstuk over ruimtelijke ordening is wat uitgebreider aandacht gegeven aan de digitalisering en standaardisering van bestemmingsplannen dan wellicht op het eerste gezicht logisch lijkt. Dit hebben wij vooral gedaan omdat over de digitalisering bij anderen dan de betreffende vakmedewerkers veel onduidelijkheid bestaat. Wat kan er nu wel en wat kan er niet? Wij hebben getracht dat overzicht te geven zonder al te veel in detail te treden. Ook het hoofdstuk over de bijzondere ruimtelijke regelgeving heeft de nodige hoofdbreken gekost; wat bespreken we wel en wat niet. Ook hier hebben we ons laten leiden door de praktijk: welke regelgeving heeft een algemene werking en roept regelmatig vragen op. De uitleg blijft summier maar zou moeten volstaan voor degenen wier dagelijks werk niet bestaat uit het toepassen ervan.

Ook in het hoofdstuk over de bouwregelgeving hebben wij keuzes moeten maken. Dit hoofdstuk is vooral geschreven voor degenen die zich niet als vakspecialist met de bouwregelgeving bezighoudt. Om die reden is bijvoorbeeld wel een beeld gegeven van opzet en doel van het Bouwbesluit maar niet van de inhoud, want dat is werk voor specialisten en daarvoor zijn andere boeken bestemd. In het hoofdstuk over brandveiligheid daarentegen is wel een tamelijk gedetailleerd beeld gegeven van de voorschriften uit het Gebruiksbesluit. Waarom het Bouwbesluit niet gedetailleerd en het Gebruiksbesluit wel? Omdat er naar onze opvatting behoefte is aan een globale uitleg van doel en opzet van het Gebruiksbesluit, waar doel en opzet van het Bouwbesluit bekend mogen worden verondersteld. Het blijft een keuze.

De regelgeving over monumenten en archeologie roept regelmatig vragen op. Wat moet in het bestemmingsplan worden geregeld en wat niet? Wat is het gevolg van de aanwijzing van een gebied als beschermd stads- of dorpsgezicht? We hebben getracht een en ander systematisch en overzichtelijk voor het voetlicht te brengen.

Ook het hoofdstuk over de APV kan vragen oproepen. Waarom aandacht voor onderwerpen die niet in het omgevingsrecht thuishoren? Daarvoor is gekozen om de rol van de APV als 'vergaarbak' van lokale regels te schetsen. Veel van die regels hebben het karakter van een excessenregeling die slechts wordt gebruikt als daartoe aanleiding ontstaat. Beleidsontwikkeling op die voorschriften is dan veelal niet nodig en een al te enthousiaste deregulering kan snel problemen oproepen. Het leek ons zinvol daarop de aandacht te vestigen. Daarenboven kan het onderwerpen betreffen die in het kader van integraal toezicht aandacht vragen.

En ten slotte het hoofdstuk over handhaving. Daar hebben wij naast de uitleg over wetgeving onze visie gegeven op een mogelijke ontwikkeling naar integratie van vakgebieden.

Deze uitleg hebben wij gegeven omdat veel gemeenten worstelen met de invulling van hun taken. De werkwijze zoals wij die hebben geschetst, kan een antwoord geven. Uiteraard zijn er ook andere mogelijkheden.

Het maken van een boek als dit impliceert het maken van keuzes. In de volgende hoofdstukken vindt u onze keuzes. Als de inhoud u inspireert, schroom dan niet om erop te reageren. Daar kunnen wij weer van leren.