

Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap

Vriendenbundel voor prof. mr. J. Struiksma

Onder redactie van:
mr. dr. P.J. (Pim) Huisman
prof. dr. A.R. (Richard) Neerhof
prof. mr. F.J. (Frank) van Ommeren

Eerste druk



's-Gravenhage - 2019

Artikel 23.7 Omgevingswet en het privaatrecht

Prof. mr. G.A. (Gerrit) van der Veen

1 Inleiding

Wederom gaat een grootheid uit het Omgevingsrecht. Dat is ook deze keer jammer, maar ditmaal ga ik er geen redactioneel aan wagen.¹ Wel geeft het afscheid van Jan Struiksma van de VU mij een reden om voort te bouwen op een stuk dat ik schreef voor een afscheid van een andere grootheid, het afscheid van Lex Michiels uit Tilburg.

Voor Michiels schreef ik een artikel over de Omgevingswet en het privaatrecht.² Ik besteedde daarin aandacht aan die wet voor drie privaatrechtelijke overheidshandelingen, zijnde het stellen van regels via het privaatrecht, het privaatrechtelijk kostenverhaal en privaatrechtelijke handhaving.

Op het stellen van privaatrechtelijke regels ziet artikel 23.7 Omgevingswet. Het artikel verbiedt dergelijke regels in een aantal gevallen en lijkt een voortzetting te zijn van het vergelijkbaar opgezette artikel 122 Woningwet. In het stuk voor Michiels sprak ik een vermoeden uit, dat uit de inhoud en strekking van de regeling van artikel 23.7 moet worden afgeleid dat het gemeenten niet is toegestaan om privaatrechtelijke voorschriften te stellen ten aanzien van onderwerpen die zij zelf kunnen regelen via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels.

Ik weet niet of het hier aan de kritische houding van Jan ten aanzien van de Omgevingswet of deelonderwerpen ligt,³ maar ik kijk bij nader inzien kritisch naar mijn eigen bevinding over artikel 23.7 Omgevingswet. Ik bespreek daartoe allereerst de artikelen 23.7 Omgevingswet en artikel 122 Woningwet, waarna ik inga op de ratio van de wetgever achter artikel 122 Woningwet. Het lijkt erop, dat die ratio juist niet de ratio van de Omgevingswet is. Die ratio zou dus ook niet meer richtinggevend hoeven te zijn voor de uitleg van artikel 23.7 Omgevingswet. Ik trek vervolgens een parallel met twee bekende arresten inzake onaanvaardbare doorkruising en hun uitkomst in het licht van gewijzigde wetgeving. Ik sluit af met een korte conclusie met nadere aandacht voor Jan.

1 G.A. van der Veen, 'Grootheden uit het Omgevingsrecht', *Gst.* 2017/110.

2 G.A. van der Veen, 'De Omgevingswet en het privaatrecht', *TvO* 2017, p. 90-95.

3 J. Struiksma, 'Digitaal Stelsel Omgevingswet - Uithuilen en opnieuw beginnen', *WPNR* 2018, 7179, p. 58.

2 Artikel 23.7 Omgevingswet en artikel 122 Woningwet

Artikel 23.7 Omgevingswet luidt:⁴

“De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten over onderwerpen waarover regels als bedoeld in artikel 4.21 zijn gesteld of over onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5.”

Artikel 122 Woningwet luidt:

“De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten ten aanzien van de onderwerpen waarin bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2, is voorzien of die met betrekking tot het bouwen bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn geregeld.”

Artikel 122 Woningwet verzet zich ook blijkens de jurisprudentie tegen contracteren omtrent de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen en staat evenmin toe dat gemeenten via grondverkoop privaatrechtelijke voorschriften stellen omtrent bouwtechnische voorwaarden en garantiebepalingen, nu zij door het Bouwbesluit worden bestreken.⁵

Het leek en lijkt mij dat het eerste onderwerp, het verbod tot contracteren omtrent de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen, niet gewijzigd wordt door de komst van de Omgevingswet.

Ik had aarzelingen bij het tweede onderwerp, het stellen van privaatrechtelijke voorwaarden. In het stuk voor Michiels vroeg ik mij af of ook daar het verbod zo blijft, als het was. Dat hangt samen met de grote vrijheid die de Omgevingswet aan gemeenten wil geven om publiekrechtelijk zelf diverse zaken te reguleren. Wat is hier namelijk het geval? Artikel 23.7 verwijst naar regels als bedoeld in artikel 4.21. Dat zijn alleen rijksregels. Artikel 4.21 verwijst naar artikel 4.3 Omgevingswet, dat de grondslag bevat voor een algemene maatregel van bestuur (AMvB) waarin regels worden gesteld over (onder meer) bouwactiviteiten. De memorie van toelichting stelt dat gemeentebesturen geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht mogen verrichten met betrekking tot onderwerpen waarin bij of krachtens een AMvB als bedoeld in artikel 4.21 is voorzien of die met betrekking tot het bouwen bij of krachtens hoofdstuk 5 zijn geregeld.

Volgens de toelichting wordt met dit voorschrift aangesloten bij artikel 122 Woningwet. Doel van het voorschrift is te voorkomen dat gemeenten langs privaatrechtelijke weg de hun toegekende publiekrechtelijke bevoegdheden uitbreiden. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het bij overeenkomst - bijvoorbeeld bij grondverkoop of gronduitgifte in pacht - stellen van technische eisen anders dan die bij of krachtens het Bouwbesluit 2012 zijn gegeven, of het bij overeenkomst regelen van het verkrijgen van een met een omgevingsvergunning vergelijkbare toestemming van het college van burgemeester

4 Deze paragraaf is ontleend aan het al aangehaalde G.A. van der Veen, ‘De Omgevingswet en het privaatrecht’, *TvO* 2017, p. 90-95.

5 HR 4 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF3077, AB 2004/60 m.nt. G.A. van der Veen en HR 17 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ1677, AB 2011/330 m.nt. F.J. van Ommeren, NJ 2012/334 m.nt. L.C.A. Verstappen (Van Sundert/Breda).

en wethouders voor het bouwen van een omgevingsvergunningvrij bouwwerk. Volgens de toelichting vloeit uit het artikel voort dat een dergelijk beding in een overeenkomst niet is toegestaan.⁶

De toelichting doet aldus voorkomen dat artikel 122 Woningwet hier ongewijzigd wordt overgenomen. Dat is niet zo, en dat lijkt de toelichting vervolgens ook wel een beetje te zien. De toelichting meldt vervolgens dat het artikel er niet aan in de weg staat dat gemeenten over de op grond van artikel 4.21 geregelde onderwerpen maatwerkvoorschriften kunnen stellen. Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften), 4.6 (maatwerkregels) en 4.21 bieden de grondslag voor het desgewenst bieden van publiekrechtelijke maatwerk-mogelijkheden ten aanzien van die onderwerpen aan gemeenten. Als het bijvoorbeeld gewenst is om gemeentebesturen de mogelijkheid te bieden strengere energiezuinigheidseisen voor nieuw te bouwen gebouwen te hanteren dan de algemene rijksregels op grond van artikel 4.21 voorschrijven, bieden die artikelen de grondslag daarvoor, aldus nog steeds de toelichting.⁷

Ik schreef in het stuk voor Michiels dat naar mijn idee artikel 23.7 naar zijn bewoordingen het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, en dus het stellen van privaatrechtelijke regels ten aanzien van onderwerpen waarover gemeenten maatwerkvoorschriften of maatwerkregels kunnen stellen, niet uitsluit, terwijl de toelichting die uitsluiting wel beoogt. Dat vind ik ook nu nog. Artikel 23.7 sluit privaatrechtelijke rechtshandelingen echter alleen uit ten aanzien van onderwerpen die door rijksregels worden geregeld. Anders dan ik thans meen, schreef ik toen dat hier wellicht dan maar de - ook nog in de toelichting - genoemde doorkruisingsformule uitsluitel moet bieden en meer in het bijzonder dat uit de inhoud en strekking van de regeling van artikel 23.7 dan maar moet worden afgeleid dat het gemeenten ook niet is toegestaan om privaatrechtelijke voorschriften te stellen ten aanzien van onderwerpen die zij zelf kunnen regelen via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels.⁸ De materie kan echter ook anders benaderd worden, en wel door de ratio van de wetgever achter artikel 122 Woningwet nader te bezien. Dan komen wij tot een andere conclusie.

3 De ratio van de wetgever achter artikel 122 Woningwet

Artikel 122 Woningwet is in werking getreden op 1 oktober 1992.⁹ Blijkens de parlementaire stukken heeft de wetgever met artikel 122 Woningwet beoogd om een in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw bestaand dereguleringsstreven in de wet te verankeren. De wetgever was van mening dat gemeenten niet via eigen verordeningen en dergelijke, nog aanvullende eisen naast of invulling op het Bouwbesluit mochten stellen. De wetgever wenste niet dat gemeenten dat dereguleringsstreven konden doorkruisen door aanvullende maatregelen te eisen. Als uitvloeisel van dat dereguleringsstreven wenste de wetgever ook ter zake mogelijk privaatrechtelijk overheidshandelen te voor-

6 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 610-611.

7 *Ibid.*, p. 610-611.

8 *Ibid.*, p. 611.

9 KB van 4 juni 1992, *Stb.* 292.

komen. De wetgever had onderkend dat gemeenten ook langs privaatrechtelijke weg eisen konden opleggen, naast de uiteraard in het privaatrecht bestaande mogelijkheid dat partijen over en weer vrijwillig tot toepassing van bepaalde normen zouden komen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet, dat de wetgever naast dit dereguleringsstreven nog één of meer andere argumenten had, om artikel 122 Woningwet in te voeren. Andere argumenten dan deregulering of daarmee samenhangende wensen tot uniformering van de regelgeving, lijken in de parlementaire stukken namelijk niet te vinden te zijn. Zo lijken de parlementaire stukken te tonen dat artikel 122 Woningwet beoogt om een einde te maken aan het éenzijdig stellen van privaatrechtelijke eisen, omdat daardoor het toentertijd beoogde dereguleringsstreven zou worden gefrustreerd. De parlementaire stukken laten zich niet uit over andere “modaliteiten” van gemeentelijk handelen en/of contracteren in verband met bouwvergunningen en/of bouwtechnische eisen.

Dat dereguleringsstreven blijkt bijvoorbeeld uit de volgende passage uit de Memorie van Antwoord van de Minister:¹⁰

“Om te voorkomen dat hetgeen met de deregulering wordt beoogd door gemeenten te niet wordt gedaan, is in artikel 122 de aanvullende verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad uitgesloten ten aanzien van de bij of krachtens het Bouwbesluit of het Toezichtbesluit gegeven voorschriften. Voorts is om dezelfde reden in artikel 123 voor de gemeente de privaatrechtelijke weg ten aanzien van de onderwerpen waarin bij of krachtens de herziene Woningwet is voorzien, afgesloten (...).

(...) terwijl het slechts de bedoeling is geweest om te voorkomen dat gemeenten langs privaatrechtelijke weg de met het Bouwbesluit en de met het gewijzigde vergunningenregime als vervat in hoofdstuk IV van het onderhavige wetsvoorstel, beoogde deregulering zouden kunnen frustreren.”

In algemenere zin lijkt uit de aanhef van de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de herziening van de Woningwet reeds te volgen, dat de wetgever aan de herziening met name de wens tot vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving ten grondslag heeft gelegd:¹¹

“Deze herziening vloeit voort enerzijds uit het streven naar vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving en anderzijds uit het beleid inzake de decentralisatie van de volkshuisvesting.”

De Memorie van Toelichting verwijst naar het toenmalige regeerakkoord, waarin is opgenomen dat¹²

“op korte termijn maatregelen zouden worden genomen om te kunnen komen tot het afschaffen van overbodige voorschriften in het bouwproces. Daarbij is voorts gesteld dat het uniformeren van bouwvoorschriften noodzakelijk werd geacht.”

De bij de herziening van de Woningwet prevalerende wens tot uniformering doet er blijkens de Memorie van Toelichting niet aan af, dat er normen of normdelen en/of

10 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 066, nr. 9, p. 87.

11 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 1.

12 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 1.

kwaliteitsverklaringen kunnen worden aangewezen, waarmee uniformering en vereenvoudiging kan worden bereikt:¹³

“De hoofdgedachte van dit beleidsvoornemen is, dat door het aanwijzen van normen of normdelen of kwaliteitsverklaringen uniformering wordt bewerkstelligd in de toepassing van normen of normdelen en, indien van aangewezen kwaliteitsverklaringen gebruik wordt gemaakt, uniformering in de toepassing van gekwalificeerde bouwproducten. Bovendien bewerkt aanwijzing in vorenbedoelde zin een aanzienlijke vereenvoudiging van enerzijds de bouwvoorschriften op zichzelf en anderzijds de in het kader van de verlening van een bouwvergunning te verrichten toetsing van bouwvoorschriften aan die voorschriften.”

Ook hier blijkt de wens tot uniformering en dus deregulering voorop te staan. Dat streven naar deregulering bij het wetsvoorstel blijkt verder uit een afzonderlijke paragraaf 2.4 in de Memorie van Toelichting, waar de overige dereguleringsvoorstellen worden besproken en het volledige vierde hoofdstuk van de Memorie van Toelichting, waar het wetsvoorstel uitgebreid getoetst wordt aan de aanwijzingen inzake de deregulering.¹⁴ Het vijfde hoofdstuk over de financiële en bestuurlijke lasten vangt aan met een paragraaf 5.1, getiteld “Deregulering”.

Ook ten aanzien van artikel 122, in het wetsvoorstel nog artikel 123, stelt de Memorie van Toelichting de deregulering voorop:¹⁵

“Dit artikel strekt ertoe om te voorkomen dat gemeenten langs privaatrechtelijke weg de hun in dit wetsvoorstel ten aanzien van de daarin geregelde onderwerpen toegekende bevoegdheden uitbreiden en daarmee de deregulering frustreren. Hierbij valt onder meer te denken aan het bij overeenkomst - bijvoorbeeld ingeval van grondverkoop of gronduitgifte in pacht - regelen van bouw- of woontechnische eisen anders dan die welke bij of krachtens het in artikel 2 bedoelde Bouwbesluit zijn gegeven.”

In de Memorie van Antwoord bericht de regering verder dat het onderhavige wetsvoorstel

“hoofdzakelijk dient ter uitvoering van de in 1983 reeds bekendgemaakte dereguleringsvoornemens.”¹⁶

Achtergrond van die dereguleringswens is om:¹⁷

“de in de praktijk gebleken ondoorzichtigheid van en tegenstrijdigheden in de bouwvoorschriften weg te nemen, meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan de bouwparticipanten te bieden en vertraging bij het realiseren van bouwprojecten zo veel mogelijk te voorkomen.”

De Memorie van Antwoord besteedt vervolgens wederom uitgebreid aandacht aan de dereguleringswens en gaat nog nader in op artikel 122, toen nog artikel 123. Zo geeft de

13 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 8.

14 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 21-24, resp. p. 27-32.

15 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 81.

16 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 066, nr. 9, p. 1.

17 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 066, nr. 9, p. 3.

Memorie van Antwoord aan dat gemeenten geen hogere eisen kunnen stellen, dan uit de publiekrechtelijke regelgeving voortvloeien:¹⁸

“Zij kan evenwel in dat kader geen hogere eisen stellen dan die van het Bouwbesluit.”

Gemeenten mogen dus geen deregulering frustreren. De gemeenten was de mogelijkheid ontnomen, om zelf publiekrechtelijke regels te stellen. De wetgever accepteert in dat kader vervolgens niet, dat gemeenten langs privaatrechtelijke weg de zo verlangde en zo veelvuldig benadrukte deregulering frustreren.

4 De ratio van de Omgevingswet

De Omgevingswet kent geen doelstelling van deregulering, en te minder van beperking of zelfs afschaffing van de mogelijkheden van gemeentelijke regulering. De Omgevingswet kent wel een aantal verbeterdoelen. Deregulering valt daar niet onder.¹⁹ Sterker, één van de verbeterdoelen is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.²⁰ Die taak berust primair bij de gemeentelijke overheid. De taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen, liggen in de eerste plaats bij de gemeenten, aldus de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet. De gemeenten spelen de hoofdrol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving: ze zorgen voor de openbare ruimte, ze delen de schaarse ruimte toe aan maatschappelijke functies en zijn het bevoegd gezag voor veruit de meeste activiteiten van burgers en bedrijven.²¹

Met die primaire rol voor gemeenten spoort de ruime mogelijkheid voor gemeenten om maatwerkvoorschriften te stellen. De Memorie van Toelichting onderkent dat maatwerk en uniformiteit haaks op elkaar staan. Zowel bij het vaststellen van beleid als bij keuze van instrumenten speelt de keuze voor de mate van uniformiteit een rol. In bepaalde gevallen is het van belang uniforme regels te stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving en in andere, vaak complexe, gevallen is maatwerk wenselijk. Deze keuze verschilt van onderwerp tot onderwerp, aldus de Memorie.²² Het mag duidelijk zijn, dat dan ruime afstand wordt genomen van de deregulering die er onder de Woningwet toe leidde dat gemeenten juist geen eigen regels mochten stellen.

Artikel 4.21 Omgevingswet handelt over rijksregels voor bouwwerken. Van Rijkswege worden regels gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en duurzaamheid en bruikbaarheid. De regels strekken in ieder geval tot waarborg van de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken, van een brandveilig gebruik van bouwwerken, van de veiligheid en de gezondheid in de directe omgeving van het bouwen en slopen en van de toegankelijkheid van nieuw te realiseren bouwwerken en de directe omgeving daarvan voor mensen met een functiebeperking.

18 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 066, nr. 9, p. 6-9, p. 87-88.

19 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7.

20 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 25.

21 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 43.

22 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 39.

Blijkens de Memorie van Toelichting gaat het om regels zoals over de constructieve veiligheid, de brandveiligheid en de energieprestatie van gebouwen, over de verplichte aanwezigheid, de minimaal vereiste kwaliteit en het onderhoud van bouwwerkgebonden installaties en over het waarborgen van de veiligheid van de directe omgeving bij het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.²³

Zoals in het bovenstaande reeds was opgemerkt, laat de Memorie van Toelichting ruimte aan gemeentebesturen om bijvoorbeeld strengere energiezuinigheidseisen voor nieuw te bouwen gebouwen te hanteren dan de algemene rijksregels op grond van artikel 4.21 voorschrijven.²⁴

De oude dereguleringsdoelstelling van de opsteller van de Woningwet is aldus achter de horizon verdwenen. Die kan dus ook niet meer dienen voor een ruimere interpretatie van het verbod op privaatrechtelijk overheidshandelen, dan in artikel 23.7 Omgevingswet zelf is verwoord. Het lijkt dus goed pleitbaar, dat gemeenten niet alleen via publiekrechtelijke weg van rijksregels kunnen afwijken, maar ook via het privaatrecht. De bij de Woningwet vooropgestelde deregulering leidde tot een verbod op afwijkende publiek- en dus ook privaatrechtelijke regulering door gemeenten. Wellicht draait de Omgevingswet het zelfs om: als gemeentelijke publiekrechtelijke regulering wordt toegestaan en dus uitdrukkelijk afscheid wordt genomen van eerdere dereguleringswensen, is er geen noodzaak meer om gemeenten nog privaatrechtelijk aan banden te leggen.

5 Parallel met doorkruisingsarresten

Het zou niet de eerste keer zijn dat een wetwijziging leidt tot een diametraal ander oordeel over de toelaatbaarheid van privaatrechtelijk overheidshandelen in vergelijkbare gevallen. Ook wanneer de wet zelf geen antwoord geeft op de vraag of privaatrechtelijk overheidshandelen is toegestaan, blijkt belangrijke betekenis toe te komen aan de inhoud en strekking van de wet en de wetsgeschiedenis.²⁵ Die inhoud en strekking kunnen veranderen.

De arresten De Pina/Helmond en Heerde/Goudsmit laten een dergelijke wijziging zien. In het eerste arrest leverde een gemeentelijke vordering tot verwijdering van een woonwagen van haar eigendommen, een onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling op. De toenmalige Woonwagenwet kende een specifieke bestuursdwangregeling met een bijzondere bescherming voor woonwagenbewoners. Deze behelsde onder meer dat bij toepassing van die regeling tevoren aan de woonwagenbewoner kenbaar moest worden gemaakt, waarheen de woonwagen verplaatst zou worden. De wetgever achtte dat nodig ter bescherming van woonwagenbewoners. Deze bescherming zou bij een privaatrechtelijke verwijdering teniet worden gedaan.²⁶ Ook het tweede arrest betrof een privaatrechtelijke verwijdering van een woonwagen van een gemeentelijk perceel.

23 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 477-478.

24 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 610-611.

25 Vgl. G.T.J.M. Jurgens, 'De rol van de wetgever in de concurrentie tussen publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheden', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Den Haag: Boom 2019, p. 291.

26 HR 9 juli 1990, ECLI:NL:HR:1990:AN1176, AB 1990/547 m.nt. G.P. Kleijn, NJ 1991/394 m.nt. M. Scheltema (De Pina/Helmond).

Hier achtte de Hoge Raad de privaatrechtelijke weg aanvaardbaar. De oude Woonwagewet met haar speciale bescherming voor woonwagenbewoners was vervangen door de meer algemene Huisvestingswet. In de parlementaire stukken bij die wet was bovendien te lezen dat gemeenten voor het gebruik van woonwagenstandplaatsen huurovereenkomsten kunnen sluiten. Indien een dergelijke overeenkomst niet tot stand komt, wordt de standplaats zonder recht of titel ingenomen en kan de gemeente daartegen optreden. Het verval van de bijzondere bescherming en de opmerkingen over huur en optreden bij gebruik zonder titel, leidden de Hoge Raad tot het oordeel dat de privaatrechtelijke weg geen onaanvaardbare doorkruising van de Huisvestingswet opleverde.²⁷

6 Korte conclusie met nadere aandacht voor Jan

Jan is niet de meest dociele volger van de Omgevingswet gebleken.²⁸ Zijn benadering vormt een prettig tegenwicht tegen de blijmoedige, maar ook wel informatieve, staatspropaganda over de wet, het wetgevingsproces en alles wat daarmee samenhangt. Het maakt echter voor artikel 23.7 Omgevingswet niet uit welke instelling men heeft. Dat artikel valt te bekritisieren omdat het voor meerdere uitleg vatbaar is. Zonder enige garantie, opent het kansen voor gemeenten om het maar weer eens te gaan proberen met privaatrechtelijke eisen. Mocht schrijver dezes dan voor een gemeente aan de slag mogen, dan hoopt hij hoe dan ook op meer succes dan artikel 122 Woningwet zijn gemeente van destijds gaf!²⁹

27 HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO3860, AB 2004/247 m.nt. G.A. van der Veen, NJ 2005/ 23 m.nt. P.C.E. van Wijmen (Heerde/Goudsmit).

28 Zie bijvoorbeeld J. Struiksma, 'Het wetsvoorstel Omgevingswet: de beperkingen van een wetenschappelijke beoordeling', *TBR* 2014/142.

29 HR 17 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ1677, AB 2011/330 m.nt. F.J. van Ommeren, NJ 2012/334 m.nt. L.C.A. Verstappen (Van Sundert/Breda).