



ALTERRA

WAGENINGEN UR



Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht

Nieuwe ontwikkelingen en de huidige praktijk

Alterra-rapport 2302
ISSN 1566-7197

A.M. Schmidt en P.H. Kersten

Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht:
nieuwe ontwikkelingen en de huidige praktijk

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Gegevensautoriteit Natuur (GaN)

Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht

Nieuwe ontwikkelingen en de huidige praktijk

A.M. Schmidt en P.H. Kersten

Alterra-rapport 2302

Alterra, onderdeel van Wageningen UR
Wageningen, 2012

Referaat

Schmidt, A.M. en P. H. Kersten 2012. *De Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht. Nieuwe ontwikkelingen en de huidige praktijk*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2302. 52 blz.; 1 fig.; 10 tab.

In dit rapport worden de nieuwe ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht en de gevolgen voor de natuurbescherming beschreven, gebaseerd op een desktopstudie. In aanvulling hierop wordt de huidige praktijk van de vergunningverlening op grond van de WABO toegelicht, op basis van gerichte interviews met de Dienst Regelingen van het ministerie van Economie zaken, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Infrastructuur en Milieu en een enquête onder de 415 Nederlandse gemeenten. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat vooral de wettelijke procedures aandacht nodig hebben en dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden onvoldoende zijn georganiseerd.

Trefwoorden: Flora- en Faunawet, Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht, Omgevingsvergunning, Gemeenten, Soortbescherming, Digitale Omgevingsloket.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2012 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2302
Wageningen, maart 2012

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond	11
1.1.1 Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO)	11
1.1.2 Nieuwe ontwikkelingen	12
1.2 Probleem- en doelstelling	12
1.3 Aanpak	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Nieuwe ontwikkelingen in het omgevingsrecht	15
2.1 Nieuwe wetgeving in hoog tempo	15
2.1.1 Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO)	15
2.1.2 Raamwet Omgevingsrecht (Ror)	15
2.1.3 Natuurwet (Nw)	16
2.1.4 Crisis- en herstelwet	16
2.2 Mogelijke gevolgen voor de natuurbescherming	17
3 Huidige praktijk van omgevingsvergunningverlening op grond van de WABO	19
3.1 Resultaten interviews DR, I&M en EL&I (landelijke insteek)	19
3.1.1 Digitale Omgevingsloket	19
3.1.2 Manier waarop de natuurwetgeving is opgenomen in het Digitale Omgevingsloket	20
3.2 Resultaten enquête gemeenten	21
3.2.1 Proces omgevingsvergunningverlening op grond van de WABO	22
3.2.2 Statistieken	24
4 Conclusies en discussie	29
4.1 Scheve verhouding tussen aanvragen omgevingsvergunningen en verklaringen van geen bedenkingen	29
4.2 Diversiteit in procedures voor vergunningverlening	29
4.3 Geen handvaten voor handhaving en toezicht	30
4.4 ICT-hulpmiddel geen oplossing	30
4.5 Gebruik van natuurgegevens niet de grootste bottleneck	31
4.6 Belang van dialoog vooraf aan vergunningaanvraag	31
5 Aanbevelingen	33
Bijlage 1 Digitale Omgevingsloket: vragen over de Flora- en faunawet	35
Bijlage 2 Enquête gemeenten	45
Afkortingen	51

Samenvatting

In ons land zorgen de Flora- en faunawet (Ffw) en de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn voor de bescherming van soorten en hun leefgebied. Expliciete lijsten met de namen van soorten ingedeeld in categorieën van bescherming zorgen voor een eenduidige interpretatie van deze wetten en de Europese richtlijnen. Het is aan het bevoegd gezag om de wet te handhaven en in voorkomende gevallen ontheffing (Ffw) te verlenen met daaraan eventueel te verbinden mitigerende en compenserende maatregelen.

Op 1 oktober 2010 is de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) in werking getreden. De WABO maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag één geïntegreerde omgevingsvergunning kan afgeven voor bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu. Het bevoegd gezag is de gemeente, de provincie of het Rijk. De vergunning moet worden aangevraagd via het Digitale Omgevingsloket. Het onderdeel toestemming voor 'handelingen met gevolgen voor beschermde planten en dieren' kent een afzonderlijke procedure waarin de gemeente (na overleg met de initiatiefnemer, en in voorkomende gevallen) een 'Verklaring van geen bedenkingen' (Vvgb) aanvraagt bij de Dienst Regelingen (DR).

Naast de WABO-wet zelf zijn de belangrijkste uitvoeringsregelingen het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Hierin staan nadere bepalingen over de inhoud en de procedure van de omgevingsvergunningverlening. In het Bor is een overzicht opgenomen van activiteiten, waarvoor is vastgesteld door er voor bepaalde initiatieven op het gebied van bouwen, wonen, monumenten, ruimte en milieu helemaal geen vergunningen meer aangevraagd hoeven te worden (vergunningvrije activiteiten). Mocht er echter toch sprake zijn van handelingen met nadelige gevolgen voor plant- en diersoorten, dan moet de bewuste initiatiefnemer zelfstandig buiten de WABO om een ontheffing aanvragen.

Bij de Gegevensautoriteit Natuur (GaN) bestaat de indruk dat het bevoegd gezag en specifiek kleine en middelgrote gemeenten in de praktijk onvoldoende gebruik maken van natuurgegevens bij de besluitvorming over het verlenen van omgevingsvergunningen op grond van de WABO. Er zijn bij de GaN ook zorgen dat de signalering van de aanwezigheid van beschermde soorten en/of hun leefgebied onvoldoende meeweegt in de WABO-procedures en zo de wettelijke bescherming van planten en diersoorten onvoldoende tot zijn recht komt.

Het doel van dit onderzoek is om:

- 1) de huidige ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht en de gevolgen hiervan voor de natuurbescherming (specifiek soortbescherming) in beeld te brengen,
- 2) inzicht te verkrijgen in de manier waarop omgevingsvergunningen op grond van de WABO momenteel door gemeenten worden afgehandeld, in hoeverre daarbij rekening wordt gehouden met de natuurwetgeving, specifiek de Ffw, en of daarbij ook natuurgegevens (specifiek gegevens over het voorkomen van beschermde dieren- en plantensoorten) worden gebruikt.

Onderdeel 1 is onderzocht met een desktopstudie. Onderdeel 2 is onderzocht op basis van gerichte interviews en een enquête onder de 415 Nederlandse gemeenten.

In het omgevingsrecht zijn de laatste jaren grote veranderingen doorgevoerd. Belangrijke veranderingen in het wettelijke kader zijn de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), de aangekondigde Raamwet OmgevingsRecht (Ror), de nieuwe Natuurwet, de Crisis en Herstelwet (Chw). De natuurwetgeving (Ffw) is niet in de WABO geïntegreerd, maar slechts 'aangehaakt'. Dit maakt dat voor

bepaalde activiteiten (bv. omgevingsvergunningsvrije activiteiten) met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten apart een ontheffing aangevraagd moet worden bij de Dienst Regelingen. Er is dus sprake van twee gescheiden procedures, die een eigen wettelijke basis en protocol kennen en die op de één of andere manier in de praktijk aan elkaar zijn gekoppeld. Er is een duidelijke tendens naar sneller, beter, maar vooral minder. De regels vanuit de natuurwetgeving worden vaak gezien als juist een bijzonder voorbeeld van de complexiteit van de regelgeving met al die gebieden, soortenlijsten, eisen aan onderzoek, adaptatie en mitigatie. Het is dan ook niet onlogisch dat de toepassing van deze complexe regelingen geen hoge prioriteit heeft gekregen bij de problematische ontwikkeling van het Digitale Omgevingsloket. Duidelijk is dat in de nieuwe regelgeving er een sterke aandring bestaat de natuurtoets te willen vereenvoudigen. Het is de vraag hoe dit kan in relatie tot de EU-regelgeving, meer dan dat er een discussie speelt of daarmee de kwaliteit van de inhoudelijke toetsingen wel wordt gegarandeerd. Aan de andere kant is de ontwerpwetgeving nog van dien aard, dat het best nog wel een aantal jaren kan duren voordat een en ander definitief heeft geleid tot het inrichten van nieuwe operationele procedures.

Er is een scheve verhouding tussen het aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen (ca. 250.000) en het aantal Vvgb (ca. 80 procedures). Dit is vooral te verklaren door de procedures zelf en niet zozeer door de terugloop van het aantal aanvragen. Uit de enquête onder de gemeenten, die door 109 van de 415 gemeenten is beantwoord (ca. 25%), komt duidelijk naar voren dat er ook een grote diversiteit is in de manier waarop aanvragen voor omgevingsvergunningen worden afgehandeld. Een groot deel van de aanvragen voor omgevingsvergunningen (ca. 35%) komt niet via het Digitale Omgevingsloket binnen, maar direct bij de gemeente (schriftelijk of via de balie). Een deel van de ontheffingaanvragen (Fw) wordt rechtsreeks gericht aan de Dienst Regelingen en gaat dus aan het zicht van de gemeenten voorbij. De gemeente is niet bevoegd om toezicht te houden en te handhaven (die verantwoordelijkheid ligt bij de DR en de AID) en beschikt ook niet over de juiste handvaten om controle uit te oefenen. Toch geven veel van de ondervraagde gemeenten (ca. 87%) aan wel expliciet rekening te houden met de natuurwetgeving (Fw) bij omgevingsvergunningaanvragen. Een minder groot percentage daarvan (ca. 74%) geeft aan de aanvragen niet expliciet te controleren op mogelijk handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten (of de aanvrager dit juist heeft ingevuld ja/nee). Daarbij wordt ook door relatief weinig ondervraagde gemeenten (ca. 65%) gebruik gemaakt van natuurgegevens. Hoofdrede hiervoor is dat de initiatiefnemer de verantwoordelijkheid draagt. Een groot deel van de ondervraagde gemeenten geeft aan dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rond de omgevingsvergunningaanvragen op grond van de WABO niet goed georganiseerd zijn. Als belangrijkste redenen wordt aangevoerd dat de natuurwetgeving slechts is 'aangehaakt' en niet in de WABO is geïntegreerd en dat de gemeenten niet bevoegd zijn en ook geen handvaten hebben voor handhaving en toezicht. Een aantal gemeenten geeft aan dat er ook een gebrek aan kennis en capaciteit is en deels ook een gebrek aan gegevens. Dit maakt dat een aantal gemeenten relatief positief staat ten opzicht van de nog te vormen Regionale Uitvoerende Diensten (RUD), waarmee de kennis gebundeld kan worden. De statistieken uit de enquête bevestigen het beeld dat DR geeft, namelijk dat er maar bij een zeer klein percentage (<10%) door initiatiefnemers wordt aangegeven bij een omgevingsvergunningaanvraag, dat er sprake is van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten. Dat maakt dat er dus ook zeer weinig vvgb-procedures worden gevolgd (veelal nul per gemeente).

Het advies aan de GAN is dan ook om aandacht te vragen voor deze lage percentages en ook nadruk te leggen op het verbeteren van de wettelijke procedures. ICT (het Digitale Omgevingsloket) is een hulpmiddel en geen oplossing. Een integrale benadering vraagt om integrale wetgeving. Vraag is hoe zich dat zich verhoudt tot de Europese wetgeving (EU-richtlijnen), die sectoraal van aard zijn, zoals de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Verder wordt aanbevolen om de waarde te erkennen van een dialoog voorafgaande aan de vergunningaanvraag, waarmee veel onduidelijkheid kan worden weggenomen en waarbij oplossingen kunnen worden aangedragen door de bevoegde gezagen. Dit vraagt om een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de juiste handvaten voor handhaving en toezicht. De Regionale Uitvoerende Diensten bieden mogelijk kansen om kennis te bundelen. Voor de beschikbaarheid van

natuurgegevens hechten wij vooral belang aan de juiste interpretatie van deze gegevens en die verantwoordelijkheid ligt nu bij de initiatiefnemer, die hiervoor de juiste expertise moet inhuren. Ook hier zijn verbeterlagen mogelijk door niet zozeer natuurgegevens aan te bieden, maar informatie op een niveau (bv. de locatie van belangrijke leefgebieden voor beschermde soorten) dat voor een initiatiefnemer te begrijpen is. De wetgeving (Ffw) vraagt echter wel om een signalering op soortniveau, maar een getrapte werkwijze (van leefgebied naar soort) kan hierbij wel van dienst zijn.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De voortzettende achteruitgang van biodiversiteit wereldwijd leidt tot bezorgdheid over de toekomst van een groot aantal soorten planten en dieren. Die bezorgdheid wordt vorm gegeven door steeds striktere nationale en internationale wetgeving ter bescherming van bedreigde plant- en diersoorten.

In ons land zorgen de Flora- en faunawet (Ffw) en de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn voor de bescherming van soorten en hun leefgebied. Expliciete lijsten met de namen van soorten ingedeeld in categorieën van bescherming zorgen voor een eenduidige interpretatie van deze wetten en de Europese richtlijnen. Het is aan het bevoegd gezag om de wet te handhaven en in voorkomende gevallen ontheffing (Ffw) te verlenen met daaraan eventueel te verbinden mitigerende en compenserende maatregelen. Voor het uitoefenen van deze taken is het nodig dat het bevoegd gezag zich verwittigt van de aan- of afwezigheid van beschermde plant- en diersoorten. De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (zie volgende paragraaf) kent deze verplichting niet. Uitsluitend bij samenloop van een omgevingsvergunningplicht en een natuurtoestemming is het 'aanhaken' van de natuurtoestemming aan de omgevingsvergunningprocedure verplicht.

1.1.1 Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO)

Op 1 oktober 2010 is de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) in werking getreden. De WABO maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag één geïntegreerde omgevingsvergunning kan afgeven voor bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu. Het bevoegd gezag is de gemeente, de provincie of het Rijk. De vergunning moet worden aangevraagd via het Digitale Omgevingsloket (<https://www.omgevingsloket.nl>). Het onderdeel toestemming voor 'handelingen met gevolgen voor beschermde planten en dieren' kent een afzonderlijke procedure waarin de gemeente (na overleg met de initiatiefnemer, en in voorkomende gevallen) een 'Verklaring van geen bedenkingen' (Vvgb) aanvraagt bij de Dienst Regelingen (DR). De omgevingsvergunningverlening op grond van de WABO wordt in de nabije toekomst behandeld door Regionale Uitvoerende Diensten (RUD's). De RUD's worden momenteel opgezet en gaan opereren in opdracht van de bevoegde gezagen (gemeenten en provincies).

Naast de WABO-wet zelf zijn de belangrijkste uitvoeringsregelingen het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Hierin staan nadere bepalingen over de inhoud en procedure van de omgevingsvergunningverlening. In het Bor is een overzicht opgenomen van activiteiten, waarvoor is vastgesteld door er voor bepaalde initiatieven op gebied van bouwen, wonen, monumenten, ruimte en milieu helemaal geen vergunningen meer aangevraagd hoeven worden (vergunningvrije activiteiten). Mocht er evenwel toch sprake zijn van handelingen met nadelige gevolgen voor plant- en diersoorten, dan dient de bewuste initiatiefnemer zelfstandig buiten de WABO om een ontheffing aan te vragen. Met het verschuiven van de toezichtfunctie van de lokale overheid naar de RUD's is het de vraag op welke manier de signalering van 'handelingen met nadelige gevolgen voor de plant- en diersoorten' in de praktijk plaats vindt.

1.1.2 Nieuwe ontwikkelingen

Sinds 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet (Chw) van kracht. Deze wet zorgt voor kortere procedures, waardoor bouwprojecten sneller kunnen worden uitgevoerd. Het gaat onder meer om de aanleg van wegen en bedrijventerreinen en de bouw van woningen en windmolenparken. Op 6 oktober 2011 is de concept Natuurwet (Nw) gepubliceerd, die in het voorjaar van 2012 wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer. Deze wet vervangt de Flora en- faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Boswet. De wet kenmerkt zich door een versobering van het beschermingsregime van soorten en een versimpeling van de regels in lijn met de ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht. De bevoegdheden voor natuur worden grotendeels aan de provincies overgedragen en natuurbescherming beperkt zich tot de Europese verplichtingen. Een verdere vereenvoudiging (sneller en beter) van het omgevingsrecht wordt voorzien met de Raamwet Omgevingsrecht (Ror). Beoogd wordt om in het voorjaar 2012 een eerste wetsvoorstel klaar te hebben. Deze nieuwe wetsinitiatieven vergroten naar verwachting de druk op de signalering van handelingen met nadelige gevolgen voor plant- en diersoorten.

1.2 Probleem- en doelstelling

Bij de Gegevensautoriteit Natuur (GaN) bestaat de indruk dat het bevoegd gezag en specifiek kleine en middelgrote gemeenten in de praktijk onvoldoende gebruik maken van natuurgegevens bij de besluitvorming over het verlenen van omgevingsvergunningen op grond van de WABO. Er zijn bij de GaN ook zorgen, dat de signalering van de aanwezigheid van beschermde soorten en/of hun leefgebied onvoldoende meeweegt in de WABO-procedures waardoor de wettelijke bescherming van planten en diersoorten onvoldoende tot zijn recht komt. Met de ontwikkelingen rond de RUD's en de verdergaande nieuwe wetgeving is inzicht gewenst in de huidige praktijk van de procedurele omgevingsvergunningverlening. Daarbij gaat het om een landelijk inzicht, waarin de borging van de natuurbescherming (specifiek soortbescherming) duidelijk wordt. Zeker als er reden bestaat voor bezorgdheid over het onderschatten van het flora- en faunabelang in de WABO-procedures van vandaag, is er bij de vernieuwingen in de toetsingsstructuur in de nabije toekomst extra reden voor zorg.

Het doel van dit project is om:

- 1) de huidige ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht en de gevolgen hiervan voor de natuurbescherming (specifiek soortbescherming) in beeld te brengen,
- 2) inzicht te verkrijgen in de manier waarop omgevingsvergunningen op grond van de WABO momenteel door gemeenten worden afgehandeld, in hoeverre daarbij rekening wordt gehouden met de natuurwetgeving, specifiek de Ffw, en of daarbij ook natuurgegevens (specifiek gegevens over het voorkomen van beschermde dieren- en plantensoorten) worden gebruikt.

1.3 Aanpak

De huidige ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht en de gevolgen voor de natuurbescherming zijn onderzocht met een desktopstudie. De huidige praktijk van de omgevingsvergunningverlening op grond van de WABO is onderzocht met een vooronderzoek bij twee gemeenten (Hilversum en Barneveld), gerichte (telefonische) interviews met de Dienst Regelingen (DR), het ministerie van I&M en het ministerie van EL&I en er is een enquête uitgezet bij alle Nederlandse gemeenten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de nieuwe ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht en de mogelijke gevolgen voor de natuur in Nederland beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de huidige praktijk van omgevingsvergunningverlening op grond van de WABO beschreven, op basis van 1) de (telefonische) interviews met DR, het ministerie van I&M en het ministerie van EL&I en 2) de resultaten van de enquêtes die uitgezet zijn bij alle gemeenten. In hoofdstuk 4 worden conclusies getrokken uit de voorgaande hoofdstukken. In hoofdstuk 5 worden aanbevelingen gedaan.

2 Nieuwe ontwikkelingen in het omgevingsrecht

2.1 Nieuwe wetgeving in hoog tempo

In het omgevingsrecht zijn de laatste jaren grote veranderingen doorgevoerd. Belangrijke veranderingen in het wettelijke kader zijn de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), de aangekondigde Raamwet OmgevingsRecht (Ror), de nieuwe Natuurwet, de Crisis en Herstelwet (Chw). Deze worden in onderstaande paragrafen kort besproken.

2.1.1 Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO)

De WABO is op 1 oktober 2010 formeel ingevoerd na een lange periode van voorbereiding. Eén van de problemen bij de invoering was het Digitale Omgevingsloket, waarmee de omgevingsvergunning via internet kan worden aangevraagd. De omgevingsvergunning integreert een groot aantal wettelijke regelingen binnen één vergunningenkader. De WABO zou het voor de burger (particulier) en het bedrijfsleven makkelijker moeten maken met de introductie van één loket, één aanspreekpunt (bevoegd gezag), één uniforme en snelle afhandelingsprocedure en één procedure voor bezwaar. In feite is de WABO-omgevingsvergunning in de plaats gekomen van de veelheid aan vergunningen en procedures, die voor 2010 gekoppeld waren aan verschillende andere wetten op het vlak van milieu, wonen, ruimtelijke ordening, natuur etc. Al die aanvragen moesten geïntegreerd worden in een digitale vragenlijst, waarin ook het communicatieprobleem door een centrale indiening en een decentrale afhandeling door gemeenten opgelost moest worden. De omgevingsvergunning wordt nu aangevraagd via het Digitale Omgevingsloket (<https://www.omgevingsloket.nl/>). Deze procedure is een belangrijke trendbreuk met het verleden, toen de verschillende vergunningen elk bij het bevoegde gezag zelf (meestal gemeenten, soms provincie of Rijk) werden aangevraagd. In de WABO werd voorzien, dat er een landelijk uniforme procedure voor de vergunningsaanvraag in een digitale omgeving werd aangeboden.

De WABO kent belangrijke uitvoeringsregelingen als het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling Omgevingsrecht (Mor). In beide regelingen staat aangegeven op welke manier de vergunningsverlening en toetsing plaats vindt en ook bijvoorbeeld welke vrijstellingsbepalingen voor de vergunningsverlening bestaan. Met elkaar is de WABO toch een uitgebreide en ingewikkelde regeling geworden. Dat heeft zijn uitwerking op de digitale indiening van de vergunningsaanvraag. In de huidige praktijk is het een (zeer) uitgebreide vragenlijst op internet, waarbij het aanvinken van antwoordmogelijkheden leidt tot het openen van vervolgvragen bij het indienen van de aanvraag.

2.1.2 Raamwet Omgevingsrecht (Ror)

Ondanks de WABO, waarin een groot aantal omgevingswetten werden geïntegreerd, wordt nog steeds vastgesteld dat een verdere vereenvoudiging van het omgevingsrecht gewenst is (Motie Pieper, nov. 2009, 32 123XI) (Regeerakkoord VVD-CDA, sept 2010). In de Schets omgevingsrechtelijke problemen (Ministerie van I&M, najaar 2011) wordt gewezen op de complexe en versnipperde regelgeving en een onbalans tussen zekerheid en dynamiek. Deze problemen worden gezien als een belemmering voor een efficiënt beheer van de leefomgeving. De introductie van een eenduidige sturingsfilosofie in het brede veld van het omgevingsrecht

kan de toenemende complexiteit en versnippering keren ten gunste van de gebruikers van het omgevingsrecht, volgens het programma 'Eenvoudig Beter'. Daarbij wordt gewerkt aan een nieuwe Raamwet Omgevingsrecht (Ror), die medio 2012 in behandeling wordt gebracht.

In de notitie 'Aanpak en eerste gedachten Omgevingswet' van de Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter (november 2011) is aangegeven, dat gekozen is om van de grond af aan een nieuw samenhangend stelsel van omgevingsrecht te ontwerpen. Voor de omgevingsvergunning wordt opgemerkt, dat deze waar wenselijk verder verbreed gaat worden. De wet zal een doelmatiger en soberder onderzoek voor de besluitvorming van projecten voorstaan en het hergebruiken van bestaande gegevens. Ook wordt gekeken naar uniformering van regels en procedures voor onderzoek en het schrappen van voorgeschreven onderzoekverplichtingen waar dat kan.

In de Regioconferentie 'Eenvoudig Beter' werd in verschillende presentaties en discussies aangegeven in welke richting de plannen zich ontwikkelen. Er wordt gewerkt aan eenduidige begrippen voor de zorg voor de leefomgeving. Er komen een beperkt aantal planvormen als de omgevingsvisie en een operationeel plan (waarmee de planfiguren uit bijvoorbeeld de Wet Ruimtelijke Ordening en de Waterwet vervallen). Er komen nieuwe algemene regels en een beperkt aantal besluiten over projecten, als het projectbesluit en de omgevingsvergunning. Te verwachten is dat de omgevingsvergunning verder het integrale instrument voor de procedurele toestemming blijft, waarbij er een discussie gaande is over de reikwijdte van het toetsingskader.

2.1.3 Natuurwet (Nw)

Parallel hieraan is een nieuwe Natuurwet in ontwerp uitgekomen (Wetsvoorstel Natuur 0.1 1 juni 2011). In de Memorie van toelichting wordt aangegeven dat het wetsvoorstel de aansluiting op de omgevingsvergunning versterkt. Er is daarin aangegeven dat bij locatie-gebonden projecten niet meer gekozen kan worden voor een aparte vergunning voor de natuuraspecten, maar worden de natuuraspecten te allen tijde meegenomen in de omgevingsvergunning (artikel 2.8, vierde lid). Voorlopig wordt nog wel uitgegaan van het systeem van de Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb), af te geven door het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning, die vereist is voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen op grond van het voorgestelde artikel 2.8, tweede lid: over het algemeen de provincie en in enkele specifieke gevallen het Rijk (voorgestelde artikel 1.3). In dit stadium is een volledige integratie met de omgevingsvergunning - in die zin dat het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning te allen tijde verantwoordelijk is voor de volledige natuurtoets - niet aan de orde. Een volledige integratie betekent dat ook bij de individuele gemeenten inhoudelijke deskundigheid over de natuuraspecten moet worden georganiseerd én voorzien moet worden in een coördinatiestructuur die een eenduidige en samenhangende aanpak voor - over het algemeen meerdere gemeenten omvattende - beschermde natuurgebieden kan borgen. Dat is niet doelmatig en leidt tot nieuwe bestuurlijke drukte. Het kabinet wijst er echter op dat op het moment dat de in het regeerakkoord voorziene instelling van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) een feit is, op dit punt mogelijk een andere afweging wordt gemaakt. Dit moet leiden tot een aanzienlijke aanpassing van de huidige praktijk bij het Digitale Omgevingsloket. Zolang de nieuwe natuurwet nog niet vigeert, moet de oude procedure uit de Ffw gevolgd worden.

2.1.4 Crisis- en herstelwet

De regering heeft het wetsvoorstel over het permanent maken van de Crisis- en herstelwet op 4 januari 2012 aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarmee is ook het advies dat de Raad van State heeft uitgebracht over het wetsvoorstel openbaar geworden. Met het wetsvoorstel wil de regering dat de tijdelijke maatregelen uit de Crisis- en herstelwet ook in de toekomst bij nieuwe projecten kunnen worden toegepast.

De Raad van State adviseert de voorgestelde verbeteringen van het omgevingsrecht uit het wetsvoorstel te lichten en te integreren in de Omgevingswet en de Natuurwet, met inachtneming van de in het advies gemaakte opmerkingen over deze verbeteringen. Het advies van de RvS over het permanent maken van de Chw is behoorlijk negatief en adviseert de regering op een groot aantal en fundamentele punten het ontwerp te herzien of niet in procedure te brengen.

Zolang er geen vastgestelde nieuwe regelingen zijn, vigeren de oude regelingen. Dat betekent in de praktijk, dat de scheiding tussen de omgevingsvergunningsprocedure en de procedure 'Verklaring van geen bedenkingen' (Vvbg) blijven voortbestaan in de komende periode (van wellicht enkele jaren). Voorlopig vigeert onder al deze veranderingen de Ffw als toetsingskader.

2.2 Consequenties voor de natuurbescherming

De natuurwetgeving (Ffw) is niet in de WABO geïntegreerd, maar slechts 'aangehaakt'. Dit betekent dat voor bepaalde activiteiten (bv. omgevingsvergunningvrije activiteiten) met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten apart een ontheffing aangevraagd moet worden bij de Dienst Regelingen. Er is dus sprake van twee gescheiden procedures, die een eigen wettelijke basis en protocol kennen en die op de één of andere manier in de praktijk aan elkaar zijn gekoppeld. Dat leidt tot een andere prioritering binnen het Digitale Omgevingsloket, dat zich in eerste instantie richt op het faciliteren van de vergunningsverlening volgens de WABO. In de praktijk gaat het als volgt. Er is aandacht voor vragen in het Digitale Omgevingsloket voor de natuuraspecten (bv. handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten), maar die zijn niet juridisch verplichtend in de WABO-procedure. Daarmee heeft het in de tool (met zijn problemen) een lagere prioriteit.

Er is een duidelijke tendens naar sneller, beter, maar vooral minder. De regels vanuit de natuurwetgeving worden vaak gezien als juist een bijzonder voorbeeld van de complexiteit van de regelgeving met al die gebieden, soortenlijsten, eisen aan onderzoek, adaptatie en mitigatie. Het is dan ook niet onlogisch dat de toepassing van deze complexe regelingen geen hoge prioriteit heeft gekregen bij de problematische ontwikkeling van het Digitale Omgevingsloket. De toetsingsregeling uit de Ffw is nooit ontworpen vanuit een procedureel perspectief, maar vanuit een inhoudelijk-ecologisch-natuurbeschermingsperspectief. In de race naar eenvoudiger en sneller is ook dit een slechte positie.

Er komen twee vormen van handhaving: vanuit de gemeente (al is die niet hiertoe bevoegd) bij de aanvragen voor een Vvbg (of de aanvraag klopt en men zich houdt aan eventueel afgegeven Vvbg) en vanuit EL&I/AID als die aanvraag Vvbg ten onrechte niet wordt gedaan en de activiteit mogelijk toch schadelijk is. Dit komt efficiëntie en controle niet ten goede.

Duidelijk is dat in de nieuwe regelgeving er een sterke aandrang bestaat de natuurtoets te willen vereenvoudigen. Het is de vraag hoe dit kan in relatie tot de EU-regelgeving, meer dan dat er een discussie speelt of daarmee de kwaliteit van de inhoudelijke toetsingen wel wordt gegarandeerd. Aan de andere kant is de ontwerpwetgeving nog van dien aard, dat het best nog wel een aantal jaren kan duren voordat een en ander definitief heeft geleid tot het inrichten van nieuwe operationele procedures. Het heeft dus zin om voor de tussentijd de bestaande praktijk te onderzoeken en te verbeteren binnen de bestaande regelingen.

3 Huidige praktijk van omgevingsvergunningverlening op grond van de WABO

3.1 Resultaten interviews DR, I&M en EL&I (landelijke insteek)

3.1.1 Digitale Omgevingsloket

In deze paragraaf wordt de opzet van het Digitale Omgevingsloket beschreven, zoals dat uit enkele (telefonische) interviews naar voren is gekomen. Er wordt bij aangetekend, dat het hierbij om tamelijk fragmentarische informatie gaat, die misschien niet precies weergeeft wat de feitelijke situatie op dat tijdstip was.

De WABO is op 23 maart 2010 aangenomen in de Eerste Kamer, maar er waren toen problemen met het Digitale Omgevingsloket. Minister Huizinga van VROM liet de Eerste Kamer op 16 maart weten dat de definitieve beslissing over het ingaan van de wet, afhing van de kwaliteit van 'de ICT-tool'. Het Digitale Omgevingsloket Online bevatte toen nog tekortkomingen. Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) was de autorisatie en het versiebeheer van documenten in het Digitale Omgevingsloket nog niet waterdicht. Ook werkte de 'Cadviewer' niet helemaal goed. Verder zou er te weinig ondersteuning zijn bij de implementatie van het Digitale Omgevingsloket.

Het Digitale Omgevingsloket is een gecompliceerd instrument. Niet alleen op het vlak van het technische ontwerp waarbij aspecten een rol spelen als centrale gegevensinvoer, decentrale verwerking, presentatie van de gegevens en de monitoring van de status van de procedures. Maar zeker ook omdat in het Digitale Omgevingsloket een aantal verschillende juridische procedures worden verwerkt. Uit de interviews blijkt dat het een complex systeem is, waarover de verschillende betrokken personen opmerkelijk open en bereidwillig informatie gaven. Het ministerie van I&M is in principe verantwoordelijk voor het Digitale Omgevingsloket (de ICT-omgeving), waarbij ook de VNG en IPO partners zijn. Maar ook andere ministeries hebben taken in het opzetten, de uitvoering en het beheer van het omgevingsloket. Daarnaast zijn provincies en gemeenten betrokken, zij zijn verantwoordelijk (als bevoegd gezag) voor de afhandeling van de omgevingsvergunningprocedures. Er is dus een heel groot aantal betrokkenen bezig met het programma. Er is een informatiearchitect, die schakelt tussen opdrachtgevers en uitvoerende bureaus. Er zijn softwarebedrijven, die een rol spelen om onderdelen te maken, zoals Centrix of Be-Informed. Het gaat dan om databeheer, communicatie, beveiliging of de digitale opmaak van de benodigde webpagina's. Opdrachten daartoe worden gegeven door het verantwoordelijke ministerie als domeineigenaar en ook het Agentschap NL heeft er een rol in.

Deze aansturing van het ontwerp van het loket gebeurt met Exel-sheets waarin 'Juridisch Functionele Ontwerpen' (JFO's) staan vermeld, die de structuur van de keuzeboom van de vragen en antwoordmogelijkheden bevatten. Deze JFO's worden door verschillende ministeries aangeleverd. Het Digitale Omgevingsloket regelt primair de procedures die in de WABO zijn aangegeven. Nu zijn in de WABO een groot aantal procedures uit eerdere wet- en regelgeving opgenomen, maar niet allemaal. Er is een onderscheid tussen de WABO-eisen aan het Digitale Omgevingsloket en zogenoemde 'aangehaakte regelgeving' vanuit

andere wetgeving, bijvoorbeeld de Flora- en Faunawet (Ffw). Het ministerie van EL&I is verantwoordelijk voor JFO voor de natuurwetgeving (Flora- en Faunawet en Natuurbeschermingswet).

Er is sprake van zeker 30 verschillende JFO's en er zijn verschillende versies van JFO's, die in de loop van de tijd gemaakt zijn. Ze worden als mutaties iedere keer aan het loket gekoppeld. Uit de interviews ontstaat de indruk, dat het systeem daardoor steeds groeit en met vragen wordt uitgebreid. Dat betekent overigens ook, dat het stelsel steeds van gedaante en inhoud kan/zal veranderen. Op het moment dat er een nieuwe JFO komt wordt het loket aangepast. Wat je nu op het beeldscherm van het Digitale Omgevingsloket ziet is dus een virtuele werkelijkheid, die er morgen niet meer hoeft te zijn. Het Digitale Omgevingsloket lijkt zo modulair opgebouwd en bestaat uit een steeds ontwikkelende set vragen die via afzonderlijke JFO's ingebracht zijn.

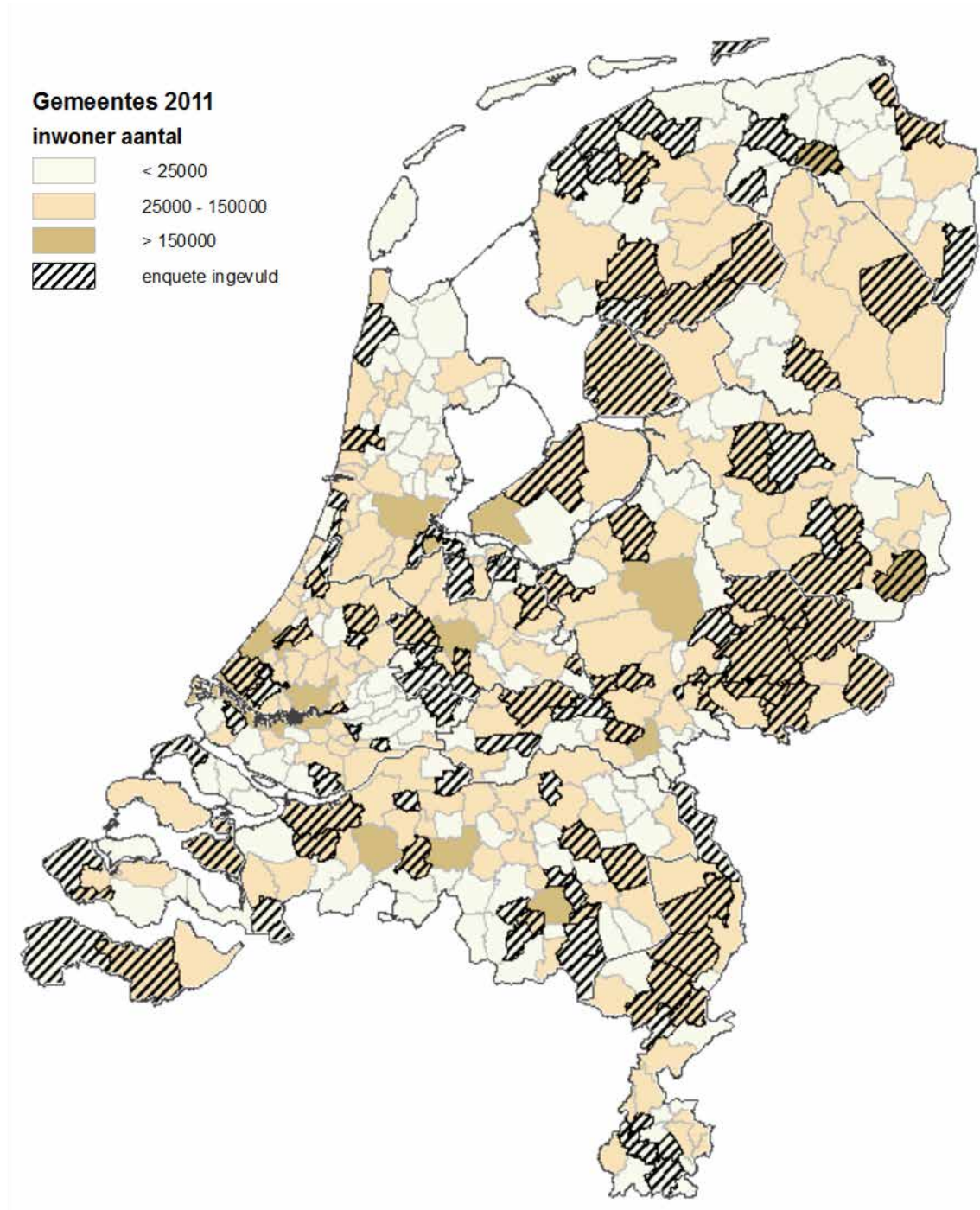
3.1.2 Manier waarop de natuurwetgeving is opgenomen in het Digitale Omgevingsloket

Toen het Digitale Omgevingsloket werd ingevoerd, ontstond (onder meer bij het GA N) de indruk, dat de natuurwetgeving (specifiek de Ffw) niet (goed) in de vragenboom van het loket was opgenomen. Nu zijn er wel vragen opgenomen (zie bijlage 1, al is dit hoogstwaarschijnlijk geen complete weergave). Uit de interviews komt naar voren dat er nog gezocht wordt naar een goede JFO voor de natuurwetgeving. Daarbij speelt mee dat het domein van de Ffw wel belangrijk is, maar wel als een aangehaakte regelgeving, die niet binnen de WABO zelf valt. De JFO voor de natuurwetgeving is al zoekende tot ontwikkeling gekomen. Aanvankelijk was er een heel erg uitgebreide JFO, waarin alle soorten van de Rode lijst stonden en de beschermde natuurgebieden die stuk voor stuk moesten worden afgevinkt. Dat leidde tot een onwerkbaar en een te gedetailleerde opzet om in het Digitale Omgevingsloket goed op te nemen. De initiatiefnemer die het digitale formulier invulde zou daarin de weg kwijt raken en het totale formulier zou daardoor veel te omvangrijk worden. De ontwikkelaars gaven aan, dat de natuurtoetsing ook geen gemakkelijk onderwerp is om in een informatiemodel te vatten. Ook loopt een essentieel gedeelte, 'de Verklaring van geen bedenkingen' (Vvgb), feitelijk buiten de lijnen van het bevoegd gezag, die in de WABO-procedure geregeld worden. Dat heeft er waarschijnlijk toe geleid, dat er in het begin geen vragen in het Digitale Omgevingsloket over de natuuraspecten ('handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten') werden gesteld. Later is er een meer vereenvoudigde JFO gekomen, die nu in het loket is opgenomen. Het wordt als een nadeel gezien, dat de natuurvragen helemaal aan het einde van de invulscreen-procedure zijn opgenomen. De aanvrager moet er als invuller actief op inzetten om de gegevens in te brengen, die hij wellicht niet beschikbaar heeft of in het geheel kan overzien. Dit wordt gezien als een nadeel in een goed functioneren van het loket voor de natuurvragen. In de release 2.7 van aanstaande juni komen de 'natuurvragen' wel op een andere plaats aan de orde. Het blijft echter moeilijk een goede vragenboom te ontwikkelen. Als voorbeeld wordt gegeven het maaien van gras in mei, een activiteit die niet past in de structuur van de WABO, maar wel van belang kan zijn in de natuurwetgeving. Het aspect van het juridisch aanhaken, de late invoering van de natuurvragen, het relatief achteraan in de procedure zitten en de beperktheid van de vragen zijn waarschijnlijk wel een oorzaak van het 'missen' van de flora- en faunagevoelige onderdelen in de procedure van het omgevingsloket. De beheerders van het omgevingsloket geven dat ook aan.

In het onderzoek ligt de vraag naar kwantificering van de verhouding tussen het aantal algemene aanvragen en de procedures, waarin een Vvgb wordt aangevraagd. In het programma van het Digitale Omgevingsloket blijken geen gedetailleerde tel-modules aanwezig te zijn, behalve dan voor een algemene telling van alle dossiers. Uit de interviews blijkt dat door de opdrachtgevers geen opdracht tot het ontwikkelen van deze telmodules is gegeven. En ook dat er niet eerder vraag naar is geweest. In het programma zijn mogelijkheden voor monitoring niet opgenomen. Dat betekent dat deze kwantitatieve gegevens echt via de gemeenten moeten worden opgevraagd.

3.2 Resultaten enquête gemeenten

De enquête (zie bijlage 2) is verstuurd naar alle 415 gemeenten in Nederland en door 110 (ca. 25%) gemeenten beantwoord. Voor de geografische spreiding van de betreffende gemeenten, zie figuur 1 en tabel 1.



Figuur 1

Geografische spreiding van de gemeenten, die de enquête hebben ingevuld.

Tabel 1*Aantal gemeenten per provincie dat de enquête heeft ingevuld.*

Provincie	Aantal gemeenten
Groningen	7
Friesland	13
Drenthe	2
Overijssel	6
Gelderland	14
Utrecht	6
Flevoland	3
Noord Holland	10
Zuid-Holland	17
Noord-Brabant	15
Limburg	11
Zeeland	6
Totaal	110

In de volgende paragrafen worden de resultaten van de enquête toegelicht. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in het gedeelte over het proces van omgevingsvergunningverlening op grond van de WABO en de statistieken.

3.2.1 Proces omgevingsvergunningverlening op grond van de WABO

Uit de enquête blijkt dat veel aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO nog via andere wegen dan via het Digitale Omgevingsloket, te weten schriftelijk of via de balie, binnenkomen, zie tabel 2. Dit betekent dat de statistieken van het Digitale Omgevingsloket geen betrouwbaar / geen compleet beeld schetsen.

Tabel 2*Reacties gemeenten op vraag 1 enquête: Hoe komen de aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO bij uw gemeenten binnen, via het Digitale Omgevingsloket of via andere wegen?.*

	Reactie aantal	Reactie %	Aantal reacties
Via het Digitale Omgevingsloket	110	100%	110
Via andere wegen	101	92%	110

De verhouding tussen het aantal aanvragen dat via het Digitaal Omgevingsloket binnenkomt en via andere wegen varieert sterk per gemeente, zie tabel 3. Door een aantal gemeenten is aangegeven dat het aantal aanvragen via het Digitaal Omgevingsloket wel is toegenomen.

Tabel 3

Verhouding tussen het aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen, dat via het Digitale Omgevingsloket of via andere wegen (schriftelijk of via de balie) bij de gemeenten binnenkomen.

Aantal aanvragen dat binnenkomt via:	Gemiddelde	Min	Max	Aantal reacties
Via het Digitale Omgevingsloket	65%	10%	100%	96
Via andere wegen	35%	0%	90%	96

De aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO worden veelal door een team van deskundigen afgehandeld en door casemanagers of 'WABO coördinatoren' die adviezen uitzetten naar vakspecialisten. Aangezien het Digitale Omgevingsloket slechts de 'frontoffice' verzorgt maken gemeenten gebruik van een eigen gekozen of ontwikkelde software voor de 'back office' De meeste gemeenten maken hierbij gebruik van het softwarepakket SquitXO (zie tekstbox).

Squit XO

Squit XO is de nieuwe generatie software van ROXIT. Software, speciaal ontworpen voor Vergunningen & Handhaving. Squit XO integreert alle bestaande vergunning- en handhavingszaken in één modern systeem. Dus zowel klachten als vergunningen, beschikkingen en meldingen, als controle en handhaving zijn in dit systeem samengebracht: van eenvoudige kapvergunningen tot complexe bouw-, milieu- of omgevingsvergunningen, en van vrijstellingsprocedure tot de voorbereidingsprocedure voor een nieuw bestemmingsplan.

Uit de enquête blijkt dat veel van de ondervraagde gemeenten (91%) rekening houden met de natuurwetgeving, zie tabel 4. Veel gemeenten geven daarbij echter aan dit alleen te doen als de initiatiefnemer heeft aangegeven dat er sprake is van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten. Een aantal gemeenten geeft aan over te weinig kennis en/of capaciteit te beschikken en ook behoefte te hebben aan een gratis toegankelijke database met flora- en faunagegevens. Enkele gemeenten nemen hiertoe zelf het initiatief en ontwikkelen een eigen databank.

Opvallend is dat één van de gemeenten het volgende antwoord geeft: *Het indienen van een verzoek om ontheffing van de natuurwetgeving los van de Wabo gaat sneller dan dat we deze binnen de Wabo afhandelen. Wij adviseren dit ook altijd aan aanvragers. Deze losse aanvraag zien wij niet, die gaat rechtstreeks naar het bevoegd gezag.* Dit doet vermoeden dat er ook veel aanvragen voor ontheffingen rechtstreeks naar Dienst Regelingen (DR) van het ministerie van EL&I worden geadresseerd en niet via het Digitale Omgevingsloket naar de gemeenten.

De hoofdredenen voor gemeenten om de aanvragen voor omgevingsvergunningen niet specifiek te controleren op het handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten (26%, zie tabel 4) is dat de gemeente hier niet toe bevoegd is en dat de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer ligt. Soms wordt de initiatiefnemer doorverwezen naar de Dienst Regelingen of de provincie. Er lijkt ook een grote diversiteit te zijn in het kennisniveau van de gemeenten en mede afhankelijk daarvan in de opstelling van de gemeenten. Een aantal gemeenten stelt zich actief op en ontwikkelt zelfs een eigen toetsingskader.

Gemeenten die de aanvragen controleren op handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten maken gebruik van verschillende bronnen. Vaak worden externe adviseurs en specialisten in geschakeld. Een aantal gemeenten werkt aan een eigen database, soorteninventarisaties en/of een

natuurwaardenkaart. Enkele gemeenten geven aan het Natuurloket (de NDFF) te gebruiken, waarbij wel kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de actualiteit en de volledigheid van de gegevens. Het ontbreekt vaak aan gegevens in en nabij bouwlocaties en de beschikbare gegevens zijn vaak te oud. Ook worden opmerkingen gemaakt over de hoge abonnementskosten.

Tabel 4

Reacties van gemeenten op de vraag 3 t/m 6 enquête.

Vragen 3 t/m 6 enquête	Ja		Nee		Aantal reacties
	Reactie aantal	Reactie %	Reactie aantal	Reactie %	
Vraag 3. Houdt uw gemeente specifiek rekening met de natuurwetgeving bij het afhandelen van vragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO?	91	83%	19	17%	110
Vraag 4. Wordt er door uw gemeente ook gecontroleerd of de initiatiefnemers de aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO naar behoren hebben ingevuld, specifiek over handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten?	80	74%	28	26%	108
Vraag 5. Worden er door uw gemeente natuurgegevens geraadpleegd bij de afhandeling van omgevingsvergunningen waarbij sprake is of zou kunnen zijn van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten?	69	63%	41	37%	110
Vraag 6. Is uw gemeente van oordeel dat de taken en verantwoordelijkheden voor de natuurwetgeving goed geregeld zijn en dat ze ook uitvoerbaar zijn?	33	31%	72	69%	105

Gemeenten zijn over het algemeen (69%) ontevreden over de manier waarop de taken en verantwoordelijkheden voor de natuurwetgeving geregeld zijn. Er worden vele suggesties ter verbetering gegeven, te beginnen met het feit dat de natuurwetgeving is 'aangehaakt' en eigenlijk beter kan worden geïntegreerd en verankerd in de WABO. Er moet ook een duidelijkere verdeling van taken en verantwoordelijkheden komen en gemeenten moeten meer bevoegdheden krijgen om toezicht te houden en te handhaven. Het idee wordt ook geopperd om de kennis van gemeenten te bundelen. Kleine en middelgrote gemeenten hebben te weinig kennis in huis. Hier ligt mogelijke rol voor de RUD's. Verder wordt aangegeven dat de samenwerking tussen gemeenten, provincies en DR verbeterd zou moeten worden. Sommige gemeenten sturen verdachte aanvragen voor omgevingsvergunningen door naar DR, maar krijgen dan geen terugkoppeling en zijn daar ontevreden over. De verantwoordelijkheid ligt nu bij de initiatiefnemer, maar die heeft vaak weinig kennis van beschermde dieren- en plantensoorten. Bovendien zijn de kosten voor een onderzoek voor de initiatiefnemers vrij hoog.

3.2.2 Statistieken

Het gemiddeld aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO lijkt de afgelopen twee jaar te zijn toegenomen. Waren er in 2010 bij 55% van de ondervraagden gemeenten zo'n 100-1000 aanvragen per jaar, in 2011 is dit bij ca. 89% van de gemeenten het geval, zie tabel 5.

Tabel 5

Reacties van gemeenten op vraag 7 in de enquête: Hoeveel aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO zijn er in 2010 en 2011 aangevraagd?

Categorieën	2010		2011	
	Reactie aantal	Reactie %	Reactie aantal	Reactie %
<=10	5	5%	4	4%
>10 <=100	46	43%	2	2%
>100 <=1000	55	51%	97	89%
> 1000	2	2%	6	6%
Aantal reacties	108	100%	109	100%

Bij een zeer klein percentage van de betreffende aanvragen voor omgevingsvergunningen wordt door de initiatiefnemer aangegeven dat er sprake is van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten, zie tabel 6. Bij de meeste gemeenten (89%) is dat minder dan 10% en vaak 0%. Enkele gemeenten geven aan dat ze dit niet registeren en dan ook niet uit hun administratiesysteem te kunnen halen.

Tabel 6

Reacties van gemeenten op vraag 8 in de enquête: Bij hoeveel van de aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO in 2010 en 2011 (zie vraag 7) is door de initiatiefnemers aangegeven dat er sprake is/was van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten?

Categorieën	2010		2011	
	Reactie aantal	Reactie %	Reactie aantal	Reactie %
<= 10 %	98	97%	98	97%
> 10% en <= 25%	3	3%	3	3%
>25% en <=50%	0	0%	0	0%
>50%	0	0%	0	0%
Aantal reacties	101	100%	101	100%

Bij desbetreffende aanvragen voor omgevingsvergunningen is ook weinig gebruik gemaakt van natuurgegevens, zie tabel 7. Een vrij groot aantal gemeenten geeft aan dit niet te registeren en hier dus ook geen zicht op te hebben.

Tabel 7

Reacties van gemeenten op vraag 9 in de enquête: Bij hoeveel van de aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO waarbij door de initiatiefnemers is aangegeven dat er sprake is/was van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten (zie vraag 8) is door de initiatiefnemers ook gebruik gemaakt van natuurgegevens en zo ja uit welke bronnen.

Categorieën	2010		2011	
	Reactie aantal	Reactie %	Reactie aantal	Reactie %
<= 10 %	79	90%	82	90%
> 10% en <= 25%	3	3%	3	3%
>25% en <=50%	1	1%	1	1%
>50%	5	6%	5	5%
Aantal reacties	88	100%	91	100%

Er worden ook zeer weinig Verklaringen van geen bedenkingen afgegeven (zie tabel 8), dit is ook logisch te verklaren door het lage aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen waarbij door initiatiefnemer ook is aangegeven dat er sprake is van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten, zie tabel 6. Ook hier geeft een aantal gemeenten aan dit niet te registreren.

Tabel 8

Reacties van gemeenten op vraag 10 in de enquête: Voor hoeveel aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO waarbij door de initiatiefnemers is aangegeven dat er sprake is/was van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten (zie vraag 8) is ook een verklaring van geen bedenkingen afgegeven?.

Categorieën	2010		2011	
	Reactie aantal	Reactie %	Reactie aantal	Reactie %
<= 10 %	85	92%	88	93%
> 10% en <= 25%	0	0%	0	0%
>25% en <=50%	2	2%	2	2%
>50%	5	5%	5	5%
Aantal reacties	92	100%	95	100%

Dit feit maakt dat er ook geen gevallen genoemd worden door de ondervraagden gemeenten waarbij een Verklaring van geen bedenkingen is aangevochten door de Bestuursrechter (zie tabel 9).

Tabel 9

Reacties van gemeenten op vraag 11 in de enquête: Hoeveel verklaringen van geen bedenkingen (vraag 10) zijn aangevochten door de Bestuursrechter? En zijn hierbij natuurgegevens geraadpleegd, zo ja uit welk bronnen?

Categorieën	2010		2011	
	Reactie aantal	Reactie %	Reactie aantal	Reactie %
<= 10 %	88	100%	90	100%
> 10% en <= 25%	0	0%	0	0%
>25% en <=50%	0	0%	0	0%
>50%	0	0%	0	0%
Aantal reacties	88	100%	90	100%

Er is ook maar een klein aantal gevallen waarbij door de gemeenten geconstateerd is dat de initiatiefnemer ten onrecht niet heeft ingevuld dat er sprake is van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten, zie tabel 10. Veel gemeenten geven aan dit niet te controleren, omdat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de initiatiefnemer ligt.

Tabel 10

Reacties van gemeenten op vraag 12 in de enquête: Bij hoeveel van de aanvragen voor omgevingsvergunningen in 2010 en 2011 (vraag 7) is er door de initiatiefnemer ten onrechte niet aangegeven dat er sprake is/was van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten (mits dit door uw gemeente ook gecontroleerd wordt)? En hoe is dat geconstateerd, op basis van welk bronnen?

Categorieën	2010		2011	
	Reactie aantal	Reactie %	Reactie aantal	Reactie %
<= 10 %	75	95%	77	95%
> 10% en <= 25%	3	4%	3	4%
>25% en <=50%	1	1%	1	1%
>50%	0	0%	0	0%
Aantal reacties	79	100%	81	100%

4 Conclusies en discussie

4.1 Scheve verhouding tussen aanvragen omgevingsvergunningen en verklaringen van geen bedenkingen

Een verklarende factor voor het enorm grote verschil tussen het totaal aantal aangevraagde omgevingsvergunningen (in heel Nederland ca. 250.000) en het aantal (ca. 80) procedures betreffende een verklaring van geen bedenkingen (informatie verkregen via telefonisch interview met Dienst Regelingen) - een beeld dat door de resultaten van de enquête onder gemeenten wordt bevestigd - kan vooral gevonden worden in de procedures zelf. In ons onderzoek is geen informatie naar voren gekomen, dat bijvoorbeeld de economische crisis een belangrijke oorzaak zou zijn voor het teruglopen van het aantal Vvgb-procedures; de aantallen lijken min of meer stabiel te zijn (en buiten verwachting dus zeer laag). Daarbij moet wel worden aangetekend dat er sinds de invoering van de WABO slecht twee jaarreeksen beschikbaar zijn.

4.2 Diversiteit in procedures voor vergunningverlening

Er zijn voor een initiatiefnemer twee mogelijkheden om de omgevingsvergunningsprocedure in te gaan:

- Via het Digitale Omgevingsloket richting de gemeente, een wettelijk verplichte procedure om de omgevingsvergunning aan te vragen.
- Direct via de gemeente (schriftelijk of via de balie) of een ander bevoegd gezag, bijvoorbeeld de provincie of het Rijk (DR). In de regel zal dan een initiatiefnemer zich melden bij een overheidsloket van de gemeente en daar na een gesprek met de gemeentelijke diensten alsnog een aanvraag via het loket in dienen om aan de wettelijke eisen te voldoen.

De twee ingangen naar de procedures laten een spanningsveld zien tussen een administratief ambtelijke toetsing (de 'ICT benadering' van het Digitale Omgevingsloket) en de pratende bestuurlijke oplossing (de traditionele manier van toelating en vergunningsverlening). Ook laat het een spanningsveld zien tussen een centrale benadering (via het Digitale Omgevingsloket) en de decentrale benadering direct via initiatiefnemer naar bevoegd gezag (gemeente, provincie of Rijk). Daarin is het aan het bevoegd gezag hoe de feitelijke uitvoering van de vergunningsverlening verloopt. Veel gemeenten hebben hun eigen manier om aanvragen voor omgevingsvergunningen af te handelen, blijkt uit de enquête. Het Digitale Omgevingsloket moet centraal de toegang tot de decentrale afhandeling faciliteren, een lastige taak.

Ons onderzoek richt zich op het feitelijke gebruik van het Digitale Omgevingsloket. Daarnaast krijgen we uit de interviews en de enquête duidelijke signalen dat nog niet alle aanvragen ook daadwerkelijk via het Digitale Omgevingsloket verlopen (gemiddeld 65%). Het lijkt erop dat de invoering van de WABO-procedures minder ver is dan vanuit een wettelijk perspectief wel aan de orde zou moeten zijn. Ook hebben gemeenten aangegeven, dat er nog interne automatiseringsprocedures lopen om de verbinding tussen de 'front-office' (het Digitale Omgevingsloket) en de 'back-office' te optimaliseren. Bij de digitale indiening moet via slimme vragen inzicht worden verkregen in de aard en omvang van het initiatief. Bij de indiening via de gemeente volgt een gesprek, waarin deze zaken worden verkend en direct ook de relatie naar bijvoorbeeld bestemmingplan of Ffw- vereisten kan worden aangegeven, als in het initiatief sprake is van gevolgen voor deze planfiguren.

4.3 Geen handvaten voor handhaving en toezicht

In de procedure via het Digitale Omgevingsloket moet de initiatiefnemer zelf aangeven of er sprake kan zijn van handelingen met gevolgen voor beschermde planten en dieren. Wordt dat niet aangevinkt op het digitale formulier, dan moet in de verdere procedure door controles moeten blijken of dit alsnog tot een aanpassing moet leiden. Het is wettelijk geregeld dat deze controles moeten worden uitgevoerd door het bevoegd gezag van de Ffw-procedure: het ministerie van EL&I, straks met de nieuwe Natuurwet de provincie. Er is sprake van 'aanhakende' wetgeving aan de WABO en van verschillende bevoegd gezagen. Ook is er geen meldingsplicht dat er een procedure is opgestart, evenmin is de Digitale Omgevingsloket-procedure interactief. Uit onze informatie komt niet het beeld naar voren, dat controles leiden tot het eruit filteren van gevallen, waarbij de initiatiefnemers eigenlijk wel hadden moeten aangeven dat er gevolgen zijn. Waarschijnlijk gebeurt dit eerder voor gevolgen richting bestemmingsplan, dan richting Ffw. Dit gebeurt ook door het ontbreken van de formele taak en bevoegdheid van de gemeente op het laatste onderdeel, waar de gemeente voor het bestemmingsplan in de regel wel het bevoegd gezag is.

De borging van het opstarten van een Vvgb-procedure ligt in de digitale praktijk dus wel via de WABO-ingang, terwijl dit niet in het wettelijke kader is vormgegeven. Er bestaan dus twee parallelle procedures. De één loopt via het Digitale Omgevingsloket. De andere loopt via het aangeven (in de praktijk door de gemeente) aan de initiatiefnemer, dat een Vvgb procedure noodzakelijk is. Dat moet wel leiden tot een situatie waarin initiatieven die feitelijk wel een Ffw-toets zouden moeten doorlopen, dit niet doen als gevolg van de inrichting van de procedures.

4.4 ICT-hulpmiddel geen oplossing

Het Digitale Omgevingsloket kan verbeterd worden (de aard van de vragen, plaats van de vragen etc.), maar dit heeft geen fundamentele invloed op de procedure als de wet niet verandert. Er blijft dan een formele belemmering voor beheerders van het Digitale Omgevingsloket bestaan in de vorm van gescheiden juridische verantwoordelijkheden. Ook door de beheerders van het loket wordt aangegeven, dat initiatieven te verwachten zijn in een volgende versie van de software om tot verbeteringen te komen. Opmerkelijk in het onderzoek is de opstelling dat vrijwel alle partijen duidelijk openstaan om het systeem als geheel inclusief ICT te verbeteren. Maar de verbeteringen in de ICT vangen de basis voor het probleem niet volledig op. Immers, er is sprake van een totaal verschillende soort wetgeving tussen de WABO en de Ffw. De natuurwetgeving (Ffw en Nbw) is heel specifiek gericht op de bescherming van soorten en gebieden en bevat tal van gedetailleerde eisen. Er is sprake van een ingewikkeld stelsel van mitigatie, adaptatie en tijd-/seizoensgebonden eisen. Het is een totaal andere benadering dan de WABO-wetgeving. Die is gericht op het verkorten en vereenvoudigen van procedures en het bieden van een stelsel aan vrijstellingen.

De basisgedachte is het vereenvoudigen van de regelgeving. Dit wringt niet alleen in de vormgeving van een Digitaal Omgevingsloket, ook in de praktijk vergt dit heel wat uitleg en nadere instructie aan initiatiefnemers. Dit praten en uitleggen gebeurde op gemeentelijk niveau, feitelijk zonder een harde wettelijke basis. Met het verschuiven van de intake voor een initiatiefnemer naar het Digitale Omgevingsloket wordt deze toelichtende functie feitelijk overgeslagen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat initiatiefnemers binnen de regels van het Digitale Omgevingsloket snel doorhebben, dat het aanvinken van antwoorden al snel leidt tot het opkomen van veel meer gegevensvragen. Die gegevens zijn ingewikkeld, lastig in te schatten welke gevolgen het aangeven van meer informatie wel zal hebben en niet allemaal eenvoudig en op dat moment in te vullen. Op deze manier is de digitale procedure een reden voor uitval om de Vvgb-procedure in te gaan. De initiatiefnemer komt er snel achter, dat het weglaten van gegevens leidt tot een kortere aanvraag. En dat was nu net de bedoeling. De kwantitatieve gegevens uit de gemeentelijke vragenlijst laten deze uitval ook goed zien. Voor een gemeente is het een extra taak om ondanks dat de indiener niet heeft aangegeven dat er effecten op soorten of gebieden zijn, dit wel te controleren. Wellicht dat in de backoffice software hierin kan worden voorzien.

4.5 Gebruik van natuurgegevens niet de grootste bottleneck

Gemeenten geven aan, dat niet zozeer het gebruik van natuurgegevens het probleem is, maar wel de formele procedure. De houding van de gemeenten voor natuurwetgeving is niet negatief zoals uit de ingevulde vragenlijsten duidelijk blijkt. Opmerkelijk is dat in het onderzoek de complexiteit van de natuurgegevens nauwelijks is aangegeven als een reden dat er wel erg weinig Vvgb-procedures zijn. Wanneer een initiatief eenmaal zichtbaar is en zo te zien gevolgen heeft voor de Vvgb-procedure, is het gebruik van natuurgegevens op één of andere manier binnen de gemeentelijke procedures meestal wel geregeld, al wordt door enkele gemeenten wel aangegeven dat ook dit aspect aandacht nodig heeft (bv. de behoefte aan een gratis toegankelijke database met gegevens over het voorkomen van dieren- en plantensoorten). Sommige besteden het werk uit, andere hebben zelf databases, weer andere betrekken externe gegevens bijvoorbeeld vanuit het GAN (NDFF). Het probleem doet zich voor als initiatiefnemers niet zelf aangeven in hun omgevingsformulier, dat er sprake is van gevolgen voor de flora en fauna.

Ook het Bevoegd gezag in de procedure van Vvgb die berust bij het ministerie van E&LI, Dienst Regelingen (DR) geeft in een gesprek duidelijk aan, dat de procedures om de Vvgb aan te vragen niet goed geregeld is. Met een aantal van ca. 80 procedures per jaar bestaat het gevoel, dat hiermee een belangrijk aantal situaties waarin feitelijk wel effecten als gevolg van initiatieven plaatsvinden niet in de procedures terecht komen. De verhouding tussen het totaal aantal ingediende aanvragen (landelijk ca. 250.000 op jaarbasis) en de bij de DR afgehandelde procedures (ca. 80) onderbouwt de stelling dat het niet goed geregeld is. De kwantitatieve aantallen vanuit de gemeentelijke enquête onderbouwen de landelijke cijfers en geven dezelfde tendens weer. In feite ligt de effectiviteit van het Digitale Omgevingsloket nog lager, omdat in de Vvgb-procedures ook gevallen zijn, die niet via het Digitale Omgevingsloket zijn aangemeld. Over dat cijfer hebben we geen duidelijkheid verkregen.

4.6 Belang van dialoog vooraf aan vergunningaanvraag

Gemeenten zoeken meer naar pragmatische oplossingen om de vergunningsprocedures goed te doorlopen. Daarbij is vaak dialoog met de initiatiefnemer noodzakelijk. Ook het omgaan met de natuurdata vergt in de praktijk instructie en een wisselwerking tussen de gegevensbeheerder, de technische verschijningsvorm van de gegevens en de initiatiefnemer. Gemeenten geven aan dat ze daarin wettelijk te weinig houvast hebben. En dat ze te weinig medewerking krijgen om deze situatie te veranderen. Ook in de nieuwe Natuurwet wordt aangegeven dat de afzonderlijke procedures tussen de WABO en de Ffw-toetsing blijven doorbestaan. Hoe de nieuwe Raamwet Omgevingsrecht daarmee omgaat is op het moment van het opstellen van dit rapport nog niet beschikbaar. Maar als de nieuwe Natuurwet een voorbode is van de snellere en betere benadering, die dit kabinet voorstaat, dan blijft de situatie feitelijk in de praktijk nog wel enkele jaren voortbestaan. Daarmee behouden de gemeenten nu een sleutelrol in een probleem, dat ze formeel niet kunnen oppakken, omdat ze geen bevoegd gezag zijn. Hierbij gaat het niet om een schuldvraag, maar er is wel een behoefte aan een praktische oplossing. Het maken van een nieuwe regelgeving heeft de voorkeur. Dit zou voor alle partijen in de twee procedures grote voordelen geven. Puur geredeneerd vanuit de omgeving van WABO-beheerders kan dan de Vvgb-procedure worden geïntegreerd. Vanuit de gemeente wordt dan duidelijk hoe in de (backoffice) interne aanpak omgegaan moet worden met de verwijzing naar de Ffw-toets.

5 Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen komen voort uit dit onderzoek:

1. Vraag aandacht voor het enorm lage aantal procedures voor een Vvgb in relatie tot het totaal van de Omgevingsvergunningsaanvragen. De verkenning in dit onderzoek laat duidelijk uitval zien. En dat er sprake is van niet-goed functionerende procedures. Daardoor zullen zeker aanvragen uitvallen van initiatieven die feitelijk wel een Vvgb-procedure nodig hebben. Het onderzoek geeft geen indicatie over de te verwachten omvang van die uitvallers, maar laat wel duidelijk zien, dat de handhavers van de procedures de zeer lage verhouding tussen de WABO- en Ffw-procedures waarnemen en aangeven dat ze vinden dat de procedures niet goed functioneren. Het percentage Vvgb binnen de omgevingsvergunning is onwaarschijnlijk laag.
2. Richt de aandacht op het verbeteren van wettelijke procedures. Dit onderzoek geeft duidelijk aan dat de oorzaak ligt in niet op elkaar afgestemde formele procedures. Betrokken partijen in de vergunningsverlening hebben behoefte aan een heldere taakverdeling, handvaten voor toezicht en handhaving, en een werkbare afspraak tussen de verschillende bevoegde gezagen in de procedures. Nu liggen er taken bij betrokkenen, die niet kunnen worden ingevuld. Ook moet rekening gehouden worden met de spanning tussen de verschillende wetgevingsregimes (detail versus vrijheid). Ook de EU-richtlijnen zijn in dit kader relevant. Ze zijn sectoraal gericht en staat haaks op een integrale methode, die via de WABO-aanpak is uitgewerkt. Deze formeel procedurele problemen kunnen niet via een ICT-oplossing en invulformulieren worden opgelost, maar vergen een wetgevende oplossing.

Op korte termijn zijn geen grote wijzigingen in de aanpak te verwachten (via de concept Natuurwet, wellicht wel via de Raamwet Omgevingsrecht). Eerder worden verdere verslechtingen vanuit de natuurwet invalshoek verwacht. In het regime van de Chw is sprake van een handhaving achteraf. Wat dit voor de omgevingsvergunning betekent is nog erg onduidelijk. Geen grote te verwachten veranderingen betekent dat de uitval in de praktijk blijft voortduren. En dat het enorme verschil tussen de WABO- en de Ffw-procedures blijft bestaan. Dit is een ongewenste ontwikkeling in het kader van de natuurwetgeving. Het verdient dan ook aanbeveling om wel op korte termijn tot aanpassingen in de procedure en de systematiek van de ICT-aanpak te komen om de uitval te verminderen. Betrokkenen in de procedures hebben hun zorg uitgesproken over de huidige gang van zaken en staan open om de situatie te verbeteren. Concreet gaat het dan om de procedure Vvgb aanhaken op 'WABO ICT', een verbinding tussen Front office en Back office via een ketenbenadering. Hiervan kan wel een gunstig effect op de uitval worden verwacht. Al was het maar om de feitelijke uitval beter in kaart te brengen.

De spanning tussen de administratieve aanpak en de pratende begeleiding wordt niet in het Digitale Omgevingsloket opgelost. Het verdient aanbeveling om gemeenten te ondersteunen hoe deze pratende aanpak voor de Ffw-toets in het WABO-traject kan worden geïntegreerd, rekening houdende met de formele verantwoordelijkheden. Naast het ter beschikking stellen van feitelijke natuurgegevens (de data over het object) kan het GAN ook een taak zien bij het aanleveren van gegevens over de procedure (procesarchitectuur) aan partijen. De noodzaak om in de complexiteit van de natuurgegevens initiatieven op weg te helpen en de effecten te duiden blijft hoe dan ook bestaan. Door daarin te ondersteunen kan de uitval worden verminderd. Natuurdata zou niet alleen bijdragen in administratieve procedure moeten zijn. De interpretatie van natuurgegevens vereist kennis en is specialistenwerk. Signalering waar welke soort is en waar rekening mee gehouden moet worden is belangrijker dan 'platte gegevens'. Beter is het om via leefgebieden van soorten te werken, is gericht op concrete locatie en specifieke soorten. Hieraan kan mogelijke praktische invulling gegeven worden bv. met gedragscodes. Kennis van soorten is teveel gevraagd voor initiatiefnemers. Het ontbreekt aan de terugkoppeling van de betekenis van de gegevens voor het doorlopen van de procedures. Gemeenten zijn daar geen experts in. Deze rol is vacant.

Bijlage 1 Digitale Omgevingsloket: vragen over de Flora- en faunawet

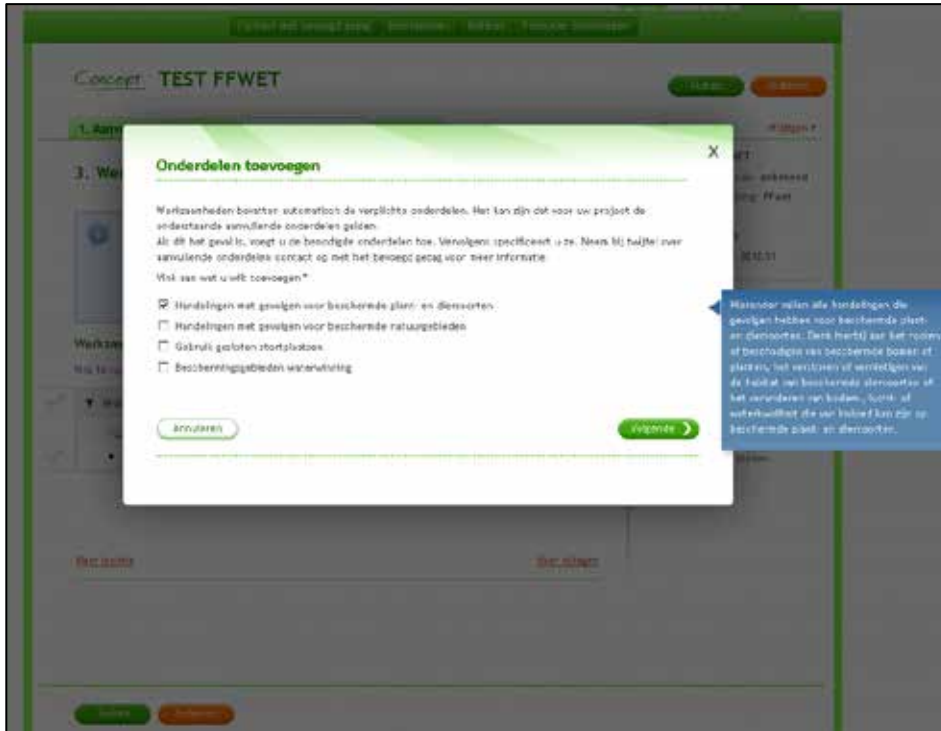
Start een aanvraag en vul aanvrager- (gemachtigde-) en locatiegegevens in.

Selecteer een werkzaamheid.

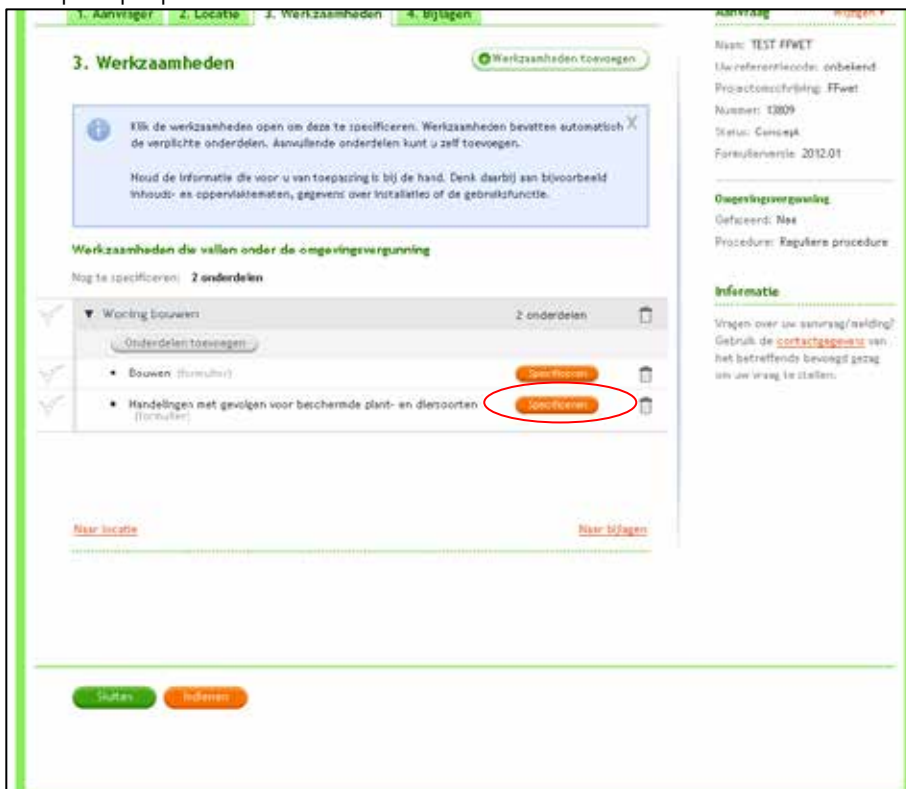
Klik op de knop 'Onderdelen toevoegen'

The screenshot displays the 'Concept TEST FFWET' application interface. At the top, there are navigation links: 'Contact met bevoegd gezag', 'Betrokkenen', 'Merkjes', and 'Formulier downloaden'. Below this, the application progress is shown with tabs for '1. Aanvrager', '2. Locatie', '3. Werkzaamheden', and '4. Bijlagen'. The '3. Werkzaamheden' tab is active, and a 'Werkzaamheden toevoegen' button is visible. A blue information box provides instructions: 'Klik de werkzaamheden open om deze te specificeren. Werkzaamheden bevatten automatisch de verplichte onderdelen. Aanvullende onderdelen kunt u zelf toevoegen. Houd de informatie die voor u van toepassing is bij de hand. Denk daarbij aan bijvoorbeeld inhouds- en openvakkematen, gegevens over installaties of de gebruiksfunctie.' Below this, it states 'Werkzaamheden die vallen onder de omgevingsvergunning' and 'Nag te specificeren: 1 onderdeel'. A list of activities is shown, with 'Woning bouwen' expanded to show 'Onderdelen toevoegen' (circled in red) and 'Bouwen (formulier)'. On the right side, there is a summary section for 'Aanvraag' with details like 'Naam: TEST FFWET', 'Uw referentiecode: onbekend', 'Projectomschrijving: FFWet', 'Nummer: 13079', 'Status: Concept', and 'Formulierversie: 2012.01'. Below that, 'Omgevingsvergunning' details are shown: 'Gefaciliteerd: Nee' and 'Procedure: Reguliere procedure'. An 'Informatie' section at the bottom right asks 'Vragen over uw aanvraag/aanleiding?' and suggests using 'contactgegevens' for assistance. At the bottom of the interface, there are 'Starten' and 'Indienen' buttons.

Vink eerste vakje aan = FF-wet



Klik op knop 'Specificeren'



In versie 2.7 van het loket (planning juli 2012) komen deze onderdelen veel prominenter in beeld.

Aanvraaggegevens

Aanvraagnummer
Aanvraagnaam
Uw referentiecode
Ingediend op
Soort procedure
Projectomschrijving
Gefaseerd

Overzicht bijgevoegde modulebladen

Aanvraaggegevens
Aanvragergegevens
Locatie van de werkzaamheden
Werkzaamheden en onderdelen
Bijlagen
Nawoord en ondertekening

Aanvrager bedrijf

1 Bedrijf

KvK-vestigingsnummer
Statutaire
Handelsnaam

2 Contactpersoon

Geslacht
Voorletters
Voorvoegsels de
Achternaam
Functie

3 Vestigingsadres bedrijf

Postcode
Huisnummer
Huisnummertoevoeging
Straatnaam
Woonplaats

4 Correspondentieadres

Adres

5 Contactgegevens

Telefoonnummer
Faxnummer
E-mailadres

Locatie

1 Adres

Postcode

Huisnummer

Huisnummertoevoeging

Straatnaam

Plaatsnaam

Gelden de werkzaamheden in deze aanvraag/melding voor meerdere adressen of percelen?

2 Eigendomssituatie

Eigendomssituatie van het perceel

U bent eigenaar van het perceel

U bent erfpachter van het perceel

U bent huurder van het perceel

Anders

Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten

1 Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten

Als uit te voeren handelingen beschermde planten en/of dieren kunnen beschadigen, moet op basis van de Flora- en faunawet worden beoordeeld of u dit onderdeel moet opnemen in de aanvraag voor de omgevingsvergunning of dat mogelijk een vrijstelling geldt. Voor het antwoord op deze vragen en voor het invullen van de aanvraag hebt u specifieke (ecologische) kennis en rapporten nodig. Het is raadzaam hiervoor contact op te nemen met een ecologisch deskundige. Neem contact op met uw gemeente voor meer informatie.

Op welke beschermde plant- en/of diersoorten heeft uw aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking?

Geef een samenvatting van het doel van uw project.

Geef de planning van de handelingen en een onderbouwing hiervoor aan.

Tasten uw handelingen de functies van de groei-, voortplantings- en/of vaste rust- en verblijfplaats van de plant- en/of diersoorten aan?

Ja
Nee

Tasten uw handelingen de gunstige staat van instandhouding voor de plant- en/of diersoorten aan?

Ja
Nee

Treft u maatregelen die de aantasting van de groei-, voortplantings- en/of vaste rusten verblijfplaats van de planten/of diersoorten beperken of voorkomen (mitigerende maatregelen)?

Ja
Nee

Treft u maatregelen om de onvermijdelijke aantasting van de groei-, voortplantings- en/of vaste rust- en verblijfplaats van de planten/ of diersoorten die optreedt te compenseren (compenserende maatregelen)?

Ja
Nee

Vraagt u een vergunning aan voor een vogelsoort, een soort die staat vermeld op bijlage IV van de Europese Habitatrichtlijn, en/of een soort die staat vermeld op bijlage I bij het Besluit vrijstellingen beschermde dier- en plantensoorten?

Ja
Nee

Welk belang heeft uw project?

- De bescherming van flora en fauna
- De veiligheid van het luchtverkeer
- De volksgezondheid of openbare veiligheid
- Dwingende reden van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten
- De uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer en onderhoud in de landbouw en in de bosbouw
- Bestendig gebruik
- De uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling
- Een ander belang

Zijn er alternatieven voor uw project?

Ja

Nee

Toelichting Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten

1 Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten

Op welke beschermde plant- en/of diersoorten heeft uw aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking? Vermeld zowel de Nederlandse als de wetenschappelijke naam van de beschermde soorten.

Geef per soort aan voor welke artikelen uit de Flora- en faunawet u een ontheffing nodig zou hebben wanneer u de handelingen uitvoert waarvoor u een omgevingsvergunning aanvraagt.

Artikel 8: 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 ontwortelen of op enigerlei andere wijze van hun groeiplaats te verwijderen.

Artikel 9: 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.

Artikel 10: Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, opzettelijk te verontrusten

Artikel 11: Het is verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

Artikel 12: Het is verboden eieren van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te zoeken, te rapen, uit het nest te nemen, te beschadigen of te vernielen.

Artikel 13, lid 1: Het is verboden planten of producten van planten, of dieren dan wel eieren, nesten of producten van dieren, behorende tot een beschermde inheemse of beschermde uitheemse plantensoort onderscheidenlijk een beschermde inheemse of beschermde uitheemse diersoort te vervoeren, ten vervoer aan te bieden, af te leveren, te gebruiken voor commercieel gewin, binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen of onder zich te hebben.

Meer informatie over beschermde plant- en diersoorten en over de verbodsbepalingen staat op de website van het DR-loket (<http://www.drloket.nl>).

Geef een samenvatting van het doel van uw project.

- Gebruik voor deze samenvatting de informatie uit de (uitgebreidere) projectbeschrijving.

Geef de planning van de handelingen en een onderbouwing hiervoor aan.

- Besteed hierbij aandacht aan de planning van de handelingen (de start en beëindiging van de verschillende handelingen) en aan de reden(en) waarom de handelingen in de aangegeven periode(n) moeten worden uitgevoerd. Meer informatie hierover staat op de website van het DR-loket (<http://www.drloket.nl>).

Tasten uw handelingen de functies van de groei-, voortplantings- en/of vaste rust- en verblijfplaats van de plant- en/of diersoorten aan?

- Om deze vraag te beantwoorden moet een effectstudie worden uitgevoerd. Meer informatie hierover staat op de website van het DR-loket (<http://www.drloket.nl>).

Tasten uw handelingen de gunstige staat van instandhouding voor de plant- en/of diersoorten aan? - Om deze vraag te beantwoorden moet een effectstudie worden uitgevoerd. Meer informatie hierover staat op de website van het DR-loket (<http://www.drloket.nl>).

Neemt u maatregelen die de aantasting van de groei-, voortplantings- en/of vaste rust- en verblijfplaats van de plant- en/of diersoorten beperken of voorkomen (mitigerende maatregelen)?

- Mitigerende maatregelen zijn gericht op het behoud van de functionaliteit van de groei-, voortplantings- en /of vaste rust- en verblijfplaats van de soort. Het gaat hierbij om de functies van het leefgebied die ervoor zorgen dat de plant- en/of diersoort succesvol kan groeien, rusten of voortplanten. Meer informatie hierover staat op de website van het DR-loket (<http://www.drloket.nl>).

Treft u maatregelen om de onvermijdelijke aantasting van de groei-, voortplantings- en/of vaste rust- en verblijfplaats van de plant- en/of diersoorten die optreedt te compenseren (compenserende maatregelen)?

- Compenserende maatregelen zijn maatregelen gericht op het compenseren van de schadelijke effecten van uw handelingen in minimaal gelijke mate. Meer informatie hierover staat op de website van het DR-loket (<http://www.drloket.nl>).

Vraagt u een vergunning aan voor een vogelsoort, een soort die staat vermeld op bijlage IV van de Europese Habitatrichtlijn, en/ of een soort die staat vermeld op bijlage I bij het Besluit vrijstellingen beschermde dier- en plantensoorten?

- Wanneer uw vergunningaanvraag betrekking heeft op één of meer van deze soorten dient u in aanvulling op de vorige vragen aan te geven welk belang uw project heeft en of er alternatieven voor het project zijn. Meer informatie hierover staat op de website van het DR-loket (<http://www.drloket.nl>).

Welk belang heeft uw project?

- Geef het belang van uw project aan. Meer informatie over belangen staat op de website van het DR-loket (<http://www.drloket.nl>).

Zijn er alternatieven voor uw project?

- Geef aan of er alternatieven voor uw project zijn. Meer informatie over alternatieven staat op de website van het DR-loket (<http://www.drloket.nl>).

Nawoord en ondertekening

Zijn de bijlagen bij deze aanvraag compleet?

Ja

Nee

Vul uw eventuele persoonlijke opmerkingen over uw aanvraag hier in.

Als blijkt dat voor één van de aangevraagde onderdelen geen vergunning verleend kan worden, wilt u dan voor de overige aangevraagde onderdelen wel een vergunning ontvangen?

Ja

Nee

Geeft u toestemming om Persoons- en adresgegevens van de aanvrager/melder en, indien van toepassing, de gemachtigde openbaar te maken?

Ja

Nee

Hierbij verklaar ik dat ik de aanvraag/melding naar waarheid heb ingevuld en dat ik weet dat er kosten zijn verbonden aan het indienen van een aanvraag.

Niet verplicht in te vullen indien u gemachtigde bent.

Handtekening aanvrager

Datum

Handtekening

Handtekening gemachtigde

Datum

Handtekening

Terugsturen van de aanvraag

U kunt de aanvraag of melding inclusief bijbehorende bescheiden versturen naar onderstaand adres van het bevoegd gezag.

Bevoegd gezag omgevingsvergunning

Naam:

Emailadres:

Website:

Contactpersoon:

Bijlage 2 Enquête gemeenten

Gemeente :
Naam invuller enquête:

Proces vergunningverlening op grond van de WABO

1. Hoe komen de aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO bij uw gemeente binnen, via het Digitaal Omgevingsloket en/of ook via andere wegen?

.....% via het Digitaal Omgevingsloket

.....% via andere wegen, te weten:

.....

2. Hoe en door wie worden de aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO binnen uw gemeente afgehandeld? Bv. door een team van deskundigen, met behulp van speciaal ontwikkelde software, etc.

.....

.....

.....

3. Houdt uw gemeente specifiek rekening met de natuurwetgeving bij het afhandelen van aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe?

Nee, om de volgende redenen:

.....

.....

.....

Ja, op de volgende manier:

.....

.....

.....

4. Wordt er door uw gemeente ook gecontroleerd of de initiatiefnemers de aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO naar behoren hebben ingevuld, specifiek voor handelingen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten? Zo ja hoe, zo nee waarom niet?

Nee, om de volgende redenen:

.....
.....
.....

Ja, op de volgende manier:

.....
.....
.....

5. Worden er door uw gemeente natuurgegevens (gegevens over het voorkomen van flora- en faunasoorten) geraadpleegd bij het afhandelen van omgevingsvergunningen waarbij sprake is / kan zijn van handelen met gevolgen voor beschermde dieren en plantensoorten? Zo nee, waarom niet? Zo ja uit welke bronnen?

Nee, om de volgende redenen:

.....
.....
.....

Ja, uit de volgende bronnen:

.....
.....
.....

6. Is de gemeente van oordeel dat de taken en verantwoordelijkheden voor de natuurwetgeving goed zijn geregeld en dat ze ook goed uitvoerbaar zijn. Zo nee, waarom niet? En heeft uw suggesties ter verbetering? Zo ja, zijn er dan alsnog verbeteringen te noemen?

Nee, om de volgende redenen

.....
.....
.....

Suggesties ter verbetering (ook als u vindt dat de zaken goed geregeld zijn, maar er toch verbeteringen te noemen zijn):

.....
.....
.....

Statistieken

7. Hoeveel omgevingsvergunningen op grond van de WABO zijn er in 2010 en in 2011 aangevraagd?

In het jaar 2010

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef aan wat van toepassing is):

- < 10,
- > 10 en < 100
- > 100 en < 1000
- > 1000

In het jaar 2011

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef aan wat van toepassing is):

- < 10,
- > 10 en < 100
- > 100 en < 1000
- > 1000

Onmogelijk te beantwoorden, om de volgende redenen:

.....
.....

8. Bij hoeveel van de aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO in 2010 en 2011 (vraag 7) is door de initiatiefnemers aangegeven dat er sprake is/was van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten?

In het jaar 2010

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef a.u.b. aan wat van toepassing is):

- < 10%,
- > 10% en < 25%
- > 25% en < 50%
- > 50%

In het jaar 2011

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef a.u.b. aan wat van toepassing is):

- < 10%,
- > 10% en < 25%
- > 25% en < 50%
- > 50%

Onmogelijk te beantwoorden, om de volgende redenen:

.....
.....

- 9. Bij hoeveel van de aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO waarbij door de initiatiefnemers is aangegeven dat er sprake is/was van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten (vraag 8) is door de initiatiefnemers ook gebruik gemaakt van natuurgegevens en zo ja uit welke bronnen?**

In het jaar 2010

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef a.u.b. aan wat van toepassing is):

- < 10%,
- > 10% en < 25%
- > 25% en < 50%
- > 50%

Geraadpleegde bronnen:

.....
.....

In het jaar 2011

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef a.u.b. aan wat van toepassing is):

- < 10%,
- > 10% en < 25%
- > 25% en < 50%
- > 50%

Geraadpleegde bronnen:

.....
.....

Onmogelijk te beantwoorden, om de volgende redenen:

.....
.....

10. Voor hoeveel aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van de WABO waarbij door de initiatiefnemers is aangegeven dat er sprake is/was van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten (vraag 8) is ook een verklaring van geen bedenkingen afgegeven?

In het jaar 2010

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef a.u.b. aan wat van toepassing is):

- < 10%,
- > 10% en < 25%
- > 25% en < 50%
- > 50%

In het jaar 2011

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef a.u.b. aan wat van toepassing is):

- < 10%,
- > 10% en < 25%
- > 25% en < 50%
- > 50%

Onmogelijk te beantwoorden om de volgende redenen:

.....
.....

11. Hoeveel verklaringen van geen bedenkingen (vraag 10) zijn aangevochten door de Bestuursrechter? En zijn hierbij natuurgegevens geraadpleegd, zo ja uit welk bronnen?

In het jaar 2010

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef a.u.b. aan wat van toepassing is):

- < 10%,
- > 10% en < 25%
- > 25% en < 50%
- > 50%

In het jaar 2011

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef a.u.b. aan wat van toepassing is):

- < 10%,
- > 10% en < 25%
- > 25% en < 50%
- > 50%

Onmogelijk te beantwoorden om de volgende redenen:

.....
.....

12. Bij hoeveel van de aanvragen voor omgevingsvergunningen in 2010 en 2011 (vraag 7) is er door de initiatiefnemer ten onrechte niet aangegeven dat er sprake is/was van handelen met gevolgen voor beschermde dieren- en plantensoorten (mits dit door uw gemeente ook gecontroleerd wordt)? En hoe is dat vastgesteld, op basis van welke bronnen?

In het jaar 2010

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef a.u.b. aan wat van toepassing is):

- < 10%,
- > 10% en < 25%
- > 25% en < 50%
- > 50%

In het jaar 2011

Aantal (mits beschikbaar):

Ruwe schatting categorieën (geef a.u.b. aan wat van toepassing is):

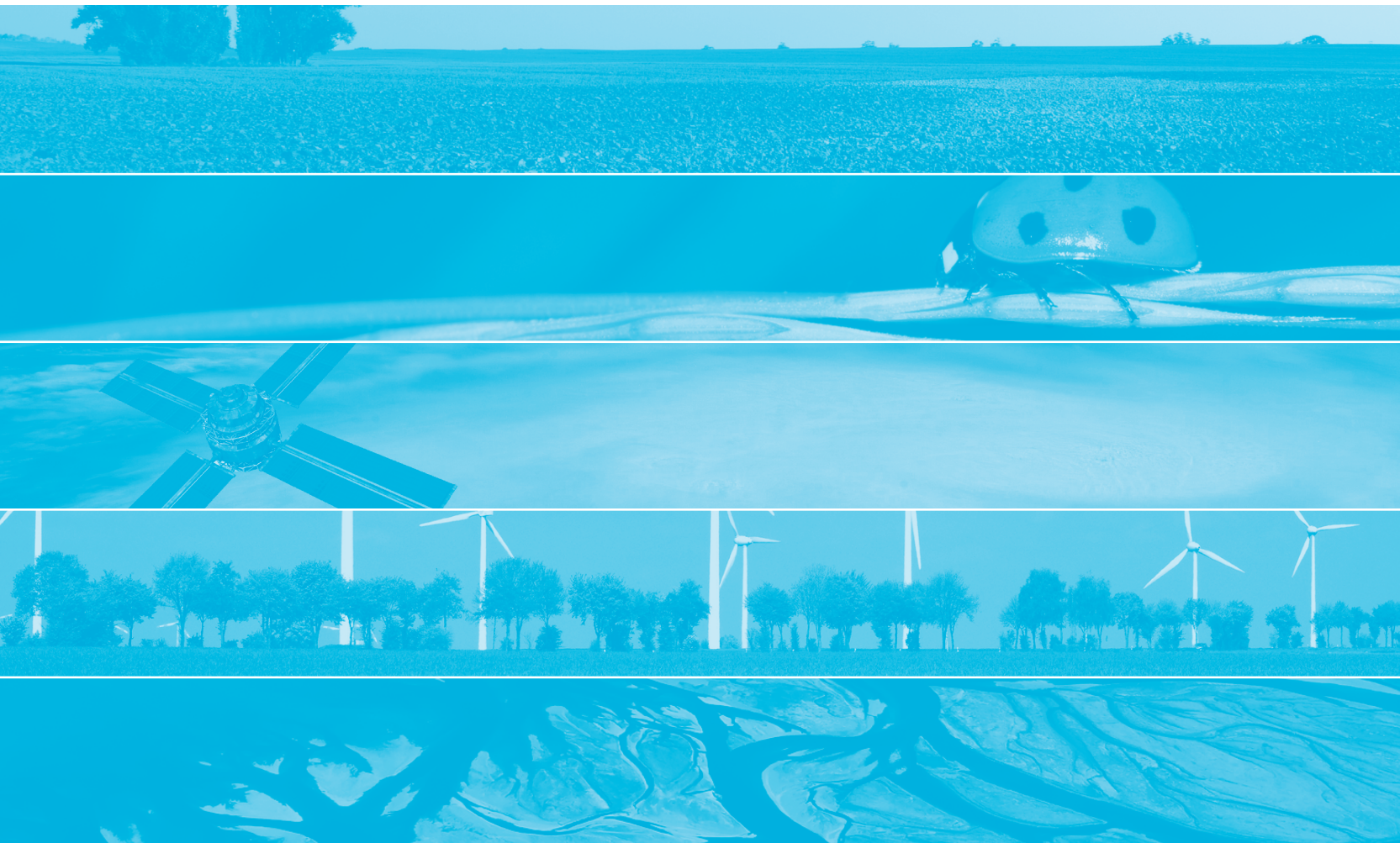
- < 10%,
- > 10% en < 25%
- > 25% en < 50%
- > 50%

Onmogelijk te beantwoorden om de volgende redenen:

.....
.....

Afkortingen

Bor: Besluit omgevingsrecht
Chw: Crisis- en herstelwet
DR: Dienst Regelingen
Ffw: Flora- en faunawet
GaN: Gegevensautoriteit Natuur
IPO: Interprovinciaal Overleg
JFO: Juridische Functioneel Ontwerp
Mor: Ministeriële regeling omgevingsrecht
Nbw: Natuurbeschermingswet
Nw: Natuurwet
Ror: Raamwet Omgevingsrecht
RUD: Regionale Uitvoerende Diensten
Vvgb: Verklaring van geen bedenkingen
VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten
WABO: Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
Wro: Wet Ruimtelijke Ordening



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.alterra.wur.nl