

Position paper Natuur & Milieu en Natuurmonumenten

Geachte senatoren,

Als natuur- en milieuorganisaties hebben we de totstandkoming van het Omgevingswetstelsel nauwlettend gevolgd. Deze stelselwijziging raakt immers een zeer kostbaar goed, onze eigen leefomgeving. Een leefomgeving die beschermd en verbeterd moet worden zodat iedereen straks leeft in een gezonde, veilige, schone, groene en duurzame leefomgeving. Daarom hebben wij ook altijd gepleit voor zorgvuldigheid boven snelheid. De Omgevingswet, met nieuwe instrumenten, termen en procedures, vraagt veel van overheden en burgers. Ons inziens zijn er drie randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden voordat het Omgevingswetstelsel in werking treedt. Die randvoorwaarden zijn:

- Aanvullende waarborgen in de regelgeving zodat het stelsel uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar is;
- Daadwerkelijke borging van (tenminste) een gelijkwaardige bescherming van de leefomgeving; en
- Zekerheid dat het DSO werkt, ook en vooral, voor de burger als initiatiefnemer en als derde belanghebbende.

Inmiddels is het 5 jaar na vaststelling van de Omgevingswet en wordt u gevraagd een uitspraak te doen over het moment van inwerkingtreding, terwijl er nog heel veel vraagtekens en open eindjes liggen. In de uitnodiging voor deze bijeenkomst stonden enkele vraagsuggesties die wij graag in deze position paper beantwoorden en nader toelichten. In het kort:

- Wij hebben zorgen over de datum van 1 juli en vinden faseringsvoorstellen onwenselijk;
- Landelijke opgaven vragen om meer regie;
- Voldoende expertise en financiële middelen bij gemeenten ontbreken maar zijn een noodzaak voor goede uitvoering;
- De mogelijkheden voor participatie van derden belanghebbenden, zoals burgers en maatschappelijke organisaties, in reactie op ontwikkelingen in de leefomgeving is in het DSO (nog) onvoldoende.

Wij verwachten dat verder uitstel nodig is, omdat niet aan de randvoorwaarden voor inwerkingtreding wordt voldaan en hopen dat u bij de verdere behandeling van het Inwerkingtredings-KB, toezeggingen van de minister vraagt die de regierol van het Rijk versterken, de financiële onzekerheid bij gemeenten wegneemt en de positie van burgers versterkt. We lichten deze punten hieronder toe.

Overwegingen bij de datum van 1 juli en faseringsvoorstellen

Wij hebben grote zorgen over de haalbaarheid van 1 juli. Voor ons is een goed werkend DSO een belangrijke randvoorwaarde waaraan voldaan moet worden. Met ‘goed werkend’ ondersteunen wij de duiding van de Afdeling Advisering van de Raad van State in haar advies over het Invoeringsbesluit.¹ Gezien er nog veel overheden zijn die met meerdere onderdelen van de minimale eisen moeten oefenen; nog niet volledig aangesloten zijn en de verschillende uitdagingen die er reeds zijn met de oefenomgeving, blijft dit een punt van zorg. Ook de tijdelijke alternatieve maatregelen moeten nog in het DSO ingeregeld worden. Wij zijn overigens toch al geen voorstander van die tijdelijke ‘overbruggingsmaatregelen’, omdat die het voor de burger nog ingewikkelder maken.

Een half werkend DSO is geen optie. Voor de minister is een werkend DSO daarom steeds voorwaarde geweest voor inwerkingtreding. Een voorwaarde waar wij sterk aan hechten. Ook geprioriteerde zaken als de buitenplanse vergunning en de Natura 2000 Aanwijzingsbesluiten dienen liever eerder dan later geregeld te worden. Of het digitale stelsel klaar is, hangt af van veel factoren en partijen waar wij niet volledig zicht op hebben. De lijn van de Afdeling volgend, achten wij de kans klein dat hier op 1 juli 2022 aan voldaan zal worden.

¹ Het advies is om de Omgevingswet pas in werking te laten treden als zeker is dat alle gemeenten op het moment van inwerkingtreding op het DSO zijn aangesloten en alle functies die bij de minimale invulling van het DSO horen, goed werken.

Onderdelen waar wij zorgen over hebben

Het feit dat overheden straks meer integraal moeten kijken is positief. Maar hier is ook de uitvoering de grote vraag. In hoeverre zijn overheden in staat om daadwerkelijk integrale keuzes te maken en belangen als biodiversiteit, gezondheid en natuur volwaardig mee te nemen in hun beoordeling van nieuwe initiatieven? Ervaringen uit het verleden maken ook dat wij hier grote zorgen over hebben.

Het succes van de Omgevingswet staat of valt dan ook met de decentrale uitvoering. Door de toegenomen afweging- en beleidsruimte is gelijkwaardige bescherming van de leefomgeving geen gegeven. Een voorbeeld hiervan is dat het landelijke 'nee, tenzij' regime voor ingrepen in het Natuurnetwerk Nederland (NNN), onder de Omgevingswet wordt losgelaten. Dit baart ons zorgen. Als daarnaast bedacht wordt dat er straks, in het gunstigste geval, alleen een basis niveau DSO is dat nog uitgebouwd moet worden, toezicht en handhaving nu al ontoereikend zijn, overtredingen onvoldoende gestopt en bestraft worden, en gemeenten in zwaar financieel weer verkeren, worden die zorgen alleen maar groter.

Landelijke opgaves vragen om meer regie

Met de instrumenten van de Omgevingswet *kan* de rijksoverheid regie voeren. Het probleem is dat hier op dit moment onvoldoende gebruik van wordt gemaakt, ook in de NOVI. Teveel opgaves worden nu belegd bij decentrale overheden of regionale overlegtafels. Wij zijn van mening dat de landelijke overheid hier duidelijk stelling moet nemen en hierin zijn wij niet alleen². Door een keuze te maken en deze in regelgeving vast te leggen wordt duidelijkheid gegeven en wordt voorkomen dat belangen op een lager niveau tegen elkaar 'uitgewisseld' moeten worden.

De gedecentraliseerde uitwerking van landsbrede opgaves loopt in de praktijk nu al tegen knelpunten aan. Bij de RESsen zien wij bijvoorbeeld grote problemen als het gaat om het ontstaan van cumulatieve effecten bij natuurgebieden zoals het IJsselmeer en de Veluwe. De vraag is wie er dan, op tijd, voor het belang van die natuurgebieden -en de Europese natuurdoelstellingen- opkomt, zodat op tijd ingegrepen wordt en voorkomen wordt dat vergunningen achteraf geweigerd moeten worden. Hier valt nog een grote slag te slaan en gezien de vele opgaves waar we voor staan, is op korte termijn duidelijkheid vanuit het Rijk gewenst.

Aandachtspunten tot/na inwerkingtreding

Wat voor ons als natuur- en milieuorganisaties nog zeer onduidelijk is, is het gevolg van het Nevele-arrest en de Delfzijl uitspraak voor de normerende regels in de Besluiten. Naar onze mening geldt er op grond van deze jurisprudentie ook een plan-MER plicht voor vergelijkbare andere regels in het Bal en Bkl. Daarbij zijn we geen voorstander van het simpelweg nog niet in werking laten treden van delen van de besluiten in afwachting van een plan-MER.

Ook de doorontwikkeling van het DSO vraagt aandacht. Immers de baten van het digitale stelsel laten zich pas zien bij 'scenario 3³'. Toen de Omgevingswet zelf behandeld werd was het nog het idee dat dit het niveau van het DSO bij inwerkingtreding zou zijn. Inmiddels is dat veranderd naar aanleiding van het eerste BIT-advies hierover, maar het is nog steeds onduidelijk wanneer dit scenario dan wel gerealiseerd gaat worden.

Gemeenten krijgen door de komst van de Omgevingswet een hoop werk. Voldoende expertise en financiële middelen zijn een noodzaak voor goede uitvoering. Echter, vanwege de demissionaire status van dit kabinet heeft de minister aangegeven geen besluit te kunnen nemen over compensatie wanneer blijkt dat de terugverdientijd van tien jaar, die de VNG bepleit, niet haalbaar is⁴. Voordat een besluit wordt genomen over de inwerkingtredingsdatum dient duidelijk te zijn dat voldoende middelen beschikbaar worden gesteld..

² "De afgelopen maanden zijn verschillende rapporten verschenen die waardering geven voor de integrale aanpak van de NOVI, maar ook adviseren over aanscherping van beleidskeuzes om de dringende transitie en opgaven aan te pakken. De huidige keuzes van de NOVI geven volgens de rapporten onvoldoende zicht op de concrete doorvertaling naar (gebiedspecifieke) doelen en de betekenis voor de uitvoering ervan in de regio. De rapporten benoemen dat er een daadkrachtige overheid nodig is die heldere doelen stelt (en dus scherpere keuzes maakt) en realisatiekracht toevoegt." Blz. 1 Kamerstuk 34682, nr. 88

³ Scenario 3: Toewerken naar baten en ontzorging Omgevingswet, dit is in Bijlage C van het 'Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet' nader omschreven

⁴ Antwoord 52, Lijst van vragen en antwoorden inzake de uitkomsten Bestuurlijk Overleg Omgevingswet 26 mei 2021 (Kamerstuk 33118, nr. 196)

Participatie

Ook voor de participatie van derden belanghebbenden, zoals burgers en maatschappelijke organisaties, in reactie op ontwikkelingen in de leefomgeving is het DSO (nog) onvoldoende. Meldingen en vergunningen voor activiteiten zijn immers niet via het DSO inzichtelijk.

Voor de instrumenten die nu al worden gemaakt en vastgesteld en die straks in het DSO zitten, zoals de omgevingsvisie of -verordening, is het voor onze organisaties en onze achterban nu al lastig om te weten wat de stand van zaken is en welke mogelijkheden voor participatie er zijn. Niet alle overheden hebben duidelijk op hun website staan wanneer zaken behandeld worden of hoe de participatie rondom de omgevingsvisie loopt. De vraag is of en hoe attenderingen via het DSO daarin gaan helpen. Het is niet duidelijk of verplicht is bij de participatie en of bij ter inzage legging ook het stuk zelf en de inspraaktermijn overzichtelijk vermeld worden.

Meer in het algemeen is nog steeds niet duidelijk wat er nu precies verplicht is voor overheden en wat niet. Het hele 'klik op de kaart' idee is bijvoorbeeld afhankelijk van overheden om een afgebakend werkingsgebied aan regels te koppelen, maar hoe gedetailleerd en wanneer dat gebeurt is de vraag. Ook de gebruiksvriendelijkheid en inzichtelijkheid van de geldende regels tijdens de overgangsperiode voor gemeenten is nog niet gegarandeerd.

Tot slot

We vragen ons af of overheden over voldoende expertise beschikken voor een integrale aanpak en goede decentrale uitvoering. Ook is nog onduidelijk hoe de regering invulling gaat geven aan de noodzakelijke regie op rijksniveau. We hebben bovendien nog veel vragen over de praktische uitwerking van het stelsel. Namelijk of het DSO tijdig goed werkend zal om de inwerkingtredingsdatum van 1 juli te halen; of overheden voldoende geoefend kunnen hebben en over voldoende kennis beschikken; en wat ten aanzien van het DSO precies de verplichtingen zijn voor overheden.

Tot is voldaan aan de hierboven genoemde randvoorwaarden kan de Omgevingswet naar onze mening niet in werking treden. Eenvoudig beter zal het anders zeker niet worden en onze leefomgeving zal daar dan de prijs voor betalen.