

# Artikel

## De stand van zaken van de stelselherziening: een nieuw regeerakkoord

Mr. H.A.J. (Henk) Gierveld\*

### 1 De stand van zaken van de stelselherziening: ontwikkelingen vanaf de zomer van 2017

In vrijwel alle nummers van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht van de laatste jaren wordt door verschillende auteurs stilgestaan bij de stand van zaken van de stelselherziening. In het vorige nummer van dit tijdschrift hebben Lidia Palm-van Heest en Marije van der Vliet de ‘zomer 2017’-stand van zaken aangegeven.<sup>1</sup> Voor deze bijdrage heb ik de pen van hen overgenomen.

#### 1.1 Over het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) bracht 22 juni 2017 het advies ‘Grond voor gebiedsontwikkeling; instrumenten voor grondbeleid in een ener-

gieke samenleving’ uit.<sup>2</sup> In haar brief van 29 september 2017 gaat de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) kort in op het advies. Besluitvorming over de aanbevelingen van de Raad laat zij over aan haar ambtsopvolger.<sup>3</sup>

Bij brief van 25 oktober 2017 berichtte de minister van IenM de Tweede Kamer over de planning voor het indienen van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Dat zal begin 2018 voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden gezonden. De minister verwacht het voorstel van wet eind 2018/begin 2019 aan de Tweede Kamer te kunnen aanbieden.<sup>4</sup>

#### 1.2 De datum van inwerkingtreding en het BIT-advies

Lidia Palm-van Heest en Marije van der Vliet sloten hun bijdrage af met hetgeen de minister in het debat met de Eerste Kamer had gezegd, namelijk dat de snelheid van de totstandkoming van het stelsel niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid. Onder meer om een goede samenhang van alle nieuw te ontwikkelen regelgeving te borgen, had de minister aangekondigd nog eens naar de planning van de inwerkingtreding van de regelgeving te willen kijken.<sup>5</sup>

Bij brief van 6 oktober 2017 heeft de minister van IenM de datum van 1 januari 2021 genoemd als de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zij geeft daarbij aan dat er wel onzekerheden zijn, die zij slechts beperkt of niet in de hand heeft. Om die reden zal de planning elk jaar worden gemonitord en getoetst. Het

\* Mr. H.A.J. Gierveld is voorzitter van de redactie van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht en verbonden als geassocieerd medewerker aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Tot 26 oktober 2017 was hij wetgevingsjurist op het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Thans – ten tijde van het schrijven van deze bijdrage – is (hem) nog niet duidelijk voor welk ministerie hij werkzaam is of gaat zijn. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. C.D. Palm-van Heest & M.W. van der Vliet, De stand van zaken van de stelselherziening: de regelgeving weer een stap verder, TO 2017, afl. 3, p. 38-42. Eerder dit jaar verscheen: H.W. de Vos, De stand van de stelselherziening: meer zicht op de uitwerking van het nieuwe stelsel, TO 2017, afl. 1, p. 5-11.

2. Het advies is te vinden op [www.rli.nl](http://www.rli.nl).

3. Kamerstukken 2017/18, 33 118, nr. 97.

4. Kamerstukken 2017/18, 33 118, nr. 99.

5. Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 95, p. 8 en Kamerstukken I 2016/17, 33 118, nr. AC.

tweede deel van de brief is gewijd aan het door het Bureau ICT-toetsing (BIT) aan de minister uitgebrachte advies. Het BIT-advies is een toets ten aanzien van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en bevat een ‘aantal stevige aanbevelingen voor toepassing van de scope en werkwijze’. In haar brief geeft de minister aan op welke wijze zij uitvoering wil geven of anderszins wil omgaan met de gedane aanbevelingen.<sup>6</sup>

### 1.3 Informatie op omgevingswetportaal.nl

Raadpleging van de website [www.omgevingswetportaal.nl](http://www.omgevingswetportaal.nl) leert dat een tweetal overzichten is bijgewerkt naar de stand van zaken. Het eerste overzicht bevat de voortgang van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Daaruit blijkt dat de ontwerpen van de Invoeringswet Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en de ontwerpen van de vier AMvB's momenteel bij de Afdeling advisering van de Raad van State liggen.<sup>7</sup> Advies is reeds uitgebracht over het ontwerp van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet en over dat van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. De adviezen en de nadere rapporten worden pas openbaar met toezending van de voorstellen van wet. Uit het overzicht blijkt dat de verwachting is dat deze voorstellen aan het einde van dit kalenderjaar of het begin van het volgende worden toegezonden aan de Tweede Kamer. In paragraaf 1.1 is ingegaan op een brief van de minister van IenM waaruit blijkt dat het ontwerp van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet begin 2018 naar de Afdeling advisering gaat.

Het tweede overzicht zoomt in op het zogenoemde aanvullingsspoor. Het geeft niet alleen de stand van zaken weer voor de aanvullingswetten, maar ook voor de aanvullingsbesluiten en de aanvullingsregelingen. Volgens de planning zullen de aanvullingsbesluiten voor bodem en geluid begin 2019 aan de Afdeling advisering worden aangeboden, eind 2019 gevolgd door het aanvullingsbesluit inzake natuur en in 2020 gevolgd door dat over grondeigendom.<sup>8</sup>

## 2 Een nieuw regeerakkoord

In het op 10 oktober 2017 gepresenteerde regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ wordt de Omgevingswet in twee paragrafen genoemd.

In paragraaf 2.3 (Wonen) onder het kopje ‘Woningbouw’:

‘Met de nieuwe Omgevingswet krijgen gemeenten meer verantwoordelijkheden, meer instrumenten en meer vrijheidsgraden in het ruimtelijk beleid en het woonbeleid. Dat biedt mogelijkheden tot regionaal en

lokaal maatwerk om te sturen op omvang, samenstelling en kwaliteit van de woningbouwproductie.’

In paragraaf 3.5 (Leefomgeving):

‘In tal van wetten zijn waarborgen opgenomen om de kwaliteit van onze leefomgeving te beschermen. Het kabinet gaat door op de ingeslagen weg om deze wetgeving te stroomlijnen en begrijpelijker te maken. In de wetgeving moet helder zijn wat wel en niet is toegestaan. Belangrijk is dat we ruimte houden voor natuur, woningen, werk en recreatie.’

En in diezelfde paragraaf onder het kopje ‘Omgevingswet’:

‘Het traject van de Omgevingswet wordt voortgezet. Bij de omzetting van de bestaande wetten en AMvB's die geheel of gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet en de vier AMvB's onder de Omgevingswet, wordt aangesloten bij de doelen en instrumenten van de oorspronkelijke wetten en AMvB's (“beleidsneutraliteit”).<sup>9</sup>

### 2.1 Koninklijke besluiten

Bij brief van 26 oktober 2017<sup>10</sup> stuurde de minister-president de Tweede Kamer een twintigtal afschriften toe van koninklijke besluiten, inhoudende onder meer:

- het niet verlenen van ontslag aan de minister-president;
- het verlenen van ontslag aan elf ministers en staatssecretarissen;
- de benoeming van vijftien nieuwe ministers en drie viceminister-presidenten;
- de benoeming van acht nieuwe staatssecretarissen;
- de naamswijziging van de ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ), Infrastructuur en Milieu (IenM) en Economische Zaken (EZ),<sup>11</sup>
- de instelling van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV);
- de departementale herindeling met betrekking tot:
  - de maatschappelijke stage;<sup>12</sup>
  - de ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening, de Omgevingswet en het Kadaster;<sup>13</sup>
  - het klimaat;<sup>14</sup>
  - het groen onderwijs;<sup>15</sup> en
- de vervangingsregeling in geval van tijdelijke afwezigheid van een minister.

6. Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 99 en Kamerstukken I 2017/18, 33 118, nr. AE.

7. Zie ook [www.raadvanstate.nl/adviezen/actuele-adviezen/aanhangige-adviezen.html](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/actuele-adviezen/aanhangige-adviezen.html).

8. Beide overzichten zijn te vinden (en als infographic te downloaden) op [www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/voortgang-wet--en-regelgeving](http://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/voortgang-wet--en-regelgeving).

9. Vertrouwen in de toekomst, regeerakkoord 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. De citaten staan op p. 31, 45 en 46. Het regeerakkoord is te raadplegen via [www.rijksoverheid.nl/regering](http://www.rijksoverheid.nl/regering).

10. Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 44 (met bijlagen).

11. De nieuwe namen zijn Justitie en Veiligheid, Infrastructuur en Waterstaat en Economische Zaken en Klimaat.

12. Van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

13. Van de minister van IenM naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

14. Van de minister van IenM naar de minister van Economische Zaken en Klimaat.

15. Van de minister van Economische Zaken naar de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

## 2.2 De Omgevingswet naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In de brief van 29 september 2017 (zie par. 1.1) schreef de minister van IenM dat zij de besluitvorming over de aanbevelingen van de Rli wilde overlaten aan haar ambtsopvolger. Inmiddels is gebleken dat haar ambtsopvolger – als het gaat om de Omgevingswet – niet de nieuwe minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is, maar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Omwille van de bespreking van de gevolgen van dit besluit tot departementale herindeling geef ik het betreffende artikel weer:

### ‘Artikel 1

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.<sup>16</sup>

Het besluit is gebaseerd op art. 44, eerste lid, van de Grondwet (Gw):<sup>17</sup>

### ‘Artikel 44

1. Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister.’

## 2.3 Kan een koninklijk besluit op grond van art. 44 Gw een formele wet opzijzetten?

Diegenen die zich afvragen of dit staatsrechtelijk allemaal wel kan, verwijs ik gaarne naar het mooie artikel van Tim Borman in het tijdschrift *RegelMaat*, dat alweer een tijdje geleden is verschenen.<sup>18</sup> In dat artikel bespreekt Borman onder meer de uitspraak van 10 oktober 2001 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de vraag of een koninklijk besluit (KB) op grond van art. 44 Gw een formele wet opzij kan zetten. Het ging in die zaak om de vraag of de staatssecretaris van Justitie bevoegd was om een regeling vast te stellen op grond van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, aangezien in die wet ‘Onze Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur’ (WVC) was aangewezen. Er was echter een KB (van 5 september 1994) waarin de minister van Justitie belast werd met de behartiging van aangelegenheden op het terrein van de opvang van asielzoekers, voor zover deze zorg voor 22 augustus 1994 was opgedragen aan de minister van WVC.

16. Stcrt. 3 november 2017, 62725.

17. De koninklijke besluiten tot benoeming van ministers en staatssecretarissen verwijzen naar art. 43 en 46 Gw. Het besluit tot instelling van het Ministerie van LNV, de departementale herindelingsbesluiten en de naamswijzigingen zijn alle gebaseerd op art. 44 Gw.

18. T.C. Borman, Tussen wetgevingstechniek en staatsrecht: wie maakt een minister bevoegd?, *RegelMaat* 2002, afl. 2, p. 59-65.

In die uitspraak oordeelde de Afdeling:

‘Art. 44 Grondwet ziet op de interne verdeling van taken tussen bewindslieden en biedt de grondslag om te bepalen, wie van hen voor de vervulling van welke taken verantwoordelijk is. De grondwettelijke bevoegdheid van de Kroon om ministeries in te stellen en taken tussen ministeries te verdelen en her te verdelen zou zinledig zijn, indien deze niet tevens betrekking heeft op het overbrengen zonder tussenkomst van de formele wetgever van bevoegdheden van een ministerie naar een ander of nieuw ingesteld ministerie.’<sup>19</sup>

Reden voor mij om in deze bijdrage nog wat dieper in te gaan op het voor de voortgang van de stelselherziening belangrijke besluit is dat dit KB wat vormgeving betreft afwijkt van de tientallen andere besluiten tot departementale herindeling. Immers, in ‘ons’ KB worden wetten genoemd. Die constatering en de gebrekkige formulering van het besluit maken dat het enerzijds wellicht zo kan zijn dat een art. 44-KB de formele wet opzij kan schuiven, maar dat het KB anderzijds niet voldoende duidelijk maakt welke taken of bevoegdheden nu daadwerkelijk van het Ministerie van IenM worden overgeheveld naar het Ministerie van BZK.

## 2.4 De gebrekkige tekst van het besluit houdende departementale herindeling met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening, de Omgevingswet en het Kadaster

Het komt regelmatig voor dat naar aanleiding van het aantreden van een nieuwe regering een wijziging wordt aangebracht in de verdeling van taken, of dat een naam van een ministerie wordt gewijzigd.<sup>20</sup> De auteur van een dergelijk nieuw besluit zou bij de redactie daarvan gebruik kunnen maken van eerdere, vergelijkbare besluiten. Echter, in die eerdere besluiten werden geen wetten opgesomd, maar werd slechts aangegeven welke minister werd belast met de behartiging van aangelegenheden op in dat besluit genoemde beleidsterreinen. Geen bezwaar, lijkt me, om ook dan gebruik te maken van eerdere modellen, maar het is wel zaak om na toevoeging van de wetten nog even de tekst na te lopen. Dat is zo te lezen niet gebeurd.

### • Welke wetten worden overgedragen?

In ‘ons’ KB worden weliswaar beleidsterreinen genoemd, zoals ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke ordening, maar worden tevens de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Crisis- en herstelwet (Chw), de Omgevingswet en de Kadasterwet expliciet genoemd, voorafgegaan door ‘onder meer’. Omdat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) niet expliciet wordt genoemd, is een belangrijke, onbeantwoorde vraag of die wet valt onder ‘onder meer’. In de praktijk bedrijven gemeenten vooral ruimtelijk orderingsbeleid via de

19. De passage heb ik overgenomen uit het artikel van Borman.

20. Om een eerste overzicht te krijgen, klikt u in wetten.nl op de informatie-toets naast art. 44 Gw.

afwijkingvergunning op grond van de Wabo, maar waarom wordt die wet dan niet genoemd?<sup>21</sup> Naar mijn mening zou in een KB op grond van art. 44 Gw, indien het wordt gebruikt om wetten te noemen, die opsomming niet vooraf moeten worden gegaan door de zinsnede ‘onder meer’. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede.

- *Grammaticale gebreken in art. 1*

Ik zal niet ingaan op het onjuiste konomiegebruik in ‘ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening’. Een ander punt, dat ik als meer problematisch beschouw, is het gebruik van het enkelvoud (‘was’) in het slot van art. 1. Dat zal onjuist zijn, omdat het niet de bedoeling zal zijn dat alleen wordt terugverwezen naar de Kadasterwet. Maar ook als we in plaats van het enkelvoud meervoud zouden lezen (‘waren’), is nog steeds niet duidelijk waarnaar de dan aangepaste zinsnede ‘voor zover deze voor 26 oktober 2017 waren opgedragen aan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu’ verwijst. Ik neem echter aan dat dan is bedoeld te verwijzen naar de behartiging van de aangelegenheden. Wetten worden immers in de regel niet opgedragen aan ministers.

- *Onze Minister in de Wro, Chw en Kadasterwet*

Wat verder opvalt, is dat de status van de genoemde wetten ook verschilt. De Wro, de Chw en de Kadasterwet zijn in werking getreden. Is dat het geval, dan is het gebruikelijk om deze wetten niet direct te wijzigen waar het de omschrijving van Onze Minister betreft, maar om dat eerst te doen tegelijkertijd met een langskomende, niet-technische wetwijziging.<sup>22</sup> De Omgevingswet is nog niet in werking getreden; hieronder ga ik op de gevolgen van het overdrachts-KB voor die wet in.

Duidelijk is dat wijzigingen van de genoemde wetten zullen geschieden op voordracht van de minister van BZK, maar waar het gaat om de toepassing van de wetten – wie zet zijn handtekening? – leven in de praktijk toch wel de (on)nodige vragen. Wie is Onze Minister voor de vaststelling van een rijksinpassingsplan voor het treffen van waterstaatsmaatregelen (art. 3.28 Wro)? Wie verleent de ontheffing op grond van art. 3.2 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening? Wie is daar Onze Minister en wie is Onze Minister die het aangaat als het gaat om een ontheffing voor het bouwen in het kustfundament? Dergelijke onduidelijkheden zijn niet bevorderlijk voor de soepele overgang van taken tussen ministeries.

- *Onze Minister in de Omgevingswet*

De Omgevingswet staat al enige tijd in het Staatsblad en zal niet voor 1 januari 2021 in werking treden. Er volgen nog een invoeringswet en vier aanvullingswetten, die alle een wijziging van de Omgevingswet tot gevolg hebben. Met de overdracht van de Omgevingswet – inclu-

sief alle regelgeving voor de stelselherziening – naar de minister van BZK zal alsnog rekening moeten worden gehouden met de naamswijzigingen van de departementen en de aanduiding van Onze Minister.

Ongetwijfeld de aanwijzingen 73, 74 en 30 indachtig hebben de makers van de Omgevingswet gekozen voor een gedifferentieerde aanpak. In de bijlage bij art. 1.1 wordt Onze Minister gedefinieerd als Onze Minister van Infrastructuur en Milieu. Als dan verderop in de wet andere ministers bevoegd zijn, wordt aangegeven welke minister welke bevoegdheden krijgt.<sup>23</sup>

Op zich lijkt de aanpassing simpel: verander de definitie.

Dan zijn er twee mogelijkheden: Onze Minister is Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of Onze Minister is Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Als ervoor gekozen wordt dat onder Onze Minister de minister van BZK wordt verstaan – hetgeen wel passend is in het licht van het overdrachts-KB – zal bestaande en toekomstige regelgeving over de stelselherziening moeten worden aangepast. Op de meer dan honderd plaatsen waar thans Onze Minister voorkomt, gaat het immers vooral om taken die nog steeds thuishoren bij de minister van IenW.

Om die reden lijkt het praktisch in de begripsbepaling voor Onze Minister de minister van IenW te noemen. Maar dat doet weer geen recht aan de overdracht van de Omgevingswet aan de minister van BZK.

Een derde oplossing zou zijn om de definitie van Onze Minister achterwege te laten. Maar dat zou tot gevolg hebben dat in de wet telkens aangeduid moet worden welke minister bedoeld wordt in dat artikel. Dat zou betekenen dat de minister van BZK slechts enkele malen wordt genoemd en de minister van IenW meer dan honderdmaal expliciet zal worden genoemd in de regelgeving.<sup>24</sup> Ook die oplossing sluit niet aan op het overdrachts-KB.

### 3 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Tot slot nog even kort aandacht voor het KB waarmee de naam van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt gewijzigd in die van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.<sup>25</sup>

Geen van de twintig besluiten kent een toelichting. Waarom de naam Infrastructuur en Milieu niet langer voldeed, wordt (mij) dan ook niet duidelijk.

Behalve dat je met naamswijzigingen terughoudend moet zijn, moet de naam wel kloppen. Onder waterstaat

21. Dat lijkt me overigens niet verstandig. De Wabo regelt meer onderwerpen dan bouwen en ruimtelijke ordening.

22. Veel haast wordt er niet gemaakt met dergelijke wijzigingen. Zo staat in art. 1.1, eerste lid, onder a, Wro en in art. 1, eerste lid, Kadasterwet dat onder Onze Minister Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wordt verstaan.

23. Thans wordt de minister van BZK drie keer genoemd in de Omgevingswet, te weten in art. 10.15 en 19.18.

24. Niet alleen in de Omgevingswet, maar ook en vooral in het Omgevingsbesluit en het Besluit activiteiten leefomgeving.

25. Stcrt. 3 november 2017, 62720.

wordt al geruime tijd zowel de natte als de droge waterstaat verstaan. De naam, als je die dan al wilt wijzigen, had gewoon Ministerie van Waterstaat kunnen zijn. Nu staat er in essentie Ministerie van Waterstaat en Waterstaat. Dat er in het verleden (tot 2010) een Ministerie van Verkeer en Waterstaat was, had alles te maken met het feit dat infrastructuur de drager van verkeer is. Ook toentertijd werd onder waterstaat al zowel de natte als de droge waterstaat verstaan.

## 4 Tot slot

De datum van inwerkingtreding is (voorlopig) bepaald op 1 januari 2021.

Waarom de Omgevingswet wordt ondergebracht bij het Ministerie van BZK wordt niet in het regeerakkoord of het betreffende KB toegelicht. De Omgevingswet wil regelgeving op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu, water en natuur integreren. Het uitsmeren van die taken over in ieder geval vier ministeries (BZK, IenW, EZK en LNV) is niet behulpzaam voor de voortgang.

Het KB waarmee de Omgevingswet wordt ondergebracht bij het Ministerie van BZK brengt vele wijzigingen in de regelgeving met zich, die een groot beslag leggen op de wetgevingscapaciteit van BZK. Het zal duidelijk zijn dat ook de (on)nodige verhuizingen en overplaatsingen het voortvarend werken aan de Omgevingswet niet ten goede zullen komen.

Het KB waarmee de naam van het Ministerie van IenM is gewijzigd, zorgt ook voor tal van werkzaamheden die niks met de taken van het nieuwe ministerie te maken hebben. En ongelooflijk veel kosten met zich meebrengen, zoals die van visitekaartjes, stropdassen, nieuwe enveloppen, aanpassing van naamborden, websites, e-mail, enzovoort.

Beide besluiten zorgen ervoor dat het voorgenomen tijdstip voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet al direct weer onder druk wordt gezet.