**De Omgevingswet: wetgeving als symbool of communicatieve wetgeving?**

Friso J. Jansen[[1]](#footnote-1)

De nieuwe Omgevingswet (Ow) treedt, als alles volgens planning verloopt, op 1 januari 2021 in werking. Onder meer de Crisis- en Herstelwet (CHW) zal in deze nieuwe kaderwet opgaan.[[2]](#footnote-2) In deze bijdrage worden de Chw en Ow geanalyseerd als een vorm van communicatieve wetgeving zoals beschreven door Van Klink.[[3]](#footnote-3) De vragen die in deze bijdrage centraal staan zijn: in hoeverre kunnen de Chw en de Ow worden omschreven als communicatieve wetgeving en wat betekent dit voor het bereiken van de doelstellingen van deze wetten?

Bij het beantwoorden van deze vragen is er aandacht voor de schijnbare tegenstellingen tussen de effecten van de juridische normen in de Chw en Ow en de communicatie rond deze wetgeving vanuit het betrokken Ministerie. Het centrale argument is dat meer aandacht dient te worden besteed aan de communicatie(campagne) rond de invoering en verdere implementatie van wetgeving, als een bron van gedragseffecten en doelbereiking. Dit in aanvulling op de inhoud van de juridische normstelling zelf. Deze bijdrage plaats zich in een rechtssociologische traditie waar de nadruk ligt op hoe actoren de wet ervaren en naleven, niet hoe zij die wet zouden moeten ervaren of naleven.

Aangezien de Omgevingswet nog niet in werking is getreden is er sprake van een ex-ante analyse van de doelstellingen van deze wet. Er is daarom gebruik gemaakt van parlementaire documenten rond de invoering van de wet, factsheets en andere communicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en ten slotte een reeks rapporten en onderzoeken die in rol hebben gespeeld in de totstandkoming van deze wet. Voor de Chw wordt gebruik gemaakt van bestaande openbare bronnen over de effecten van de wet, zoals die blijken uit wetsevaluaties en andere bronnen zoals websites over projecten die onder de wet vallen.

Deze bijdrage start met het uiteenzetten van het theoretisch kader, waarin het werk van Van Klink wordt beschreven en enkele aanvullingen en nuanceringen op zijn benadering worden geformuleerd. Vervolgens wordt eerst aandacht besteed aan de Chw, door een beoordeling van de effectiviteit van de juridische wijzigingen die deze wet teweeg heeft gebracht voor de doelbereiking, gevolgd door een duiding van de symbolische lading van deze wet in het licht van de benadering van Van Klink. Deze aanpak wordt herhaald voor de Ow, gevolgd door een korte conclusie.

**Theoretisch Kader**

In deze bijdrage wordt gebruik gemaakt van het werk van Van Klink op het gebied van symboolwetgeving.[[4]](#footnote-4) Van Klink maakt onderscheid tussen een primaire betekenislaag en secundaire betekenislaag van wetgeving. De primaire betekenislaag wordt gevormd door de materiële rechtsnormen en de regels om deze normen te handhaven.[[5]](#footnote-5) De secundaire betekenislaag is in de woorden van Van Klink: ‘de expressie van “hogere”, in de zin van geestelijke, waarden, die ten dienste staat van een of meerdere politieke doelen.’[[6]](#footnote-6) Voor Van Klink is sprake van symboolwetgeving als de nadruk ligt op deze secundaire betekenislaag, en instrumentele wetgeving als de nadruk ligt of de primaire betekenislaag: ‘In tegenstelling tot instrumentele wetgeving is symboolwetgeving er niet op gericht het voorgeschreven gedrag dwingend op te leggen aan burgers en daardoor een achterliggende doelstelling te bereiken. De symboolwetgever streeft andere effecten na, die niets te maken hebben met een dergelijke normconformiteit.’[[7]](#footnote-7) Van Klink geeft als voorbeeld van symboolwetgeving de Hinderwet, die naast verbetering van het milieu vooral bedoeld was als pacificatie van twee tegenover elkaar staande belangroepen de industrie en de milieubeweging.[[8]](#footnote-8) Nu vallen er vragen te stellen bij de identificatie van symboolwetgeving: is het altijd duidelijk dat de symboolwetgever andere effecten nastreeft en kan er een duidelijke scheidslijn worden getrokken tussen de twee typen wetgeving, streeft de wetgever niet altijd zowel instrumentele als symbolische doelen na? Het is wellicht beter te spreken van symbolische en instrumentele functies van wetgeving, maar voor deze bijdrage maakt dit onderscheid geen groot verschil.[[9]](#footnote-9) Helder is dat symboolwetgeving ook instrumentele effecten kan hebben en dat daarmee de symbolische waarde van een wet instrumentele effecten niet uitsluit of anders gezegd dat symbolische en instrumentele functies van wetgeving complementair kunnen zijn.[[10]](#footnote-10)

De relatie tussen de twee betekenislagen van de wet zijn voor dit artikel in het bijzonder van belang. Van Klink identificeert een positieve benadering van symboolwetgeving, door hem communicatieve wetgeving genoemd. Hiervan is sprake als het ideaal dat een wet vertegenwoordigt niet in de plaats komt van de materiële rechtsnormen, maar de realisatie daarvan bevordert.[[11]](#footnote-11) Met andere woorden waar de secundaire betekenislaag de realisatie van de materiële rechtsnormen bevordert en daarmee de doelstellingen van de wetgeving dichterbij brengt is sprake van communicatieve wetgeving. Naast deze positieve benadering is er de negatieve benadering van symboolwetgeving, waaronder wetten worden geschaard die vooral uitdrukking geven aan politieke doelen en waar het bereiken van de doelstellingen van de wetgeving ondergeschikt is aan het politieke doel.[[12]](#footnote-12)

Van Klink kleurt het onderscheid tussen communicatieve wetgeving en (negatieve) symboolwetgeving normatief in, waardoor hij de term communicatieve wetgeving reserveert voor wetgeving die aspiratieve normen bevat die uitdrukking geven aan idealen met een hoog moreel gehalte.[[13]](#footnote-13) Deze normatieve insteek spreekt mij minder aan, aangezien een wet die uitdrukking geeft aan politieke doelen ook communicatieve wetgeving kan zijn.

De benadering van Van Klink geeft handvatten om de Chw en de Ow te evalueren in een breder perspectief, waar niet alleen wordt gekeken naar de mate waarin materiële rechtsnormen zijn geïmplementeerd maar ook aandacht wordt geschonken aan hoe het gebruik van de wet als een symbool bij kan dragen aan de doelbereiking van de wet. In de discussie is tot dusver nog niet besproken hoe de symbolische laag van wetgeving precies tot stand komt, en hoe daarna de symbolische betekenis van wetgeving verbonden kan worden met de materiële rechtsnormen? In lijn met zijn theoretische benadering schrijft Van Klink dit toe aan ‘de wetgever’ zonder daar verder veel differentiatie in aan te brengen. De wetgever communiceert met de ‘interpretatiegemeenschap’,[[14]](#footnote-14) de verzameling voornamelijk juridische actoren die de wet in de praktijk moet brengen. De wetgever zou ik, anders dan Van Klink, breed willen opvatten, ook uitingen van Ministeries zoals factsheets, informatiecampagnes, case-studies etc. behoren tot uitingen van ‘de wetgever’.

Één van de manieren waarop de wet in de praktijk wordt gebracht is door de interpretatie, en herinterpretatie van open normen,[[15]](#footnote-15) maar tevens door reactie op de communicatie van de wetgever over de doelen die met de wetgeving worden nagestreefd. Daarmee zou de cirkel zijn gesloten. De symbolische laag van een wet zal door een interpretatiegemeenschap worden begrepen, uitgewerkt in geest van de wet en daarmee bijdragen aan het vervullen van de materiële normen die in de wetgeving besloten liggen, wat verzekert dat de doelstellingen van de wet worden bereikt. In het vervolg van deze bijdrage wordt nagegaan in hoeverre de Chw retrospectief en de Ow prospectief kunnen worden beschreven als communicatieve wetgeving.

**De Crisis- en Herstelwet: de VOC-mentaliteit**

De Chw is geboren vanuit de gedachte dat met wetgeving de economische crisis bestreden zou kunnen worden. Althans, dat is de retoriek waarmee de wet wordt gelegitimeerd zoals bijvoorbeeld minister-president Balkenende: ‘Wij zien dat er plannen en projecten zijn die vaak te veel worden opgesloten in een lange duur van procedures. Dat willen wij gewoon versnellen. Wij willen gewoon dat zaken eerder kunnen worden bereikt. Het feit dat je zaken naar voren kunt halen, maakt dat er sneller werkgelegenheid kan worden gecreëerd. (…) het doel is om bedrijvigheid en werkgelegenheid te stimuleren. Dat doen wij door versnelling van procedures.’[[16]](#footnote-16) Gezien de economische crisis opende zich een ‘policy window’[[17]](#footnote-17) om het omgevingsrecht op een andere manier vorm te geven door een combinatie van het beperken van zekere procedurele rechten en het (tijdelijk) afwijken van wettelijke kaders.

De wet werkt in grote lijnen langs twee wegen om de economische crisis te bestrijden: 1) procedurele versnellingen van projecten 2) bijzondere voorzieningen zoals ontwikkelingsgebieden, het projectuitvoeringsbesluit en experimenten. Door middel van AMvBs worden in zogenaamde tranches experimenten toegevoegd aan het Besluit uitvoering Crisis- en Hertelwet (BChw) tot op heden zijn 18 van deze tranches in werking getreden.[[18]](#footnote-18)

*Procedurele versnellingen*

De belangrijkste procedurele versnelling in de Chw is artikel 1.6 lid 4, dat de rechter verplicht binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak te doen. Deze verplichting is gedetailleerd geëvalueerd in twee evaluaties op grond van artikel 5.9a Chw.[[19]](#footnote-19) De eerste evaluatie van ongeveer 150 uitspraken laat zien dat de gemiddelde doorlooptijd van Chw-zaken 8 maanden is, ongeveer twee maanden sneller dan gemiddeld voor andere ruimtelijke ordeningszaken.[[20]](#footnote-20) De tweede evaluatie laat met een analyse van ongeveer 450 uitspraken zien dat de doorlooptijd van Chw-beroepszaken daalt van gemiddeld 8.3 maanden naar 6.7 maanden.[[21]](#footnote-21) Het feit dat de doorlooptijden van de beroepszaken is gedaald en dat ze gemiddeld enkele maanden sneller worden afgedaan dan niet-Chw zaken, die ongeveer 10-12 maanden duren, lijkt een bescheiden positief effect van de Chw te zijn.

Een meer diepgravende kwalitatieve analyse van 20 projecten in de eerste evaluatie en 40 projecten in de tweede evaluatie laat echter zien dat slechts voor 21 van deze projecten gezegd kan worden dat de Chw voor enige versnelling heeft gezorgd.[[22]](#footnote-22) De versnelling van deze projecten met enkele maanden is echter op de gemiddelde duur van deze projecten van zeker een aantal jaar zeer bescheiden te noemen. Er is niet altijd een verband tussen hoe snel een project kan worden gerealiseerd en de snellere uitkomst van een beroepszaak. Voor een meerderheid van deze projecten is de uitvoering al gestart onafhankelijk van de rechtszaak of is de uitvoering nog niet mogelijk door het ontbreken van andere vergunningen of financiering.[[23]](#footnote-23)

*Ontwikkelingsgebieden*

Onder de Chw zijn tot op heden 39 ontwikkelingsgebieden aangewezen.[[24]](#footnote-24) In deze gebieden is het mogelijk van zekere wetten af te wijken zoals de Wet Natuurbescherming, Wet Geluidhinder en de Wet Bodembescherming voor een periode van 10 jaar.[[25]](#footnote-25) Het doel van deze aanwijzing is het optimaliseren van de ‘milieugebruiksruimte’[[26]](#footnote-26) een mooie manier om te zeggen dat economische ontwikkelingen kunnen worden toegestaan door het herverdelen en/of reduceren van het milieubeslag van verschillende bedrijven en het vergroten van de milieugebruiksruimte door het nemen van extra maatregelen. De wetgeving maakt mogeljk dat een bestemmingsplan wordt vastgesteld om woningen te realiseren *voordat*, bijvoorbeeld, het geluid van een naastgelegen bedrijf is gereduceerd, waarna in de 10 jaren daarna het geluid alsnog binnen de normen wordt gebracht. Op deze manier zouden patstellingen kunnen worden doorbroken: ‘De aanwijzing tot ontwikkelingsgebied was smeerolie in het gesprek [met bedrijven over sanering], ook waar de juridische mogelijkheden uiteindelijk niet zijn benut.’[[27]](#footnote-27)

De juridische kritiek op de manier waarop de ontwikkelingsgebieden zijn vormgegeven laat ik hier rusten[[28]](#footnote-28) maar het is raadzaam om te kijken hoe het instrument in de praktijk is gebruikt. De Graaf en Tolsma laten helder zien dat in 2016 slechts voor 7 projecten de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied daadwerkelijk heeft geleid tot een bestemmingsplan dat afwijkt van geldende regelgeving, dat 14 plannen nog in de maak zijn en dat in 8 ontwikkelingsgebieden het niet noodzakelijk is gebleken om van de geldende regelgeving af te wijken.[[29]](#footnote-29) De reden dat het in 8 gebieden niet noodzakelijk is gebleken om van regelgeving af te wijken wordt door hen, vrij terloops, gezocht in het feit dat de Chw als ‘positive impulse’[[30]](#footnote-30) heeft gewerkt. Dit is een interessante observatie die waarschijnlijk is ontleend aan de voortgangsrapportages over de Chw die door het ministerie zijn gepubliceerd.[[31]](#footnote-31)

Van de zeven vastgestelde plannen is het duidelijk dat die mogelijk hebben bijgedragen aan het vlottrekken van met name woningbouw.[[32]](#footnote-32) Voor geen van de vastgestelde bestemmingsplannen is op dit moment de tienjaarstermijn verstreken die is gegeven om de situatie weer in overeenstemming te brengen met de regelgeving. Definitieve uitspraken over het nut van deze ontwikkelingsgebieden kunnen daarom nog niet worden gedaan, maar het is duidelijk dat de Chw hier een bijdrage heeft geleverd. Van belang lijkt echter ook te zijn geweest dat de gemeenten doortastend hebben opgetreden en de verschillende partijen zoals projectontwikkelaars en bedrijven bij elkaar hebben gebracht om gezamenlijk een strategie te bedenken voor het betreffende gebied.

*Experimenten*

Ongeveer 40 typen experimenten die betrekkingen hebben op 283[[33]](#footnote-33) gebieden zijn op basis van Hoofdstuk 2 Chw mogelijk gemaakt. De experimenten zijn zeer divers en lopen uiteen van het mogelijk maken van een autarkische recreatiebungalow in Leeuwarden[[34]](#footnote-34) tot een experiment met het bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte waar inmiddels 147 gemeenten aan meedoen.[[35]](#footnote-35) Er is een cluster experimenten rond hernieuwbare energie zoals het toestaan van mini-windturbines op bedrijventerreinen zonder omgevingsvergunning en met ruimere geluidsnormen[[36]](#footnote-36), het herstructureren van bestaande windturbines[[37]](#footnote-37), vergunningvrij aanleggen van zonneparken[[38]](#footnote-38) en het voor een periode tussen de 25 en 32 jaar voorlopig bestemmen van gronden voor windparken in Groningen, Friesland en Drenthe.[[39]](#footnote-39) Een tweede cluster experimenten betreft de flexibilisering van bestemmingsplannen zoals de langere looptijd van bestemmingsplannen[[40]](#footnote-40), het anders regelen van de planschade[[41]](#footnote-41) en bestemmingsplannen die op verschillende manieren meer flexibel zijn[[42]](#footnote-42) als voorloper op het omgevingsplan. Een derde cluster van experimenten beoogt (zeer)energiezuinige woningen en bedrijven mogelijk te maken[[43]](#footnote-43) en in bredere zin duurzame innovatie te bevorderen.[[44]](#footnote-44) Het gaat het bestek van dit artikel te buiten om een volledig overzicht te geven van alle experimenten,[[45]](#footnote-45) maar getracht zal worden een breed beeld te schetsen van de voortgang en impact van deze projecten.

In de meest recente[[46]](#footnote-46) voortgangsrapportage wordt een overzicht gegeven van al deze experimenten. Het is duidelijk dat een aantal experimenten mislukt is, zo is de (voorbeeld) Eco-Iglo in Leeuwarden opgeleverd[[47]](#footnote-47) maar deze en andere autarkische woningen zijn geen succes geworden en het experiment is beëindigd.[[48]](#footnote-48) Het Solarpark in Eerbeek is een voorbeeld waar een deel van het experiment, met zonnefolie energie opwekken op een stortplaats is mislukt,[[49]](#footnote-49) maar een zonnepark met traditionele zonnepanelen op stabiliserende afdekfolie op diezelfde stortplaats zal waarschijnlijk wel doorgang kunnen vinden.[[50]](#footnote-50) Er zijn natuurlijk ook experimenten aan te wijzen die wel succesvol zijn, een prototype van de Dutch Rainmaker, een initiatief om drinkwater te maken door middel van een windmolen, is mogelijk gemaakt door de Chw.[[51]](#footnote-51) In Heerhugowaard is een zonnepark gerealiseerd dat mede door bij de Chw toegestane afwijkingen gebouwd kon worden.[[52]](#footnote-52) In Weststellingwerf echter werden de procedurele versnellingen tenietgedaan door de netbeheerder, die 6-10 maanden de tijd nam voor de aansluiting van het park op het elektriciteitsnet.[[53]](#footnote-53)

Hoe moeten deze experimenten[[54]](#footnote-54) nu worden gewaardeerd? Gezien artikel 2.4 Chw moeten experimenten bijdragen aan innovatieve ontwikkelingen en moet het aannemelijk zijn dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan duurzaamheid. Jammer genoeg is met het permanent maken van de Chw in 2013 besloten lid 4 van dit artikel, dat een evaluatieverplichting bevat, te schrappen.[[55]](#footnote-55) Het is duidelijk dat er een aantal positieve experimenten onder de Chw hebben plaatsgevonden die in ieder geval hebben bijgedragen aan de duurzaamheid. Het is niet aannemelijk dat ze enige bijdrage hebben geleverd aan het bestrijden van de economische crisis, vooral omdat de weg omhoog al was ingeslagen voordat de experimenten begonnen.

Er is echter een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze experimenten. Slechts een klein deel van de experimenten is 9 jaar na het inwerkingtreden van de Chw afgerond.De transitie naar de Omgevingswet waar de Chw een rol in zou spelen, blijft beperkt tot het feit dat er een experiment wordt gedaan met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dit nieuwe type bestemmingsplan wordt beschreven als een succes, maar de beslissing om het omgevingsplan in te voeren was al lang en breed genomen voordat de eerste ervaringen met dit nieuwe plan werden opgedaan.

Dit oppervlakkige gebruik van experimenten hangt samen met het feit dat vooraf geen doelen van experimenten worden vastgesteld en deze experimenten ook niet, althans niet centraal, worden geëvalueerd anders dan door beschrijvingen in de voortgangsrapportages. Als er doelen ontbreken is er geen externe basis om experimenten als succesvol of onsuccesvol te beoordelen. De manier waarop experimenten worden geëvalueerd in de beschikbare documentatie blijft daarmee beperkt tot de opmerking dat het experiment succesvol is als het is gestart en de beoogde ontwikkeling mogelijk is gemaakt.

**De Chw als vliegwiel: de oplossing voor alle problemen?**

In het voorgaande is uitgebreid de primaire betekenislaag, de materiële rechtsnormen, van de Chw besproken. Daaruit blijkt dat de Chw bescheiden effecten teweeg heeft gebracht, maar gezien haar formele doelstelling, het bestrijden van de economische crisis, maar beperkt doel heeft getroffen. Maar een evaluatie van de Chw die zich daartoe zou beperken zou mijns inziens, een belangrijk element over het hoofd zien: de secundaire symbolische betekenis van de Chw. Dat de Chw, dat wil zeggen de wet als geheel, als symbool functioneert blijkt uit de evaluaties van de wet die in het navolgende besproken worden. Eerst wordt aandacht besteed aan de doelstellingen van de Chw, daarna worden voorbeelden gegeven van de werking van de Chw als symbool voor de interpretatiegemeenschap, gevold door een analyse van de Chw als communicatieve wetgeving en een korte conclusie.

De memorie van toelichting geeft het volgende beeld van de doelstellingen van de Chw: ‘[de Chw is] gericht op de versnelling van infrastructurele projecten en andere grote bouwprojecten en op projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie. Alle voorgestelde maatregelen beogen bij te dragen aan versterking van de economische structuur op de langere termijn.’[[56]](#footnote-56) Tot dusver is dit een klassiek voorbeeld van instrumentele wetgeving, het aanpassen van procedures zal leiden tot economische versterking. Interessant is echter dat de regering hier een ander perspectief aan koppelt: ‘uit gemaakte analyses blijkt dat veel belemmeringen niet juridisch van aard zijn, maar juist op het vlak van bestuurlijke processen en ambtelijke voorbereiding liggen. Er is nog veel winst te behalen door het beter organiseren van deze processen en door verspreiding van kennis over «best practices» en wat binnen de bestaande wet- en regelgeving reeds aan mogelijkheden bestaat. Dit is ook van belang bij de uitvoering van de voorgestelde Crisis- en herstelwet.’[[57]](#footnote-57) Dit tweede spoor, gemakshalve hier aangeduid als de cultuuromslag blijkt als rode draad te fungeren in de manier waarop het succes van de Chw wordt beschreven. Voor deze cultuuromslag is echter geen wetgeving nodig, het verspreiden van kennis en beter werken kan eenvoudig door circulaires en training worden bereikt. De manier waarop de Chw als symbool voor deze cultuuromslag wordt gepresenteerd en gebruikt vormt de extra symbolische lading van deze wet.

De voortgangsrapportages geven een goede illustratie van hoe deze cultuuromslag wordt gezien als een reden om de wet als succesvol te omschrijven. Een kleine bloemlezing moet hier volstaan: ‘De projectleiders vinden dat een CHW-project extra aandacht krijgt binnen de gemeente. De wet onderstreept de urgentie en dat lijkt door te werken in de snelheid waarmee de procedure wordt ingezet en doorlopen.’[[58]](#footnote-58) En ‘de Chw werkt niet alleen via de juridische weg. De hefboom zit ook in de houding van partijen en de ambitie die de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied met zich meebrengt. (…) De juridische bevoegdheden vormen de steun in de rug om het proces in gang te zetten.[[59]](#footnote-59) Ten slotte: ‘De aanwijzing tot ontwikkelingsgebied werkt als een bestuurlijke katalysator. De praktijk leert dat de instrumenten van de Chw niet altijd in juridische zin hoeven te worden benut om toch effect te sorteren. De aanwijzing tot ontwikkelingsgebied schept nieuwe verhoudingen (…) waardoor oplossingen in beeld komen die voorheen niet mogelijk waren.’[[60]](#footnote-60)

Deze voorbeelden illustreren de manier waarop het ministerie de nadruk legt op de communicatieve kracht van wetgeving. Niet de regels die worden aangepast zijn van primair belang maar de impact van de aanwijzing als Chw project. Die aanwijzing heeft een bestuurlijk cachet aan het project verleend en heeft een belangrijke signaalwaarde voor burgers, bedrijven en (mede)overheden. Gezien deze specifieke symbolische waarde van de Chw is het daarmee ook eenvoudig voor de regering om te motiveren dat de wet permanent moet worden gemaakt. De Chw heeft namelijk een ‘aanjaagfunctie’[[61]](#footnote-61)wat wordt gebaseerd op de eerste voortgangsrapportage en wetsevaluatie. Blijkbaar wordt daarmee ook gedoeld, al blijkt dit niet expliciet, op het feit dat projecten op gang zijn gekomen (mede) door het symbolische gebruik van de Chw in de bestuurlijke praktijk.[[62]](#footnote-62) De laatste transformatie van de Chw is naar een wet die het mogelijk maakt te experimenten met instrumenten die vooruitlopen op de Omgevingswet.[[63]](#footnote-63) Hier lijkt de aanwezigheid van een wet die experimenten toestaat aangegrepen te worden om te kunnen experimenteren. Door het uitstel van de Omgevingswet naar 2021 is daar nu ook daadwerkelijk tijd voor ontstaan . Dit is de laatste stap in een wetgevings-/beleidsproces dat begon met een noodwet om de crisis te bestrijden en eindigt met wetgeving die in het algemeen experimenten in het omgevingsrecht mogelijk maakt. Op deze manier is de Chw steeds een oplossing voor een nieuwe set politieke wensen.

De Chw is een wet met zowel instrumentele doelen als een symbolische lading. Zoals Van Klink terecht opmerkt sluit het feit dat een wet symbolische doelen heeft instrumentele effecten niet uit.[[64]](#footnote-64) De doelen hebben een zekere gelaagdheid, allereerst is het bijdragen aan het bestrijden van de economische crisis het primaire doel, de cultuuromslag een secundair doel, maar naast deze klassieke instrumentele doelen is heeft de Chw een symbolische lading. Het gebruik door het bestuur van de terminologie van de Crisis- en Herstelwet, heeft op verschillende manier bijgedragen aan het bereiken van de instrumentele doelen van de wet. Sommige projecten werden gerealiseerd zonder gebruik van de Chw *als wetgeving[[65]](#footnote-65)*, puur omdat het symbolisch gebruik van de Chw als (machts)instrument in de onderhandelingen voldoende was bedrijven of burgers tot medewerking te bewegen.

De benadering van Van Klink is behulpzaam om dit symbolisch gebruik van de Chw te analyseren. In zijn benadering van de wet als symbool legt Van Klink de nadruk op een ideëel symbool zoals gelijkheid, vrijheid etc., maar deze benadering kan ook breder worden toegepast. De Chw is evenzeer een symbool, in dit geval van de noodzaak om de ‘crisis’ aan te pakken en besluitvaardig op te treden. De aanwijzing van een project onder de Chw onderstreept duidelijk dat er gezien de ‘crisis’ urgent actie dient te worden ondernomen. Het is daarom ook niet altijd nodig dat het bestuur of de burgers in detail op de hoogte zijn van de inhoud van de wetgeving, aangezien de wet als symbool wordt gebruikt. De eerste wetsevaluatie laat zien dat veel gemeenten in de eerste jaren van de wet slechts beperkt op de hoogte waren van de inhoud van de wet[[66]](#footnote-66), maar desondanks konden projecten worden gerealiseerd door het symbolisch gebruik van de wet.

*Conclusie*

De Chw combineert bescheiden empirische effecten met een symbolische waarde. De instrumentele effecten van de Chw zijn zichtbaar in de procedurele versnellingen, ontwikkelingsgebieden en experimenten. Maar evenzeer belangrijk is de manier waarop de Chw als symbool wordt geoperationaliseerd, voornamelijk door gemeenten, in het vollediger benutten van de bestaande wettelijke mogelijkheden, in aanvulling op de experimenten die er mogelijk zijn. Daarmee is de Chw een voorbeeld van communicatieve wetgeving, in de zin dat de manier waarop de wet door de interpretatiegemeenschap is geoperationaliseerd heeft bijgedragen aan grotere doelbereiking onder de Chw.

**De Omgevingswet: ‘tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren’[[67]](#footnote-67)**

De Omgevingswet wordt wel gezien als de grootste wetgevingsoperatie sinds de vernieuwing van de Grondwet in 1848[[68]](#footnote-68) reden genoeg om een ex-ante analyse uit te voeren van de doelbereiking van de Omgevingswet. Onder ex-ante analyse wordt hier verstaan toekomstgericht onderzoek van wet- en regelgeving waar een beleidsoptie wordt onderzocht op consequenties, waaronder doelbereiking.[[69]](#footnote-69) Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het hier gaat om een rechtssociologische/theoretische analyse, niet de meer gebruikelijke economische kosten-baten analyse of varianten daarvan. In dit deel worden de vier doelen van de Omgevingswet (Ow) geanalyseerd[[70]](#footnote-70), waarna apart aandacht wordt besteed aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit wordt gevolgd door een analyse van de Ow als communicatieve wetgeving en een conclusie.

*Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik.*

De Ow is zonder meer een indrukwekkende wetgevingsoperatie. Door de integratie van zo’n twintigtal wetten en meer dan 100 AMvBs in de Ow en de vier AMvBs is een grote reductie bereikt in het aantal wettelijke artikelen. De definities die in verschillende wetten werden gebruikt zijn gestroomlijnd en het aantal verschillende procedures is verminderd. Dat zal de inzichtelijkheid van de regelgeving ten goede komen. De relatie tussen het aantal regels en de ervaren inzichtelijkheid is echter niet rechtlijnig. Als een ondernemer (laten we hem Frans noemen) een shredderinstallatie voor autowrakken in gebruik heeft is het wellicht inzichtelijker als de regels daaromtrent in het Besluit beheer autowrakken staan opgesomd, in plaats van dat die regels bij elkaar moeten worden gepuzzeld in verschillende gelaagde onderdelen van de AMvBs.[[71]](#footnote-71) Dat laat ook zien dat inzichtelijkheid van het omgevingsrecht een interne en externe component heeft. Wellicht wordt het voor de professionele (juridische) gebruiker iets eenvoudiger een overzicht te krijgen van de juridische regeling, maar dat zal voor Frans betekenisloos zijn. Vooral voor ‘gewone’ burgers biedt de Ow het potentieel biedt tot een grote inzichtelijkheid van het recht, in de paragraaf over het DSO wordt hier verder op ingegaan.

De regering wil dat het omgevingsrecht voorspelbaar is. Voorspelbaarheid kan hier worden opgevat als consistentie van regels maar ook als een functie van rechtszekerheid. De consistentie van de regels onder de Ow zal mogelijk licht toenemen omdat de regels minder vaak hoeven te worden gewijzigd, op het wetgevingsniveau. De reden daarvoor ligt in het grotere gebruik van doelregulering in de Ow zoals zorgplichten[[72]](#footnote-72) en het feit dat de Ow een kaderwet is met weinig normstellende inhoud. Een meer statische wet laat natuurlijk onverlet dat op het niveau van een AMvB of ministeriele regeling juist meer wijzigingen zijn te verwachten gezien de bredere reikwijdte van de regelgeving onder de Ow. Het lijkt daarmee niet aannemelijk dat de grote snelheid waarmee het omgevingsrecht wijzigt fundamenteel zal afnemen.[[73]](#footnote-73)

Westerman in haar uitgebreide analyse van doelregulering laat helder zien dat het abstracte karakter ervan maakt dat de middelen die nodig zijn om het doel (zorg voor de fysieke leefomgeving bijvoorbeeld) te bereiken op een lager niveau zullen worden geconcretiseerd.[[74]](#footnote-74) Dat maakt de voorspelbaarheid, als in de kenbaarheid van de norm, niet noodzakelijkerwijs toeneemt onder de Ow, aangezien dit afhangt van de concretiserende actoren zoals gemeenten, omgevingsdiensten maar ook de NEN.[[75]](#footnote-75) De MvT onderkent dit ook en suggereert dat doelvoorschriften[[76]](#footnote-76) het risico in zich dragen dat ‘toezichthouders en handhavers de voor hen bestaande onzekerheid gaan verminderen door eigen richtlijnen voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van middelen op te stellen‘[[77]](#footnote-77), dit ‘risico’ is echter onvermijdelijk, een abstracte normstelling zal ergens concreet gemaakt moeten worden. Dit zou men de de-reguleringsparadox kunnen noemen: regelgeving is als een waterbed als er op een hoger niveau wordt gesneden in ‘concreetheid’ komt dat weer terug op een lager niveau.[[78]](#footnote-78) Nu moet men het toegenomen belang van doelregulering zich ook weer niet al te groot voorstellen, de AMvBs met name bevatten ook veel middelvoorschriften, maar nieuw is daarbij dat de Ow veel ruimte laat voor gelijkwaardige oplossingen[[79]](#footnote-79), dit is een voorbeeld van doelregulering waar de beschreven paradox kan optreden. Rotman heeft dit ook helder verwoord in zijn beschrijving van de Ow als transitieopgave: ‘Er moet dus voortdurend een balans worden gevonden tussen de hoeveelheid regels in het omgevingsplan en de hoeveelheid maatwerk in de praktijk. Beide extremen (regels ex post versus regels ex ante) leiden tot extra regels, dus het idee dat de Omgevingswet de regelgeving kan inperken, lijkt een illusie. ... Wel kunnen meer heldere regels worden opgesteld, waardoor het duidelijker wordt voor de betrokkenen in de leefomgeving.’[[80]](#footnote-80) Rotmans geloof in heldere regels als oplossing voor deze paradox lijkt mij betrekkelijk, vooral een grote transitie als de Ow zal door het juridisch zoeken van nieuwe grenzen de ‘helderheid’ van regels onder druk zetten.[[81]](#footnote-81)

 Hier komt bij dat met de beoogde flexibilisering van het omgevingsrecht en de nadruk die op bestuurlijke afwegingsruimte wordt gelegd de kenbaarheid van de inhoud van normen juist zou kunnen afnemen door toenemende versnippering door grotere variatie. Als alle gemeenten ‘gebiedsgerichte’ oplossingen gaan toepassen komt daarmee de voorspelbaarheid juist weer in het geding. Het aantal artikelen van de wetgeving is dus weliswaar afgenomen op Rijksniveau maar dat lijkt meer een verschuiving te zijn van de inhoud van deze normering naar andere actoren, wat passend is bij het karakter van een kaderwet zoals de Ow. Dit verschuift daarmee mede de verantwoordelijk voor inzichtelijkheid en consistentie naar het niveau van (met name) 350 verschillende gemeenten en een grote groep andere actoren in die betrokken zijn bij de fysieke leefomgeving. Of het omgevingsrecht daarmee makkelijk in gebruik is hangt samen met het gebruik van de bestuurlijke afwegingsruimte en het DSO en zal hier niet verder worden besproken.

*De leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving. Een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken.*

De regering streeft naar meer integrale afwegingen in het omgevingsrecht. Om het omgevingsplan als voorbeeld te nemen, daarin worden nu een grotere verscheidenheid aan regels opgenomen dan onder de huidige wetgeving. De vraag is of dit omgevingsplan ertoe zal leiden dat de afwegingskaders fundamenteel veranderen. Gaat het bij het nemen van besluiten om een optelsom van het voldoen aan sectorale afwegingskaders (geluid, bodem, lucht etc.) of om een daadwerkelijke integrale afweging waar kan worden afgeweken van kaders? Een voorbeeld is geur voor veehouderijen waar er gekozen kan worden om meer geuroverlast toe te staan omdat daarmee een gewenste activiteit kan worden gerealiseerd. Onder de Ow worden de mogelijkheden die het Stap-3 besluit onder de Interimwet stad-en-milieubenadering gecontinueerd, daarmee kan worden afgeweken van grenswaarden voor geur. Hier is dus geen sprake van meer afwegingsruimte maar een continuering van bestaande kaders. Maar er is geen algemene ‘balansbepaling’[[82]](#footnote-82) in de Ow die afwijken van (instructie)regels van het Rijk of provincie mogelijk maakt, dus in sommige opzichten blijven de afweging een opstelsom van de bestaande kaders.[[83]](#footnote-83) Er zijn wel voorbeelden te geven van nieuwe mogelijkheden onder de Ow, zoals gebodsbepalingen in het omgevingsplan en immissienormen voor geluid maar deze nieuwe mogelijkheden worden begrensd door het evenredigheids- en motiveringsbeginsel, het gebruik daarvan zal daardoor waarschijnlijk beperkt zijn. [[84]](#footnote-84)

Een laatste punt om hier te noemen, zonder volledigheid na te streven, is het gebruik van beleidsregels om open normen zoals globale bestemmingen nader in te kaderen in het omgevingsplan. Van Angeren geeft hier een instructief voorbeeld: ‘Gesteld dat in het omgevingsplan een gebied de functie ‘woongebied’ krijgt en B&W dit bij beleidsregel kan uitwerken. De beleidsregel kan op moment x inhouden dat er maximaal 100 grondgebonden woningen met twee bouwlagen en een maximumhoogte van 10 meter mogen worden gebouwd, en op moment y dat er maximaal 1000 woningen mogen worden gebouwd in woontorens van maximaal 100 meter hoogte. Elke vorm van zekerheid wat precies met een bepaalde bestemming kan worden gerealiseerd, wanneer en of het uitvoerbaar is, ontbreekt dan’, dat noemt hij moeilijk voorstelbaar.[[85]](#footnote-85)

Wat deze voorbeelden illustreren, is dat de Ow mogelijkheden geeft voor meer afwegingsruimte, al zijn die mogelijkheden wellicht kleiner dan gedacht, maar dat daaraan ook verantwoordelijkheden verbonden zijn. De mogelijkheden voor gemeenten om deze nieuwe ruimte ten volle te benutten vergt veel kennis, kunde en geld om te voldoen aan de juridische eisen (zoals het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel) die maken dat niet alle gemeenten dit in dezelfde mate zullen doen. Nijmeijer schrijft terecht: ‘Mijn ervaring is dat uitbundig onderzoek en (dus) complexe en tijdrovende besluitvorming vooral aan de orde zijn bij normen die het bevoegd gezag discretionaire ruimte bieden.’[[86]](#footnote-86) Net zoals bij andere decentralisaties (de WMO is een voorbeeld) moeten gemeenten niet worden overvraagd.[[87]](#footnote-87) Het bereiken van deze doelstelling lijkt mogelijk maar daar zullen gemakkelijk een aantal jaren overheen gaan. De Ow vertoont hier een parallel met de Chw, het bereiken van de onderliggende doelstelling van samenhang en integraal werken daar kunnen de in een nieuw jasje gestoken instrumenten in de Ow slechts een zetje voor geven. De ‘echte’ verandering die moet plaatsvinden ligt in de cultuuromslag, net zoals dat bij de Chw, het geval was en voor die cultuuromslag is meer nodig dan nieuwe terminologie onder de Ow.

*Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat sneller en beter.*

Deze doelstelling lijkt vooral een gevolg te zijn van de aanbevelingen van de Commissie-Elverding en uitvoering van de motie Samsom die de regering opriep deze aanpak te verankeren.[[88]](#footnote-88) Deze zogenaamde ‘sneller en beter’ aanpak leunt op brede inspraak van belanghebbenden in het begin van een procedure en het verkennen van alternatieven waarna er één alternatief wordt gekozen om verder uit te werken.[[89]](#footnote-89) Dit wordt vormgegeven door het projectbesluit[[90]](#footnote-90), er is ook voor gekozen hier de regeling van de Chw over te nemen, geen pro-forma beroepen[[91]](#footnote-91) en de Raad van State heeft 6 maanden om op een eventueel beroep te beslissen.[[92]](#footnote-92) Dit projectbesluit is een helder voorbeeld waar instrumenten uit de Tracéwet en de Chw in de Ow zijn opgenomen.

De Commissie-Elverding benadrukte echter het belang van participatie, dit aspect is in de Ow slechts vrij summier geregeld, zo geeft artikel 5.3 Omgevingsbesluit aan dat moet worden aangegeven wie worden betrokken en waarover[[93]](#footnote-93), maar laat het verder de overheid geheel vrij in het vormgeven van deze participatie. Daarmee is op zichzelf niets mis maar het is nog afwachten in hoeverre overheden, vooral bij grote projecten die onder het projectbesluit vallen, daadwerkelijk bereid zijn alternatieve oplossingen die aangedragen worden door burgers te accepteren. Een van de mogelijke nadelen van deze nadruk op participatie in de Ow is dat de overheid er niet alleen is voor diegene die participeren maar ook voor hen die dat niet doen en daarom altijd het algemeen belang moet dienen, niet de specifieke belangen van hen die het enthousiast ‘participeren.’[[94]](#footnote-94)

*De kracht van de omgevingswet: het digitale stelsel Omgevingswet*

Een aspect van de Omgevingswet dat, in mijn optiek, de grootste potentie heeft bij te dragen tot een werkelijke transformatie van het omgevingsrecht is het digitale stelsel, of DSO.[[95]](#footnote-95) Het doel van dit digitale stelsel is dat meteen duidelijk wordt voor initiatiefnemers welke regels er gelden op een bepaalde locatie en ze dan ook via één loket één vergunning kunnen aanvragen waarna het initiatief mogelijk wordt gemaakt.[[96]](#footnote-96) Een perspectief over hoe het DSO zal werken in 2024 wordt in het visiedocument als volgt beschreven[[97]](#footnote-97): ‘Via een overzichtelijke website klikt Daan op de locatie die ze op het oog hebben en krijgt nadat hij een paar vragen heeft beantwoord tot zijn verbazing direct antwoord op de vraag of hun nieuwe bedrijf gebouwd mag worden. De voorwaarden staan er eigenlijk al bij. Vervolgens kan de vergunning worden aangevraagd en ontvangen Eva en Daan de toestemming om binnen enkele weken te gaan bouwen in de Berichtenbox van MijnOverheid.’[[98]](#footnote-98)

Dat klinkt aantrekkelijk maar voor het zover is moet er wel het een en ander gebeuren. Een nadere analyse van het ontwerp van de DSO opent voor een eenvoudige jurist een wereld aan begrippen: koppelvlakken[[99]](#footnote-99), stelselcatalogus[[100]](#footnote-100), Standaard Toepasbare Regels[[101]](#footnote-101) en vragenbomen[[102]](#footnote-102)om er een paar te noemen. We hebben ongeveer 350 gemeenten in Nederland, de AIM-module die alleen milieuregelgeving bestrijkt bevat al 34 verschillende activiteiten die vergunningsplichtig kunnen zijn en één vragenboom voor een vergunning om een kastanje te kappen bevat 7 vragen.[[103]](#footnote-103) Dit laat de duizelingwekkende complexiteit zijn van een systeem dat alle omgevingsregels op alle locaties in Nederland zichtbaar wil maken en dit wil koppelen aan het aanvragen van vergunningen en toezicht en handhaving.[[104]](#footnote-104) Maar als dit lukt maakt het natuurlijk niet uit in hoeveel verschillende regelingen de juridische werkelijkheid is weergegeven, als een internetapplicatie maar de relevante informatie kan tonen. Een van de struikelblokken is daarbij dat het voor een initiatiefnemer niet altijd duidelijk is naar welke informatie ze op zoek zijn.

Één van de doelstellingen van de Omgevingswet is meer bestuurlijke afwegingsruimte, wat betekent dat alle bevoegd gezagen hun eigen afwijkende regels mogen stellen, binnen de kaders van de Ow. Daar horen echter ook weer nieuwe begrippen bij die moeten worden opgenomen in nieuwe vragenbomen etc. Het bureau ICT-toetsing heeft dit goed onder woorden gebracht in een kritisch rapport over het DSO: ‘Het ontwerp vereist dat bevoegde gezagen op centraal niveau hun begripsdefinities vastleggen en aan elkaar relateren in een stelselcatalogus. Op die manier wil het programma de toegankelijkheid en de begrijpelijkheid van regelgeving en de rechtszekerheid van de burger vergroten. Dit kan leiden tot een stelselcatalogus met zomaar 80.000 begrippen, vergelijkbaar met de inhoud van één deel van de Dikke Van Dale.’[[105]](#footnote-105) Naar aanleiding van dit advies is er een taskforce complexiteitsreductie opgezet[[106]](#footnote-106), hetgeen laat zien dat er aan het DSO nog gesleuteld moet worden voordat het stelsel zal werken zoals beoogd. Het lijkt erop dat we bij de start van de Omgevingswet een stelsel kunnen verwachten dat ongeveer dezelfde functionaliteit heeft als het huidige stelsel en hopelijk op termijn zal dat dichter bij de in het visiedocument beschreven werkelijkheid komen.

 Nu is het natuurlijk makkelijk om het DSO af te doen als weer een te complex ICT-project met onvoldoende budget en tijd maar er is ook een andere manier om naar dit project te kijken. Doordat het DSO partijen dwingt hun regelgeving centraal te publiceren, en de begrippen in deze stelselcatalogus op te nemen, worden overheden zich bewust van heit feit dat er veel onverklaarbare verschillen zijn in hoe gelijkwaardige activiteiten worden geregeld. Het DSO heeft de potentie de tekortkomingen van het huidige systeem bloot te leggen en dat zal partijen kunnen aanzetten om echt integraal te werken. Een praktijkdemonstratie met het integreren van twee verordeningen in een omgevingsplan[[107]](#footnote-107)leverde al meteen 33 begrippen op die in dit Omgevingsplan werden opgenomen. Het werd duidelijk dat als zo’n twintigtal verordeningen in dat Omgevingsplan moet worden opgenomen de regelgeving fundamenteel moest worden herschreven om het geheel inzichtelijk en werkbaar te houden.[[108]](#footnote-108) Op deze manier kan het DSO, wellicht zonder dat men dit expliciet als doel formuleert, de manier zijn om de leefomgeving op een samenhangende manier centraal te zetten.

**De Omgevingswet als symbool**

In het voorgaande is een overzicht gegeven van de doelen van de Ow en is getracht schetsmatig enige hoofdlijnen van kritische kanttekeningen te voorzien. Het is duidelijk dat de juridische wijzigingen in de Ow niet meer dan een aanzet kunnen zijn voor de cultuuromslag die de wetgever met de wetgeving voor ogen staat. Kan de Ow wellicht net als de Chw worden beschouwd als een symbolische wet, met een ‘extra lading’, die kan bijdragen aan de doelbereiking? Een kaderwet zoals de Omgevingswet lijkt te algemeen om als geheel als symbool te worden beschouwd. Anders dan de duidelijke ‘focus’ van de Chw heeft de Omgevingswet een algemene betekenis zonder duidelijke symbolische lading. Maar dat sluit niet uit dat voor bepaalde delen van deze wet er wel degelijk sprake is of zal zijn van een secundaire betekenislaag. Twee mogelijk symbolische onderdelen van deze wet zal ik nader belichten: het DSO en participatie.

Het DSO geeft, gesteld dat het succesvol wordt ontwikkeld, burgers en bedrijven de sleutel in handen. Aangezien de interactie met het Omgevingswet voor burgers door dit portaal zal plaatsvinden is de manier waarop de regelgeving wordt gepresenteerd van groot belang voor het succes van de Omgevingswet. Als, zoals in het visiedocument beschreven, de regelgeving wordt gebruikt om aan te geven wat de mogelijkheden zijn (in plaats van de onmogelijkheden) dan kunnen de initiatieven van burgers en bedrijven direct bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de wet. Het gebruik van de DSO zou dan meer zijn dan een puur instrumentele ‘checklist’ om te kijken of het plan/initiatief past in de regels maar ook een symbool kunnen zijn van de mogelijkheden om maatschappelijke doelen te bereiken met behoud van een veilige en gezonde leefomgeving. Anders dan Van Klink zou ik in een dergelijk scenario de interpretatiegemeenschap van een wet breder willen zien dan haar juridische gebruikers, maar juist burgers en bedrijven hier ook een plaats willen geven.

Deze positieve interpretatie van de mogelijkheden van de DSO staat of valt met de bereidheid van overheden om daadwerkelijk medewerking te willen verlenen aan deze initiatieven. Een belangrijk element in de afweging van deze overheden zal zijn wat de resultaten zijn van een participatieproces. Ook hier is er de mogelijkheid, juist omdat de juridische vormgeving van participatie in de Ow vrij summier is, om de Ow neer te zetten als een participatiewet. Een wet die in tegenstelling tot haar voorgangers daadwerkelijke invloed van burgers verwelkomt tezamen met een responsieve overheid die dit proces ondersteunt. Het ministerie probeert overheden hier al toe te bewegen met projecten als ‘aan de slag met de Omgevingswet’. Voorbeelden van projecten onder de Chw laten zien dat dit ook daadwerkelijk mogelijk is.

Deze beschrijving van de Omgevingswet als een ‘participatie- en mogelijkhedenwet’ is mogelijk vanwege de relatief open wijze waarop verschillende onderwerpen in de Ow zijn geregeld. Dit geeft de interpretatiegemeenschap ruimte tot een symbolische interpretatie.

**De Omgevingswet gewogen**

In het voorgaande is een overzicht gegeven van de doelen van de Ow en is getracht schetsmatig enige hoofdlijnen van kritische kanttekeningen te voorzien. Bij het opmaken van de balans zullen ook de lessen die uit de ervaringen met de Chw kunnen worden getrokken worden meegenomen.

De Ow is een zeer ambitieuze wetgevingsoperatie maar de juridische vormgeving is slechts een klein deel van de voorgestane transformatie van het omgevingsrecht. Het is zeker mogelijk de Ow een succes te maken maar daarvoor is een gedegen uitvoering van het DSO noodzakelijk, dienen overheden open te staan voor betekenisvolle participatie door burgers en dient de omloopsnelheid van wetgeving te worden beteugeld. De Ow doet een groot beroep gemeenten, provincies en waterschappen om integraal te werken maar de uitvoering daarvan blijft nog ongewis. Het is duidelijk dat met het projectbesluit een deel van de Chw regels over het niet langer mogelijk maken van pro-forma beroepen de beslistermijn voor de rechter zijn overgenomen. Net als onder de Chw is het de vraag of de rechter de verwachtte beslistermijnen wel kan waarmaken en of overheden voldoende zullen onderkennen dat ze burgers moeten informeren over deze afwijkende regels.

Nederland is een vol land, compromissen blijven noodzakelijk, niets in de Ow dwingt gemeenten om de bestuurlijke afwegingsruimte te gebruiken om meer economische activiteiten mogelijk te maken. Soms willen overheden ontwikkelingen niet, zoals een verbod op uitbreiden van geitenhouderijen laat zien.[[109]](#footnote-109) Zoals we onder de Chw zagen willen sommige gemeenten strengere normen voor de energieprestatiecoëfficiënt in het belang van het bevorderen van duurzaamheid.[[110]](#footnote-110)

Tussen de twee maatschappelijke doelen in de Ow[[111]](#footnote-111) van aan de ene kant een veilige, gezonde leefomgeving van goede kwaliteit en aan de andere kant het vervullen van maatschappelijke behoeften zal altijd een spanning bestaan. Veel van de in gang gezette wijzigingen zullen jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, de echte vruchten van deze stelselherziening worden dan waarschijnlijk ook pas zichtbaar na de tweede evaluatie van deze wet.

Dat doet natuurlijk de vraag rijzen of de kosten van deze stelselherziening opwegen tegen de baten. Aan de hand van deze korte analyse kunnen daar alleen maar voorzichtige uitspraken over worden gedaan. De Ow is succesvol en de stelselherziening is waardevol als dit het breekijzer is om de noodzakelijke cultuurverandering in gang te zetten. Twee mogelijke manieren waarop de Ow symbolisch kan worden gebruikt, door middel van het DSO en participatie, bieden aanknopingspunten voor een symbolisch gebruik van de Ow. Als burgers, bedrijven en overheden deze mogelijkheden omarmen zal dat bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de wet.

**Conclusie**

De Chw en de Ow zijn wetten met een heel verschillend motief, totstandkomingsgeschiedenis en presentatie. Deze verschillen verhullen echter dat beide wetten zijn gepositioneerd als instrumenten om een cultuuromslag te bewerkstelligen. De Chw kan beschreven worden als communicatieve wetgeving. De symbolische betekenis van de Chw voor overheden, - ‘er is een grote urgentie om beslissingen te nemen zodat projecten kunnen starten’ had onafhankelijk van de juridische normstelling effecten op het bereiken van de doelstellingen van deze wet. Hier waren instrumentele en communicatieve wijze van sturing complementair. Voor de Ow is het nog onduidelijk of het nieuwe juridische jasje waarin veel instrumenten in het omgevingsrecht zijn gestoken voldoende zal zijn om de daadwerkelijke gewenste transformatie te bewerkstelligen. Onderdelen van de Ow bieden ruimte voor een symbolische interpretatie en zouden het bereiken van de doelstellingen kunnen ondersteunen.

**Van Angeren *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 16/5**
J.R. Van Angeren ‘Korte repliek op reactie Nijmeijer naar aanleiding van het artikel ‘Het omgevingsplan in de Omgevingswet’’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 16/5, p. 157–161 DOI: 10.5553/TO/156850122016016005006.

**Barkhysen *Nederlands Juristenblad* 2010/852/17**
T. Barkhysen ‘NJB Vooraf: Omgevingsrecht in crisis(tijd)’, *Nederlands Juristenblad* 2010/852/17, p. 1101.

**Elschot 1976**
W. Elschot ‘Het huwelijk’, in: *Verzameld werk Willem Elschot*, Amsterdam: Querido 1976.

**Graaf & Tolsma 2017**
K.J. de Graaf & H.D. Tolsma ‘Over gebodsbepalingen en emissie- en immissienormen in het omgevingsplan’, *Milieubescherming in het omgevingsplan* 2017, 61, p. 61–79.

**Groothuijse *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 6/4**
F. a. G. Groothuijse ‘Wetgevingscongestie in het omgevingsrecht: overdaad schaadt?’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 6/4, p. 153–155.

**Holsappel 2019**
E. Holsappel ‘Start van de werkzaamheden Stort Doonweg’, *Brummen Energie* 2019, https://brummenenergie.nl/nieuws/139-snoeien-doonweg

**Kingdon 1995**
J.W. Kingdon *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Harper Collins College Publishers 1995.

**Klein Haarhuis 2014**
C.M. Klein Haarhuis *Ex ante onderzoek in metaperspectief: aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid*, ’s-Gravenhage: Boom Lemma uitgevers 2014.

**Van Klink 1996**
B.M.J. Van Klink *De wet als symbool: Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid.*, Deventer: Katholieke Universiteit Brabant 1996.

**Van Klink *Christen Democratische Verkenningen* 2002/4**
B.M.J. Van Klink ‘Symboolwetgeving. Een rechtssociologische begripsbepaling’, *Christen Democratische Verkenningen* 2002/4, p. 9–21.

**Van Klink *RegelMaat* 29/1**
B. Van Klink ‘Symboolwetgeving: de opkomst, ondergang en wederopstanding van een begrip’, *RegelMaat* 29/1, p. 5–26 DOI: 10.5553/RM/0920055X2014029001002.

**Kramer 2017**
G. Kramer ‘Streep door energieproef met zonnefolie op vuilstort Eerbeek’, *De Stentor* 2017, http://bit.ly/zonnefolie

**Van ’t Lam *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 15/1**
V.M.Y. Van ’t Lam ‘Na de Omgevingswet; rust in de tent?’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 15/1, p. 1–2 DOI: 10.5553/TO/156850122015015001001.

***Leeuwarden: Dutch Rainmaker***
*Leeuwarden: Dutch Rainmaker*, https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@163377/leeuwarden-dutch/

**Marseille, A.T. e.a. 2012**
Marseille, A.T. e.a. *Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*, : Rijksuniversiteit Groningen/Universiteit van Tilburg 2012.

**Marseille e.a. 2014**
A.T. Marseille e.a. *Crisis- en herstelwet: Tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2014.

**Marseille e.a. *NJB* 2015/1**
B. Marseille e.a. ‘De Crisis- en herstelwet: Veel ambitie, nauwelijks effect’, *NJB* 2015/1, p. 6–15.

**Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties 2014**
Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties *Wetsvoorstel Omgevingswet naar de Tweede Kamer*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.

**Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties 2016**
Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties *Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024*, Den Haag2016, https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2016/12/16/visie-dso laatst bijgewerkt op 26 mei 2019.

**Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties 2017**
Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties *Definitief BIT-advies voor programma Digitaal Stelsel Omgevingswet*, Den Haag2017, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2017/10/06/definitief-bit-advies-voor-programma-digitaal-stelsel-omgevingsweg laatst bijgewerkt op 26 mei 2019.

**Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2011**
Ministerie Van Infrastructuur En Milieu *praktijkervaringen crisis-en herstelwet voortgangsrapportage 2010-2011*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011.

**Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2012**
Ministerie Van Infrastructuur En Milieu *praktijkervaringen crisis-en herstelwet voortgangsrapportage 2011-2012*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2012.

**Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2013**
Ministerie Van Infrastructuur En Milieu *praktijkervaringen crisis-en herstelwet voortgangsrapportage 2012-2013*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2013.

**Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2016**
Ministerie Van Infrastructuur En Milieu *praktijkervaringen crisis-en herstelwet voortgangsrapportage 2015-2016*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2016.

**Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2018**
Ministerie Van Infrastructuur En Milieu *praktijkervaringen crisis-en herstelwet voortgangsrapportage 2016-2017*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2018.

**Ministerie Van Verkeer En Waterstaat 2008**
Ministerie Van Verkeer En Waterstaat *Adviesrapport Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie-Elverding)*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2008.

**Nijmeijer *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 16/1–2**
A.G.A. Nijmeijer ‘Omgevingswet: maak de ambities waar, maar maak het niet ingewikkelder dan het al is’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 16/1–2, p. 1–3 DOI: 10.5553/TO/156850122016016001002001.

**Nijmeijer *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 16/3**
A.G.A. Nijmeijer ‘Reactie op ‘Het omgevingsplan in de Omgevingswet’’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 16/3, p. 91–94 DOI: 10.5553/TO/156850122016016003003.

**Nijmeijer 2010**
A.G.A. Nijmeijer ‘Tijdelijk afwijken van milieukwaliteitsnormen. (Geen) zorgen voor morgen?’, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010, 42, p. 42–49.

**Nijmeijer 2015**
A.G.A. Nijmeijer ‘Gebodsbepalingen in het omgevingsplan. (Veel) eenvoudiger gezegd dan gedaan’, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2015, 1118, p. 1118–1120.

***Praktijkproef Omgevingsloket kappen boom gemeente Westland, 4e kwartaal 2018***
*Praktijkproef Omgevingsloket kappen boom gemeente Westland, 4e kwartaal 2018*, https://www.youtube.com/watch?v=PxBnPZrt7xE&feature=youtu.be

***Praktijkproef Vertalen bestemmingsplan in Omgevingsplan, 4e kwartaal 2018***
*Praktijkproef Vertalen bestemmingsplan in Omgevingsplan, 4e kwartaal 2018*, https://www.youtube.com/watch?v=P0SUif7WXlQ&feature=youtu.be

**Struiksma *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010/januari**
J. Struiksma ‘Moratorium op omgevingswetgeving dringend gewenst’, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010/januari, p. 12–15.

**Tolsma & De Graaf 17/04**
H. Tolsma & K. De Graaf ‘Bending the Rules: A Dutch Approach to Improving the Flexible Application of Environmental Standards’, 17/04, p. 15.

**Westerman 2018**
P.C. Westerman *Outsourcing the law: a philosophical perspective on regulation*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2018.

1. Friso Jansen was als onderzoeker betrokken bij de eerste evaluatie van de Crisis- en Herstelwet, met een specifieke verantwoordelijkheid voor de kwalitatieve elementen van die evaluatie. Dit artikel heeft zeer geprofiteerd van de opmerkingen van Daan Hollemans, Tobias Arnoldussen en Danielle Chevalier alsmede de anonieme referent van Recht der Werkelijkheid. Alle fouten en gebreken zijn voor mijn rekening. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Kamerstukken* *I*33118, AE, p.2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Van Klink 1996 [↑](#footnote-ref-3)
4. Van Klink *Christen Democratische Verkenningen* 2002/4, p. 9–21 Van Klink *RegelMaat* 29/1, p. 5–26 Van Klink 1996 [↑](#footnote-ref-4)
5. Van Klink *Christen Democratische Verkenningen* 2002/4, p. 11 [↑](#footnote-ref-5)
6. Van Klink *Christen Democratische Verkenningen* 2002/4, p. 11–12 [↑](#footnote-ref-6)
7. Van Klink *Christen Democratische Verkenningen* 2002/4, p. 19 [↑](#footnote-ref-7)
8. Van Klink *Christen Democratische Verkenningen* 2002/4, p. 12 [↑](#footnote-ref-8)
9. Van Klink *RegelMaat* 29/1, p. 5–26 [↑](#footnote-ref-9)
10. Van Klink *Christen Democratische Verkenningen* 2002/4, p. 9–21 [↑](#footnote-ref-10)
11. Van Klink 1996, p. 90 [↑](#footnote-ref-11)
12. Van Klink 1996 [↑](#footnote-ref-12)
13. Van Klink 1996, p. 127 [↑](#footnote-ref-13)
14. Van Klink 1996, p. 94 [↑](#footnote-ref-14)
15. Van Klink 1996 [↑](#footnote-ref-15)
16. *Handelingen II* 2009/2010, 24, p.2192. [↑](#footnote-ref-16)
17. Kingdon 1995. [↑](#footnote-ref-17)
18. Zie meest recent: Besluit van 8 maart 2019 tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet achttiende tranche). [↑](#footnote-ref-18)
19. Marseille, A.T. e.a. 2012 Marseille e.a. 2014. [↑](#footnote-ref-19)
20. Marseille, A.T. e.a. 2012, p. 116. [↑](#footnote-ref-20)
21. Marseille e.a. 2014, p. 58. [↑](#footnote-ref-21)
22. Marseille e.a. *NJB* 2015/1, p. 6–15. [↑](#footnote-ref-22)
23. Marseille, A.T. e.a. 2012 Marseille e.a. 2014. [↑](#footnote-ref-23)
24. Art 2 lid 1 BChw. Eerder geheten gebiedsontwikkelingsplan. [↑](#footnote-ref-24)
25. Art 2 lid 7 Chw. [↑](#footnote-ref-25)
26. Gedefinieerd als: binnen een ontwikkelingsgebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor dat gebied geldende milieukwaliteitsnormen, die kan worden benut voor milieubelastende activiteiten. (Artikel 2 lid 1 onder a Chw). [↑](#footnote-ref-26)
27. Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2016, p. 33. [↑](#footnote-ref-27)
28. Nijmeijer 2010 Tolsma & De Graaf 17/04, p. 15. [↑](#footnote-ref-28)
29. Tolsma & De Graaf 17/04, p. 15. [↑](#footnote-ref-29)
30. Tolsma & De Graaf 17/04, p. 697. [↑](#footnote-ref-30)
31. Voortgangsrapportage 2015/2016 p.14. [↑](#footnote-ref-31)
32. Een voorbeeld is Nuland-Oost. [↑](#footnote-ref-32)
33. Daarbij is uitgegaan van de laatste voortgangsrapportage (situatie tot de 16e tranche) en de 17de en 18de tranche. Aangezien verschillende experimenten betrekking kunnen hebben op 1 project is dit niet gelijk aan het aantal projecten, ook kunnen gemeenten aan meer dan 1 experiment deelnemen, het daadwerkelijke aantal projecten en gemeenten ligt daarmee lager. Hierbij zijn de 39 ontwikkelingsgebieden, 22 projectuitvoeringsbesluiten en 3 projecten van nationale betekenis meegenomen. [↑](#footnote-ref-33)
34. Artikel 6d onder a BChw. [↑](#footnote-ref-34)
35. Artikel 7c en 7g BChw. [↑](#footnote-ref-35)
36. Artikel 3 BChw. [↑](#footnote-ref-36)
37. Artikel 6h BChw. [↑](#footnote-ref-37)
38. Artikel 7j BChw. [↑](#footnote-ref-38)
39. Artikel 7o BChw. [↑](#footnote-ref-39)
40. Artikel 7b Chw. [↑](#footnote-ref-40)
41. Artikel 7e Chw. [↑](#footnote-ref-41)
42. Artikel 7a,7c,7g,7h BChw. [↑](#footnote-ref-42)
43. Artikel 6b en 6p BChw. [↑](#footnote-ref-43)
44. The Green Village in Delft, een project van de TU Delft is een ‘proeftuin voor duurzame innovatie, artikel 6m BChw maakt dit mogelijk. https://www.thegreenvillage.org/. [↑](#footnote-ref-44)
45. Niet alle experimenten zijn hier benoemd. [↑](#footnote-ref-45)
46. Ten tijde van het schrijven van dit artikel was dit de voortgangsrapportage 2016-2017. [↑](#footnote-ref-46)
47. Nieuwbouw glazen Eco-Iglo de Zuidlanden, Leeuwarden - Bouwgroep Dijkstra Draisma http://bit.ly/eco-iglo [↑](#footnote-ref-47)
48. Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2018, p. 33. [↑](#footnote-ref-48)
49. Kramer 2017. [↑](#footnote-ref-49)
50. Holsappel 2019. [↑](#footnote-ref-50)
51. *Leeuwarden: Dutch Rainmaker*, https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@163377/leeuwarden-dutch/ laatst geraadpleegd op 26 mei 2019. [↑](#footnote-ref-51)
52. Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2018, p. 37. [↑](#footnote-ref-52)
53. Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2018, p. 37. [↑](#footnote-ref-53)
54. Met experimenten wordt hier bedoeld de projecten zelf, niet slechts de afwijking van de regelgeving anders: Raad van State, 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616 [↑](#footnote-ref-54)
55. Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht *Stb.* 2013,144, onderdeel H. [↑](#footnote-ref-55)
56. *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, 3, onder 1.1.2 (MvT) [↑](#footnote-ref-56)
57. *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, 3, onder 1.2 (MvT) [↑](#footnote-ref-57)
58. Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2011, p. 14 [↑](#footnote-ref-58)
59. Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2012, p. 5 [↑](#footnote-ref-59)
60. Ministerie Van Infrastructuur En Milieu 2013, p. 24 [↑](#footnote-ref-60)
61. *Kamerstukken II* 2011/12, 33135, 3, onder 2.1 (MvT). [↑](#footnote-ref-61)
62. De regering verwijst ook naar de gedaalde duur van beroepstermijnen voor Chw projecten zoals bleek uit de wetsevaluatie, daar wordt hier verder niet op ingegaan. [↑](#footnote-ref-62)
63. Besluit van 13 mei 2014 tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en tot aanvulling van de bijlagen bij de Crisis- en herstelwet (zevende tranche); *Kamerstukken II* 2012/13, 33118, 8; Nu al Eenvoudig Beter. [↑](#footnote-ref-63)
64. Van Klink *RegelMaat* 29/1, p. 5–26 [↑](#footnote-ref-64)
65. Een bestemmingsplan wordt vastgesteld zonder van de ‘experimenteerruimte’ gebruik te maken bijvoorbeeld. [↑](#footnote-ref-65)
66. Marseille, A.T. e.a. 2012 [↑](#footnote-ref-66)
67. Elschot 1976 [↑](#footnote-ref-67)
68. Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties 2014 [↑](#footnote-ref-68)
69. Gebaseerd op Klein Haarhuis 2014 [↑](#footnote-ref-69)
70. Hierbij wordt geen volledigheid nagestreefd maar worden slechts hoofdlijnen uitgelicht. [↑](#footnote-ref-70)
71. Die zelfs voor een juridisch redelijk ingevoerde lezer niet erg eenvoudig zijn te doorgronden. [↑](#footnote-ref-71)
72. Artikel 1.6 Ow: Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving, is een voorbeeld hiervan. [↑](#footnote-ref-72)
73. Zie bijvoorbeeld kritisch: Barkhysen *Nederlands Juristenblad* 2010/852/17, p. 1101 Groothuijse *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 6/4, p. 153–155 Van ’t Lam *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 15/1, p. 1–2 Struiksma *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010/januari, p. 12–15 [↑](#footnote-ref-73)
74. Westerman 2018 [↑](#footnote-ref-74)
75. Een groot deel van de bouwregelgeving verwijst naar NEN-normen die door private partijen worden opgesteld. Een lijst met verwijzingen naar private normen zoals ISO en NEN-normen in de ontwerp-Omgevingsregeling beslaat 52 pagina’s. (Bijlage II Ontwerp-Or). https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2019/02/01/consultatieversie-omgevingsregeling [↑](#footnote-ref-75)
76. Door mij genoemd doelregulering. [↑](#footnote-ref-76)
77. *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, onder 5.3 (MvT). [↑](#footnote-ref-77)
78. Met dan aan Tobias Arnoldussen voor zijn suggesties die mij op dit spoor zetten. [↑](#footnote-ref-78)
79. Artikel 4.7 Ow. [↑](#footnote-ref-79)
80. Rotmans 2018, p.36-37. [↑](#footnote-ref-80)
81. Een diepere filosofische analyse van de helderheid van regels laat ik hier achterwege. [↑](#footnote-ref-81)
82. Nijmeijer *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 16/1–2, p. 1–3 Nijmeijer *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 16/3, p. 91–94 [↑](#footnote-ref-82)
83. Europese richtlijnen zoals die voor luchtkwaliteit dwingen daar bijvoorbeeld toe. [↑](#footnote-ref-83)
84. Graaf & Tolsma 2017, p. 61–79 Nijmeijer 2015, p. 1118–1120 [↑](#footnote-ref-84)
85. Van Angeren *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 16/5, p. 161 [↑](#footnote-ref-85)
86. Nijmeijer *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 16/1–2, p. 1–3 [↑](#footnote-ref-86)
87. Dat gemeenten nu ook veel beslissingen uitbesteden aan adviesbureaus zal een impuls krijgen onder de Ow. [↑](#footnote-ref-87)
88. Ministerie Van Verkeer En Waterstaat 2008, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, 105. [↑](#footnote-ref-88)
89. Ministerie Van Verkeer En Waterstaat 2008, p. 14–15 [↑](#footnote-ref-89)
90. Artikel 5.44 Ow. Voor de Rijksoverheid, Provincies en Waterschappen. Gemeenten kunnen het gemeentelijk project van publiek belang gebruiken 5.55 Ow, 16.87 is dan van overeenkomstige toepassing. [↑](#footnote-ref-90)
91. Artikel 16.86 Ow. [↑](#footnote-ref-91)
92. Artikel 16.87 Ow. [↑](#footnote-ref-92)
93. Artikel 5.3 onder a en b Ob. [↑](#footnote-ref-93)
94. Men kan bijvoorbeeld verwijzen naar het gevaar van ‘regulatory capture’ waar een overheidsdienst slechts sectorale belangen dient, de knusse relatie tussen de NAM en het ministerie van EZ in het gasdossier in Groningen is zo’n voorbeeld. [↑](#footnote-ref-94)
95. Het DSO vervangt ruimtelijkeplannen.nl, de Activiteitenbesluit Internet Module en het Omgevingsloket. Art 20.20-Art 20.30 Ow *Kamerstukken II* 2018/19, 34 986, nr. 9 (Tweede NvW). [↑](#footnote-ref-95)
96. De overheid maakt natuurlijk geen reclame met de mogelijkheid dat initiatieven kunnen worden afgewezen. [↑](#footnote-ref-96)
97. Eva en Daan zijn fictieve ondernemers die hun bedrijf willen uitbreiden. [↑](#footnote-ref-97)
98. Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties 2016, p. 9. [↑](#footnote-ref-98)
99. Verbindingen met de landelijke voorziening DSO voor bijvoorbeeld het publiceren van Omgevingsplannen of om ervoor te zorgen dat vergunningsaanvragen bij het juiste bevoegd gezag aankomen. [↑](#footnote-ref-99)
100. Een digitaal woordenboek waarin gemeenschappelijke begrippen worden opgenomen. [↑](#footnote-ref-100)
101. Het omzetten van de juridische regels in toepasbare regels de digitaal via een standaard kunnen worden ontsloten. [↑](#footnote-ref-101)
102. De vragen die een initiatiefnemer moet beantwoorden zodat het bevoegd gezag vast kan stellen of een vergunning nodig is, wat de voorwaarden zijn en of daaraan voldaan wordt. [↑](#footnote-ref-102)
103. Het voorbeeld van de kastanjeboom is ontleend aan een praktijkdemonstratie: *Praktijkproef Omgevingsloket kappen boom gemeente Westland, 4e kwartaal 2018*, https://www.youtube.com/watch?v=PxBnPZrt7xE&feature=youtu.be laatst bijgewerkt op 22 mei 2019. [↑](#footnote-ref-103)
104. Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties 2016, p. 5 [↑](#footnote-ref-104)
105. Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties 2017, p. 4 [↑](#footnote-ref-105)
106. https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/bouw/onderzoeken/ [↑](#footnote-ref-106)
107. Praktijkproef Vertalen bestemmingsplan in Omgevingsplan, 4e kwartaal 2018, https://www.youtube.com/watch?v=P0SUif7WXlQ&feature=youtu.be laatst bijgewerkt op 22 mei 2019. [↑](#footnote-ref-107)
108. Een voorbeeld voor een structuur van een Omgevingsplan is geschreven door de VNG: https://vng.nl/files/vng/het\_casco.pdf. [↑](#footnote-ref-108)
109. https://www.omropfryslan.nl/nieuws/868491-onmiddellijk-stop-op-uitbreiding-geitenhouderijen-fryslan. [↑](#footnote-ref-109)
110. Artikel 6b en 6p BChw. [↑](#footnote-ref-110)
111. Artikel 1.2 Ow. [↑](#footnote-ref-111)