

De Omgevingswet: Eenvoudig anders

Afstudeeronderzoek in opdracht van de Natuur en Milieufederatie Drenthe



Naam student:	H.G. Akkerman
Studentnummer:	358934
School:	Hanzehogeschool Groningen, Instituut voor Rechtenstudies
Opleiding:	HBO-Rechten
Organisatie:	Natuur en Milieufederatie Drenthe
Praktijkbegeleiders:	Dhr. P. Brocades Zaalberg en dhr. F. Hart
Afstudeerdocent:	Mr. M. Rittersma

Groningen, juli 2014

Titelpagina

Naam student:	H.G. Akkerman
Studentnummer:	358934
School:	Hanzehogeschool Groningen, Instituut voor Rechtenstudies
Opleiding:	HBO-Rechten
Organisatie:	Natuur en Milieufederatie Drenthe
Praktijkbegeleiders:	Dhr. P. Brocades Zaalberg en dhr. F. Hart
Afstudeerdocent:	Mr. M. Rittersma

Samenvatting

Aanleiding voor het onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek is de invoering van de Omgevingswet. Deze wet beoogt het huidige omgevingsrecht te vereenvoudigen door onder andere meer samenhang aan te brengen en snellere besluitvorming mogelijk te maken bij projecten. Een groot aantal wetten op het gebied van het omgevingsrecht wordt in deze wet opgenomen en vaak ook sterk gewijzigd. De Omgevingswet brengt kort gezegd een hele stelselwijziging met zich mee. Veel van de bestaande procedures op het gebied van omgevingsrecht, bijvoorbeeld wijziging van het bestemmingsplan en de milieueffectrapportage, zullen worden gewijzigd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe. De Natuur- en Milieufederatie Drenthe is het provinciale samenwerkingsverband van natuur- en milieuorganisaties in Drenthe. Het is een onafhankelijke particuliere organisatie die het creëren en behouden van een mooie en duurzame provincie tot doel heeft. De Natuur- en Milieufederatie Drenthe is statutair belanghebbende in ruimtelijke procedures wanneer deze met natuur en/of milieu te maken hebben. De invoering van de Omgevingswet heeft daarom rechtstreeks invloed op het beleid en de werkzaamheden van de organisatie.

Doelstelling

Het adviseren van Natuur- en Milieufederatie Drenthe over de veranderingen in planvormen en procedures die de komst van de Omgevingswet met zich meebrengt.

door

Het analyseren van de Omgevingswet, het vergelijken van de procedures en planvormen in de Omgevingswet met de huidige procedures en planvormen binnen het omgevingsrecht, het in kaart brengen van de werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe die geraakt worden door de veranderingen en het analyseren van een pilotproject.

Centrale onderzoeksvraag

Wat is de invloed van de veranderde plannen en procedures in de Omgevingswet op de werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?¹

Deelvragen

Deelvragen gericht op theoretische bronnen

1. Welke veranderingen in planvormen brengt de Omgevingswet met zich mee?
2. Welke veranderingen in procedures brengt de Omgevingswet met zich mee?
3. Welke aspecten van de Omgevingswet moeten nog worden uitgewerkt bij Algemene Maatregel van Bestuur?

¹ Het gaat hierbij om werkzaamheden van de organisatie waar de Omgevingswet daadwerkelijk invloed op heeft, dat wil zeggen werkzaamheden met betrekking tot beleidsbeïnvloeding op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en natuur.

Deelvragen gericht op de praktijk

4. Welke werkzaamheden voert de Natuur- en Milieufederatie Drenthe uit op het gebied van de proactieve rol van de organisatie? Onderzoeksubject: Werkplan en productbegroting Natuur- en Milieufederatie Drenthe, interviews met medewerkers
5. Welke werkzaamheden voert de Natuur- en Milieufederatie Drenthe uit op het gebied van de reactieve rol van de organisatie? Onderzoeksubject: werkplan en productbegroting Natuur- en Milieufederatie Drenthe, interviews met medewerkers
6. In welke zin heeft de komst van de Omgevingswet invloed op het reactieve werk dat de Natuur- en Milieufederatie Drenthe doet voor haar samenwerkingspartners? Onderzoeksubject: Werkplan en productbegroting Natuur- en Milieufederatie Drenthe, interviews met medewerkers, interview adjunct-directeur Het Drentse Landschap
7. Wat is de relatie tussen het pilotproject en de Omgevingswet? Onderzoeksubject: Casestudy pilotproject
8. Met welke onderdelen van de Omgevingswet werkt het pilotproject? Onderzoeksubject: Casestudy pilotproject
9. Op welke manier kunnen natuur- en milieuorganisaties een rol spelen binnen het pilotproject? Onderzoeksubject: Casestudy pilotproject
10. Lopen de initiatiefnemers van het pilotproject tegen knelpunten aan met betrekking tot de Omgevingswet? Onderzoeksubject: Casestudy pilotproject

Deelvragen gericht op analyse

11. Wat zijn de verschillen tussen de planvormen en procedures in de Omgevingswet en de planvormen en procedures in de huidige situatie?
12. Welke werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe moeten worden aangepast aan de nieuwe plannen en procedures in de Omgevingswet?

Conclusies

Kennis

Uit de interviews met medewerkers van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe komt met namen naar voren dat er binnen de organisatie een gebrek aan kennis is over de Omgevingswet. De medewerkers hebben soms wel enige kennis over de hoofdlijnen, maar geen van hen weet goed wat de invoering van de wet inhoudt. Ook komt uit de interviews naar voren dat er verkeerde ideeën bestaan over wat de Omgevingswet precies inhoudt.

Uit het interview met een van de belangrijkste samenwerkingspartners van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe blijkt dat daar ook weinig kennis is over de betekenis van de komst van de Omgevingswet voor de eigen organisatie. Er is wel behoefte aan deze kennis.

Proactieve werkzaamheden van de organisatie

Het is nog niet te zeggen welke invloed de komst van de Omgevingswet heeft op de proactieve werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe. De reden hiervoor is dat de Omgevingswet een kaderwet is. De wet geeft het kader voor nieuwe procedures en planvormen, die inhoudelijk in andere soorten wetgeving (AMvB's, provinciaal beleid, gemeentelijk beleid etc.) moeten worden uitgewerkt. Buiten het wettelijk kader om wordt de voorbereiding van plannen, verordeningen en dergelijke geregeld op gemeentelijk niveau, veelal door middel van een

inspraakverordening. Aangezien de Omgevingswet –volgens de huidige planning- pas in 2018 zal worden ingevoerd, is er nog geen beleid op gemaakt.

Reactieve werkzaamheden van de organisatie

De huidige planvormen en procedures gaan verdwijnen en er komen nieuwe voor in de plaats. Hierdoor verandert er het een en ander aan de momenten waarop de Natuur- en Milieufederatie Drenthe zienswijzen kan indienen en in bezwaar en beroep kan gaan. De mogelijkheden hiertoe zijn beschreven in hoofdstuk 3. Voor een kort overzicht van deze mogelijkheden wil ik verwijzen naar het schema in bijlage 5.

De rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij de ondersteuning van private initiatieven

De Omgevingswet brengt nieuwe planvormen en procedures met zich mee. Globaal is te zeggen hoe deze eruit komen te zien, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2. Hoe de vernieuwingen invloed gaan hebben op de rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij de ondersteuning van private initiatieven is dan ook alleen globaal te beoordelen. De samenwerking tussen overheid en private partners wordt gestimuleerd door de Omgevingswet, maar is niet nieuw. Uit de casestudy ‘Tijdelijke Natuur’ blijkt dat in de huidige situatie ook ruimte is voor samenwerking en vernieuwende initiatieven. De initiatiefnemer van het project is zelfs van mening dat de Omgevingswet hier hoogstwaarschijnlijk geen enkele invloed op zal hebben.

Veel hangt af van de invulling van de kaders in AMvB's. De programmatische aanpak, het projectbesluit en het zo veel mogelijk reguleren van activiteiten door middel van algemene regels zouden kansen kunnen bieden voor private initiatieven, mits de voorwaarden hiervoor in de AMvB's het ook daadwerkelijk makkelijker maken om initiatieven te ontplooiën.

Aanbevelingen

Kennis

Wanneer de definitieve wettekst bekend is (behandeling in de Tweede Kamer staat op de planning voor juni) moet een inventarisatie worden gemaakt van de verschillen met de conceptwettekst die ik nu onderzocht heb. Mijn bevindingen zullen moeten worden aangepast aan de veranderingen die zijn aangebracht in de definitieve wettekst. Daarna kan de organisatie aan de hand hiervan beginnen met voorlichting over de Omgevingswet. Aangezien de Omgevingswet pas in 2018 wordt ingevoerd heeft dit niet veel haast, maar het is wel van belang dat de medewerkers van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe ruim op tijd op de hoogte zijn van de nieuwe kaders. Dit om onrust te voorkomen binnen de organisatie zelf en om hun voorlichtingsrol te kunnen vervullen ten opzichte van hun samenwerkingspartners en de bij hen aangesloten organisaties.

De voorlichting over de Omgevingswet aan Het Drentse Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten kan in principe ook beginnen nadat het wetsvoorstel in behandeling is geweest bij de Tweede Kamer, maar kan beter worden uitgesteld tot de AMvB's er zijn. Dan kan de Natuur- en Milieufederatie Drenthe meer concrete informatie geven aan hun samenwerkingspartners. Om deze informatie te verkrijgen kan de organisatie het beste nog een onderzoek laten uitvoeren naar de Omgevingswet (voortbordurend op mijn onderzoek) waarin de toepassing en de consequenties van de inhoud van de AMvB's wordt behandeld.

De voorlichting van het RO-netwerk en de bij de federatie aangesloten organisaties kan het beste worden uitgesteld tot –uitgaande van de huidige planning- 2017. Het RO-netwerk en de organisaties zijn heel concreet en praktijkgericht bezig met plannen en procedures en hebben behoefte aan informatie die ook heel concreet en praktijkgericht is en die bovendien toegespitst is op de provincie Drenthe en de gemeenten binnen deze provincie. Dergelijke informatie wordt pas in een later stadium bekend. Dit alles wil niet zeggen dat het RO-netwerk en de organisaties niet alvast (na behandeling in de Tweede kamer) op de hoogte gesteld kunnen worden van het feit dat er veranderingen aan zitten te komen en hoe deze er globaal uit komen te zien. Een vroege kennismaking zorgt voor een beter overzicht in een later stadium. Het echte instrueren en het verschaffen van specifiek voor de eerdergenoemde groeperingen relevante kennis zal echter nog een aantal jaren moeten wachten.

Proactieve werkzaamheden van de organisatie

Wat betreft de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet voor de proactieve werkzaamheden van de organisatie is vervolgonderzoek gewenst. Indien de wettekst wat dat betreft blijft zoals hij nu is (geen eisen aan de voorbereiding van plannen buiten de Awb om) valt er pas concreet iets te zeggen als er nieuw provinciaal en gemeentelijk beleid is met betrekking tot vooroverleg, inspraak etc. Op het moment dat dit beleid aanwezig is kan hier een onderzoek naar worden uitgevoerd.

Reactieve werkzaamheden van de organisatie

Voor zover mogelijk heb ik de wijzigingen wat betreft de reactieve werkzaamheden van de organisatie in beeld gebracht. Zoals eerder vermeld zal moeten worden bekeken of de definitieve wettekst afwijkt van de conceptwettekst waar mijn onderzoek op gebaseerd is. Wanneer er wijzigingen zijn aangebracht die invloed hebben op de reactieve werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe zullen mijn bevindingen moeten worden aangepast.

De rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij de ondersteuning van private initiatieven

Of de Omgevingswet daadwerkelijk veel gaat veranderen aan de rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij de ondersteuning van private initiatieven zal moeten blijken uit de AMvB's en provinciaal en gemeentelijk beleid. De doelen en kaders van de Omgevingswet wijzen erop dat het makkelijker wordt om initiatieven te ontplooiën, hoe dit tot uiting komt in de praktijk is echter nog niet bekend.

Voorwoord

Met dit afstudeeronderzoek rond ik mijn opleiding HBO-Rechten aan de Hanzehogeschool Groningen af. Het onderwerp van onderzoek is de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel brengt grote veranderingen met zich mee op het gebied van het omgevingsrecht. Voor mijn opdrachtgever, de Natuur- en Milieufederatie Drenthe, is het van groot belang om te weten te komen wat deze veranderingen betekenen voor hun werkzaamheden.

Ik wil de Natuur- en Milieufederatie Drenthe en medewerkers graag bedanken voor het feit dat ik dit onderzoek voor ze mocht uitvoeren. Verder wil ik de heer F. Hart en de heer P. Brocades Zaalberg hartelijk bedanken voor de geboden begeleiding vanuit de organisatie. Tot slot bedank ik hierbij mijn afstudeerdocent mr. M. Rittersma.

Emmen, 5 juni 2014
Henriët Akkerman

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Voorwoord	7
Inhoudsopgave	8
Inleiding	9
H.1: Methodologie	12
§1.1: Theoretische bronnen	12
§1.2 Onderzoeksubjecten	12
§1.3 Reflectie.....	13
§1.4 Onderzoeksmodel	14
H.2: Theorie	15
§2.1 Inleiding	15
§2.2 Algemene bepalingen.....	16
§2.3 Overheidszorg voor de fysieke leefomgeving	19
§2.4 Omgevingsvisies en plannen of programma's.....	22
§2.5 Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.....	25
§2.6 De omgevingsvergunning en het projectbesluit	29
§2.7 Procedures.....	34
§2.8 Milieueffectrapportage	38
§2.9 Onderzoekspunten	41
H.3: Praktijk	43
§3.1 Inleiding	43
§3.2 De Natuur- en Milieufederatie Drenthe en de Omgevingswet	43
§3.3 Proactieve werkzaamheden	44
§3.4 Reactieve werkzaamheden	45
§3.5 Kennis binnen de organisatie	51
§3.6 Casestudy Tijdelijke Natuur	52
Analyse	58
Conclusies	59
Aanbevelingen	60
Bronnenlijst	62
Interview Judith van den Berg.....	Bijlage 1
Interview Pim Brocades Zaalberg.....	Bijlage 2
Interview Reinder Hoekstra.....	Bijlage 3
Interview Melle Buruma.....	Bijlage 4
Schema rechtsbescherming	Bijlage 5
Aandachtspunten Omgevingswet	Bijlage 6
Interview Nico Beun	Bijlage 7

Inleiding

Dit onderzoek is een kwalitatief, praktijkgericht juridisch onderzoek dat past in de probleemanalytische fase van de interventiecyclus. Kwalitatief onderzoek wil zeggen dat het onderzoek gericht is op het analyseren en 'begrijpen' van een verschijnsel in de sociale werkelijkheid.²

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd: Het eerste hoofdstuk gaat over de methodologie, het tweede hoofdstuk bevat het theoretisch kader en het derde hoofdstuk is gewijd aan het praktijkdeel van het onderzoek. De hoofdstukken worden gevolgd door een korte analyse, conclusies en aanbevelingen voor de organisatie.

Onderzoekskader

De aanleiding voor dit onderzoek is de invoering van de Omgevingswet. Deze wet beoogt het huidige omgevingsrecht te vereenvoudigen door onder andere meer samenhang aan te brengen en snellere besluitvorming mogelijk te maken bij projecten. Een groot aantal wetten op het gebied van het omgevingsrecht wordt in deze wet opgenomen en vaak ook sterk gewijzigd. De Omgevingswet brengt kort gezegd een hele stelselwijziging met zich mee. Veel van de bestaande procedures op het gebied van omgevingsrecht, bijvoorbeeld wijziging van het bestemmingsplan en de milieueffectrapportage, zullen worden gewijzigd.

Ik voer dit onderzoek uit in opdracht van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe. De Natuur- en Milieufederatie Drenthe is het provinciale samenwerkingsverband van natuur- en milieuorganisaties in Drenthe. Het is een onafhankelijke particuliere organisatie die het creëren en behouden van een mooie en duurzame provincie tot doel heeft. Door middel van lobby, campagnes en het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag behartigen zij het belang van duurzaamheid, natuur en milieu.

De Natuur- en Milieufederatie Drenthe is statutair belanghebbende in ruimtelijke procedures wanneer deze met natuur en/of milieu te maken hebben. De invoering van de Omgevingswet heeft daarom rechtstreeks invloed op het beleid en de werkzaamheden van de organisatie.

Het beleid van de Natuur- en Milieufederatie wordt bepaald door het bestuur. Dit bestuur wordt gevormd door leden uit de kring van de aangesloten organisaties en leden met verschillende maatschappelijke achtergronden. De uitvoering van het beleid is in handen van een professioneel team dat samenwerkt met een omvangrijk netwerk van maatschappelijke partners.³ Het team bestaat uit dertien medewerkers, waarvan drie op vrijwillige basis. Het werk van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe wordt gedeeltelijk gefinancierd door de provincie. Jaarlijks wordt verantwoording afgelegd in de jaarrekening en een jaarverslag. Daarnaast ontvangt de organisatie projectbijdragen van De Nationale Postcode Loterij en andere fondsen.⁴

Gezien de grote veranderingen die de komst van de Omgevingswet met zich mee gaat brengen wil Natuur- en Milieufederatie Drenthe zich hier tijdig op voorbereiden. De Natuur- en Milieufederatie Drenthe vervult als belangenorganisatie zowel een proactieve als een reactieve rol. Zij probeert onder andere door middel van lobby, netwerken, het deelnemen aan vooroverleg en het zelf inbrengen van plannen het beleid op het gebied van natuur, milieu en landschap te beïnvloeden

² G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 141.

³ Website Natuur- en Milieufederatie Drenthe, geraadpleegd: 21 mei 2014
<<http://www.nmfdrenthe.nl/over-ons>>

⁴ Website Natuur- en Milieufederatie Drenthe, geraadpleegd: 21 mei 2014
<<http://www.nmfdrenthe.nl/over-ons/verantwoording>>

(proactief). Verder ondersteunt de Natuur- en Milieufederatie initiatieven die een positieve invloed hebben op natuur en milieu. De reactieve rol bestaat uit het beoordelen van en reageren op bestaande plannen in de vorm van bezwaren en zienswijzen. Dit werk doet de organisatie zowel voor zichzelf als voor een aantal samenwerkingspartners, waaronder Het Drentse Landschap. Om al deze werkzaamheden uit te kunnen voeren onder de Omgevingswet wil de organisatie weten waar de procedurele veranderingen te verwachten zijn.

Op dit moment lopen er onder de naam 'Nu al Eenvoudig Beter' een aantal pilotprojecten Omgevingswet, die bedoeld zijn om de overgang naar de Omgevingswet soepel te laten verlopen en om overheid en burgers alvast kennis te laten maken met de nieuwe procedures. Aangezien de pilotprojecten praktisch inzicht kunnen verschaffen in de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt is de Natuur- en Milieufederatie Drenthe geïnteresseerd in een casestudy over een voor hen relevant pilotproject. Een pilotproject dat goed aansluit bij de werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe is 'Tijdelijke natuur in plaats van braakliggende terreinen'. Dit project heeft natuur- en ruimtelijke orderingsaspecten, wat betekent dat de Omgevingswet erop van invloed zou kunnen zijn. Verder werken private partijen en overheid samen binnen dit project, is een rol voor een natuur- en milieuorganisatie denkbaar en is dit het soort initiatief dat de Natuur- en Milieufederatie Drenthe wil ondersteunen.

Vanzelfsprekend heeft de komst van de Omgevingswet niet alleen gevolgen voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe, maar voor alle afdelingen van de Natuur- en Milieufederatie in Nederland. Het gaat immers om landelijke wetgeving. Aangezien de Natuur- en Milieufederatie Drenthe mijn opdrachtgever is, heb ik het onderzoek op deze organisatie gericht. Dat neemt niet weg dat de resultaten van dit onderzoek ook heel goed bruikbaar kunnen zijn voor de andere Natuur- en Milieufederaties.

Ik heb ervoor gekozen om hoofdstuk 1 tot en met 7 van de Omgevingswet te behandelen in mijn onderzoek. In deze hoofdstukken wordt het instrumentarium van de Omgevingswet uiteengezet. De nieuwe planvormen en procedures die relevant zijn voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe zijn hier dan ook in te vinden.

Aangezien het om nieuwe wetgeving gaat en het onderzoek gericht is op de vraag welke invloed deze wetgeving gaat hebben op de organisatie past het onderzoek in de probleemanalytische fase van de interventiecyclus.

Doelstelling

Het adviseren van Natuur- en Milieufederatie Drenthe over de veranderingen in planvormen en procedures die de komst van de Omgevingswet met zich meebrengt.

door

Het analyseren van de Omgevingswet, het vergelijken van de procedures en planvormen in de Omgevingswet met de huidige procedures en planvormen binnen het omgevingsrecht, het in kaart brengen van de werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe die geraakt worden door de veranderingen en het analyseren van een pilotproject.

Centrale onderzoeksvraag

Wat is de invloed van de veranderde plannen en procedures in de Omgevingswet op de werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?⁵

Deelvragen

Deelvragen gericht op theoretische bronnen

1. Welke veranderingen in planvormen brengt de Omgevingswet met zich mee?
2. Welke veranderingen in procedures brengt de Omgevingswet met zich mee?
3. Welke aspecten van de Omgevingswet moeten nog worden uitgewerkt bij Algemene Maatregel van Bestuur?

Deelvragen gericht op de praktijk

4. Welke werkzaamheden voert de Natuur- en Milieufederatie Drenthe uit op het gebied van de proactieve rol van de organisatie? Onderzoeksubject: Werkplan en productbegroting Natuur- en Milieufederatie Drenthe, interviews met medewerkers
5. Welke werkzaamheden voert de Natuur- en Milieufederatie Drenthe uit op het gebied van de reactieve rol van de organisatie? Onderzoeksubject: Werkplan en productbegroting Natuur- en Milieufederatie Drenthe, interviews met medewerkers
6. In welke zin heeft de komst van de Omgevingswet invloed op het reactieve werk dat de Natuur- en Milieufederatie Drenthe doet voor haar samenwerkingspartners? Onderzoeksubject: Werkplan en productbegroting Natuur- en Milieufederatie Drenthe, interviews met medewerkers, interview adjunct-directeur Het Drentse Landschap
7. Wat is de relatie tussen het pilotproject en de Omgevingswet? Onderzoeksubject: Casestudy pilotproject
8. Met welke onderdelen van de Omgevingswet werkt het pilotproject? Onderzoeksubject: Casestudy pilotproject
9. Op welke manier kunnen natuur- en milieuorganisaties een rol spelen binnen het pilotproject? Onderzoeksubject: Casestudy pilotproject
10. Lopen de initiatiefnemers van het pilotproject tegen knelpunten aan met betrekking tot de Omgevingswet? Onderzoeksubject: Casestudy pilotproject

Deelvragen gericht op analyse

11. Wat zijn de verschillen tussen de planvormen en procedures in de Omgevingswet en de planvormen en procedures in de huidige situatie?
12. Welke werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe moeten worden aangepast aan de nieuwe plannen en procedures in de Omgevingswet?

⁵ Het gaat hierbij om werkzaamheden van de organisatie waar de Omgevingswet daadwerkelijk invloed op heeft, dat wil zeggen werkzaamheden met betrekking tot beleidsbeïnvloeding op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en natuur.

Hoofdstuk 1: Methodologie

§ 1.1: Theoretische bronnen

Om de theoretische deelvragen te kunnen beantwoorden heb ik voornamelijk gebruik gemaakt van de wettekst zelf, de Memorie van Toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij de Omgevingswet. Dit zijn de meest directe bronnen als je te weten wilt komen hoe de wet precies in elkaar zit. Voor verdere uitleg over bepaalde aspecten van de wet heb ik gebruik gemaakt van de informatiebladen over de Omgevingswet van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en een column van F.P.C.L. Tonnaer over de programmatische aanpak. Ter verduidelijking van een aantal begrippen heb ik de handboeken 'Zakboekje ruimtelijke ordening', 'Het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht' en 'Recht voor de groenblauwe ruimte' gebruikt.

Om te kunnen beoordelen wat de verschillen zijn tussen de planvormen en procedures in de Omgevingswet en de huidige planvormen en procedures heb ik voornamelijk informatie gebruikt uit het handboek 'Omgevingsrecht' van M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse. Ik heb voor dit boek gekozen omdat dit het meest recente en meest complete handboek was dat ik kon vinden. Ter aanvulling op deze informatie heb ik gebruik gemaakt van de website van Kenniscentrum InfoMil.

De onderzoeksmethode die ik heb toegepast bij het theoretische deel van het onderzoek is de juridische inhoudsanalyse.

§1.2: Onderzoeksubjecten

Door het uitvoeren van inhoudsanalyses van de beleidsvisie en het werkplan van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe kreeg ik een beeld van de werkzaamheden die de organisatie uitvoert waar de Omgevingswet van invloed op is.

Door het afnemen van interviews ben ik erachter gekomen waar de belangrijkste werkzaamheden liggen voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe en hoe de medewerkers zelf de komst van de Omgevingswet zien. De interviews gaven me ook inzicht in de kennis die er op dat moment aanwezig was in de organisatie over de Omgevingswet. Ik heb drie mensen geïnterviewd bij de Natuur- en Milieufederatie zelf: Pim Brocades, Judith van den Berg en Reinder Hoekstra. Ik heb voor deze mensen gekozen omdat zij het zogenaamde ruimtelijke werk (beoordelen van bestemmingsplannen, zienswijzen opstellen etc.) binnen de organisatie uitvoeren.

Aangezien de Natuur- en Milieufederatie ten aanzien van het ruimtelijke werk intensief samenwerkt met Het Drentse Landschap (alsmede Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten) wilde ik weten hoe de Omgevingswet invloed kan hebben op het werk van Het Drentse Landschap in het kader van de samenwerking met de Natuur- en Milieufederatie Drenthe. Om hier achter te komen heb ik Melle Buruma geïnterviewd. Hij is rentmeester bij Het Drentse Landschap en de contactpersoon van de Natuur- en Milieufederatie bij Het Drentse Landschap. Ik heb gekozen voor Het Drentse Landschap omdat de Natuur- en Milieufederatie Drenthe hiermee de meest intensieve samenwerking heeft.

Om erachter te komen of de 'Nu al eenvoudig beter-projecten' relevante informatie konden bieden heb ik gekeken of er een geschikt project bestond om een casestudy over uit te voeren. Het project 'Tijdelijke Natuur' bevat alle onderdelen waar de Natuur- en Milieufederatie Drenthe iets over wilde weten. Het project heeft natuur- en ruimtelijke ordeningsaspecten, wat betekent dat de Omgevingswet erop van invloed zou kunnen zijn. Verder werken private partijen en overheid samen binnen dit project, is een rol voor een natuur- en milieuorganisatie denkbaar en is dit het soort

initiatief dat de Natuur- en Milieufederatie Drenthe wil ondersteunen. Om mijn deelvragen over het pilotproject te kunnen beantwoorden heb ik een inhoudsanalyse uitgevoerd van documenten over het project en heb ik de initiatiefnemer, de heer Nico Beun, geïnterviewd.

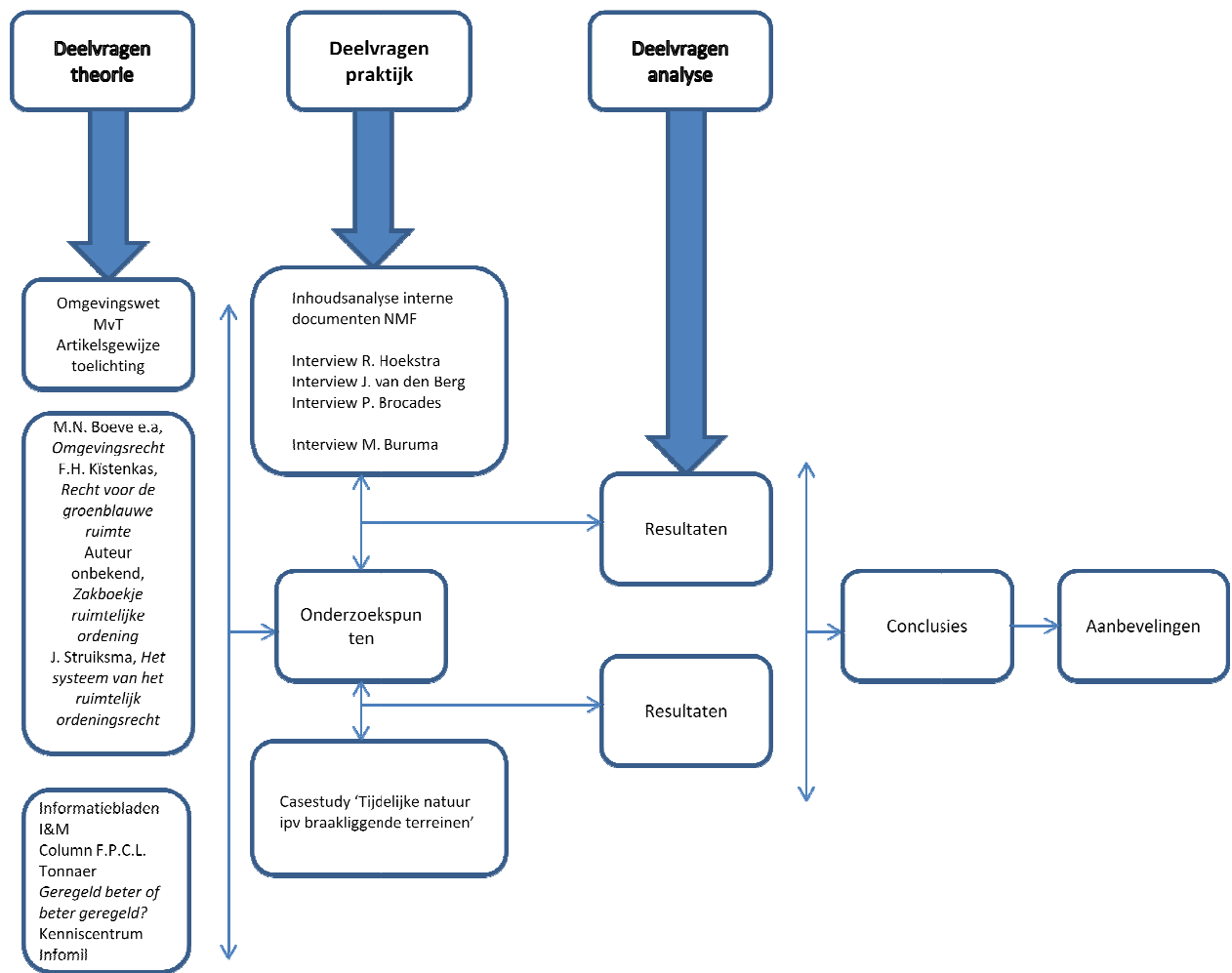
§1.3: Reflectie

Wat betreft het theoretisch onderzoek is alles eigenlijk vrij goed gegaan. De wet is erg complex en omvangrijk, wat het moeilijk maakte om de theorie duidelijk, diepgaand en beknopt te maken. Achteraf had het onderzoek beter op een later moment uitgevoerd kunnen worden. De definitieve wettekst is nog niet bekend en de invulling van de wet (AMvB's, beleid) ook niet. Verder zou het onderzoek misschien beter opgesplitst kunnen worden in onderdelen. De wet is zo omvangrijk dat er niet genoeg ruimte is om alle onderwerpen diepgaand te behandelen in een onderzoeksrapport dat rond de 40 pagina's moet tellen.

Wat betreft het praktijkonderzoek kwam ik al snel tot de conclusie dat ik nog erg weinig kon zeggen over de uitwerking van de Omgevingswet omdat er nog zoveel informatie ontbreekt. De projecten van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bleken geen nut te hebben voor mijn onderzoek omdat de meeste van deze projecten een looptijd kennen van een jaar en veelal geen directe ruimtelijke component hebben, zodat de Omgevingswet hier geen invloed op heeft. De werkzaamheden met betrekking tot beleidsbeïnvloeding lopen wel altijd door en hebben direct te maken met de Omgevingswet, daarom heb ik de invloed van de Omgevingswet op deze werkzaamheden onderzocht. Daarbij bleek dat ik over veel aspecten van de beleidsbeïnvloeding ook nog niets kon zeggen omdat het beleid nog niet bestaat. Ook voor het praktijkdeel was het dus beter geweest als het onderzoek op een later moment was uitgevoerd.

Er zijn een aantal dingen die ik nu anders zou hebben gedaan. Ik zou me meer geconcentreerd hebben op de kennisvraag die aanwezig is bij de Natuur- en Milieufederatie Drenthe over de Omgevingswet dan op de directe link met de werkzaamheden. Daar is namelijk wel concreet iets over te zeggen. Verder zou ik meerdere casestudies hebben uitgevoerd. Het bleek lastig om projecten te vinden die geschikt waren om te bestuderen. Uiteindelijk had ik er in eerste instantie drie gevonden. Het bleek nog lastiger om initiatiefnemers van de projecten te vinden die wilden meewerken aan het onderzoek. Bij een van de projecten is het me nooit gelukt om contact te krijgen met een initiatiefnemer (dit project werd kort daarna ook verwijderd van de lijst met 'Nu al eenvoudig beter-projecten'), bij het andere project is er medewerking toegezegd waarna ik, ondanks herhaalde pogingen van mijn kant, nooit meer contact heb gehad met mijn contactpersoon. Gelukkig wilde de initiatiefnemer van 'Tijdelijke Natuur' wel meewerken en heb ik daar relevante informatie vandaan kunnen halen, maar ik vind het toch jammer dat het maar bij één casestudy is gebleven. Als ik meer tijd had gehad had ik ook zeker geprobeerd om toch nog een andere relevante casestudy te doen of om misschien zelf een case te bedenken die ik op dezelfde manier zou kunnen analyseren.

§1.4: Onderzoeksmodel



Hoofdstuk 2: Theorie

§2.1: Inleiding

De Omgevingswet beoogt het huidige omgevingsrecht te vereenvoudigen door onder andere meer samenhang aan te brengen en snellere besluitvorming mogelijk te maken. Een groot aantal wetten op het gebied van het omgevingsrecht wordt in deze wet opgenomen en vaak ook sterk gewijzigd. De Omgevingswet brengt kort gezegd een hele stelselwijziging met zich mee. Veel van de bestaande procedures op het gebied van omgevingsrecht, bijvoorbeeld wijziging van het bestemmingsplan en de milieueffectrapportage, zullen worden gewijzigd.

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2018 in werking.⁶ De reden dat het nog een aantal jaren duurt voordat de wet in werking treedt is de omvang van de operatie. De Omgevingswet houdt in wezen een stelselwijziging in. Op dit moment is het wetsvoorstel Omgevingswet terug bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu na advies van de Raad van State. Het ministerie is bezig dit advies te verwerken en is van plan om de Omgevingswet in juni 2014 aan de Tweede Kamer aan te bieden.⁷

Voor dit onderzoek is de toetsversie van de Omgevingswet gebruikt. Deze toetsversie is met bijbehorende Memorie van Toelichting en Artikelsgewijze Toelichting verschenen op 28 februari 2013. Na verschijning is de toetsversie van de Omgevingswet voor formele consultatie voorgelegd aan onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Verder is de toetsversie besproken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (zoals MKB Nederland en VNO-NCW) en natuur- en milieuorganisaties.⁸ De reacties waren in de basis vaak positief met kanttekeningen. De overheidsorganen willen graag meer duidelijkheid over hun taken en bevoegdheden, de natuur- en milieuorganisaties willen meer duidelijkheid over de manier waarop natuur- en milieubelangen gewaarborgd worden en het bedrijfsleven wil nog minder regeldruk en nog meer ruimte voor innovatie. De reacties op de toetsversie worden beoordeeld en waar nodig worden veranderingen aangebracht in het wetsvoorstel.

Ik heb ervoor gekozen om hoofdstuk 1 tot en met 7 van de Omgevingswet te behandelen in mijn onderzoek. In deze hoofdstukken wordt het instrumentarium van de Omgevingswet uiteengezet. De nieuwe planvormen en procedures die relevant zijn voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe zijn hier dan ook in te vinden. Deze informatie kan de organisatie gebruiken om meer inzicht te verkrijgen in de opbouw en het kerninstrumentarium van de wet. Verder moet het de Natuur- en Milieufederatie Drenthe meer inzicht verschaffen in de nieuwe procedures en wanneer en op welke manier zij hier een rol in kunnen spelen.

Dit deel van het onderzoek wordt afgesloten met een aantal onderzoekspunten die voortkomen uit het onderzoek van de wet en de literatuur. De onderzoekspunten vormen de link tussen het theoretische deel en het praktische deel van het onderzoek en geven inzicht in de gegevens die nog verkregen moeten worden middels praktijkonderzoek.

⁶ Rijksoverheid.nl, geraadpleegd: 2 mei 2014

<<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>>

⁷ 'Hoe staat het met de Omgevingswet?', *vng.nl* 10 maart 2014,

<<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet-incl-chw/nieuws/hoe-staat-het-met-de-omgevingswet>>

⁸ 'Toetsversie Omgevingswet gaat formele consultatieronde in', *rijksoverheid.nl* 28 februari 2013,

<<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/02/28/toetsversie-omgevingswet-gaat-formele-consultatieronde-in.html>>

§2.2: Algemene Bepalingen

Het eerste hoofdstuk van de Omgevingswet bevat algemene bepalingen. In dit hoofdstuk wordt geregeld wat het toepassingsgebied is van de wet, welke doelen er bereikt moeten worden met de wet, de verhouding van de wet tot andere wetten en de algemene zorgplicht.

Toepassingsgebied

Volgens artikel 1.2 lid 1 van de Omgevingswet (hierna Ow) heeft de wet betrekking op de fysieke leefomgeving en op de activiteiten die hiervoor gevolgen hebben of kunnen hebben. Na deze vaststelling volgt geen definitie van het begrip 'fysieke leefomgeving' maar een opsomming van wat hier in ieder geval onder moet worden verstaan. De keuze voor de bewoordingen 'in ieder geval' duidt op een niet-limitatieve opsomming. Hier is voor gekozen zodat de Omgevingswet ook van toepassing kan zijn als er nieuwe onderdelen aan de fysieke leefomgeving worden toegevoegd.⁹ In lid 3 is bepaald dat gevolgen voor de mens mede worden aangemerkt als gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Hoewel de mens niet genoemd wordt in de voorgaande opsomming en strikt genomen ook geen onderdeel is van de fysieke leefomgeving worden gevolgen voor de mens hiermee dus gelijkgesteld met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Tot slot worden in art. 1.2 Ow nog een aantal zaken genoemd waaruit in ieder geval gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen voortvloeien. Deze opsomming is ook niet-limitatief, getuige de keuze voor de woorden 'in ieder geval'. Kort gezegd omvat het toepassingsgebied van de Omgevingswet dus de fysieke leefomgeving, activiteiten die invloed kunnen hebben op de fysieke leefomgeving en de levensomstandigheden van de mens (voor zover deze gerelateerd zijn aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving).

Doelen

Hoofdstuk 1 bevat ook de doelen van de wet. Opvallend is dat deze doelen als wetsartikel zijn opgenomen. Dit roept de vraag op in hoeverre er juridische betekenis aan deze doelen kan worden toegekend. De artikelsgewijze toelichting op de Omgevingswet zegt hierover het volgende: 'De in deze bepaling neergelegde maatschappelijke doelen geven richting aan de uitvoering en toepassing van de wet. Dit geldt zowel voor bedrijven en burgers als voor overheden.'¹⁰ Hiermee wordt bedoelt dat de meer specifieke regels en procedures verderop in de wet voortvloeien uit het artikel waarin de doelen van de wet zijn beschreven.

Wat verder opvalt is dat in de doelstelling het spanningsveld binnen het omgevingsrecht heel duidelijk naar voren komt. Artikel 1.3 lid 1 stelt het volgende:

Deze wet is gericht op het, met oog voor duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en

b. op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Het a-gedeelte van de doelstelling geeft de wens om te beschermen en behouden weer, terwijl het b-gedeelte de noodzaak van gebruiken en ontwikkelen weergeeft. Deze twee doelen dienen in balans met elkaar te zijn. Te veel bescherming leidt tot te weinig mogelijkheden voor ontwikkeling en teveel ontwikkeling en gebruik gaat ten koste van de omgevingskwaliteit.

⁹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 43.

¹⁰ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 4.

Een andere belangrijke doelstelling van de wet is terug te vinden in de woorden ‘in onderlinge samenhang’. De Omgevingswet wil het omgevingsrecht als een samenhangend geheel benaderen, dit in tegenstelling tot de huidige sectorale aanpak.¹¹

Tot slot bepaalt artikel 1.3 lid 2 dat de Omgevingswet ook andere doelen kan nastreven dan de voornoemde, voor zover dat bij of krachtens de wet zelf is bepaald. Deze bepaling maakt het mogelijk dat er ook andere belangen kunnen worden meegewogen als er een beslissing moet worden genomen die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Als voorbeeld hiervan wordt onder andere het meewegen van verkeersveiligheid bij omgevingsvergunningen op het gebied van infrastructuur genoemd.¹²

Verhouding tot andere wetgeving

Artikel 1.4 Ow regelt de verhouding van de Omgevingswet tot andere wetten. Het artikel luidt als volgt:

Deze wet strekt zich niet uit tot het toepassingsgebied van een andere wet die regels bevat over de fysieke leefomgeving of van op die wet gebaseerde regels, tenzij bij of krachtens die wet anders is bepaald.

In dit artikel kan het lex specialis derogat legi generali-principe worden herkend. Dit principe houdt in dat een bijzondere wet voorgaat op een algemenere wet.¹³ Met andere woorden: Als er een meer specifieke wet bestaat binnen hetzelfde toepassingsgebied als de Omgevingswet, hebben de bepalingen in de meer specifieke wet voorrang op de bepalingen in de Omgevingswet. Het laatste stuk van artikel 1.4 Ow wijst erop dat in de meer specifieke wet wel bepaald kan worden dat (een gedeelte van) de Omgevingswet van toepassing is op hetgeen in de meer specifieke wet wordt geregeld.

Zorgplicht

In artikel 1.6 Ow is de zorgplicht vastgelegd.

Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,*
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken,*
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.*

¹¹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 44.

¹² Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 45.

¹³ F.H. Kistenkas, *Recht voor de groenblauwe ruimte*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers 2012, p. 26.

Het eerste dat opvalt in dit artikel is het woord 'activiteit'. Het gebruik van dit woord duidt erop dat de zorgplicht ziet op het uitvoeren van feitelijke handelingen. Dit betekent dat besluiten van bestuursorganen niet onder deze algemene zorgplicht vallen.¹⁴

Als iemand een activiteit uitvoert waarvan diegene weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat deze nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, dan is hij of zij verplicht om te voldoen aan het a-gedeelte (gevolgen voorkomen) van het artikel. Als dit niet mogelijk is moet voldaan worden aan het b-gedeelte (gevolgen beperken of ongedaan maken) en als dat ook niet mogelijk is moet voldaan worden aan het c-gedeelte (activiteit achterwege laten).

Wat tot slot opvalt aan artikel 1.6 Ow is de algemene formulering. Er wordt niet uitgeweid over de soorten activiteiten en soorten gevolgen. Het doel van het artikel is dan ook het afgeven van een duidelijk signaal aan de bevolking. Het plaatsen van dit artikel aan het begin van de wet geeft aan dat de zorg voor de fysieke leefomgeving een taak is van iedereen en niet alleen van de overheid.¹⁵ Verder heeft dit artikel een vangnetfunctie. Dit wil zeggen dat men op dit artikel kan terugvallen wanneer activiteiten niet verder zijn gereguleerd, maar wel in strijd zijn met de zorgplicht.¹⁶

Huidige situatie en verschillen

De belangrijkste verschillen met het huidige omgevingsrechtstelsel zijn te vinden in het de doelen en de zorgplicht. De Omgevingswet wil samenhang creëren waar nu alles in onderwerpen is opgedeeld (natuur, milieu, water enz.). Ook het opnemen van de doelen in de wettekst zelf is vernieuwend. Binnen het omgevingsrecht is dit verder alleen gedaan in de Waterwet.¹⁷

De zorgplicht geeft een omslag in de wijze van benadering aan. Waar de zorgplichten in bijvoorbeeld milieuwetgeving uitgaan van 'nee-tenzij' (activiteiten zijn verboden, tenzij er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan) gaat de Omgevingswet uit van 'ja, mits' (activiteiten zijn toegestaan, mits er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan).¹⁸

¹⁴ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 6.

¹⁵ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 47.

¹⁶ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 48.

¹⁷ *Kamerstukken II 2006-07, 30 818, nr. 3, p. 13.*

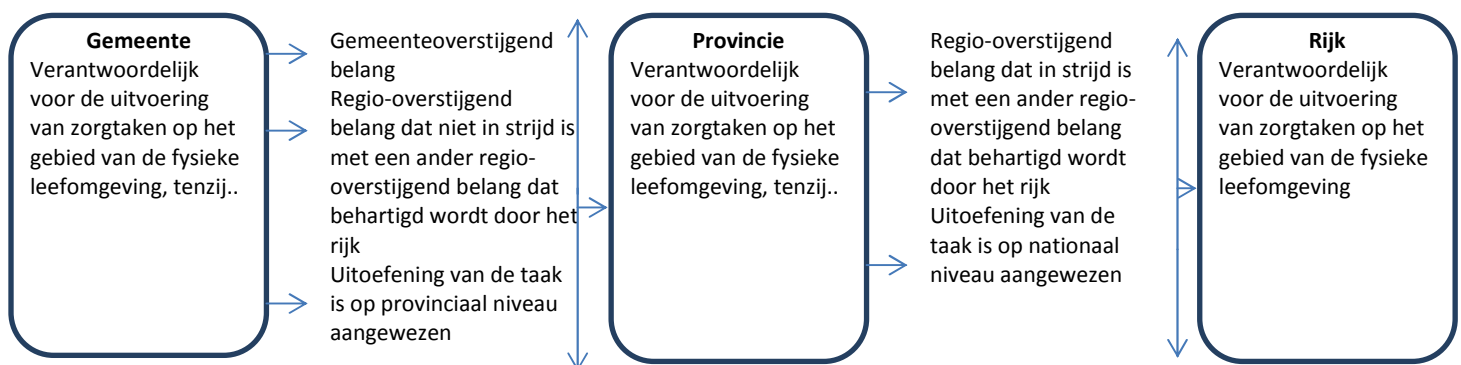
¹⁸ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 47.

§2.3: Overheidszorg voor de fysieke leefomgeving

Het tweede hoofdstuk van de Omgevingswet is geheel gewijd aan de manier waarop de overheid met de fysieke leefomgeving dient om te gaan. In dit hoofdstuk zijn de onderwerpen overheidszorg en de daaruit afgeleide onderwerpen instructieregels- en besluiten en omgevingswaarden opgenomen.

Inhoud en toedeling van de overheidszorg

De overheid draagt zorg voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze taak wordt haar toebedeeld door artikel 21 van de Grondwet. Met de term overheid worden hier alle lagen van bestuur bedoeld; dus zowel het rijk als provincie, gemeenten en waterschappen. De Omgevingswet bedeeft de verschillende overheidslagen specifieke zorgtaken toe. Bij het uitvoeren van deze taken staat, voortbordurend op artikel 1.3 Ow de onderlinge samenhang centraal. Anders dan bij de algemene zorgplicht van artikel 1.6 Ow gaat het bij overheidszorg niet alleen om feitelijke handelingen. Onder overheidszorg vallen zowel beleid en uitvoering als rechtshandelingen en feitelijke handelingen.¹⁹ Hieronder heb ik de toedeling van de zorgtaken die in artikel 2.3 Ow beschreven staat schematisch weergegeven.



Het schema laat het subsidiariteitsbeginsel zien. Dit beginsel houdt in dat 'elke bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die het best op het niveau in kwestie worden geregeld'.²⁰ Anders gezegd: Iedere overheidslaag doet waar zij het beste voor geschikt is. De Omgevingswet verlangt wel van de verschillende bestuurslagen dat ze samenwerken om zo het beste resultaat te bereiken en dat ze rekening houden met elkaar bij het uitoefenen van hun zorgtaken.

In de artikelen 2.4, 2.5, 2.6 en 2.7 Ow worden concrete taken toebedeeld aan gemeente, waterschap, provincie en rijk. Een aantal taken zijn al beschreven in de artikelen zelf. De artikelen laten wel de ruimte om verdere taken vast te stellen bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB).

Instructieregels- en besluiten

Naast samenwerking door verschillende bestuurslagen om de doelen te bereiken, kent de Omgevingswet nog twee instrumenten om dit te bewerkstelligen. Deze instrumenten zijn

¹⁹ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 8.

²⁰ Auteur onbekend, *Zakboekje ruimtelijke ordening*, Deventer: Kluwer 2008, p. 44.

instructieregels en instructiebesluiten.²¹ Instructieregels en instructiebesluiten geven ‘hogere’ overheden de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het beleid van ‘lagere’ overheden.

Instructieregels kunnen betrekking hebben op gemeentelijke omgevingsplannen, provinciale omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten van provincies en waterschappen, peilbesluiten van waterschappen, plannen, programma’s en uit te voeren taken.²² Er zijn een aantal onderwerpen waarover provincie en rijk instructieregels *moeten* opstellen, en een aantal onderwerpen waarover ze instructieregels *mogen* opstellen. De betreffende onderwerpen zijn vastgelegd in artikel 2.8 tot en met artikel 2.12 Ow. De regels van de provincie moeten altijd worden opgesteld bij provinciale omgevingsverordening en die van het rijk bij AMvB of ministeriële regeling. Van groot belang bij de toepassing van instructieregels is artikel 2.3 Ow (zie schema op de vorige pagina). Dit artikel vormt de basis voor wanneer het rijk of de provincie instructieregels *mogen* opstellen en mag dus niet uit het oog worden verloren. In de toelichting bij de provinciale omgevingsverordening, AMvB of ministeriële regeling zal dan ook moeten worden aangegeven vanwege welk criterium in artikel 2.3 Ow de betreffende instructieregel is gegeven (bijv. gemeentee overstijgend of regio-overstijgend belang).²³ Er zijn mogelijkheden voor een ontheffing van de opgestelde instructieregels voor de lagere overheid waarvoor deze zijn opgesteld. Deze mogelijkheden en de voorwaarden hiervoor zijn opgenomen in artikel 2.14 Ow.

Een instructiebesluit is het andere instrument waarmee invloed kan worden uitgeoefend op het beleid van lagere overheden. Van dit instrument kan gebruik worden gemaakt als er sprake is van een beperkt aantal geadresseerden (bijv. provincie wil een instructie geven aan één gemeente binnen haar gebied) of als snelheid geboden is.²⁴ Anders dan instructieregels, kunnen instructiebesluiten van toepassing zijn op alle mogelijke bevoegdheden en taken die door de Omgevingswet aan de betreffende provincie, gemeente of waterschap zijn toebedeeld.²⁵ Daarbij is het wel belangrijk om op te merken dat een instructie alleen werking heeft voor het bestuursorgaan die de instructie heeft gekregen. Een instructie heeft dus geen direct rechtsgevolg voor burgers.²⁶

Omgevingswaarden

Met ‘omgevingswaarden’ introduceert de Omgevingswet een nieuw begrip. Afdeling 2.3 Omg. Geeft echter geen definitie van dit begrip. De definitie kunnen we vinden in de Memorie van Toelichting. Deze stelt het volgende: ‘Omgevingswaarden zijn te zien als een concretisering van de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 en zij specificeren de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving en hebben betrekking op de hoedanigheid en eigenschappen ervan (staat, kwaliteit of inrichting). Zij worden uitgedrukt in kwantitatief meetbare of te berekenen eenheden of objectief vast stellen kwaliteiten.’²⁷ Anders gezegd: Omgevingswaarden zijn de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (bescherming /ontwikkeling weergegeven in concrete en meetbare doelstellingen. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is gemeente X die een bepaalde mate van luchtkwaliteit aanwijst als zijnde te behalen of behouden waarde. Omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld door zowel gemeente en provincie als door het rijk. Op een aantal gebieden gelden er voor rijk en provincie verplichtingen om omgevingswaarden vast te stellen. Bij het vaststellen van omgevingswaarden moet het betreffende bestuursorgaan ook meteen de juridische kwalificatie

²¹ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 17.

²² Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 16.

²³ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 57.

²⁴ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 59.

²⁵ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 59.

²⁶ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 20.

²⁷ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 63.

vaststellen op grond van artikel 2.29 Ow. Dit houdt in dat onder andere de aard van de verplichting (inspannings- of resultaatsverplichting), de termijn waarbinnen aan de verplichting moet zijn voldaan en de mogelijkheden tot afwijking en uitstel moeten worden vastgelegd.

Huidige situatie en verschillen

De overheid heeft binnen het huidige omgevingsrechtstelsel ook al de zorg voor de fysieke leefomgeving op grond van artikel 21 Gw. Deze opdracht is op het moment echter uitgewerkt in vele verschillende wetten zoals de Wet Milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1998. De zorg voor milieu en de zorg voor natuur worden op het moment benaderd als twee verschillende taken in plaats van als geheel.

Instructieregels bestaan al in ons huidige systeem. Deze zijn te vinden in de Wet ruimtelijke ordening, de Wet Milieubeheer en de Waterwet. De instructieregels gelden op het moment alleen voor de onderdelen van de fysieke leefomgeving waar de wetten waarin ze zijn opgenomen op gericht zijn. In de Omgevingswet zijn de instructieregels beschikbaar als instrument voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het instructiebesluit is in principe een nieuw instrument. Wij kennen in ons huidige stelsel echter wel de aanwijzingsbevoegdheid van de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening. De aanwijzingsbevoegdheid uit de Waterwet wordt als volgt omschreven op Infomil: 'Gedeputeerde staten hebben de bevoegdheid een aanwijzing te geven aan het waterschap over de uitoefening van taken en bevoegdheden, zie artikel 3.12 Waterwet. Dit instrument kan alleen worden ingezet als een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat nodig maakt.'²⁸ In de praktijk is het instructiebesluit dus vergelijkbaar met de aanwijzingsbevoegdheid.

De omgevingswaarden treden in de plaats van de huidige milieukwaliteitseisen. Deze zijn geregeld in titel 5.1 van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Het huidige stelsel kent een systeem van richtwaarden en streefwaarden. Een grenswaarde moet worden bereikt binnen het daarvoor bepaalde tijdsbestek en er mag niet van deze waarde worden afgeweken. Een richtwaarde is een waarde die zoveel mogelijk moet worden bereikt en eenmaal bereikt mag er zo weinig mogelijk van worden afgeweken.²⁹ Dit systeem is in de basis vergelijkbaar met het systeem van omgevingswaarden. De huidige milieukwaliteitseisen zijn echter wel minder flexibel uitgewerkt en bieden minder mogelijkheden tot afwijking dan de omgevingswaarden.

²⁸ Kenniscentrum InfoMil, geraadpleegd: 9 april 2014 <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterwet/organisatie/toezicht-hoger-gezag-0/#Aanwijzingen>>

²⁹ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijs, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2013, p. 99.

§2.4: Omgevingsvisies en plannen of programma's

Hoofdstuk 3 van de Omgevingswet bevat de regelingen omtrent de omgevingsvisie en bijbehorende plannen en programma's. In de Omgevingswet zijn alleen de Europees verplichte planfiguren opgenomen.³⁰

Omgevingsvisie

Artikel 3.1 Ow schept voor provincies en rijk de verplichting, en voor gemeenten de mogelijkheid om een omgevingsvisie op te stellen ter invulling van de overheidszorg uit hoofdstuk 2. De omgevingsvisie geeft de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen voor de lange termijn weer binnen het grondgebied van het rijk, de provincie of de gemeente.³¹ Ook hier staat de samenhang weer centraal. Dat is de reden dat een bestuursorgaan één omgevingsvisie opstelt voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving. Naast samenhang staat ook samenwerking weer centraal bij de omgevingsvisie. Rijk, provincies en gemeenten kunnen zowel horizontaal (bijv. gemeente-gemeente) als verticaal (bijv. gemeente-provincie) gezamenlijke omgevingsvisies opstellen. Het is hierbij wel belangrijk om op te merken dat wanneer er geen gezamenlijke omgevingsvisie wordt opgesteld, er geen afstemmingsverplichting bestaat tussen de verschillende overheidslagen. Er wordt dan uitgegaan van het principe van eigen verantwoordelijkheid.³² Opvallend zijn de keuzes om gemeenten geen verplichtingen op te leggen en om waterschappen geheel buiten het instrument omgevingsvisie te laten. Wat betreft de gemeenten is het voorkomen van lastenverzwaring hiervoor de motivatie geweest.³³ Voor de waterschappen heeft de wetgever het opstellen van een omgevingsvisie niet nodig geacht vanwege het integrale karakter hiervan.³⁴

Plannen of programma's

Plannen en programma's zijn de operationele uitwerkingen van de omgevingsvisie. Artikel 3.3 Ow geeft gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk de mogelijkheid om plannen of programma's op te stellen. Een plan of programma kan zowel gericht zijn op een aspect van de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld recreatie of landbouw) als op een geografisch gebied (bijvoorbeeld woonwijk X van plaats Y in gemeente Z).³⁵ Plannen en programma's worden opgesteld om de concrete resultaten te bereiken die voortvloeien uit de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in de omgevingsvisie. In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet wordt het als volgt omschreven: 'Een plan of programma is vooral uitvoeringsgericht, de nadruk ligt op doelbereiking binnen een beheersbare termijn voor het betreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving.'³⁶ Bestuursorganen mogen zoveel plannen en programma's maken als ze zelf nodig achten. In een aantal gevallen is dit echter verplicht. Deze verplichtingen zijn vastgelegd in artikel 3.6 tot en met artikel 3.9 Ow. Net als bij de omgevingsvisie is het mogelijk voor bestuursorganen om gezamenlijke plannen en programma's vast te stellen, op grond van artikel 3.5 Ow kan hen dat zelfs

³⁰ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 84.

³¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad omgevingsvisie*, april 2013
<<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

³² Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad omgevingsvisie*, april 2013
<<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

³³ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 26.

³⁴ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 69.

³⁵ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 69.

³⁶ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 69.

worden verplicht. Wat betreft de inhoud van plannen en programma's kunnen er bij AMvB nadere regels worden gesteld over onder andere de totstandkoming en vorm hiervan.³⁷

Een belangrijke vraag over zowel omgevingsvisie als plan en programma is welke juridische status de Omgevingswet deze toekent. De Memorie van Toelichting geeft hier antwoord op: 'De omgevingsvisie en de plannen of programma's binden in principe alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Gelet op het zelfbindende karakter staat er geen bezwaar en beroep open tegen de omgevingsvisie en plannen of programma's. Wel moeten de vaststellende bestuursorganen zorg dragen voor inspraak en voorbereiding conform afdeling 3.4 van de Awb, met dien verstande dat zienswijzen kunnen worden ingediend door 'een ieder' (en niet alleen door belanghebbenden).'³⁸ Het 'in principe' in de eerste zin duidt op een paar uitzonderingen op de regel waarbij bepaalde plannen of programma's invloed hebben op een ander bestuursorgaan.

Programmatische aanpak

De programmatische aanpak is een apart soort programma dat is bedoeld om de doelen van de Omgevingswet op een specifieke manier te bereiken. Bij de programmatische aanpak komt het spanningsveld tussen beschermen en ontwikkelen sterk naar voren. Normaal gesproken zou het zo zijn dat wanneer een vastgestelde omgevingswaarde wordt overschreden, er geen ontwikkeling meer mogelijk is die een negatieve invloed heeft op de betreffende omgevingswaarde. Wanneer provincie A heeft bepaald dat het geluidsniveau B hoog mag zijn bij stiltegebied C, dan kan er in principe geen ontwikkeling meer plaatsvinden in het betreffende gebied zodra de omgevingswaarde wordt overschreden. De programmatische aanpak maakt dit onder bepaalde voorwaarden toch mogelijk.

De provincie en het rijk krijgen in artikel 3.12 Ow de bevoegdheid toebedeeld om bij respectievelijk provinciale omgevingsverordening en AMvB de programmatische aanpak te activeren. Deze aanpak moet wel altijd betrekking hebben op een plan of programma betreffende de door hen zelf vastgestelde omgevingswaarden of doelen. De programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om (tijdelijk) van de bestaande normen af te wijken en de vastgestelde omgevingswaarde te overschrijden, om zo te voorkomen dat ontwikkeling onmogelijk wordt. Er zijn wel een aantal voorwaarden waar aan moet worden voldaan. Zo moeten er onder andere maatregelen worden opgesteld om de negatieve gevolgen van de ontwikkeling op de omgevingswaarde weer ongedaan te maken of te compenseren. De eisen voor het activeren van de programmatische aanpak zijn vastgelegd in artikel 3.13 Ow. Belangrijk om op merken is dat de programmatische aanpak niet voor alle soorten omgevingswaarden kan worden ingezet. De waarde moet zich hier wel voor lenen.³⁹ Als een ontwikkeling bijvoorbeeld een negatief effect heeft op een rijksmonument kan dit niet worden gecompenseerd door onderhoud uit te voeren aan een ander rijksmonument of door het rijksmonument later weer te herstellen.

Huidige situatie en verschillen

Binnen de huidige situatie kennen we de structuurvisie als instrument om het strategische ruimtelijke beleid vast te leggen. Zowel rijk als provincie zijn verplicht om tenminste één structuurvisie op te stellen voor hun gehele grondgebied. In de structuurvisie moet ook worden

³⁷ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 70.

³⁸ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 70.

³⁹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 78.

aangegeven op welke manier het strategisch beleid zal worden uitgevoerd.⁴⁰ Ook kent ons stelsel op dit moment vele soorten sectorale plannen zoals het milieubeleidsplan, natuurbeleidsplan, waterplan en soortenbeschermingsplan. De structuurvisie en sectorale plannen worden vervangen door de omgevingsvisie en de bijbehorende plannen en programma's. Het belangrijkste verschil is het feit dat de omgevingsvisie puur strategisch is waar de structuurvisie ook over uitvoering gaat. Een aantal van de meer strategische plannen die we nu kennen, zoals het verkeer- en vervoersplan en het strategische gedeelte van het waterplan, gaan op in de omgevingsvisie.⁴¹ Verder kan een groot deel van de plannen in ons huidige stelsel doorgaan als plan of programma onder de omgevingswet. Een opvallende keus is om de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsprogramma zoals vastgelegd in artikel 4.22 van de Wet Milieubeheer, te laten vervallen. Artikel 3.11 Ow bepaalt dat dit een facultatief programma wordt. Volgens de artikelsgewijze toelichting bij de Omgevingswet is hiervoor gekozen omdat er geen Europese verplichting bestaat om een dergelijk plan vast te stellen. Daarnaast biedt een gemeentelijk rioleringsplan veel voordelen zodat de verwachting is dat gemeenten dit ondanks het facultatieve karakter toch zullen opstellen.⁴²

De programmatische aanpak komt tot nu toe alleen voor in de Wet Natuurbescherming 1998. De hieruit voortkomende programma's zijn het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) en het PAS (Programmatische aanpak Stikstof). Het NSL is in het leven geroepen om een manier te vinden om te voldoen aan bepaalde Europese luchtkwaliteitsnormen. Het doel van het PAS wordt door hoogleraar Omgevingsrecht Frans Tonnaer omschreven als: 'ruimte scheppen voor economische ontwikkeling door de vergunningverlening voor agrarische bedrijven weer vlot te trekken en tegelijk de natuurdoelen van Natura 2000 te bereiken.'⁴³ De Omgevingswet introduceert de programmatische aanpak als algemeen planfiguur dat kan worden toegepast op meerdere omgevingswaarden.

⁴⁰ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2013, p. 133.

⁴¹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 81.

⁴² Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 32.

⁴³ F.P.C.L. Tonnaer, *Geregeld beter of beter geregeld? De programmatische aanpak als nieuw instrument in het omgevingsrecht*, 18 maart 2014 < <http://www.ou.nl/web/rechtswetenschappen/geregeld-beter-of-beter-geregeld>>

§2.5: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

Hoofdstuk 4 van de Omgevingswet regelt het gemeentelijk omgevingsplan, de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening. Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.

Gemeentelijk omgevingsplan, waterschapsverordening en provinciale omgevingsverordening

Het gemeentelijk omgevingsplan, de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening zijn bedoeld om de plannen en programma's verder uit te werken door middel van algemene regels. Het gaat hierbij om regels als bedoeld in respectievelijk artikel 108 van de Gemeentewet, artikel 56 van de Waterschapswet en artikel 105 van de Provinciewet die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Het streven is het hebben van één regeling per bestuursorgaan.⁴⁴ Het doel hiervan is het creëren van meer duidelijkheid voor degenen die met deze regels te maken krijgen, met name de burgers. Verder wil de wetgever hiermee de afstemming van regels bevorderen (wanneer er één document is zal het eerder opvallen dat de regels elkaar tegenspreken dan wanneer er honderd documenten zijn). De bevoegdheid tot het opstellen van de regeling ligt bij –respectievelijk– de gemeenteraad, het algemeen bestuur en provinciale staten, maar mag op grond van artikel 4.4 Ow gedelegeerd worden aan burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur en gedeputeerde staten.

Doordat er in principe maar één regeling per bestuursorgaan mag zijn, kan dit niet anders dan een integraal document worden. De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet noemt het gemeentelijk omgevingsplan als voorbeeld van hoe een dergelijk document eruit komt te zien: 'Regels over goede ruimtelijke ordening (zoals bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen) worden geïntegreerd met regels over de bescherming van het milieu, natuur, monumenten, stads- of dorpsgezichten, bomen en de regels over redelijke eisen van welstand.'⁴⁵

Aangezien gemeenten het grootste deel van de zorg voor de fysieke leefomgeving tot taak hebben, zal het voor hen het moeilijkst zijn om alle regelingen samen te vatten in het gemeentelijk omgevingsplan. Om de overgang zo makkelijk mogelijk te maken zal in de Invoeringswet Omgevingswet worden bepaald dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen onderdeel uitmaken van het gemeentelijk omgevingsplan. De gemeenten hebben dan een nog niet nader bepaalde periode de tijd om er een 'echt' gemeentelijk omgevingsplan van te maken, zoals bedoeld in de Omgevingswet.⁴⁶ Verder mogen de gemeenten –anders dan de waterschappen en provincies– op grond van artikel 4.1 lid 3 Ow meerdere omgevingsplannen opstellen. Let wel: Het streven blijft één regeling per bestuursorgaan, het is dus wel de bedoeling dat gemeenten zoveel mogelijk proberen om alle regels op te nemen in één omgevingsplan. Een andere uitzondering voor de gemeente ten opzichte van de waterschappen en provincies is dat er nog steeds omgevingsgerelateerde regels mogen worden vastgesteld buiten het gemeentelijk omgevingsplan. De voorwaarde hiervoor is dat het Rijk over het betreffende onderwerp geen medebewind heeft.⁴⁷

Vorbereidingsbescherming

⁴⁴ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 85.

⁴⁵ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 86.

⁴⁶ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 36.

⁴⁷ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 89.

In artikel 4.8 tot en met artikel 4.11 Ow is een grondslag voor het nemen van voorbereidingsbesluiten opgenomen voor alle overheidslagen. Een voorbereidingsbesluit is een verklaring van het betreffende bestuursorgaan dat er een nieuwe regeling wordt voorbereid voor een bepaald gebied.⁴⁸ Het doel van het nemen van een voorbereidingsbesluit is het bieden van een voorbereidingsbescherming. Ik zal dit begrip proberen te verduidelijken met het volgende voorbeeld: De gemeente neemt een voorbereidingsbesluit. Enige tijd later wordt een omgevingsvergunning bouwen aangevraagd. Deze vergunning past binnen het huidige omgevingsplan, maar het is nog niet duidelijk of deze ook binnen het nieuwe omgevingsplan gaat passen. De gemeente verleent deze vergunning niet voordat duidelijk is of de vergunning ook binnen het nieuwe omgevingsplan past. Op deze manier is zowel aanvrager als bestuursorgaan beschermd tegen activiteiten die zich later blijken te verzetten tegen het nieuwe omgevingsplan.

Inhoud gemeentelijk omgevingsplan

Op grond van artikel 4.12 worden in het gemeentelijk omgevingsplan locatieontwikkelingsregels opgenomen. Onder het begrip locatieontwikkelingsregels vallen drie verschillende soorten regels: Regels die een bepaalde functie toekennen aan een locatie, regels die betrekking hebben op deze functie en regels over bouwactiviteiten op de locatie.⁴⁹ Een belangrijk aspect van de locatieontwikkelingsregels is dat deze appellabel zijn. Er staat dus beroep tegen open. De locatieontwikkelingsregels zijn het enige onderdeel van zowel het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale- en waterschapsverordening als de algemene rijksregels waarvan de appellabiliteit is geregeld in de Omgevingswet.⁵⁰ Dit betekent dat voor het overige moet worden gekeken naar de regels in de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) wanneer men meer wil weten over de mogelijkheden betreffende rechtsbescherming.

Van de locatieontwikkelingsregels kan worden afgeweken bij omgevingsvergunning. De grondslag hiervoor is te vinden in hoofdstuk 5, maar de mogelijkheid om regels op te stellen omtrent de verlening van een omgevingsvergunning is vastgelegd in hoofdstuk 4. Bij regels betreffende de verlening van een omgevingsvergunning kan gedacht worden aan algemene beoordelingscriteria voor het verlenen van de betreffende vergunning.⁵¹

Naast locatieontwikkelingsregels en regels voor de verlening van een omgevingsvergunning kan het gemeentelijk omgevingsplan de aangewezen moderniseringslocaties (locaties waarvan de kwaliteit niet meer acceptabel is en die gemoderniseerd moeten worden) en bepalingen over beleidsregels bevatten. De bepalingen over beleidsregels kunnen worden gebruikt om de verplichting te scheppen om beleidsregels op te stellen die betrekking hebben op bevoegdheden die middels een algemene regel in het omgevingsplan aan een bestuursorgaan van de gemeente worden toebedeeld.⁵² Tot slot geven artikel 4.17, 4.18 en 4.19 Ow gemeenten de mogelijkheid om ontwikkelingsgebieden aan te wijzen binnen hun grondgebied en om regels daaromtrent op te stellen.

Inhoud provinciale omgevingsverordening

Locatieontwikkelingsregels moeten zoveel mogelijk worden vastgesteld in het gemeentelijk omgevingsplan. Dit neemt niet weg dat de provincie ook een rol kan spelen bij het vaststellen van

⁴⁸ J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2008, p.160.

⁴⁹ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 43.

⁵⁰ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 92.

⁵¹ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 45.

⁵² Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 46.

locatieontwikkelingsregels. Door middel van instructieregels als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Omgevingswet kan de provincie invloed uitoefenen op de gemeente. Als blijkt dat een bepaald onderwerp niet doelmatig en doeltreffend geregeld kan worden door het geven van instructieregels, dan mag de provincie op grond van artikel 4.20 Ow zelf locatieontwikkelingsregels opnemen in hun omgevingsverordening. Dit is de enige bepaling omtrent de inhoud van de provinciale omgevingsverordening in de Omgevingswet. Het staat de provincie –net als het waterschap- verder vrij om zelf te bepalen hoe ze hun verordening inrichten.

Rijksregels

Het rijk heeft de bevoegdheid om bepaalde onderwerpen binnen het omgevingsrecht uitputtend te regelen. Dit betekent dat er in dat geval geen ruimte meer is voor gemeentelijk of provinciaal beleid. Artikel 4.21 geeft het rijk de bevoegdheid om regels te stellen over ‘activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving’. Dit betekent dus dat het om zowel omgevingsvergunningplichtige als niet-omgevingsvergunningplichtige activiteiten kan gaan. Dat geeft het rijk de mogelijkheid om activiteiten volledig of gedeeltelijk te regelen met algemene regels.⁵³ Belangrijke voorwaarde hiervoor is wel dat er sprake is van een regio-overstijgend belang of dat de betreffende taak op nationaal niveau is aangewezen. Artikel 2.3 Ow is namelijk van toepassing op het stellen van rijksregels. De rijksregels worden gesteld bij AMvB.

Huidige situatie en verschillen

Op dit moment zijn er binnen de verschillende overheidslagen tal van plannen en verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Vooral gemeenten werken met veel verschillende plannen en verordeningen. Een belangrijke verandering die de Omgevingswet met zich meebrengt is dan ook het uitgangspunt van één regeling per bestuursorgaan. Hoewel gemeenten de vrijheid krijgen om meer dan één regeling op te stellen zal er toch een flink aantal minder regelingen zijn dan in de huidige situatie.

Een ander belangrijk verschil met de huidige situatie is dat de Omgevingswet geen realisatietermijn en actualiseringsplicht kent. Hier is voor gekozen omdat dit volgens de wetgever niet bij het uitgangspunt van de Omgevingswet past. De Omgevingswet wil flexibel zijn en niet restrictief. Verder verlicht het weglaten van de realisatietermijn en de actualiseringsplicht de bestuurlijke lasten. Er zijn twee situaties waarin nog wel verplicht geactualiseerd moet worden: Wanneer er bij omgevingsvergunning of bij projectbesluit blijvend van het omgevingsplan wordt afgeweken. De termijn voor het actualiseren is dan vijf jaar. Verder moeten instructieregels van rijk en provincie binnen een daarbij gestelde termijn opgenomen worden in de Omgevingswet, wat ook een soort verkapte actualiseringsplicht schept.⁵⁴

Het voorbereidingsbesluit kennen we nu al uit de Wro. Inhoudelijk blijft het besluit zo goed als ongewijzigd in de Omgevingswet ten opzichte van de huidige situatie. De enige verandering is de mogelijkheid tot delegatie bij de gemeente. Op grond van de Omgevingswet kan de gemeenteraad het nemen van een voorbereidingsbesluit delegeren aan het college van B en W. De Wro biedt die mogelijkheid niet.

Wat betreft de inhoud van het omgevingsplan en de verordeningen is vooral de terminologie veranderd. De begrippen ‘bestemmingen’ en ‘gronden’ uit de Wro zijn bijvoorbeeld vervangen door

⁵³ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 49.

⁵⁴ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 97.

‘functies’ en ‘locaties’. Volgens de artikelsgewijze toelichting bij de Wro heeft dit de volgende reden: ‘Deze begripsvernieuwing is bedoeld om los te komen van de planologische connotatie en de zich daarbij ontwikkelde rechtspraktijk, waarin vanuit het motief van een goede ruimtelijke ordening vandaag de dag de nodige beperkingen kunnen worden ondervonden. Deze beperkingen beoogt de Omgevingswet weg te nemen.’⁵⁵ Je zou kunnen zeggen dat de terminologie is veranderd om het imago van het ruimtelijk ordeningsrecht te verbeteren. Een andere belangrijke wijziging is het wegvallen van de vele uitzonderingsmogelijkheden op het huidige bestemmingsplan, zoals de binnen- en buitenplanse ontheffingen. De locatieontwikkelingsregels in het gemeentelijk omgevingsplan kennen maar één mogelijkheid tot afwijking: de omgevingsvergunning.

De algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving kennen we ook al in de huidige situatie. Een bekend voorbeeld hiervan is het Activiteitenbesluit. Welke bestaande rijksregels verdergaan onder de Omgevingswet is nog niet geheel duidelijk, aangezien deze nog moeten worden uitgewerkt bij AMvB.

⁵⁵ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 44.

§2.6: De omgevingsvergunning en het projectbesluit

Hoofdstuk 5 is het laatste hoofdstuk van de Omgevingswet met betrekking tot de kerninstrumenten. Het hoofdstuk bevat de bepalingen omtrent de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

Omgevingsvergunning: Ja, mits

Artikel 5.1 van de Omgevingswet luidt als volgt:

Op grond van dit hoofdstuk worden slechts regels inhoudende een verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten gesteld, voor zover dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of voor zover het onderwerp niet op doelmatige of doeltreffende wijze met regels als bedoeld in artikel 4.21 kan worden behartigd.

In dit artikel komt de denkomslag van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ weer goed naar voren. De omgevingsvergunning is niet het uitgangspunt, maar het vangnet. Dit blijkt onder andere uit het woordje ‘slechts’ in het artikel. Een omgevingsvergunning is alleen nodig als dit wordt voorgeschreven door of wegens een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp van de vergunning niet doelmatig of doeltreffend geregeld kan worden door het stellen van algemene rijksregels. Dit betekent dat er zoveel mogelijk algemene rijksregels worden gesteld, waardoor er in veel gevallen geen voorafgaande toestemming meer is vereist voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Er is dus van rechtswege toestemming (ja), als (mits) er aan de voorwaarden wordt voldaan die gesteld zijn in de algemene rechtsregels. Het doel van deze beperkte vergunningplicht is het verminderen van lastendruk voor de lagere overheden.⁵⁶ Het ‘ja, mits’ principe komt verder naar voren in artikel 5.2 Ow, waarin een limitatieve lijst met omgevingsvergunningplichtige activiteiten is opgenomen.

Omgevingsvergunning; Bevoegd gezag

Vanuit het oogpunt van meer samenhang en meer duidelijkheid voor de burger, kent de Omgevingswet één bevoegd gezag voor de aanvrager. Dit betekent dat de aanvrager één omgevingsvergunning bij één loket kan aanvragen, ongeacht het aantal en soort activiteiten waar hij of zij een vergunning voor wil hebben. Het is de taak van de betrokken overheden om het vergunningverleningsproces onderling te regelen en te coördineren.⁵⁷ Aangezien de gemeente in eerste instantie verantwoordelijk is voor de zorg voor de fysieke leefomgeving, is zij ook in eerste instantie bevoegd gezag op grond van artikel 5.10 lid 1 Ow. op grond van lid 2 en 3 van hetzelfde artikel kan echter een minister, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur bij AMvB aangewezen worden als bevoegd gezag. In dit geval heeft de aanvrager een keuze. Hij of zij kan de aanvraag indienen bij het college van B&W (bevoegd gezag in eerste instantie), deze zenden de aanvraag dan door naar minister, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur. De aanvrager kan er ook voor kiezen om de aanvraag rechtstreeks bij het bevoegd gezag in te dienen.⁵⁸

Als een burger een aanvraag doet voor een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten met meerdere bevoegde gezagen blijft één bestuursorgaan procesverantwoordelijk.⁵⁹ Doorgaans zal dit het college van B en W zijn. In dat geval moet het andere bestuursorgaan (gedeputeerde staten of

⁵⁶ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 99.

⁵⁷ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 103.

⁵⁸ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 103.

⁵⁹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 104.

dagelijks bestuur) wel invloed hebben op het vergunningverleningsproces omdat zij bevoegd gezag zijn voor een onderdeel daarvan. De Omgevingswet kent voor deze gevallen een adviesregeling die uitgewerkt is in hoofdstuk 6. Verder moet er een aparte omgevingsvergunning komen voor bepaalde watergerelateerde activiteiten wanneer die samenlopen met bepaalde andere activiteiten. De Memorie van Toelichting noemt een bouwactiviteit op een primaire waterkering als voorbeeld.⁶⁰ In dit soort gevallen is het uiterst belangrijk dat de expertise van de waterschappen ten volle wordt benut en volstaat alleen een advies van hun kant niet. Hoe de omgevingsvergunning voor watergerelateerde activiteiten er precies uit komt te zien en op welke activiteiten hij van toepassing is wordt uitgewerkt bij AMvB.

Omgevingsvergunning: Toetsingskader

Aanvragen in het kader van artikel 5.2 Ow zullen worden getoetst aan een op die activiteit toegesneden toetsingskader dat zal worden vastgesteld bij AMvB.⁶¹ De grondslagen voor de toetsingskaders voor overige aanvragen worden benoemd in artikel 5.16 tot en met artikel 5.20 Ow.

Omgevingsvergunning: Vooroverleg

De Omgevingswet probeert duidelijke kaders te stellen waardoor het voor aanvragers voorspelbaar wordt of een vergunning al dan niet zal worden verleend. Dit is natuurlijk niet altijd mogelijk, een deel van de overwegingen zal soms ook betrekking hebben op de omstandigheden van het geval. De aanvrager heeft onder de Omgevingswet de mogelijkheid om in overleg te treden met het bevoegde bestuursorgaan om zo te proberen tot een voor beiden aanvaardbare en kwalitatief goede aanvraag te komen. Het vooroverleg wordt niet gereguleerd in de Omgevingswet om het vrijblijvend en informeel te houden.⁶²

Projectbesluit: Algemeen

In de Memorie van Toelichting wordt het projectbesluit als volgt omschreven: 'Het projectbesluit is een instrument voor Rijk, provincie en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Met dit instrument wordt een slagvaardige procedure geboden voor projecten waarbij en overheidsorgaan een verantwoordelijkheid heeft, zoals infrastructuur en waterveiligheid, maar ook voor private initiatieven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de leefomgeving samen vallen.'⁶³ Een voorbeeld van een privaat initiatief dat samenvalt met publieke doelen zou kunnen zijn het ontwikkelen van nieuwe natuur met recreatiemogelijkheden of het aanleggen en beheren van een windmolenpark. Een projectbesluit kan worden genomen indien er sprake is van een gemeentee overstijgend, regio-overstijgend of waterstaatsbelang.⁶⁴

Met het nemen van een projectbesluit is het mogelijk om met dat ene besluit alle benodigde toestemmingen voor een project te verkrijgen. Dit omvat de benodigde omgevingsvergunningen maar ook andere soorten toestemmingen. Verder kan met het projectbesluit ook het gemeentelijk omgevingsplan gewijzigd worden. Tot slot kan in het projectbesluit worden verklaard dat de

⁶⁰ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 105.

⁶¹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 106.

⁶² Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 108.

⁶³ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 108.

⁶⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad projectbesluit*, april 2013
<<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

algemene regels van gemeente, waterschap of provincie niet van toepassing zijn op het betreffende project. Voorwaarde hiervoor is wel dat de algemene regels onevenredig belemmerend werken.⁶⁵

Projectbesluit: Bevoegd gezag

Op grond van artikel 5.30 Ow is gedeputeerde staten of onze minister bevoegd om een projectbesluit vast te stellen. Zoals eerder genoemd moet er bij het nemen van een projectbesluit sprake zijn van een gemeentee overstijgend of regio-overstijgend belang. Wanneer het gaat om een gemeentee overstijgend belang is gedeputeerde staten het bevoegd gezag en wanneer het gaat om een regio-overstijgend belang is de minister het bevoegd gezag. Het projectbesluit voor waterstaatswerken die in beheer zijn bij de waterschappen wordt apart genoemd in artikel 5.33 Ow. Het dagelijks bestuur is bevoegd om een dergelijk projectbesluit vast te stellen.

Projectbesluit: Procedure

De procedure van het projectbesluit bestaat uit de volgende stappen⁶⁶:

- Openbare kennisgeving van het voornemen een projectbesluit te nemen (voornemen)
- Bepalen van de reikwijdte van onderzoek naar mogelijke effecten van het project (verkenning)
- Het nemen van een voorkeursbeslissing (voorkeursbeslissing)
- Het maken van een ontwerp-projectbesluit (ontwerp-projectbesluit)
- Vaststellen van het projectbesluit door het bevoegd gezag (projectbesluit)
- Eventueel later verlenen vergunningen

Het proces start met een openbare kennisgeving van het bevoegde bestuursorgaan dat zij voornemens zijn een projectbesluit te nemen. Bij dit zogenaamde voornemen wordt aangegeven of er wordt overgegaan tot een uitgebreide verkenning of tot een beperkte verkenning. De uitgebreide verkenning wordt afgesloten met een voorkeursbeslissing, de beperkte verkenning met een ontwerp-projectbesluit (de voorkeursbeslissing wordt overgeslagen).⁶⁷ In bepaalde gevallen moet er worden overgegaan tot een uitgebreide verkenning en voorkeursbeslissing, namelijk wanneer een wettelijk voorschrift of een besluit daartoe verplicht. Er kunnen nog aanvullende regels over het voornemen worden gesteld bij AMvB.

Na het voornemen volgt de verkenningsfase. In deze fase vergaart het bevoegde bestuursorgaan kennis over onder andere de gevolgen van het project voor de fysieke leefomgeving. Bij de uitgebreide verkenning wordt de verkregen informatie gebruikt om een voorkeursbeslissing te kunnen nemen, bij de beperkte verkenning wordt de verkregen informatie verwerkt in het ontwerp-projectbesluit. Belangrijk om te weten is dat het opstellen van een milieueffectrapportage (hierna: mer) in sommige gevallen een verplicht onderdeel van de verkenning kan zijn. Wanneer dit het geval is wordt behandeld in hoofdstuk 7 van de Omgevingswet.⁶⁸

⁶⁵ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 109.

⁶⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad projectbesluit*, april 2013
<<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

⁶⁷ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 112.

⁶⁸ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 113.

De derde stap is het nemen van een voorkeursbeslissing (indien dit van toepassing is). De voorkeursbeslissing kan volgens artikel 5.36 Ow drie verschillende dingen inhouden: Het project wordt uitgevoerd, het doel van het project wordt op een andere manier bereikt of er wordt helemaal van afgezien. Verder moet in de voorkeursbeslissing worden aangegeven of het gemeentelijk omgevingsplan moet worden gewijzigd of dat er wordt afgeweken van het gemeentelijk omgevingsplan bij omgevingsvergunning (het projectbesluit zelf telt dan als de benodigde omgevingsvergunning).⁶⁹ Tegen de voorkeursbeslissing staat geen beroep open. Hier is voor gekozen omdat het gaat om een politiek-bestuurlijke voorkeur. Om de machtscheiding te waarborgen wordt dit proces niet gejuridiceerd.⁷⁰ Er kunnen nog aanvullende regels over de voorkeursbeslissing worden gesteld bij AMvB.

Op het ontwerp-projectbesluit is afdeling 3.4 Awb van toepassing (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Hier is voor gekozen in verband met de grootte en complexiteit van de projecten. Met de keuze voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure vervalt de bezwaarfase.⁷¹

Na het ontwerp-projectbesluit wordt overgegaan tot het nemen van het daadwerkelijke projectbesluit. Tegen dit besluit staat beroep open. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet bevat het projectbesluit 'alle voor de leefomgeving relevante bepalingen en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het project.'⁷² Hier moeten we niet alleen de bepalingen en maatregelen die van toepassing zijn op de uitvoering onder verstaan, maar ook de maatregelen die nodig zijn om eventuele negatieve effecten op de fysieke leefomgeving te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

Eventueel volgt er nog een zesde stap: Het later verlenen van vergunningen. Zoals eerder gezegd omvat het projectbesluit alle benodigde toestemmingen voor een project. Het kan echter voorkomen (vooral bij langlopende projecten) dat omstandigheden en plannen veranderen. In dat geval kunnen de benodigde vergunningen apart worden aangevraagd.

De procedure voor een projectbesluit van het waterschap verloopt op dezelfde wijze, met als enige verschil dat voor het uiteindelijke besluit goedkeuring moet worden verkregen van gedeputeerde staten.⁷³

Huidige situatie en verschillen

De omgevingsvergunning in de Omgevingswet is een voortzetting van de omgevingsvergunning uit de Wabo en is aangevuld met vergunningplichten op grond van de Waterwet, de Ontgrondingenwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Spoorwegwet, het wetsvoorstel voor de Wet lokaal spoor, de Wet luchtvaart en de Monumentenwet 1988.⁷⁴ Er zijn een aantal verschillen tussen de huidige vergunningplicht en de vergunningplicht na invoering van de Omgevingswet. De belangrijkste verschillen zijn het loslaten van het inrichtingsbegrip en het loslaten van de onlosmakelijke samenhang.

⁶⁹ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 74.

⁷⁰ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 115.

⁷¹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 115.

⁷² Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 115.

⁷³ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 116.

⁷⁴ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 116.

In ons huidige stelsel is het begrip 'inrichting' het uitgangspunt voor vergunningplicht. Wanneer iets niet aan de criteria voldoet voor een inrichting, kan er geen vergunningplicht bestaan.⁷⁵ Het begrip 'inrichting' wordt in de Omgevingswet vervangen door het begrip 'activiteit'. Het begrip activiteit in het kader van de omgevingsvergunning is een activiteit als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of een andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit, die een aanzienlijk milieueffect kan hebben.⁷⁶

De huidige omgevingsvergunning in de Wabo kent het principe van onlosmakelijke samenhang. Dit betekent dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking moet hebben op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project. Een voorbeeld van onlosmakelijke activiteiten is het verbouwen en wijzigen van een monument. Voor beide activiteiten is een omgevingsvergunning nodig en als het monument verbouwd wordt zal het altijd ook tegelijkertijd gewijzigd worden.⁷⁷ De wetgever heeft ervoor gekozen om dit principe los te laten om het systeem makkelijker en overzichtelijker te maken voor de burger. De onlosmakelijke samenhang zorgt nu al voor veel vragen (wat is precies wel- en niet onlosmakelijk) en dat zou onder de Omgevingswet alleen maar meer worden omdat er meer activiteiten omgevingsvergunningplichtig worden. Het uitgangspunt van het principe blijft wel gewaarborgd, aangezien het onder de Omgevingswet verboden is een activiteit uit te voeren als men niet over alle daarvoor benodigde vergunningen beschikt.⁷⁸

Het projectbesluit is een nieuw instrument met hetzelfde doel als waarvoor we in het huidige stelsel het inpassingsplan, het tracébesluit en het projectplan kennen. Een aantal onderdelen van het projectbesluit zijn overgenomen uit de drie plannen en besluiten die we nu kennen. De procedure voor het vaststellen van een projectbesluit komt bijvoorbeeld voor een groot deel overeen met de procedure voor het vaststellen van een tracébesluit en de voorwaarde van een gemeentee overstijgend of regio-overstijgend belang kennen we ook in het huidige inpassingsplan.

⁷⁵ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2013, p. 190.

⁷⁶ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 102.

⁷⁷ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2013, p. 169.

⁷⁸ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 101.

§2.7: Procedures

Hoofdstuk 6 van de Omgevingswet bevat bepalingen over procedures. De Omgevingswet houdt veelal de bepalingen uit de Awb aan, maar wijkt daar in sommige gevallen vanaf.

Procedurele en vormvereisten

Artikel 6.1 Ow regelt de bevoegdheid om bij AMvB procedurele en vormvereisten te kunnen stellen over de instrumenten die vastgelegd zijn in de Omgevingswet. Het gaat hierbij om alle beschikbare instrumenten en alle fasen van totstandkoming van die instrumenten. Let wel: Dit artikel gaat over regels voor vorm, totstandkoming, toepassing en wijziging. Het is dus niet van toepassing op de inhoud. Ter verduidelijking worden de instrumenten van de Omgevingswet nog eens (limitatief) opgesomd in het artikel zelf. In het artikel is ook een lijst opgenomen met onderwerpen waarover regels gesteld kunnen worden (bijvoorbeeld vormgeving, bekendmaking en wijziging). Deze lijst is niet limitatief, zoals te zien aan het gebruik van de zinsnede 'in ieder geval'. Het kan in de praktijk dus voorkomen dat er procedurele en vormvereisten worden vastgelegd voor onderwerpen die niet in artikel 6.1 lid 2 Ow worden genoemd. Lid 3 van hetzelfde artikel creëert enige flexibiliteit door het mogelijk te maken om verschillende regels op te stellen voor verschillende categorieën rechtsfiguren of gevallen.⁷⁹

Elektronisch verkeer

Op grond van artikel 2.15 lid 1 Awb mag een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden wanneer het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg openstaat. De Awb laat de keuze dus bij het bestuursorgaan. De Omgevingswet wijkt hier in artikel 6.2 vanaf door te stellen dat aanvragen voor een besluit en meldingen elektronisch kunnen worden ingediend voor zover dat bij of krachtens de Omgevingswet is bepaald.

Niet alleen burgers hebben onder de Omgevingswet te maken met digitalisering, ook de overheid zelf stelt veel documenten elektronisch ter beschikking. Het gaat hierbij op grond van artikel 6.3 Ow in ieder geval om omgevingsvisies, plannen en programma's als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4 van de Omgevingswet, gemeentelijke omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, provinciale omgevingsverordeningen en projectbesluiten. Dit is geen limitatieve lijst. Bij AMvB kan worden bepaald dat ook andere regelingen, besluiten en dergelijke via elektronische weg worden vastgesteld. Naast een elektronische versie blijft er van elk document ook een papieren versie beschikbaar.

Een belangrijk middel bij de digitalisering is het Omgevingsloket Online (OLO). Dit bestaat nu al, maar is uitsluitend bedoeld voor aanvragen voor omgevingsvergunningen. Onder de Omgevingswet worden de functies van het OLO uitgebreid en kunnen alle aanvragen voor besluiten en alle meldingen via het OLO worden ingediend.⁸⁰

Advies

Artikel 6.10 Ow bevat een adviesregeling. Op grond van dit artikel kunnen bij AMvB, gemeentelijk omgevingsplan, gemeentelijke verordening, waterschapsverordening of provinciale

⁷⁹ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 77.

⁸⁰ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 79.

omgevingsverordening bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die het bevoegd gezag in bepaalde gevallen kunnen adviseren. Belangrijk om te weten is dat het hier niet om een bindend advies gaat. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om (deugdelijk gemotiveerd) van het advies af te wijken.

In sommige gevallen is de adviesregeling van artikel 6.10 Ow niet afdoende. Zoals eerder uiteengezet kan het voorkomen dat een burger één aanvraag doet voor een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten met meerdere bevoegde gezagen. In dit geval is één bestuursorgaan procesverantwoordelijk (meestal B en W). Het andere bestuursorgaan, dat ook bevoegd gezag is voor een onderdeel van de omgevingsvergunning, zal wel invloed moeten hebben op het vergunningverleningsproces. Om dit (en andere gevallen waarbij een zwaardere betrokkenheid van een ander bestuursorgaan gewenst is) te regelen is in de Omgevingswet de adviesregeling met instemming opgenomen.⁸¹ Het advies met instemming gaat als volgt in zijn werk: Het adviserende bestuursorgaan geeft advies over het door het procesverantwoordelijke bestuursorgaan opgestelde ontwerpbesluit. Het procesverantwoordelijke bestuursorgaan neemt dit advies mee in het conceptbesluit, waarna het adviserende bestuursorgaan al dan niet instemt met het conceptbesluit. Wanneer het adviserende bestuursorgaan niet instemt, moet de omgevingsvergunning worden geweigerd.⁸² De activiteiten waarop de instemmingregeling van toepassing is en de gronden waarop het adviserend bestuursorgaan instemming mag weigeren worden uitgewerkt bij AMvB.

Inwerkingtreding

Op grond van artikel 3:40 Awb treedt een besluit de dag nadat het is bekendgemaakt in werking. De Omgevingswet kiest ervoor om in bepaalde gevallen van deze hoofdregel af te wijken. Artikel 6.15 Ow bepaalt dat bij AMvB besluiten en gevallen kunnen worden aangewezen waarbij een andere termijn voor inwerkingtreding van toepassing is. Het gaat hierbij om de termijn in artikel 6:7 Awb. Dit artikel stelt de termijn vast voor het indienen van een bezwaar- of beroepsschrift (6 weken). De bij AMvB aangewezen besluiten en gevallen treden dus pas in werking na afloop van de bezwaar- of beroepstermijn. Deze afwijking van de hoofdregel in de Awb is onder andere bedoeld voor besluiten die onherstelbare gevolgen met zich meebrengen als ze meteen in werking zouden treden (waardoor bezwaar en beroep in wezen weinig zin meer heeft). De artikelsgewijze toelichting bij de Omgevingswet noemt de toestemming tot wijziging van een monument als voorbeeld.⁸³ Artikel 6.16 geeft het bevoegd gezag wel de bevoegdheid om af te wijken van de AMvB. Als zij het nodig acht kan het bevoegd gezag bepalen dat een besluit alsnog in werking treedt op het in de Awb bepaalde moment.

Beroep

Als basis worden de regels voor beroep uit de Awb gehanteerd. De Omgevingswet kent echter een aantal gevallen waarbij van deze hoofdregel wordt afgeweken of waarbij deze wordt aangevuld.

Bij het wijzigen van een besluit moet op grond van de Awb dezelfde procedure worden gevolgd als bij het nemen van het oorspronkelijke besluit, tenzij anders is bepaald. Artikel 6.19 Ow bepaalt dat deze regel niet van toepassing is wanneer een besluit is genomen met behulp van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb en de betreffende wijziging van 'ondergeschikte aard' is. Wat precies een wijziging van ondergeschikte aard is, wordt niet verder toegelicht. Wel bepaalt

⁸¹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 104.

⁸² Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 104.

⁸³ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 83.

artikel 6.19 lid 2 Ow dat het in ieder geval geen wijziging van ondergeschikte aard betreft wanneer er een milieueffectrapport moet worden opgesteld voor de wijziging. Verder zal waarschijnlijk per geval bekeken moeten worden of iets een wijziging van ondergeschikte aard betreft.

Artikel 6.20 en 6.21 Ow geven een aanvulling op de bestaande regels die toegespitst zijn op een nieuw instrument uit de Omgevingswet: Het projectbesluit. Artikel 6.20 Ow luidt als volgt:

Bij het beroep tegen een besluit tot uitvoering van een projectbesluit kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op het projectbesluit waarop dat besluit rust.

Er kunnen in beroep dus alleen gronden worden aangevoerd tegen het besluit waar het beroep tegen is gericht en niet tegen het projectbesluit zelf. Het doel van dit artikel is om te voorkomen dat in een beroepszaak het projectbesluit niet ter discussie komt te staan als de zaak betrekking heeft op een ander besluit.⁸⁴ Artikel 6.21 geeft regels betreffende beslistermijnen voor de Raad van State.

Vorbereidingsprocedure omgevingsvisie, plannen en programma's

Bij de voorbereiding van zowel de omgevingsvisie als de plannen en programma's wordt afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard door de Omgevingswet. De Omgevingswet maakt daarbij gebruik van artikel 3.15 lid 2 Awb dat stelt dat bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat ook aan anderen (dan belanghebbenden) de gelegenheid moet worden geboden om een zienswijze naar voren te brengen. De Omgevingswet geeft de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen aan 'een ieder'. Hoe de voorbereiding in zijn werk gaat buiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (vooroverleg e.d.) is niet wettelijk vastgelegd. Het betreffende bestuursorgaan is vrij om dit zelf te bepalen.

Vorbereidingsprocedure gemeentelijk omgevingsplan, waterschapsverordening en provinciale omgevingsverordening

De voorbereidingsprocedure voor het gemeentelijk omgevingsplan, de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening is in beginsel gelijk aan de procedure voor de omgevingsvisie, plannen en programma's. Er wordt betreffende het gemeentelijk omgevingsplan echter op een paar punten afgeweken van afdeling 3.4 Awb:

- De kennisgeving (artikel 3:11 Awb) vindt niet alleen plaats in dag-, nieuws-, en huis-aan-huisbladen, maar ook in de Staatscourant en op elektronische wijze
- De kennisgeving wordt elektronisch toegezonden aan die diensten van Rijk en provincie die zijn belast met de behartiging van belangen die in het omgevingsplan in het geding zijn en aan de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen die bij het omgevingsplan een belang hebben
- de gemeenteraad beslist binnen twaalf weken na afloop van de termijn van terinzagelegging over vaststelling van het gemeentelijk omgevingsplan (dit is een aanvulling op artikel 3:18 Awb).
- Er kunnen geen zienswijzen worden ingediend die betrekking hebben op de volgende onderdelen van het gemeentelijk omgevingsplan: Een projectbesluit waarop artikel 5.40 Lid 2 Ow van toepassing is en een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.

⁸⁴ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 84.

Vorbereidingsprocedure omgevingsvergunning

De hoofdregel voor de voorbereiding van de omgevingsvergunning is dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt gevolgd. Deze procedure is zo goed als gelijk aan de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Wabo en gebaseerd op titel 4.1 Awb.⁸⁵ Bij AMvB zullen nog activiteiten worden vastgesteld waarbij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om activiteiten waarbij dit op grond van Europese wetgeving verplicht is.⁸⁶

Vorbereidingsprocedure projectbesluit

De te volgen procedure voor het nemen van een projectbesluit is al eerder besproken. Afdeling 6.4 van de Omgevingswet geeft de procedure nogmaals weer en geeft aan welke artikelen in de Awb, samen met afdeling 3.4, nog meer van toepassing zijn op het nemen van een projectbesluit.

Huidige situatie en verschillen

In verreweg de meeste gevallen blijven de procedurele voorschriften uit de Awb van toepassing op de instrumenten van de Omgevingswet. De Omgevingswet geeft hier en daar wat aanvullingen en wijkt soms af, maar de Awb is nog altijd leidend in de nieuwe procedures. Een belangrijke ontwikkeling is dat de Omgevingswet inspringt op de behoefte tot digitalisering door meer elektronische communicatie en berichtgeving toe te staan. Tot slot is een belangrijke verandering dat de inspraakprocedures voor de omgevingsvisie en de plannen en programma's geüniformeerd worden onder de Omgevingswet. In ons huidige stelsel gelden er verschillende procedures voor de verschillende soorten plannen.

⁸⁵ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 121.

⁸⁶ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 121.

§2.8: Milieueffectrapportage

Hoofdstuk 7 van de Omgevingswet behandelt de regels en procedures met betrekking tot de MER. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een plan-mer en een besluit-mer.

Bevoegd gezag

Artikel 7.1 lid 3 Ow luidt als volgt:

Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden of vaststellen van een plan of programma of een besluit is de bevoegde instantie voor de milieueffectrapportage.

Middels deze bepaling wordt geregeld welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor een MER. Er is voor de term 'bevoegde instantie' in plaats van 'bevoegd gezag' gekozen omdat dit beter past binnen de terminologie die gebruikt wordt in de richtlijn waar de MER op gebaseerd is.⁸⁷ De betekenis is hetzelfde.

Plan-mer

Voor bepaalde plannen en programma's geldt de verplichting om een MER op te stellen. De criteria die van toepassing zijn op deze verplichting zijn:

- Er is sprake van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan
- Het plan vormt het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor mer-plichtige projecten
- of**
- Er moet voor het plan of programma een passende beoordeling in het kader van natuur worden gemaakt.⁸⁸

Voordat er begonnen wordt met het opstellen van een plan-mer moet er op grond van artikel 7.4 Ow om advies worden gevraagd over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Bij het wettelijk voorschrift waarop het plan of programma berust zal worden bepaald bij welke personen en instanties dit advies moet worden ingewonnen. In artikel 7.1 lid 1 Ow worden een aantal mogelijke adviseurs genoemd. De Commissie voor de milieueffectrapportage is op grond van artikel 7.5 een verplicht adviesorgaan. Deze commissie geeft echter advies nadat het MER ter inzage is gelegd, in plaats van voor het opstellen van het MER.

Inhoudelijk moet een plan-mer aan een aantal eisen voldoen. Zo moeten in ieder geval de belangrijkste doelstellingen en inhoud van het plan of programma in het MER worden opgenomen. Verder moet er onderzoek worden verricht naar de redelijke alternatieven voor het plan of programma. De uitkomsten van dit onderzoek moeten ook in het MER worden vermeld. Verdere eisen aan de inhoud van het MER worden gesteld bij AMvB en verdere eisen aan de vormgeving worden gesteld bij ministeriële regeling.

⁸⁷ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 93.

⁸⁸ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 124.

Op grond van artikel 7.7 Ow worden plannen en programma's waarvoor een MER moet worden opgesteld, altijd worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Aangezien het MER vaak onderdeel uitmaakt van het betreffende plan of programma staat op deze manier dezelfde inspraakregeling open voor het MER als voor het plan of programma.⁸⁹ Indien het MER geen onderdeel uitmaakt van het plan of programma, dan wordt samen met het plan of programma ook kennisgegeven van het MER, wordt het MER samen met het plan of programma ter inzage gelegd en kunnen er tegen het MER zienswijzen worden ingebracht.

Besluit-mer

Voor bepaalde besluiten kan ook een mer-(beoordelings)verplichting bestaan. Het gaat hierbij in ieder geval om besluiten in het kader van projecten. De besluiten waarop de mer-(beoordelings)verplichting van toepassing is zullen bij AMvB worden aangewezen. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen besluiten waarvoor sowieso een MER moet worden opgesteld en besluiten waarbij het bevoegd gezag moet bepalen of het daadwerkelijk nodig is om een mer op te stellen. Indien men een aanvraag wil doen om een besluit waarvoor een mer-(beoordelings)plicht geldt, moet men daarvoor de aanvraag melding van maken bij het bevoegd gezag. Als het gaat om een besluit waar een mer-beoordelingsplicht op rust bepaalt het bevoegd gezag op grond van artikel 7.17 Ow of in het concrete geval een MER moet worden opgesteld. Het bevoegd gezag kan een initiatiefnemer ook ontheffing verlenen van de mer-plicht als het algemeen belang het onvermijld uitvoeren van het project noodzakelijk maakt. Hoe deze afweging eruit zal komen te zien is niet in het wetsvoorstel of in de Memorie van Toelichting opgenomen.

Net als bij het plan-mer geldt er voor het besluit-mer een adviesregeling. Het verschil is dat bij het plan-mer het inwinnen van advies verplicht is, terwijl dit bij het besluit-mer facultatief is. De initiatiefnemer kan het bevoegd gezag verzoeken om advies in te winnen. Wat betreft de mogelijke adviseurs en de strekking van het advies zijn dezelfde regels van toepassing als bij het plan-mer.⁹⁰

De verplichting tot het daadwerkelijk opstellen van een MER ligt op grond van artikel 7.22 Ow in het geval van een besluit op aanvraag bij de initiatiefnemer. In alle andere gevallen ligt de verplichting bij het bevoegd gezag. Wat betreft de inhoud van het besluit-mer kan worden aangesloten bij wat al eerder is gezegd over het plan-mer. De Omgevingswet bepaalt alleen dat het mer een beschrijving van het project en een alternatievenonderzoek moet bevatten. Bij het besluit-mer geldt hierop wel de uitzondering dat er geen alternatievenonderzoek hoeft te worden uitgevoerd als het plan-mer waar het besluit op is gebaseerd al genoeg alternatieven bevat.⁹¹ Verdere eisen aan de inhoud van het MER worden gesteld bij AMvB en verdere eisen aan de vormgeving worden gesteld bij ministeriële regeling.

Op de voorbereiding van een besluit-mer zijn dezelfde regels van toepassing als op een plan-mer.

Huidige situatie en verschillen

In ons huidige stelsel kennen we een lijst met daarop zowel mer-plichtige plannen als besluiten. Voor besluiten blijft het systeem van een lijst gehandhaafd terwijl dit voor plannen vervangen wordt door

⁸⁹ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 94.

⁹⁰ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 97.

⁹¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad Omgevingswet: De belangrijkste veranderingen*, april 2013 <<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

de eerdergenoemde criteria voor mer-plicht. De bevoegdheid van de provincie om mer-plichtige activiteiten aan te wijzen komt te vervallen.⁹²

Verder zijn er op dit moment twee verschillende mer-procedures, een uitgebreide en een beperkte. De uitgebreide procedure is van toepassing op de mer-plichtige plannen en op complexe mer-plichtige besluiten.⁹³ De Omgevingswet maakt dit onderscheid niet. Binnen de procedure is een belangrijke verandering dat het verplicht inwinnen van advies bij een besluit-mer wordt afgeschaft. Onder de Omgevingswet wordt dit facultatief.

Tot slot veranderd er het een en ander in het alternatievenonderzoek bij het besluit-mer. Indien het plan-mer waar het besluit op is gebaseerd al genoeg alternatieven bevat hoeft dit niet meer uitgevoerd te worden. Het is echter de vraag hoe dit er in de praktijk uit zal komen te zien aangezien de regels hiervoor nog uitgewerkt moet worden bij AMvB.

⁹² Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 127.

⁹³ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2013, p. 84.

§2.9: Onderzoekspunten

De onderzoekspunten vormen de schakel tussen theorie en praktijk. Naar aanleiding van het theoretisch onderzoek komen onderstaande punten naar voren. Door deze punten te onderzoeken in de praktijk verkrijg ik de rest van de benodigde gegevens om mijn deelvragen te kunnen beantwoorden.

Omgevingsvisie, plannen en programma's

De nieuwe planvormen en bijbehorende procedures zullen moeten worden geïntegreerd in de werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe. Daarvoor moet worden onderzocht welke werkzaamheden (zowel proactief als reactief) geraakt worden door deze verandering.

Provinciale omgevingsverordening, waterschapsverordening en gemeentelijk omgevingsplan

De omgevingsvisie, plannen en programma's worden uitgewerkt in provinciale omgevingsverordening, waterschapsverordening en gemeentelijk omgevingsplan. Dit brengt veranderde procedures met zich mee waar de Natuur- en Milieufederatie Drenthe zowel haar proactieve als haar reactieve werkzaamheden op zal moeten aanpassen. Er moet worden onderzocht welke werkzaamheden geraakt worden door de veranderingen.

Omgevingsvergunning

De voorwaarden voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning en de bijbehorende procedures worden gewijzigd. Er moet worden onderzocht welke werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe (zowel proactief als reactief) geraakt worden door deze verandering, zodat de organisatie zich hieraan kan aanpassen.

Projectbesluit

De procedure voor het projectbesluit gaat veranderen. Er moet worden onderzocht welke werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe (zowel proactief als reactief) geraakt worden door deze verandering, zodat de organisatie zich hieraan kan aanpassen.

MER

De Omgevingswet brengt veranderingen aan in de MER-procedure. Er moet worden onderzocht welke werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe (zowel proactief als reactief) geraakt worden door deze verandering, zodat de organisatie zich hieraan kan aanpassen.

Kennis binnen de organisatie

Om werkzaamheden te kunnen aanpassen aan de nieuwe planvormen en procedures moet er voldoende kennis aanwezig zijn binnen de organisatie. Het kennisniveau moet worden onderzocht in het kader van het ruimtelijke werk van de organisatie, maar ook vanwege de eventuele

voorlichtingsrol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe ten opzichte van hun samenwerkingspartners en de bij hen aangesloten groepen.

De rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij de ondersteuning van private initiatieven

De overheid is niet noodzakelijk de initiator betreffende acties op het gebied van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet biedt veel ruimte voor initiatieven van en samenwerking met private partners. Dit schept kansen voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe. Om erachter te komen waar de kansen precies liggen moet worden onderzocht welke rol de Natuur- en Milieufederatie Drenthe kan spelen bij dergelijke initiatieven onder de Omgevingswet. Om hier achter te komen voer ik een casestudy uit van het 'Nu al eenvoudig beter-project' Tijdelijke Natuur.

Hoofdstuk 3: Praktijk

§3.1: Inleiding

In het praktijkdeel van het onderzoek worden de deelvragen met betrekking tot de praktijk beantwoord aan de hand van de onderzoekspunten. Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden heb ik interne documenten van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bestudeerd, een aantal interviews afgenomen en een casestudy uitgevoerd.

§3.2: De Natuur- en Milieufederatie Drenthe en de Omgevingswet

De Natuur- en Milieufederatie Drenthe is een organisatie die voornamelijk projectmatig te werk gaat. Ieder jaar wordt er een werkplan opgesteld met daarin de projecten die de organisatie in het betreffende jaar uit wil voeren. De projecten zijn onderverdeeld in drie programma's: Groen Drenthe, Eco-nomie en Samen werkt.⁹⁴ Het is voor mijn onderzoek niet relevant om op projectniveau naar het werk van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe te kijken aangezien deze projecten op jaarbasis worden vastgesteld. Tegen de tijd dat de Omgevingswet wordt ingevoerd is het grootste deel van de projecten die nu lopen al afgerond. Ik heb er daarom voor gekozen om naar de werkzaamheden op het gebied van beleidsbeïnvloeding te kijken, aangezien dit naast de projecten de belangrijkste werkzaamheden omvat en direct beïnvloed wordt door de Omgevingswet (J. van den Berg, persoonlijke mededeling, 15 mei 2014).

De werkzaamheden op het gebied van beleidsbeïnvloeding hebben voor het grootste deel betrekking op ruimtelijke plannen, het beoordelen van milieuvergunningen doet de organisatie nog maar weinig de laatste jaren (P. Brocades, persoonlijke mededeling, 13 mei 2014). Ik zal me in mijn onderzoek dan ook concentreren op de werkzaamheden op het gebied van ruimtelijke plannen. Naast de ruimtelijke plannen zal ik ook de werkzaamheden op het gebied van omgevingsvergunningen, projectbesluiten en de MER behandelen. Hoewel de werkzaamheden met betrekking tot deze instrumenten niet de hoofdmoot zijn van het werk, heeft de organisatie hier wel mee te maken. De organisatie heeft te maken met de omgevingsvergunning omdat de milieuvergunning hier onderdeel van uitmaakt, het projectbesluit is relevant omdat dit grote gevolgen kan hebben voor natuur, milieu en landschap en de organisatie krijgt te maken met de MER bij het beoordelen van bepaalde plannen en besluiten.

De Natuur- en Milieufederatie Drenthe voert deze werkzaamheden ook uit namens en in overleg met Het Drentse Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten (M. Buruma, persoonlijke mededeling, 29 mei 2014).

De Natuur- en Milieufederatie voert de volgende werkzaamheden uit op het gebied van beleidsbeïnvloeding:⁹⁵

- Deelnemen aan vooroverleg
- Netwerken en lobbyen
- Inbreng leveren tijdens bijeenkomsten
- Inspraak op voorontwerp/concept
- Zienswijze op ontwerp indienen
- Bezwaar maken
- In beroep gaan

⁹⁴ Natuur- en Milieufederatie Drenthe, *Werkplan en productbegroting 2014*, p. 3.

⁹⁵ Natuur- en Milieufederatie Drenthe, *Stroomschema ruimtelijke plannen gemeenten*

De activiteiten die genoemd worden bij de eerste drie punten zijn proactief te noemen. De natuur- en Milieufederatie Drenthe wil hiermee invloed uitoefenen op beleid dat nog moet worden gemaakt. De activiteiten bij de laatste drie punten zijn reactief van karakter. De organisatie reageert hiermee achteraf op gemaakt beleid vanuit haar positie als statutair belanghebbende. Het inspraak leveren op een voorontwerp of concept staat daar tussenin. In principe wordt er gereageerd op iets dat al gemaakt is (reactief), maar met het doel om vooraf invloed uit te oefenen op het uiteindelijke plan of besluit, dat daarna pas wordt opgesteld (proactief).

Om de werkzaamheden daadwerkelijk aan te kunnen passen moet de organisatie over kennis van de inhoud van de Omgevingswet beschikken. Uit de interviews komt naar voren dat deze kennis er nog niet is en dat er verkeerde ideeën bestaan over de Omgevingswet.

Als eerste heb ik de proactieve werkzaamheden van de organisatie beschreven. Deze zijn voor iedere nieuwe planvorm en procedure in wezen hetzelfde. Ik heb ervoor gekozen om met betrekking tot de reactieve werkzaamheden per kerninstrument van de Omgevingswet te beschrijven hoe de Natuur- en Milieufederatie Drenthe haar activiteiten in de toekomst kan uitvoeren met inachtneming van de nieuwe procedures. Na de beschrijving van de proactieve en reactieve werkzaamheden heb ik de resultaten van de interviews met betrekking tot de aanwezige kennis binnen de organisatie beschreven. Tot slot worden de uitkomsten van de casestudy behandeld.

§3.3 Proactieve werkzaamheden

Vooroverleg

De procedure voor het vooroverleg is niet wettelijk vastgelegd. Het is aan het betreffende bestuursorgaan zelf om dit naar eigen goeddunken in te richten. Hier is voor gekozen om het vooroverleg informeel en vrijblijvend te houden.⁹⁶ Op het moment is de Natuur- en Milieufederatie Drenthe in bepaalde gevallen vastgelegd gesprekspartner, maar het is niet gezegd dat dit zo blijft. Het is namelijk niet mogelijk om te zeggen welke invloed de Omgevingswet heeft op de rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij het vooroverleg omdat de Omgevingswet hier niets over zegt. Om te weten te komen hoe het vooroverleg vorm krijgt, moet het beleid van provincie en gemeenten zelf worden onderzocht. Dit is echter nog niet mogelijk omdat hier nog geen beleid (bijvoorbeeld in de vorm van een inspraakverordening) voor is gemaakt.

Netwerken en lobbyen

Wanneer men moet netwerken en lobbyen is vanzelfsprekend ook niet in de Omgevingswet opgenomen. Het RO-netwerk kan hier een belangrijke rol in spelen. Het RO-netwerk is het provinciale netwerk van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe. Dit netwerk bestaat uit mensen die om persoonlijke of professionele redenen geïnteresseerd zijn in ruimtelijke ordening. Deze mensen zijn ingedeeld per gemeente en zij informeren de Natuur- en Milieufederatie Drenthe over belangrijke ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening binnen hun gemeente (J. van den Berg, persoonlijke mededeling, 15 mei 2014). Aangezien de Natuur- en Milieufederatie Drenthe haar werkzaamheden voornamelijk richt op gemeentelijke plannen (P. Brocades, persoonlijke mededeling, 13 mei 2014) is het RO-netwerk uitermate geschikt om in te zetten bij het signaleren van ontwikkelingen. Het RO-netwerk moet hiervoor goed geïnformeerd en geïnstrueerd worden over de nieuwe planvormen en procedures. Zodra er een ontwikkeling op gang komt in een gemeente kan

⁹⁶ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 108.

een lid van het RO-netwerk de Natuur- en Milieufederatie Drenthe inlichten. Daarop kan de organisatie indien nodig starten met een lobby.

Verder zijn netwerken en lobbyen activiteiten die altijd op de achtergrond meespelen en waar in principe altijd aan gewerkt wordt. In die zin heeft de komst van de Omgevingswet hier geen invloed op. De Natuur- en Milieufederatie Drenthe vertegenwoordigt de belangen van natuur en landschap, oftewel de belangen van zaken die zelf geen stem hebben (P. Brocades, persoonlijke mededeling, 13 mei 2014). Onder de Omgevingswet zal de organisatie nog steeds dezelfde belangen vertegenwoordigen en zal ze deze nog steeds via netwerken en lobbyen in het beleid verankerd proberen te krijgen.

Inbreng tijdens bijeenkomsten

Wanneer overheden plannen voorbereiden organiseren ze vaak bijeenkomsten waar burgers en belangengroeperingen hun op- en aanmerkingen en ideeën naar voren kunnen brengen. De Natuur- en Milieufederatie Drenthe neemt op uitnodiging deel aan dergelijke bijeenkomsten. De Omgevingswet verandert hier in principe niets aan. Zoals eerder genoemd verandert er niets aan de belangen die de organisatie vertegenwoordigt en die zij in het beleid verankerd wil zien. Net als bij het vooroverleg, staat er niets in de Omgevingswet over dit soort bijeenkomsten. In theorie zou het dus mogelijk zijn dat bestuursorganen de bijeenkomsten onder de Omgevingswet niet meer organiseren. In de praktijk zal dit waarschijnlijk niet het geval zijn aangezien het doel van deze bijeenkomsten, het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak, in de Omgevingswet ook aanwezig blijft en misschien zelfs wel een prominenter rol gaat innemen gezien de doelen van de wet. Om daadwerkelijk te weten te komen hoe de bijeenkomsten een rol gaan spelen onder de Omgevingswet moet, net als bij het vooroverleg, het beleid van provincie en gemeenten worden onderzocht. Dit is echter nog niet mogelijk omdat hier, net als bij het vooroverleg, nog geen beleid voor is gemaakt.

Inpraak op voorontwerp/concept

Het opstellen van een voorontwerp of concept door een bestuursorgaan is onder de huidige wetgeving niet verplicht, en zal onder de Omgevingswet ook niet verplicht worden. Op het moment bestaat er wel de verplichting tot kennisgeving van het voornemen om een bestemmingsplan op te stellen. Deze verplichting komt niet terug in de Omgevingswet. Net als het vooroverleg en het organiseren van bijeenkomsten wordt ook de keus voor het al dan niet opstellen van een voorontwerp overgelaten aan het betreffende bestuursorgaan. Bestuursorganen hebben over het algemeen een inspraakverordening waarin geregeld is voor welke planvormen een voorontwerp wordt opgesteld. Er is geen reden om aan te nemen dat een dergelijke verordening onder de Omgevingswet zal verdwijnen. Er zijn op dit moment nog geen inspraakverordeningen met betrekking tot de Omgevingswet.

§3.4 Reactieve werkzaamheden

Omgevingsvisie, plannen en programma's

Artikel 3.1 Ow schept voor provincies en rijk de verplichting, en voor gemeenten de mogelijkheid om een omgevingsvisie op te stellen ter invulling van de overheidszorg uit hoofdstuk 2 van de

Omgevingswet. De omgevingsvisie geeft de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen voor de lange termijn weer binnen het grondgebied van het rijk, de provincie of de gemeente.⁹⁷

Plannen en programma's zijn de operationele uitwerkingen van de omgevingsvisie. Artikel 3.3 Ow geeft gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk de mogelijkheid om plannen of programma's op te stellen. Een plan of programma kan zowel gericht zijn op een aspect van de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld recreatie of landbouw) als op een geografisch gebied (bijvoorbeeld woonwijk X van plaats Y in gemeente Z).⁹⁸ Plannen en programma's worden opgesteld om de concrete resultaten te bereiken die voortvloeien uit de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in de omgevingsvisie. In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet wordt het als volgt omschreven: 'Een plan of programma is vooral uitvoeringsgericht, de nadruk ligt op doelbereiking binnen een beheersbare termijn voor het betreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving.'⁹⁹

Zienswijze indienen op ontwerp

Bij de voorbereiding van zowel de omgevingsvisie als de plannen en programma's wordt afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard door de Omgevingswet.

Wanneer er een ontwerp is opgesteld van een omgevingsvisie, plan of programma wordt hiervan op grond van artikel 3:12 Awb kennis gegeven in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Wanneer het gaat om een omgevingsvisie of plan van het rijk, geschiedt de kennisgeving in ieder geval via de Staatscourant. In de kennisgeving moeten de volgende onderwerpen worden behandeld: waar en wanneer de stukken ter inzage worden gelegd, wie zienswijzen naar voren mag brengen en op welke manier zienswijzen kunnen worden ingediend.

De Omgevingswet verklaart artikel 3.15 lid 2 Awb van toepassing op omgevingsvisies, plannen en programma's. Dit artikel stelt dat bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat ook aan anderen (dan belanghebbenden) de gelegenheid moet worden geboden om een zienswijze naar voren te brengen. De Omgevingswet bepaalt dat iedereen ('een ieder') zienswijzen kan indienen over de genoemde plannen. Dit betekent dat de Natuur- en Milieufederatie Drenthe en de individuele burgers en groepen die zij ondersteunen altijd gerechtigd zijn een zienswijze in te dienen wanneer er een ontwerp van een omgevingsvisie, plan of programma ter inzage wordt gelegd.

Na de kennisgeving worden het ontwerp en de bijbehorende stukken op grond van artikel 3:11 lid 1 daadwerkelijk ter inzage gelegd. Vanaf de dag waarop dit gebeurt heeft de Natuur- en Milieufederatie Drenthe op grond van artikel 3:16 lid 1 Awb zes weken de tijd om een zienswijze in te dienen.

Bezwaar en beroep

Tegen de omgevingsvisie, plannen en programma's staat geen bezwaar en beroep open. De Memorie van Toelichting legt uit waarom dat zo is: 'De omgevingsvisie en de plannen of programma's binden in principe alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Gelet op het zelfbindende karakter staat er geen bezwaar en beroep open tegen de omgevingsvisie en plannen of programma's.'¹⁰⁰

⁹⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad omgevingsvisie*, april 2013
<<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

⁹⁸ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 69.

⁹⁹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 69.

¹⁰⁰ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 70.

Provinciale omgevingsverordening, waterschapsverordening en gemeentelijk omgevingsplan

Het gemeentelijk omgevingsplan, de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening zijn bedoeld om de plannen en programma's verder uit te werken door middel van algemene regels. In de praktijk betekent dit dat de huidige bestemmingsplannen en verordeningen die regels bevatten met betrekking tot de fysieke leefomgeving hierin opgaan. Het streven is het hebben van één regeling per bestuursorgaan.¹⁰¹ Het doel hiervan is het creëren van meer duidelijkheid voor degenen die met deze regels te maken krijgen, met name de burgers. Verder wil de wetgever hiermee de afstemming van regels bevorderen (wanneer er één document is zal het eerder opvallen dat de regels elkaar tegenspreken dan wanneer er vele documenten zijn). De bevoegdheid tot het opstellen van de regeling ligt bij –respectievelijk– de gemeenteraad, het algemeen bestuur en provinciale staten, maar mag op grond van artikel 4.4 Ow gedelegeerd worden aan burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur en gedeputeerde staten.

In de huidige situatie richt de Natuur- en Milieufederatie Drenthe haar ruimtelijke werkzaamheden het meest op bestemmingsplannen (P. Brocades, persoonlijke mededeling, 13 mei 2014). Bestemmingsplannen gaan straks onderdeel uitmaken van het gemeentelijk omgevingsplan. Dit maakt de procedures met betrekking tot het omgevingsplan een belangrijk aandachtspunt voor de organisatie.

Zienswijze indienen op ontwerp

De voorbereidingsprocedure voor het gemeentelijk omgevingsplan, de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening is in beginsel gelijk aan de procedure voor de omgevingsvisie, plannen en programma's. Er wordt betreffende het gemeentelijk omgevingsplan echter op een paar punten afgeweken van afdeling 3.4 Awb:

- De kennisgeving vindt niet alleen plaats in dag-, nieuws-, en huis-aan-huisbladen, maar ook in de Staatscourant en op elektronische wijze
- De kennisgeving wordt elektronisch toegezonden aan die diensten van Rijk en provincie die zijn belast met de behartiging van belangen die in het omgevingsplan in het geding zijn en aan de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen die bij het omgevingsplan een belang hebben
- de gemeenteraad beslist binnen twaalf weken na afloop van de termijn van terinzagelegging over vaststelling van het gemeentelijk omgevingsplan
- Er kunnen geen zienswijzen worden ingediend die betrekking hebben op de volgende onderdelen van het gemeentelijk omgevingsplan: Wijzigingen in het plan als gevolg van een projectbesluit en een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.

Voor het overige (wie mogen zienswijzen indienen, termijnen etc.) geldt hetzelfde als voor de omgevingsvisie en de plannen en programma's.

Bezwaar en beroep

Tegen de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening staat geen bezwaar en beroep open. De Omgevingswet regelt dit niet zelf, waardoor de algemene regeling van de Awb van toepassing is. Hieruit volgt dat op grond van artikel 8:2 onder a jo. Artikel 7:1 lid 1 Awb geen bezwaar

¹⁰¹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 85.

en beroep mogelijk is omdat de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening zogenaamde algemeen verbindende voorschriften zijn.

Wat betreft het gemeentelijk omgevingsplan regelt de Omgevingswet wel het een en ander: 'Tegen de vaststelling of wijziging van locatieontwikkelingsregels (regels die een bepaalde functie toekennen aan een locatie, regels die betrekking hebben op deze functie en regels over bouwactiviteiten op de locatie¹⁰²) in een omgevingsplan kan beroep worden ingesteld. Hiermee worden op voorhand discussies bij de bestuursrechter voorkomen over de vraag of een regel wel in voldoende mate een concretiserend karakter heeft om als appellabel te kunnen worden aangemerkt. Het gevolg hiervan is dat tegen een besluit tot wijziging van het gemeentelijk omgevingsplan beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter voor zover daarin functie – en locatiegebonden regels zijn opgenomen. Alle bestemmingsplanachtige regels blijven hiermee derhalve voor beroep vatbaar.'¹⁰³

Als vuistregel kan de Natuur- en Milieufederatie Drenthe aanhouden dat -naast locatieontwikkelingsregels- de specifieke en locatiegebonden regels uit het gemeentelijk omgevingsplan appellabel zijn.

Op het bezwaar en beroep zijn de regels uit de Awb van toepassing. Dit betekent dat de Natuur- en Milieufederatie Drenthe op grond van artikel 6:7 jo. Artikel 6:8 lid 1 vanaf de dag na bekendmaking van het omgevingsplan (of het besluit tot wijziging van het omgevingsplan) zes weken de tijd heeft om een beroepschrift in te dienen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is hiervoor de bevoegde instantie.¹⁰⁴ De bezwaarfase is op grond van artikel 7:1 onder d Awb niet van toepassing, aangezien het omgevingsplan wordt voorbereid met afdeling 3.4 Awb.

Omgevingsvergunning

De Omgevingswet wil zoveel mogelijk zaken vatten in algemene regels. Van oudsher is een vergunning hét instrument om toestemming te verlenen voor een activiteit. Onder de Omgevingswet is de vergunning bedoeld om datgene wat niet met algemene regels kan worden gereguleerd op te vangen. De algemene regels vormen dus het uitgangspunt voor het verlenen van toestemming voor een activiteit en de omgevingsvergunning krijgt een vangnetfunctie.

De hoofdregel voor de voorbereiding van de omgevingsvergunning is dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt gevolgd. Deze procedure is zo goed als gelijk aan de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Wabo en gebaseerd op titel 4.1 Awb.¹⁰⁵ Bij AMvB zullen nog activiteiten worden vastgesteld waarbij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om activiteiten waarbij dit op grond van Europese wetgeving verplicht is.¹⁰⁶ Het is voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe van belang om te weten welke voorbereidingsprocedure van toepassing is op een omgevingsvergunning omdat dit van invloed is op de mogelijkheden voor het indienen van zienswijzen en voor een eventueel bezwaar en beroep.

Op het moment beoordeeld de Natuur- en Milieufederatie Drenthe niet vaak omgevingsvergunningen (P. Brocades, persoonlijke mededeling, 13 mei 2014). Er is geen reden om aan te nemen dat dit onder de Omgevingswet sterk zal veranderen. Als de Natuur- en

¹⁰² Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 43.

¹⁰³ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 92.

¹⁰⁴ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 97.

¹⁰⁵ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 121.

¹⁰⁶ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 121.

Milieufederatie Drenthe in de toekomst wel meer omgevingsvergunningen gaat beoordelen, dan blijven de werkzaamheden vrijwel gelijk aan de werkzaamheden in de huidige situatie. In de praktijk verandert er namelijk vrijwel niets op het gebied van zienswijzen, bezwaar en beroep met betrekking tot de omgevingsvergunning.

Zienswijze indienen op ontwerp

Indien een omgevingsvergunning wordt voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure, kunnen er geen zienswijzen worden ingediend.

Indien een omgevingsvergunning wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, gelden met betrekking tot zienswijzen dezelfde regels als voor de omgevingsvisie en de plannen en programma's.

Bezwaar en beroep

Wat betreft bezwaar en beroep worden de regels uit de Awb gehanteerd. Dit betekent dat de Natuur- en Milieufederatie Drenthe op grond van artikel 6:7 jo. Artikel 6:8 lid 1 vanaf de dag na bekendmaking van het besluit zes weken de tijd heeft om een bezwaarschrift in te dienen. Wanneer de omgevingsvergunning is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb wordt de bezwaarfase overgeslagen.

Onder de huidige wetgeving is beroep in twee instanties mogelijk. Dit verandert niet met de komst van de Omgevingswet. Voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe betekent dit dat op grond van artikel 8:7 lid 1 de rechtbank Assen de bevoegde instantie is voor het beroep. Voor het hoger beroep is de ABRvS bevoegd.

Projectbesluit

In de Memorie van Toelichting wordt het projectbesluit als volgt omschreven: 'Het projectbesluit is een instrument voor Rijk, provincie en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Met dit instrument wordt een slagvaardige procedure geboden voor projecten waarbij en overheidsorgaan een verantwoordelijkheid heeft, zoals infrastructuur en waterveiligheid, maar ook voor private initiatieven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de leefomgeving samen vallen.'¹⁰⁷ Een voorbeeld van een privaat initiatief dat samenvalt met publieke doelen zou kunnen zijn het ontwikkelen van nieuwe natuur met recreatiemogelijkheden of het aanleggen en beheren van een windmolenpark. Een projectbesluit kan worden genomen indien er sprake is van een gemeentee overstijgend, regio-overstijgend of waterstaatsbelang.¹⁰⁸

De procedure van het projectbesluit bestaat uit de volgende stappen¹⁰⁹:

- Openbare kennisgeving van het voornemen een projectbesluit te nemen (voornemen)
- Bepalen van de reikwijdte van onderzoek naar mogelijke effecten van het project (verkenning)

¹⁰⁷ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 108.

¹⁰⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad projectbesluit*, april 2013
<<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

¹⁰⁹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad projectbesluit*, april 2013
<<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

- Het nemen van een voorkeursbeslissing (voorkeursbeslissing)
- Het maken van een ontwerp-projectbesluit (ontwerp-projectbesluit)
- Vaststellen van het projectbesluit door het bevoegd gezag (projectbesluit)

De Natuur- en Milieufederatie Drenthe kan gedurende de procedure op verschillende momenten actie ondernemen, namelijk bij de voorkeursbeslissing, het ontwerp-projectbesluit en het uiteindelijke projectbesluit.

Zienswijze indienen op ontwerp

Artikel 6.47 Ow verklaart afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van de voorkeursbeslissing. Dit betekent dat er zienswijzen tegen kunnen worden ingebracht. Hiervoor gelden dezelfde regels als voor zienswijzen met betrekking tot de omgevingsvisie en de plannen en programma's.

Op het ontwerp-projectbesluit is afdeling 3.4 Awb ook van toepassing. Hier is voor gekozen in verband met de grootte en complexiteit van de projecten.¹¹⁰ Ook hier gelden dezelfde regels voor het indienen van zienswijzen als voor zienswijzen met betrekking tot de omgevingsvisie en de plannen en programma's.

Bezwaar en beroep

Tegen de voorkeursbeslissing staat geen bezwaar en beroep open. Hier is voor gekozen omdat het gaat om een politiek-bestuurlijke voorkeur. Om de machtscheiding te waarborgen wordt dit proces niet gejuridiceerd.¹¹¹

Aangezien het projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb, wordt de bezwaarfase op grond van artikel 7:1 onder d Awb overgeslagen. Beroep tegen het projectbesluit kan worden ingesteld bij de ABRvS. Er is gekozen voor beroep in één instantie. Volgens de Memorie van Toelichting is hiervoor gekozen 'omdat vertraging moet worden voorkomen gelet op de omvang en het maatschappelijk belang van het project en om materiële onzekerheid over de vervolgbesluiten ter uitvoering van het projectbesluit te voorkomen.'¹¹²

MER

'Een milieueffectrapport (MER) brengt op voorgeschreven wijze de milieugevolgen van een besluit in beeld voordat het besluit wordt genomen. Zo kan de bevoegde instantie de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken en krijgt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk belangrijke gevolgen voor het milieu.'¹¹³ Er zijn twee verschillende mer-procedures: De plan-mer en de besluit-mer. Voor elke procedure gelden verschillende regels.

Zienswijze indienen op ontwerp

Op grond van artikel 7.7 Ow worden plannen en programma's waarvoor een MER moet worden opgesteld, altijd voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Aangezien het MER vaak onderdeel uitmaakt van het betreffende plan of

¹¹⁰ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 115.

¹¹¹ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 115.

¹¹² Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 110.

¹¹³ Ontwerp Omgevingswet, Mvt p. 123

programma staat op deze manier dezelfde inspraakregeling open voor het MER als voor het plan of programma.¹¹⁴ Indien het MER geen onderdeel uitmaakt van het plan of programma, dan wordt samen met het plan of programma ook kennisgegeven van het MER, wordt het MER samen met het plan of programma ter inzage gelegd en kunnen er tegen het MER zienswijzen worden ingebracht. Hier geldt ook weer dat dezelfde regels van toepassing zijn als die beschreven zijn bij de zienswijzen voor omgevingsvisie, plannen en programma's.

Op grond van artikel 7.25 gelden dezelfde regels voor een besluit-mer.

Bezwaar en beroep

Het MER is geen besluit, daarom staat er geen bezwaar en beroep tegen open. Tegen het besluit waar het MER voor is opgesteld staat wel bezwaar en beroep open.

§3.5 Kennis binnen de organisatie

Uit alle drie de interviews met medewerkers komt naar voren dat de geïnterviewd weinig kennis heeft over de inhoud van de Omgevingswet (zie bijlagen 1, 2, en 3). Het kennisniveau varieert van een bewustzijn van de grote lijnen tot vrijwel niets. Gevraagd naar de activiteiten van de organisatie die volgens hen beïnvloed worden door de Omgevingswet werden onderstaande antwoorden gegeven door de geïnterviewden:

(P. Brocades, persoonlijke mededeling, 13 mei 2014)

Ik vind het moeilijk om deze vraag te beantwoorden. De planvormen die we nu kennen blijven in principe aanwezig, alleen in gewijzigde vorm. De verandering van de MER-procedure zou wel invloed kunnen hebben op onze werkzaamheden. Ik weet niet wat er precies verandert, maar het zou kunnen dat wij onze rol moeten aanpassen.

Het zou ook kunnen dat er dingen veranderen op het gebied van termijnen in procedures of het belanghebbendenbegrip, maar dat weet ik eigenlijk niet. We moeten zorgen dat we goed in beeld krijgen wat er precies verandert.

(J. van den Berg, persoonlijke mededeling, 15 mei 2014)

Dat is met name ons ruimtelijke werk, oftewel de inbreng die wij bij ruimtelijke planvorming leveren. Daar gaat vast wel iets veranderen, maar ik heb het idee dat dit niet heel ingrijpend is. Ik denk wel dat het kansen oplevert voor natuur en milieu dat de plannen integraal worden en dat natuur, milieu, water en ruimtelijke ordening niet meer als aparte onderdelen worden behandeld. Ik weet alleen niet of we deze kansen ook kunnen verzilveren. Ik ben erg benieuwd in hoeverre het integrale beleid en de uitnodigingsplanologie in de praktijk van de grond gaan komen.

Ik denk dat de komst van de Omgevingswet vergelijkbaar is met de overgang van de aparte vergunningen zoals bouw en milieu naar de integrale omgevingsvergunning. Is daar in de praktijk nou zoveel door veranderd? In ieder geval niet voor de buitenwacht. Inhoudelijk is de beoordeling ongeveer hetzelfde gebleven.

(R. Hoekstra, persoonlijke mededeling, 28 mei 2014)

¹¹⁴ Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting p. 94.

Het ruimtelijke werk, dus het beoordelen van plannen en het indienen van zienswijzen en dergelijke. Verder heb ik er momenteel nog weinig zicht op.

Uit het interview met Melle Buruma (zie bijlage 4) blijkt dat zijn kennisniveau ongeveer gelijk is aan dat van de medewerkers van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe. Gevraagd of hij een rol ziet voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe met betrekking tot voorlichting over de Omgevingswet antwoordt hij het volgende:

(M. Buruma, persoonlijke mededeling, 28 mei 2014)

Zeker. Ik denk dat het zeer inefficiënt werkt wanneer we als provinciale organisatie (NMFD + TBO's) allemaal zicht proberen te krijgen op de landelijke ontwikkelingen. Bovendien heeft de NMFD de meest vakkennis op het gebied van ruimtelijke ordening.

Uit deze antwoorden blijkt dat de medewerkers zich wel bewust zijn van het feit dat de Omgevingswet van invloed is op het ruimtelijke werk wat ze doen, maar dat ze geen inzicht hebben in wat er nu daadwerkelijk voor hen veranderd. Uit verdere interviewvragen komt naar voren dat er wel behoefte is aan deze kennis. De organisatie heeft deze kennis nodig voor zowel de eigen ruimtelijke werkzaamheden, als voor het voorlichten van hun samenwerkingspartners en de bij hen aangesloten belangengroepen. Uit het antwoord van de heer Buruma blijkt namelijk dat hij de voorlichtingstaak bij de Natuur- en Milieufederatie ziet liggen.

§3.6 Casestudy Tijdelijke Natuur

Om erachter te komen of de 'Nu al eenvoudig beter-projecten' relevante informatie konden bieden heb ik gekeken of er een geschikt project bestond om een casestudy over uit te voeren. Het project 'Tijdelijke Natuur' bevat alle onderdelen waar de Natuur- en Milieufederatie Drenthe iets over wilde weten. Het project heeft natuur- en ruimtelijke ordeningsaspecten, wat betekent dat de Omgevingswet erop van invloed zou kunnen zijn. Verder werken private partijen en overheid samen binnen dit project, is een rol voor een natuur- en milieuorganisatie denkbaar en is dit het soort initiatief dat de Natuur- en Milieufederatie Drenthe wil ondersteunen. Om mijn deelvragen over het pilotproject te kunnen beantwoorden heb ik een inhoudsanalyse uitgevoerd van documenten over het project en heb ik de initiatiefnemer, de heer Nico Beun, geïnterviewd.

Het project

Het idee voor tijdelijke natuur is rond 2004 ontstaan. De initiatiefnemer van het project is InnovatieNetwerk. InnovatieNetwerk is een initiatief van het voormalige ministerie van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en wordt op dit moment gefinancierd door het ministerie van EZ (Economische Zaken). De organisatie heeft de opdracht om grensverleggende initiatieven op het gebied van landbouw, natuur en ontwikkeling te bedenken en om de eerste stappen naar realisatie te nemen samen met andere partijen.

Het idee voor tijdelijke natuur is ontstaan vanuit de fascinatie die de medewerkers van InnovatieNetwerk hadden voor alle braakliggende gronden die lagen te wachten op bebouwing. Deze werden altijd door de grondeigenaar geploegd en bespoten om te voorkomen dat er zich een beschermde soort op ging vestigen. Als beschermde soorten zich op het terrein vestigden betekende dat namelijk voor de grondeigenaar dat als hij wilde gaan bouwen, hij ingewikkelde procedures moest gaan volgen om een vergunning te krijgen om de beschermde soorten te mogen verwijderen. Deze procedures kostten erg veel tijd en geld (N. Beun, persoonlijke mededeling, 14 mei 2014).

Tijdelijke natuur maakt het mogelijk om een braakliggend stuk grond in te richten als natuurgebied totdat de bestemming wordt gerealiseerd, zonder dat de eigenaar het risico loopt op slepende juridische procedures. Dit is mogelijk door middel van een ontheffing van de Flora- en Faunawet voor tijdelijke natuur. Deze kan door de grondeigenaren bij de RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) worden aangevraagd. De ontheffing wordt aangevraagd voor het laten ontstaan en verwijderen van tijdelijke natuur op een stuk grond waar op dat moment nog geen tijdelijke natuur op gevestigd is, maar waar beschermde soorten zich zouden kunnen gaan vestigen als je die natuur niet zou weren. Op basis daarvan kunnen grondeigenaren de zekerheid worden geboden dat als zij stoppen met ploegen en spuiten en er ontstaan beschermde planten en dieren op die plek, zij die ook weer mogen verwijderen als ze zover zijn dat ze willen bouwen (N. Beun, persoonlijke mededeling, 14 mei 2014).

Wat is tijdelijke natuur?

Tijdelijke natuur is natuur die ontwikkeld wordt op terreinen die een andere, nog niet gerealiseerde bestemming hebben. Nederland heeft enkele tienduizenden hectaren grond die in bezit zijn van onder andere projectontwikkelaars of overheden die braak liggen.¹¹⁵ Deze terreinen zijn bestemd voor bijvoorbeeld woningbouw of bedrijventerreinen maar er wordt om een of andere reden gewacht met de realisatie van de bestemming.

Voorheen moesten grondeigenaren er alles aan doen om de natuur van hun terrein af te houden tot de bestemming gerealiseerd kon worden. Dit om te voorkomen dat een beschermde soort zich zou vestigen op hun terrein. Artikel 8 tot en met 12 van de Flora- en Faunawet (hierna Ffwet) bevatten verbodsbepalingen met betrekking tot beschermde soorten. Artikel 8 Ffwet bepaalt bijvoorbeeld het volgende over planten:

Het is verboden planten, behorende tot een beschermde inheemse plantensoort, te plukken, te verzamelen, af te snijden, uit te steken, te vernielen, te beschadigen, te onwortelen of op enigerlei andere wijze van hun groeiplaats te verwijderen.

Artikel 9 Ffwet bepaalt het volgende over dieren:

Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.

Kort gezegd maken de verboden in de Flora- en Faunawet het grondeigenaren onmogelijk om zonder ontheffing de bestemming van hun grond te realiseren zodra er zich een beschermde soort op heeft gevestigd. Het project Tijdelijke Natuur beoogt het toch mogelijk te maken om een braakliggend terrein tijdelijk als natuurgebied in te richten zonder risico's voor de eigenaar.

Om tijdelijke natuur mogelijk te maken en te stimuleren heeft Bureau Strooming in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (huidig Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie) de Beleidslijn Tijdelijke Natuur opgesteld. In deze beleidslijn zijn een aantal criteria opgenomen waar terreinen aan moeten voldoen, willen ze in aanmerking komen voor de vestiging van tijdelijke natuur:

- ze hebben een andere bestemming dan die van natuurgebied;. Deze bestemming ligt onherroepelijk vast in een bestemmingsplan. Ook is aan eventuele compensatievoorwaarden

¹¹⁵ Innovatienetwerk.org, geraadpleegd: 12 mei 2014
<<http://www.innovatienetwerk.org/nl/concepten/view/38/TijdelijkeNatuur.html>>

in het kader van de Flora- en faunawet, die de bestemmingswijziging mogelijk maken, voldaan;

- die bestemming is nog niet gerealiseerd;
- er vindt, tussen het moment van bestemmingswijziging en het moment van daadwerkelijke bestemmingsrealisatie, natuurontwikkeling plaats.¹¹⁶

Let wel: De natuurontwikkeling moet minimaal een voortplantingsseizoen kunnen duren, wil men in aanmerking komen voor een ontheffing van de Flora- en Faunawet.

Juridisch kader

Vrijstelling

De Ffwet is gericht op soortbescherming. De wet verdeelt beschermde soorten in drie categorieën, waar verschillende regels op van toepassing zijn. Soorten uit de eerste categorie genieten de lichtste vorm van bescherming, soorten uit de tweede categorie genieten een zwaardere bescherming en soorten uit de derde categorie zijn zeer strikt beschermd.

In artikel 75 lid 1 Ffwet is bepaald dat op een aantal gronden vrijstelling kan worden verleend voor de verbodsbepalingen van artikel 8 tot en met 12 Ffwet betreffende soorten uit alle categorieën. Voor de soorten uit categorie 1 bestaat een algemene vrijstelling die wordt verleend bij:

- bestendig beheer en onderhoud in landbouw en bosbouw,
- bestendig beheer en onderhoud van watergangen en bermen en in het kader van natuurbeheer,
- bestendig gebruik of
- werkzaamheden in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting¹¹⁷

Voor de soorten uit categorie 2 kan om dezelfde redenen vrijstelling worden verleend, mits er een bijbehorende gedragscode is opgesteld en deze is goedgekeurd door de minister van EL&I. Voor de soorten uit de derde categorie geldt hetzelfde, met uitzondering van de vrijstelling voor werkzaamheden in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Deze vrijstelling is niet van toepassing op soorten uit categorie 3.¹¹⁸

Voor tijdelijke natuur kan vrijstelling worden gevraagd voor werkzaamheden in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Wanneer het tijdelijke natuurgebied wordt opgeruimd is dit immers om de ruimtelijke bestemming van het gebied te realiseren. De overige vrijstellingsmogelijkheden zijn niet van toepassing. Het probleem is echter dat deze vrijstelling alleen verkregen kan worden voor soorten uit categorie 1. Een toepasselijke gedragscode bestaat namelijk (nog) niet, zodat soorten uit categorie 2 buiten de vrijstelling vallen. Verder is ruimtelijke ontwikkeling en inrichting geen vrijstellingsgrond voor soorten uit categorie 3, dus deze soorten vallen altijd buiten de vrijstelling, ook al zou er een gedragscode zijn opgesteld.

¹¹⁶ J. Reker & W. Braakhekke, *Concept Beleidslijn tijdelijke Natuur*, Bureau Stroming in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, p. 3.

¹¹⁷ J. Reker & W. Braakhekke, *Concept Beleidslijn tijdelijke Natuur*, Bureau Stroming in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, p. 10.

¹¹⁸ J. Reker & W. Braakhekke, *Concept Beleidslijn tijdelijke Natuur*, Bureau Stroming in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, p. 10.

De vrijstelling is uiteindelijk dus geen (volledig) geschikt instrument om tijdelijke natuur te realiseren. Zodra zich een soort uit categorie 2 of 3 op een terrein zou vestigen, zouden namelijk de verbodsbepalingen van artikel 8 tot en met 12 Ffwet van toepassing zijn.

Ontheffing

Indien de vrijstellingsmogelijkheden niet van toepassing zijn, kan er in bepaalde gevallen een ontheffing verkregen worden op grond van artikel 75 lid 3 Ffwet. In het geval van tijdelijke natuur kan de ontheffing worden verleend op grond van de bijdrage die tijdelijke natuur levert aan duurzame instandhouding van de inheemse flora en fauna in Nederland (artikel 2, lid 3, onder b Vrijstellingsbesluit Ffwet). Uit onderzoek blijkt namelijk dat de populatie van een aantal soorten blijvend groeit door tijdelijke natuur, ook als het tijdelijke natuurgebied weer verwijderd is. Volgens hetzelfde onderzoek ondervindt geen enkele beschermde soort negatieve gevolgen van tijdelijke natuur.¹¹⁹

De grondeigenaar vraagt de ontheffing aan bij het Ministerie van EL&I. Dit gebeurt voordat de tijdelijke natuur wordt gerealiseerd. De grondeigenaar vraagt alvast toestemming voor het verwijderen van soorten uit categorie 2 en 3 (voor categorie 1 geldt immers een algemene vrijstelling) op het moment dat hij de bestemming van de grond wil realiseren. Aangezien de ontheffing per soort moet worden aangevraagd, dient de aanvrager van te voren in te schatten voor welke soorten er een kans bestaat dat ze zich op het terrein vestigen.¹²⁰ De ontheffing kent een looptijd van 10 jaar. Dit is gelijk aan de maximale periode dat een bestemming op een terrein kan rusten, zonder dat deze bestemming daadwerkelijk gerealiseerd is. De geldigheidsduur van de ontheffing kan worden verlengd als de geldigheidsduur van de bestemming ook wordt verlengd.¹²¹

Zorgplicht

Wanneer bekend is dat de bestemming van het terrein gerealiseerd gaat worden, kan het tijdelijke natuurgebied worden opgeruimd. Hierbij moet wel de algemene zorgplicht van artikel 2 Ffwet in acht worden genomen. Dit betekent dat schade aan dieren en planten zoveel mogelijk moet worden voorkomen en in ieder geval tot een minimum moet worden beperkt. De precieze voorwaarden per geval zullen in de ontheffing zelf worden gesteld.¹²²

De Omgevingswet en het project Tijdelijke Natuur

Het blijkt nu nog moeilijk te zeggen hoe tijdelijke natuur vorm zal krijgen in de Omgevingswet. Dit heeft onder mee te maken met de komst van de nieuwe Natuurbeschermingswet. Het is de vraag wat de doorwerking van de Flora- en Faunawet wordt in de Natuurbeschermingswet en daarna is het ook weer de vraag hoe de Natuurbeschermingswet doorwerkt in de Omgevingswet (N. Beun, persoonlijke mededeling, 14 mei 2014).

¹¹⁹ W. Helmer e.a., *Tijdelijke Natuur, Permanente Winst*, ARK Natuuronderzoek in opdracht van InnovatieNetwerk, p. 18 e.v.

¹²⁰ J. Reker & W. Braakhekke, *Concept Beleidslijn tijdelijke Natuur*, Bureau Stroming in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, p. 14.

¹²¹ J. Reker & W. Braakhekke, *Concept Beleidslijn tijdelijke Natuur*, Bureau Stroming in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, p. 16.

¹²² J. Reker & W. Braakhekke, *Concept Beleidslijn tijdelijke Natuur*, Bureau Stroming in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, p. 16.

Het is wel al duidelijk dat tijdelijke natuur in ieder geval een plaats krijgt in de nieuwe natuurbeschermingswet. Het concept wordt opgenomen in het wetsvoorstel. Hiermee wordt tijdelijke natuur verankerd in de natuurwetgeving (N. Beun, persoonlijke mededeling, 14 mei 2014). Met de opname van de natuurwetgeving in de Omgevingswet zal tijdelijke natuur daar logischerwijs ook een plek in krijgen. Het is echter nog niet te voorspellen waar en op welke manier dit gaat gebeuren.

De heer Beun is van mening dat de Omgevingswet weinig zal veranderen voor tijdelijke natuur. 'Er is een beleidslijn tijdelijke natuur van het ministerie van EZ. Daarin is vastgelegd wanneer en op welke manier er een ontheffing verleend kan worden. Ik denk niet dat de nieuwe wet daar heel veel veranderingen of verbeteringen voor gaat opleveren. Je kunt nu een ontheffing tijdelijke natuur aanvragen en ik ga ervan uit dat je dat over een aantal jaar nog steeds kunt, maar dan op een vereenvoudigde manier. Hier veranderen de nieuwe Natuurbeschermingswet en de Omgevingswet naar mijn idee niets aan.'

De rol van natuur- en milieuorganisaties

Binnen het project wordt door een groot aantal partijen samengewerkt. Op het niveau van het volledige project is er de Green Deal. De Green Deal is een initiatief van de Rijksoverheid. Bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties kunnen hier hun duurzame initiatieven aanmelden, waarna in samenwerking met de overheid wordt bekeken hoe het project mogelijk gemaakt kan worden. De ondersteuning van de overheid kan onder andere tot uiting komen in het toegang geven tot de kapitaalmarkt en het veranderen van wet- en regelgeving.¹²³ In het geval van het project Tijdelijke Natuur werken het Ministerie van EZ, het Ministerie van IenM (Infrastructuur en Milieu), De Twaalf Landschappen, Haven Amsterdam, Groningen Seaports, de Vlinderstichting, Roelofs Projectontwikkeling, Cascade en InnovatieNetwerk samen binnen de Green Deal (N. Beun, persoonlijke mededeling, 14 mei 2014).

Naast de Green Deal zijn er ook samenwerkingsverbanden op het niveau van individuele terreinen. Volgens de heer Beun liggen hier voornamelijk de kansen voor natuur- en milieuorganisaties, zowel nu als na invoering van de Omgevingswet: 'Op het moment dat een grondeigenaar een ontheffing heeft kan hij zijn natuurafwerend beheer staken, maar elke vorm van beheer of inrichting is daarna helemaal vrijwillig en afhankelijk van de grondeigenaar zelf. De grondeigenaar is dus ook niet verplicht om een samenwerking met een natuur- of landschapsorganisatie aan te gaan. Wij adviseren grondeigenaren wel om dat te doen omdat dergelijke organisaties een belangrijke rol kunnen spelen in de communicatie over het terrein. Zij kunnen daar bijvoorbeeld excursies organiseren en ze kunnen ook een rol kunnen spelen als de tijdelijke natuur uiteindelijk weggehaald gaat worden. Vanuit de positie van een Natuur- en Milieufederatie levert dit ook winst op. Het is namelijk een goede manier om ecologische winst te boeken die heel weinig geld kost. Het is een goed voorbeeld van subsidievrije natuur die ontwikkeld kan worden zonder dat overheden daar ook een zware rol in moeten spelen.'

Op projectniveau ziet de heer Beun een ambassadeursrol voor natuur- en milieuorganisaties voor zich: 'De organisaties kunnen binnen hun eigen achterban optreden als ambassadeur voor het idee. Heel recent hebben we in het noorden nog een bijeenkomst gehad waarin de drie noordelijke Natuur- en Milieufederaties optraden als organisator om zo aan hun achterban het concept tijdelijke natuur uit te leggen. Natuur- en Milieufederatie Utrecht heeft onlangs ook een bijeenkomst

¹²³ Rijksoverheid.nl, geraadpleegd: 23 mei 2014 < <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal/rol-van-rijk-bij-green-deals>>

georganiseerd om grondeigenaren enthousiast te krijgen over het concept. Je kunt dus als organisatie als ambassadeur optreden en je kunt proberen grondeigenaren die je kent te stimuleren om een ontheffing tijdelijke natuur aan te vragen om daarmee ecologische winst te boeken.'

Uitkomst casestudy

Hoewel het nog niet met zekerheid te zeggen is, lijkt het erop dat de situatie voor tijdelijke natuur vrijwel gelijk blijft na invoering van de Omgevingswet. Tenzij de Flora- en Faunwet ingrijpend gewijzigd wordt blijft het systeem van ontheffingen gelijk. Het project Tijdelijke Natuur biedt zeker kansen voor een grotere betrokkenheid van natuur- en milieuorganisaties, de invoering van de Omgevingswet heeft hier echter naar alle waarschijnlijkheid geen invloed op.

Analyse

Verschillen in planvormen en procedure

Voor de overzichtelijkheid heb ik de vergelijking tussen de planvormen en procedures in de huidige situatie en de planvormen en procedures in de Omgevingswet gemaakt in hoofdstuk 2. Per paragraaf heb ik een kort overzicht gegeven van de belangrijkste verschillen tussen de huidige en de toekomstige situatie. Dit maakt het voor de lezer makkelijker om snel de vergelijking te kunnen maken.

Aan te passen proactieve werkzaamheden

De aan te passen proactieve werkzaamheden zijn beschreven in paragraaf 3 van hoofdstuk 3. Uit het onderzoek blijkt dat over de proactieve werkzaamheden nog niet kan worden gezegd hoe de organisatie deze moet aanpassen. De reden hiervoor is dat de Omgevingswet hier geen regulering voor kent. De invloed van de Omgevingswet op de proactieve werkzaamheden van de organisatie moet blijken uit gemeentelijk en provinciaal beleid.

Aan te passen reactieve werkzaamheden

De aan te passen reactieve werkzaamheden zijn weergegeven in paragraaf 4 van hoofdstuk 3. Over deze werkzaamheden is meer concrete informatie te geven dan over de proactieve werkzaamheden. Paragraaf 4 van hoofdstuk 3 bevat een overzicht per kerninstrument van de Omgevingswet met de daarbij behorende mogelijke acties van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe. Zie ook bijlage 5 voor een beknopt overzicht.

Kennis binnen de organisatie

Uit de interviews komt een gebrek aan kennis naar voren over de Omgevingswet. De organisatie heeft deze kennis nodig voor zowel de eigen ruimtelijke werkzaamheden als voor het voorlichten van samenwerkingspartners en de bij hen aangesloten organisaties. Aangezien de Omgevingswet – volgens de huidige planning – pas in 2018 in werking treedt is deze kennis niet onmiddellijk noodzakelijk. Ik zal enkele aanbevelingen doen over de geschikte momenten om kennis op te doen en over te brengen.

De rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij de ondersteuning van private initiatieven

Uit de casestudy blijkt dat er zeker een rol voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe is weggelegd bij dergelijke projecten, maar dat de Omgevingswet daar niet direct van invloed op is. Het lijkt erop dat het project 'Tijdelijke Natuur' ongewijzigd blijft onder respectievelijk de nieuwe Natuurbeschermingswet en de Omgevingswet.

Conclusies

Proactieve werkzaamheden van de organisatie

Het is nog niet te zeggen welke invloed de komst van de Omgevingswet heeft op de proactieve werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe. De reden hiervoor is dat de Omgevingswet een kaderwet is. De wet geeft het kader voor nieuwe procedures en planvormen, die inhoudelijk in andere soorten wetgeving (AMvB's, provinciaal beleid, gemeentelijk beleid etc.) moeten worden uitgewerkt. Buiten het wettelijk kader om wordt de voorbereiding van plannen, verordeningen en dergelijke geregeld op gemeentelijk niveau, veelal door middel van een inspraakverordening. Aangezien de Omgevingswet –volgens de huidige planning- pas in 2018 zal worden ingevoerd, is er nog geen beleid op gemaakt.

Reactieve werkzaamheden van de organisatie

De huidige planvormen en procedures gaan verdwijnen en er komen nieuwe voor in de plaats. Hierdoor verandert er het een en ander aan de momenten waarop de Natuur- en Milieufederatie Drenthe zienswijzen kan indienen en in bezwaar en beroep kan gaan. De mogelijkheden hiertoe zijn beschreven in hoofdstuk 3. Voor een kort overzicht van deze mogelijkheden wil ik verwijzen naar het schema in bijlage 5.

Kennis

Uit de interviews met medewerkers van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe komt met namen naar voren dat er binnen de organisatie een gebrek aan kennis is over de Omgevingswet. De medewerkers hebben soms wel enige kennis over de hoofdlijnen, maar geen van hen weet goed wat de invoering van de wet inhoudt. Ook komt uit de interviews naar voren dat er verkeerde ideeën bestaan over wat de Omgevingswet precies inhoudt.

Uit het interview met een van de belangrijkste samenwerkingspartners van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe blijkt dat daar ook weinig kennis is over de betekenis van de komst van de Omgevingswet voor de eigen organisatie. Er is wel behoefte aan deze kennis.

De rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij de ondersteuning van private initiatieven

De Omgevingswet brengt nieuwe planvormen en procedures met zich mee. Globaal is te zeggen hoe deze eruit komen te zien, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2. Hoe de vernieuwingen invloed gaan hebben op de rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij de ondersteuning van private initiatieven is dan ook alleen globaal te beoordelen. De samenwerking tussen overheid en private partners wordt gestimuleerd door de Omgevingswet, maar is niet nieuw. Uit de casestudy 'Tijdelijke Natuur' blijkt dat in de huidige situatie ook ruimte is voor samenwerking en vernieuwende initiatieven. De initiatiefnemer van het project is zelfs van mening dat de Omgevingswet hier hoogstwaarschijnlijk geen enkele invloed op zal hebben.

Veel hangt af van de invulling van de kaders in AMvB's. De programmatische aanpak, het projectbesluit en het zo veel mogelijk reguleren van activiteiten door middel van algemene regels zouden kansen kunnen bieden voor private initiatieven, mits de voorwaarden hiervoor in de AMvB's het ook daadwerkelijk makkelijker maken om initiatieven te ontplooiën.

Aanbevelingen

Proactieve werkzaamheden van de organisatie

Wat betreft de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet voor de proactieve werkzaamheden van de organisatie is vervolgonderzoek gewenst. Indien de wettekst wat dat betreft blijft zoals hij nu is (geen eisen aan de voorbereiding van plannen buiten de Awb om) valt er pas concreet iets te zeggen als er nieuw provinciaal en gemeentelijk beleid is met betrekking tot vooroverleg, inspraak etc. Op het moment dat dit beleid aanwezig is kan hier een onderzoek naar worden uitgevoerd.

Reactieve werkzaamheden van de organisatie

Voor zover mogelijk heb ik de wijzigingen wat betreft de reactieve werkzaamheden van de organisatie in beeld gebracht. Zoals eerder vermeld zal moeten worden bekeken of de definitieve wettekst afwijkt van de conceptwettekst waar mijn onderzoek op gebaseerd is. Wanneer er wijzigingen zijn aangebracht die invloed hebben op de reactieve werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe zullen mijn bevindingen moeten worden aangepast.

Kennis

Wanneer de definitieve wettekst bekend is (behandeling in de Tweede Kamer staat op de planning voor juni) moet een inventarisatie worden gemaakt van de verschillen met de conceptwettekst die ik nu onderzocht heb. Mijn bevindingen zullen moeten worden aangepast aan de veranderingen die zijn aangebracht in de definitieve wettekst. Daarna kan de organisatie aan de hand hiervan beginnen met voorlichting over de Omgevingswet. Aangezien de Omgevingswet pas in 2018 wordt ingevoerd heeft dit niet veel haast, maar het is wel van belang dat de medewerkers van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe ruim op tijd op de hoogte zijn van de nieuwe kaders. Dit om onrust te voorkomen binnen de organisatie zelf en om hun voorlichtingsrol te kunnen vervullen ten opzichte van hun samenwerkingspartners en de bij hen aangesloten organisaties.

De voorlichting over de Omgevingswet aan Het Drentse Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten kan in principe ook beginnen nadat het wetsvoorstel in behandeling is geweest bij de Tweede Kamer, maar kan beter worden uitgesteld tot de AMvB's er zijn. Dan kan de Natuur- en Milieufederatie Drenthe meer concrete informatie geven aan hun samenwerkingspartners. Om deze informatie te verkrijgen kan de organisatie het beste nog een onderzoek laten uitvoeren naar de Omgevingswet (voortbordurend op mijn onderzoek) waarin de toepassing en de consequenties van de inhoud van de AMvB's wordt behandeld.

De voorlichting van het RO-netwerk en de bij de federatie aangesloten organisaties kan het beste worden uitgesteld tot –uitgaande van de huidige planning- 2017. Het RO-netwerk en de organisaties zijn heel concreet en praktijkgericht bezig met plannen en procedures en hebben behoefte aan informatie die ook heel concreet en praktijkgericht is en die bovendien toegespitst is op de provincie Drenthe en de gemeenten binnen deze provincie. Dergelijke informatie wordt pas in een later stadium bekend. Dit alles wil niet zeggen dat het RO-netwerk en de organisaties niet alvast (na behandeling in de Tweede kamer) op de hoogte gesteld kunnen worden van het feit dat er veranderingen aan zitten te komen en hoe deze er globaal uit komen te zien. Een vroege kennismaking zorgt voor een beter overzicht in een later stadium. Het echte instrueren en het verschaffen van specifiek voor de eerdergenoemde groeperingen relevante kennis zal echter nog een aantal jaren moeten wachten.

De organisatie kan op verschillende plekken kennis vergaren. Bijlage 6 bevat enkele tips en aandachtspunten voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe met betrekking tot het verzamelen van informatie en de inhoud en uitwerking van de Omgevingswet.

De rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij de ondersteuning van private initiatieven

Of de Omgevingswet daadwerkelijk veel gaat veranderen aan de rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe bij de ondersteuning van private initiatieven zal moeten blijken uit de AMvB's en provinciaal en gemeentelijk beleid. De doelen en kaders van de Omgevingswet wijzen erop dat het makkelijker wordt om initiatieven te ontplooien, hoe dit tot uiting komt in de praktijk is echter nog niet bekend. Ook om deze reden is vervolgonderzoek geboden.

Bronnenlijst

Boeken

Auteur onbekend 2008

Auteur onbekend, *Zakboekje ruimtelijke ordening*, Deventer: Kluwer 2008.

Boeve & Groothuijse 2013

M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2013.

Kistenkas 2012

F.H. Kistenkas, *Recht voor de groenblauwe ruimte*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers 2012.

Van Schaaijk 1990

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Struiksma 2008

J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2008.

Parlementaire stukken

Memorie van Toelichting Omgevingswet

Ontwerp Omgevingswet, Mvt.

Artikelsgewijze toelichting Omgevingswet

Ontwerp Omgevingswet, Artikelsgewijze toelichting.

Memorie van Toelichting Waterwet

Kamerstukken II 2006-07, 30 818, nr. 3.

Elektronische bronnen

F.P.C.L. Tonnaer, *Geregeld beter of beter geregeld? De programmatische aanpak als nieuw instrument in het omgevingsrecht*, 18 maart 2014

< <http://www.ou.nl/web/rechtswetenschappen/geregeld-beter-of-beter-geregeld> >

‘Hoe staat het met de Omgevingswet?’, *vng.nl* 10 maart 2014,

<<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet-incl-chw/nieuws/hoe-staat-het-met-de-omgevingswet>>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad omgevingsvisie*, april 2013

<<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad Omgevingswet: De belangrijkste veranderingen*, april 2013 <<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Informatieblad projectbesluit*, april 2013
<<https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/9262692/publicaties-eenvoudig-beter>>

'Toetsversie Omgevingswet gaat formele consultatieronde in', *rijksoverheid.nl* 28 februari 2013,
<<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/02/28/toetsversie-omgevingswet-gaat-formele-consultatieronde-in.html>>

Website kenniscentrum InfoMil
<<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterwet/organisatie/toezicht-hoger-gezag-0/#Aanwijzingen>>

Website Innovatienetwerk
<<http://www.innovatienetwerk.org/nl/concepten/view/38/TijdelijkeNatuur.html>>

Website Natuur- en Milieufederatie Drenthe
<<http://www.nmfdrenthe.nl>>

Website Rijksoverheid
<<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>>
< <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal/rol-van-rijk-bij-green-deals>>

Overige geraadpleegde stukken

Natuur- en Milieufederatie Drenthe, *Werkplan en productbegroting 2014*.

Natuur- en Milieufederatie Drenthe, *Stroomschema ruimtelijke plannen gemeenten*.

J. Reker & W. Braakhekke, *Concept Beleidslijn tijdelijke Natuur*, Bureau Stroming in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

W. Helmer e.a., *Tijdelijke Natuur, Permanente Winst*, ARK Natuuronderzoek in opdracht van InnovatieNetwerk.

Bijlage 1: Interview Judith van den Berg

Ik wil graag beginnen met enkele vragen over je rol en functie binnen de organisatie

Kun je me vertellen wat je functie bij de Natuur- en Milieufederatie in hoofdlijnen inhoudt?

Ik ben programmaleider Groene Ruimte: dat wil zeggen dat ik het werkveld Groene Ruimte moet leiden. Het werkveld Groene Ruimte beslaat in feite het ruimtelijke werk, oftewel werk op het gebied van natuur, landschap, milieubeleid voor de landbouw en allerlei ruimtelijke ontwikkelingen. Groene Ruimte houdt zich met name bezig met ontwikkelingen op het gebied van natuur en landschap dan wel ontwikkelingen die daar effect op kunnen hebben, dus het werkveld ligt met name in het landelijk gebied, buiten de bebouwde kom.

Binnen het werkveld behandel ik in de breedte de onderwerpen waar Groene Ruimte zich mee bezighoudt en specifiek in relatie tot ruimtelijke ordening ben ik projectleider van 'Ruimtelijke Ordening'. Dit is een project waarbij we in samenwerking met Het Drentse Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten inbreng leveren bij ruimtelijke plannen. Het gaat dan met name om gemeentelijke bestemmingsplannen en bijvoorbeeld de provinciale omgevingsvisie. In principe is het zo dat wij op de plannen reageren en dat afstemmen met de terreinbeheerders. We reageren dan ook namens hen.

Mijn taak is het scannen van wat er gepubliceerd wordt in de Staatscourant en het selecteren van de voor ons relevante plannen. Als ik denk dat wij een reactie moeten geven dan sluis ik dit tegenwoordig meestal door naar Pim, hij schrijft op dit moment meestal de reacties. Eerder deed ik dit zelf ook, maar ik heb hier op het moment minder tijd voor.

Tot slot ben ik betrokken bij het RO-netwerk. Dit is ons provinciale netwerk van mensen die om persoonlijke of professionele redenen geïnteresseerd zijn in ruimtelijke ordening. We hebben deze mensen ingedeeld per gemeente en zij informeren ons over belangrijke ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening binnen hun gemeente. Ook bieden we hen ondersteuning, wanneer zij inbreng willen leveren in ruimtelijke plannen van hun gemeente.

Wat is je specialisme?

Ik ben meer generalist. Ik heb milieuhygiëne gestudeerd in Wageningen en daarbinnen heb ik me gespecialiseerd in natuurbeheer, bodemscheikunde en planologie. In feite is het werk wat ik nu doe ook een mengeling van planologie, natuurbeheer en milieu. Ik heb hiervoor bij een adviesbureau gewerkt waar ik ook bestemmingsplannen gemaakt dus ik ben inmiddels ook aardig thuis in de ruimtelijke ordening.

Passen jouw werkzaamheden meer binnen de proactieve of meer binnen de reactieve rol van de organisatie?

Beide. Het bestemmingsplanwerk is heel erg reactief maar we proberen ook steeds meer zaken proactief aan te pakken. Zo hebben we samen met LTO Noord een aanpak ontwikkeld voor hoe je schaalvergroting bij melkveebedrijven zou kunnen inpassen in het landschap. Daar hebben we twee brochures over uitgebracht en we proberen gemeenten zover te krijgen dat ze die aanpak overnemen. Deze aanpak is al opgenomen in de laatste omgevingsvisie.

Ook hebben we samen met LTO een 'Ruimte voor Ruimte-aanpak' ontwikkeld die is overgenomen als voorbeeldregeling. Het is dus een beetje een combinatie van proactief en reactief. Dit is wel een duidelijke verandering in de organisatie geweest. Twintig jaar geleden deden we veel meer op reactief gebied dan nu. Je bereikt toch meer met proactief werk. Zelf met goede ideeën komen heeft meer effect dan alleen maar zeggen hoe het niet moet.

Wat zijn je belangrijkste werkzaamheden / projecten met betrekking tot de proactieve rol van de organisatie?

Dat wisselt elk jaar. Op het moment ben ik bezig met 'Duisternis bewust belicht'. Melkveehouderijen stoten steeds meer licht uit omdat de stallen steeds opener worden en de verlichting lang aanblijft. We gaan samen met LTO Noord aan de slag om te zorgen dat de lichthinder minder wordt. Vervolgens is het de bedoeling dat gemeenten daar ook voorschriften voor gaan opstellen als zij vergunningen gaan verlenen. Het plan voor dit project ligt klaar maar de financiering is nog niet rond.

Een ander voorbeeld is de uitvoering van de Beekdalenpilot. Hiervoor hebben wij samen met LTO gepleit. De provincie heeft daarop, met inbreng van ons, een beekdalenvisie opgesteld. Wij proberen hier het natuur- en milieubelang zoveel mogelijk in te krijgen om te voorkomen dat dit uiteindelijk afgezwakt wordt. Die neiging is er wel, want het heeft grote impact op de landbouw.

Wat zijn je belangrijkste werkzaamheden / projecten met betrekking tot de reactieve rol van de organisatie

Wat een beetje op het grensvlak zit is het ammoniakbeleid. Als je als veehouderij wilt uitbreiden heb je een natuurbeschermingswetvergunning nodig. Dit is de laatste tijd erg moeilijk. Eigenlijk zijn alle Natura 2000-gebieden overbelast qua stikstof, dus eigenlijk zou je in de buurt van een natuurgebied niet kunnen uitbreiden als veehouder. Er wordt al jaren gewerkt aan de PAS, maar dit is nog steeds niet gerealiseerd. Toen Bleker staatssecretaris werd en er enorm werd bezuinigd op de natuur hebben wij samen met Het Drentse Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en LTO een groenmanifest voor Drenthe opgesteld. Dit ging over twee onderwerpen: De EHS en ammoniakbeleid gerelateerd aan de verlenging van Natuurbeschermingswetvergunningen. Wij hebben een kader opgesteld voor de provincie voor de verlening van Natuurbeschermingswetvergunningen. Dit kader is overgenomen door Gedeputeerde Staten; alleen is de uitvoering niet helemaal volgens afspraak gegaan. De voorstellen die wij hadden gedaan over monitoring werden bijvoorbeeld helemaal niet gehanteerd. Op een gegeven moment bleek dan ook dat de provincie geen zicht meer had op de door hen verleende vergunningen. Toen hebben wij vervolgens met dezelfde partners en de provincie weer een nieuw beleidskader opgesteld. Dit is door de provincie dit jaar ook vastgesteld en het wordt op dit moment uitgevoerd. Dit is deels proactief en deels reactief. We zijn namelijk weer in beweging gekomen omdat het bij de provincie uit de hand liep.

Het echte reactieve werk is het reageren op besluiten. Wanneer de provincie bijvoorbeeld een Natuurvisie vaststelt dan kunnen wij hierop reageren. We schrijven ook brieven naar Provinciale Staten wanneer we willen dat ons standpunt meegenomen wordt bij de behandeling van bepaalde onderwerpen. Dit gaat veelal over onderwerpen op het gebied van natuur en ruimte.

De volgende vragen zijn bedoeld om een goed beeld te krijgen van de organisatie

Wat zijn volgens jou de kernactiviteiten van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Het blijft altijd moeilijk om uit te leggen aan buienstaanders wat wij doen. Beleidsbeïnvloeding op het gebied van natuur, milieu en landschap is het grootste deel van ons werk. Verder willen wij

handelingsperspectief bieden aan burgers, bedrijven en overheden om duurzamer te leven. Onze functie als federatie brengt met zich mee dat wij optreden als een soort koepel voor de aangesloten organisaties.

Welke maatschappelijke rollen vervult de Natuur- en Milieufederatie Drenthe volgens jou? (inspireren, mobiliseren, faciliteren)

Inspireren doen we zeker. Wij faciliteren de bij ons aangesloten groepen ook als zijnde een federatie. Verder behartigen wij de belangen van natuur, milieu en landschap. Wij treden hierbij op als spreekbuis voor wat zelf geen stem heeft. Agenderen is ook een belangrijke rol die wij vervullen. Wij willen duurzaamheid beter op de kaart krijgen. Naar het publiek toe vervullen wij ook nog de rol van vraagbaak. Mensen kunnen bij ons terecht voor informatie over natuur, milieu, landschap en duurzaamheid. Voor onze samenwerkingspartners treden we op als coördinator. Wanneer we willen reageren op een plan en dit is ook in het belang van Het Drentse Landschap, Staatsbosbeheer en/of Natuurmonumenten dan stemmen we dit onderling af. Wij leiden dit proces en zorgen ook voor de uiteindelijke reactie namens de terreinbeheerders.

Wat zijn volgens jou de toekomstambities van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe op jouw vakgebied?

Wij werken aan een mooi en duurzaam Drenthe. Het realiseren hiervan in samenwerking met anderen is onze ambitie.

De volgende vragen gaan over de Omgevingswet en de invloed daarvan op de werkzaamheden van de NMF Drenthe

Hoeveel weet je op dit moment over de inhoud van de Omgevingswet?

Ik weet de grote lijnen. Er wordt een groot aantal wetten geïntegreerd in de Omgevingswet en de huidige planvormen gaan verdwijnen en worden vervangen door andere planvormen. Ik weet ook dat de gemeente het belangrijkste loket blijft als het gaat om de zorg voor de fysieke leefomgeving en dat de wet is gericht op integraal beleid en samenwerking.

Welke activiteiten van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe worden volgens jou beïnvloed door de komst van de Omgevingswet?

Dat is met name ons ruimtelijke werk, oftewel de inbreng die wij bij ruimtelijke planvorming leveren. Daar gaat vast wel iets veranderen, maar ik heb het idee dat dit niet heel ingrijpend is. Ik denk wel dat het kansen oplevert voor natuur en milieu dat de plannen integraal worden en dat natuur, milieu, water en ruimtelijke ordening niet meer als aparte onderdelen worden behandeld. Ik weet alleen niet of we deze kansen ook kunnen verzilveren. Ik ben erg benieuwd in hoeverre het integrale beleid en de uitnodigingsplanologie in de praktijk van de grond gaan komen.

Ik denk dat de komst van de Omgevingswet vergelijkbaar is met de overgang van de aparte vergunningen zoals bouw en milieu naar de integrale omgevingsvergunning. Is daar in de praktijk nou zoveel door veranderd? In ieder geval niet voor de buitenwacht. Inhoudelijk is de beoordeling ongeveer hetzelfde gebleven.

Wat voor mij nog niet geheel duidelijk is, is of er iets gaat veranderen aan de termijnen voor het indienen van zienswijzen, bezwaar en dergelijke. Verder vraag ik me af of het gemeentelijk

omgevingsplan gezien de omvang hiervan wel leesbaar blijft en of het nog wel te doen is om zo'n plan te beoordelen binnen de daarvoor gestelde periode.

Heeft de komst van de Omgevingswet volgens jou ook gevolgen voor de organisaties waarmee de Natuur- en Milieufederatie Drenthe samenwerkt?

Indirect wel, maar aangezien wij voor die organisaties het ruimtelijke werk doen heeft het de meeste gevolgen voor ons. Als terreinbeheerder kunnen ze wel te maken krijgen met de nieuwe procedures wanneer ze bijvoorbeeld een stuk grond als natuurgebied gaan inrichten. Hier komt het bestemmingsplan bij kijken en er wordt een omgevingsvergunning voor afgegeven. Dat soort procedures zullen dan wat anders voor hen gaan.

Heeft de komst van de Omgevingswet volgens jou ook gevolgen voor de wijze waarop de Natuur- en Milieufederatie Drenthe burgers en (belangen)groepen het beste kan adviseren/ondersteunen?

Ons RO-netwerk moet geïnstrueerd worden over de veranderingen, maar verder in principe niet. Zodra er duidelijkheid is over hoe alles er straks precies uit komt te zien gaan we een provinciale bijeenkomst organiseren om mensen te informeren over wat er gaat gebeuren en wat dat betekent.

De meeste van onze activiteiten op het gebied van ondersteuning van duurzame initiatieven, zoals het promoten van en informeren over duurzame energie, bevatten geen ruimtelijke component. De Omgevingswet heeft hier dus geen invloed op.

Welke directe invloed hebben de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt op je eigen werkzaamheden?

We moeten straks als de Omgevingswet helemaal klaar is overwegen of wij ons werk op dezelfde manier kunnen blijven doen. We zullen dan in overleg met Staatsbosbeheer, het Drentse Landschap en Natuurmonumenten kijken of we bepaalde dingen misschien anders moeten gaan doen. Wat dat betreft kan de Omgevingswet invloed hebben op mijn werkzaamheden, maar dat weten we eigenlijk nog niet.

Welke informatie over de Omgevingswet is voor jou van belang in verband met je eigen werkzaamheden?

Wij werken voornamelijk op gemeentelijk niveau dus ik wil graag weten wat er op dit niveau verandert, en dan met name wat de nieuwe planvormen inhouden. Ook de mogelijkheden voor inbreng in de nieuwe procedures zijn voor mij belang.

Welke informatie over de Omgevingswet is volgens jou van belang voor de partijen waar de Natuur- en Milieufederatie Drenthe mee samenwerkt

Ik denk dat zij ongeveer dezelfde informatie willen hebben als wij.

Welke informatie is volgens jou van belang voor burgers en (belangen)groepen die te maken krijgen met de Omgevingswet?

Dezelfde informatie die voor ons en voor de terreinbeheerders van belang is, is ook van belang voor burgers en lokale groepen.

Welke kansen denk je dat de komst van de Omgevingswet biedt op het gebied van de proactieve rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

De integrale plannen kunnen kansen bieden omdat milieu en water beter geïntegreerd kunnen worden in ruimtelijke plannen.

Welke bedreigingen denk je dat de Omgevingswet met zich meebrengt op het gebied van de proactieve rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Dat weet ik nog niet. Het hangt er vanaf wat er in de praktijk van de doelen van de Omgevingswet terechtkomt.

Welke kansen denk je dat de komst van de Omgevingswet biedt op het gebied van de reactieve rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Ik denk dat ook hier de integrale plannen kansen kunnen bieden. Al de belangen van natuur en milieu beter opgenomen worden in de plannen betekent dat ook winst voor ons reactieve werk.

Welke bedreigingen denk je dat de Omgevingswet met zich meebrengt op het gebied van de reactieve rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

De omvang van de plannen kan een bedreiging opleveren. Als deze te omvangrijk worden kunnen wij ze niet goed meer beoordelen. Als de termijnen voor het geven van een reactie dan ook nog verkort worden is dit voor ons helemaal niet meer te doen.

Ik leg je tot slot vier stellingen voor. Zou je per stelling willen aangeven in hoeverre je het daarmee eens bent?

Mijn inschatting is dat de invoering van de Omgevingswet weinig tot niets verandert aan de werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe.

Dat vind ik iets te stellig. Ik zou er zelf van maken dat het minder invloed heeft dan we eerder dachten.

De ruimte die de Omgevingswet biedt voor gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gaat ten koste van de mogelijkheden voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe om procedures en plannen te beïnvloeden.

Ik ben er wel een beetje bang voor gezien het feit dat de Crisis- en Herstelwet er ook in wordt opgenomen, maar ik hoop dat het niet zo is.

De Omgevingswet maakt het voor burgers en kleine groeperingen makkelijker om zelf initiatieven te ontplooiën.

Dat is natuurlijk wel het idee, maar er moet nog uit de praktijk blijken of dit ook daadwerkelijk zo is.

De Omgevingswet biedt te veel ruimte voor ontwikkeling en gebruik ten opzichte van bescherming en behoud

Dat idee heb ik niet. Er wordt in de wet wel gezocht naar een balans. De huidige planvormen zijn erg gericht op het vastleggen van een bestaande situatie en niet zozeer op het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen. Er komt met de Omgevingswet dus waarschijnlijk wel meer ruimte voor

ontwikkeling en nieuwe initiatieven, maar dit kunnen natuurlijk ook initiatieven zijn op het gebied van natuur en milieu.

Bijlage 2: Interview Pim Brocades Zaalberg

Ik wil graag beginnen met enkele vragen over je rol en functie binnen de organisatie

Kun je me vertellen wat je functie bij de Natuur- en Milieufederatie in hoofdlijnen inhoudt?

Ik ben adviseur omgevingskwaliteit. Dat wil zeggen dat ik intern advies geef aan mijn collega's op het gebied van ruimtelijke ordening en andere aspecten van de fysieke leefomgeving. Extern adviseer ik ook groepen die met ruimtelijke ordening bezig zijn, bijvoorbeeld mensen die een bezwaarschrift willen opstellen. Deze functie is nieuw. Ik heb de functie sinds dit jaar dus ik moet er nog een beetje in groeien. Hiervoor was ik projectmedewerker. Ik draai naast mijn functie als adviseur ook nog mee in een aantal projecten op het gebied van duurzame energie.

Wat is je specialisme?

Van oorsprong ben ik ecooloog, bioloog en milieukundige. Ik doe hier ook al heel lang projecten op het gebied van milieu, waterbeheer en landschapsinrichting. Het echte ruimtelijke werk werd eerder altijd door anderen gedaan, daar ben ik me pas de laatste tijd in gaan verdiepen.

Passen jouw werkzaamheden meer binnen de proactieve of meer binnen de reactieve rol van de organisatie?

Op het ogenblik ben ik vooral bezig met reactief werk. Dat komt doordat mijn functie voor een groot deel bestaat uit het beoordelen van ruimtelijke plannen.

Wat zijn je belangrijkste werkzaamheden / projecten met betrekking tot de proactieve rol van de organisatie?

Ik ben op het moment samen met Het Drentse Landschap bezig met het opstellen van een natuurvisie voor het Hunzegebied. Er komen ook nog wat projecten aan op het gebied van energiebesparing, maar op dit moment draaien deze nog niet.

Wat zijn je belangrijkste werkzaamheden / projecten met betrekking tot de reactieve rol van de organisatie?

Ik beoordeel en reageer indien nodig op ruimtelijke plannen van de gemeenten, waterschappen en de provincie. In de praktijk gaat het veelal om bestemmingsplannen. In het verleden beoordeelden we ook vaak milieuvergunningen, maar dat komt de laatste jaren minder vaak voor.

De volgende vragen zijn bedoeld om een goed beeld te krijgen van de organisatie

Wat zijn volgens jou de kernactiviteiten van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Dat is tweeledig. Aan de ene kant is beleidsbeïnvloeding en advisering een kerntaak. Beleidsbeïnvloeding en advisering kun je heel breed opvatten. Je kunt hierbij denken aan het indienen van bezwaarschriften, het geven van adviezen en het plaatsnemen in adviescommissies. Het signaleren van problemen en deze op de agenda geplaatst krijgen, onze zogenaamde 'luis in de pels' functie, is ook een vorm van beleidsbeïnvloeding. Deze is de laatste jaren wel wat minder prominent geworden omdat mensen tegenwoordig meer doordrongen zijn van het belang van duurzaamheid en

een goede omgevingskwaliteit. Toch moeten er nog steeds dingen weer opnieuw op de agenda geplaatst worden, zoals bijvoorbeeld het gebruik van pesticiden door particulieren.

De andere kerntaak is het informeren van de inwoners van Drenthe over natuur- en milieuzaken en hen stimuleren om ook daadwerkelijk met natuur, milieu en duurzaamheid bezig te gaan.

Welke maatschappelijke rollen vervult de Natuur- en Milieufederatie Drenthe volgens jou? (inspireren, mobiliseren, faciliteren)

Wij maken het mogelijk voor mensen om bepaalde doelen te bereiken, wij hebben dus een duidelijke faciliterende rol. Ook stimuleren en mobiliseren wij mensen om zich actief met natuur en milieu bezig te houden.

Een andere belangrijke rol is het plaatsen van kritische kanttekeningen bij overheidsbeleid. Wij vertegenwoordigen hiermee de belangen van natuur en landschap, oftewel van dingen die zelf geen stem hebben. Dit is een belangrijke rol om te spelen, omdat er iemand moet zijn die dit op zich neemt. Natuur en landschap kunnen zelf hun belangen niet vertegenwoordigen.

Tot slot ligt er ook een rol voor ons als vraagbaak. Mensen kunnen ons bellen, waarbij wij ze advies geven of ze doorverwijzen naar de juiste instantie. We fungeren hierin als het ware als een soort milieutelefoon.

Wat zijn volgens jou de toekomstambities van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe op jouw vakgebied?

De ambitie is een ideale situatie op het gebied van natuur en milieu. De EHS is klaar en heel Drenthe is zelfvoorzienend in duurzame energie en natuur en landschap worden op een goede manier beschermd. Dat is waar wij uiteindelijk naar streven, maar daar zijn we natuurlijk nog lang niet. Het is natuurlijk niet gezegd dat we dit ooit bereiken, maar we proberen het wel.

De volgende vragen gaan over de Omgevingswet en de invloed daarvan op de werkzaamheden van de NMF Drenthe

Hoeveel weet je op dit moment over de inhoud van de Omgevingswet?

Niet heel veel, maar wel genoeg om te weten waar we naartoe gaan met de Omgevingswet. Ik heb een aantal informatiebijeenkomsten bijgewoond en ik heb de wet gelezen. Ik kan niet in een paar zinnen helder uitleggen wat de wet precies inhoudt en wat er verandert ten opzichte van de huidige situatie, maar globaal ben ik op de hoogte.

Welke activiteiten van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe worden volgens jou beïnvloed door de komst van de Omgevingswet?

Ik vind het moeilijk om deze vraag te beantwoorden. De planvormen die we nu kennen blijven in principe aanwezig, alleen in gewijzigde vorm. De verandering van de MER-procedure zou wel invloed kunnen hebben op onze werkzaamheden. Ik weet niet wat er precies verandert, maar het zou kunnen dat wij onze rol moeten aanpassen.

Het zou ook kunnen dat er dingen veranderen op het gebied van termijnen in procedures of het belanghebbendenbegrip, maar dat weet ik eigenlijk niet. We moeten zorgen dat we goed in beeld krijgen wat er precies verandert.

Het is ook belangrijk voor ons om te weten waar de nieuwe planvormen aan moeten voldoen. Hoe moet het eruit komen te zien en wat moet er allemaal instaan? Gemeenten besteden dit soort dingen meestal uit en dat resulteert vaak in slordige plannen. Wij moeten er dus heel kritisch op zijn of zo'n plan wel voldoet. Dit zou veel werk voor ons kunnen opleveren, vooral als alle gemeenten tegelijkertijd nieuwe plannen gaan opstellen.

Heeft de komst van de Omgevingswet volgens jou ook gevolgen voor de organisaties waarmee de Natuur- en Milieufederatie Drenthe samenwerkt?

Op dit gebied doen wij het werk voor ze, dus ik denk dat het wel meevalt. Wij stellen mede namens hen reacties op plannen op, dat zal niet veranderen. De nieuwe procedures leveren ons misschien veel meer werk op, maar de terreinbeheerders zullen hier niet veel van merken.

Heeft de komst van de Omgevingswet volgens jou ook gevolgen voor de wijze waarop de Natuur- en Milieufederatie Drenthe burgers en (belangen)groepen het beste kan adviseren/ondersteunen?

Wat wij allereerst willen is mensen goed informeren over de Omgevingswet en welke gevolgen de wet heeft voor hun eigen activiteiten. De ondersteuning zal dus allereerst bestaan uit het geven van informatie. Ik denk eerlijk gezegd niet dat de Omgevingswet verder invloed zal hebben op de manier waarop wij mensen ondersteunen, behalve als er iets zou veranderen aan het belanghebbendenbegrip. Als minder mensen belanghebbende zouden zijn zouden wij veel meer zelf bezwaarschriften moeten indienen in plaats van bezwaarschriften van anderen ondersteunen.

Het RO-netwerk moet ook geïnformeerd worden over de Omgevingswet, wij willen dit alleen niet in een te vroeg stadium doen. Dit soort groepen is vaak heel praktisch ingesteld en wil graag een overzicht van wat er gaat veranderen in heldere bewoordingen en zonder al te veel wetteksten. Naar aanleiding van jouw onderzoek zouden we kunnen gaan beginnen met het informeren van het RO-netwerk over de komst van de Omgevingswet.

Welke directe invloed hebben de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt op je eigen werkzaamheden?

Als planvormen veranderen heeft dat invloed op mijn werkzaamheden. Ik heb niet in beeld wat er precies allemaal verandert, maar het zou kunnen zijn dat plannen complexer worden zodat ze moeilijker te beoordelen zijn. De grootte van plannen is ook van belang. Als alle gemeentelijke plannen gebundeld worden tot één fors plan heeft dat invloed op mijn werk omdat ik dan ineens veel meer tegelijk moet beoordelen. Misschien moeten de terreinbeheerders dan ook een deel van de werkzaamheden op zich nemen.

Welke informatie over de Omgevingswet is voor jou van belang in verband met je eigen werkzaamheden?

De informatie die ik zelf heb proberen samen te vatten in de door mij gemaakte tabel. Dus de veranderingen in de procedures en de inhoud van de verschillende planvormen. Als ik dat weet ben ik een heel eind.

Welke informatie over de Omgevingswet is volgens jou van belang voor de partijen waar de Natuur- en Milieufederatie Drenthe mee samenwerkt

Ik denk dat de terreinbeheerders geïnteresseerd zijn op de invloed van de nieuwe wet op hun gebieden. Hoe de MER-procedure eruit komt te zien is belangrijk voor hen als initiatiefnemer.

Welke informatie is volgens jou van belang voor burgers en (belangen)groepen die te maken krijgen met de Omgevingswet?

De groepen moeten vooral weten wat er precies gaat veranderen en wat voor hen van belang is. Als er bijvoorbeeld een nieuwe Omgevingsvisie komt moeten ze weten waar ze op moeten letten bij het lezen van zo'n plan.

Welke kansen denk je dat de komst van de Omgevingswet biedt op het gebied van de proactieve rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Ik denk dat de kansen vooral liggen op het gebied van ontwikkelingsplanologie. Als projecten makkelijker van de grond komen kan dat zowel in ons nadeel als in ons voordeel werken. Als we zelf iets willen initiëren is het natuurlijk mooi als dit makkelijker kan dan nu.

Welke bedreigingen denk je dat de Omgevingswet met zich meebrengt op het gebied van de proactieve rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Eigenlijk hetzelfde als de kansen. Projecten die een negatief effect hebben op natuur en milieu kunnen straks misschien ook makkelijker van de grond komen. Als de bezwaar- en beroepsmogelijkheden dan ook nog ingeperkt worden levert dat wel een bedreiging voor ons op.

Welke kansen denk je dat de komst van de Omgevingswet biedt op het gebied van de reactieve rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Ik weet niet of de Omgevingswet kansen biedt. Ik heb niet het idee dat het er qua inspraak en dergelijke veel beter op wordt. Het is wel de bedoeling dat het omgevingsrecht overzichtelijker wordt, maar ik weet niet of dat in de praktijk ook zo gaat uitpakken.

Welke bedreigingen denk je dat de Omgevingswet met zich meebrengt op het gebied van de reactieve rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Dat ligt heel erg aan de procedures. Als het zo is dat wij bijna geen rol meer kunnen spelen omdat we geen belanghebbende meer zijn of omdat de procedures ingrijpend verkort worden dan hebben we wel een probleem. Ik weet alleen niet of dit het geval is.

Ik leg je tot slot vier stellingen voor. Zou je per stelling willen aangeven in hoeverre je het daarmee eens bent?

Mijn inschatting is dat de invoering van de Omgevingswet weinig tot niets verandert aan de werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe.

Ik denk dat er op het gebied van de nieuwe planvormen wel iets veranderd, maar niet zo heel veel.

De ruimte die de Omgevingswet biedt voor gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gaat ten koste van de mogelijkheden voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe om procedures en plannen te beïnvloeden.

Dat gevoel heb ik wel, maar ik hoop natuurlijk dat het niet zo is. Als ik de toelichting bij de Omgevingswet lees dan zie ik vaak dingen over vereenvoudiging en versnelling staan. Dat wekt bij mij het vermoeden dat de wet veelal bedoeld is om het voor projectontwikkelaars makkelijker te maken om bepaalde ontwikkelingen snel door te zetten.

De Omgevingswet maakt het voor burgers en kleine groeperingen makkelijker om zelf initiatieven te ontplooien.

Dat denk ik wel. Als het voor grote ontwikkelingen makkelijker wordt, dan wordt het dat ook voor kleinere projecten. Hoe dat in de praktijk uitpakt weet ik niet. Het zou kunnen dat de proefprojecten daar meer duidelijkheid over bieden, maar als ik die zelf bekijk zie ik eigenlijk alleen projecten die onder de huidige wetgeving ook wel mogelijk zijn.

De Omgevingswet biedt te veel ruimte voor ontwikkeling en gebruik ten opzichte van bescherming en behoud

Dat gevoel heb ik, maar ik weet niet of dat juist is. Als vastgestelde omgevingswaarden heel makkelijk aan de kant mogen worden geschoven om bepaalde ontwikkelingen mogelijk te maken, dan is er te weinig ruimte voor bescherming en behoud.

Bijlage 3: Interview Reinder Hoekstra

Ik wil graag beginnen met enkele vragen over je rol en functie binnen de organisatie

Kun je me vertellen wat je functie bij de Natuur- en Milieufederatie in hoofdlijnen inhoudt?

Ik ben de directeur, dat is de hoofdlijn. De rol van de directeur bestaat onder andere uit het zorgen dat het beleid wordt ontwikkeld en vastgesteld. Verder is het operationaliseren van het beleid in de organisatie en de zorg voor de financiën een belangrijk onderdeel van mijn werk. Ook voer ik overleg met het bestuur en lever ik een bijdrage aan bepaalde strategisch belangrijke dossiers, zoals het TT-circuit en het ammoniakbeleid.

Voer je ook werkzaamheden uit op het gebied van beleidsbeïnvloeding?

Wetgeving is een van de belangrijkste instrumenten om onze doelen te bereiken. Als Natuur- en Milieufederatie hebben we daarin twee hoofdtaken. Onze eerste hoofdtak is ervoor te zorgen dat de wettelijke kaders goed zijn en waar nodig worden aangescherpt. De tweede hoofdtak is het controleren van de wettelijke kaders. Als organisatie voeren we beide taken uit, maar concentreren we ons meer op de eerste. Mijn rol daarin ligt in het aansturen. Wanneer een dossier politiek ook 'hot' wordt speel ik daarin ook een externe rol.

Wat is je specialisme?

Ik ben opgeleid tot landbouwkundige, maar mijn werk omvat veel meer. Het hoort bij het vak van directeur dat je allround inzetbaar bent en snel de essentie weet te pakken in dossiers. In deze functie is dat veel belangrijker dan het vakspecialist zijn.

Passen jouw werkzaamheden meer binnen de proactieve of meer binnen de reactieve rol van de organisatie?

Binnen mijn functie ben ik primair proactief bezig.

Wat zijn je belangrijkste werkzaamheden / projecten met betrekking tot de proactieve rol van de organisatie?

Zie vraag 1.

Wat zijn je belangrijkste werkzaamheden / projecten met betrekking tot de reactieve rol van de organisatie?

Op dit moment loopt er een mer-procedure omtrent de ontwikkelingen rond de De Punt. Dat staat bij ons op de agenda en daar reageren we dan ook op. Verder zijn we bezig met de vergunningverlening omtrent een schietterrein van Defensie. Het gaat om een kwetsbaar gebied waar zij meer willen schieten, terwijl dat niet nodig is. Op dit moment zitten we daarmee in de beroepsfase.

De volgende vragen zijn bedoeld om een goed beeld te krijgen van de organisatie

Wat zijn volgens jou de kernactiviteiten van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Wij werken inhoudelijk met drie programma's. Het eerste programma is Groen Drenthe. Dit programma concentreert zich vooral op ontwikkeling van de EHS, natuur, landschap en ruimtelijke ontwikkeling. Verduurzaming van de landbouw is ook een belangrijk thema binnen dit programma. Het tweede programma is Eco-Nomie. Duurzame energie en energiebesparing zijn hier de speerpunten. De andere tak van dit programma is het verduurzamen van de economie c.q. het bedrijfsleven. Op dit moment hebben we onze handen vol aan energie dus de andere tak komt nog iets minder uit de verf, maar het blijft een speerpunt. Het derde programma is Samen Werkt. Dit programma draait om het stimuleren en ondersteunen van de provinciebrede samenwerking van mensen en organisaties die zich voor natuur, milieu en landschap inzetten.

Welke maatschappelijke rollen vervult de Natuur- en Milieufederatie Drenthe volgens jou? (inspireren, mobiliseren, faciliteren)

Wij zijn begonnen als belangenbehartiger en doen dat nog steeds. We spreken namens organisaties die bij ons zijn aangesloten. Verder zijn we het aanspreekpunt voor diezelfde organisaties en zorgen we voor provinciale samenwerking op dit punt. Tot slot hebben we ook een spreekbuisfunctie voor geluiden uit de samenleving en een voorlichtingsfunctie.

We zijn daarin wel gegroeid en onze rollen en taken zijn daarmee ook verbreedt. Vroeger bestond de rol van natuur- en milieuclubs uit het op de bestuurlijke agenda krijgen van de problematiek, en ook niet veel meer dan dat. Toen was het probleem nog niet heel bekend. Nu zie je dat de natuur- en milieuproblematiek erkend wordt door de samenleving maar dat er op het gebied van aanpakken en oplossen nog een hele weg te gaan is. Onze rol is daarmee niet meer alleen zorgen dat zaken op de agenda komen, maar ook het werken aan oplossingen. We concentreren ons hierbij wel op onderwerpen waar we sterk in zijn en waar in onze ogen veel verandering nodig is.

Wat zijn volgens jou de toekomstambities van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe op jouw vakgebied?

Natuurherstel en het zorgen voor een stabiele biodiversiteit in combinatie met zorg voor het landschap is de kern van ons groene werk. Wij willen dat de kernkwaliteiten van het Drentse landschap behouden blijven. Wat betreft Eco-Nomie zijn het bereiken van een gesloten kringloop en een volledig duurzame energievoorziening de langetermijndoelen.

De volgende vragen gaan over de Omgevingswet en de invloed daarvan op de werkzaamheden van de NMF Drenthe

Hoeveel weet je op dit moment over de inhoud van de Omgevingswet?

In het begin volgde ik de ontwikkelingen omtrent de Omgevingswet wel, maar de laatste tijd niet meer. Ik denk dat de wet een grote impact heeft, maar door de lange looptijd verslapt de spanningsboog een beetje. Ik weet dat de wet verschillende kaders wil integreren en dat dit het een complex geheel maakt.

Welke activiteiten van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe worden volgens jou beïnvloed door de komst van de Omgevingswet?

Het ruimtelijke werk, dus het beoordelen van plannen en het indienen van zienswijzen en dergelijke. Verder heb ik er momenteel nog weinig zicht op.

Heeft de komst van de Omgevingswet volgens jou ook gevolgen voor de organisaties waarmee de Natuur- en Milieufederatie Drenthe samenwerkt?

Het heeft in dezelfde zin invloed op hen als op ons. Verder krijgen zij ook in hun functie als terreinbeheerder te maken met de wet. Zij moeten weleens een omgevingsvergunning aanvragen en hebben te maken met bestemmingsplannen voor hun terreinen.

Heeft de komst van de Omgevingswet volgens jou ook gevolgen voor de wijze waarop de Natuur- en Milieufederatie Drenthe burgers en (belangen)groepen het beste kan adviseren/ondersteunen?

Het ondersteuningswerk op het gebied van procedures is de laatste jaren wat minder geworden omdat daar niet zoveel vraag naar was vanuit de groepen, terwijl de vergunningverlening zelf alleen maar ingewikkelder is geworden. Met de komst van de Omgevingswet wordt dit in eerste instantie ook niet eenvoudiger. Ik denk dat de overgangsfase naar de Omgevingswet kan leiden tot veel ondoorzichtigheid in de procedures. De ondersteuningsvraag kan hierdoor weer meer naar voren komen en complexer worden. Voor ons is het dan de vraag of wij de benodigde kennis ook kunnen leveren. Een financiële voorziening zou hier een oplossing voor kunnen bieden, zodat groepen iemand kunnen inhuren die de op dat moment benodigde specialistische kennis heeft. Dit lijkt me effectiever dan alle kennis zelf in huis hebben en wachten tot iemand net die kennis nodig heeft.

Welke directe invloed hebben de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt op je eigen werkzaamheden?

Niet. We moeten kijken hoe de wet een plek krijgt binnen de organisatie, maar het heeft geen directe invloed op mijn eigen werk. Hooguit op de dossiers waar ik aan werk waarin vergunningverlening een rol speelt.

Welke informatie over de Omgevingswet is voor jou van belang in verband met je eigen werkzaamheden?

Wat er in hoofdlijnen gaat veranderen met betrekking tot het instrumentarium, wanneer de wet wordt ingevoerd en hoe de wet doorwerkt in het beleid. Het is belangrijk voor ons om te weten waar we ons vanuit onze rol in moeten mengen en welke zaken niet beïnvloedbaar zijn.

Welke informatie over de Omgevingswet is volgens jou van belang voor de partijen waar de Natuur- en Milieufederatie Drenthe mee samenwerkt

Dezelfde informatie als voor ons van belang is. Verder zou het interessant zijn om in kaart te hebben waar de kansen en gezamenlijke belangen liggen met betrekking tot de Omgevingswet binnen deze regio. Als we dat weten kunnen we wellicht gezamenlijk onze doelen bereiken.

Welke informatie is volgens jou van belang voor burgers en (belangen)groepen die te maken krijgen met de Omgevingswet?

Zij willen goed ondersteund worden in hun belangen. Het is belangrijk om te weten waar voor hen de aangrijpingspunten zitten om zich te mengen in de procedures.

Welke kansen denk je dat de komst van de Omgevingswet biedt op het gebied van de proactieve rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Dat weet ik niet. Het ligt eraan hoe de wet er inhoudelijk uit komt te zien. Op dit moment is er bijvoorbeeld een kans met betrekking tot de Wet Milieubeheer. Deze wet schrijft voor dat

energiebesparende maatregelen die binnen vijf jaar terugverdiend kunnen worden, in principe altijd moeten worden genomen. Dit is een inhoudelijke kans en ik weet niet of dit in de Omgevingswet ook terugkomt.

Welke bedreigingen denk je dat de Omgevingswet met zich meebrengt op het gebied van de proactieve rol van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Het uitkleden van bestaande kaders. Het zou kunnen dat met de verandering van het instrumentarium onder het mom van deregulering een hoop beperkingen, die soms nodig zijn, worden geschrapt. Een andere bedreiging zou de complexiteit van de wet kunnen zijn. Door deze complexiteit wordt de weerstand tegen de wetgeving verder verhoogt.

Ik leg je tot slot vier stellingen voor. Zou je per stelling willen aangeven in hoeverre je het daarmee eens bent?

Mijn inschatting is dat de invoering van de Omgevingswet weinig tot niets verandert aan de werkzaamheden van de Natuur- en Milieufederatie Drenthe.

Op de terreinen waarbinnen wij met wettelijke regels te maken hebben gaat het grote invloed hebben. Op ons overige werk niet.

De ruimte die de Omgevingswet biedt voor gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gaat ten koste van de mogelijkheden voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe om procedures en plannen te beïnvloeden.

Dat denk ik niet. Wij zijn er niet vooral op uit om via wettelijke procedures onze zin te krijgen. Onze primaire doelstelling is om in samenwerking met anderen te komen tot een betere situatie. We zijn er niet op uit om procedures maar zo lang mogelijk te maken. Een kortere looptijd van procedures is ook voor ons een positieve ontwikkeling, tenzij de inspraakmogelijkheden heel erg beperkt worden.

De Omgevingswet maakt het voor burgers en kleine groeperingen makkelijker om zelf initiatieven te ontplooien.

Dat weet ik niet. In de Wro is de mogelijkheid al opgenomen dat burgers zelf plannen maken, dus dat is niet nieuw. In die zin weet ik niet of er veel veranderd. Ik vrees wel dat het voor de overheid makkelijker wordt om zich op te stellen als private partij. De provincie kan zich nu ook in bepaalde gevallen opstellen als zowel de projectontwikkelaar als de toetsers. Dat is geen wenselijke dubbelrol. Ik ben bang dat de Omgevingswet dit nog verder stimuleert. Dit kan natuurlijk de natuur- en milieudoelen ondersteunen maar het kan ook de andere kant opgaan.

De Omgevingswet biedt te veel ruimte voor ontwikkeling en gebruik ten opzichte van bescherming en behoud

Dat ligt eraan hoe er mee wordt omgegaan. Dit moet blijken uit de praktijk.

Bijlage 4: Interview Melle Buruma

Ik wil graag beginnen met enkele vragen over uw rol en functie binnen de organisatie

Kunt u me vertellen wat je functie bij Het Drentse Landschap in hoofdlijnen inhoudt?

Rentmeester; verantwoordelijk voor realisatie EHS, d.w.z. van grondaankopen t.e.m. beleidsmatige aspecten. Daarnaast doe ik de externe belangenbehartiging in nauwe aansluiting op de directeur. Deze belangenbehartiging in brede zin, maar ook de specifieke velden zoals Ruimtelijke ordening, landinrichting en gebiedenbeleid.

Wat is uw specialisme?

Alles rond grondverwerving en kavelruil.

Wat is de relatie tussen uw functie en de samenwerking van Het Drentse Landschap en de Natuur- en Milieufederatie Drenthe?

Met name op het punt van de externe belangenbehartiging en daarbij met name de ruimtelijke ordening in brede zin des woords werk ik intensief met de NMFD. Meest contacten met NMFD vanuit HDL verlopen via mij.

De volgende vragen zijn bedoeld om een goed beeld te krijgen van de organisatie

Wat zijn volgens u de kernactiviteiten van Het Drentse Landschap?

Natuur en landschap en erfgoed, met verantwoordelijkheid voor en vanuit eigen terreinen en gebouwen.

Welke maatschappelijke rollen vervult Het Drentse Landschap volgens u? (bijvoorbeeld inspireren, mobiliseren, faciliteren enz.)

Beheerder/beschermmer van waardevolle natuurgebieden en gebouwen. Belangenbehartiger van natuur en landschap ("stem geven aan"): zowel richting overheid als naar de maatschappij. HDL probeert dit te bereiken langs de defensieve weg (o.a. ruimtelijke ordening) als via de offensieve weg: ontwikkelen van projecten t.b.v. natuur en erfgoed. Enerzijds valt daar uitvoering van overheidsbeleid onder (realiseren EHS) anderzijds blijven we overheidsbeleid kritisch volgen en verheffen we onze stem.

Wat zijn volgens u de toekomstambities van Het Drentse Landschap op uw vakgebied?

Vanuit mijn vakgebied: realiseren van de EHS in Drenthe; zodat deze volledig als natuurgebied kan functioneren en goed beschermd is. In algemene zin: zorgen voor een zo goed mogelijke bescherming van natuur- en landschapswaarden proberen zoveel mogelijk projecten/plannen te realiseren t.b.v. natuur en het Drentse erfgoed.

Op welke gebieden werken Het Drentse Landschap en de Natuur- en Milieufederatie Drenthe samen?

HDL en NMFD werken met name samen op het gebied van ruimtelijke ordening en de beïnvloeding van het overheidsbeleid.

De volgende vragen gaan over de Omgevingswet en de invloed daarvan op de werkzaamheden van Het Drentse Landschap

Hoeveel weet u op dit moment over de inhoud van de Omgevingswet?

Vrijwel niets. Dat heeft er met name mee te maken dat het feit dat wij een provinciale organisatie zijn voor landelijke beleidsontwikkelingen toch een beperking vormt. Wij werken overigens als individuele Landschappen in de koepelorganisatie de 12 Landschappen. Zij zijn dus ook het eerste aanspreekpunt voor landelijk beleid. Bovendien is het op dit moment lastig om een beeld te krijgen omdat er nog niet veel stukken naar buiten zijn gekomen die een wat concreter beeld geven van de wet.

Welke activiteiten van Het Drentse Landschap worden volgens u beïnvloed door de komst van de Omgevingswet?

Voor de bescherming van natuur en landschap blijft een adequaat beschermingsregiem van groot belang. Het begrip "behoud" lijkt langzamerhand een achterhaald begrip te zijn, maar het blijft voor de bescherming van kwaliteiten en kwetsbare waarden van wezenlijk belang.

Welke directe invloed hebben de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt op uw eigen werkzaamheden?

Kan ik nu nog moeilijk beoordelen omdat ik nog geen concreet beeld heb van de veranderingen. Zorgpunt blijft de maatschappelijk trend "natuur is leuk, zolang je er maar geen last van hebt". Anders gezegd: het eeuwige spanningsveld tussen economie en ecologie.

Welke informatie over de Omgevingswet is voor u van belang in verband met uw eigen werkzaamheden?

Ik hecht veel waarde aan informatie die meer zicht gaat geven op de uitwerking van de Omgevingswet en een inschatting van de consequenties voor natuur en landschap.

Ziet u een rol voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe in het verstrekken van informatie over de Omgevingswet aan de organisaties met wie zij samenwerkt?

Zeker. Ik denk dat het zeer inefficiënt werkt wanneer we als provinciale organisatie (NMFD +TBO's) allemaal zicht proberen te krijgen op de landelijke ontwikkelingen. Bovendien heeft de NMFD de meest vakkennis op het gebied van ruimtelijke ordening.

Ik leg u tot slot vier stellingen voor. Zou u per stelling willen aangeven in hoeverre u het daarmee eens bent?

Mijn inschatting is dat de invoering van de Omgevingswet weinig tot niets verandert aan de werkzaamheden van Het Drentse Landschap.

Zou mooi zijn, maar ik ben er niet zo zeker van.

De ruimte die de Omgevingswet biedt voor gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gaat ten koste van de mogelijkheden voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Het Drentse Landschap om procedures en plannen te beïnvloeden.

Wanneer ik kijk naar huidige maatschappelijke tendens en de daaruit vloeiende ontwikkelingen zoals b.v. in de Crisis- en herstelwet dan ben ik niet optimistisch.

De Omgevingswet maakt het voor burgers en kleine groeperingen makkelijker om zelf initiatieven te ontplooiën.

Zou kunnen, maar dit kunnen dan zowel initiatieven zijn ten voordele als ten nadele van natuur en landschap.

De Omgevingswet biedt te veel ruimte voor ontwikkeling en gebruik ten opzichte van bescherming en behoud

In feite blijk ik in mijn voorgaande antwoorden al op de beantwoording van deze vraag te hebben geanticipeerd. Kortom; ik ben bang van wel.

Bijlage 5: Schema rechtsbescherming

<u>Instrument</u>	<u>Bevoegd gezag</u>	<u>Zienswijze</u>	<u>Bezwaar</u>	<u>Beroep</u>
Omgevingsvisie	Minister Provinciale Staten Gemeenteraad	Ja	Nee	Nee
Plannen en programma's	Minister Gedeputeerde Staten Waterschapsbestuur Gemeenteraad	Ja	Nee	Nee
Algemene rijksregels (AMvB's)	Minister	Nee	Nee	Nee
Provinciale omgevingsverordening Waterschapsverordening Gemeentelijk omgevingsplan	Provinciale Staten Waterschapsbestuur Gemeenteraad	Ja	Alleen voor specifieke locatiegebonden regels in het gemeentelijk omgevingsplan	Alleen voor specifieke locatiegebonden regels in het gemeentelijk omgevingsplan
Omgevingsvergunning	Minister Gedeputeerde Staten Waterschapsbestuur College van B&W	Nee, tenzij afd. 3.4 Awb (wordt bepaald bij AMvB)	Ja, tenzij afd. 3.4 Awb	Ja (beroep bij rechtbank en hoger beroep bij ABRvS)
Projectbesluit	Minister Gedeputeerde Staten Waterschapsbestuur	Ja	Nee	Ja (één beroepsgang bij ABRvS)

Bijlage 6: Aandachtspunten Omgevingswet

Nieuwe informatie

Er zijn een aantal bronnen die de organisatie kan gebruiken om informatie te verzamelen over de Omgevingswet en om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen van de wet.

- Kenniscentrum Infomil (www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet)

De website van kenniscentrum Infomil bevat inhoudelijke informatie over de wet. Daarnaast worden er regelmatig informatiebijeenkomsten georganiseerd over de Omgevingswet. De data worden op de website gepubliceerd.

- Website Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet)

Op bovenstaande website is informatie te vinden over het invoeringstraject van de Omgevingswet, Verder kan men zich hier abonneren op het ontvangen van nieuwsberichten en andere documenten over de Omgevingswet via e-mail of rss.

- Staatsblad (www.officielebekendmakingen.nl/staatsblad)

Hier wordt de wet gepubliceerd.

- Staatscourant (www.officielebekendmakingen.nl/staatscourant)

Hier worden de AMvB's gepubliceerd.

Aandachtspunten inhoud

Om de gevolgen van de Omgevingswet helemaal te kunnen overzien moet er gewacht worden op de definitieve wettekst, de bijbehorende AMvB's en de regelgeving en het beleid van lagere overheden. Er zijn echter wel een aantal punten die een grote invloed zouden kunnen hebben op de belangen die de Natuur- en Milieufederatie Drenthe vertegenwoordigd. Het is mijns inziens belangrijk voor de organisatie om de ontwikkelingen hieromtrent in de gaten te houden.

- Gemeenten zijn, in tegenstelling tot rijk en provincies, niet verplicht om een omgevingsvisie op te stellen. Dit om de lastendruk voor gemeenten te verminderen. De aanwezigheid van een gemeentelijke omgevingsvisie kan veel duidelijkheid verschaffen. De noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen worden in dat geval namelijk naast landelijk en provinciaal ook lokaal weergegeven.
- De Omgevingswet reguleert niets met betrekking tot het vooroverleg. Zonder minimeisen zou het kunnen dat overheden dit buiten beschouwing laten bij de voorbereiding van plannen (zeker de eerste tijd na invoering van de Omgevingswet, als overheden zelf nog moeten leren werken met de nieuwe instrumenten).

- Het alternatievenonderzoek in het kader van de milieueffectrapportage kan worden gewijzigd. Dit zou kunnen leiden tot een minder grondige rapportage en minder bescherming voor het milieu. Hoe het alternatievenonderzoek wordt vormgegeven moet blijken uit de definitieve wettekst en met name uit de AMvB's.
- Het is de bedoeling dat er uiteindelijk één omgevingsplan per gemeente komt. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat het een zeer omvangrijk plan wordt dat niet te beoordelen is in de daarvoor gestelde tijd.
- Door middel van de programmatische aanpak kan onder bepaalde voorwaarden worden afgeweken van omgevingswaarden. Wanneer een omgevingswaarde wordt overschreden moet dit echter wel gecompenseerd worden. Het is voor de Natuur- en Milieufederatie Drenthe goed om te weten hoe deze compensatiemaatregelen precies worden vormgegeven, aangezien de overschrijding van omgevingswaarden gevolgen heeft voor de omgevingskwaliteit.

Bijlage 7: Interview Nico Beun

Hoe is het idee voor het project tijdelijke natuur ontstaan?

Het idee voor tijdelijke natuur is al rond 2004 ontstaan. Het is voortgekomen uit de fascinatie die we als InnovatieNetwerk hadden voor alle braakliggende gronden die lagen te wachten op bebouwing. Deze werden altijd door de grondeigenaar geploegd en bespoten om te voorkomen dat er zich een beschermde soort op ging vestigen. Als beschermde soorten zich op het terrein vestigden betekende dat namelijk voor de grondeigenaar dat als hij wilde gaan bouwen, hij ingewikkelde procedures moest gaan volgen om een vergunning te krijgen om de beschermde soorten te mogen verwijderen. Deze procedures kostten erg veel tijd en geld.

InnovatieNetwerk heeft het initiatief genomen om uit te zoeken wat er precies aan de hand was, of hier een oplossing voor bedacht kon worden en of het ecologisch ook aantrekkelijk zou zijn om deze terreinen in te zetten als tijdelijke natuurgebieden. Het bleek dat het in ecologisch opzicht zeer aantrekkelijk is om tijdelijke natuur te ontwikkelen maar dat grondeigenaren werden tegengehouden door juridische aspecten. We moesten dus op zoek naar een juridische oplossing.

De juridische oplossing was een ontheffing van de Flora- en Faunawet voor tijdelijke natuur. Deze kan door de grondeigenaren bij de RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) worden aangevraagd. De ontheffing wordt aangevraagd voor het laten ontstaan en verwijderen van tijdelijke natuur op een stuk grond waar op dat moment nog geen tijdelijke natuur op gevestigd is, maar waar beschermde soorten zich zouden kunnen gaan vestigen als je die natuur niet zou weren. Je vraagt als het ware ontheffing aan voor het verwijderen van iets wat er nog niet is. Op basis daarvan kunnen we grondeigenaren juridische zekerheid bieden dat als zij stoppen met ploegen en spuiten en er ontstaan beschermde planten en dieren op die plek, dat zij die ook weer mogen verwijderen als ze zover zijn dat ze willen bouwen.

Wat is de rol van InnovatieNetwerk binnen het project?

InnovatieNetwerk is een initiatief van het voormalige ministerie van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit). Op dit moment worden wij gefinancierd door het ministerie van EZ (Economische Zaken). We staan onder leiding van een onafhankelijk bestuur en hebben de opdracht om grensverleggende initiatieven op het gebied van landbouw, natuur en ontwikkeling te bedenken en om de eerste stappen naar realisatie te nemen samen met andere partijen. In dat kader zijn wij als het ware ambassadeur, facilitator en initiatiefnemer voor tijdelijke natuur en doen we alles om de verdere toepassing van het concept mede mogelijk te maken. Wij zijn de spin in het web die ervoor moet zorgen dat tijdelijke natuur in Nederland gemeengoed gaat worden.

Blijft InnovatieNetwerk in de toekomst bij het project betrokken of is het de bedoeling dat andere partijen het overnemen?

Als wij een concept als tijdelijke natuur ontwikkelen dan zijn we er in het begin als initiatiefnemer heel nauw bij betrokken. Na verloop van tijd proberen we het aan andere partijen over te dragen. Op dit moment hebben we als onderdeel van het overdragen van dit concept een Green Deal gesloten met het Ministerie van EZ en het Ministerie van IenM, De 12 Landschappen, Haven Amsterdam, Groningen Seaports, de Vlinderstichting, Roelofs Projectontwikkeling, Cascade en InnovatieNetwerk. Deze organisaties treden op als ambassadeur voor tijdelijke natuur en organiseren bijeenkomsten om publiciteit aan het concept te geven. Binnen de Green Deal zijn we ook bezig om een aantal knelpunten die er nog zijn gezamenlijk op te lossen. Er komt uiteindelijk een tijd waarin we de

verantwoordelijkheid voor tijdelijke natuur aan de provincies, het rijk of anderen zoals Natuur- en Landschapsorganisaties of vertegenwoordigers van grondeigenaren zullen overdragen.

Wat is uw eigen rol binnen het project?

Ik ben in projectleider en voorzitter van de Green Deal. Wat dat betreft ben ik ook een beetje de spin in het web.

Welke partijen werken er allemaal samen binnen dit project?

Er zijn verschillende samenwerkingsverbanden binnen het concept. Op het niveau van de Green Deal zijn dat het Ministerie van EZ en het Ministerie van IenM (Infrastructuur en Milieu), De Twaalf Landschappen, Haven Amsterdam, Groningen Seaports, de Vlinderstichting, Roelofs Projectontwikkeling, Cascade en InnovatieNetwerk.

Er zijn ook samenwerkingsverbanden op het niveau van individuele terreinen. Er zijn op dit moment 30 aanvragen voor een ontheffing tijdelijke natuur, dit betekent dat er 30 grondeigenaren zijn die het initiatief hebben genomen om hun grond beschikbaar te stellen voor tijdelijke natuur. Hier ontstaan ook allerlei samenwerkingsverbanden. De eerste ontheffing tijdelijke natuur is bijvoorbeeld afgegeven aan de Haven Amsterdam. De Haven Amsterdam werkt weer samen met partijen als Landschap Noord-Holland en de Vlinderstichting. Hetzelfde geldt voor Roelofs Projectontwikkeling in Steenwijk. Zij hebben het samen met Landschap Overijssel op zich genomen om de communicatie voor deze omgeving te regelen en om excursies en dergelijke te organiseren in hun tijdelijke natuurgebied.

Heel recent hebben we nog in het noorden een bijeenkomst gehad waarin de drie noordelijke Natuur- en Milieufederaties optraden als organisator om zo aan hun achterban het concept tijdelijke natuur uit te leggen. Natuur- en Milieufederatie Utrecht heeft onlangs ook een bijeenkomst georganiseerd om grondeigenaren enthousiast te krijgen over het concept. Op die manier zijn er vele partijen betrokken bij tijdelijke natuur.

Dus het breidt zich ook steeds meer uit?

Ja, dat is de bedoeling. Er zijn nu 30 aanvragen en wat mij betreft gaan we op weg naar de 300 aanvragen.

Zijn er nog knelpunten wat betreft de samenwerking?

Wat betreft de samenwerking zijn er geen knelpunten. Er zijn alleen nog wat knelpunten in de aanvraag voor de ontheffing. Een dergelijke aanvraag is op het moment nog redelijk ingewikkeld. We zijn nu met elkaar aan het praten over hoe dat vereenvoudigd zou kunnen worden. Daarbij moet je bijvoorbeeld denken aan een formulier dat op de computer ingevuld kan worden en aan minder eisen aan het materiaal dat grondeigenaren moeten inleveren voor de ontheffingsaanvraag. Verder kunnen er fiscale consequenties aan tijdelijke natuur zitten en zijn er nog wat onduidelijkheden over tijdelijke natuur en Natura-2000 gebieden. Aan het einde van dit kalenderjaar moeten al deze knelpunten voor een groot deel opgelost zijn.

Welke rol spelen natuur- en milieuorganisaties binnen het project?

De organisaties treden binnen hun eigen achterban op als ambassadeur voor het idee. Een grondeigenaar kan besluiten om een ontheffing aan te vragen voor een terrein dat hij op dit moment nog niet gaat gebruiken. Op het moment dat hij de ontheffing heeft kan hij zijn natuurafwerend

beheer staken, maar elke vorm van beheer of inrichting is daarna helemaal vrijwillig en afhankelijk van de grondeigenaar zelf. De grondeigenaar is dus ook niet verplicht om een samenwerking met een natuur- of landschapsorganisatie aan te gaan. Wij adviseren grondeigenaren wel om dat te doen omdat dergelijke organisaties een belangrijke rol kunnen spelen in de communicatie over het terrein. Zij kunnen daar bijvoorbeeld excursies organiseren en ze kunnen ook een rol kunnen spelen als de tijdelijke natuur uiteindelijk weggehaald gaat worden. Vanuit de positie van een Natuur- en Milieufederatie levert het ook winst op als zij als positieve ambassadeur gaat optreden voor het concept. Het is namelijk een goede manier om ecologische winst te boeken die heel weinig geld kost. Het is een goed voorbeeld van subsidievrije natuur die ontwikkeld kan worden zonder dat overheden daar ook een zware rol in moeten spelen. Je kunt dus als organisatie als ambassadeur optreden en je kunt proberen grondeigenaren die je kent te stimuleren om een ontheffing tijdelijke natuur aan te vragen om daarmee ecologische winst te boeken.

U ziet dus wel een mogelijkheid voor een grotere rol voor natuur- en milieuorganisaties?

Ja, die zie ik zeker. Het is een beetje afhankelijk van de rol en taak van de betreffende organisatie, maar ik ga er wel vanuit dat ze een belangrijke rol zouden kunnen spelen.

Bent u bekend met de Omgevingswet?

Ik ben een beetje bekend met de Omgevingswet maar ik zie geen directe link met tijdelijke natuur.

Ik vraag dit omdat Tijdelijke Natuur is aangemeld als 'Nu al eenvoudig beter' project

De Omgevingswet probeert natuurlijk aan te sluiten bij ontwikkelingen die zich in de samenleving al voordoen. Daar is tijdelijke natuur een voorbeeld van. In die zin is er wel een link tussen de Omgevingswet en Tijdelijke Natuur.

In de nieuwe Natuurbeschermingswet zal tijdelijke natuur ook een rol spelen. Het concept wordt opgenomen in het wetsvoorstel. De verantwoordelijkheid voor natuur gaat onder de nieuwe wet naar de provincies. Dat betekent dat ontheffingen tijdelijke natuur die nu door het rijk worden afgegeven in de toekomst onder de verantwoordelijkheid van de provincies zullen vallen. RVO is nu de partij die in opdracht van het rijk ontheffingen verleend. Hoe de situatie zich na de inwerkingtreding van de nieuwe Natuurbeschermingswet zal voltrekken is nog niet duidelijk maar in principe kun je je voorstellen dat de provincies dan de verantwoordelijke partij worden.

Het is de vraag wat de doorwerking van de Flora- en Faunawet wordt in de Natuurbeschermingswet en daarna is het ook weer de vraag hoe de Natuurbeschermingswet doorwerkt in de Omgevingswet. Dat hele traject is nog niet helder.

Denkt u dat de nieuwe wet kansen of bedreigingen biedt voor tijdelijke natuur?

Er is een beleidslijn tijdelijke natuur van het ministerie van EZ. Daarin is vastgelegd wanneer en op welke manier er een ontheffing verleend kan worden. Dat bouwwerk is op dit moment stevig genoeg. Ik denk niet dat de nieuwe wet daar heel veel veranderingen of verbeteringen voor gaat opleveren. Je kunt nu een ontheffing tijdelijke natuur aanvragen en ik ga ervan uit dat je dat over een aantal jaar nog steeds kunt, maar dan op een vereenvoudigde manier. Hier veranderen de nieuwe Natuurbeschermingswet en de Omgevingswet naar mijn idee niets aan.

Dus u denkt dat de situatie in principe gelijk blijft?

De situatie wordt vereenvoudigd en meer verankerd in de natuurwetgeving. De nieuwe wetten spelen in die zin wel een rol. Het concept wordt opgenomen in wetgeving en beleid en dat is een positieve ontwikkeling.