

Artikel

De stand van de stelselherziening: op weg naar 1 januari 2024

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

1 Onderwerp van deze bijdrage

66

Op 1 januari 2024 wordt het nieuwe omgevingsrecht van kracht. De Eerste Kamer (hierna: EK) heeft op 14 maart 2023 ingestemd met die datum. In de afgelopen jaren heeft Wilco de Vos de lezers regelmatig op de hoogte gehouden van de stand van zaken.¹ Zijn laatste artikel verscheen begin dit jaar.² Die bijdrage begon met de brief van 14 oktober 2022, waarin de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: MVRO) schreef dat hij besloten had om niet langer uit te gaan van de inwerkingtreding per 1 januari 2023. De bijdrage eindigde met de terugmelding uit de vergadering van de betrokken EK-commissies van 20 december 2022.

In het eerste deel schets ik de ontwikkelingen sindsdien in chronologische volgorde. Het is wat langer dan u als lezer van de eerder verschenen kronieken gewend bent. Juist in deze periode maakt de langverwachte besluitvorming over de inwerkingtredingsdatum een belangrijk onderdeel uit. Het leek me interessant om daarbij niet te

volstaan met een verwijzing naar de ingebrachte position papers, de stemverklaringen en de uitslag van de stemmingen over de moties en de inwerkingtredingsdatum. Bedoeling is om wat meer inhoud en context te geven, om een zelfstandig leesbare tekst te presenteren, waarvoor raadpleging van de noten niet nodig is. In het tweede deel zijn enkele beschouwingen opgenomen, die geheel voor mijn rekening komen. Het artikel is afgesloten op 4 augustus 2023.

I DE STAND VAN ZAKEN VAN DE STELSELHERZIENING

2 Instelling evaluatiecommissie Omgevingswet

Op 24 juni 2020 schreef minister Ollongren dat er voor de evaluatie een brede, onafhankelijke evaluatiecommissie zou worden ingesteld met de opdracht om vijfjaarlijks een wettelijke evaluatie van de Omgevingswet uit te voeren.³ Bij besluit van 23 december 2022 werd door de MVRO de evaluatiecommissie Omgevingswet ingesteld.⁴ Het instellingsbesluit is gebaseerd op art. 23.9 van de Omgevingswet. Maar het gaat om meer dan de vijfjaarlijkse evaluatie. De evaluatiecommissie heeft onder meer de taak gekregen om de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk te evalueren. Eveneens op 23 december zijn de voorzitter en de leden van de evaluatiecommissie benoemd.⁵

* Mr. H.A.J. Gierveld is als toegevoegd onderzoeker verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht en is lid van de redactie van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht.

1 Zie voor de jaren vanaf 2020: H.W. de Vos, De stand van de stelselherziening:
– met een nieuw kabinet op weg naar inwerkingtreding, TO 2022, afl. 1, p. 6-12;
– de AMvB's afgerond, TO 2021, afl. 1, p. 7-15;
– de wettelijke basis voltooid, TO 2020, afl. 2-3, p. 34-37; en
– een beslissend jaar, TO 2020, afl. 1, p. 4-10.
2 H.W. de Vos, De stand van de stelselherziening: wanneer treedt er wat in werking?, TO 2022, afl. 3-4, p. 69-75.

3 Kamerstukken I 2019/20, 33 118, BF.

4 29 december 2022, Stcrt. 2022, 33206.

5 29 december 2022, Stcrt. 2022, 33578.

De benoeming geschiedt voor de duur van 1 januari 2023 tot zes jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

3 Korte aantekeningen vergadering EK-commissies IWO en EZK/LNV van 17 januari 2023

3.1 Na 21 maart 2023: alleen commissie IWO zal zich bezighouden met de Omgevingswet

Tot april 2023 waren er twee commissies betrokken bij de bespreking van de stand van zaken van de Omgevingswet: De commissie Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO) en de commissie Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV). Na de instemming met de datum van inwerkingtreding van 1 januari 2024 hebben de commissies op 21 maart gezamenlijk besloten de opvolging van de Omgevingswet en de behandeling van moties en toezeggingen, monitoring en evaluatie bij de commissie IWO te beleggen.⁶

3.2 Naar aanleiding van de vergadering van 17 januari 2023

Besloten werd onder meer om de stand van zaken van de Omgevingswet op 31 januari 2023 opnieuw te bespreken als de toegezegde voortgangsbrief er was.⁷ Ondanks het verzoek van de MVRO besloten de commissies om nog geen datum voor plenaire behandeling van het nog voor te hangen ontwerp-koninklijk besluit (KB) tot inwerkingtreding van de Omgevingswet te bepalen. Dat zou eerst kunnen na het gesprek met het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) op 7 februari 2023, waarbij ook rekening zou worden gehouden met de behandeling in de Tweede Kamer (hierna: TK). Naar mijn mening begrijpelijk, het was wat vreemd om de EK te vragen al een datum te prikken, terwijl de voorgenomen datum van inwerkingtreding nog niet bekend was. Al was wel al duidelijk dat de datum van 1 juli 2023 van tafel was, nog wel genoemd in de brieven van 14 oktober⁸ en 28 november,⁹ maar al niet meer in de brief van 16 december 2022.¹⁰ De vragen, gesteld op 11 januari 2023 door de EK-commissies, gaan voor een groot deel ook over de datum van 1 juli 2023. De minister heeft eerst 27 januari, daags na zijn voortgangsbrief, geantwoord.¹¹

4 Voortgangsbrief van 26 januari 2023 met als bijlage het ontwerp-KB houdende de datum van 1 januari 2024

Bij voortgangsbrief van 26 januari 2023 lichtte de MVRO de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet toe. Bij de brief waren bijlagen gevoegd, zoals achterliggende rapportages van de voortgang en het ontwerp van het inwerkingtreedingsbesluit.¹²

De minister meldde dat in bestuurlijk overleg van 23 en 25 januari de voorwaarden voor inwerkingtreding met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) (en de rijkspartijen) zijn besproken, met als conclusie dat deze voorwaarden voor inwerkingtreding voldoende zijn ingevuld en dat de datum van inwerkingtreding van 1 januari 2024 draagvlak bij de partijen had. De minister meldde dat interbestuurlijk is vastgesteld dat er voldoende vertrouwen is dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) technisch voldoende gereed is voor inwerkingtreding. De minister benadrukte de wenselijkheid van ten minste zes maanden voorbereidings-tijd en de noodzaak van helderheid en tijdigheid van de datum van inwerkingtreding om bijtijds rechtszekerheid te bieden naar de bevoegde gezagen, burgers en ondernemers. De MVRO besloot zijn brief met het verzoek namens alle partijen om het ontwerp-KB zo spoedig mogelijk te behandelen.

5 Reactie van de TK op de voortgangsbrief van 26 januari 2023

5.1 Vragen

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) had op 3 februari 2023 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de MVRO over zijn brief van 26 januari. De 21 vragen zijn op 6 februari door de minister beantwoord.¹³

5.2 Tweeminutendebat

Op 9 februari 2023 vond het tweeminutendebat plaats.¹⁴ Een dergelijk debat wordt gehouden om moties in te kunnen dienen. Er werden twee moties ingediend. De motie Geurts c.s. verzocht de regering om te voldoen aan de wens van bestuurlijke partijen als de VNG en zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk 1 juli 2023, definitief duidelijkheid te verschaffen over de inwerkingtreding

6 Bij de Tweede Kamer houdt de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich bezig met het nieuwe omgevingsrecht.

7 Die brief kwam op 26 januari.

8 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EK.

9 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EP.

10 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, ER.

11 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EV.

12 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EU.

13 Kamerstukken II 2022/23, 33 118, nr. 247.

14 Handelingen II 2022/23, nr. 51, item 4.

per 1 januari 2024.¹⁵ De motie Bromet c.s. verzocht de regering eerst een positief advies van het AcICT af te wachten, alvorens de definitieve invoeringsdatum wordt bepaald.¹⁶

De motie Geurts c.s. werd aangenomen, de motie Bromet c.s. werd verworpen.¹⁷ Met de stemming over de ingediende moties werd de voorhang van het ontwerp-KB bij de TK afgesloten.

6 Reactie van de EK op de voortgangsbrief van 26 januari 2023

6.1 Korte aantekeningen vergadering EK-commissies IWO en EZK/LNV van 7 februari 2023

De commissies besloten om op 21 februari 2023 gelegenheid te bieden voor het leveren van inbreng voor schriftelijk overleg met de MVRO naar aanleiding van de voortgangsbrief van 26 januari 2023 en de briefing door het AcICT over het Indringend Ketentesten Fase 3 (IKT-3). De commissies verbonden twee voorbehouden aan de plenaire behandeling van het ontwerp-KB op 7 maart 2023: tijdige beantwoording door de minister van vorenbedoelde vragen en onder voorbehoud van voldoende duidelijkheid over de behandeling van het ontwerp-KB in de TK. Verder werd de griffie verzocht om deskundigen te vragen een position paper over de inwerkingtreding van de Omgevingswet in te dienen met 24 februari 2023 als reactietermijn.¹⁸

6.2 Brief van 24 februari 2023 aan MVRO, beantwoord op 28 februari 2023

Op 9 februari heeft de TK het ontwerp-KB behandeld en de voorhangprocedure afgesloten. Het tweede voorbehoud van de EK om het ontwerp-KB te willen behandelen op 7 maart was de tijdige beantwoording van de vragen. En dat is gelukt. De EK had veel meer vragen gesteld dan (de 21 van) de TK, vragen en antwoorden beslaan een kleine honderd pagina's. De minister heeft de vragen snel van een antwoord kunnen voorzien.¹⁹ De meeste vragen gingen over het DSO en de advisering van het AcICT, maar er werden ook vragen gesteld over het tijdreizen, de verwachte werklust voor de bestuursrechters, de milieueffectrapportage en de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)-keten, de gestelde gebreken in art. 18.2 (handhaving) van de Omgevingswet, de relatie tussen de Omgevingswet en de Wet versterking regie volkshuisvesting, de onafhankelijk-

heid van de voorzitter van de Evaluatiecommissie Omgevingswet, enzovoort. Bovendien werden gevraagde overzichten van in te trekken regelingen geleverd en werd inzicht gegeven in de mate van vereenvoudiging en het bereiken van minder regels.²⁰

Ook op 28 februari antwoordde de MVRO op vragen van de leden van de fracties van de PvdD en de SP van 7 februari 2023 over de openbaarmaking van conceptadviezen van het AcICT, uitgebracht aan de EK, met daarin aandacht voor de betekenis van art. 68 van de Grondwet (Gw).²¹

6.3 De gevraagde en ongevraagde position papers

Ten behoeve van het plenaire debat op 7 maart 2023 zijn tal van position papers (hierna: PP's) ingeleverd.²² Hieronder volgt een korte samenvatting van de verschillende PP's.²³ Ik heb ervoor gekozen om dicht bij de tekst van de gevraagde deskundigen te blijven, maar er ook van afgezien te veel 'citaattekens' te gebruiken. In paragraaf 5.4 ga ik in op de rol die de PP's hebben gespeeld tijdens het debat. Een korte samenvatting is verschenen in een artikel in Binnenlands Bestuur van 10 maart 2023. Daarin staat dat de PP's van de decentrale koepels dit keer ontbreken.²⁴

6.3.1 PP van Lieuwe Koopmans, Tercera

De achterliggende oorzaak is volgens Koopmans dat het DSO veel te complex is ontworpen. Daar is ook door het AcICT meerdere keren op gewezen. Voor een complex systeem duurt het langer om het werkend te krijgen. Dit blijkt wel uit het feit dat er vijf jaar uitstel nodig was en dat het DSO inmiddels met stip in de top 5 duurste ICT-projecten van de overheid staat. Het stabiel krijgen van zo'n complex systeem is een nog veel grotere uitdaging. Op dit moment is er van deze zo gewenste stabiliteit nog geen sprake. Een goed werkend en stabiel DSO is echter een minimale vereiste voor de uitvoerbaarheid van de Omgevingswet.

Koopmans schetst een scenario van continue noodgrepen. Eind 2024 zullen we zijn verzand in een situatie waarin men gedwongen is het systeem door noodgrepen (ad-hoc aanpassingen in validatieregels en standaarden) stabiel te houden. Dan zal bij eenieder het besef doordringen dat vereenvoudiging, zoals het Adviescollege in 2022 al opperde (fundamentele heroriëntatie), onvermijdelijk is geworden. Alleen is dit inmiddels veel moeilijker geworden, omdat de Omgevingswet al in werking is getreden. Al met al zijn eind 2024 de beloofde voordelen van het DSO verder weg dan ooit.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 33 118, nr. 248.

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 33 118, nr. 249.

¹⁷ Handelingen II 2022/2023, nr. 51, item 9.

¹⁸ In verschillende position papers wordt geschreven dat een reactie wordt gegeven op het door de EK-commissies gevraagde standpunt over de uitvoerbaarheid van de Omgevingswet en de werking van het DSO.

¹⁹ Het is overigens gebruikelijk om bij dit soort korte termijnen al eerder (waarschijnlijk op 21 februari) onderhands het concept van de vragenlijst toe te sturen.

²⁰ Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EW.

²¹ Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EX.

²² Alle position papers zijn te vinden op www.eerstekamer.nl onder invoering van nummer 33118.

²³ Ik ben me er terdege van bewust dat ik met mijn samenvattingen niet in alle gevallen recht doe aan de PP's. Het is dan ook raadzaam om kennis te nemen van de PP's.

²⁴ Zie www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/op-de-valreep-van-de-omgevingswet. Daarin staat onder meer dat de PP's van de decentrale koepels ontbreken.

6.3.2 PP van Annetje Knaap, Giskit

Giskit is softwareleverancier van omgevingswetsoftware. De stand van zaken van het DSO en de beschikbare software van marktpartijen voor bevoegde gezagen en bureaus in ogenschouw nemend, oordeelt Knaap de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 als goed haalbaar. Geadviseerd wordt om geen stap terug te doen in de vorm van vereenvoudigingen of andere maatregelen, maar volop kennis te delen en te oefenen om in januari goed beslagen ten ijs te komen.

6.3.3 PP van Koos Seerden, KennisLab Omgevingswet

De bureaus die samenwerken maken momenteel het overgrote deel van de bestemmingsplannen en ondersteunen het merendeel van de gemeenten bij het opstellen van het omgevingsplan en het voorbereiden op de Omgevingswet.

Kennis kan bij invoering niet over de volle breedte en in de benodigde diepte ontwikkeld zijn. Er moet nog veel worden geleerd en ervaren en niet alles zal nog goed of naar behoren werken. Vertragingen in planprocessen in gebiedsontwikkeling moeten in het begin worden geaccepteerd. De afgelopen periode is er veel verbeterd in het DSO en is veel geleerd. Maar er is nog wel veel werk te verzetten. Er is een aantal voor de praktijk essentiële punten waarvoor nog een werkbare oplossing moet worden gevonden. KennisLab wijst onder andere op het onderwerp ‘samenloop’ binnen het ene omgevingsplan, waarvoor essentieel is dat een wijziging steeds gebaseerd is op de laatst gewijzigde en vastgestelde versie van het omgevingsplan. Tot nu toe is er nog geen sluitende oplossing voor dit aspect, terwijl hier grote juridische risico's aan kleven. Zowel bureaus als gemeenten maken zich hier grote zorgen over. Het is essentieel dat hiervoor een praktisch werkbare oplossing wordt gevonden en breed gedeeld. KennisLab wijst erop dat de raadpleegbaarheid van het omgevingsplan echt anders is dan die van een bestemmingsplan. Op dat punt moet nog een slag worden gemaakt in het op een juiste en begrijpelijke manier raadpleegbaar maken van het omgevingsplan en wijzigingen hiervan. Dit is zowel voor de deskundigen als voor de burger en marktpartijen zoals projectontwikkelaars essentieel.

KennisLab concludeert dat het mogelijk zou moeten zijn om, wanneer er absolute duidelijkheid is over de invoeringsdatum en partijen er met een open mind en met een eenduidige regie de schouders onder zetten, te komen tot werkbare oplossingen voor de geschetste noodzakelijke randvoorwaarden.

6.3.4 PP van Camille van der Harten, Directeur GeoBusiness

GeoBusiness NL is de brancheorganisatie voor bedrijven die werken met geo-informatie. Geo-data, -informatie en -technologie zijn een onmisbaar onderdeel, niet alleen van het DSO, maar van de gehele Omgevingswet. De bedrijven die zijn aangesloten bij de vereniging zijn softwareontwikkelaars, leveranciers en adviseurs. GeoBusiness wil dat de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking treedt. Verder uitstel moet worden voorkomen,

omdat nog een keer uitstellen het vertrouwen in een definitieve inwerkingtreding van de Omgevingswet verder onder druk zal zetten. GeoBusiness en haar leden beseffen terdege dat er sprake is van een complex proces, dat er ondanks deze complexiteit heel veel goed gaat, maar dat er ook nog punten te verbeteren zijn. Opstartproblemen en kinderziektes kunnen niet worden voorkomen. Meer testen en oefenen is geen garantie dat deze kunnen worden vermeden. Aan de slag gaan en problemen en knelpunten snel oppakken is een verantwoorde aanpak, aldus GeoBusiness.

6.3.5 PP van Martijn Verwoerd, beleidsadviseur publiekrecht Bouwend Nederland

Bouwend Nederland constateert dat de discussie over de Omgevingswet momenteel vooral een discussie over het DSO is. Is het voldoende ‘af’ en stabiel om te kunnen starten? Op basis van een drietal sessies (zogenaamde werkplaatsen) die georganiseerd zijn met een aantal leden, begeleid door het Ministerie van BZK, is er vooral gekeken naar de vergunningenmodule, omdat dat voor de aangesloten leden in de praktijk het meest gebruikte deel van het DSO zal zijn. Er is het afgelopen jaar vooruitgang geboekt in de werkbaarheid van de vergunningenmodule van het DSO. Een aantal zoekfuncties is vereenvoudigd en vragenbomen worden de komende maanden nog – mede op aandringen van het bedrijfsleven – aangepast en aangevuld. Dat proces zal ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet door (moeten) lopen, vanwege de eerder al genoemde onvoorziene zaken die zich nu eenmaal altijd voordoen. Verwoerd heeft er vertrouwen in dat de vergunningenmodule op 1 januari 2024 voldoende klaar en gevuld is om mee te kunnen werken.

Wel wordt van belang geacht dat dan een stevige organisatie staat, die de eerste periode snel en doelgericht problemen kan oplossen. Daarnaast is het nodig om een extra inspanning te plegen om invoeringsproblemen te beperken, zoals het maken van een of meerdere instructiefilms.

6.3.6 PP van Jan Struiksma, emeritus hoogleraar bestuursrecht VU, voorzitter Instituut voor Bouwrecht en adviseur Hemwood advocaten

Struiksma gaat terug in de geschiedenis van de totstandkoming van het nieuwe omgevingsrecht. Hij constateert dat er geen idee was hoe de beoogde vereenvoudiging en versobering van regelgeving moest plaatsvinden en dat de analyse van de problemen die zouden moeten worden opgelost er tot op de dag van vandaag niet is gekomen. Of burgers, ondernemers en overheden tevreden zullen zijn over de kwaliteit van besluitvorming, is nu uiteraard nog niet te zeggen, wel dat de voortekenen niet goed zijn. Door de inmiddels zeer krappe arbeidsmarkt zijn er simpelweg te weinig gekwalificeerde mensen om in de komende jaren de broodnodige plannen te maken en projecten te begeleiden en tegelijkertijd ervaring op te doen met de instrumenten van de Omgevingswet. Het wettelijk stelsel van de Omgevingswet is bovendien gewoonweg te omvangrijk en

te ingewikkeld om in samenhang en in maatschappelijke betekenis te doorgronden.

Dat geldt in versterkte mate voor het digitaliseringspoot van de Omgevingswet, van start gegaan als Laan van de Leefomgeving, verkend door het programma-team Gegevensontsluiting in de Leefomgeving, en later ondergebracht in het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet. De Kamers zijn hierbij slechts op zeer grote afstand betrokken geweest. Het idee dat een gebruiker door het noemen van een voorgenomen activiteit met een klik op de kaart zou kunnen zien welke regels op die activiteit van toepassing zijn, klinkt goed. Maar die klikgedachte is wel de oorzaak van keuzes die zijn gemaakt voor de standaarden voor omgevingsdocumenten met regels. Die regels moeten gelden voor activiteiten en gebieden die op een kaart kunnen worden getoond. Dit is een veel ingewikkelder benadering dan onder het bestaande standaard-IMRO (Informatiemodel Ruimtelijke Ordening) is vereist. Van die standaard wordt dan ook afscheid genomen, hoewel die zijn nut heeft bewezen en stabiel is. Bovendien is er zoets moois als de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen op gebaseerd, waar iedereen goed mee heeft leren werken en die ervoor zorgt dat alle bestemmingsplannen er door het hele land op dezelfde manier uitzien en op dezelfde manier kunnen worden geraadpleegd. Van die verplichte standaardisering blijft onder de nieuwe benadering niet veel meer over, aldus Struiksma. Invoering van de Omgevingswet is vragen om moeilijkheden zoals we die in bestuurlijk Nederland nog nooit hebben gezien. ‘Aflazen dus.’

6.3.7 PP van Co Verdaas, dijkgraaf Waterschap Rivierenland en hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

‘In deze fase kan ik als dijkgraaf enkel aangeven dat ik achter de opvatting van de UvW sta. Ik ga er vanuit dat die bij u en de leden vd EK bekend is.’

6.3.8 PP van Symone de Bruin, gemeente Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn is positief; de Omgevingswet heeft vele voordelen, en opnieuw uitstel zou desastreus kunnen zijn. Stel alleen uit als het echt niet anders kan, en maak daar geen politieke, maar een technische beoordeling van. Daarbij zijn voor Apeldoorn de duidelijkheid voor de gebruiker, versnelling van de woningbouw en een werkend digitaal stelsel – inclusief de eigen software – de doorslaggevende criteria.

Verstedelijking/woningbouw, energietransitie en het Nationaal Programma Landelijk Gebied/stikstofdossier vragen nu om primaire aandacht. De Omgevingswet is niet langer on top of mind, maar gevoelsmatig eerder verworpen tot een technische exercitie die we ‘ook nog moeten doen’. Desalniettemin blijft deze broodnodig. Apeldoorn acht duidelijkheid over de inwerkingtreding van de Omgevingswet van cruciaal belang. Op basis van de nu beschikbare informatie heeft Apeldoorn er vertrouwen in dat de Omgevingswet per 1 januari 2024 kan

worden ingevoerd. ‘Kies er daarom voor om de wet per die datum in werking te laten treden, en houd daar vervolgens ook aan vast.’

6.3.9 PP van de gemeente Oude IJsselstreek

De gemeente Oude IJsselstreek stelt, evenals 70% van de gemeenten in Nederland, niet zelf haar bestemmingsplannen op. Daarvoor werkt zij intensief samen met stedenbouwkundige bureaus. De vergunningverlening op het gebied van de algemene plaatselijke verordening (APV), bouwen en ruimtelijke ordening voert de gemeente wel zelf uit, terwijl de vergunningverlening op het gebied van milieu door de Omgevingsdienst Achterhoek wordt uitgevoerd.

Het herzien en samenvoegen van de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen, milieu (zoals geluid, geur, externe veiligheid, bodem), grondzaken en natuur in de Omgevingswet is niet te vergelijken met de invoering van het Activiteitenbesluit milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Verwacht wordt dat er zeker vijf jaar nodig is om op een vergelijkbaar kennisniveau als nu te komen. De druk op de gemeente is door de krapte op de arbeidsmarkt en de opgaven op het vlak van bijvoorbeeld energie, klimaat en woningbouw erg groot. Deze combinatie gaat leiden tot vertraging in de uitvoering van de opgaven die op ons afkomen. Ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) baart de gemeente grote zorgen.

Als inwoners via de ‘prik op de kaart’ de regels zoeken die voor hun perceel van toepassing zijn, komen zij terecht in een doolhof van regels, die wellicht wel of niet op hun perceel van toepassing zijn. De toepasbare regels zoals de vergunningencheck, die antwoord moeten geven op hun vraag of zij een activiteit mogen uitvoeren of daar een vergunning voor nodig hebben, werken ook niet naar behoren. Een simpele aanvraag voor het bouwen van een kleine aanbouw met het kappen van een boom levert heel veel vragen van verschillende overheden op en die leiden tot de weinig zeggende conclusie: ‘U moet contact opnemen met uw gemeente.’

De combinatie van een gebrekkige raadpleegbaarheid van regels op de kaart en de (nog) beperkte werking van de toepasbare regels vormt een belemmering voor het nu al kunnen innemen van een standpunt op de vraag of de Omgevingswet per 1 januari 2024 uitvoerbaar gaat zijn. Een wetgevingsoperatie van deze omvang kan, als men het dienstverleningsniveau op peil wil houden en de verbeterdoelen van de Omgevingswet wil nastreven, niet zonder een goed werkend DSO. Het is te betreuren dat dit standpunt – dat in aanvang door eenieder werd ingenomen – langzaam heeft plaatsgemaakt voor het adagium: ‘Het hoeft niet af te zijn om er klaar voor te zijn.’

Op basis van eerdergenoemde stelt de gemeente zich op het standpunt dat – voordat er over een datum kan worden gesproken – eerst de werking van het DSO uitvoerig

is getest. Ook moet uit de testrapportage blijken dat het DSO in voldoende mate functioneert, zodat de ambtelijke organisatie zich dan met name kan focussen op de inhoud van de wetswijziging en zich in mindere mate zorgen hoeft te maken over de technische gebreken van het DSO.

6.3.10PP van Ruben Vlaander, Omgevingsdiensten Nederland/Omgevingsdienst Arnhem

Omgevingsdiensten Nederland (ODNL) benadrukken de noodzaak van duidelijkheid over de datum van inwerkingtreding. Als de invoeringsdatum 1 januari 2024 blijft, kan worden doorgegaan met de interne voorbereidingen en het opnieuw motiveren van medewerkers. Aandacht wordt gevraagd voor vier zorgpunten:

1. De impact van de Omgevingswet is groot; het is gewenst dat het Ministerie van BZK gedurende een periode van drie tot vier jaar de omgevingsdiensten ondersteunt om de Omgevingswet goed in de vingers te krijgen.
2. Er verandert veel met de invoering van de Omgevingswet en dit zal zeker een periode zijn weerslag hebben op de kwaliteit van de dienstverlening.
3. Het DSO is nieuw en daarmee kwetsbaar in gebruik voor zowel de aanvragers (initiatiefnemers) als de behandelaars (vergunningverleners). Het DSO betekent dat we in het begin zeker tegen onvolkomenheden en fouten zullen aanlopen.
4. Uitstel van de Wkb. Het gelijktijdig van kracht worden van de Omgevingswet en de Wkb zorgt voor extra druk op gemeenten en omgevingsdiensten. Invoering van de Wkb op 1 januari 2024 staat ook op gespannen voet met andere belangrijke dossiers, waaronder de woningbouwopgave.

6.3.11PP van Natuur & Milieu en Natuurmonumenten

Een gebrekkig DSO zorgt ervoor dat invoering op 1 januari 2024 grote risico's meebrengt voor de natuur en de rechtsbescherming voor burgers. Gevraagd wordt om de invoering van de Omgevingswet fundamenteel te heroverwegen. Experts, wetenschappers en professionals uit het veld waarschuwen al jaren voor een wet die zo complex is geworden dat deze onuitvoerbaar en voor burgers onbegrijpelijk is. Daar komt bij dat er nog steeds problemen zijn met het DSO en dat bij veel overheden expertise ontbreekt. Er ontstaan grote problemen bij de uitvoering van de Omgevingswet, die zowel de overheid als de burgers, bedrijven en natuur schade kunnen toebrengen. Het niettemin invoeren van de Omgevingswet per 1 januari 2024 getuigt van een gebrek aan realisme. Hoewel de Omgevingswet voor sommigen misschien 'too big to fail' lijkt, is invoering van deze wet – in weerwil van alle waarschuwingen uit het veld – gedoemd 'to fail big'.

6.3.12PP van de Raad voor de rechtspraak

De Rechtspraak benadrukt dat de eerstelijns bestuursrechtspraak géén beroepen over de vaststelling van omgevingsplannen behandelt. Deze zaken worden door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandeld. Mogelijk stelt de Afdeling bestuursrechtspraak

andere of meer eisen aan de raadpleegbaarheid dan de Rechtspraak. Op dit moment zijn ongeveer negentig rechters en gerechtsjuristen opgeleid in de Omgevingswet met een basiscursus en verdiepingscursussen. De Rechtspraak heeft voldoende opgeleide mensen om de eerste zaken na inwerkingtreding van de Omgevingswet tijdig te kunnen behandelen. Nog eens ongeveer honderd rechters en gerechtsjuristen zullen een opleiding volgen direct na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De Rechtspraak stelt een vijftal extra randvoorwaarden aan de raadpleegbaarheid om zaken te kunnen behandelen:

1. De bestuursrechter moet de mogelijkheid hebben om in een gebied of op een bepaalde plek op de kaart snel verschillende functies of aanduidingen van een omgevingsplan te bekijken.
2. De bestuursrechter toetst een besluit ex tunc en dient daartoe te kunnen 'tijdreizen' naar een of meerdere momenten in het verleden.
3. Op grond van de Awb moet het bestuursorgaan in iedere zaak de op de zaak betrekking hebbende stukken naar de rechtbank zenden. Daarvoor zou de mogelijkheid moeten bestaan om een handige webblink te sturen naar informatie in het DSO om de relevante regels snel en eenvoudig te ontsluiten en alle partijen in een zaak snel toegang te kunnen bieden tot deze informatie.
4. De viewer document en kaart (VDK) moet met een gewone computer en standaard webbrowser kunnen worden gebruikt.
5. Er moet een eenvoudige koppeling zijn met het gepubliceerde besluit in de Landelijke voorziening bekendmaking en beschikbaarstellen (LVBB).

De meest recent getoonde versie van de VDK lijkt te voldoen aan deze randvoorwaarden. Wel adviseert de Rechtspraak om nog meer aandacht te besteden aan de gebruikersvriendelijkheid van het systeem voor burgers.

6.3.13PP van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

De Afdeling bestuursrechtspraak behandelt als hoogste algemene bestuursrechter binnen het omgevingsrecht de hoger beroepen tegen uitspraken van de diverse rechtbanken in Nederland. Dat betreft in de meeste gevallen zaken over vergunningen en over handhavingsbesluiten. Onder de Omgevingswet kan rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak worden ingesteld, onder meer tegen een (wijziging van een) gemeentelijk omgevingsplan. De Afdeling bestuursrechtspraak onderschrijft de bevindingen, kanttekeningen en conclusies van de Rechtspraak grotendeels, maar brengt een aanvulling en nuancering aan.

Noodzakelijk is een directe, kenbare verwerking in het DSO van de wijzigingen in het omgevingsplan die een gevolg zijn van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak. Daarvoor bestaat (nog) geen oplossing. Burgers en overheden, maar ook de rechtbanken die om-

gevingsvergunningen toetsen aan omgevingsplannen, moeten erop kunnen vertrouwen dat het DSO en de daarbij behorende viewers een volledige en juiste weergave geven van wat rechtens is. De andere grote zorg betreft de vraag of er bij inwerkingtreding een voldoende gebruiksvriendelijk, robuust DSO-systeem zal 'staan', waarmee zowel de rechtzoekende burger als de betrokken overheden en de bestuursrechters op een adequate manier kunnen werken. Er moet zorg voor worden gedragen dat het DSO ruim voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, bijvoorbeeld zes maanden daarvoor, beschikt over de functies die voor de bestuursrechtsspraak voorwaarde zijn om te kunnen oordelen over (hoger) beroepen, zodat voldoende tijd resteert om het systeem gedegen te testen.

6.3.14PP van VNO-NCW en MKB-Nederland

VNO-NCW en MKB-Nederland verwachten dat inwerkingtreding op 1 januari 2024 voldoende voorbereidingstijd zal geven. Daarvoor is cruciaal dat bedrijven in het eerste kwartaal van 2023 duidelijkheid hebben over de inwerkingtredingsdatum. Niet onbelangrijk is overigens dat verreweg de meeste bedrijven op de datum van inwerkingtreding nog geen gebruik zullen hoeven maken van het DSO. Dat is het gevolg van het overgangsrecht, dat ervoor zorgt dat bedrijven hun omgevingsvergunningen behouden, meldingen niet opnieuw hoeven te doen en geen nieuwe maatregelen hoeven te nemen om te voldoen aan de algemene regels, die nu in het Activiteitenbesluit milieubeheer staan en straks in het Besluit activiteiten leefomgeving en – via de bruidsschat – het omgevingsplan. Het bedrijfsleven staat nog steeds pal achter de Omgevingswet. Deze wet is met het oog op duurzame ontwikkeling gericht op het in onderlinge samenhang beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze duurzame en samenhangende benadering is noodzakelijk om de energietransitie, de klimaatadaptatie, de woningbouwopgave en de bescherming van onze natuur en gezondheid effectief te kunnen aanpakken samen met het bieden van ruimte aan economische ontwikkeling. Dat gaat beter met het samenhangende kader van de Omgevingswet dan met de huidige tientallen omgevingswetten en honderden uitvoeringsregels, die elk over verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving gaan, veelal zonder samenhang. Een integrale benadering vanaf het begin van deze opgaven betekent ook een grotere voorspelbaarheid voor initiatiefnemers van onder meer woningbouwprojecten of nieuwe bedrijfsterreinen.

6.3.15PP van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVR) begrijpt dat na jarenlang gepalaver, uitstel en onduidelijkheid of digitale systemen op orde zijn voor de nieuwe Omgevingswet, er een bestuurlijke urgentie is om door te pakken. Maar de softwarevraagstukken die met de invoering samenhangen, zijn nog lang niet opgelost, en er is een gebrek aan menskracht bij gemeenten op dit cruciale deel van de inzet. Verwezen wordt naar de wens van veel gemeenten die vorige zomer tijdens het VNG

Jaarcongres hebben aangegeven dat het wellicht verstandiger is om een ruime voorbereidingstijd te nemen, van bijvoorbeeld drie jaar, in plaats van met stoom en kokend water systeembouwers te dwingen in een race tegen de klok een goed werkend digitaal systeem voor de nieuwe Omgevingswet te bouwen. Als ondanks alle optimisme de systemen straks toch niet werken, worden de inwoners de dupe van bestuurlijke daadkracht. 'Laat de Omgevingswet geen nieuw voorbeeld worden van bestuurlijke daadkracht en Haagse werkelijkheden die geen oog hebben voor hoe inwoners straks door de werking van onvolledige systemen in de problemen komen.'

6.3.16PP van de heer H.A.J. Gierveld

De regeling van het projectbesluit was opgenomen in het oorspronkelijk voorstel voor de Omgevingswet, maar werd ingrijpend gewijzigd door de Invoeringswet. Voor een goed begrip van de projectbesluitvormingsprocedure en de effectiviteit daarvan is het nuttig om ook relevante artikelen in de algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en de Omgevingsregeling te kennen. De rol van het parlement bij de behandeling van AMvB's en de vele wijzigingsbesluiten en de ministeriële regeling en de vele wijzigingen daarvan is echter klein respectievelijk afwezig. Het verzoek van de minister om alleen maar te debatteren over de datum van inwerkingtreding omdat de wet al in 2016 is aangenomen, maakt dat alle sindsdien doorgevoerde wijzigingen en aanpassingen blijkbaar geen rol mogen spelen. Juist een integrale beoordeling van die wijzigingen en aanpassingen is echter nodig om tot het oordeel te komen dat de wet ten aanzien van het projectbesluit onuitvoerbaar is.

O Nederland, let op u saeck. De gedachte van de minister, we zetten geen punt maar een komma, miskent de keerzijde van de inwerkingtreding: het onherroepelijk afscheid van het gedurende een halve eeuw zorgvuldig opgebouwde omgevingsrecht. Er wordt wel degelijk een punt gezet.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn we de Wet ruimtelijke ordening kwijt, beschikken we niet meer over de uiterst effectieve Tracéwet en verdwijnt de mooiste en enige integrale wet ooit – de Waterwet – in de prullenbak. De jurisprudentie kan bij het oud papier en de bestuursrechter mag opnieuw het wiel gaan uitvinden. Het is gewenst om bij de stemming over de inwerkingtreding van het nieuwe omgevingsrecht ook stil te staan bij deze gevolgen van de inwerkingtreding en in het bijzonder bij het 'archiveren' van het positieve omgevingsrecht.

Tot op de dag van vandaag ontbreekt de door de Afdeling advisering van de Raad van State (2012) gevraagde probleemanalyse. Volgens minister De Jonge is de Omgevingswet nodig voor de aanpak van de energietransitie, de klimaatadaptatie, de stikstofcrisis en de woningbouwopgave. Geen van alle werden door de regering in 2014 genoemd als reden voor de Omgevingswet. Van een wet die niet geschreven is als oplossing voor die problemen mag niet worden verwacht dat zij *medicamentum*

gratia probatum zal zijn. Met het in de wind slaan van het andere advies van de Raad van State (2012) om de wetgevingsoperatie gefaseerd aan te pakken zullen de gevolgen van de wet voor heel veel niet-gedachte verrassingen zorgen. Het negeren van dat advies levert een constructiefout op die niet met herhaald uitstel is te repareren.

6.4 De betekenis en de rol van de PP's in het debat van 7 maart 2023

Al eerder is deskundigen gevraagd een PP in te leveren. Zowel voor de deskundigenbijeenkomst op 30 november 2021 over 'een goed werkend Digitaal Stelsel Omgevingswet' als voor die van 21 december 2021 over 'Omgevingswet: de stand van de uitvoering'.²⁵ Tijdens die deskundigenbijeenkomsten zijn de indieners in de gelegenheid gesteld om een toelichting te geven en konden senatoren vragen stellen. Van die bijeenkomsten zijn verslagen gemaakt.²⁶

De recente PP's zijn gevraagd door de EK-commissies, maar voor de bespreking daarvan zijn dit keer geen deskundigenbijeenkomsten georganiseerd. Slechts enkele van de PP's kwamen aan bod tijdens het plenaire debat op 7 maart. Door de senatoren werd aandacht gevraagd voor de verschillende PP's. De minister ging op enkele papers in.²⁷ De meeste aandacht ging uit naar het ongevraagde PP van de Afdeling bestuursrechtspraak; de minister zegde tijdige toezending van een brief toe, zodat deze meegenomen zou kunnen worden bij de stemmingen.²⁸

In reactie op de PP van de omgevingsdiensten – zie paragraaf 6.3.10 – zegde de minister toe dat gedurende vijf jaar na inwerkingtreding ondersteuning zal plaatsvinden. De minister vond uitstel van de Wkb niet wenselijk en stelde dat niemand dat eigenlijk wil. Uitstel van de Wkb was bovendien niet mogelijk omdat zij dan losgeknipt moet worden uit de Omgevingswet. Dat vergt een enorm ingewikkeld wetgevingstraject, waarvoor geen tijd is. De minister stelde dat uitstel van de Wkb uitstel van de Omgevingswet betekende.

In reactie op de PP van de natuurorganisaties – zie paragraaf 6.3.11 – antwoordde de minister dat hij geen gevaar voor vermindering van de controlemogelijkheden van provincies op natuur of verslechtering van natuurbescherming ziet.

In reactie op de PP van de gemeente Oude IJsselstreek – zie paragraaf 6.3.9 – merkt de minister op dat deze gemeente altijd kritisch is geweest op de Omgevingswet. Hij meldt dat ook deze gemeente ondersteund wordt vanuit het ministerie, maar ook dat de regio en de om-

gevingsdienst van deze gemeente zich niet kunnen vinden in de PP van de gemeente en ook niet hebben meegetekend. Wel ziet de minister een duidelijk signaal, spreekt uit dat het niet zo is alsof deze gemeente helemaal in haar eentje staat, en dat er meer gemeenten zijn die erg opzien tegen de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In reactie op de PP van Koopmans – zie paragraaf 6.3.1 – stelt de minister dat de viewer zal werken. Het is niet gebleken dat die niet goed werkt. Het door Koopmans geschetste scenario na inwerkingtreding van de Omgevingswet beschouwt de minister niet als een realistisch scenario.

In reactie op de PP over het projectbesluit – zie paragraaf 6.3.16 – stelt de minister dat het samenbrengen en het harmoniseren van verschillende projectbesluiten ervoor zorgen dat er één winning team wordt gesmeed door er één projectbesluit van te maken. De minister ziet het projectbesluit niet als onuitvoerbaar en ook zijn wetgevingsjuristen delen die opvatting niet. Zijns inziens heeft de EK met grote meerderheid de opdracht gegeven om het op deze manier te organiseren. Het heeft dan ook geen zin om daar nog een uitgebreid dispuut over te voeren.

Op verschillende momenten in het debat reageert de minister op de PP van KennisLab, zie paragraaf 6.3.3. Over de regie stelt de minister dat die ene regisseur de rijksoverheid is, die ook na de inwerkingtreding de regie voert op alle facetten van het DSO: het beheer, de afbouw, de doorontwikkeling en de uitbouw. Daartoe is de Tactische Beheer Organisatie ingericht en daarvoor zijn de standaarden belegd bij Geonovum en de publicatie bij KOOP. De MVRO voert de regie. Over de vraag of het verstandiger is om maar met één softwareleverancier of -pakket te werken, antwoordt de minister dat daarvoor bewust niet gekozen is en dat die keuze ook wel begrijpelijk is, omdat het aan marktpartijen moet worden overgelaten om op basis van ontwikkelde standaarden software te ontwerpen. Zo is ook deze keuze gemaakt; ook omdat er bij de verschillende overheden natuurlijk ook al verschillende softwareleveranciers werkzaam waren. De samenloop als er gelijktijdig meerdere wijzigingen van een omgevingsplan worden voorbereid en in procedure zijn, ziet de minister als inherent aan het werken met één omgevingsplan. Gemeenten kunnen diverse maatregelen nemen om samenloop bij parallelle wijzigingen van omgevingsplannen beheersbaar te maken: rekening houden met de samenloop in het werkproces, een coördinator aanstellen, kleine wijzigingen samenvoegen in een zogenaamd veegplan en wijzigingen opnemen in een apart deel van het omgevingsplan. De minister ziet geen onoplosbare problemen.

25 Op dat moment was er slechts een voornemen om de Omgevingswet met ingang van 1 juli 2022 in werking te laten treden. Op 24 februari 2022 werd de datum van 1 januari 2023 genoemd, Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DI.

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

27 Kamerstukken I 2022/23, nr. 21, items 3 en 9 (verslag).

28 Zie par. 6.5.

6.5 De brief van de MVRO naar aanleiding van de PP van de Afdeling bestuursrechtspraak

In zijn brief van 10 maart, toegezegd tijdens het debat op 7 maart, gaat de minister in op het ongevraagde PP van de Afdeling bestuursrechtspraak.²⁹

Naar aanleiding van de eis dat het omgevingsplan goed raadpleegbaar moet zijn, schrijft de minister dat niet vergeten moet worden dat het huidige stelsel een versnipperd beeld geeft. Waarmee goed ingevoerde professionals zich kunnen redden, maar de burgers niet. De minister stelt dat in de huidige versnippering onvoldoende sprake is van een goede, inzichtelijke en samenhangende raadpleegbaarheid van regelgeving, gevolgd door de stelling dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de overgangsfase start waarin uiteindelijk wel alle bovenstaande losse regelingen samenhangend worden gebundeld in één omgevingsplan: een belangrijke stap naar een betere en inzichtelijke raadpleegbaarheid van het omgevingsplan.

De minister is het eens met de Afdeling dat een goed werkende viewer in het digitale stelsel essentieel is voor een goede raadpleegbaarheid van het omgevingsplan. Daartoe is naast de viewer Regels op de Kaart een extra viewer in de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) ontwikkeld, die momenteel getest wordt en verder doorontwikkeld. De nieuwe documentviewer biedt goede zoekfuncties en maakt ook het tijdreizen mogelijk. De minister zegt toe ervoor te zorgen dat ook burgers expliciet worden meegenomen, zodat zij deze viewer goed kunnen gebruiken in het kader van inspraak, bezwaar en eventueel beroep.

De minister onderkent het gevaar van het ontstaan van ‘witte vlekken’ bij vernietiging van een omgevingsplan. In de nieuwe opzet van het omgevingsplan, waarin wordt gewerkt met een geconsolideerde regeling, zal dit veranderen. In een gewijzigd omgevingsplan zal uitdrukkelijk moeten worden bepaald of, en zo ja, welke regels geheel of gedeeltelijk komen te vervallen. Witte vlekken kunnen ontstaan als de Afdeling vervolgens alleen een onderdeel waarin nieuwe regels worden toegevoegd, vernietigt en niet tegelijk ook het onderdeel waarmee bestaande regels worden geschrapt. Dan ontstaat een ongewenst regelvacuüm. Daartoe wil de minister overleggen met de Afdeling en de bestuurlijke partners.

Ook ten aanzien van de verwerking van uitspraken in de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan wil de minister met de Afdeling overleggen, bijvoorbeeld over de wenselijkheid van een automatische koppeling tussen de websites van de Afdeling, de Rechtspraak en het DSO-LV. Op die manier kunnen gepubliceerde uitspraken van de Afdeling mogelijk direct benaderbaar worden vanuit het DSO-LV. Overigens stelt de minister dat de taak van de gemeenten om een uitspraak van de Afdeling zo spoedig mogelijk en op een correcte wijze te ver-

werken in de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan op zich niet verandert als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het goed en correct kunnen verwerken van gerechtelijke uitspraken maakt wel onderdeel uit van de lopende voorbereidingen en ontwikkelingen binnen gemeenten en softwareleveranciers.

De minister deelt het pleidooi van de Afdeling dat partijen die tegen besluitvorming wensen op te komen op een laagdrempelige en gebruiksvriendelijke manier hun rechten moeten kunnen afleiden uit het DSO. De Afdeling betwijfelt of aan deze voorwaarden wordt voldaan en vermoedt dat er nog geen gebruikerstesten met burgers en hun vertegenwoordigers (advocaten en rechtsbijstandverleners) hebben plaatsgevonden. De minister antwoordt dat regelmatig met gebruiksgroepen onderdelen van het DSO-LV worden getoetst en daarmee wordt doorgegaan om te zorgen dat het systeem voldoende robuust is. De Afdeling wilde graag (ruim) voor inwerkingtreding – zij noemde in haar PP een halfjaar – het DSO uitvoerig gaan testen. De minister antwoordt dat de basis van het DSO stabiel aanwezig en werkbaar is gebleken en nodigt de Afdeling uit om gedurende dit jaar het stelsel te blijven beproeven en hiermee te blijven oefenen. De brief eindigt met de conclusie van de minister dat hij de conclusie van de Afdeling deelt dat er grote vooruitgang is geboekt, en hij hoopt dat met zijn brief de nog bij de EK openstaande vragen afdoende zijn beantwoord.

7 De stemming over de moties en de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet

7.1 De motie Kluit c.s. (33 118, EY)

Senator Raven van de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF) legde een stemverklaring af. Hij verklaarde dat het tegen zijn democratisch rechtsgevoel inging om na meer dan tien jaar voorbereiding, één dag voor de provinciale verkiezingen, een onomkeerbaar besluit te nemen over de vaststelling van de Omgevingswet. Hij zei tegen het voorstel tot invoering van de Omgevingswet te zullen stemmen en moties namens de OSF te zullen steunen.

De motie Kluit c.s. over het maken van een integraal financieel beeld voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten werd aangenomen. De leden van de fracties van de OSF, Fractie-Nanninga, de PvdA, GroenLinks, D66, de SP, de PvdD, Fractie-Otten, de SGP, de Christen-Unie, het CDA, de VVD, 50PLUS, FVD en Fractie-Frentrop stemden voor de motie en de leden van de fractie van de PVV tegen.

²⁹ Kamerstukken I 2022/23, 33 118, FF.

7.2 De motie Kluit c.s. (33 118, EZ)

Senator Klip-Martin legde een stemverklaring af namens de fracties van de VVD, het CDA en de ChristenUnie. Door de toelichting en inkadering dat het ging om kaderstellende ruimtelijke visies en plannen van gemeenten met wezenlijke milieueffecten, en niet om projecten en projectbesluiten, konden de drie fracties de motie ondersteunen.

De motie Kluit c.s. over de gemeentelijke milieueffectrapportages werd aangenomen. De leden van de fracties van de OSF, de PvdA, GroenLinks, D66, de SP, de PvdD, de SGP, de ChristenUnie, het CDA, de VVD en 50PLUS stemden voor deze motie en de leden van de fracties van Fractie-Nanninga, Fractie-Otten, de PVV, FVD en Fractie-Frentrop tegen.

7.3 De motie Janssen c.s. (33 118, FA)

De motie Janssen c.s. over het minimaal voldoen van alle betreffende websites aan de norm Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1 voor inwerkingtreding van de Omgevingswet werd met algemene stemmen aangenomen.

7.4 De motie Moonen c.s. (33 118, FB)

De motie Moonen c.s. over het bevorderen van participatie werd aangenomen. De leden van de fracties van de OSF, Fractie-Nanninga, de PvdA, GroenLinks, D66, de SP, de PvdD, Fractie-Otten, de SGP, de ChristenUnie, het CDA, de VVD, 50PLUS, FVD en Fractie-Frentrop stemden voor deze motie en de leden van de fractie van de PVV tegen.

7.5 De motie Van Dijk c.s. (33 118, FC)

Senator Verkerk van de fractie van de ChristenUnie legde een stemverklaring af. Hij wilde de motie interpreteren vanuit het rapport-Remkes, dat wil zeggen dat zij de doelstellingen voor 2030 willen overwegen vanuit de weegmomenten die in 2025 en 2028 zijn voorgesteld, en vanuit dat oogpunt voor de motie stemmen.

De motie Van Dijk c.s. over het afstemmen van de stikstofopgave en energietransitie op de uitvoeringskracht van decentrale overheden werd verworpen. De leden van de fracties van de OSF, Fractie-Nanninga, Fractie-Otten, de SGP, de ChristenUnie, het CDA, FVD en Fractie-Frentrop stemden voor de motie en de leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks, D66, de SP, de PvdD, de PVV, de VVD en 50PLUS tegen.

7.6 De motie Nicolai c.s. (33 118, FE)

De motie Nicolai c.s. over het compenseren van lagere overheden in verband met onvolkomenheden in het DSO werd verworpen. De leden van de fracties van de OSF, Fractie-Nanninga, de PvdA, GroenLinks, de SP, de PvdD, Fractie-Otten, FVD en Fractie-Frentrop stemden voor de (gewijzigde) motie en de leden van de fracties van D66, de PVV, de SGP, de ChristenUnie, het CDA, de VVD en 50PLUS tegen.

7.7 De stemming over de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet

De stemming in verband met het conceptbesluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet (33 118, EU) geschiedde hoofdelijk. Enkele senatoren legden een stemverklaring af.

Senator Dessing (FVD) benadrukte dat de FVD een inhoudelijke, geen politieke afweging heeft gemaakt. Op basis van de toezegging die gedaan is in het debat zullen de leden van de fractie van de FVD voor stemmen.

Senator Moonen (D66) stelde vast dat er nog steeds noodzakelijke verbeteringen nodig zijn. D66 heeft de afweging gemaakt dat het verantwoord is om nu groen licht te geven, mede gelet op de dringende bestuurlijke wens vanuit de gemeenten, provincies en waterschappen om tot invoering over te gaan per 1 januari 2024.

Senator Verkerk (ChristenUnie) verklaarde dat zijn fractie de dringende wens heeft gehoord van verschillende gezagen en partners als het bedrijfsleven en het MKB om akkoord te gaan met de voorgestelde datum, zodat er voldoende voorbereidingstijd zal zijn.

Senator Kluit (GroenLinks) noemde rapporten over de gevolgen van bestuurlijke daadkracht voor de burgers in Nederland, waarin nadrukkelijk naar voren komt dat er meer aandacht moet worden besteed aan de uitvoeringspraktijk. De zorgen over het digitale stelsel en de complexiteit van de wetgeving zijn niet weggenomen. De leden van GroenLinks zullen tegenstemmen.

Senator Fiers (PvdA) kondigde aan dat haar fractie tegen de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 ging stemmen. Een onafhankelijk oordeel over een betrouwbaar en stabiel DSO ontbreekt, de signalen uit de uitvoeringspraktijk zijn omvangrijk en alarmerend en de Afdeling bestuursrechtspraak heeft grote zorgen. De potentiële impact op de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burgers is groot.

Senator Janssen (SP) achtte invoering per 1 januari 2024 onverantwoord. De vergunningverlening in Nederland bevindt zich op dit moment in een juridisch moeras. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft tot tweemaal toe gewaarschuwd dat dat moeras nog verder verdiept zal worden als de Omgevingswet per 1 januari 2024 ingevoerd zal worden.

Senator Nicolai (PvdD) kondigde eveneens aan dat zijn fractieleden tegen de invoering zouden stemmen. Hij sprak van een onwerkbaar wetgevingsbom die wordt losgelaten. Het digitale stelsel deugt van geen kanten, waarbij hij verwees naar de kritiek van de Afdeling bestuursrechtspraak. Hij voorzag dat de boel ging vastlopen.

Senator Otten (Fractie-Otten) onderbouwde zijn tegenstem met de stelling dat het oordeel over de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Omgevingswet achterwege is gebleven. De wet is niet uit-

voerbaar, het DSO-systeem werkt niet, en de niet-handhaafbaarheid brengt de rechtszekerheid in het geding. Hij voorzag dat de bouw zal stilvallen en sprak van een onverantwoordelijke sprong in het duister.

Senator Van Rooijen (50PLUS) verklaarde dat de EK als hoofdtaak heeft om te kijken naar de uitvoerbaarheid en de juridische rechtmatigheid. De fractie zal tegenstemmen, omdat de wet op dit moment niet uitvoerbaar is.

Het conceptbesluit – 1 januari 2024 als datum van inwerkingtreding – werd met 41 stemmen voor en 29 stemmen tegen aangenomen. Vertaald naar de fracties hebben Fractie-Nanninga, D66, ChristenUnie, SGP, CDA, VVD, FVD en Fractie-Frentrop voorgestemd en hebben de fracties OSF, PvdA, GroenLinks, SP, PvdD, Fractie-Otten, PVV en 50PLUS tegengestemd.

7.8 Publicaties in Staatsblad en Staatscourant

Op 22 maart verschijnt in het Staatsblad het besluit van 20 maart 2023 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet.³⁰

Het eerste technisch KB (besluit van 5 april) verscheen 7 april in het Staatsblad.³¹ Via een tweede technisch KB zal erin worden voorzien dat op 1 januari 2024 ook de (onderdelen van de) wetten en AMvB's in werking treden die na 15 maart 2023 en tot ongeveer drie maanden voor de inwerkingtreding bekend zijn gemaakt.

Het (eerste) ministeriële besluit dat voorziet in de inwerkingtreding van de met de Omgevingswet verband houdende ministeriële regelingen per 1 januari 2024 werd op 19 april 2023 gepubliceerd in de Staatscourant.³² Te zijner tijd volgt een tweede ministerieel besluit dat voorziet in de inwerkingtreding van de (onderdelen van de) ministeriële regelingen die na 15 maart 2023 en tot ongeveer drie maanden voor inwerkingtreding bekend zijn gemaakt.

In het KB van 10 juli 2023 zijn enkele tijdstippen vastgesteld waarvan in omgevingswetregelgeving is aangekondigd dat deze bij KB worden bepaald.³³ Daarin is vastgelegd dat waterschappen uiterlijk op 1 januari 2026 moeten beschikken over een waterschapsverordening en dat gemeenten uiterlijk op 1 januari 2027 een omgevingsvisie en uiterlijk op 1 januari 2032 een omgevingsplan moeten hebben dat aan alle wettelijke eisen voldoet.

8 Terugmelding uit vergadering van de EK-commissies van 21 maart 2023

Allereerst besluiten de commissies de opvolging van de Omgevingswet en de behandeling van moties en toezeggingen, monitoring en evaluatie bij (alleen) de commissie IWO te beleggen.

Verder wordt besloten om de brief van de MVRO van 28 februari 2023³⁴ voor kennisgeving aan te nemen en wordt de griffie gevraagd om een ambtelijke notitie waarin uiteen wordt gezet wat de consequenties en/of mogelijkheden zijn voor zowel de regering als de TK en de EK in het geval de in het inwerkingtredings-KB gemelde datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024) niet haalbaar blijkt te zijn.³⁵

De commissies besluiten om naar aanleiding van de brief van de MVRO met een reactie op de PP van de Raad van State over de inwerkingtreding van de Omgevingswet van 10 maart 2023 op 4 april 2023 gelegenheid te bieden voor het leveren van inbreng voor schriftelijk overleg.³⁶

9 De brief van 24 maart in antwoord op vragen TK-lid Bromet over de PP van de Afdeling bestuursrechtspraak

De vragen zijn ingezonden op 3 maart en beantwoord op 24 maart.³⁷ In zijn antwoorden verwijst de minister naar zijn brief van 10 maart en naar de PP van de Raad voor de rechtspraak. De minister geeft aan dat met de nieuwe VDK de gewenste inzichtelijke wijze van raadpleging van het omgevingsplan mogelijk wordt gemaakt en dat met beide viewers in de geconsolideerde versie van het omgevingsplan via de functionaliteit tijdreizen kan worden teruggegaan naar de versie van het omgevingsplan die gold op moment 'x'. De minister merkt op dat de Raad voor de rechtspraak in zijn PP geoordeeld heeft dat de manier waarop het integrale omgevingsplan en de onderliggende wijzigingsbesluiten geraadpleegd kunnen worden in DSO-LV voldoende is voor inwerkingtreding.

De zorg van de Afdeling bestuursrechtspraak dat het DSO nog geen oplossing biedt om haar uitspraken te

30 Stb. 2023, 89.

31 Stb. 2023, 113.

32 Stcrt. 2023, 11246.

33 Stb. 2023, 267.

34 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EW.

35 De ambtelijke notitie heb ik niet gevonden op de website van de Eerste Kamer.

36 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, FF.

37 De briefwisseling is niet als kamerstuk gepubliceerd, maar wel te vinden op de site van de Eerste Kamer onder nummer 33 118.

traceren en te raadplegen in het DSO, meent de minister te kunnen wegnemen. Na inwerkingtreding, omdat de afspraak nu is dat de standaarden tot inwerkingtreding niet wijzigen om het DSO als geheel zo stabiel mogelijk te houden, zal er een specifiek mutatiescenario komen voor het verwerken van gerechtelijke uitspraken.

De minister deelt de zorg van de Afdeling, dat allerm minst duidelijk is dat partijen die tegen besluitvorming wensen op te komen op een laagdrempelige en gebruiksvriendelijke wijze hun rechten moeten kunnen afleiden uit het DSO, niet. Er worden immers verbeteringen aangebracht in het DSO-LV en de burgers zullen expliciet worden meegenomen in het oefenen met de VDK.

De minister vindt dat de rechtbanken en de Afdeling in staat zijn om te kunnen testen en om vaardigheden op te bouwen met het DSO-LV, en is bereid om de Afdeling mee te nemen in de nog nodige aanpassingen. De wensen voor verbetering, waaraan wordt gewerkt, staan het oefenen niet in de weg.

10 Brief van 27 maart 2023

Als bijlage bij zijn brief stuurt de minister de maandrapportages Aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet van januari en februari 2023 toe en informeert hij het parlement over de oefenresultaten van het MKB met het DSO. Uit de maandrapportages blijkt dat (vrijwel) alle overheden (Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en omgevingsdiensten) een aanvraag of een melding kunnen ontvangen, omgevingswetbesluiten kunnen publiceren en vragenbomen kunnen registreren.³⁸

11 Korte terugmelding van de commissie IWO uit de vergadering van 4 april 2023

Inbreng voor nader schriftelijk overleg naar aanleiding van de brief van de MVRO van 10 maart 2023 met een reactie op de PP van de Raad van State over de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal worden geleverd door de fracties van GroenLinks (Kluit) en de PVV (Bezaan). De brief van de MVRO ter aanbieding van de maandrapportages Aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet, januari en februari 2023, wordt voor kennisgeving aangenomen.

12 Vragen over de brief van 10 maart 2023 over de PP van de Afdeling bestuursrechtspraak

Naar aanleiding van de brief van de MVRO van 10 maart 2023 wensten de leden van de fracties van GroenLinks en de PVV nog enkele aanvullende vragen te stellen. Dat is gedaan in de brief van 13 april. De MVRO heeft op 23 juni 2023 gereageerd.³⁹

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering of zij bereid was om de Afdeling bestuursrechtspraak vóór 1 juli 2023, zes maanden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, te vragen of zij inmiddels beschikt over de functies die voor de bestuursrechtspraak voorwaarde zijn om te kunnen oordelen over (hoger) beroepen, zodat voldoende tijd resteert om het systeem gedegen te testen. En om de Kamer hierover te informeren vóór het zomerreces. De minister reageerde met de mededeling dat er met de Afdeling in de afgelopen periode diverse overleggen zijn geweest in voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en afgesproken is om haar nog meer mee te nemen in de werking van beide viewers van het DSO-LV en het tijdreizen.

De leden van de fractie van de PVV vroegen hoe (snel) uitspraken in de geconsolideerde regeling worden verwerkt. De minister stelde dat het bevoegd gezag, net als nu, gehouden is aan de termijn die de Afdeling noemt in haar uitspraak, en dat hem geen signalen hebben bereikt dat gemeenten niet toegerust zijn op die taak. De minister zegt dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet gewerkt zal worden aan een speciaal mutatiescenario voor het makkelijker en sneller verwerken van uitspraken. De andere vragen van de leden van de PVV hebben betrekking op de wijze van het selecteren van de burgers om te oefenen met de viewers en de wijze waarop rekening wordt gehouden met scenario's waarin de werking van het DSO ernstig wordt belemmerd door omvangrijke technische problemen of internetcriminaliteit.

13 Procesbrief van 9 mei 2023

In deze procesbrief gaf de minister aan welke verdere stappen samen met de bestuurlijke partners en betrokken partijen zullen worden gezet.⁴⁰ De maandrapportages met aansluitcijfers van overheden op het DSO worden niet langer meer naar het parlement gestuurd, omdat de aansluitpercentages op de preomgeving inmiddels tussen de 99 en 100% liggen. De cijfers worden nog wel

38 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, FG.

39 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, FJ.

40 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, FH.

15 De brief van de MVRO van 30 juni met betrekking tot andere onderwerpen

De brief gaat naast het IFB (met verwijzing naar bijlage 2) ook in op de stand van zaken van het DSO (met verwijzing naar bijlagen 1, 3, 4 en 5). In bijlage 1 wordt ook ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet, onder andere de uitvoering van de op 14 maart aangenomen moties.

15.1 Overleg met Afdeling bestuursrechtspraak

De minister meldde dat de afstemmingsoverleggen met de Afdeling bestuursrechtspraak de afgelopen periode, mede naar aanleiding van de PP van de Afdeling, zijn geïntensiveerd en dat de Afdeling een belangrijke rol speelt in de begeleidingsgroep rondom de viewers die worden getest. Ook na inwerkingtreding zullen de viewers worden doorontwikkeld op basis van gebruikerservaringen. De functionaliteit tijdreizen is al enige tijd beschikbaar. In het DSO-LV is tijdreizen naar het verleden mogelijk. Dit is als eerste vorm van tijdreizen ontwikkeld, omdat dit voor de rechtspraak en de juridische uitvoeringspraktijk een essentiële functionaliteit is, hetgeen de Afdeling en de Raad voor de rechtspraak bevestigen, aldus de minister. De in IKT-3 geconstateerde bevindingen met betrekking tot het tijdreizen naar het verleden zijn opgelost en ook in IKT-4 succesvol getest. Het (beter kunnen) tijdreizen naar toekomstige omgevingsdocumenten is nog in ontwikkeling.

15.2 Motie Moonen c.s. (33 118, FB)

De minister meldde dat hij met de bestuurlijke partners onderzocht heeft of de ‘kennisgeving voornemen’ ook via het DSO-LV kan worden ontsloten. Het DSO-LV voorziet nu wel in het ontsluiten van – voor inspraak – vrijgegeven ontwerpregelingen en (definitief) vastgestelde regelingen. Het publiceren van de ‘kennisgeving voornemen’ is een eventueel aanvullende functionaliteit die niet voorzien is in de huidige uitbouw van het stelsel. Gelet op het voorgaande wordt de wens om de ‘kennisgeving voornemen’ via het DSO-LV landelijk te ontsluiten meegenomen in de toekomstige ontwikkeling van het DSO-LV. Een dergelijke ontwikkeling vraagt echter tijd en kost, op dit moment, schaarse ontwikkelcapaciteit. Om die reden wil de minister eerst op een later moment kijken naar de mogelijkheden om te voldoen aan de motie Moonen c.s.

15.3 Gebruiksvriendelijkheid van het Omgevingsloket

De minister benadrukte het belang van de goede digitale toegankelijkheid: ‘Iedereen moet kennis kunnen nemen van regels en plannen.’ Het Omgevingsloket is doorlopend in ontwikkeling. Aan de hand van gebruikerstests wordt er doorlopend aandacht besteed aan de digitale toegankelijkheid, begrijpelijkheid en gebruikersvriendelijkheid. Wel is het zo dat de informatie die via het loket wordt getoond, afkomstig is van bevoegde geza-

gen. Formuleert een bevoegd gezag besluiten in een voor burgers en bedrijven onbegrijpelijke taal, dan toont het Omgevingsloket dat ook. Het is daarom van groot belang dat alle bevoegde gezagen goed het aspect gebruikersvriendelijkheid in hun werkzaamheden blijven bewaken en bijvoorbeeld de formulieren voor vergunningaanvragen en meldingen op een voor burgers en bedrijven begrijpelijke wijze vormgeven. Dit vraagt om een lange adem en zal ook na 1 januari 2024 aandacht behoeven. Het Omgevingsloket zal nog niet aan iedereen meteen vanaf 1 januari 2024 een gebruiksvriendelijkere ervaring geven.

15.4 De motie Janssen c.s. (33 118, FA)

De motie Janssen c.s., inhoudende dat het DSO aan de eisen van niveau A en AA van de WCAG 2.1-norm moet voldoen, is met algemene stemmen aangenomen.

De minister schrijft dat bij het ontwerp van het DSO-LV rekening is gehouden met de criteria van de WCAG en dat door externe partijen regelmatig wordt onderzocht in hoeverre de digitale middelen voldoen aan de gestelde criteria. Toen in april 2023 een nieuwe WCAG-toets op het DSO-LV werd uitgevoerd, is daaruit niveau ‘B’ gekomen, wat betekent dat de toegankelijkheid onder controle is. Om te voldoen aan niveau A en AA moet nog een aantal bevindingen worden opgelost. De minister benadrukte dat WCAG generieke wetgeving is, geldt voor alle overheidswebsites, en dat de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de WCAG-normen op basis van de wet bij ieder bestuursorgaan afzonderlijk ligt.

16 De vergadering van de EK-commissie van 4 juli 2023

16.1 Korte terugmelding van de vergadering van 4 juli 2023

De commissie neemt kennis van de voortgangsbrief Omgevingswet van 30 juni 2023 en het IFB. Zij verzoekt de griffie na te gaan of de MVRO op 11 juli a.s. beschikbaar is voor een interpellatiedebat. Senator Kluit zal de Kamer op 11 juli verlof vragen voor een interpellatiedebat over dit onderwerp op diezelfde datum. De commissie besluit op 12 september 2023 gelegenheid te bieden voor het leveren van inbreng voor schriftelijk overleg naar aanleiding van de voortgangsbrief en daarbij ook het verslag van het schriftelijk overleg met de MVRO over de inwerkingtreding van de Omgevingswet te betrekken.⁴⁷

Op de agenda stonden ook de brieven van de MVRO aan de EK en de TK met een reactie op vragen over de PP van de Afdeling bestuursrechtspraak.⁴⁸

47 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, FJ.

48 Het is mij niet duidelijk of deze brieven opnieuw geagendeerd worden voor de agenda van 12 september, of dan en marge van de bespreking van het schriftelijk overleg van 23 juni aan bod komen.

16.2 Recht van interpellatie

Tijdens de vergadering van 4 oktober was er enige verwarring over het instrument. Dat is ook niet zo verwonderlijk in het geval van een zelden toegepast instrument (sinds 1945 zijn er dertig gehouden) en met tal van nieuwe Kamerleden die zich nog niet hebben verdiept in het Reglement van Orde van de EK (RvO). De griffier heeft dan een belangrijke voorlichtende rol en zal de Kamerleden hebben gewezen op art. 104 van het RvO. Daar staat dat het moet gaan om een onderwerp dat niet op de agenda van de Kamer of een van haar commissies staat. Het Kamerlid moet de Kamer verlof vragen en de Kamer moet verlof verlenen. Indien verlof wordt verleend, bepaalt de voorzitter de dag waarop de interpellatie wordt gehouden. Indien bij een interpellatie zeer veel spoed is vereist en de minister aanwezig is, kan de voorzitter besluiten dat de interpellatie dadelijk wordt gehouden.

Van het recht van interpellatie wordt zelden gebruik gemaakt. Het RvO laat zich niet uit of gestemd moet worden over het verlof. Dat is een enkele keer wel gebeurd. Op de website van de EK staat dat het gevraagde verlof bijna altijd wordt verleend. Als het gaat om het (niet) nakomen van aangenomen moties, is dat iets wat Kamerbreed, ongeacht politieke verhoudingen, serieus wordt genomen. Het interpellatiedebat is dan een goed middel om de minister nog eens aandacht te vragen voor de aangenomen moties. Omdat 11 juli de laatste vergadering van de EK plaatsvond, zou het debat dan ook dezelfde dag worden gehouden.

Uit de aantekeningen blijkt dat er toen rekening mee werd gehouden dat het verlof niet zou worden verleend. In dat geval zou de minister worden uitgenodigd om nadere inlichtingen te geven in de IWO-commissievergadering van 11 juli. Het grote voordeel van een interpellatiedebat echter is dat er moties kunnen worden ingediend en dat daarover (later op de avond) gestemd wordt.

17 Het interpellatiedebat van 11 juli 2023

Het debat vond plaats om 17.00 uur; eerder op de dag was senator Kluit verlof verleend voor het houden van een interpellatiedebat, dat in de plaats kwam van het mondeling overleg in de commissie met de minister.⁴⁹ Tijdens het debat kwam ook senator Crone met het verzoek om over een ander onderwerp een motie te kunnen indienen. Daartoe werd ook verlof verleend.

De EK wilde graag van de MVRO onomwonden horen dat de financiële dekking voor het uitstel, het beheer en onderhoud en de doorontwikkeling van de Omgevingswet op tijd en meerjarig beschikbaar komt, waarmee zij

uiterlijk in de begroting van 2024 en verder bedoelt. Met een (gewijzigde) motie werd de regering gevraagd om in de begroting Binnenlandse Zaken voor 2024 en verder de meerjarige dekking voor de kosten voor invoering, beheer en onderhoud en de doorontwikkeling van het DSO naar ambitieniveau 3 langjarig op te nemen en om de extra middelen voor gemeenten uit het coalitieakkoord (de zogenaamde CA-gelden) nog in 2023 aan de decentrale overheden ter beschikking te stellen, en de Kamer daarover uiterlijk 9 september 2023 te informeren, zodat gemeenten zich de komende maanden zonder financiële zorgen vol kunnen richten op de invoering van de Omgevingswet.⁵⁰

De motie werd diezelfde avond in stemming gebracht en aangenomen. De leden van de fracties van OPNL, Groen-Links-PvdA, de SGP, D66, het CDA, Volt, de PvdD, de SP, JA21, de VVD, de ChristenUnie, BBB en 50PLUS stemden voor en de leden van de fracties van de PVV en FVD tegen.⁵¹ In de aangenomen motie werd verzocht om de Kamer uiterlijk 9 september te informeren. De minister kwam op 14 juli, daags na het bestuurlijk overleg, met een reactie hoe aan de motie Kluit (33 118, FM) uitvoering is gegeven.⁵²

18 Inwerkingtreding van de Wkb

18.1 Motie Crone over uitstel van de inwerkingtreding van de Wkb

Senator Crone kreeg, tijdens het interpellatiedebat van de EK verlof om ook een motie in te dienen.⁵³ Hij diende een motie in omdat er mogelijk te weinig kwaliteitsborgen zijn om na 1 januari 2024 consumenten en andere opdrachtgevers bij nieuw- en verbouw te helpen, dat mede daardoor vertraging in de bouwopgave kan plaatsvinden en de kosten voor consumenten ongewenst hoog kunnen worden, de regering niet bereid om in een terugvaloptie te voorzien en omdat er nog geen handhavingsskader voor gemeenten was voor opleveringsdossiers. De regering werd verzocht invoering van de Wkb op te schorten tot deze problemen zijn opgelost.⁵⁴

Minister De Jonge sprak van een amenderende motie ingediend over een reeds afgerond wetgevingstraject en noemde dat staatsrechtelijk gezien een wonderlijke vorm. Hij zag juridische problemen bij het losweken van de inwerkingtreding van de Wkb van die van de Omgevingswet en voorzag – om dat mogelijk te maken – een nieuw wetgevingstraject. Ook zei hij technische bezwaren te zien. Hij voorzag dat de hele bruidsschat die is ingeladen onder de Omgevingswet, eruit gehaald zou moeten worden en opnieuw zou moeten worden ingela-

⁴⁹ Kamerstukken I 2022/23, nr. 42, item 10 (verslag).

⁵⁰ Kamerstukken I 2022/23, 33 118, FM.

⁵¹ Kamerstukken I 2022/23, nr. 42, item 22 (verslag).

⁵² Kamerstukken I 2022/23, 33 118, FN.

⁵³ Kamerstukken I 2022/23, nr. 42, item 11 (verslag).

⁵⁴ Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AN.

den. Ten derde zei hij dat niemand op uitstel van de Wkb zat te wachten en dat dat ook uitstel van de Omgevingswet tot gevolg zou hebben. De minister ontraadde de motie. Senator Nicolai bracht naar voren dat het niet om wetgeving ging, maar om een verzoek tot aanpassing van het KB van april 2023, inhoudende het weglaten van onderdeel 10 van het KB waar de Wkb wordt genoemd. Volgens minister De Jonge was dat niet juist en hij gaf een nieuwe toelichting over de onmogelijkheid en de onwenselijkheid van de ontkoppeling van de Wkb en de Omgevingswet.

Diezelfde avond werd gestemd over de motie. Door de VVD en het CDA werden nog stemverklaringen over de motie afgelegd, inhoudende waarom de leden van de fracties tegen de motie zouden stemmen. De motie werd aangenomen. De leden van de fracties van OPNL, Groen-Links-PvdA, de PVV, FVD, Volt, de PvdD, de SP, JA21, BBB en 50PLUS stemden voor en de leden van de fracties van de SGP, D66, het CDA, de VVD en de ChristenUnie tegen. Senator Crone meldde na afloop van de stemming een brief van de minister te willen ontvangen over hoe de minister de motie gaat uitvoeren en de daarin genoemde problemen gaat oplossen.⁵⁵

18.2 De brief van de MVRO over de uitvoering van de motie Crone c.s.

In zijn brief gaat de minister in op verschillende onderwerpen.⁵⁶ De minister onderschrijft het belang dat er bij de start van het nieuwe borgingsstelsel voldoende mensen zijn die de gevraagde kwaliteitsborging uit kunnen voeren binnen de woningbouwopgave en tegen redelijke kosten. Volgens hem zijn er echter voldoende kwaliteitsborgers voor de woningbouwopgave. Daarbij is het wel van belang dat de initiatiefnemer tijdig op zoek gaat naar een kwaliteitsborger. De minister wijst er verder op dat door het overgangsrecht met zijn eerbiedigende werking tot 1 januari 2024 het huidige recht (dus geen Wkb) van toepassing is. Omdat de terugvaloptie als vangnet voor een eventueel tekort aan kwaliteitsborgers was bedoeld, en nu blijkt dat er te allen tijde voldoende zullen zijn, ziet de minister geen reden om verbouwactiviteiten later onder gevolgklasse 1 onder te brengen. De Wkb zal bij inwerkingtreding daarom van toepassing zijn op alle bouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1, dus zowel voor nieuwbouw als voor verbouwactiviteiten. Ter ondersteuning van de gemeenten ontwikkelt de VNG een handavingskader die gemeenten – ook onder de Wkb bevoegd gezag voor toezicht en handhaving – kunnen gebruiken om hun handavingsbeleid vorm te geven. Het kader zal in oktober worden vastgesteld. In het slot van zijn brief ging de minister nog in op de onmogelijkheid om de inwerkingtreding van alleen de Wkb uit te stellen en benoemde een viertal bezwaren. Wetstechnisch kan niet worden volstaan met alleen het aanpassen van het inwerkingtredingsbesluit dat voorziet in de inwerkingtreding van de Wkb en het onderlig-

gende besluit. Dat komt door de onderlinge verwevenheid van de bepalingen. De minister illustreert dat met een voorbeeld. Technische bezwaren zijn gelegen in het moeten wijzigen in het DSO, dat uitgaat van gelijktijdige inwerkingtreding. De minister voorziet problemen in de digitale ontsluiting van de wet- en regelgeving per 1 januari 2024. Ontvlechting heeft ook tot gevolg dat bijvoorbeeld de toepasbare regels voor de technische bouwactiviteit en de vergunningchecks worden aangepast. Dit heeft gevolgen voor bijvoorbeeld softwareleveranciers van regelbeheerssoftware voor gemeenten en de al opgeleverde en bij gemeenten in gebruik zijnde regelbeheerssoftware. Deze software moet worden aangepast, wat extra werk betekent voor de softwareleveranciers. Verder noemt de minister uitvoeringsproblemen bij gemeenten, zoals het aanpassen van werkprocessen en financiële gevolgen. Uitstel van de Wkb zal leiden tot desinvesteringen en extra kosten bij bevoegde gezagen en het bedrijfsleven voor aanpassingen aan personeel, processen en systemen.

De minister kwam tot de conclusie dat het vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van de Omgevingswet en de Wkb verstandig is om vast te houden aan de gelijktijdige inwerkingtreding van beide wetten. Met de nog te nemen maatregelen achtte hij de invoering van de nieuwe wet beheersbaar. Uitstel van de Wkb zou, gelet op de complexiteit hiervan, onverantwoorde en onnodige risico's met zich meebrengen voor een zorgvuldige invoering, met bijkomende kosten voor alle partijen voor iedere periode van uitstel.

19 De commissievergadering op 12 september 2023

De EK is met zomerreces tot 12 september. De commissie IWO komt op 12 september weer bijeen en gaat zich wederom buigen over de implementatie van de Omgevingswet. Op de agenda staat de inbreng van voor schriftelijk overleg over de voortgangsbrief van 30 juni (33 118, FK). Dat betekent dat verschillende fracties vragen kunnen stellen over de voortgang van de implementatie.

De EK-commissie voor Binnenlandse Zaken bespreekt op 12 september 2023 de brief van de MVRO ter beantwoording van de motie Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (34 453, AO met bijlage).

⁵⁵ Kamerstukken I 2022/23, nr. 42, item 21 (verslag).

⁵⁶ Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AO.

II ENKELE OPMERKINGEN OVER DE BESLUITVORMING OVER DE DATUM VAN INWERKINGTREDING VAN DE OMGEVINGSWET

Het eerste deel is vooral een feitelijke weergave van de discussie vooraf, tijdens en na afloop van het debat en de stemmingen over de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. In het tweede deel heb ik behoefte om mijn observaties met u te delen. Ik wil vooral stilstaan bij het tempo van de besluitvorming (par. 20) en de mogelijkheden om KB's in te trekken (par. 21). Ik sluit af met een aantal persoonlijke observaties (par. 22).

20 Besluitvorming over de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet

20.1 De datum van 1 januari 2024

Als bijlage bij de voortgangsbrief van 26 januari 2023 was het ontwerp-KB houdende de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023 opgenomen. De MVRO besluit zijn brief met het verzoek namens alle partijen om het ontwerp-KB zo spoedig mogelijk te behandelen. Stemmingen over de twee door TK-leden ingebrachte moties werden op 9 februari gehouden, stemmingen over de zes door EK-leden ingebrachte moties op 14 maart. In minder dan twee maanden werd de voorhang van het ontwerp-KB afgerond en was instemming van het parlement verkregen met de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2024.

20.2 De datum van 1 januari 2022

Op 17 december 2020 werd het ontwerp-KB met de datum 1 januari 2022 voorgehangen bij het parlement. Op 25 februari 2021 rondde de TK de voorhangprocedure af met een stemming over de moties. Na zes maanden, bij brief van 27 mei 2021, berichtte de MBZK de EK dat de voorhangprocedure werd afgebroken.⁵⁷

20.3 De datum van 1 januari 2023

Op 23 februari 2022 werd de datum van 1 januari 2023 opgenomen in een ontwerp-KB.⁵⁸ Op 12 april 2023 sloot de TK de voorhangprocedure af met een stemming over de moties. De EK besloot op 5 juli 2022 om het plenair debat onder voorbehoud te plannen op 1 november 2022. Na acht maanden, bij brief van 14 oktober

2022, heeft de MVRO besloten de voorhangprocedure af te breken.⁵⁹

20.4 Snelle besluitvorming over de datum van 1 januari 2024

De EK-commissies verbonden twee voorbehouden aan de plenaire behandeling van het ontwerp-KB op 7 maart 2023: tijdige beantwoording door de minister van vorenbedoelde vragen en voldoende duidelijkheid over de behandeling van het ontwerp-KB in de TK.⁶⁰ De deskundigen werd gevraagd om uiterlijk 24 februari een PP in te dienen. Ook de tijdige beantwoording is gelukt: reeds op 28 februari, een week voor het debat, had de minister zijn antwoorden de EK toegestuurd. Waar in het verleden tijdig ontvangen antwoorden aanleiding waren voor vervolgvragen, was dat thans niet meer mogelijk. Er was geen nieuwe vragenronde en tijdens het debat werden ook nauwelijks vragen gesteld naar aanleiding van de vragen. Wel was er aandacht voor met name het ongevraagde PP van de Afdeling bestuursrechtspraak. De minister zegde toe een nadere duiding te geven, maar de brief van 10 maart heeft geen rol gespeeld bij de stemmingen.

Al op 21 maart 2023 werd de ambtelijke griffie van de EK gevraagd wat de mogelijkheden zijn als toch blijkt dat de datum van 1 januari 2024 niet haalbaar zal zijn. De strijdbijl wordt nog niet begraven.

21 Is uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog wel mogelijk?

Tijdens de vergadering van de EK-commissies van 21 maart 2023, een week na de stemming over de datum van 1 januari 2024, wordt de griffie gevraagd om een ambtelijke notitie waarin uiteen wordt gezet wat de consequenties en/of mogelijkheden zijn voor zowel de regering als de TK en de EK in het geval de in het inwerkingtredings-KB gemelde datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024) niet haalbaar blijkt te zijn. De ambtelijke notitie is niet op de website geplaatst, maar mij lijkt dat uitstel van inwerkingtreding vrij eenvoudig is te realiseren.

21.1 Inwerkingtredingsbepalingen

21.1.1 De normale gang van zaken

De Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) bevatten aanwijzingen voor de inwerkingtreding van onder andere wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Ar 4.14 bepaalt dat elke regeling een inwerkingtredingsbepaling bevat. In Ar 4.21 en 4.22 zijn modellen opgenomen, die

57 Kamerstukken I 2020/21, 33 118, CF.

58 Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DJ.

59 Kamerstukken I 2022/23, 33 118, EK.

60 De TK had op 9 februari de voorhangprocedure beëindigd.

ook toegepast zijn in bijna alle regelingen die onderdeel zijn van het nieuwe omgevingsrecht. De standaardbepaling voor een wet luidt: 'Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.' Met als belangrijkste variatie, ook in de omgevingswetgeving: '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.' Normaliter is er bij een nieuwe wet of een wet tot wijziging van een of enkele wetten geen discussie over de datum van inwerkingtreding. Met de aanvaarding van het wetsvoorstel is duidelijk dat de wet ook in werking zal treden. Uiteraard moet rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten en de termijnen die genoemd worden in Ar 4.17.⁶¹

21.1.2 De bijzondere inwerkingtredebepaling in de Omgevingswet

Via de tweede nota van wijziging bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet werd een tweede lid toegevoegd aan art. 23.10 van de Omgevingswet, waarin staat dat de voordracht voor een KB voor inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal. Dat betekende dat ondanks de aanvaarding van de Omgevingswet, waarin de standaard inwerkingtredebepaling⁶² was opgenomen, de voorgenomen datum van inwerkingtreding eerst moest worden voorgehangen. In de EK heeft stemming plaatsgevonden met als resultaat dat het KB houdende de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet in het Staatsblad kon worden gepubliceerd.⁶³ Even later volgde het technisch KB van 5 april 2023.⁶⁴ De voordracht van dit KB behoefde niet te worden voorgehangen bij het parlement.

21.2 Kan een KB worden ingetrokken?

Dat is voor zover ik heb nagezocht niet eerder voorgekomen. Maar het kan wel en is juridisch gezien vrij eenvoudig te doen. In een interview met Winnie Sorgdrager en Jozias van Aartsen, dat 26 mei 2023 verscheen in Binnenlands Bestuur, drongen zij aan op het schrappen van de Omgevingswet 'nu het nog kan'.⁶⁵ Het interview werd gehouden nadat het KB was geslagen. In het interview werd niet ingegaan op de vraag of stoppen nog wel kon en hoe dat juridisch zou kunnen.

Wetten kunnen worden ingetrokken, maar dat geschiedt bij wet (zie als voorbeeld de Invoeringswet Omgevingswet). AMvB's kunnen worden ingetrokken, maar dat gebeurt via een AMvB (zie bijvoorbeeld het Invoeringsbesluit Omgevingswet). En in de Invoeringsregeling Omgevingswet worden de ministeriële regelingen genoemd die worden ingetrokken, waarbij voor de intrekking een nieuwe ministerieel besluit volstaat.

Mocht blijken dat de datum van 1 januari 2024 toch niet haalbaar zal zijn, dan dient minister De Jonge voordracht te doen aan de koning om de beide KB's in te trekken.

21.3 Kan een KB worden gewijzigd?

De aangenomen motie Crone c.s. vroeg de regering om de inwerkingtreding van de Wkb op te schorten. Zowel tijdens het debat als in zijn brief schrijft minister De Jonge dat hij die motie niet wil, maar ook niet kan uitvoeren. Het zou juridisch onmogelijk zijn om het KB te wijzigen. Maar ook dat kan. Het is iets ingewikkelder dan de intrekking van de Omgevingswet omdat je niet kunt volstaan met het intrekken van regel 10 van het technisch KB waarin de Wkb is genoemd.⁶⁶ Een KB kan worden ingetrokken en kan ook worden gewijzigd. Dat moet dan wel via een nieuw KB gebeuren.

22 Enkele meer persoonlijke observaties

22.1 De relatie tussen de MVRO en de Afdeling bestuursrechtspraak

Het is heel bijzonder dat de Afdeling bestuursrechtspraak eigenstandig een PP heeft ingezonden om haar zorgen over de Omgevingswet en het werken met het DSO over te brengen aan de EK. De EK-leden zijn zich daar terdege van bewust, de minister in het geheel niet. De conclusie in de MVRO-brief van 10 maart 2023, dat hij de conclusie van de Afdeling deelt dat er grote vooruitgang is geboekt, kan beter niet van commentaar worden voorzien. En op de vraag van EK-leden of de regering bereid is om de Afdeling vóór 1 juli 2023, zes maanden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, te vragen of zij inmiddels beschikt over de functies die voor de bestuursrechtspraak voorwaarde zijn om te kunnen oordelen over (hoger) beroepen, reageert de MVRO niet met het tonen van die bereidheid. Dat was blijkbaar te veel gevraagd en wellicht was hij ook bang voor het antwoord. De minister volstaat met verwijzing naar de gevoerde en voort te zetten overleggen met de Afdeling. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak niet veel later de publiciteit vindt in een interview op 6 oktober met Binnenlands Bestuur.⁶⁷ Al eerder had een tweetal staatsraden

61 Een wet of een AMvB treedt in werking met ingang van 1 januari of 1 juli, een ministeriële regeling treedt in werking met ingang van 1 januari, 1 april, 1 juli of 1 oktober. De termijn tussen de publicatiedatum van een wet, AMvB of ministeriële regeling en het tijdstip van inwerkingtreding is minimaal twee maanden. Indien een regeling direct relevant is voor medeoverheden, is deze termijn minimaal drie maanden.

62 Art. 23.10 van de Omgevingswet luidde oorspronkelijk: '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.'

63 Als grondslag wordt art. 23.10, eerste lid, van de Omgevingswet genoemd.

64 Het technisch KB bevat een lange lijst van inwerkingtredebepalingen van de verschillende wetten en AMvB's.

65 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/omgevingswet-zal-hoopellende-gaan-teweegbrengen.

66 Naast intrekking van de regels 10 (Wkb) en 55 (Bkb) is ook een wijziging van de regels 12 (Wet elektronische publicaties) en 63 nodig.

67 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/raad-van-state-top-over-omgevingswet-we-werden-steeds-minder-vrolijk. In dat interview

van de Afdeling waarschuwende woorden gesproken in een interview met Cobouw op 7 juni 2022.⁶⁸ Ook in het Jaarverslag 2022 van de Raad van State werd ingegaan op de grote gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet met ingang van 1 januari 2024(!). In zijn brief van 9 mei 2023 reageerde De Jonge op de opmerking van de Raad van State of de Omgevingswet niet beter gefaseerd ingevoerd had kunnen worden. De minister schreef dat het half of in delen invoeren van een nieuw stelsel dat zorgt voor integrale afwegingen niet wenselijk en mogelijk is, maar dat het overgangsrecht zal zorgen voor een zorgvuldige invoering, waardoor er sprake is van continuïteit en rechtszekerheid. Mij lijkt dat met het in de wind slaan van het advies van de Afdeling advisering (2012) om van begin af aan fasegewijs te werken aan de opbouw van het nieuwe omgevingsrecht, er juist een veel te omvangrijk en onuitvoerbaar overgangsrecht ontstaat. Overgangsrecht is, ook voor wetgevingsjuristen, het meest ingewikkelde onderwerp van een wettelijke regeling.⁶⁹

22.2 De relatie tussen de MVRO en de EK

Minister De Jonge heeft een andere manier van omgaan met de EK dan zijn voorgangers. Toen de datum van inwerkingtreding van 1 januari 2023 nog onderwerp van bespreking was, heeft de minister druk op de EK uitgeoefend om maar voor 1 juli 2022 een plenair debat te willen houden, vanwege de nodige voorbereidingstijd. De EK tilde het debat over het zomerreces heen. Er speelde toen ook een aantal randverschijnselen.⁷⁰

- Op 9 juni 2022 verscheen een artikel in Binnenlands Bestuur over intimidatie vanuit de programmadiirectie van het Ministerie van BZK. Het artikel heeft de landelijke dagbladen bereikt, heeft geleid tot Kamervragen en is aan de orde gesteld tijdens mondelinge overleggen.
- Op 28 juni 2022 diende senator Janssen, met een verwijzing naar art. 68 van de Gw, een motie in met het verzoek om de EK een ongelakte versie van een beslislus toe te sturen. Bij brief van 1 juli weigerde de MVRO om de ongelakte versie toe te sturen. Hij deed een beroep op het belang van de staat gelegen in de bescherming van het goede functioneren van het parlementaire proces. Bij brief van 5 juli verklaarde de MVRO zich genoodzaakt te voelen om alsnog de ongelakte beslislus toe te sturen. Daaruit bleek dat het beroep van de MVRO op de uitzondering van art. 68 van de Gw volkomen misplaatst was.

ging het ook over de extra belasting van de Raad van State door de Wet versterking regie volkshuisvesting met extra zaken en de rechterlijke tenuistelling.

68 Zie www.cobouw.nl/305586/raad-van-state-geen-enkele-wet-versnelt-bouwprocedures-omgevingswet-nu-invoeren-risicovol. In dat interview kwam naar voren dat de Afdeling al tot over haar oren in het werk zat en er eigenlijk geen tandje meer bij kon zetten.

69 Zo verzuchtte een staatsraad eens: 'Overgangsrecht gaat nooit over.'

70 Zie uitgebreid met bronvermeldingen H.A.J. Gierveld, De meermalen uitgestelde inwerkingtreding van het nieuwe Nederlandse omgevingsrecht, TOO 2022, afl. 2, p. 121-128.

- Op 8 augustus 2022 verscheen een artikel in Binnenlands Bestuur dat minister De Jonge een veel te rooskleurig beeld had geschetst van de staat van het DSO. Het NRC kwam op basis van die opgevraagde notulen tot de conclusie dat het Ministerie van BZK te rooskleurig was over de Omgevingswet. In antwoord op Kamervragen stelde de MVRO dat hij bij een aantal antwoorden te kort door de bocht was gegaan en dat het beter was als hij een genuanceerder antwoord had gegeven. Hij beloofde extra aandacht te zullen besteden aan het preciezer en duidelijker formuleren van informatie en antwoorden.

Dit soort berichten hebben een negatieve invloed, het vertrouwen van de EK is daardoor geschaad. De Jonge is politiek verantwoordelijk, maar het zijn vooral de ambtenaren op DG-, directeurs- en enkel afdelingsniveau die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de informatieverstrekking over de enquête, rond de beslislus en het onder druk zetten van critici. De minister hangt als een marionet aan de touwtjes van de ambtelijke top en plaatst zijn handtekening daar waar het kruisje staat. De debatten zijn tenenkrommend en niet om aan te zien. Een zeer goed voorbereide EK tegenover een minister, die dankzij schorsingen alleen maar in staat is om hakkelend antwoorden van geeltjes en WhatsAppberichten op aangereikte telefoons voor te lezen.

Wie de debatten heeft gevolgd en de minister heeft gehoord, moet tot de conclusie komen dat veel van de vragen in de brief van 21 februari 2023 niet beantwoord zijn, dat er door de opgelegde druk door De Jonge geen vervolgvragen konden worden gesteld, en dat weinig inhoudelijk is gereageerd op de door de EK gevraagde PP's. De meeste PP's waren ronduit kritisch, maar hebben geen rol van betekenis gespeeld.

Vier van de zes moties zijn aangenomen. Het niet uitvoeren van de motie Kluit over het IFB leidde tot een interpellatiedebat, en uit de voortgangsbrieven van 30 juni bleek dat ook de motie Moonen en de met algemene stemmen aangenomen motie Janssen niet uitgevoerd zouden worden. Op de uitvoering van de motie Kluit over de milieueffectrapportages voor omgevingsplannen en omgevingsvisies is niet gereageerd.

Het zal u niet verwonderen dat de EK direct al op de eerste dag na het reces een hele lange lijst van vragen zal toesturen. De ambtenaren zullen die ongetwijfeld in rap tempo wegschrijven. Ook het antwoord op de ongetwijfeld gestelde vraag of inwerkingtreding op 1 januari 2024 verantwoord is, ligt klaar voor zijn akkoord. Maar of de nieuwe EK daarvan overtuigd zal worden is zeer de vraag.

22.3 Er moet nog veel gebeuren

Het is al een tijdje geleden dat topambtenaren van het Ministerie van BZK met de oplossing kwamen. We zetten geen punt, maar een komma. Dat was het begin van tal van uitspraken over onder andere het DSO, dat gestreefd werd naar een voldoende (lees: een zesje) ro-

buust stelsel, maar er zou ook na inwerkingtreding doorgebouwd worden. De Afdeling bestuursrechtspraak kon gerust zijn, want tijdreizen was al mogelijk en na inwerkingtreding zou een begin worden gemaakt met een nieuw mutatiescenario voor het verwerken van de uitspraken van de Afdeling.

De wetgeving is ook nog lang niet af. Er lopen nog tal van wijzigingen van het nieuwe omgevingsrecht. Bij het indienen van de technische Verzamelwet Omgevingswet werd ook al aangekondigd dat er ook nog een inhoudelijk wijzigingsvoorstel zou komen, dat in werking zal treden na inwerkingtreding. Inmiddels is het Verzamelbesluit Omgevingswet 2023 van advies van de Raad van State voorzien, maar nog niet in ongewijzigde of aangepaste vorm in het Staatsblad gepubliceerd. De Wet versterking regie volkshuisvesting – het voorstel ligt bij de Raad van State – gaat het niet redden om op 1 januari 2024 in werking te treden. Het is bovendien de vraag of het voorstel niet op de lijst van controversieel verklaarde onderwerpen zal worden opgenomen. Die wet zorgt ook weer voor wijziging van enkele AMvB's. Inmiddels is een KB verschenen waarin staat dat de gemeentelijke omgevingsvisie en de waterschapsverordening eerst later klaar mogen zijn.

Het is heel bijzonder dat een wet en haar AMvB's, waarvan de inwerkingtredingsdatum al in het Staatsblad is gepubliceerd, nog voor die inwerkingtreding enkele malen zullen worden gewijzigd, en dat nu al wordt gezegd dat andere wijzigingen zullen volgen na inwerkingtreding.

De wet is nog lang niet af.

In de voortgangsbrief van 30 juni 2023 gaat het alleen maar over wat nodig is en allemaal wel niet gedaan wordt voor het robuuster maken van het DSO: testen, testen en testen. Niet vergeten moet worden dat de meeste overheden nog een nadeelcompensatieverordening moeten vaststellen, maar ook een legesverordening en aanpassingen van de APV en andere verordeningen moeten doorvoeren. Vergeet ook niet de omhang en inhoudelijke beoordeling van de beleidsregels, de aanpassing van formulieren en indien gewenst de andere inrichting van de organisatie om integraal werken mogelijk te maken. De ene na de andere VNG-instructie, -handleiding of -modelverordening verschijnt, de opleidingsinstituten zijn hard aan het werk om allerlei cursussen te organiseren, uitgevers leggen de etalages vol met lijvige boekwerken en vrijwel alle bloggende advocaten sluiten hun persberichten af met de mogelijkheid om hen in te schakelen om problemen op te lossen.

De koepels, de uitgevers, de advocatuur en de opleidingsinstituten zijn er helemaal klaar voor. Maar is de gewone ambtenaar dat ook? Uit een recent onderzoek (13 juli 2023) van VIND Omgevingszaken blijkt dat gemeenten een halfjaar voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet 'serieuze problemen' ervaren die de voorbereiding belemmeren. Veruit het grootste knelpunt is een gebrek aan gekwalificeerd personeel. Ook

ontbreken kennis en ervaring, vooral bij het maken van plan- en toepasbare regels.⁷¹

Het wordt druk in het najaar, omdat naar verwachting nog voor 1 januari een hausse aan vergunningaanvragen zal worden gedaan en overheden zo veel mogelijk willen proberen om voor die datum nog een ontwerpbesluit ter inzage te leggen. Er blijft dan weinig tijd over om je voor te bereiden op het nieuwe omgevingsrecht.

1 januari 2024 is volstrekt onhaalbaar. Het is de vraag hoelang het nog gaat duren voordat de minister zijn verantwoordelijkheid pakt, luistert naar het werkveld en de stekker eruit trekt.

71 Zie www.gemeente.nu/ruimte-milieu/omgevingswet/serieuze-problemen-bij-voorbereiding-op-ingang-omgevingswet/.