



foto Hans van den Bos, Bosbeeld

De Omgevingswet bundelt en vernieuwt de wetten voor de leefomgeving. Het gaat over wonen, werken, landschap, landbouw, natuur, bouwen en luchtkwaliteit.

De Omgevingswet: kans, bedreiging of business as usual?

— Yvette Graat (Public Affairs
Natuurmonumenten en specialist
Omgevingswet)

De Omgevingswet is al jaren in aantocht. Het Rijk en de bestuurlijke koepels (IPO, Unie van Waterschappen en VNG) leken toch echt op 1 juli 2022 af te koersen als datum om de wet in werking te laten treden. Nu is de invoering toch weer uitgesteld tot 1 oktober of nog later. Hoe dan ook, veel organisaties en mensen krijgen met deze wet voor de leefomgeving te maken.

> Onder de Omgevingswet krijgen decentrale overheden straks meer ruimte om eigen keuzes te maken en de samenleving om te participeren. Maar hoe worden waarden als natuur en land-

schap straks afgewogen tegen economische belangen? Of het omgevingsrecht door de Omgevingswet eenvoudiger en beter wordt, is zeker geen gegeven zoals Fred Kistenkas al eerder opmerkte in de Juridica (*Vakblad #166*, 2020). Met de toegewezen beleidsruimte voor overheden, wordt het in ieder geval nog belangrijker om in de gaten te houden wat er in de leefomgeving gebeurt.

Nieuw stelsel van regels

De Omgevingswet bundelt en vernieuwt de wetten voor de leefomgeving. Het gaat over wonen, werken, landschap, landbouw, natuur, bouwen en luchtkwaliteit. Met de instrumenten uit deze wet bepalen overheden welke regels er gelden. Waar komen nieuwe woningen, hoe hoog mag er gebouwd worden, hoe wordt natuur en landschap beschermd? Sommige regels bepaalt het Rijk (bijvoorbeeld de specifieke zorgplicht die geldt voor Natura 2000-activiteiten), sommige de provincie (bijvoorbeeld de beschermingsregels ten aanzien van het Natuurnetwerk Nederland) en sommige de gemeente (bijvoorbeeld bouwhoogte) en het waterschap (bijvoorbeeld grondwateronttrekking).

De wet vervangt maar liefst 26 wetten, waaronder de Wet natuurbescherming, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet inrichting landelijk gebied. Bij de bundeling en onderlinge afstemming van al deze wetten had het ministerie van Infrastructuur en Milieu destijds vier uitgangspunten: inzichtelijker omgevingsrecht, de leefomgeving centraal, ruimte voor maatwerk en snellere en betere procedures.

Het resultaat hiervan is niet alleen een Omgevingswet, maar ook vier omvangrijke Besluiten die onder deze wet hangen. Want als we het hebben over de Omgevingswet, hebben we het eigenlijk over het Omgevingswetstelsel. De wet zelf is namelijk een zogenoemde kaderwet. De bulk van de regelgeving zit in de vier Besluiten (Algemene Maatregelen van Bestuur). In deze Besluiten staan de inhoudelijke regels, zoals de normen en vergunningsvoorschriften. Zo is bijvoorbeeld maar een klein deel van de regels van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet zelf beland, het overgrote deel staat in de Besluiten. Belangrijk om te weten is dat hierdoor de medewetgevende rol van het parlement onder druk staat. Het houdt namelijk in dat zij bij Besluiten 'slechts' moties

kunnen indienen en dus geen amendementen (wijzigingsvoorstellen van de tekst). Niet alleen verandert de plek waar de regels straks staan. De Omgevingswet staat ook voor een andere manier van werken, kent een hoop nieuwe termen en sommige procedures en termijnen zijn straks net iets anders.

Belangen afwegen en lokaal maatwerk

Het maatschappelijk doel van de wet staat straks centraal, een balans tussen beschermen en benutten van onze leefomgeving. Of zoals het motto van de wet luidt: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De bedoeling is dat overheden straks alle belangen van de fysieke leefomgeving integraal afwegen. Voor bouwen in de natuur (buiten Natura 2000) komt meer ruimte voor afwegingen en keuzes.

Ook is er meer ruimte voor maatwerk in de regeling, bijvoorbeeld over de toegestane geluidsbelasting, zodat overheden straks rekening kunnen houden met de lokale situatie bij het vaststellen van de regels. Zaken die vanuit Europa verplicht zijn, blijven dat ook onder de Omgevingswet. Maar alles wat niet vanuit Europa verplicht is, daar is ruimte voor lokale keuzes. Een voorbeeld hiervan zijn de regels over het Natuurnetwerk Nederland. Onder de Omgevingswet vervalt bijvoorbeeld het landelijke 'nee, tenzij'-principe en krijgen provincies meer ruimte om eigen regels te stellen om het natuurnetwerk te beschermen. Er kan gekozen worden voor betere bescherming. Maar ervaringen uit het verleden laten zien dat meer keuzevrijheid (ofwel 'maatwerk') vaak niet in het voordeel uitpakt voor natuur, in tegendeel juist.

Of overheden belangen daadwerkelijk integraal kunnen afwegen, dat is natuurlijk de grote vraag. Overheden kunnen ervoor kiezen de leefomgeving beter te beschermen door bijvoorbeeld strengere normen te stellen, of ze kunnen ervoor kiezen meer ruimte te geven aan nieuwe initiatieven juist ten koste van de leefomgeving. En hoe gaan overheden straks bijvoorbeeld natuur afwegen tegen bereikbaarheid? Hebben ze wel de tijd, kennis en middelen om dit soort afwegingen goed te maken?

Naast een nieuw wettelijk stelsel komt er ook een nieuw digitaal stelsel, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit moet het online platform worden waar je kan zien welke regels op een locatie gelden, of er een vergunning nodig is en waar een vergunning kan worden aangevraagd. Deze plek moet de vervanger worden van ruimtelijkeplannen.nl, het Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en het Omgevingsloket Online (OLO). Maar ook hier is het de vraag wat er aan informatie beschikbaar is op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet. Of bijvoorbeeld de begrenzingen van alle Natura 2000-gebieden dan ook in het DSO staan.

Oefenen begonnen

Met de nieuwe datum van inwerkingtreding moeten eerst de Tweede en de Eerste Kamer nog akkoord gaan en is de handtekening van de koning nodig. Ondertussen zijn lagere overheden al bezig zich voor te bereiden. Op het moment van inwerkingtreding moeten provincies namelijk al een eigen omgevingsvisie en omgevingsverordening hebben. Ook gemeenten moeten een omgevingsvisie

maken. Zij hebben daarvoor een overgangperiode van drie jaar. Het gemeentelijk omgevingsplan, de opvolger van onder meer bestemmingplannen, moet vervolgens in 2029 klaar zijn.

Maar let op, want er zijn een hoop overheden die nu al experimenteren met de nieuwe regels en mogelijkheden die de Omgevingswet biedt. Dat doen ze door toepassing van de zogenaamde Crisis- en Herstelwet. Zo oefenen veel gemeenten met de mogelijkheden van het 'omgevingsplan' door een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' op te stellen via de Crisis- en Herstelwet. Hierdoor kunnen gemeenten bijvoorbeeld in een transformatiegebied tijdelijk een hogere geluidsbelasting toestaan, of kan men in het buitengebied bijvoorbeeld voor de functieverandering van 'agrarisch gebruik' naar 'kleinschalig kampeertrein' de vergunningplicht omzetten in algemene regels met een meldingsplicht.

Opvolger bestemmingsplan en verordeningen

Elke gemeente moet straks een omgevingsplan voor het hele grondgebied hebben, met daarin de regels voor de fysieke leefomgeving. Dit is een nieuw instrument. Het is de opvolger van alle bestemmingsplannen en verordeningen, zoals de kapverordening. Waar het in bestemmingsplannen gaat om een 'goede ruimtelijke ordening' gaat het in omgevingsplannen straks om een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Daarnaast wordt met de Omgevingswet zogenaamde uitnodigingsplanologie mogelijk gemaakt. In het omgevingsplan kan een gemeente straks de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid vastleggen. Pas als er zich een concreet initiatief



foto Ceurt Besselink

aandient wordt gekeken of dat wel past op die locatie en worden ook alle benodigde onderzoeken gedaan. Dus als er een vergunningsaanvraag wordt gedaan, wordt er gekeken welke onderzoeken nodig zijn. Voor sommige (passende beoordeling bijvoorbeeld) staat die verplichting in de Besluiten, maar een zorgpunt is het ecologisch onderzoek bijvoorbeeld bij slopen of bouwen. Het oorspronkelijke plan was dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) met digitale Informatiehuizen (waaronder voor natuur) hiermee zou helpen, maar die Informatiehuizen zijn op de lange baan geschoven. De vraag is of gemeenten momenteel de kennis en kunde in huis hebben om het natuurbelang voldoende mee te nemen in besluitvorming. Daar had zo'n Informatiehuis bij kunnen helpen. Een tweede probleem is dat al bij het omgevingsplan goed moet worden opgelet wat er allemaal mogelijk is (of juist of de waarden voldoende beschermd zijn) en vervolgens goed moet blijven opgelet om eventueel bij nieuwe initiatieven inspraak te leveren.

Meer alertheid

Met meer ruimte voor maatwerk betekent het dat verschillen tussen provincies en gemeenten kunnen toenemen. Dat kan het lastig maken voor organisaties die op de leefomgeving letten en met meerdere overheden te maken hebben. Ook betekent het dat je als organisatie of individu nog alerter moet zijn op nieuwe plannen. In het nieuwe stelsel is participatie van bewoners en betrokkenen beter verankerd. De wet biedt kansen om invloed uit te oefenen op hoe je leefomgeving er uit komt te zien. Overheden moeten straks vaker aangeven hoe bewoners en bedrijven

betrokken zijn bij het opstellen van beleid. Onder meer bij omgevingsvisies, -verordeningen, -plannen en -programma's moet participatie plaatsvinden en dus kan de bewoner of betrokkene straks zijn stem laten horen bij nieuwe plannen. Hóe overheden dat gaat doen, dat is dan weer aan de overheden zelf.

Niet alleen de plannen maar ook de procedure van vergunningen gaat veranderen. Zo beslist de initiatiefnemer straks of verschillende vergunningen, zoals de kapvergunning en bouwvergunning, in een keer of apart worden aangevraagd en er worden straks geen vergunningen automatisch verleend als de beslistermijn verstreken is (vergunning van rechtswege) zoals nu wel kan gebeuren. Ook moet degene die de vergunning aanvraagt zelf aangeven of er aan participatie is gedaan en, zo ja, wat de resultaten daarvan waren. Wil men bijvoorbeeld een nieuwe horecagelegenheid bouwen naast een natuurgebied, dan moet de initiatiefnemer dus zelf besluiten of die aan participatie wil doen (hiervoor zijn geen inhoudelijke eisen gesteld) en of alle vergunningen in een keer worden aangevraagd.

Wat nu al doen?

Hoewel de Omgevingswet er nog niet is kan iedereen er wel al mee aan de slag. Kijk bijvoorbeeld hoe ver provincies en gemeenten zijn met het maken van een omgevingsvisie of -verordening. Wat staat er in de (concept)tekst? Wat zijn de langetermijnwensen van jouw organisatie voor natuur, bos en landschap en hoe kan die ambitie waargemaakt worden? Ga daarover vervolgens met ambtenaren of de politiek in gesprek en kijk of je medestanders kan vinden.

Werkt jouw organisatie landelijk, bedenk dan hoe je het meest effectief kan zijn. Is er een achterban die ogen en oren voor nieuwe plannen kan zijn? Zijn er partners om mee op te trekken? Bepaal wat de belangrijkste onderwerpen voor jouw organisatie zijn en hoe je die concreet in regels verankert wilt zien. En hoe ga je in de gaten houden welke nieuwe initiatieven er allemaal zijn?

Succes wet ongewis

Of het omgevingsrecht met de Omgevingswet echt eenvoudig en beter wordt, is de grote vraag. Voormalig minister Schultz zei destijds dat het succes van de Omgevingswet voor 80 procent uit cultuur en 20 procent uit regels bestaat. Met financiële tekorten op gemeentebegrotingen, een digitaal stelsel dat nog niet af is en alle grote opgaves waar ons land voor staat, is het vraag of er wel tijd en ruimte voor cultuurverandering is. Daarbij blijft het de vraag hoe zachte waarden als natuur en landschap straks afgewogen worden tegen economische kortetermijnbelangen. Hoe waarden als donkerte en stilte beschermd worden als er meer ruimte aan initiatieven wordt gegeven. Hoe zicht wordt gehouden op de optelsom van alle lokale keuzes. Wat wel duidelijk is, is dat het nog belangrijker wordt om op te letten wat er in de omgeving gebeurt en om op tijd een stem te laten horen. Werk aan de winkel dus. Meer weten over de nieuwe Omgevingswet en over hoe mee te beslissen: www.samenvoeronzeeleefomgeving.nl

y.graat@natuurmonumenten.nl

Natuur, landschap, bouwen en bedrijvigheid zoals duurzame energieopwekking vallen straks allemaal onder de nieuwe Omgevingswet, die een integrale benadering voorop stelt. Of dit natuur en landschap ook ten goede komt, is nog de grote vraag.

foto Afra Geerling, Natuurmonumenten

