

Artikel

De stand van de stelselherziening: met een nieuw kabinet op weg naar inwerkingtreding

Mr. H.W. (Wilco) de Vos*

1 Inleiding

6 Het nieuwe kabinet gaat op het dossier van de Omgevingswet van start met een nieuwe beoogde datum van inwerkingtreding. Op 1 februari 2022 maakte de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bekend niet langer vast te houden aan 1 juli 2022.¹ Dit betekent enerzijds (opnieuw) uitstel van inwerkingtreding, anderzijds biedt dit alle betrokken partijen extra voorbereidingstijd. Die tijd is nodig voor een verantwoorde en zorgvuldige inwerkingtreding. Na overleg met de uitvoeringspraktijk, waaronder decentrale overheden en softwareontwikkelaars, heeft de minister een nieuwe datum bepaald. Daarbij is ook het advies van het Adviescollege ICT-toetsing² betrokken, dat op verzoek van de Eerste Kamer is uitgebracht. De nieuwe beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2023. Die datum is vervolgens opgenomen in het ontwerp van het koninklijk besluit (KB) dat bij beide Kamers is voorgehangen.³

Duidelijkheid over de datum van inwerkingtreding is voor de uitvoeringspraktijk van groot belang. Alle betrokkenen weten dan waar zij aan toe zijn en kunnen de laatste voorbereidingen treffen. Voor die duidelijkheid is cruciaal dat het parlement met de voorgenomen datum

instemt. In paragraaf 2 van deze bijdrage wordt ingegaan op het proces van de parlementaire behandeling. In paragraaf 3 worden het wettelijke kader en de door het kabinet gedane toezeggingen beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 4 een doorkijkje gegeven naar de technische vervolgbesluiten over de inwerkingtreding.

Een nieuw kabinet betekent ook een nieuw coalitieakkoord⁴ dat de basis vormt voor het komende kabinetsbeleid. Hierop wordt in paragraaf 5 ingegaan. In het akkoord⁵ is een groot aantal ambities opgenomen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Te denken valt aan de woningbouwopgave (de bouw van rond de honderdduizend woningen per jaar), een goede ruimtelijke inrichting van Nederland, het verbeteren van de natuur en opgaven voor stikstof, waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. Deze hebben direct gevolgen voor de verdeling van (gebruiks)ruimte binnen de fysieke leefomgeving. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor ambities op het gebied van energietransitie, infrastructuur en Schiphol. Het coalitieakkoord spreekt op diverse plekken van een integrale aanpak. Daarvoor kunnen de instrumenten van de Omgevingswet worden benut. Bij de ambities voor verbetering van de natuur wordt dat ook expliciet benoemd.⁶ Ter uitvoering van het coalitieakkoord zal, waar nodig, het stelsel van de Omgevingswet de komende tijd gericht worden aangevuld. De inwerkingtreding is daarvan niet afhankelijk. De regelge-

* Mr. H.W. de Vos is werkzaam bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en is als juridisch projectleider betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe omgevingswetgeving. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De tekst van deze bijdrage is afgesloten op 10 maart 2022.

1 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DB.

2 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DF.

3 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DI.

4 Meestal wordt zo'n coalitieakkoord, nadat het kabinet is aangetreden, een regeerakkoord genoemd. Dit keer niet. Het kabinet wil zo duidelijk maken dat het coalitieakkoord in eerste instantie een afspraak is tussen vier fracties uit de Tweede Kamer.

5 Coalitieakkoord 2021-2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, 15 december 2021 (hierna: Coalitieakkoord 2021-2025).

6 Coalitieakkoord 2021-2025, p. 11.

ving van het Rijk voor de totstandkoming van het stelsel van de Omgevingswet is afgerond. De regels van het hoofdspoor, het invoeringsspoor en de aanvullingsspooren zijn in het Staatsblad of de Staatscourant gepubliceerd. Om ervoor te zorgen dat de regelgeving actueel is bij inwerkingtreding wordt voorzien in onderhoud. Een voorbeeld daarvan is het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022. Daarnaast loopt de reguliere beleidsontwikkeling door, zoals wijzigingen in verband met de implementatie van Europese wet- en regelgeving.

Het kabinet heeft een andere samenstelling en onderlinge taakverdeling dan het vorige. Binnen het domein van de fysieke leefomgeving zullen, meer dan voorheen al het geval was, verschillende bewindslieden actief zijn. Nieuw zijn de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), de Minister voor Natuur en Stikstof en de Minister voor Klimaat en Energie. Daarnaast blijven er een Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, een Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en een Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en zijn er bewindslieden verantwoordelijk voor andere onderwerpen binnen het domein van de fysieke leefomgeving, zoals monumentenzorg en defensie. Gezien de samenhang binnen de fysieke leefomgeving vraagt dat om goede onderlinge afstemming. In het coalitieakkoord worden enkele regietaken genoemd. Zo heeft de Minister voor VRO een regiefunctie voor het ruimtelijk beleid en de Minister voor Klimaat en Energie voor het klimaatbeleid en klimaatfonds.⁷ Dit kan worden gezien als een taakverdeling binnen het kabinet; de formele toekenning van bevoegdheden en de inzet van instrumenten gebeuren uiteraard op basis van de wet- en regelgeving.

De stelselverantwoordelijkheid voor de Omgevingswet komt bij de Minister voor VRO te liggen. In het redactioneel is uitgebreid ingegaan op de vormgeving van de KB's bij de start van het kabinet. In dit geval was een aanpassing van het zogeheten 'art. 44-KB' uit 2017⁸ strikt genomen niet nodig, aangezien de 'aangelegenheden met betrekking tot de Omgevingswet' onderdeel zijn gebleven van de taken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Bij de benoeming van een 'Minister voor' is er geen sprake van taakoverdracht tussen ministeries, aangezien de Minister voor VRO is ondergebracht bij het Ministerie van BZK.⁹ Uit de portefeuillevverdeling¹⁰ van het kabinet-Rutte IV blijkt hoe de onderwerpen over beide ministers bij

dit ministerie zijn verdeeld.¹¹ Daar staat expliciet dat de Omgevingswet, de Crisis- en herstelwet en de Wet ruimtelijke ordening tot het takenpakket behoren van de Minister voor VRO. In het benoemings-KB ('art. 43-KB')¹² staat dat Hugo de Jonge 'is belast met aangelegenheden betreffende Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening'. Hij treedt daarmee in de voetsporen van de Minister van BZK voor wat betreft de behartiging van aangelegenheden op het gebied van volkshuisvesting én de behartiging van de aangelegenheden die in het art. 44-KB uit 2017 zijn genoemd. Dit zijn onder meer 'aangelegenheden op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke ordening met inbegrip van onder meer de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet, de Omgevingswet [...]'.¹³ Hoewel een wat uitgebreider (toegelicht) KB duidelijker zou zijn geweest, en voor de toekomst kan worden overwogen, is er gezien het bovenstaande geen reden om in twijfel te trekken of deze minister wel over de Omgevingswet zou gaan.

2 Het parlementaire proces rondom de inwerkingtreding

Het parlementaire proces rondom de inwerkingtreding kent inmiddels een lange voorgeschiedenis. Aan de hand van voortgangsbrieven wordt het parlement regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken van de stelselherziening. Het accent ligt daarbij op de voorbereidingen in de uitvoeringspraktijk en de stand van de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De voortgang wordt inzichtelijk gemaakt via een halfjaarlijkse monitoringsrapportage en maandelijkse overzichten van aansluitcijfers. Aan de hand van de interbestuurlijk vastgestelde minimumcriteria voor inwerkingtreding wordt de voortgang van de implementatie en de totstandkoming van het DSO gevolgd. De stand van zaken wordt op regelmatige basis interbestuurlijk besproken.

De voortgangsbrieven en -rapportages vormen vaak aanleiding voor het parlement om nadere vragen te stellen of aanvullende informatie te vragen. In aanvulling daarop organiseren beide Kamers naar behoefte andere vormen van informatievoorziening. Zo heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer in september een technische briefing georganiseerd, met ambtenaren van het Ministerie van BZK. De vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en

7 Coalitieakkoord 2021-2025, p. 6 en 13. Daarnaast staat in het eindverslag van formateur Rutte dat de Minister voor Natuur en Stikstof het beleid met betrekking tot stikstof coördineert (Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 102, p. 2).

8 Stcrt. 2017, 62725.

9 Zie eindverslag formateur Rutte (Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 102, p. 2) en portefeuillevverdeling kabinet-Rutte IV, p. 2.

10 Zie over de status van dat document en het belang dat door de jurisprudentie daaraan wordt toegekend T.C. Borman, Departementale herindelings- en minister zonder portefeuille, RegelMaat (37) 2021, afl. 2, p. 100-102.

11 Zie portefeuillevverdeling kabinet-Rutte IV, p. 2 (www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2022/01/08/portefeullevverdeling-kabinet-rutte-iv).

12 Stcrt. 2022, 1354.

13 Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt belast met de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening met inbegrip van onder meer de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet, de Omgevingswet, het Kadaster en de Kadasterwet, voor zover deze voor 26 oktober 2017 was opgedragen aan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

Omgeving (IWO) en Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) van de Eerste Kamer hebben in november en december twee deskundigenbijeenkomsten georganiseerd: een over het DSO en een over de uitvoering.¹⁴ Daaraan namen diverse deskundigen deel afkomstig van softwareontwikkelings-bedrijven, adviesbureaus, gemeenten, provincies, waterschappen, de rechterlijke macht en de wetenschap. De bijeenkomsten werden digitaal georganiseerd. Daarvoor hadden de meeste deelnemers *position papers* aan de Kamer gezonden.¹⁵ De meningen over de haalbaarheid van 1 juli 2022, de eerder voorgenomen datum van inwerkingtreding, liepen sterk uiteen: van zeer kritisch, in het bijzonder ten aanzien van de zogenaamde planketen binnen het DSO, tot een positiever beeld van de haalbaarheid voor de betrokken organisatie. Daarbij schetsten de deskundigen nadrukkelijk ook de randvoorwaarden en risico's. Zo gaf de deskundige vanuit de rechterlijke macht aan dat de rechterlijke organisatie qua kennis en ervaring in beginsel op de invoering voorbereid is. Hij benadrukte daarbij dat een aantal functionaliteiten van het DSO, waaronder een viewer waarvan nu een prototype beschikbaar is, tijdig gereed zal moeten zijn.¹⁶ De betrokken commissies uit de Eerste Kamer besloten naar aanleiding van beide deskundigenbijeenkomsten enkele vragen voor te leggen aan het Adviescollege ICT-toetsing (het voormalige Bureau ICT-toetsing). Ook hebben zij een groot aantal nadere schriftelijke vragen aan de minister gesteld, die begin februari zijn beantwoord.¹⁷ Deze vragen gingen met name over de stand van zaken van het DSO, de implementatie bij decentrale overheden en de relatie met de voorgenomen inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2022.

Zoals in de inleiding al is vermeld, heeft de Minister voor VRO, na overleg met de betrokken overheden, op 1 februari 2022 besloten om niet langer uit te gaan van inwerkingtreding per 1 juli 2022. Dit besluit om meer tijd te nemen wordt onderschreven door het Adviescollege ICT-toetsing.¹⁸ De voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet zijn nog niet bij alle betrokken partijen ver genoeg gevorderd. Het college adviseert 'het uitstel te benutten om de risico's verdergaand te mitigeren, door DSO-LV¹⁹ als onderdeel van de keten robuuster te maken'. Daarbij moet er onder meer voldoende tijd zijn om de keten 'indringend' te testen. Het college adviseert een nieuwe datum voor de inwerkingtreding vast te stellen en die 'te baseren op een integrale kritiekpadplanning voor de keten als geheel'. Het college beschrijft enkele aspecten van zo'n planning en verwacht 'dat er na 1 juli 2022 nog minimaal twee kwartalen extra nodig zijn voor inwerkingtreding'.²⁰ In een eerste reactie

heeft de minister aangegeven het advies te betrekken bij het overleg met de bestuurlijke partners en dat het advies naar zijn verwachting richtinggevend zal zijn bij de werkzaamheden die de betrokken partijen nog te doen hebben.²¹

Vervolgens heeft de Minister voor VRO eind februari twee brieven aan het parlement gezonden: een brief met voortgangsinformatie over de implementatie met daarbij een bestuurlijke reactie op het advies van het Adviescollege ICT-toetsing en een aanbiedingsbrief met het ontwerp-KB met de beoogde inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet.²² Tezamen bevatten de stukken een onderbouwing van de keuze voor de nieuw beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023. Daarbij zijn randvoorwaarden 'dat de dienstverlening aan inwoners en bedrijven niet in het geding mag komen en de gebiedsontwikkeling ongehinderd doorgang kan vinden'. Hiervoor is het essentieel dat de betrokken bestuursorganen voldoende tijd hebben om met de digitale systemen te oefenen. Daarvoor zullen deze systemen op tijd gereed moeten zijn. De voorgestelde datum komt tegemoet aan de wens van de uitvoeringspraktijk om enerzijds te zorgen voor tijdige duidelijkheid over het tijdstip van inwerkingtreding en anderzijds voor voldoende voorbereidingstijd. De keuze voor deze datum wordt ondersteund door de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. De voorgenomen datum van inwerkingtreding sluit aan bij het vaste verandermoment voor wet- en regelgeving van 1 januari als bedoeld in aanwijzing 4.17, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Hoe het proces van de parlementaire behandeling eruit zal zien, is op het moment van schrijven nog niet bekend. In de Eerste Kamer zal er waarschijnlijk een nader schriftelijk overleg volgen.²³ De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer zal op 15 maart een commissiedebat over de inwerkingtreding van de Omgevingswet houden.²⁴

3 Het ontwerp van het KB

Het vervolg van het parlementaire proces wordt mede bepaald door het wettelijke kader en de toezeggingen die door het kabinet zijn gedaan.

3.1 Wettelijk kader

De inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt geregeld met een KB. Daarin wordt het tijdstip van inwerkingtreding bepaald. Via de Invoeringswet Omgevingswet²⁵ is in art. 23.10 van de Omgevingswet een bijzonde-

14 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, CX en CZ.

15 Position papers deskundigenbijeenkomsten Omgevingswet op 30 november 2021 en 21 december 2021 – Eerste Kamer der Staten-Generaal.

16 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, CZ, p. 29 en 31.

17 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DC.

18 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DF, p. 1.

19 Landelijke voorziening als bedoeld in par. 20.5.2 van de Omgevingswet.

20 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DF, p. 6.

21 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DG, p. 1.

22 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DJ en DI.

23 Korte aantekeningen vergadering commissies IWO en EZK/LNV van 8 februari 2022.

24 Zie Besluitenlijst_procedurevergadering_commissie_Binnenlandse_Zaken_d.d._15_februari_2022.pdf.

25 Art. 1.1, onderdeel JNa, Invoeringswet Ow (Stb. 2020, 172).

re procedure opgenomen. Daarin is bepaald dat het ontwerp van het KB wordt voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer. Beide Kamers krijgen hiermee de kans om zich uit te spreken over de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Als een van beide Kamers niet instemt met de voorstelde datum, kan het ontwerp van het KB niet ter bekrachtiging aan de Koning worden voorgelegd.

‘Artikel 23.10 (inwerkingtreding)

1. De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
2. De voordracht voor een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Indien een der kamers der Staten-Generaal besluit niet in te stemmen met het ontwerp, wordt er geen voordracht gedaan en kan niet eerder dan zes weken na het besluit van die kamer der Staten-Generaal een nieuw ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.’

3.2 Duur van de voorhang en toezegging

De formele duur van de voorhang is, volgens art. 23.10, tweede lid, vier weken. Die termijn is gericht tot de verantwoordelijke minister (het kabinet). Voor de afloop van die termijn kan deze geen voordracht aan de Koning doen om het KB te laten bekrachtigen. Dit is een minimumtermijn. Het is dus geen besluitvormingstermijn voor het parlement. De Minister van BZK heeft meermaals aan de Eerste Kamer toegezegd dat het ontwerp-KB niet ter bekrachtiging aan de Koning wordt voorgelegd voordat de parlementaire behandeling is afgerond.²⁶ Die toezegging heeft de Minister voor VRO bij de aanbieding van het ontwerp-KB nog eens bevestigd. De voorhangstermijn eindigt dus niet na vier weken, maar op het moment dat de behandeling door beide Kamers is afgerond en deze met de voorgestelde datum hebben ingestemd. Om dat moment te markeren, is het wenselijk dat de Kamers expliciet bepalen dat de voorhang is afgerond. Dat kan bijvoorbeeld door een motie aan te nemen dat de desbetreffende Kamer instemt met de voorgenomen datum van inwerkingtreding. De instemming kan ook op andere wijze blijken. Zo is bij de behandeling van het eerdere ontwerp-KB op 25 februari 2021 de behandeling in de Tweede Kamer afgerond door het verwerpen van een motie die opriep om de Omgevingswet niet op de voorgestelde datum in te voeren.²⁷

De voorhangprocedure laat beide Kamers de ruimte om een eigen proces in te richten. Hoewel de voorhang gelijktijdig plaatsvindt in Eerste en Tweede Kamer, is de verwachting dat de Eerste Kamer met de afronding van de voorhang wacht op afronding in de Tweede Kamer.

26 Kamerstukken II 2020/21, 33 118, nr. 172; Kamerstukken I 2020/21, 33 118, BN, p. 2. Kamerstukken I 2020/21, 33 118, BO, p. 2.

27 Kamerstukken II 2020/21, 33 118, nr. 178.

Nodig is dat niet. Zoals toegezegd, zal het KB pas ter bekrachtiging worden voorgelegd als beide Kamers met de datum hebben ingestemd. Voor de uitvoeringspraktijk is het wenselijk als er zo spoedig mogelijk duidelijkheid komt over de datum van inwerkingtreding. De diverse partijen, zoals bevoegde gezagen, uitvoeringsorganisaties bij het Rijk, softwareleveranciers en stedenbouwkundige bureaus, kunnen de tijd dan benutten om de laatste noodzakelijke voorbereidingen te treffen. De minister heeft daarom beide Kamers verzocht om de planning van de parlementaire behandeling zodanig in te richten dat de publicatie van het KB in april in het Staatsblad plaats kan vinden.

4 Vervolgbesluiten: een technisch KB en een ministerieel besluit

Het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, 1 januari 2023, is leidend voor de inwerkingtreding van het hele stelsel. Als het parlement met die datum heeft ingestemd, zal vervolgens ook de inwerkingtreding van de andere onderdelen van het stelsel en de daarmee samenhangende regelgeving in detail worden geregeld. Dit gebeurt met een technisch KB en een ministerieel besluit. Het resultaat daarvan is al kenbaar via de integrale geconsolideerde teksten die te vinden zijn op www.iplo.nl.

4.1 Technisch KB

Het technische KB regelt in de eerste plaats dat de wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) die verband houden met de Omgevingswet, net als de Omgevingswet, op 1 januari 2023 in werking treden. Het KB zorgt ervoor dat de inwerkingtreding in de juiste volgorde verloopt. Het gaat hierbij in ieder geval om de Invoeringswet Omgevingswet, de Aanvullingswetten geluid, bodem, natuur en grondeigendom, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit, het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de Aanvullingsbesluiten geluid, bodem, natuur en grondeigendom. Verder regelt dit besluit de inwerkingtreding van de wijzigingen van de Omgevingswet die in andere wetten zijn opgenomen, zoals in de Wet elektronische publicaties. Dit geldt ook voor wijzigingen die worden aangebracht in de vier AMvB's op grond van de Omgevingswet. Door deze wijzigingen in de juiste volgorde te plaatsen wordt ervoor gezorgd dat het totale plaatje wetstechnisch klopt.

Het vaststellen van de volgorde van inwerkingtreding van deze wetten en AMvB's is belangrijk omdat het meer dan eens voorkomt dat verschillende wetten of AMvB's hetzelfde artikel wijzigen. Zo wordt art. 2.28 van de Invoeringswet Omgevingswet, maar ook door de Aanvullingswetten geluid, bodem en natuur. Door deze wij-

zingen in de juiste volgorde in werking te laten treden wordt ervoor gezorgd dat wijzigingen elkaar niet overschrijven en dat de nummering klopt. In het KB worden ook enkele specifieke onderdelen van de stelselherziening uitgezonderd van inwerkingtreding op 1 januari 2023. Een voorbeeld hiervan is art. 2.8, onderdeel B, van de Invoeringswet Omgevingswet. Dit artikel zal pas in werking treden op het moment dat de overgangsfase van het omgevingsplan is afgerond. Dit soort gevallen vormen een uitzondering. Vrijwel alle onderdelen die verband houden met het stelsel van de Omgevingswet zullen gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treden.

Het technische inwerkingtredings-KB is niet gebaseerd op de Omgevingswet, maar op de grondslagen die in de afzonderlijke wetten of besluiten zijn opgenomen. Dat KB kan pas worden vastgesteld als de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet definitief is vastgesteld. Evenals het inwerkingtredings-KB van de Omgevingswet zal het technische KB in het Staatsblad worden gepubliceerd.

4.2 Ministerieel besluit

De inwerkingtreding van de Omgevingsregeling, Invoeringsregeling en de Aanvullingsregelingen wordt geregeld met een ministerieel besluit dat in de Staatscourant wordt geplaatst. Daarvoor is in alle regelingen een bijzondere inwerkingtredingsbepaling opgenomen. Deze bepaling komt in de regelgeving niet veel voor, aangezien doorgaans ministeriële regelingen direct in hun eigen inwerkingtreding voorzien.²⁸ In dit geval is daarvoor gekozen vanwege de afstemming van de inwerkingtredingsvolgorde binnen het stelsel.

‘Artikel [...] (inwerkingtreding)

Deze regeling treedt in werking op een bij ministerieel besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.’

Ook voor de ministeriële regelingen geldt dat deze tegelijk met de Omgevingswet in werking zullen treden.

4.3 Publicatie inwerkingtredingsbesluiten en geconsolideerde teksten

De wetgeving van de stelselherziening omgevingsrecht (hoofdspoor, invoeringsspoor en aanvullingssporen) is reeds in het Staatsblad of de Staatscourant bekendgemaakt. Daarmee is voldaan aan de eis uit de Aanwijzingen voor de regelgeving dat de termijn tussen de publicatiedatum van die regelgeving en het tijdstip van inwerkingtreding minimaal drie maanden bedraagt.²⁹ Dat geldt ook voor reeds gepubliceerde wijzigingen van on-

28 De mogelijkheid om de vaststelling van de inwerkingtredingsdatum van een ministeriële regeling over te laten aan een ‘later’ ministerieel besluit wordt beschreven in (nr. 216 van) het Draaiboek voor de regelgeving.

29 Aanwijzing 4.17, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voor de wetgevingsonderdelen van de stelselherziening omgevingsrecht wordt uitgegaan van een termijn van drie maanden, aangezien deze direct relevant zijn voor medeoverheden.

derdelen van het stelsel, zoals het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022. Hoewel de eis uit de Aanwijzingen voor de regelgeving strikt genomen niet geldt voor een inwerkingtredings-KB,³⁰ ligt het, gezien het belang van tijdige duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk, voor de hand om ook hier een termijn van minimaal drie maanden aan te houden voor de publicatie van de inwerkingtredingsbesluiten van het stelsel.

Via de website www.iplo.nl³¹ zijn er geconsolideerde versies van de Omgevingswet, de AMvB's en de Omgevingsregeling beschikbaar die voor iedereen te raadplegen zijn. De geconsolideerde versies geven een actueel beeld van hoe de regelgeving er bij inwerkingtreding uit zal zien en kunnen door de uitvoeringspraktijk worden gebruikt bij de voorbereiding op de invoering van het stelsel van de Omgevingswet. Vanaf de datum van inwerkingtreding zijn de geconsolideerde teksten te raadplegen op www.wetten.nl.³²

5 Coalitieakkoord

Het coalitieakkoord bevat een groot aantal voornemens op het gebied van de fysieke leefomgeving, in het bijzonder in hoofdstuk 2 met de titel ‘Duurzaam land’. Hieronder ter illustratie een greep uit de onderwerpen uit het coalitieakkoord waarbij een relatie bestaat met het stelsel van de Omgevingswet. Deze zijn samengevat weergegeven, de rubricering en de kopjes volgen niet uit het coalitieakkoord.

5.1 Landelijke regie en aanpak

‘Het kabinet zet zich in voor een goede ruimtelijke inrichting, het beschermen van de natuur, het tegengaan van de funderingsproblematiek als gevolg van bodemdaling, het voorkomen van verrommeling en verdozing van onze leefomgeving en de ruimtelijke inpassing van de energietransitie. Daartoe zal de Nationale Omgevingsvisie worden aangescherpt en een uitvoeringsprogramma worden gemaakt.’

‘Het kabinet scherpt de landelijke regie op “hyper-scale datacentra” en de toelatingscriteria bij de vergunningverlening hiervoor aan.’

Een eerste voorbeeld hiervan was het nemen van een voorbereidingsbesluit waarbij de vestiging van dergelijke datacentra tijdelijk voor vrijwel heel Nederland is bevroren in afwachting van de aanscherping van regels.³³

30 Een inwerkingtredings-KB is geen AMvB als bedoeld in Aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar betreft een zogenaamd ‘klein’ KB.

31 Zie <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/>.

32 Dit conform de hoofdregel van Aanwijzing 6.22, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving zal voor inwerkingtreding niet worden hernummerd. Een integrale tekstplaatsing als bedoeld in art. 5.5 Invoeringswet Omgevingswet en Aanwijzing 6.22, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving is daarom niet aan de orde.

33 Stcrt. 2022, 5276.

Het kabinet wil ‘de woningbouw versnellen tot 100.000 woningen per jaar’.

‘Een Nationaal Programma Landelijk Gebied pakt de uitdagingen in de landbouw en natuur aan met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt.’

5.2 Samenhangende en gebiedsgerichte aanpak

Voor diverse onderwerpen gaat het coalitieakkoord uit van een samenhangende aanpak:

‘Om de natuur in Nederland in goede staat te brengen kiest het kabinet voor een brede aanpak die zich richt op de verscheidenheid aan gebieden. Die aanpak richt zich niet alleen op stikstof, maar ook op de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. Om op verantwoorde wijze stikstofruimte uit te geven, werken we met goed onderbouwde kaders en eisen aan vergunningverlening. De integrale aanpak biedt op afzienbare termijn de basis voor ruimere vergunningverlening.’

‘De Omgevingswet bevat het instrumentarium voor een onontkoombare aanpak voor natuurverbetering en een basis voor vergunningverlening.’

Bij de ruimtelijke inrichting wordt nadrukkelijk een link gelegd met andere onderdelen van de fysieke leefomgeving. Zo worden ‘water en bodem sturend bij ruimtelijke planvorming’. Er komen ‘vernieuwde deltabeslissingen voor een waterveilig land met voldoende zoetwater en een toekomstbestendige inrichting’. Ook wordt rekening gehouden met het ruimtebeslag met het oog op de energietransitie:

‘Gezien de schaarse beschikbare ruimte zet het kabinet vooral in op grootschalige installatie van zonnepanelen op daken. Zonnepanelen op land worden alleen toegestaan als multifunctioneel gebruik van dat land mogelijk is, bijvoorbeeld op rijksgronden.’

Ook de bouw van woningen en de aanleg van infrastructuur staan niet op zichzelf. Het kabinet wil ‘bouwen in heel Nederland, zowel binnen- als buitenstedelijk’. En ‘behalve in de veertien verstedelijkingsgebieden en in kansrijke spoor- en kanaalzones bij voorkeur bij bestaande infrastructuur en knooppunten’.

‘Bij nieuwbouw zijn de aanwezigheid van publieke voorzieningen, (ov-)infrastructuur en bescherming van natuur randvoorwaarden. Bij bebouwing van open ruimte groeit groen mee.’

‘Nieuwe woningen in de veertien verstedelijkingsgebieden en daarbuiten worden goed ontsloten en bereikbaar per ov, fiets en auto.’

Met de bouwagenda worden ‘belemmeringen voor klimaatbestendige en natuurinclusieve bouw weggenomen’.

In het beleid ten aanzien van Schiphol wordt eveneens nadrukkelijk een verband gelegd met de fysieke leefomgeving. Zo ‘moet er aandacht zijn voor het verminderen van de negatieve effecten van luchtvaart op mens, milieu en natuur’. Er spelen volgens het coalitieakkoord rond de luchthaven

‘diverse uitdagingen op het gebied van stikstof, (ultra)fijnstof, geluidsoverlast, leefomgevingskwaliteit, veiligheid en woningbouw. Dit vraagt om een integrale oplossing die zekerheid en perspectief biedt voor zowel de hub-functie van Schiphol als de omgeving van de luchthaven.’

5.3 Versnellen procedures

Het kabinet wil procedures versnellen ‘voor de realisatie van nieuwe grootschalige energie-infrastructurele projecten die van nationaal belang zijn’. Ook worden ‘procedures voor het plaatsen van tijdelijke woningen verder vergemakkelijkt’.

5.4 Participatie

Het kabinet stimuleert op lokaal niveau ‘mogelijkheden voor burgerparticipatie’. Bij de bouw van windmolens op land stimuleert het kabinet ‘(financiële) participatie van omwonenden om het draagvlak te versterken’.

5.5 Andere onderwerpen

In het coalitieakkoord worden ook specifieke onderwerpen benoemd die tot wijziging van de regelgeving op grond van de Omgevingswet kunnen leiden. Zo wordt ‘het Bouwbesluit verbeterd en belemmeringen in de woningbouw worden weggenomen’, ‘krijgt de watertoets een dwingend karakter’ en komen er ‘heldere afstandsnormen voor de bouw van windmolens op land’.

Al deze voornemens zullen de komende tijd nader worden uitgewerkt via beleidsbrieven en (uitvoerings)programma’s. Een voorbeeld hiervan is de algemene beleidsbrief over de portefeuille Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.³⁴ Daarin worden onder meer de nationale woon- en bouwagenda aangekondigd en de aanscherping van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), die vergezeld gaat van een uitvoeringsprogramma en het programma ‘Mooi Nederland’. Omdat veel onderwerpen binnen de fysieke leefomgeving bij elkaar komen of elkaar beïnvloeden, zal de uitwerking van het coalitieakkoord in samenhang moeten gebeuren en zal er nauw moeten worden samengewerkt, zowel binnen het kabinet, in de nieuwe voorportalen voor de fysieke leefomgeving,³⁵ als met andere overheden. Er zal in mei 2022 een overkoepelende beleidsbrief komen over ruimtelijke ontwikkeling met daarin de uitwerking van de regie op ruimtelijke ontwikkeling in relatie met andere opgaven binnen het fysieke domein.³⁶ Vervolgens zullen de beleidsvoornemens worden vertaald naar de

34 Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VII, nr. 137.

35 Ambtelijk in de Commissie voor de Fysieke Leefomgeving (CFL) en door de bewindslieden in de Raad voor de Fysieke Leefomgeving (RFL).

36 Toezegging Minister voor VRO gedaan tijdens het hoofdlijnen debat in de Tweede Kamer over de maatregelen in het coalitieakkoord op het terrein

concrete toepassing van instrumenten en wetgevingsvoornemens. De Omgevingswet biedt het wettelijke kader en het instrumentarium om diverse onderdelen van het coalitieakkoord te realiseren. Voor meer regie ten aanzien van de ruimtelijke ordening zullen de instrumenten van de Omgevingswet worden benut.³⁷ Gedacht kan worden aan de NOVI, programma's en instructieregels voor de doorwerking van het rijksbeleid in de (decentrale) regelgeving. Ook kunnen de geharmoniseerde procedures, inclusief participatie, worden benut voor activiteiten en projecten in de fysieke leefomgeving. Ter uitvoering van het coalitieakkoord zal het stelsel gericht verder worden ontwikkeld en zal worden bezien waar aanvulling nodig is. In de algemene beleidsbrief worden enkele onderwerpen benoemd, zoals het wijzigen van het Besluit bouwwerken leefomgeving voor natuurinclusief bouwen, voor de implementatie van het Fit-for-55-pakket van de Europese Commissie om 55% minder CO₂-uitstoot te bewerkstelligen in 2030 én in verband met de implementatie van de herziene EPBD-richtlijn (richtlijn voor de energieprestatie van gebouwen).³⁸

6 Vervolg

De regelgeving van het Rijk voor de totstandkoming van het stelsel van de Omgevingswet is afgerond. In deze laatste fase op weg naar de invoering staan de voorbereidingen in de praktijk en een goede werking van het DSO centraal. Die invoeringsaspecten spelen een belangrijke rol in het parlementaire proces rondom de besluitvorming over het tijdstip van de inwerkingtreding.³⁹ Dat proces krijgt met de voorhang van het inwerkingtredings-KB met een nieuwe datum een concreet ijkpunt. Het kabinet beoogt daarmee tijdig duidelijkheid te bieden voor alle betrokkenen, zodat helder is wanneer het stelsel in werking treedt en er voldoende tijd is om de laatste noodzakelijke voorbereidingen te treffen.

Het coalitieakkoord bevat diverse ambities voor de fysieke leefomgeving waarbij een integrale aanpak wordt aangekondigd. Daarvoor – en voor andere opgaven in de fysieke leefomgeving – biedt de Omgevingswet diverse instrumenten. Een aantal instrumenten, zoals de omgevingsvisie, werkt feitelijk al. Om het wettelijke instrumentarium van de Omgevingswet werkelijk te kunnen benutten, moet het stelsel uiteraard eerst in werking

treden. Het nieuwe kabinet heeft, samen met de bestuurlijke partners, een nieuwe datum bepaald: 1 januari 2023. Nu is het aan het parlement om te beoordelen of het inwerkingtreding op die datum verantwoord acht. Dan kan de Omgevingswet echt van start.

van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. En tevens aangekondigd in de algemene beleidsbrief (p. 10).

37 Kamerstukken II 2021/22, 359 25-VII, nr. 137, p. 13.

38 Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VII, nr. 137, p. 13.

39 In de artikelenreeks 'De stand van de stelselherziening' wordt stilgestaan bij de uitkomsten van parlementaire debatten en de totstandkoming van de wet- en regelgeving van het stelsel van de Omgevingswet. Daarnaast komt (de invoering van) het stelsel van de Omgevingswet regelmatig aan de orde in publicaties in de pers, juridische literatuur, opiniestukken en blogs. Deze publicaties variëren van informerend tot (zeer) kritisch en leiden dikwijls tot reacties of levendige debatten op social media. Gezien de omvang en diversiteit daarvan blijft bespreking daarvan in deze reeks achterwege als die niet leiden tot wijzigingen in de wet- en regelgeving van het stelsel.