

Mr. dr. H.A. Oldenziel

Wetgevingsarchitectuur van de Omgevingswet

*Handleiding voor het opstellen van regels op grond van de
Omgevingswet*

 Wolters Kluwer

Deventer – 2020

VOORWOORD

Dit boek biedt een praktische handleiding voor het opstellen van regels binnen het stelsel van de Omgevingswet. Onder regels wordt hier verstaan zowel regelgeving op decentraal niveau (het gemeentelijke omgevingsplan, de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening) als regelgeving op rijksniveau. In al deze gevallen is het essentieel dat rekening wordt gehouden met de uitgangspunten en systeemkeuzes die bij de bouw van het stelsel zijn gehanteerd. Dit boek richt zich tot degenen die op decentraal of centraal niveau zijn betrokken bij het opstellen of aanpassen van regels binnen het stelsel van de Omgevingswet. Het boek kan ook bruikbaar zijn bij vakopleidingen op het gebied van wetgeving en wetgevingsleer.

Dit boek geeft inzicht in de achtergronden van het ontwerp van het stelsel, en bevat daarnaast overzichten en praktische tips. De inhoud sluit deels aan op uitgangspunten die in het stelsel van de Omgevingswet zelf expliciet zijn vastgelegd, zoals het delegatiebeleid. Voor een ander deel gaat het om richtsnoeren die zijn opgesteld tijdens het bouwproces van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving of om lijnen die op uiteenlopende plaatsen in toelichtingen bij die regelgeving zijn beschreven. Dit boek beoogt deze achterliggende keuzes en de onderbouwing daarvan op een overzichtelijke wijze te presenteren. Het boek is geschikt voor alle fasen van het regelgevingsproces, dus bijvoorbeeld ook bij toetsing van ontwerpregelgeving.

Ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, in de transformatiefase, blijft deze uitgave relevant. Zo krijgen gemeenten een termijn om te komen tot een volwaardig omgevingsplan, dat wil zeggen een omgevingsplan dat voldoet aan alle eisen die daaraan op grond van de Omgevingswet worden gesteld. Die overgangsfase loopt tot 1 januari 2029.

Als vertrekpunt bij het schrijven is genomen het stelsel van de Omgevingswet zoals dat er naar de huidige stand van de openbaar beschikbare (ontwerp)regelgeving uit zal gaan zien. Concreet betekent dit dat is uitgegaan van:

- de tekst van de Omgevingswet zoals die in april 2016 in het *Staatsblad* is gepubliceerd, inclusief de wijzigingen en aanvullingen die volgen uit het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet zoals dat op 11 februari 2020 door de Eerste Kamer is aangenomen en de wetsvoorstellen voor de vier aanvullingswetten zoals die ten tijde van afronding van de kopij voor dit boek bij de Eerste Kamer liggen;
- de tekst van de vier op de Omgevingswet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur zoals die in augustus 2018 in het *Staatsblad* zijn gepubliceerd, inclusief de wijzigingen en aanvullingen die volgen uit het ontwerp van het Invoeringsbesluit Omgevingswet

- en van de vier aanvullingsbesluiten (in al deze gevallen gaat het om de zogenoemde voorhangversie);
- de tekst van de Omgevingsregeling zoals die in november 2019 in de *Staatscourant* is gepubliceerd; en
 - het ontwerp van de Invoeringsregeling Omgevingswet (consultatieversie december 2019).

De precieze vindplaatsen van deze regelgeving zijn aangegeven in hoofdstuk 2, tabel 2.1.

Mijn dank gaat uit naar Rob Wertheim en Hansko Broeksteeg, mede-redactieleden van de serie *Bestuursrecht in praktijk*, voor hun waardevolle suggesties bij de concepttekst van dit boek. Mijn collega's Wilco de Vos, Monique Mathôt, Pien van den Eijnden, Jan Willem Genuit en Paul van der Lee waren bereid om delen van de concepttekst te lezen en van commentaar te voorzien en om mee te denken over de structuur en opzet. Van hun constructieve opmerkingen heb ik dankbaar gebruikgemaakt. Tot slot wil ik graag mijn oud-collega Arko van Helden (thans werkzaam bij de provincie Gelderland) bedanken voor zijn bereidheid om het concept vanuit provinciaal regelgevingsperspectief te lezen.

Dit boek is op persoonlijke titel geschreven. De tekst is afgerond op 1 januari 2020. Ik hoop dat dit boek zijn weg zal vinden naar al diegenen die zich bezighouden met het opstellen of aanpassen van regels binnen het stelsel van de Omgevingswet. Suggesties voor aanvulling of verbetering van dit boek worden zeer op prijs gesteld.

Zoetermeer, januari 2020

Harald Oldenziel

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Lijst met afkortingen / XIII

HOOFDSTUK 1

Wetgevingsbeleid voor de Omgevingswet / 1

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 De één-huis-gedachte / 2
- 1.3 Aanvullingen op het algemeen wetgevingsbeleid / 6
- 1.4 Opzet van dit boek / 8

HOOFDSTUK 2

Stelselherziening omgevingsrecht en reikwijdte Omgevingswet / 11

- 2.1 Inleiding / 11
- 2.2 Achtergrond van de stelselherziening / 11
- 2.3 Verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening / 12
 - 2.3.1 Verbeterdoelen / 12
 - 2.3.2 Uitgangspunten / 13
- 2.4 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet / 13
- 2.5 Toepassingsgebied van de Omgevingswet / 15
 - 2.5.1 Fysieke leefomgeving / 15
 - 2.5.2 Activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving / 17
 - 2.5.3 Verhouding tot andere wetgeving / 18
- 2.6 Gefaseerde bouw van het stelsel / 18
 - 2.6.1 Hoofdspoor, invoeringsspoor en aanvullingssporen / 18
 - 2.6.2 Modules / 22
 - 2.6.3 Schematisch overzicht / 23

HOOFDSTUK 3

Architectuur van het stelsel / 25

- 3.1 Inleiding / 25
- 3.2 Verhouding tussen regelgevingsniveaus op rijksniveau / 25
 - 3.2.1 Inleiding / 25
 - 3.2.2 Wet / 25

3.2.3	Algemene maatregel van bestuur / 26
3.2.4	Ministeriële regeling / 27
3.3	Rijksregelgeving / 29
3.3.1	Omgevingswet / 29
3.3.2	De vier algemene maatregelen van bestuur / 33
3.3.3	Besluit kwaliteit leefomgeving / 35
3.3.4	Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving / 36
3.3.5	Omgevingsbesluit / 40
3.3.6	Dwarsverbanden tussen de vier algemene maatregelen van bestuur / 42
3.3.7	Omgevingsregeling / 43
3.4	Decentrale regelgeving / 45
3.4.1	Inleiding / 45
3.4.2	Omgevingsplan / 46
3.4.3	Waterschapsverordening / 49
3.4.4	Omgevingsverordening / 50
3.4.5	Samenvattend overzicht inhoud decentrale regelgeving / 52
3.5	Samenvatting / 54

HOOFDSTUK 4

Opbouw en structuur van de regels / 55

4.1	Inleiding / 55
4.2	Indelingsprincipes / 55
4.2.1	Scheiding tussen beleid en normstelling / 55
4.2.2	Vaste volgordes / 55
4.3	Zichtbaarheid van kernelementen / 57
4.4	Keuze voor summiere regeling / 58
4.5	Vijf-ledenbeginsel / 59
4.6	Gebruik van artikelkopjes / 60
4.7	Overige vormtechnische afspraken / 60

HOOFDSTUK 5

Terminologie / 63

5.1	Inleiding / 63
5.2	Harmonisatie en afstemming op hogere regelgeving / 63
5.2.1	Uniformiteit / 63
5.2.2	Harmonisatie van regelgeving / 64
5.2.3	Afstemming op hogere regelgeving / 67
5.3	Beknopt formuleren / 68
5.4	Kernbegrippen en vaste begrippenparen / 70
5.4.1	Kernbegrippen / 70
5.4.2	Vaste formuleringen / 75
5.5	Modern woordgebruik / 77
5.6	Definities / 81

HOOFDSTUK 6

Wetstechniek / 83

- 6.1 Inleiding / 83
- 6.2 Verwijzingen / 83
 - 6.2.1 Beknopt verwijzen / 83
 - 6.2.2 Verwijzingen inkleuren / 84
- 6.3 Verbindingstechnieken / 85
 - 6.3.1 Inleiding / 85
 - 6.3.2 Herhalen in plaats van verbinden / 85
 - 6.3.3 Verbinden in plaats van herhalen / 86
 - 6.3.4 In afwijking van, onverminderd / 88
- 6.4 Actus-contrariusbeginsel / 89
- 6.5 Modelbepalingen / 90
- 6.6 Symbolen, meeteenheden en getallen / 91

HOOFDSTUK 7

Inhoudelijke eisen aan decentrale regels / 95

- 7.1 Inleiding / 95
- 7.2 Decentrale beleidsvrijheid / 95
- 7.3 Omgevingsplan / 97
 - 7.3.1 Inleiding / 97
 - 7.3.2 Beleidsuitgangspunten / 98
 - 7.3.3 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties / 98
 - 7.3.4 Instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving / 100
 - 7.3.5 Instructieregels in de omgevingsverordening / 103
 - 7.3.6 Verplicht opnemen en uitsluiten van regels / 103
 - 7.3.7 Ruimte voor maatwerkregels / 105
 - 7.3.8 Bruidsschat / 108
- 7.4 Waterschapsverordening / 109
 - 7.4.1 Inleiding / 109
 - 7.4.2 Instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de omgevingsverordening / 109
 - 7.4.3 Verplicht opnemen en uitsluiten van regels / 110
 - 7.4.4 Ruimte voor maatwerkregels / 110
 - 7.4.5 Bruidsschat / 111
- 7.5 Omgevingsverordening / 111
 - 7.5.1 Inleiding / 111
 - 7.5.2 Beleidsuitgangspunten / 111
 - 7.5.3 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties / 112
 - 7.5.4 Instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving / 112
 - 7.5.5 Verplicht opnemen en uitsluiten van regels / 112
 - 7.5.6 Ruimte voor maatwerkregels / 113
 - 7.5.7 Bruidsschat / 113

HOOFDSTUK 8

Verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht / 115

- 8.1 Inleiding / 115
- 8.2 De Algemene wet bestuursrecht als algemene wet / 116
- 8.3 Doelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht / 117
 - 8.3.1 Inleiding / 117
 - 8.3.2 Eenheid van wetgeving / 117
 - 8.3.3 Treffen van algemene voorzieningen / 118
 - 8.3.4 Ruimte voor aanvullingen en afwijkingen in bijzondere wetgeving / 118
- 8.4 Soorten Awb-bepalingen / 119
 - 8.4.1 Algemeen / 119
 - 8.4.2 Dwingend recht / 119
 - 8.4.3 Regelend recht / 120
 - 8.4.4 Aanvullend recht / 121
 - 8.4.5 Facultatief recht / 122
- 8.4.6 Is het onderwerp in de Algemene wet bestuursrecht uitputtend geregeld? / 123
- 8.5 Wanneer is afwijken van de Algemene wet bestuursrecht gerechtvaardigd? / 123
 - 8.5.1 Inleiding / 123
 - 8.5.2 Afwijken van dwingend recht / 124
 - 8.5.3 Afwijken van regelend recht / 126
 - 8.5.4 Aanvullend recht / 127
 - 8.5.5 Afwijken van facultatief recht / 127
- 8.6 Het leggen van een koppeling met de Algemene wet bestuursrecht / 128
 - 8.6.1 Algemeen / 128
 - 8.6.2 Koppeling bij dwingend recht / 128
 - 8.6.3 Koppeling bij regelend recht / 129
 - 8.6.4 Koppeling bij aanvullend recht / 129
 - 8.6.5 Koppeling bij facultatief recht / 130
- 8.7 Leidraad voor het aanpassen van bijzondere wetgeving aan de Algemene wet bestuursrecht / 130
- 8.8 Samenvattend overzicht / 131
- 8.9 Raakvlakken tussen de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet / 133

HOOFDSTUK 9

Digitaliseringsaspecten / 135

- 9.1 Inleiding / 135
- 9.2 Functies van het DSO / 135
- 9.3 Gevolgen van het DSO voor het regelgevingsproces / 137
 - 9.3.1 Algemeen / 137
 - 9.3.2 Digitale ontsluiting van regels / 137
 - 9.3.3 Toepasbare regels / 139
- 9.4 Koppeling aan locaties bij opstellen regelgeving / 140
- 9.5 Digitaliseerbaarheid van regels / 141

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Gouden regels voor wetgeven onder de Omgevingswet / 147

BIJLAGE 2

Modelbepalingen / 153

BIJLAGE 3

Begrippenlijst / 157

Over de auteur / 163

Trefwoordenregister / 165

Wetgevingsbeleid voor de Omgevingswet

1.1 Inleiding

Bij de stelselherziening van het omgevingsrecht komt een groot deel van de regels over de fysieke leefomgeving samen in één nieuw stelsel. Het nieuwe omgevingsrecht wordt geregeld in de Omgevingswet (Ow), de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving¹ en de decentrale regelgeving, te weten het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening.²

Dit boek behandelt het wetgevingsbeleid dat is ontwikkeld voor het opstellen van regels binnen het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht. Onder wetgevingsbeleid versta ik in dit verband het beleid dat wordt gevolgd voor de opzet en formulering van regels binnen het stelsel van de Omgevingswet. Deze invulling sluit aan bij de omschrijving van wetgevingsbeleid in de literatuur:

“De term wetgevingsbeleid wil (...) tot uitdrukking brengen dat op een consistente wijze, met prudentie wordt omgegaan met de wetgeving. Een departementaal en liever nog rijksbreed wetgevingsbeleid draagt bij aan de consistentie en de samenhang van de wetgeving en daarmee van het overheidsbeleid. Bovendien bevordert een dergelijk beleid de doelmatigheid bij het wetgeven. (...) Een wetgevingsbeleid omvat algemene uitgangspunten, beginselen

1 Onder uitvoeringsregelgeving wordt verstaan de bij of krachtens de Omgevingswet vastgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

2 De Omgevingswet is in het *Staatsblad* gepubliceerd (*Stb.* 2016, 156). Dit geldt ook voor de vier algemene maatregelen van bestuur: het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Omgevingsbesluit (*Stb.* 2018, 290-293). Onlangs is ook de Omgevingsregeling gepubliceerd (*Stcrt.* 2019, 56288). In dit boek is verder rekening gehouden met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, waarmee ook de Omgevingswet zelf op onderdelen wordt aangepast (*Kamerstukken I* 2018/19, 34986, A), met de wetsvoorstellen voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (*Kamerstukken I* 2019/20, 35054, A), de Aanvullingswet bodem Omgevingswet (*Kamerstukken I* 2018/19, 34864, A), de Aanvullingswet natuur Omgevingswet (*Kamerstukken I* 2018/19, 34985, A) en de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (*Kamerstukken I* 2019/20, 35133, A), met het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de vier aanvullingsbesluiten zoals die in ontwerp zijn gepubliceerd op omgevingswetportaal.nl en met de Invoeringsregeling Omgevingswet zoals die in ontwerp is gepubliceerd op die website. Op die website is ook een herleidbare geconsolideerde versie van de Omgevingswet met weergave van de wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en de vier aanvullingswetsvoorstellen te vinden. De website bevat ook een herleidbare geconsolideerde versie van de vier algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet met weergave van de wijzigingen als gevolg van het ontwerp van het Invoeringsbesluit Omgevingswet en van de vier aanvullingsbesluiten. Zie ook paragraaf 2.6.

en maatstaven voor het tot stand brengen van wettelijke regelingen en biedt daarmee een referentiekader voor degenen die betrokken zijn bij het wetgevende werk.”³

De kern van het wetgevingsbeleid voor de Omgevingswet wordt besproken in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Daarnaast wordt ingegaan op de inhoudelijke eisen die gelden voor het opstellen van decentrale regelgeving binnen het stelsel van de Omgevingswet (hoofdstuk 7), de verhouding tussen het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (hoofdstuk 8) en aspecten van digitalisering (hoofdstuk 9). Hieraan voorafgaand wordt een beknopte schets gegeven van de achtergrond van de stelselherziening en de belangrijkste kenmerken van de Omgevingswet (hoofdstuk 2). Enige kennis hiervan is nodig voor een goed begrip van de rest van dit boek.

Het wetgevingsbeleid dat in dit boek wordt beschreven – en daarmee ook dit boek zelf – is gericht tot ambtenaren en andere betrokkenen bij gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk, belast met het opstellen of beoordelen van regels in verband met de Omgevingswet, maar ook tot degenen die zijn betrokken bij de toepassing ervan, bijvoorbeeld bij omgevingsdiensten en adviesbureaus.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de bouw van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht. Eerst wordt een schets gegeven van de hoofdlijnen van het wetgevingsbeleid bij de Omgevingswet (paragraaf 1.2). Vervolgens komt de verhouding tot de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzingen) en de VNG-uitgave *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever* (Igr) aan de orde (paragraaf 1.3). Tot slot wordt ingegaan op de opbouw van dit boek (paragraaf 1.4).

1.2 De één-huis-gedachte

De stelselherziening bood een unieke kans: *tabula rasa* een nieuw, beter toegankelijk wettelijk stelsel voor het omgevingsrecht ontwerpen ter vervanging van het huidige historisch gegroeide geheel aan regels. In eerste instantie zullen ongeveer twintig wetten worden ingetrokken (waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Tracéwet); andere wetten zullen voorlopig gedeeltelijk opgaan in het nieuwe stelsel (waaronder de Waterwet (Wtw), de Wet milieubeheer (Wm) en de Woningwet (Wonw)).

De huidige regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht is complex en versnipperd. Dat maakt dit rechtsgebied voor de gebruiker lastig te doorgronden. Complexiteit van wetgeving heeft verschillende oorzaken. Sommige daarvan kunnen niet of maar in beperkte mate worden weggenomen. Denk aan de complexiteit van onderliggende vraagstukken en aan de achterliggende belangencomplexen. Andere oorzaken kunnen wel worden aangepakt, zoals de versnippering van regels over een groot aantal wettelijke regelingen, de ingewikkelde opzet en de gelaagdheid van de regelgeving en het soms onnodig ingewikkelde taalgebruik.

Het wegnemen van onnodige complexiteit is onderdeel van het eerste verbeterdoel van deze stelselherziening: het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het

3 Ph. Eijlander & W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999, p. 8-9.

gebruiksgemak van het omgevingsrecht.⁴ Dit verbeterdoel wordt gerealiseerd door een meer systematische opbouw van het omgevingsrecht en door harmonisatie van rechtsfiguren en begrippen.⁵ Dit uit zich onder meer in een heldere opbouw van het stelsel, de keuze voor een gereedschapskist met een beperkt aantal kerninstrumenten en de gehanteerde terminologie.

Toegankelijkheid begint met een heldere systematiek. Bij deze stelselherziening wordt gebouwd aan één huis, dat wil zeggen één samenhangend stelsel voor het omgevingsrecht. De Omgevingswet vormt daarvan het fundament. Andere onderdelen van het huis zijn het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Omgevingsbesluit (Ob) en de Omgevingsregeling. Maar ook de decentrale regelgeving waarmee toepassing wordt gegeven aan de Omgevingswet – de optelsom van alle omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen – maakt deel uit van het nieuwe huis voor het omgevingsrecht. Het is van groot belang dat de verschillende onderdelen van dit huis inhoudelijk en technisch goed op elkaar aansluiten. De stelselherziening moet uiteindelijk leiden tot een consistent, onderling samenhangend en goed toegankelijk stelsel van regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Daarnaast verwijst de titel van dit boek: de wetgevingsarchitectuur van de Omgevingswet.

In gevallen waarin soortgelijke onderwerpen worden geregeld, wordt gestreefd naar harmonisatie van regelgeving (aanwijzing 2.45, eerste lid, Aanwijzingen voor de regelgeving). Door het zoveel mogelijk ordenen van een wetgevingsbestand, via uniformering en systematisering, neemt de eenvoud en de toegankelijkheid toe, zo wordt in de literatuur opgemerkt. In een systematisch samengesteld en logisch geordend wetgevingsbestand vindt men veel sneller de weg: de wetgeving is beter kenbaar. Daarnaast vergroot het de begrijpelijkheid van het wetgevingsbestand en wordt het regelbestand ook als zodanig eenvoudiger. Een ander voordeel van harmonisatie is dat rechtsvragen die opkomen, meer op gelijke wijze kunnen worden opgelost.⁶ Verder bevordert het de vorming en toepasbaarheid van jurisprudentie en literatuur.⁷

In het kader van de Algemene wet bestuursrecht heeft Scheltema gewezen op het belang van systematiek. Een heldere systematiek van de regelgeving leidt tot een grotere kenbaarheid van het recht. Regels sluiten logisch op elkaar aan en er zijn minder regels dan daarvoor. Een systematisch ingericht rechtsgebied is gemakkelijker te begrijpen en beter toe te passen.⁸

Naast een heldere systematiek is voor de goede werking van een stelsel ook van groot belang dat de daarin opgenomen regels duidelijk en zo eenvoudig mogelijk zijn (zie ook aanwijzing 2.6 Aanwijzingen voor de regelgeving en aanbeveling 6, eerste lid, Igr). Een van de hoofdfuncties van bestuursrechtelijke wetgeving is het fungeren als gedragsmaatstaf voor zowel bestuursorganen als burgers. Wetgeving moet burgers duidelijkheid verschaffen

4 MvT Ow, *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 4 en 25. Zie over de verbeterdoelen van de stelselherziening nader paragraaf 2.3.1.

5 MvT Ow, *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 261-262.

6 S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2012, p. 167-169.

7 S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2012, p. 170.

8 M. Scheltema, 'Hoe belangrijk is systematiek in het recht?', *NTB* 1994 (*NTB-special Awb in stukjes*), p. 3-5.

over hun rechtspositie en het handelen van bestuursorganen voorspelbaar maken. Om goed als gedragsmaatstaf te kunnen werken moeten wettelijke bepalingen helder en zo eenvoudig mogelijk zijn geformuleerd. Uit de aard van het rechtsgebied kunnen overigens wel beperkingen voortvloeien. Zeker in het bijzondere bestuursrecht zoals het omgevingsrecht komen vrij veel gedetailleerde technische normen voor; denk aan meet- en rekenregels. Een bepaalde mate van ingewikkeldheid is dan niet te vermijden.

Om tot duidelijke en eenvoudige regels te komen, zijn bij de voorbereiding van de Omgevingswet systeemkeuzes en wetstechnische afspraken gemaakt. Deze gelden voor alle regels binnen het wettelijke stelsel, dus bijvoorbeeld ook voor de uitvoeringsregelgeving. Daarnaast is bewust geïnvesteerd in modernisering van het taalgebruik en in duidelijke afspraken over terminologie. De belangrijkste vuistregels uit het wetgevingsbeleid voor de Omgevingswet zijn samengevat in de zogenoemde *Gouden regels*. Deze zijn in bijlage 1 opgenomen. Een belangrijke notie in dit verband is dat in een groot pakket aan regels zoals de rijksregelgeving onder de Omgevingswet, het toepassen van ook kleine ontwerpkeuzes cumulatief een groot positief effect heeft op de consistentie en leesbaarheid van de regels.

Om tot consistente en duidelijke wettelijke bepalingen te komen moet de wetgever precies te werk gaan. Het belang van nauwkeurig formuleren vormt onder meer de achtergrond van aanwijzing 3.3, eerste lid, Aanwijzingen voor de regelgeving, die voorschrijft dat het normale spraakgebruik zo veel mogelijk moet worden gevolgd, en van aanwijzing 3.4 en 3.5 Aanwijzingen voor de regelgeving over aansluiting bij de terminologie van hogere nationale, Europese en internationale regelingen (zie paragraaf 5.2.3). Bij de bouw van een omvangrijk stelsel zoals dat van de Omgevingswet vereist dit een permanente alertheid bij de opstellers van de teksten. Hiervoor zijn in het bouwproces van de regelgeving waarborgen ingebouwd.

Onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid bij de Omgevingswet zijn kwaliteitschecks op de consequente toepassing van dat beleid. Conceptteksten van artikelen en toelichtingen worden onderworpen aan een permanent proces van kwaliteitsbewaking, waarbij zowel de eerste, nog ruwe conceptteksten als tussenversies en eindconcepten worden getoetst.⁹

Ter illustratie van dit wetgevingsbeleid worden hieronder twee ontwerpkeuzes behandeld. Deze onderwerpen worden meer in detail uitgewerkt in hoofdstuk 5.¹⁰

Consistent begripsgebruik

Het is binnen het stelsel van de Omgevingswet van cruciaal belang dat begrippen op een consistente wijze worden gebruikt. Dit geldt zeker voor zogenoemde kernbegrippen, begrippen die binnen het stelsel een centrale plaats innemen. Ieder kernbegrip heeft een eigen, unieke betekenis. Kernbegrippen vormen de bouwstenen van het stelsel. Deze begrippen zijn in de Omgevingswet vaak bewust niet gedefinieerd, bijvoorbeeld omdat

9 Zie over het gevolgde werkproces en de toetsing van kwaliteit nader: J.H. Meijer, H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, "The making of" van de stelherziening omgevingsrecht', in: *Stelselherzieningen* (preadviezen Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 64-66 en 71-72.

10 Onderstaande tekst is gebaseerd op paragraaf 2.1.3 van H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, 'Totstand-koming, systeem en doelen van de Omgevingswet', *TO* 2018, afl. 3 (bijlage).

ze een dynamisch karakter hebben, maar ze worden wel steeds in een vaste betekenis of context gebruikt.

Belangrijke kernbegrippen in het stelsel van de Omgevingswet zijn: (onderdelen van de) fysieke leefomgeving, locaties, functies en activiteiten. Het is voor de inzichtelijkheid van het stelsel en voor het vermijden van fouten bij de toepassing ervan van groot belang dat op een en dezelfde wijze gebruik wordt gemaakt van, en onderscheid wordt gemaakt tussen *onderdelen van de fysieke leefomgeving*, zoals bouwwerken, infrastructuur, water, bodem en cultureel erfgoed, de geometrisch te begrenzen *locaties* waar deze onderdelen zich bevinden, de *functie* (dat wil zeggen het gebruiksdoel of de status) van een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie, en *activiteiten* met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Het is belangrijk dat deze begrippen niet alleen in de regelgeving op centraal niveau, maar ook in de decentrale regels op het terrein van het omgevingsrecht en bij de toepassing daarvan consequent worden gebruikt. Als kernbegrippen niet consequent worden gebruikt, roept dit meteen vragen op over de inhoud en werking van het nieuwe stelsel. Ook is het zaak dat voor kernbegrippen geen synoniemen worden gebruikt. Daarom worden bijvoorbeeld activiteiten niet (ook) aangeduid als handelingen of werkzaamheden, en worden geen andere begrippen, zoals normen of kwaliteitseisen, gebruikt wanneer omgevingswaarden in de zin van de Omgevingswet worden bedoeld. Dit betekent ook dat jurisprudentie over bestaande begrippen niet automatisch onder de Omgevingswet van toepassing blijft. De bestaande jurisprudentie zal in het licht van het nieuwe stelsel moeten worden beoordeeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor begrippen als bestemming en 'een goede ruimtelijke ordening' die in het nieuwe stelsel opgaan in de bredere begrippen functie respectievelijk 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

Eenvoudiger taalgebruik

Het stelsel van de Omgevingswet kenmerkt zich ook door een eenvoudiger taalgebruik vergeleken met de huidige wetgeving. De huidige wetgeving bevat nog vaak lastig leesbare bepalingen. Dit komt onder meer door het gebruik van ingewikkelde woorden en formuleringen. Een helder en modern(er) taalgebruik bevordert de toegankelijkheid van een wettelijk stelsel. Konijnenbelt heeft als streven voor regelgevers geformuleerd dat regelingen zo moeten zijn geformuleerd dat zo veel mogelijk lezers, leken zowel als professionele gebruikers, de strekking ervan in beginsel zonder veel moeite kunnen vatten.¹¹ Dit is ook de insteek geweest bij het taalgebruik in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving, en het werkt ook door naar het verder toegankelijk maken van de regels via het Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO). Dit draagt eraan bij dat niet alleen professionele gebruikers zoals uitvoerende en handhavende bestuursorganen, rechtshulpverleners en rechters de regels gemakkelijker kunnen begrijpen, maar vergroot ook de toegankelijkheid voor relatieve leken zoals burgers en bedrijven die maar op beperkte schaal met het omgevingsrecht in aanraking komen.

¹¹ W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2018 (derde, herziene editie), p. 31.

1.3 Aanvullingen op het algemeen wetgevingsbeleid

Bij het opstellen van regelgeving op rijksniveau moet worden voldaan aan de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Aanwijzingen bevatten richtsnoeren voor het opstellen van regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen, waaronder algemeen verbindende voorschriften in wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen (aanwijzing 1.1 en 1.3, eerste lid, Aanwijzingen voor de regelgeving). De Aanwijzingen hebben met name betrekking op wetgevingstechniek en wetgevingskwaliteit. Een consequente toepassing van de Aanwijzingen is van belang om te komen tot geharmoniseerde en consistente wetgeving.¹²

Aanvullend op de Aanwijzingen is voor de Omgevingswet specifiek wetgevingsbeleid ontwikkeld. Dit had twee redenen. Om te beginnen kwamen er verschillende departementale wetgevingsfamilies bij elkaar en is een groot aantal auteurs, ieder met eigen stijlen en voorkeuren, bij deze wetgevingsoperatie betrokken. Daarnaast zijn er diverse onderwerpen waarin de Aanwijzingen ruimte laten of niet voorzien. Op dat laatste wordt nu nader ingegaan.

Paragraaf 2.1 Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 2.1-2.15) betreft het gebruik van regelgeving. Een deel van deze aanwijzingen gaat over duidelijkheid van regelgeving. Hoofdstuk 3 Aanwijzingen voor de regelgeving behandelt aspecten van vormgeving zoals terminologische punten (aanwijzing 3.1-3.22) en de indeling van regelingen (aanwijzing 3.53-3.64). Wat bij lezing van die aanwijzingen opvalt, is dat sommige ervan nogal globaal en algemeen zijn geformuleerd of dat ze uitdrukkelijk ruimte laten voor verschillende invulling. De Nederlandse wetgevingspraktijk laat dit ook zien: de Aanwijzingen accommoderen uiteenlopende stijlen van wetgeving. Hier is vooral van belang dat ook enkele aanwijzingen die belangrijk zijn voor de toegankelijkheid en eenheid van wetgeving veel ruimte laten. Enkele voorbeelden:

- *Gestreefd* wordt naar *duidelijkheid en eenvoud* van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan (aanwijzing 2.6 Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Een regeling wordt op zodanige wijze ingericht dat zij *zo weinig mogelijk conflicten* oproept (aanwijzing 2.8, eerste zin, Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Bepalingen worden *beknopt* geformuleerd (aanwijzing 3.1 Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Het *normale spraakgebruik* wordt *zoveel mogelijk* gevolgd (aanwijzing 3.3, eerste lid, Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Indien de inhoud van een artikel zou leiden tot *een groot aantal leden*, wordt het artikel *zo mogelijk* gesplitst in meer artikelen (aanwijzing 3.58, derde lid, Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Artikelen *kunnen* van een opschrift worden voorzien (aanwijzing 3.57, tweede lid, Aanwijzingen voor de regelgeving).

¹² Afwijking van de Aanwijzingen is alleen toegestaan als onverkorte toepassing daarvan uit een oogpunt van goede regelgeving niet tot aanvaardbare resultaten zou leiden (aanwijzing 1.2, tweede lid, Aanwijzingen voor de regelgeving). Van de mogelijkheid tot afwijking moet terughoudend gebruik worden gemaakt, aldus de toelichting.

Dit betekent dat de Aanwijzingen niet automatisch leiden tot een eenduidige en toegankelijke vormgeving en terminologie. Bij het ontwerp van een nieuw stelsel met diverse onderwerpen en met een groot aantal wetgevingsjuristen was er daarom behoefte aan aanvullende afspraken. Het wetgevingsbeleid dat voor het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht is ontwikkeld, vormt deels een nadere concretisering van onderdelen van de Aanwijzingen. Dit wetgevingsbeleid geeft voor het omgevingsrecht nader uitwerking aan het belang van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van wetgeving en wetssystematische en wetstechnische harmonisatie, dat ook aan de Aanwijzingen ten grondslag ligt.¹³ Het is van belang dat de afspraken en keuzes die zijn neergelegd in het wetgevingsbeleid voor de Omgevingswet doorwerken in toekomstige wijzigingen, zodat de consistentie van het nieuwe stelsel bewaard blijft.¹⁴ Dit boek beoogt daaraan een bijdrage te leveren.

Een deel van het wetgevingsbeleid dat voor de Omgevingswet is ontwikkeld leent zich ook voor toepassing buiten het omgevingsrecht. Dit geldt voor enkele van de in de hoofdstukken 4, 5 en 6 te behandelen wetstechnische en terminologische vuistregels die niet specifiek omgevingsrechtelijk van aard zijn. Voorbeelden hiervan zijn de vaste volgorde hulpwerkwoord – voltooid deelwoord, het voorschrijven van termijnen conform de Algemene wet bestuursrecht, het achterwege laten van kruisverwijzingen binnen een artikel en het zogenoemde vijf-ledenbeginsel. Deze vormen van nadere harmonisatie dragen bij aan grotere toegankelijkheid van de wetgeving.

Wat hiervoor is betoogd over de Aanwijzingen geldt in grote lijnen ook voor de aanbevelingen voor regelingen van gemeenten, waterschappen en provincies zoals neergelegd in de *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*.¹⁵ Sommige aanbevelingen sluiten namelijk aan bij parallelle aanwijzingen voor de rijksregelgeving. Zie bijvoorbeeld de volgende aanbevelingen:

- Streef naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan (aanbeveling 6, eerste lid, Igr).
- Een nieuwe regeling wijkt niet zonder noodzaak af van de manier waarop bepaalde onderwerpen in bestaande regelingen zijn geregeld: harmonisatie van regelingen is van groot belang, ook tussen verschillende beleidsterreinen (aanbeveling 13, eerste lid, Igr).
- Formuleer bepalingen zo beknopt als mogelijk is zonder dat de begrijpelijkheid in het gedrang komt (aanbeveling 22, eerste lid, Igr).
- Volg zoveel mogelijk het normale spraakgebruik (aanbeveling 22, tweede lid, Igr).

Tegelijkertijd valt op dat de *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever* soms, vergeleken met de Aanwijzingen, een nadere concretisering bevatten die in lijn is met het wetgevingsbeleid onder de Omgevingswet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorkeur voor het plaatsen van

13 Zie hoofdstuk I van de toelichting bij de oorspronkelijke Aanwijzingen (*Stcrt.* 1992, 230). Het streven naar harmonisatie komt onder meer in paragraaf 2.8 Aanwijzingen voor de regelgeving concreet tot uitdrukking.

14 Zie over het wetgevingsbeleid onder de Omgevingswet en de verhouding tot de Aanwijzingen nader: H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, 'Toegankelijk wetgeven onder de Omgevingswet', *Regel-Maat* 2018/1-2, p. 73-81.

15 De in W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2018 (derde, herziene editie) opgenomen aanbevelingen zijn bedoeld voor het ontwerpen van alle regelingen die door gemeentelijke bestuursorganen worden vastgesteld, maar kunnen analoog worden gebruikt voor regelingen van onder meer waterschappen en provincies (aanbeveling 1, eerste lid, Igr).

opschriften boven artikelen (aanbeveling 17, tweede lid, Igr) en voor het voorop plaatsen van kernbepalingen (aanbeveling 18, aanhef en onderdeel c, Igr).

1.4 Opzet van dit boek

Hoofdstuk 2 schetst de achtergrond en de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Verder wordt ingegaan op de onderdelen waaruit de stelselherziening bestaat en de doelen en de reikwijdte van de Omgevingswet. Hoofdstuk 3 behandelt de architectuur van het stelsel van de Omgevingswet. Daarbij wordt aandacht besteed aan de rijksregelgeving en aan de regelgeving op decentraal niveau. Ook de verhouding tussen de verschillende regelgevingsniveaus komt in hoofdstuk 3 aan bod.

De overige onderdelen van het wetgevingsbeleid voor de Omgevingswet worden behandeld in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Eerst wordt ingegaan op de opbouw en structuur van de regels binnen het stelsel van de Omgevingswet (hoofdstuk 4). Vervolgens wordt aandacht besteed aan het gebruik van terminologie binnen het stelsel (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 behandelt enkele wetstechnische onderwerpen zoals verwijzingen en verbindingstechnieken. De onderwerpen die in de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden behandeld, zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria. Het gaat om vuistregels die zeer frequent worden toegepast of om onderwerpen waarvan bij de bouw van het stelsel is gebleken dat ze ingewikkeld of weerbarstig zijn.

Hoofdstuk 8 behandelt de verhouding tussen de bijzondere wetgeving en de Algemene wet bestuursrecht. Omdat het omgevingsrecht ook grotendeels als bijzonder bestuursrecht kan worden gekwalificeerd, speelt dit onderwerp ook in het stelsel van de Omgevingswet een belangrijke rol. Aan de hand van voorbeelden wordt uitgelegd dat deze verhouding per type Awb-bepaling en per onderwerp verschilt.

Waar de hoofdstukken 4, 5, 6 en 8 vooral ingaan op meer uitwendige aspecten van regelgeving binnen het stelsel van de Omgevingswet, worden in de hoofdstukken 7 en 9 twee inhoudelijke onderwerpen behandeld. Hoofdstuk 7 geeft een schets van de inhoudelijke eisen die gelden bij het opstellen van decentrale regelgeving onder de Omgevingswet. Denk bijvoorbeeld aan de inhoudelijke sturing door het Rijk op de inhoud van het omgevingsplan. De bedoeling van dat hoofdstuk is niet zozeer om inhoudelijk diep in te gaan op de afzonderlijke onderwerpen (externe veiligheid,¹⁶ luchtkwaliteit, geluid, enz.), maar om de lezer alert te maken op het feit dat er vanuit hogere regelgeving inhoudelijke eisen kunnen gelden. In het afsluitende hoofdstuk 9 wordt aandacht besteed aan de digitalisering en de gevolgen daarvan voor de regelgever. Behandeld worden onder meer de functies van het DSO, de zogenoemde standaarden en de digitaliseerbaarheid van regels.

Terminologie

Tot slot enkele opmerkingen over de in dit boek gehanteerde terminologie.

¹⁶ Externe veiligheid betreft het beleid gericht op het beperken van de kans op, en het effect van, een ernstig ongeval door activiteiten met gevaarlijke stoffen (NvT Besluit externe veiligheid inrichtingen, *Stb.* 2004, 250, p. 18).

De term *wet* wordt gebruikt als aanduiding voor een wet in formele zin.
De term *wettelijk voorschrift* of *regel* verwijst naar een bepaling in een wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of decentrale regeling.
Het begrip *algemene regels* duidt een deelverzameling hiervan aan, namelijk de voor eenieder geldende regels (wettelijke voorschriften die niet alleen tot bestuursorganen zijn gericht).
Een *instructieregel* is een regel over de uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan en is dus wel alleen gericht tot bestuursorganen.

Literatuur bij hoofdstuk 1

H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, 'Toegankelijk wetgeven onder de Omgevingswet', *Regel-Maat* 2018/1-2, p. 73-81.

