

# De Eerste Kamer trekt aan de rem van de doordenderende Omgevingswettrein



**De vaste commissie Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer heeft bij brief van 8 november 2018 gereageerd op een brief van minister Ollongren, waarin zij voorstellen deed voor de behandeling van wetgeving met betrekking tot de stelselherziening van het omgevingsrecht. De minister heeft op 11 januari 2019 geantwoord. Met brieven van 22 januari 2019 heeft de Eerste Kamer wederom gereageerd. In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan deze interessante briefwisseling, die tevens een mooie aanleiding is om de stand van zaken van het wetgevingsproces op een rij te zetten en de totale voortgang ervan nader te bezien.**

## 1. Aanleiding

Bij brief van 8 november 2018 van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer (Commissie IWO) reageert de commissie op een brief van 18 oktober 2018<sup>1</sup> van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (minister van BZK), waarin de bewindspersoon het voorstel doet om het moment voor definitieve instemming met het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht samen te laten vallen met de behandeling van en de stemming over de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

De Commissie IWO stemt niet in met het voorstel van de minister van BZK. Zij dringt aan op een separate wettelijke voorziening die ‘een finale parlementaire go/no-go-afweging ten aanzien van de invoering en inwerkingtreding van de stelselherziening mogelijk maakt.’ Daarnaast verzoekt de Commissie IWO om een instelling van een commissie bestaande uit drie of vijf onafhankelijk externe deskundigen, die door middel van periodieke rapportages een extern oordeel geven over de voortgang en de kwaliteit van de stelselherziening en daarnaast aandacht zal besteden aan eventuele tekortkomingen.

De minister van BZK vraagt bij brief van 10 december 2018 om uitstel van beantwoording van wege noodzakelijk

overleg met medeoverheden en antwoordt eerst bij brief van 11 januari 2019.<sup>2</sup> De Commissie IWO reageert op 22 januari 2019 met een brief.<sup>3</sup>

In de op 14 december 2018 ontvangen nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, noemt de minister van BZK ook de Eerste Kamerbrief van 8 november. De leden van de CDA-fractie vroegen of na de invoeringswet nog aanvullingen en correcties nog mogelijk zijn ‘zodat sprake kan zijn van een “veegwet”, die tevens het licht voor invoering definitief op groen kan zetten.’<sup>4</sup>

In een redactioneel verwijst ook De Graaf naar de Eerste Kamerbrief: ‘Zie in verband met zorgen over de doordenderende Omgevingswettrein ook het (nieuwste?) “bommetje” onder dat hele proces.’<sup>5</sup>

In dit artikel wil ik ingaan op de briefwisseling tussen de Eerste Kamer en de minister van BZK.<sup>6</sup> Gaarne maak ik van de gelegenheid gebruik om de stand van zaken weer te geven, welk traject de Omgevingswettrein nog heeft af te leggen en hoe reëel het is dat de stelselherziening inderdaad op 1 januari 2021 in werking treedt.

## 2. Stelselherziening omgevingsrecht in vogelvlucht

### 2.1. Motie Pieper

Het is inmiddels bijna tien jaar geleden dat het Tweede Kamerlid Pieper (CDA) een motie indiende bij de vaststelling van de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In de motie werd de regering uitgenodigd om een tabula rasa-opdracht te organiseren en met ideeën en voorstellen te komen voor een fundamentele herziening van het omgevingsrecht.<sup>7</sup>

Tijdens het wetgevingsoverleg van 26 november 2009 deed de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de toezegging om de Tweede Kamer voor de jaarwisseling te berichten over de herziening van dat instrumentarium. Zij vroeg Pieper om, als de herziening niet ‘tabula rasa’ of ‘fundamenteel’ genoeg was, daarop terug te komen.

Naar aanleiding van die toezegging deed de voorzitter Pieper de suggestie om de motie tot dat moment aan te

\* Mr. H.A.J. Gierveld is wetgevingsjurist bij de Hoofddirectie Juridische en Bestuurlijke Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hij heeft deze bijdrage echter geschreven in zijn hoedanigheid als toegevoegd onderzoeker verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht.

1. *Kamerstukken I* 2018/19, 33118, AM.

2. De brieven van de Eerste Kamer (8 november 2018, 10 december 2018 en 11 januari 2019 zijn opgenomen in het verslag van een schriftelijk overleg: *Kamerstukken I* 2018/19, 33118, AO.

3. *Kamerstukken I* 2018/19, 33118, AP.

4. *Kamerstukken II* 2018/19, 34986, 7, p. 4.

5. K.J. de Graaf, ‘Vereende machten in de strijd tegen klimaatverandering?’, *TO* 2018, afl. 4.

6. Zie ook het redactioneel van A.G.A. Nijmeijer, ‘Invoeringswet Omgevingswet: een spannende briefwisseling’, *TBR* 2019, afl. 1, p. 2-3.

7. *Kamerstukken II* 2009/10, 32123-XI, 16.

houden. Pieper: ‘Het lijkt mij dat wij de minister [Cramer – hg] op haar mooie blauwe ogen kunnen geloven. Zij heeft een datum genoemd. Tot die tijd houden wij de motie aan.’<sup>8</sup>

In het regeerakkoord Vrijheid en Verantwoordelijkheid (2010) wordt aangekondigd dat het kabinet met voorstellen komt tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht.

## 2.2. Inwerkingtreding Omgevingswet in 2013

In een brief van 23 maart 2011 gaat de minister van Infrastructuur en Milieu (minister van IenM) in op de wijze waarop zij de vernieuwing van het omgevingsrecht wil aanpakken.<sup>9</sup> In de brief wordt de Kamer tevens bericht dat in het voorjaar van 2012 een eerste uitgewerkt wetsvoorstel (Raamwet omgevingsrecht) naar buiten zal worden gebracht. De brief van 28 juni 2011 bevat de hoofdlijnen van het nieuwe omgevingsrecht. Ook in deze brief is een planning opgenomen. Zij schrijft dat in het voorjaar van 2012 een voorstel voor de Omgevingswet bij de Tweede Kamer wordt ingediend en dat haar planning erop gericht is om de nieuwe wet in 2013 in werking te laten treden.<sup>10</sup>

Bij brief van 9 maart 2012 is een uitgewerkte planning opgenomen, het voorstel voor de Omgevingswet zal in het voorjaar van 2013 worden toegezonden aan de Tweede Kamer. Een datum van inwerkingtreding is dit keer niet opgenomen.<sup>11</sup>

Een klein relletje ontstond toen een artikel verscheen waarin een hoge ambtenaar van het Ministerie van IenM werd geciteerd, die op een congres de planning voor de Omgevingswet niet reëel zou hebben genoemd.<sup>12</sup> Naar aanleiding van dat artikel stelde het Tweede Kamerlid Paulus Jansen (SP) op 24 april 2012 vragen aan de minister van IenM over de reële en politieke planning voor de Omgevingswet. In haar antwoord van 29 mei 2012 gaf de minister aan dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de Omgevingswet zelf en de benodigde invoeringsregelgeving en dat haar ambtenaar dat had getracht duidelijk te maken.<sup>13,14</sup>

## 2.3. Inwerkingtreding Omgevingswet in 2018

In de brief van 23 oktober 2013 gaat de minister opnieuw in op de voortgang. ‘Afhankelijk van de voortgang van de behandeling in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer streef ik er naar, met het oog op inwerkingtreding in 2018, dat het wetsvoorstel in 2016 in het Staatsblad

gepubliceerd wordt.’<sup>15</sup> Op 16 juni 2014 werd het voorstel voor de Omgevingswet de Tweede Kamer aangeboden.<sup>16</sup> In de memorie van toelichting wordt geen datum van inwerkingtreding genoemd.

In haar brief van 1 oktober 2014 staat dat de regering voornemens is om het nieuwe stelsel in 2018 in werking te laten treden. Zij memoreert wel dat de planning uiteraard afhankelijk is van de behandeling van de verschillende onderdelen van de regelgeving en van instemming door beide Kamers. Uit de brief komt naar voren dat publicatie van de invoeringswet en het invoeringsbesluit voorzien zijn in 2018, het jaar van beoogde inwerkingtreding.

Eind 2014 verscheen een artikel waarin ik heb betoogd dat het weinig zin heeft om bij zo een groot project van begin af aan in te gaan op de inwerkingtreding van het stelsel. Het zijn inderdaad politieke planningen, maar die hebben wel tot gevolg dat de minister, hoewel zij voor een nieuw uitstel hele goede redenen zal hebben, telkens weer verantwoording moet gaan afleggen waarom het allemaal toch wat langer gaat duren.<sup>17</sup>

In een brief van 3 november 2016 is een schema opgenomen waaruit blijkt dat uitgegaan werd van inwerkingtreding medio 2019.<sup>18</sup> In de tekst van de brief werd daar niet op ingegaan. Duidelijk was toen al wel dat 2018 niet gehaald zou worden.

In het debat met de Eerste Kamer op 30 mei 2017 gaf de minister van IenM aan nog eens goed te willen kijken naar de planning van de inwerkingtreding van de wet. Bij brief van 7 juli 2017 schrijft de minister dat zij de Kamer na de zomer zal informeren over de planning.<sup>19</sup>

## 2.4. Inwerkingtreding Omgevingswet op 1 januari 2021?

Bij brief van 6 oktober 2017 heeft de minister van IenM de datum van 1 januari 2021 genoemd als dé 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 gemonitord en getoetst worden.<sup>20</sup> Sinds oktober 2017 is de planning niet meer bijgesteld. Thans wordt nog steeds uitgegaan van inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2021.<sup>21</sup>

## 3. Stand van zaken 1 februari 2019<sup>22</sup>

Het regelgeevingspakket bestaat uit de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet, vier aanvullingswetten (natuur, geluid, bodem en grondeigendom), een wijzi-

8. *Kamerstukken II* 2009/10, 32123-XI, 18, p. 15.

9. *Kamerstukken II* 2010/11, 31953, 39.

10. *Kamerstukken II* 2010/11, 31953, 40.

11. *Kamerstukken II* 2011/12, 33118, 3.

12. *Weekblad SC* 22 maart 2012.

13. *Kamerstukken II* 2011/12, Aanhangsel 2634.

14. Met de kennis van nu kan gezegd worden dat ook de planning gericht op inwerkingtreding in 2018 geen reële maar eveneens een politieke planning was.

15. *Kamerstukken II* 2013/14, 33118, 8. Bedoeld zal zijn publicatie van de wet.

16. *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 1-2.

17. H.A.J. Gierveld, ‘2018?’, *TO* 2014, afl. 3/4.

18. *Kamerstukken II* 2016/17, 33118, 38.

19. *Kamerstukken II* 2016/17, 33118, 95.

20. *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 98.

21. Zie de brief van de minister van BZK van 21 december 2018, *Kamerstukken II*, 33118, 115 en *Kamerstukken I* 2018/19, 33118, AN.

22. Deze bijdrage is afgerond op 1 februari 2019.

gingswet van de Algemene wet bestuursrecht (in verband met onder andere een nieuwe afdeling 3.5 van de Awb en de inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie), vier aanvullingsbesluiten en een invoeringsbesluit, een ministeriële regeling en de daarbij behorende invoeringsregeling en aanvullingsregelingen. Niet uitgesloten kan worden dat er nog een veegwet en een veegbesluit komt.

### 3.1. *Stand van zaken wetgeving*

- De Omgevingswet (*Kamerstukken* 33962) is op 1 juli 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en op 22 maart 2016 door de Eerste Kamer. De Omgevingswet is op 26 april 2016 gepubliceerd (*Stb.* 2016, 156).
- Het voorstel voor de Aanvullingswet bodem Omgevingswet (*Kamerstukken* 34864) is ingediend op 22 januari 2018 en op 18 december 2018 aangenomen door de Tweede Kamer. Bij brief van 22 januari 2019 schreef de Commissie IWO de minister van BZK dat zij er de voorkeur aan geeft om eerst het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet te behandelen en daarna de vier aanvullingswetten.<sup>23</sup>
- Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet (*Kamerstukken* 34986) is ingediend op 29 juni 2018, op 13 december 2018 is de Tweede Kamer een nota naar aanleiding van het verslag en een nota van wijziging toegezonden. Het voorstel is op 20 december 2018 aangemeld voor plenaire behandeling. Technische briefing is voorzien voor 6 februari 2019. De plenaire behandeling is voorzien voor de week van dinsdag 19 februari 2019.<sup>24</sup> Echter inmiddels is bij brief van 28 januari 2019 de tweede nota van wijziging aangeboden.
- Het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet (*Kamerstukken* 34985) is ingediend op 29 juni 2018, op 17 december 2018 is de Tweede Kamer een nota naar aanleiding van het verslag en nota van wijziging toegezonden. In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 23 januari 2019 is besloten de behandeling van dit wetsvoorstel aan te houden tot de consultatieperiode van het Aanvullingsbesluit natuur is afgelopen (26 februari 2019). Tevens wordt de ministers van LNV en BZK gevraagd om de tijdens de consultatie ontvangen reacties op het Aanvullingsbesluit natuur en de reactie van het kabinet aan de Kamer te sturen.<sup>25</sup>
- Het voorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (*Kamerstukken* 35054) is ingediend op 5 oktober 2018, op 6 december 2018 is verslag uitgebracht.
- Het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (*Kamerstukken* 35133) is ingediend op 1 februari 2019.

- Het voorstel voor de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht is op 17 januari 2018 in consultatie gegaan. De termijn sloot op 18 mei 2018. Naar verwachting zal het wetsvoorstel in het voorjaar 2019 ingediend worden bij de Tweede Kamer.

### 3.2. *Stand van zaken algemene maatregelen van bestuur*

- Het Omgevingsbesluit (Ob) is gepubliceerd op 31 augustus 2018 (*Stb.* 2018, 290).
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is gepubliceerd op 31 augustus 2018 (*Stb.* 2018, 291).
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is gepubliceerd op 31 augustus 2018 (*Stb.* 2018, 292).
- Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) gepubliceerd op 31 augustus 2018 (*Stb.* 2018, 293).
- Het ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet is op 28 oktober 2018 in consultatie gegaan. De termijn sloot op 21 december 2018.
- Het ontwerpbesluit Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet is op 29 januari 2019 openbaar gemaakt ten behoeve van internetconsultatie. De consultatie sluit op 26 februari 2019.
- De Aanvullingsbesluiten geluid, bodem en grondeigendom zijn nog in voorbereiding.

### 3.3. *Stand van zaken ministeriële regelingen*

Op 1 februari 2019 is de Omgevingsregeling openbaar gemaakt ten behoeve van internetconsultatie. Deze consultatie sluit op 8 maart 2019. In voorbereiding zijn de Invoeringsregeling en de Aanvullingsregelingen natuur, bodem, geluid en grondeigendom.

### 3.4. *De parlementaire behandeling kost meer tijd dan door de minister is voorzien*

In de brief van 8 november spreekt de Commissie IWO haar voorkeur uit om eerst de Invoeringswet Omgevingswet te behandelen en daarna de aanvullingswetten. ‘De commissie wenst dan ook het recht voor te behouden de behandeling van één of meer aanvullingswetten – zo nodig – te temporiseren.’ In haar brief van 22 januari 2019 verwijst de Commissie IWO naar haar eerdere brief en bevestigt zij dat de Eerste Kamer voornemens is om eerst na behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet de aanvullingswetten te zullen behandelen.<sup>26</sup>

Inmiddels is de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet door de Tweede Kamer op de lange termijn-agenda gezet. Het is nog niet duidelijk wanneer de stemming plaatsvindt over het wetsvoorstel en wanneer de Eerste Kamer zich daarover zal buigen. Eerst na behandeling van het voorstel voor de invoeringswet, zal de Eerste Kamer werk maken van de voorstellen van aanvullingswetten. Op zich hoeft dat geen gevolgen te hebben voor het vóór 2021 publiceren in het *Staatsblad* van de

23. *Kamerstukken I* 2018/19, 34864, B.

24. De agenda van de Tweede Kamer, zoals die is vastgesteld op 1 februari 2019.

25. Brief van 28 januari 2019, 34985/2019D03117. Bij brief van 1 februari, WJZ/ 19016711, heeft de minister van LNV de commissie gevraagd om haar besluit te heroverwegen. De minister houdt de Tweede Kamer voor dat door het besluit van de commissie afronding van de behandeling door de Tweede Kamer vóór de zomer van 2019 zeer onzeker wordt. Publicatie van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet schuift dan bovendien door naar op zijn vroegst medio 2020. Ten tijde van het afsluiten van deze bijdrage is nog geen reactie van de Tweede Kamer bekend.

26. *Kamerstukken I* 2018/19, 34864, B.

invoeringswet, de aanvullingswetten, de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, het invoeringsbesluit en de aanvullingsbesluiten. Dat daarmee nog wel enige tijd gemeoid is, moge duidelijk zijn. De Tweede Kamer trekt meer tijd uit dan waarmee in planningen rekening is gehouden voor de behandeling van wetsvoorstellen. De behandeling van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet heeft bijna elf maanden gekost. Als eenzelfde behandelingstijd ook nodig is voor de op 1 februari 2019 aan de Tweede Kamer toegezonden Aanvullingswet grond-eigendom Omgevingswet, zal het voorstel eerst begin 2020 aan de Eerste Kamer kunnen worden toegezonden.

### 3.5. Onzekerheden die de minister wel en niet in de hand heeft

In de 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. Daarmee is beoogd duidelijkheid te geven voor met name de mede-overheden. Heel nadrukkelijk heeft zij aangegeven dat er wel onzekerheden zijn die zij slechts beperkt of niet in de hand heeft. Om welke reden zij heeft aangegeven dat de planning elk jaar gemonitord en getoetst zal worden en bezien zal worden of er extra inspanningen nodig en mogelijk zijn om de datum van 1 januari 2021 te kunnen halen.<sup>27</sup>

Al snel diende de eerste onzekerheid zich aan die de minister van IenM niet in de hand had. Immers nog geen maand later was de minister van IenM vertrokken en de Omgevingswet overgedragen aan de minister van BZK.<sup>28</sup> Met als gevolg dat de minister van BZK machinist werd van de Omgevingswettrein en de baanwerkers (om maar in de beeldspraak te blijven) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat maar ook die van Economische Zaken en Klimaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bereid moeten worden gevonden om de wissels tijdig om te zetten. Wissels zorgen nu eenmaal voor een lagere snelheid.<sup>29</sup> Waarom de Omgevingswet werd ondergebracht bij het Ministerie van BZK werd in het regeerakkoord of het betreffende koninklijk besluit niet toegelicht.<sup>30</sup>

Een tweede kritiek onderwerp, waar de minister van BZK overigens wel de hand in heeft, is hoe het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht (DSO) zal worden ingevuld. Immers het goed functioneren van dat stelsel is een voorwaarde voor inwerkingtreding van de stelselherziening. In deze bijdrage ga ik daar verder niet op in.<sup>31</sup>

In paragraaf 4 ga ik, in vervolg op paragraaf 3.4, in op een ander punt van onzekerheid die de minister (die van IenM

noch die van BZK) niet in de hand had of heeft: de opvattingen van het parlement over de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen.

### 4. De briefwisseling tussen de Eerste Kamer en de minister van BZK

De Commissie IWO heeft behoefte aan een finale go/no-go-afweging om een oordeel te kunnen geven over én de stelselherziening én de inwerkingtreding. Zij vraagt daartoe om een wettelijke voorziening – een finaal wetsvoorstel – en, wellicht omdat zij zelf ook nog niet weet hoe een dergelijke voorziening eruit moet zien, vraagt ze de minister van BZK om voorlichting te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State op grond van artikel 21a Wet op de Raad van State.

Uit de brief van 11 januari 2019 blijkt dat de minister – overigens zonder inschakeling van de Afdeling advisering – voornemens is om in de Omgevingswet vast te leggen dat het ontwerp van het inwerkingtredings-KB voor de Omgevingswet bij het parlement wordt voorgehangen en tevens een voorziening wil treffen dat er geen voordracht voor bekrachtiging van het KB komt als het parlement daarmee niet akkoord is.<sup>32</sup> In haar brief van 22 januari 2019 geeft de Commissie IWO aan te kunnen instemmen met die te treffen voorziening.

In de brief van 11 januari reageert de minister niet op het aangekondigde mogelijk temporiseren van de behandeling van de aanvullingswetten (zie paragraaf 3.4). Ten aanzien van het punt van de instelling van de TAO-commissie houdt de minister de boot af. Zij verwijst naar de reeds in 2016 ingestelde onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet (Commissie IAO). De minister van BZK verklaart zich bereid om de adviezen van deze commissie, ingesteld om het kabinet te adviseren, over ontwerp-regelgeving ook toe te sturen aan de Eerste Kamer en in de begeleidende brieven aan te geven wat er met die adviezen is gedaan. Bovendien stelt zij voor om de Commissie IAO te vragen om ten behoeve van de parlementaire afweging een samenhangend advies uit te brengen over het samenstel van de wetgevingsproducten die bij de Eerste Kamer aanhangig zijn of zijn geweest. In diezelfde brief van 22 januari geeft de Commissie IWO aan dat er bij haar enige aarzeling bestaat ten aanzien van de vraag of de Commissie IAO in alle opzichten kan voldoen aan haar wens ‘om te komen tot een commissie die, mede ten behoeve van de parlementaire afweging, door middel van periodieke rapportages een extern oordeel kan geven over de voortgang en de kwaliteit van de stelselherziening en die bovendien eventuele tekortkomin-

27. *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 98.

28. *Stcr.* 3 november 2017, 62725.

29. Voor meer informatie over de gevolgen van het regeerakkoord voor de Omgevingswet: H.A.J. Gierveld, ‘De stand van zaken van de stelselherziening: een nieuw regeerakkoord’, *TO* 2017, afl. 4, p. 156-160.

30. Zie ook R. Uylenburg, ‘De ministeriële verantwoordelijkheid voor het milieu’, *MenR* 2018/18: ‘De verdeling van de verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving over vier in plaats van 2 ministeries (thans: IenW, LNV, BZK en EZ&K) waar die verantwoordelijkheid daarvoor over 2 ministeries verdeeld was (EZ en IenM), is op geen enkele manier onderbouwd of toegelicht. Vanuit een oogpunt van integratie is dit een slechte ontwikkeling en een slecht voorbeeld voor de decentrale overheden.’

31. De geïnteresseerde lezer wordt voor een kritische beschouwing verwezen naar: J. Struiksma, ‘Digitaal Stelsel Omgevingswet, uithuilen en opnieuw beginnen’, *WPNR* 2018, afl. 7179. Zie verder H.W. de Vos, ‘De stand van de stelselherziening: een rijke oogst aan vastgestelde en ontwerpregelgeving’, *TO* 2018, afl. 3, p. 99-108. Ook de Commissie IWO volgt de DSO-ontwikkelingen met belangstelling. Begin 2019 zal een technische briefing over het DSO worden gehouden. Meer informatie is te vinden op de site van de Eerste Kamer (*Kamerstukken* 33118).

32. Zie de voorgestelde wijziging van artikel 23.10 van de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2018/19, 34986, 9.

gen tijdig kan signaleren'. De commissie IWO wil dan ook de mogelijkheid open houden om bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet terug te komen op het punt van de advisering door een onafhankelijke commissie.

### 5. Ter afronding van deze bijdrage

Is er nu sprake van een bommetje onder het proces? Zover ben ik nog niet; wel lijkt mij duidelijk dat de door de Eerste Kamer gewenste andere volgorde van behandeling van de verschillende wetsvoorstellen en haar behoefte aan onafhankelijke periodieke rapportages over de voortgang en kwaliteit van de stelselherziening zorgen voor zand in de wetgevingsmachine.

Inmiddels gaat ook de Tweede Kamer ertoe over om meer tijd uit te trekken voor de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen. De brief van 28 januari 2019, reeds genoemd in paragraaf 3.1, waarin de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft besloten de behandeling van het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet aan te houden tot de consultatieperiode van het Aanvullingsbesluit natuur is afgelopen (26 februari 2019), maar wellicht ook totdat de consultatiereacties op het Aanvullingsbesluit natuur en de reactie van het kabinet is ontvangen, zorgt voor ten minste enkele maanden vertraging. Ik sluit niet uit dat ook de behandeling van het voorstel voor Invoeringswet Omgevingswet wordt opgeschort tot na ontvangst van de reacties op het ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet. Of er door de Tweede Kamer ook een relatie wordt gelegd tussen de behandeling van de voorstellen voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en het kunnen beschikken over de reacties op de ontwerpen van de bijbehorende aanvullingsbesluiten geluid en grondeigendom, is nog niet duidelijk. De kans dat het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet inderdaad in de week van 19 februari 2019 plenair wordt behandeld, is klein. Vanaf het moment (20 december 2018) dat het voorstel op de lange termijn-agenda is gezet, is de planning meermalen aangepast. Bovendien is de tweede nota van wijziging te omvangrijk om maar even meegenomen te worden.

De brief van de minister van BZK van 18 oktober 2018, waarin zij voorstellen deed voor de behandeling van de verschillende voorstellen voor wetten en algemene maatregelen van bestuur, heeft geleid tot een kettingreactie waarbij de Eerste Kamer maar inmiddels ook de Tweede Kamer hun andere aanpak van behandeling naar voren hebben gebracht. De Eerste Kamer gaat eerst aan de slag met aanvullingswetten nadat zij het gewijzigd voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet heeft behandeld.

De Tweede Kamer heeft bijna een jaar nodig gehad voor het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet bodem Omgevingswet. Ik sluit niet uit dat zij eenzelfde tijd nodig zal hebben voor de behandeling van de invoeringswet en de overige aanvullingswetten, zeker als de Tweede Kamer ook bij die wetten eerst tot behandeling wil overgaan nadat de reacties op het invoeringsbesluit of het aanvullingsbesluit zijn ontvangen. Op zich hoeft deze langer dan door de minister voorziene behandelingstijd geen gevolgen te hebben voor de behandeling van de voorstellen door de Eerste Kamer, omdat de Eerste Kamer toch

eerst aan de slag gaat met de aanvullingswetten nadat de behandeling van het voorstel van de invoeringswet is afgerond.

De Eerste (maar ook de Tweede) Kamer hebben de planning van de minister aangepast en daarmee zoveel zand in de wetgevingsmachine gestrooid dat ook de inwerkingtreding van de stelselherziening met ingang van 1 januari 2021 op het kritieke pad is komen te liggen.