



















# Inhoudsopgave

Voorwoord	vii
<b>1.     <b>Introductie en probleemanalyse</b></b>	
1.1     Inleiding	1
1.2     Het fenomeen ‘sturing’ als voorwerp van wetenschappelijke studie	2
1.2.1    Sturing als metafoor	3
1.2.2    Het constitutief effect van de term ‘overheidssturing’	7
1.3     Overheidssturing gerelateerd aan het verschijnsel van de staat	9
1.3.1    De toegevoegde waarde van een juridische benadering	13
1.3.2    Het begrip ‘overheidssturing’ als product van een juridische staatsbeschouwing	15
1.3.3    Naar een publiekrechtelijk begrip van sturing door Rijk en provincies	17
1.3.4    Ruimtelijke sturing als bestuursrechtelijk verschijnsel	20
1.4     Verantwoording voor het centraal stellen van een publiekrechtelijk sturingsbegrip	22
1.5     Probleemstelling en afbakening van het onderzoek	26
1.6     Plan van behandeling	29
<b>2.     <b>Algemeen kader ter bestudering en beoordeling van het sturingsinstrumentarium van Rijk en provincies</b></b>	
2.1     Inleiding	31
2.2     Concretiserende rechtsvorming binnen de democratische rechtsstaat	32
2.2.1    De ‘vrijheid’ van het bestuur in (rechts)historisch perspectief	32
2.2.2    Contemporaine ontwikkelingen in de verhouding tussen publiek- en privaatrecht: meer vrijheid voor het bestuur?	36
2.2.3    De structuur van bestuursbevoegdheid	39
2.3     De afbakening van bestuurlijke competentienormen in het positieve recht	42
2.3.1    Het bepalen van sturingsmogelijkheden voor bestuursorganen	45
2.3.2    Het leerstuk van de bestuurlijke beslissingsruimte	45
2.3.3    Beoordelings- en beleidsvrijheid volgens de bestuursrechter	49
2.3.4    Implicaties voor de herkenning van beoordelings- en beleidsvrijheid in competentienormen	52
2.3.5    Relevante aspecten voor het inventariseren van ruimtelijke sturingsmogelijkheden van Rijk en provincies	60
2.4     Een normatief kader ter beoordeling van de bevoegdheidsverdeling tussen centrale en decentrale bestuursorganen en de toedeling van sturingsinstrumenten aan Rijk en provincies	63
2.4.1    Een heldere (verticale) bevoegdheidsverdeling tussen centrale en decentrale bestuursorganen	64

2.4.2	Een heldere (horizontale) toedeling van sturingsinstrumenten aan bestuursorganen van Rijk en provincies	66
2.4.3	De potentieel structurerende werking van beleidsstukken	68
2.5	Conclusie	69
<b>3.</b>	<b>Ruimtelijke sturing door Rijk en provincies naar huidig recht</b>	
3.1	Inleiding	73
3.2	De bevoegdheidsverdeling in het ruimtelijk bestuursrecht	74
3.2.1	Algemene principes inzake de bevoegdheidsverdeling in de Wro	74
3.2.2	De algemene principes in onderling verband bezien	76
3.2.3	De verantwoordelijkheden van Rijk, provincies en gemeenten	78
3.2.4	Gevolgen voor de verdeling en afbakening van bevoegdheden	84
3.2.5	De concrete afbakening van bevoegdheden van Rijk en provincies in de Wro	86
3.2.6	De rol van beleidsdocumenten bij de concretisering van de criteria ‘provinciale belangen’ en ‘nationale belangen’	90
3.3	Directe sturingsinstrumenten	95
3.3.1	Publiekrechtelijke toestemming: de omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan	96
3.3.1.1	Bevoegd gezag ingevolge het Bor en de ‘restbevoegdheid’ van de minister	97
3.3.1.2	De omgevingsvergunning als sturingsinstrument?	98
3.3.1.3	De ‘restbevoegdheid’ van de minister	99
3.3.1.4	De afwijkomgevingsvergunning voor projecten van nationaal of provinciaal (ruimtelijk) belang	99
3.3.1.5	De herkomst van de verticaal afbakenende criteria in het Bor	101
3.3.1.6	De inhoud van de verticaal afbakenende criteria in het Bor: drie interpretaties	103
3.3.1.7	Algemene aanknopingspunten ter herkenning van projecten van bovengemeentelijk belang	107
3.3.1.8	De implicaties van het eisen van een grondslag in een structuurvisie	113
3.3.2	Projectmatige besluitvorming	115
3.3.2.1	Het projectuitvoeringsbesluit (provincies)	115
3.3.2.2	Het projectuitvoeringsbesluit als provinciaal sturingsinstrument	117
3.3.2.3	Het tracébesluit (Rijk)	118
3.3.2.4	Het tracébesluit als nationaal sturingsinstrument	119
3.3.3	Directe juridisch bindende normstelling: het inpassingsplan	124
3.3.4	De externe samenhang van directe sturingsinstrumenten	129
3.4	Indirecte sturingsinstrumenten	133
3.4.1	Het onderscheid tussen toezicht en sturing in interbestuurlijke rechtsverhoudingen	135
3.4.1.1	Normatieve stellingnames over interbestuurlijk toezicht en de aanwijzingsbevoegdheden uit de Wro	137
3.4.1.2	Vormen van beleidsdoorwerking binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat: een bestuurlijk en grondwettelijk perspectief	141

3.4.1.3	Beleidsdoorwerking in het licht van een toezichthoudende respectievelijk een eigen verantwoordelijkheid van Rijk en provincies	149
3.4.1.4	Sturing en toezicht als verschillende typen besluitvorming	152
3.4.2	Proactieve sturing: het vorderen van medebewind of beperken van de decentrale afwegingsruimte met algemene aanwijzingsbevoegdheden	154
3.4.2.1	De werking en mogelijke inhoud van algemene regels	154
3.4.2.2	Keuzevrijheid in de wijze waarop algemene regels worden gehanteerd	157
3.4.2.3	Voorwaarden voor het uitoefenen van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels	164
3.4.3	Reactieve sturing: het blokkeren van decentrale ruimtelijke besluitvorming	168
3.4.3.1	Ontheffingsbevoegdheden in algemene regels	168
3.4.3.2	De reactieve aanwijzing	176
3.4.3.3	Spontane vernietiging door de Kroon	199
3.4.4	Incidentele sturing: ad hoc doorwerking van hoger beleid	206
3.4.4.1	De proactieve aanwijzing	207
3.4.4.2	Het vorderen van medewerking in het kader van coördinatie op grond van de Wro	211
3.4.4.3	Het centraliseren van de bevoegdheidsuitoefening en het buiten toepassing laten van decentrale voorschriften in het kader van coördinatie	216
3.4.4.4	De aanwijzing bij vernietiging door de Kroon	218
3.4.4.5	Indeplaatsstreding door de Kroon bij vernietiging	222
3.4.4.6	Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing	225
3.4.5	De externe samenhang van indirecte sturingsinstrumenten	233
3.4.5.1	De verhouding tussen specifieke en generieke instrumenten na de revitaliseringsoperatie	234
3.4.5.2	De onderlinge verhouding tussen specifieke toezichts- en sturingsinstrumenten	237
3.5	Sturingsmogelijkheden en de verhouding tussen directe en indirecte sturingsinstrumenten	241
3.6	Conclusie	246
<b>4.</b>	<b>Ruimtelijke sturing door Rijk en provincies onder de Omgevingswet</b>	
4.1	Inleiding	251
4.2	De bevoegdheidsverdeling inzake ruimtelijke taken onder de Omgevingswet	252
4.2.1	De achtergronden van de Omgevingswet	253
4.2.2	Algemene principes inzake de bevoegdheidsverdeling in de Omgevingswet	255

4.2.3	Uitgangspunten bij de toedeling van (ruimtelijke) taken aan Rijk, provincies en gemeenten	257
4.2.4	Ruimtelijke sturing in de vorm van het toedelen van functies aan locaties op gemeentelijk niveau	262
4.2.5	De concrete afbakening van de bevoegdheden van Rijk en provincies in de Omgevingswet	268
4.2.5.1	Artikel 2.3 Ow als algemene verticale begrenzing	269
4.2.5.2	De herkomst en bedoeling van de termen ‘nationaal belang’ en ‘provinciaal belang’ in onderdeel a van artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow	274
4.2.5.3	De taken, bevoegdheden en internationale verplichtingen op grond van de Omgevingswet in de zin van onderdeel b van artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow	276
4.2.6	De rol van beleidsdocumenten	285
4.3	Directe sturingsinstrumenten	287
4.3.1	Publiekrechtelijke toestemming: de omgevingsvergunning ter afwijking van het omgevingsplan	288
4.3.2	Projectbesluitvorming: het projectbesluit	293
4.3.3	Directe normstelling: algemene regels van Rijk en provincies	299
4.3.3.1	Soorten normstelling onder de Omgevingswet	299
4.3.3.2	Toedeling van functies aan locaties door Rijk en provincies	302
4.3.4	De externe samenhang van directe sturingsinstrumenten	305
4.4	Indirecte sturingsinstrumenten	307
4.4.1	Proactieve sturing: de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels	307
4.4.1.1	Instructieregels over taken en over besluiten	308
4.4.1.2	De begrenzing van de instructieregelbevoegdheid met betrekking tot besluiten	309
4.4.1.3	De clausulering uit een oogpunt van ruimtelijke sturing bezien	311
4.4.1.4	Keuzevrijheid in de wijze waarop instructieregels worden gehanteerd	315
4.4.1.5	Voorwaarden voor het uitoefenen van de instructieregelbevoegdheid	316
4.4.2	Reactieve sturing	316
4.4.2.1	Ontheffingsbevoegdheden in instructieregels	317
4.4.2.2	Advies met instemming bij het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan	319
4.4.2.3	De reactieve instructie	324
4.4.3	Incidentele sturing	327
4.4.3.1	De proactieve instructie	327
4.4.3.2	Coördinatie onder de Omgevingswet	334
4.4.4	De externe samenhang van indirecte sturingsinstrumenten	336
4.5	Sturingsmogelijkheden en de verhouding tussen directe en indirecte sturingsinstrumenten	339
4.6	Conclusie	345

<b>5.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	
5.1	Inleiding	351
5.2	Naar een algemeen kader voor het bestuderen en beoordelen van sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	353
5.2.1	Antwoord op deelvraag I	353
5.2.2	Antwoord op deelvraag II	354
5.2.3	Antwoord op deelvraag III	355
5.3	Conclusies ten aanzien van het huidige recht	356
5.3.1	Antwoord op deelvraag V: de bevoegdheidsverdeling tussen centrale en decentrale bestuursorganen	357
5.3.2	Antwoord op deelvraag IV: directe sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	358
5.3.3	Antwoord op deelvraag VI: de onderlinge verhouding tussen directe sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	361
5.3.4	Antwoord op deelvraag IV: indirecte sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	361
5.3.5	Antwoord op deelvraag VI: de onderlinge verhouding tussen indirecte sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	368
5.3.6	Antwoord op deelvraag VII: de onderlinge verhouding tussen directe en indirecte sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	370
5.4	Conclusies ten aanzien van de Omgevingswet	371
5.4.1	Antwoord op deelvraag V: de bevoegdheidsverdeling tussen centrale en decentrale bestuursorganen	371
5.4.2	Antwoord op deelvraag IV: directe sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	375
5.4.3	Antwoord op deelvraag VI: de onderlinge verhouding tussen directe sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	378
5.4.4	Antwoord op deelvraag IV: indirecte sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	379
5.4.5	Antwoord op deelvraag VI: de onderlinge verhouding tussen indirecte sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	385
5.4.6	Antwoord op deelvraag VII: de onderlinge verhouding tussen directe en indirecte sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	387
5.5	Antwoord op de onderzoeksvraag	387
5.6	Aanbevelingen	388
5.6.1	De bevoegdheidsverdeling tussen centrale en decentrale bestuursorganen	389
5.6.2	De verhouding tussen sturingsinstrumenten van Rijk en provincies	397

**Summary**

1.	Central issue	401
2.	Research question and methods	402
3.	Theoretical framework	403
4.	Steering instruments and the division of powers under current law	404
5.	Steering instruments and the division of powers in the <i>Omgevingswet</i>	406
6.	Conclusion and recommendations	408
	Lijst van aangehaalde literatuur	411
	Jurisprudentieregister	427
	Curriculum Vitae	429