

Praktisch Omgevingsrecht



Noordhoff

**Janneke van de Vorstenbosch
Loesanne van der Geest**

2^e druk

Praktisch Omgevingsrecht

J.P. van de Vorstenbosch

L.Q. van der Geest

Tweede druk

Noordhoff

Ontwerp omslag: G2K Creative Agency (Groningen-Amsterdam)

Omslagillustratie: iStockphoto

Illustraties binnenwerk: Agnes Loonstra, Utrecht

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB
Groningen of via het contactformulier op www.mijnnoordhoff.nl.

De informatie in deze uitgave is uitsluitend bedoeld als algemene informatie. Aan deze informatie kunt u geen rechten of aansprakelijkheid van de auteur(s), redactie of uitgever ontleen.

Verkorte citeerwijze: Van de Vorstenbosch & Van der Geest, *Praktisch Omgevingsrecht* 2022.

Volledige citeerwijze: J.P. van de Vorstenbosch & L.Q. van der Geest, *Praktisch Omgevingsrecht*, Groningen: Noordhoff 2022.



0 / 22

© 2022 Noordhoff Uitgevers bv, Groningen/Utrecht, Nederland.

Deze uitgave is beschermd op grond van het auteursrecht. Wanneer u (her)gebruik wilt maken van de informatie in deze uitgave, dient u vooraf schriftelijke toestemming te verkrijgen van Noordhoff Uitgevers bv. Meer informatie over collectieve regelingen voor het onderwijs is te vinden op www.onderwijsauteursrecht.nl.

This publication is protected by copyright. Prior written permission of Noordhoff Uitgevers bv is required to (re)use the information in this publication.

ISBN (ebook) 978-90-01-29513-4

ISBN 978-90-01-29512-7

NUR 820

Woord vooraf

Een goede ordening van een dichtbevolkt land als Nederland vraagt om deskundige mensen die in staat zijn om complexe uitdagingen gezamenlijk aan te pakken: mensen die praktische oplossingen zien in de uitdagingen van vandaag, maar zeker in die van morgen. Gezien de opgaven op het gebied van klimaatadaptatie, duurzaamheid, woningbouw, mobiliteit en water zijn praktische hbo'ers hiervoor hard nodig. Als docenten aan de opleiding hbo-rechten van de Hogeschool Leiden voelen wij ons verantwoordelijk voor een goede voorbereiding van onze studenten op een baan in de omgevingsrechtelijke praktijk. Wij hopen dat dit boek deze beginnende professionals een goede basis biedt.

Het schrijven van dit boek was niet mogelijk geweest zonder onze uitgever Noordhoff, met name de begeleiding door Martien Stege en onze redacteur Wardy Poelstra. Wij bedanken hen voor de nuttige en gezellige overlegmomenten, de hulp en de feedback. Daarnaast hebben de partijen uit het LivingLAB Omgevingswet Zuid-Holland ons meerdere malen voorzien van feedback en bruikbare praktijkvoorbeelden. Tevens zijn wij onze collega's van de opleiding hbo-rechten dankbaar voor het meelesen en meedenken vanuit hun expertise. Ook gaat veel dank uit naar Gerdo Kuiper, lector van het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid van de Hogeschool Leiden. Tot slot bedanken wij opleidingsmanager Tanja van den Berge voor het bieden van de ruimte om dit boek te schrijven.

Wij sloten de kopij af in oktober 2021.

Heeft u suggesties die kunnen leiden tot verbeteringen in een volgende druk? Mailt u deze dan aan de uitgever via www.mijnnoordhoff.nl. Bij voorbaat dank!

Janneke van de Vorstenbosch
Loesanne van der Geest

Leiden, oktober 2021

Serie Praktisch Recht

Praktisch Arbeidsrecht
Praktisch Bedrijfsrecht
Praktisch Bestuursprocesrecht
Praktisch Bestuursrecht
Praktisch Bijzondere Overeenkomstenrecht
Praktisch Burgerlijk Procesrecht
Praktisch Consumentenrecht
Praktisch Europees recht
Praktisch Fiscaalrecht
Praktisch Gezondheidsrecht
Praktisch Goederenrecht
Praktisch Internationaal recht
Praktisch Omgevingsrecht
Praktisch Ondernemingsrecht
Praktisch Personen- en Familierecht
Praktisch Staatsrecht
Praktisch Straf(proces)recht
Praktisch Verbintenissenrecht

Inhoud

Inleiding 7

- 1 Omgeving in ontwikkeling 11**
 - 1.1 Een gezonde en veilige fysieke leefomgeving 12
 - 1.2 De spelers in het omgevingsrecht 14
 - 1.3 De positie van het omgevingsrecht in het recht 17
 - [Samenvatting 24](#)
 - [Eindvragen 26](#)

- 2 Architectuur van de Omgevingswet 29**
 - 2.1 Doelen van de Omgevingswet 30
 - 2.2 De opzet van de Omgevingswet 36
 - 2.3 De bruidsschat 44
 - 2.4 Werken met de Omgevingswet 45
 - [Samenvatting 47](#)
 - [Eindvragen 49](#)

- 3 Omgevingsaspecten 53**
 - 3.1 Ruimtelijke aspecten 54
 - 3.2 Milieuaspecten 58
 - 3.3 Milieueffectrapportage 70
 - 3.4 Duurzaamheid 72
 - 3.5 Kostenverhaal 76
 - [Samenvatting 78](#)
 - [Eindvragen 80](#)

- 4 Kerninstrumenten 85**
 - 4.1 Omgevingsvisie 86
 - 4.2 Programma 90
 - 4.3 Algemene rijksregels 94
 - 4.4 Decentrale regels 97
 - 4.5 Omgevingsvergunning 101
 - 4.6 Projectbesluit 102
 - 4.7 Participatie 106
 - [Samenvatting 107](#)
 - [Eindvragen 109](#)

- 5 De omgevingsvergunning 113**
 - 5.1 Omgevingsvergunning voor verschillende activiteiten 115
 - 5.2 Voorbereidingsprocedures 120
 - 5.3 Procedureverloop 122
 - 5.4 Bevoegd gezag 125
 - 5.5 Vergunningvrij bouwen 126
 - Samenvatting 129
 - Eindvragen 131

- 6 Milieubeheer 135**
 - 6.1 Milieubeheer in het omgevingsrecht 136
 - 6.2 De milieubelastende activiteit 139
 - 6.3 Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit 143
 - 6.4 Afvalstoffenrecht 145
 - Samenvatting 147
 - Eindvragen 149

- 7 Toezicht en handhaving 153**
 - 7.1 Wat houdt handhaving in? 154
 - 7.2 Bestuurlijke handhaving 158
 - 7.3 Bestuurlijke sancties 162
 - 7.4 De strafrechtelijke route 168
 - Samenvatting 169
 - Eindvragen 171

- 8 Rechtsbescherming 175**
 - 8.1 Rechtsbescherming binnen het omgevingsrecht 176
 - 8.2 Rechtsbescherming bij een omgevingsvergunning 179
 - 8.3 Rechtsbescherming bij een omgevingsplan 186
 - 8.4 Rechtsbescherming bij handhaving 188
 - 8.5 Nadeelcompensatie 189
 - Samenvatting 191
 - Eindvragen 193

- Afkortingen 195**

- Kernbegrippen 197**

- Antwoorden tussenvragen en onderzoeksvragen 201**

- Antwoorden eindvragen 210**

- Bibliografie en bronnen 225**

- Register 233**

Inleiding

De leefomgeving is altijd in ontwikkeling en dat geldt ook voor het omgevingsrecht. Deze continue ontwikkeling, tezamen met alle verschillende belangen, maakt het rechtsgebied niet alleen complex, maar ook uitermate boeiend. Het omgevingsrecht is een rechtsgebied waarin onze duinen en de Veluwe bescherming vinden en waarin ook ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt.

Het schrijven van dit boek was om verschillende redenen uitdagend. De omvang van het boek hebben we bewust beperkt gehouden om het geschikt te maken voor het vak omgevingsrecht in het curriculum van een hbo-studie. Om deze reden waren we voortdurend op zoek naar een goede balans tussen het beschrijven van de basis van het omgevingsrecht en het opnemen van voldoende verdieping. Bepaalde algemene bestuursrechtelijke begrippen zijn daarom achterwege gelaten. Deze worden verondersteld bekend te zijn. Het boek is dan ook specifiek geschreven voor eerstejaarsstudenten die al een inleidend bestuursrechtelijk vak hebben gevolgd.

Ook was het een uitdaging om te schrijven alsof de nieuwe Omgevingswet al in werking was getreden, terwijl dit nog niet het geval was. Wij probeerden daarom de focus te verleggen van de letter van de wet naar de praktijk van gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ordening. Voor een goed begrip van de praktijk is kennis van het wetsstelsel echter essentieel. Verder hebben wij er bewust voor gekozen om nauwelijks aandacht te besteden aan het oude wetsstelsel. Niet alleen om verwarring te voorkomen, maar ook omdat we denken dat het voor een goede werking van de Omgevingswet van belang is dat eerstejaarsstudenten worden opgeleid met een blik die gericht is op het nieuwe systeem. Ook het overgangsrecht is met opzet nauwelijks behandeld.

Het boek is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 biedt een algemene introductie van het omgevingsrecht. In dit hoofdstuk worden de verschillende spelers toegelicht. Ook geven we in hoofdstuk 1 een beknopt overzicht van de wijze waarop het omgevingsrecht zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld en welke maatschappelijke ontwikkelingen de aanleiding vormden voor de Omgevingswet. In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de architectuur van de wet, de beleidscyclus wordt toegelicht en we laten zien hoe het werken met de wet in de omgevingsrechtelijke praktijk wordt beoogd. In hoofdstuk 3 worden de verschillende omgevingsaspecten behandeld. Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf over kostenverhaal. In hoofdstuk 4 passeren de verschillende kerninstrumenten de revue. Per kerninstrument wordt toegelicht op welke wijze participatie vereist is. Hoofdstuk 5 staat in het teken van de omgevingsvergunning. In hoofdstuk 6 wordt ingezoomd op het milieurecht en het afvalstoffenrecht. Vervolgens staan in

hoofdstuk 7 toezicht en handhaving centraal. Tot slot bespreken we in hoofdstuk 8 de verschillende rechtsbeschermingsmogelijkheden binnen het omgevingsrecht.

Het boek is rijkelijk voorzien van tussen-, eind- en onderzoeksvragen. De antwoorden en uitwerkingen zijn achter in het boek te vinden. Met de praktijkvoorbeelden, kranten- en internetartikelen die we hebben toegevoegd streven we een goede mix van theorie en praktijk na. Op diverse plekken in de marge staan QR-codes met links naar relevant extra materiaal. De student wordt op deze manier niet alleen uitgedaagd om te zoeken in wetsartikelen, jurisprudentie, besluiten en regelingen, maar ook om zelf op onderzoek uit te gaan, bijvoorbeeld met betrekking tot zijn of haar eigen leefomgeving. We vinden het belangrijk dat (rechten)studenten inzien dat het werken in de omgevingsrechtelijke praktijk, en dus vaak in een projectteam, meer vaardigheden en kennis vergt dan enkel juridische kennis.



1

Omgeving in ontwikkeling

- 1.1 Een gezonde en veilige fysieke leefomgeving
- 1.2 De spelers in het omgevingsrecht
- 1.3 De positie van het omgevingsrecht in het recht

Een nieuwe locatie voor voetbalclub AFC?

De Amsterdamse Football Club (AFC) is sinds 1962 gevestigd aan de De Boelelaan, in stadsdeel Buitenveldert. De velden liggen in het gebied dat tegenwoordig de Zuidas heet, te midden van alle hoogbouw van het zaken-district, snelweg en treinsporen. De Zuidas wordt de komende jaren verder ontwikkeld tot een compleet nieuwe stadswijk. De vraag naar de grond van AFC is daarom enorm: de grasmat is inmiddels gelegen op de duurste grond van Nederland. Daarbij komt dat AFC graag wil verbouwen. De gesprekken voor een nieuw sportpark op de Zuidas lopen al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw.

Volgens Jack van Gelder, die zelf al jaren lid is van AFC, is een onhoudbare situatie ontstaan. 'AFC wordt letterlijk en figuurlijk weggedrukt op de huidige locatie', zegt de presentator. 'Er is veel te weinig ruimte, het is een chaos met parkeren. Om nog maar te zwijgen over de ongezonde lucht. Een van de uitgangen van de Tunnel Zuidas komt straks ter hoogte van ons hoofdveld. Dan komt er veel fijnstof onze kant op. Kinderen moeten toch kunnen spelen waar de lucht fris is en de zon schijnt?'

Door de jaren heen zijn verschillende locaties onderzocht voor een mogelijke verplaatsing van AFC, maar locaties als het Amstelpark, het Amsterdamse Bos en het Loopveld in Amstelveen zijn allemaal om verschillende redenen afgefallen. De gemeente is uiteindelijk tot een oplossing gekomen: de club krijgt ten noorden van het huidige sportpark vijf kunstgrasvelden en een nieuw clubgebouw. De velden komen meer naast elkaar te

liggen en de gemeente legt een parkeergarage aan, waardoor bovengronds ruimte vrij komt. Op de oude locatie, ten zuiden van de velden, worden een school en een woonwijk gerealiseerd.

Bron: Het Parool, 16 maart 2019

Elke verandering van de omgeving kan invloed hebben op bijvoorbeeld de natuur, op de gezondheid van bewoners en gebruikers en op de leefbaarheid van wijken. De regels en wetten die betrekking hebben op de veranderingen van de leefomgeving vormen het omgevingsrecht. In dit hoofdstuk maak je kennis met het omgevingsrecht. Allereerst bespreken we in paragraaf 1.1 wat een gezonde en veilige fysieke leefomgeving inhoudt. In paragraaf 1.2 komen de spelers in het omgevingsrecht aan bod. Tot slot lichten we in paragraaf 1.3 toe hoe het omgevingsrecht zich verhoudt tot andere rechtsgebieden. Ook wordt uitgelegd hoe het omgevingsrecht zich in de laatste decennia heeft ontwikkeld.

1.1 Een gezonde en veilige fysieke leefomgeving

Fysieke leefomgeving

De fysieke leefomgeving omvat de omgeving waarin wij wonen, werken, recreëren en reizen – kortom: waarin wij leven. De activiteiten die wij ondernemen hebben gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Gezondheid en veiligheid

De Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen hebben de taak om een gezonde en veilige leefomgeving te waarborgen. Ook de gebruikers van die leefomgeving – zoals bedrijven en inwoners – spelen hierbij een belangrijke rol. Het belang van een gezonde omgeving blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat circa 4% van de ziektebelasting in Nederland het gevolg is van milieufactoren. De hoogste milieugerelateerde ziektebelasting treedt op in de Randstad, vooral in de grote steden. Met name luchtverontreiniging levert een grote bijdrage.

Milieunormen

Om onder andere luchtverontreiniging en geluidsoverlast te beperken, wordt in Nederland van oudsher gewerkt met milieunormen. Dit zijn normen die de maximale uitstoot op het gebied van bodem, lucht, water en geluid bepalen voor bijvoorbeeld bedrijven. Naast normen voor bedrijven zijn er andere belangrijke elementen voor een gezonde leefomgeving: de inrichting van de openbare ruimte die uitnodigt tot bewegen (voldoende fiets- en voetpaden), de aanwezigheid van ontmoetingsplekken en speelplaatsen (denk ook aan trapveldjes, skateparken en *pumptracks*), voldoende groen voor het tegengaan van hitte- en wateroverlast en een goede toegang tot voorzieningen zoals sportscholen en sportparken.

Naast gezondheid speelt ook veiligheid een belangrijke rol in het omgevingsrecht. Een veilige leefomgeving komt in veel aspecten terug: van veilige bouwwerken tot maatregelen om het risico op ongevallen met gevaarlijke stoffen te beperken en om kwetsbare groepen te beschermen. Ook op zeer lokaal niveau besteedt de overheid aandacht hieraan. Denk aan voldoende straatverlichting, het onderhouden van groenstroken, bestrijding van graffiti en zwerfvuil.

De aspecten gezondheid en veiligheid kunnen niet los van elkaar gezien worden. Ze zijn op veel verschillende manieren met elkaar verweven. Een bewuste inrichting van de leefomgeving levert een belangrijke bijdrage aan het creëren en behouden van een veilige leefomgeving. Deze veilige leefomgeving levert op haar beurt een belangrijke bijdrage aan de gezondheid van mensen en het creëren en behouden van een gezonde leefomgeving.

ONDERZOEKSVRAAG 1.1

Ga naar Atlas Leefomgeving (www.atlasleefomgeving.nl) en zoek jouw woonadres op. Wat is de stand van zaken met betrekking tot fijnstof en stikstofdioxide in de lucht? En hoe is het gesteld met geluid, zomerhitte en de hoeveelheid groen in de buurt?

Juridische betekenis

Bij het begrip fysieke leefomgeving spelen de aspecten veiligheid en gezondheid dus een centrale rol. Het begrip heeft ook een specifieke juridische betekenis. Het bepaalt namelijk de reikwijdte van de Omgevingswet (Ow), de wet uit 2022 waarin veel regels over de fysieke leefomgeving zijn gebundeld. Zo is in het eerste artikel van de Ow bepaald dat deze wet gaat over 'de fysieke leefomgeving' (sub a) en 'de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving' (sub b). Wanneer geen sprake is van een fysieke leefomgeving, dan is de Ow dus niet van toepassing. De wetgever heeft een opsomming opgenomen van onderdelen die in elk geval onder de fysieke leefomgeving vallen. Met deze opsomming probeert de wetgever discussies over het toepassingsbereik van de wet te voorkomen.

Reikwijdte

Artikel 1.2 Ow (fysieke leefomgeving)

De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:

- a. bouwwerken,
- b. infrastructuur,
- c. water,
- d. watersystemen,
- e. bodem,
- f. lucht,
- g. landschappen,
- h. natuur,
- i. cultureel erfgoed,
- j. erelderfgoed.

In de opsomming van datgene wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat worden twee hoofdonderdelen van de fysieke leefomgeving onderscheiden: de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving. De natuurlijke omgeving behoort geheel tot de fysieke leefomgeving. Met lucht wordt bedoeld op zowel (de kwaliteit van) de buitenlucht als de binnenlucht in bouwwerken. Onder natuur worden in ieder geval in het wild levende planten en dieren gerekend, maar ook aangeplante bomen en andere vaste planten. Of een door de mens gerealiseerd object tot de fysieke leefomgeving behoort, is deels afhankelijk van maatschappelijke opvattingen. Van belang is vooral de mate waarin iets bestemd is om zich meerjarig op dezelfde plaats te bevinden. Een gebouw, een standbeeld of een woonboot moet op grond hiervan worden gerekend tot de fysieke leefomgeving, maar voertuigen en gehouden dieren niet. Op basis van de Ow kunnen wel regels wor-

den opgesteld over het uiterlijk van bouwwerken, maar niet over de inrichting van die bouwwerken (in pandig meubilair).

De Ow regelt geen directe betrekkingen tussen mensen. De fysieke leefomgeving vormt de schakel tussen activiteiten van mensen of bedrijven die gevolgen hebben voor anderen. Zo valt de luchtverontreiniging als gevolg van het verkeer wel onder het toepassingsgebied van de Omgevingswet, maar regels over verkeersgedrag niet. Deze regels zijn veelal terug te vinden in de Wegenverkeerswet 1994 (WVW). Verkeersveiligheid kan echter wel onderdeel uitmaken van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

FRIESCH DAGBLAD, 9 OKTOBER 2020

Lopen is gezond en maakt mensen gelukkig

Lopen is gezond, vergroot het levensgeluk en brengt mensen dichterbij elkaar. Hoog tijd om daar bij de stadsinrichting rekening mee te houden, zo viel gisteren te horen op een congres in Leeuwarden.

De Lelylijn? Nou nee, doe maar niet. In plaats van zo'n hogesnelheidslijn tussen Lelystad en Groningen kan veel beter worden geïnvesteerd in voorzieningen die de gezondheid en economie van de noorderling echt ten goede komen.

Zoals aantrekkelijke en veilige wandelverbindingen in de eigen steden, autoluwe centra en groenstroken in versteend gebied, aldus Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving Daan Zandbelt. Zandbelt zei dit gisteren tijdens het Nationaal Voetgangerscongres in de Harmonie in Leeuwarden. Hij was een van de sprekers op het congres, dat voor de derde keer werd georganiseerd.

De rijksadviseur is geen voorstander van de beoogde spoorverbinding tussen het Noorden en de Randstad, liet hij weten na een vraag daarover. De lijn gaat volgens

hem doen wat hij belooft: de mobiliteit vergroten tussen beide landstreken. 'En dat moeten we nou net niet willen. We moeten de mobiliteit juist afremmen.' Zandbelt vreest dat een aanzuigende werking zal uitgaan van de Lelylijn. 'De Randstad komt dichterbij vanuit het Noorden gezien. Ik denk dat er meer noorderlingen naar Amsterdam zullen gaan, ook voor het werk. Dit kan leiden tot banenverlies in het Noorden zelf.'

Volgens de rijksadviseur is het verstandiger om de leefomgeving in het Noorden aantrekkelijker te maken. Dat is beter voor de lokale economie én voor de gezondheid van de inwoners. Hiermee sloot Zandbelt aan bij het thema van het voetgangerscongres: nabijheid. In zijn presentatie wees hij op de meerwaarde van een prettige leefomgeving. Bij die omgeving hoort wat hem betreft een goed netwerk van wandelpaden en looproutes, zeker ook in de stad. Lopen is gezond en zorgt ervoor dat mensen elkaar tegenkomen. Dat is goed voor de sociale binding en maakt mensen gelukkiger. (...)

1.2 De spelers in het omgevingsrecht

Het omgevingsrecht wordt gekenmerkt door een groot aantal betrokken belangen en belanghebbenden. Naast de overheden spelen ook bedrijven, inwoners en belangengroepen een belangrijke rol. Activiteiten van de een kunnen gevolgen hebben voor de belangen van de ander.

Overheden

Een van de spelers in het omgevingsrecht is de Rijksoverheid. De regering – in samenwerking met de Staten-Generaal – heeft met het opstellen van de Omgevingswet de kaders bepaald waarbinnen de spelers in het omgevingsrecht zich bewegen. Daarnaast zijn bestuursorganen van de provincie, de gemeente en het waterschap de instanties die beleid formuleren en besluiten nemen over ontwikkelingen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Een bestuursorgaan is een orgaan van een rechtspersoon die krachtens het publiekrecht is ingesteld of een persoon of college dat met enig openbaar gezag is bekleed (art. 1:1 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)). In art. 2:1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is bepaald dat de staat, de provincies, de gemeenten en de waterschappen rechtspersoonlijkheid bezitten. Dat betekent dat deze openbare lichamen bijvoorbeeld overeenkomsten kunnen aangaan en dat zij schulden en bezittingen kunnen hebben. Met andere woorden: de staat is een juridische constructie waardoor hij kan optreden als een volwaardig en handelingsbekwaam ‘persoon’ in het rechtsverkeer.

Bestuursorganen van de staat zijn onder andere de regering, de minister en de staatssecretaris. Bestuursorganen van de provincie zijn Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koning. Voorbeelden van bestuursorganen van de gemeente zijn de burgemeester, de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) beoordeelt bijvoorbeeld of nieuwe ontwikkelingen passen binnen de visie en ambitie van het gebied. Daarvoor wordt specifiek gekeken naar het omgevingsplan dat de gemeenteraad voor zijn grondgebied heeft vastgesteld.

Bedrijven en burgers

Initiatiefnemers voor een ontwikkeling kunnen projectontwikkelaars, bedrijven, inwoners of ontwikkelende overheden zijn. Een inwoner kan een aanvraag indienen voor een omgevingsvergunning voor de ontwikkeling van een kleinschalig project, bijvoorbeeld de vergroting van een woning door middel van een aanbouw. De werkzaamheden van een projectontwikkelaar hebben vaak betrekking op grootschaligere projecten, zoals de ontwikkeling van een woonwijk.

Belangengroepen

Ten slotte spelen de omwonenden of bedrijven in een gebied waar een ontwikkeling plaatsvindt een rol.

In de openingscasus van dit hoofdstuk hebben we gezien dat bij de verplaatsing van een voetbalclub veel belangen spelen. De initiatiefnemer (AFC) wenst uitbreiding van de club, terwijl dit kan botsen met de belangen van de bewoners en bedrijven die rondom de club wonen en gevestigd zijn. Een bewoner zal bijvoorbeeld geen last willen ondervinden van de lichtmasten van de voetbalclub, die in de avond veel licht zullen uitstralen. De medewerkers van de omliggende bedrijven zullen de parkeerplaatsen in de buurt willen blijven gebruiken. Als iedereen met de auto naar de voetbalclub komt, dan kan dat overlast voor de bedrijven veroorzaken.

De rechten van personen en rechtspersonen zijn afhankelijk van hun status als belanghebbenden. Wanneer de buurman een omgevingsvergunning aanvraagt voor het bouwen van een bijgebouw, dan kunnen alleen belanghebbenden bezwaar aantekenen wanneer de omgevingsvergunning wordt

verleend. Daarom is het van belang dat de status van belanghebbende helder is. In art. 1:2 Awb is bepaald dat degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken als belanghebbende wordt gezien. De aanvrager van een omgevingsvergunning of degene aan wie een handhavingsbesluit is gestuurd heeft ook een bepaalde status. Deze personen zijn aan te merken als direct belanghebbende. Naast dit begrip kent het bestuursrecht het begrip derde-belanghebbende. In de rechtspraak zijn vijf criteria ontwikkeld om kunnen beoordelen of sprake is van een derde-belanghebbende. Dit noemen we de OPERA-criteria, naar de beginletters van de vijf criteria. Aan alle voorwaarden van de OPERA-criteria moet worden voldaan om aange-merkt te kunnen worden als derde-belanghebbende. Het gaat hierbij om de volgende criteria:

- 1 Objectief bepaalbaar belang: In het bestuursrecht kan een persoon slechts opkomen voor zijn eigen belangen en in beginsel niet voor de belangen van een derde.
- 2 Persoonlijk belang: Vervolgens dient het belang persoonlijk van aard te zijn. De belanghebbende dient zich daarom voldoende te onderscheiden van de personen die niet als belanghebbenden worden gezien.
- 3 Eigen belang: De belanghebbende moet opkomen voor zijn eigen belangen en niet voor die van een ander.
- 4 Rechtstreeks belang: Er mag in beginsel geen sprake zijn van een afgeleid belang (bijvoorbeeld op grond van een contractuele relatie), tenzij het gaat om een tegengesteld belang.
- 5 Actueel belang: Belangen mogen niet gebaseerd zijn op een toekomstige of onzekere gebeurtenis.

TUSSENVRAAG 1.1

Kunnen overheden ook initiatiefnemer zijn? En kunnen overheden derde-belanghebbende zijn? Leg dit uit aan de hand van een voorbeeld.

Het belanghebbende-begrip is van belang om te beoordelen of omwonenden of een bedrijf zich kunnen verweren tegen een besluit van de overheid. Het is dus ook mogelijk dat een partij niet is aan te merken als belanghebbende op grond van art. 1:2 Awb, maar dat die partij wel een bepaald belang heeft bij de ontwikkeling.

Kapvergunning

Afgesproken is dat een woningbouwcoöperatie van een gemeente pas een perceel in eigendom overgedragen krijgt als een omgevingsvergunning voor bouwen is verleend voor een op dat perceel te bouwen bouwwerk. De gemeente vraagt de omgevingsvergunning aan, maar deze aanvraag wordt door het college afgewezen. Kan de woningbouwcoöperatie (als derde-belanghebbende) bezwaar maken tegen dit besluit tot weigering van de omgevingsvergunning?

In dit voorbeeld is het duidelijk dat de woningbouwcoöperatie een belang heeft bij de verlening c.q. het niet toekennen van de omgevingsvergunning. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is echter van oordeel dat de woningbouwcoöperatie geen belanghebbende is bij dit besluit en er dus geen bezwaar tegen kan maken. De ABRvS overweegt dat bij een besluit tot afwijzing van de aanvraag alleen het belang van de aanvrager rechtstreeks betrokken is. De gemeente heeft de omgevingsvergunning aangevraagd, zodat alleen de gemeente als belanghebbende is aan te merken. Bron: ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6959

1.3 De positie van het omgevingsrecht in het recht

Het omgevingsrecht past op verschillende manieren in het Nederlandse rechtsstelsel. In de volgende subparagrafen beschrijven we drie perspectieven van waaruit je de positie van het omgevingsrecht kunt bekijken: de plaats die het bekleedt tussen andere rechtsgebieden, de niveaus waarop het van toepassing is en de geschiedenis van de wetten waarin het omgevingsrecht is vastgelegd.

1.3.1 Rechtsgebieden

Ten eerste lichten we de verhouding tussen het publiekrecht en het privaatrecht toe. Het privaatrecht omvat het geheel van regels voor de onderlinge verhoudingen tussen personen, waaronder het personen- en familierecht en het vermogensrecht. Het publiekrecht omvat de regels over de verhouding tussen de burger en de overheid. Ook bevat het publiekrecht regels over overheden onderling. Het omgevingsrecht bundelt de regels over de fysieke leefomgeving. Het gaat zowel om regels voor overheden (bijvoorbeeld over de kwaliteit van de leefomgeving) als om regels voor inwoners of bedrijven (bijvoorbeeld over de vraag of voor een activiteit een omgevingsvergunning benodigd is). Het omgevingsrecht valt dus onder het publiekrecht.

Publiekrecht is onder te verdelen in verschillende rechtsgebieden. Het meest centrale rechtsgebied hierin is misschien wel het staatsrecht, ook wel het constitutioneel recht genoemd. Het staatsrecht gaat over de inrichting van het Rijk en heeft dan ook betrekking op de organisatie van de staat. Het staatsrecht regelt welke bevoegdheden organen van de staat hebben en wat hun onderlinge verhouding is. Een ander soort publiekrecht is het strafrecht, misschien wel het meest bekende rechtsgebied. Tot slot valt ook het bestuursrecht onder het publiekrecht. Het bestuursrecht gaat over het handelen van het openbaar bestuur in relatie tot natuurlijke en rechtspersonen. Binnen het bestuursrecht onderscheiden we het algemeen en het bijzonder bestuursrecht. Het algemeen bestuursrecht wordt in de Awb behandeld. Het algemeen bestuursrecht bevat regels die op alle terreinen van het bestuurlijk optreden van toepassing zijn. Dit zijn bijvoorbeeld regels voor de toekenning van bestuursbevoegdheden aan bestuursorganen en voor de handhaving van rechtsnormen en besluiten. Ook regels voor een zorgvuldige voorbereiding van besluiten behoren tot het algemeen bestuursrecht. Een voorbeeld van zo'n algemeen beginsel van behoorlijk bestuur vinden we in art. 3:2 Awb.

Artikel 3:2 Awb

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Het bijzonder bestuursrecht bevat regels die speciaal zijn opgesteld voor de bijzondere gebieden waarop het openbaar bestuur actief is. Het kan daarbij gaan om ordenende overheidstaken zoals politie, defensie, waterstaat, milieubeheer en ruimtelijke ordening. Het openbaar bestuur heeft echter ook verzorgende overheidstaken, zoals onderwijs, cultuur, wetenschap, sociale zorg en gezondheidszorg. De rechtsgebieden in het bijzonder bestuursrecht zijn bijvoorbeeld het sociaalzekerheidsrecht, het milieurecht, het vreemdelingenrecht, het gezondheidsrecht, het fiscaal bestuursrecht en het onderwerp van dit boek: het omgevingsrecht. Een overzicht van de verschillende rechtsgebieden is weergegeven in figuur 1.1.

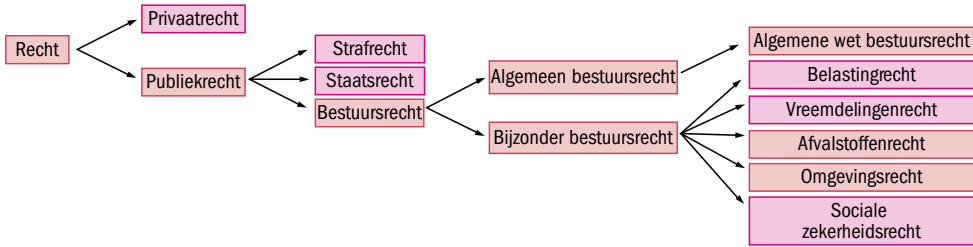
Privaatrecht

Publiekrecht

Algemeen
bestuursrecht

Bijzonder
bestuursrecht

FIGUUR 1.1 Verschillende rechtsgebieden



TUSSENVRAAG 1.2

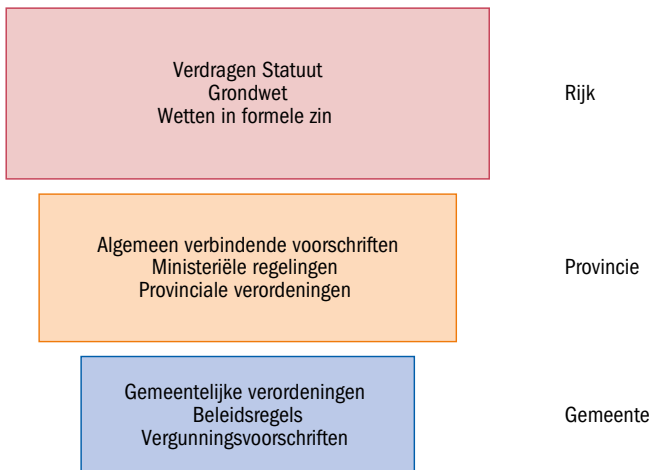
Wat is het verschil tussen het algemeen en het bijzonder bestuursrecht?

1.3.2 Regelgeving op verschillende niveaus

Een toe te passen regel is vaak niet zomaar in één wet te vinden, maar vindt zijn grondslag in een combinatie van met elkaar samenhangende regelingen. Dit wordt ook wel de gelede normstelling genoemd. De gelede normstelling houdt in dat een rechtsregel niet direct uit één wet voortvloeit, maar in combinatie met andere regelingen of lagere regelgeving gelezen moet worden. Regelgeving komt tot stand op verschillende bestuurlijke niveaus – op gemeentelijk niveau, op provinciaal niveau en op rijksniveau – en vormt daarbij een bepaalde hiërarchie. Een lagere regeling (op gemeentelijk niveau) mag niet in strijd zijn met een hogere regeling (op rijksniveau). Deze gelede normstelling is af te leiden uit bepalingen als ‘bij of krachtens AMvB’. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is echter dat de gelede normstelling zo veel mogelijk wordt beperkt. Deze bepalingen komen dan ook relatief weinig voor. Voor een goed begrip van de verschillende regelgeving is in figuur 1.2 een overzicht van de regelgeving op verschillende niveaus weergegeven. Deze niveaus worden vervolgens toegelicht.

Gelede normstelling

FIGUUR 1.2 Overzicht hiërarchie regelgeving



Regelgeving op rijksniveau

Op rijksniveau kennen we verdragen, statuten, de Grondwet en wetten in formele zin. Bij een wet in formele zin is sprake van een gezamenlijk besluit van de regering en de Staten-Generaal (art. 81 Grondwet). De regering en de Staten-Generaal worden daarom ook wel de formele wetgever genoemd. Een wet in materiële zin daarentegen is een besluit van een daartoe bevoegd bestuursorgaan dat algemeen verbindende voorschriften bevat. De Ow is een wet in formele zin. Deze wet is vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. De aan de Ow verbonden algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) zijn geen wetten in formele zin, maar wel wetten in materiële zin. Een AMvB kan – anders dan een wet (in formele zin) – zonder medewerking van de Staten-Generaal worden vastgesteld. De regering moet over een AMvB wel advies vragen aan de Raad van State. Een AMvB werkt de regels uit een wet verder uit, vaak op een specifiek onderdeel. Een voordeel van een AMvB is dat deze gemakkelijker kan worden gewijzigd dan een wet. Een ministeriële regeling wordt – in tegenstelling tot een AMvB – alleen door de minister vastgesteld. De Omgevingsregeling (Or) is de ministeriële regeling bij de Ow.

Een wet in formele zin is onder andere te herkennen aan haar naam. Het woord 'wet' is dan in de titel verwerkt, zoals dat het geval is bij de Algemene wet bestuursrecht, de Omgevingswet en de Grondwet. Ook AMvB's en ministeriële regelingen zijn te herkennen aan de naam, zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Omgevingsregeling.

Regelgeving op provinciaal niveau

De Ow gaat uit van het beginsel 'decentraal, tenzij'. Hiermee wordt bedoeld dat onderwerpen in principe op gemeentelijk niveau geregeld moeten worden. De provincie mag daarom alleen onderwerpen regelen die van gemeentelijke-overstijgend, provinciaal belang zijn. Denk hierbij aan het aanwijzen van stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden en aan het onderhouden van bepaalde infrastructuur. Een provincie stelt hiervoor een omgevingsverordening vast, waarin alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Voor een aantal van deze onderwerpen heeft het Rijk instructieregels opgenomen in een AMvB. Een instructieregel is een bindende regel voor bestuursorganen over de uitvoering van bepaalde taken of de inhoud van bepaalde te nemen besluiten. Zo zijn in hoofdstuk 7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels opgenomen over de onderwerpen die in de omgevingsverordening moeten worden opgenomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de bescherming van cultureel erfgoed en de bescherming van natuurgebieden. De provincie kan op haar beurt weer instructieregels stellen over wat moet worden opgenomen in de omgevingsplannen van de gemeente.

Regelgeving op gemeentelijk niveau

Art. 2.4 Ow bepaalt dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Vervolgens is in art. 4.2 lid 1 Ow bepaald dat het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat 'en andere regels die met het oog daarop nodig zijn'. Hieruit blijkt ook dat de gemeenteraad niet verplicht is om regels te stellen die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Dit sluit aan bij een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet, namelijk 'minder regels en meer ruimte voor initiatieven'.

Wet in formele zin

Wet in materiële zin

Algemene maatregel van bestuur

Ministeriële regeling

Instructieregels

Functie

Het begrip 'functie' heeft een algemene betekenis waarmee enerzijds een gebruiksdoel kan worden beschreven dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft (zoals 'wonen'). Anderzijds kan een bijzondere eigenschap of status worden toegekend (zoals de functies 'vaarroute', 'militair terrein' of 'winkelgebied').

TUSSENVRAAG 1.3

Zet de volgende wetten en regelingen op volgorde van het hoogste tot het laagste niveau:

- omgevingsverordening van de provincie
- omgevingsplan
- Omgevingswet
- Grondwet
- Besluit bouwwerken leefomgeving
- Omgevingsregeling

1.3.3 Omgevingsrecht in ontwikkeling: van WRO naar Wro naar Ow

Burgers, bedrijven en overheden voeren al lange tijd activiteiten uit die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Bij ruimtelijke afwegingen komen verschillende belangentegenstellingen voor, waartussen een balans gevonden moet worden. Het aanleggen van een weg kan er enerzijds voor zorgen dat de bereikbaarheid van een bedrijf verbetert, maar kan er anderzijds toe leiden dat bepaalde kwaliteiten van de natuur verloren gaan. De balans tussen deze tegenstellingen verschuift continu als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en een veranderende samenleving, zie bijvoorbeeld de telkens veranderende regelgeving met betrekking tot de maximumsnelheid op snelwegen in voorbeeld 1.1. Maatschappelijke ontwikkelingen weerspiegelen zich natuurlijk ook in de na elke verkiezing weer andere samenstelling van parlement en (op lokaal niveau) gemeenteraden. Dat zien we ook terug in de aspecten die de nadruk kregen in de verschillende voorgangers van de huidige Ow.

Ruimtelijke afwegingen**VOORBEELD 1.1****Snelheid op snelwegen**

De maximumsnelheid op de snelweg is een voorbeeld van de wijze waarop belangen van economie, mens en natuur door elkaar spelen. Automobilisten willen over het algemeen het liefst hard rijden. Dat levert namelijk voordelen op: als ze overal 130 km per uur zouden kunnen rijden, boeken ze over alle snelwegen gezien 1% reistijdwinst. Bovendien levert dat Nederland volgens Rijkswaterstaat (2011) 75 miljoen euro op, was destijds de gedachte. In 2012 besloot het kabinet daarom om voor verschillende snelwegen de maximumsnelheid naar 130 km per uur te verhogen. In 2020 komt de snelheid op snelwegen opnieuw ter discussie te staan als gevolg van de zogenoemde stikstofcrisis. Door een uitspraak van de Raad van State komt het Programma Aanpak Stikstof – het instrument dat Nederland hanteerde voor de monitoring van stikstof – te vervallen. Om bouwprojecten nabij Natura 2000-gebieden op korte termijn weer mogelijk te maken,

besluit het kabinet in maart 2020 om de maximumsnelheid van 130 en 120 km per uur naar 100 km per uur te verlagen tussen 6 uur en 19 uur.

Bron: Snelheid omlaag voor minder stikstof, (hoe) werkt dat? (NOS, 2019)

Ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening gaat over het ordenen van de ruimte. Tijdens dit proces worden algemene en particuliere belangen tegen elkaar afgewogen uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en maatschappelijke behoeften. Ruimtelijke ordening kent een lange historie. Zo waren tijdens de middeleeuwen sommige economische activiteiten binnen de stadswallen uitgesloten, omdat deze brand konden veroorzaken en brand een grote bedreiging was voor steden waar vooral houten huizen stonden. Wanneer het begrip ruimtelijke ordening breder wordt gedefinieerd – namelijk als het gezamenlijk optreden tegen natuurlijke bedreigen zoals overstromingen – dan gaat ruimtelijke ordening nog veel verder terug. Denk bijvoorbeeld aan de bouw van terpen (vanaf 500 v.Chr) en later dijken (1200 n.Chr.).

In 1810 werd in Nederland de Mijwet van kracht: de eerste wet gericht op de leefomgeving. Sindsdien zijn er veel wetten en regels op het gebied van omgevingsrecht bij gekomen. Sinds 1965 wordt via de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) geregeld welke bestemmingen gronden hebben, hoe ruimtelijke plannen opgesteld en gewijzigd worden en welke taken en verantwoordelijkheden het verschillende bevoegd gezag heeft. In 2008 werd de WRO vervangen door de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Wro introduceerde nieuwe instrumenten en bracht wijzigingen aan in de bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk, de provincie en gemeenten. Het uitgangspunt werd 'decentraal wat kan, centraal wat moet': wanneer taken op doelmatige en doeltreffende wijze door gemeenten kunnen worden uitgevoerd, dan dienen deze taken niet door de provincie of het Rijk te worden uitgevoerd.

Mijwet

Wet op de
Ruimtelijke
Ordening

Wet ruimtelijke
ordering

Fysieke leefomgeving centraal gesteld

Met de komst van de Ow in 2022 wordt gesproken van een stelselwijziging. Een belangrijke verschuiving is die van het huidige art. 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening naar art. 4.1 van de Omgevingswet. Daarin is bepaald dat niet slechts regels mogen worden gesteld in het kader van een goede ruimtelijke ordening, maar dat regels mogen worden gesteld die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. In paragraaf 1.1 is aangegeven dat fysieke leefomgeving een ruim begrip is. Anders dan de nadruk op 'een goede ruimtelijke ordening' spelen nu ook aspecten als gezondheid en duurzaamheid een rol bij afwegingen in het omgevingsrecht.

Stelselwijziging

TUSSENVRAAG 1.4

Wat is het verschil tussen het uitgangspunt van 'een goede ruimtelijke ordening' en 'een veilige en gezonde fysieke leefomgeving'?

De invoering van de Ow werd gezien als een herziening van het omgevingsrecht. Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen vormden de aanleiding voor deze stelselherziening. Er bestaat namelijk meer behoefte aan samenhang als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen, er is een transitie gaande naar een duurzame samenleving, het maatschappelijk initiatief

groeit en de regionale verschillen nemen toe. Deze vier ontwikkelingen lichten we hier toe.

Behoeftte aan integraliteit

Nederland raakt steeds dichter bevolkt en bebouwd. Tegelijkertijd zijn er belangrijke maatschappelijke opgaven rond economische ontwikkeling, waterveiligheid, water- en duurzame energievoorziening, landbouw en woningbouw. Maar die opgaven gaan niet altijd goed samen met het beschermen van de gezondheid, milieukwaliteit, natuur, landschap en cultureel erfgoed. Ze hangen wel nauw met elkaar samen, waardoor het werken vanuit een sectorale benadering steeds complexer wordt. Bij een sectorale benadering wordt per omgevingsaspect geadviseerd, in plaats van de ontwikkeling in haar geheel te beoordelen. In de loop der jaren is daardoor meer oog ontstaan voor de groeiende samenhang tussen opgaven in de fysieke leefomgeving.

Samenhang

‘De oplossing van complexe problemen wordt nooit gevonden door oplossingen per sector te vinden, de oplossing van problemen in de ene sector leidt vaak tot problemen in andere sectoren. Echte oplossingen ontstaan pas door opgaven gezamenlijk op te pakken.’

– Peter Commissaris, programmamanager Omgevingswet gemeente Alphen aan den Rijn

Transitie naar een duurzame samenleving

Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de behoeften van toekomstige generaties, hier en in andere delen van de wereld, in gevaar te brengen. Zo luidt de definitie van de VN-commissie Brundtland uit 1987. Duurzame ontwikkeling vergt volgens deze commissie een balans tussen de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving (*planet*), de economie (*profit*) en het sociale vermogen van de mens (*people*). Jarenlang heeft de cultuur van ‘groei dankzij uitputting’ de boventoon gevoerd. Nationaal en internationaal groeit in de samenleving het besef dat deze cultuur moet veranderen naar een cultuur waarin meer waarde en kwaliteit wordt toegevoegd dan er aan de aarde wordt onttrokken. Duurzaam bouwen – waarbij gebruik wordt gemaakt van duurzame materialen, energie en duurzame mobiliteitsconcepten – wordt de norm. Dit is echter nog redelijk abstract. Wat betekent het concreet voor gebiedsontwikkeling? Om dit duidelijk te maken geven we enkele praktijkvoorbeelden van duurzame gebiedsontwikkeling (voorbeeld 1.2, 1.3 en 1.4).

Duurzame gebiedsontwikkeling

VOORBEELD 1.2

Duurzaamheid op projectniveau

Duurzaamheid wordt op steeds meer manieren meegenomen in het ontwerpproces. Gasloos bouwen is sinds juli 2018 verplicht en ook wordt het gebruik van duurzame materialen steeds meer de standaard. Elektrische oplaadpalen krijgen bij nieuwbouw standaard een plek. Om hittestress en wateroverlast bij hoosbuien te voorkomen, is het belangrijk om meer groen en waterdoorlatende bestrating aan te leggen. Vroeg overleg met het waterschap is hiervoor noodzakelijk. Ook wordt autogebruik steeds meer ontmoedigd (met name in de steden) door betaald parkeren in te voeren of door het hanteren van een duurzaam mobiliteitsconcept. Met een systeem van duurzame mobiliteit wordt een mobiliteitssysteem bedoeld dat voorziet

in de behoefte van burgers en bedrijven door vervoer dat voldoende schoon, zuinig en stil is. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het stimuleren van het gebruik van deelauto's of deelfietsen.

VOORBEELD 1.3

Snelfietsroute langs het Wilhelminakanaal

De gemeente Oosterhout onderzoekt de mogelijkheden voor een snelfietsroute tussen Oosterhout, Dongen en Tilburg. Een snelfietsroute is een route waarop fietsers via een rechtstreekse route bij hun bestemming kunnen aankomen met voorrang op autoverkeer, bijvoorbeeld door eerder groen licht te krijgen bij verkeerslichten. Met de aanleg van een snelfietsroutenetwerk tussen de Brabantse steden probeert de gemeente zo veel mogelijk automobilisten te verleiden om de fiets te pakken. Dit draagt bij aan een betere luchtkwaliteit en een betere gezondheid, en het helpt om filevorming te voorkomen.

VOORBEELD 1.4

Drijvende zonnepanelen

Nederland wil in 2050 energieneutraal zijn en in de komende jaren moet onze infrastructuur zo veel mogelijk klimaatadaptief zijn. Onder klimaatadaptatie wordt verstaan: het tijdig en effectief aanpassen aan het actuele of verwachte klimaat met als doel schade door klimaatverandering te beperken. Om energiedoelstellingen te bereiken zijn ingrijpende maatregelen in onze infrastructuur en energievoorziening nodig. Een innovatieve oplossing hiervoor zijn drijvende zonnepanelen. Drijvende panelen kunnen meedraaien met de zon, wat 35% meer rendement oplevert. Daarnaast kan de constructie een bijdrage leveren aan het herstellen van de biodiversiteit. Onder de drijfconstructie kan namelijk een nieuw leefgebied gecreëerd worden door gebruik te maken van BESE-elementen: een biologisch afbreekbare structuur van aardappelzetmeel. Deze structuur bevat veel gaatjes en biedt daarmee een schuilplek voor jonge vissen. Daarnaast kan er sediment ophopen waar planten wortel kunnen schieten.

Bron: www.change.inc

De groei van maatschappelijk initiatief

Een andere ontwikkeling die de afgelopen decennia duidelijk zichtbaar werd is de overgang van een overheid die de inwoners informeert naar een verhouding tussen beide die meer op samenwerking is gebaseerd. Deze omslag wordt ook wel gezien als een transitie van een representatieve democratie naar een participatieve democratie (Van der Heijden, 2005). In plaats van dat inwoners alleen hun stemrecht gebruiken, kunnen en willen zij ook op andere manieren betrokken worden bij besluiten die de overheid neemt. Dit hangt nauw samen met ontwikkelingen zoals de steeds verder gaande indivi-

**Participatieve
democratie**

Individualisering

Pluriformiteit

dualisering, ruimere toegang tot informatie, het massale gebruik van sociale media en toenemende pluriformiteit (veel diversiteit). De samenleving verwacht een overheid die snel kan reageren op initiatieven van inwoners en bedrijven. Daarnaast komen inwoners steeds vaker met eigen initiatieven. Voorbeelden van initiatieven zijn crowdfunding, het opzetten van gemeenschappelijke groentetuinen en initiatieven die volgen uit bijvoorbeeld Voor je Buurt (www.voorjebuurt.nl). Veel gemeenten hebben een website waar inwoners zelf een vergelijkbaar initiatief kunnen starten.

ONDERZOEKSVRAAG 1.2

Hoe zou jij in de gemeente waar jij woont een initiatief kunnen starten? Beschikt jouw gemeente over een platform dat vergelijkbaar is met Voor je Buurt en zijn er subsidies beschikbaar?

Regionale verschillen

De regionale verschillen in Nederland blijven groeien. In de Randstad en in de grotere steden daarbuiten groeit de bevolking, terwijl in Noordoost-Friesland, Oost-Groningen en Zuid-Limburg de bevolking krimpt. Ook in het landelijk gebied nemen de verschillen toe. Om te kunnen inspelen op regionale en lokale behoeften is maatwerk en innovatie nodig. Met maatwerk wordt bedoeld dat een passende oplossing wordt gezocht, gelet op de kenmerken van het gebied. Veel wet- en regelgeving heeft echter nog een algemene insteek en een uniforme sturing vanuit het Rijk. Zo zijn er op veel rijksregels geen lokale uitzonderingen mogelijk. Ook binnen gemeenten zelf kan maatwerk gewenst zijn. Door de gemeentelijke herindelingen van de afgelopen jaren zijn veel gemeenten groter en divers geworden. Mogelijk vergt de ene kern in een gemeente een andere aanpak of een ander regime dan de andere kern. Ook kunnen ontwikkelgebieden en beheersgebieden om een specifieke benadering vragen.

Maatwerk**TUSSENVRAAG 1.5**

Wat zijn de maatschappelijke ontwikkelingen die de aanleiding vormden voor herziening van het omgevingsrecht?

Samenvatting

De fysieke leefomgeving omvat de omgeving waarin wij wonen, werken, recreëren en reizen – kortom: waarin wij leven. De activiteiten die wij ondernemen hebben gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het aanleggen van een weg kan er enerzijds voor zorgen dat de bereikbaarheid van een bedrijf verbetert, maar kan er anderzijds toe leiden dat bepaalde kwaliteiten van de natuur verloren gaan. Bij ruimtelijke afwegingen komen dus verschillende belangentegenstellingen voor, waartussen een balans gevonden moet worden. Deze balans verschuift continu als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en een veranderende samenleving.

De regels en wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving vormen het omgevingsrecht. De in 2022 ingevoerde Omgevingswet bundelt veel bestaande wetten over die fysieke leefomgeving. In het eerste artikel van de Omgevingswet is bepaald wanneer sprake is van de fysieke leefomgeving. Dit artikel bepaalt de reikwijdte van de Omgevingswet. In deze op-

somming van datgene wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat worden twee hoofdonderdelen van de fysieke leefomgeving onderscheiden:

- 1 de natuurlijke omgeving
- 2 de gebouwde omgeving

Onder de natuurlijke omgeving vallen bijvoorbeeld de luchtkwaliteit (zowel binnen als buiten), de waterkwaliteit, de natuur en het cultureel landschap. Onder de gebouwde omgeving vallen alle bouwwerken. De Omgevingswet regelt geen directe betrekkingen tussen mensen. De fysieke leefomgeving vormt de schakel tussen activiteiten van mensen of bedrijven die gevolgen hebben voor anderen.

Het omgevingsrecht wordt gekenmerkt door een groot aantal betrokken belangen en belanghebbenden. Naast de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen spelen ook bedrijven, particulieren, inwoners en belangengroepen een belangrijke rol.

De invoering van de Omgevingswet wordt gezien als een herziening van het omgevingsrecht. De volgende vier maatschappelijke ontwikkelingen vormen de aanleiding voor deze stelselherziening:

- 1 Er is meer behoefte aan samenhang als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen.
- 2 Er is een transitie naar een duurzame samenleving gaande.
- 3 Het maatschappelijk initiatief groeit.
- 4 De regionale verschillen nemen toe.

Eindvragen

1

- 1.1** Beoordeel of de volgende onderwerpen vallen onder het juridische begrip fysieke leefomgeving, dus onder het toepassingsgebied van de Omgevingswet.
- a** een omgevallen boom in het bos
 - b** de plaatsing van verkeersborden op een nieuw kruispunt
 - c** de voorrangsregels bij een nieuw kruispunt
 - d** de kwaliteit van het water van een zwembad
 - e** de aanwijzing van een rijksmonument
 - f** meubilair in een vakantiehuis
 - g** het houden van varkens op een boerderij
- 1.2** Lees nog eens de openingscasus van dit hoofdstuk over de uitbreidingswens van voetbalclub AFC. Geef aan wat de rol en het belang is van de volgende spelers:
- a** het dagelijks bestuur van AFC
 - b** de gemeente
 - c** toekomstige bewoners van de nieuwe woonwijk die op de plaats van de huidige voetbalvelden wordt gerealiseerd
 - d** de eigenaar van het pand dat ten zuiden van de toekomstige voetbalvelden is gelegen
- 1.3** Stel dat jij de jurist bent die zich bezighoudt met de vergunningverlening voor de uitbreiding van voetbalclub AFC uit de openingscasus.
- a** Welke vaardigheden heb je als jurist nodig?
 - b** Hoe zet je deze vaardigheden specifiek in om tot vergunningverlening van de voetbalclub te kunnen komen?
- 1.4** Aan het begin van de corona-pandemie gingen veel deskundigen ervan uit dat ook de economie zware klappen op zou lopen. Een van de maatschappelijke opgaven van de overheid was dan ook om economische ontwikkeling te realiseren. Dit werd onder andere bewerkstelligd door het creëren van meer werkgelegenheid en het stimuleren van de consumptie per huishouden.
- Op welke manier botst deze maatschappelijke opgave met de opgave om de natuur en het landschap te beschermen? Geef een concreet voorbeeld.
- 1.5** Nederland kent veel regionale en lokale verschillen. De Randstad raakt overbevolkt, terwijl de bevolking in de provincie Groningen krimpt.
- a** Noem minimaal drie aspecten op het gebied van leefomgeving waaraan de Randstad behoefte heeft om de overbevolking het hoofd te kunnen bieden.
 - b** Welke behoeften heeft de provincie Groningen om krimp tegen te gaan?