

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	v
Lijst van afkortingen	ix
Hoofdstuk 1	
Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	3
1.3 Onderzoeksvraag	8
1.4 Aanpak van het onderzoek	9
1.4.1 Doelstelling en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek	9
1.4.2 Methodologie van het onderzoek	10
1.4.3 Kritische reflectie op het onderzoek	11
1.5 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2	
De ontwikkeling naar nieuwe bestuurlijke uitgangspunten	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Consequenties voor de verhouding tussen overheid en burgers van de veranderende samenleving	16
2.3 Veranderingen in beleidstheorie en regelgeving	19
2.3.1 Inleiding	19
2.3.2 Flexibilisering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden	20
2.3.3 Flexibilisering in op uitvoering gerichte regels	23
2.3.4 De overheid als facilitator	25
2.3.5 Nieuwe ontwikkelingen in model	26
2.4 Conclusie	28
Hoofdstuk 3	
Systeem en uitgangspunten van de Omgevingswet	31
3.1 Inleiding	31
3.2 De geschiedenis van het omgevingsrecht in vogelvlucht	32

3.3	Uitgangspunten, doelen en structuur van de Omgevingswet	37
3.3.1	Inleiding	37
3.3.2	Uitgangspunten en doelen van de Omgevingswet	38
3.3.3	Algemene gecodificeerde beginselen in de Omgevingswet	40
3.3.4	Kerninstrumenten van de Omgevingswet	43
3.4	Beleidsvormende instrumenten in de Omgevingswet	45
3.4.1	Inleiding	45
3.4.2	Omgevingsvisie	46
3.4.3	Programma en programmatische aanpak	48
3.5	Decentrale regels in het omgevingsplan en de omgevingsverordening	52
3.6	Regulering van activiteiten in de fysieke leefomgeving via algemene rijksregels	57
3.7	Regulering op activiteitsniveau	60
3.7.1	Inleiding	60
3.7.2	De omgevingsvergunning	60
3.7.3	Projectbesluit	64
3.8	Conclusie	66
Hoofdstuk 4		
Flexibele en gelijkwaardige samenwerking		69
4.1	Inleiding	69
4.2	Aandachtspunten bij het spanningsveld tussen interbestuurlijke samenwerking en democratisch-rechtsstatelijke waarborgen	72
4.2.1	Inleiding	72
4.2.2	Debat over de ontwikkeling van interbestuurlijke samenwerking binnen de democratische rechtsstaat	73
4.2.3	Gesignaleerde kansen en risico's van interbestuurlijke samenwerking in de democratische rechtsstaat	74
4.3	Flexibele samenwerking door de verplichting tot afstemmen en rekening houden met elkaar	79
4.3.1	Inleiding	79
4.3.2	Vernieuwingen aan de nieuwe samenwerkingsregeling van artikel 2.2 Omgevingswet	79
4.3.3	Aangevoerde redenen voor nieuwe samenwerkingsregeling	85
4.3.4	Analyse: kansen en risico's van de nieuwe samenwerkingsregeling	87
4.3.4.1	Inleiding	87
4.3.4.2	Kansen en risico's van de nieuwe samenwerkings- en afstemmingsbepaling	88
4.4	Flexibele en gelijkwaardige samenwerking door flexibele bevoegdheidstoedeling	93
4.4.1	Inleiding	93

4.4.2	Vernieuwde flexibele bevoegdheidsverdeling in artikel 2.3 Omgevingswet	93
4.4.3	Aangevoerde redenen voor flexibele bevoegdheidstoedeling	98
4.4.4	Analyse: kansen en risico's van de nieuwe subsidiariteitsregeling	99
4.4.4.1	Inleiding	99
4.4.4.2	Kansen en risico's van de subsidiariteitsregeling	100
4.5	Flexibele samenwerking door delegatie met instemming	104
4.5.1	Inleiding	104
4.5.2	Een nieuwe delegatieregeling in de Omgevingswet	104
4.5.3	Aangevoerde redenen voor gelijkwaardige verhoudingen door delegatie met instemming	112
4.5.4	Analyse: kansen en risico's van de nieuwe delegatieregeling met instemmingsvereiste	114
4.5.4.1	Inleiding	114
4.5.4.2	Kansen en risico's van de regeling van delegatie met instemming	115
4.6	Conclusie	121
4.6.1	Inleiding	121
4.6.2	Consequenties van de omgevingsrechtelijke uitwerkingen van flexibele en gelijkwaardige samenwerking voor de interbestuurlijke verhoudingen in het omgevingsrecht	121
4.6.3	Perspectief op doorontwikkeling van flexibele en gelijkwaardige samenwerking	125
Hoofdstuk 5		
Flexibiliteit in regels voor uitvoerende bestuursorganen en private partijen		129
5.1	Inleiding	129
5.2	Aandachtspunten bij het spanningsveld tussen ruimtelatende regelgeving en rechtsstatelijke waarborgen	131
5.2.1	Inleiding	131
5.2.2	Debat over de ontwikkeling van ruimtelatende regelgeving binnen de democratische rechtsstaat	132
5.2.3	Gesignaleerde kansen en risico's van ruimtelatende regelgeving in de democratische rechtsstaat	133
5.3	Ruimere delegatiemogelijkheden op decentraal niveau door een nieuwe delegatiegrondslag	135
5.3.1	Introductie	135
5.3.2	Vormgeving van de nieuwe delegatieregeling op decentraal niveau	136
5.3.3	Aangevoerde redenen voor nieuwe delegatieregeling	141
5.3.4	Analyse: consequenties van de nieuwe delegatieregeling	143

5.3.4.1	Inleiding	143
5.3.4.2	Nieuw en oud: delen van versus aard van de bevoegdheid	143
5.3.4.3	Kansen en risico's van de nieuwe delegatieregeling	146
5.4	Ruimte in regels voor uitvoerende partijen via nieuwe gelijkwaardigheidsregeling	151
5.4.1	Introductie	151
5.4.2	Een nieuwe gelijkwaardigheidsregeling in de Omgevingswet	152
5.4.3	De plaats van de nieuwe gelijkwaardigheidsregeling ten opzichte van andere eerder toegepaste ruimtelatende instrumenten buiten het omgevingsrecht	155
5.4.4	Aangevoerde redenen voor invoering van nieuwe gelijkwaardigheidsregeling	157
5.4.5	Analyse: consequenties van de nieuwe gelijkwaardigheidsregeling als ruimtelatend instrument	158
5.4.5.1	Inleiding	158
5.4.5.2	Nieuw en oud, gelijkwaardigheidsregeling versus andere ruimtelatende instrumenten	159
5.4.5.3	Kansen en risico's van de nieuwe gelijkwaardigheidsregeling	162
5.5	Ruimte in regels voor uitvoerende bestuursorganen via nieuwe experimenteerregeling	166
5.5.1	Introductie	166
5.5.2	Een nieuwe experimenteerregeling in de Omgevingswet	167
5.5.3	Redenen voor invoering van nieuwe experimenteerregeling	175
5.5.4	Analyse: consequenties van de nieuwe experimenteerregeling	176
5.5.4.1	Inleiding	176
5.5.4.2	Kansen en risico's van nieuwe experimenteerregeling	178
5.6	Conclusie	182
5.6.1	Inleiding	182
5.6.2	Effecten van flexibiliteit in regels voor de interbestuurlijke verhoudingen in het omgevingsrecht	183
5.6.3	Perspectief op doorontwikkeling van ruimte in regels voor uitvoerende bestuursorganen en uitvoerende partijen	187
Hoofdstuk 6		
Conclusie		189
6.1	Inleiding	189
6.2	Van bestuurlijke uitgangspunten naar instrumenten in de Omgevingswet	191

6.3	Kansen en risico's van zes concrete instrumenten in de Omgevingswet	193
6.3.1	Inleiding	193
6.3.2	Analyse: flexibele en gelijkwaardige samenwerking	193
6.3.2.1	Uitwerking in verschillende instrumenten	193
6.3.2.2	Kansen en risico's	195
6.3.3	Analyse: flexibiliteit in regels voor uitvoerende bestuursorganen en uitvoerende partijen	197
6.3.3.1	Uitwerking in verschillende juridische instrumenten	197
6.3.3.2	Kansen en risico's	199
6.4	Consequenties voor het klassieke constitutioneelrechtelijke model	200
6.5	Slotbeschouwing en nader onderzoek	206
Bronnenlijst		211