



THE OTHER WAY

WHITEPAPER

Valt de Omgevingswet nog te stoppen?

AUTEUR

prof. dr. Frans Tonnaer

emeritus hoogleraar omgevingsrecht

Inleiding

'Stop de Omgevingswet'. Deze cri de coeur van de gekwalificeerde praktijkjuristen Jan van der Grinten en Tijn Kortmann onlangs in het NJB² schreeuwt om een reactie. Mijn eerste reactie na lezing was: daar zit zeker wat in! Mijn tweede: maar onvoldoende. Wat is het punt? De auteurs zijn van mening dat de bewering van de Rijksoverheid, dat de huidige wetgeving op het terrein van het fysieke domein door de grote hoeveelheid wetgeving te ingewikkeld zou zijn geworden voor de mensen die ermee moeten werken, niet klopt. Ook zou de bundeling van wetgeving deze wetgeving niet eenvoudiger maken en geen snellere procedures en betere mogelijkheden om lokale problemen op te lossen opleveren. De gemiddelde burger zou deze bundeling niet als een vereenvoudiging of verbetering zien, omdat hij de wet überhaupt niet leest. De jurist die nu zijn weg weet te vinden en met de bestaande wetgeving vertrouwd is geraakt, zou door de komst van de Omgevingswet "volledig gedesoriënteerd" raken inde "gigantische brij" van nieuwe regels. Daarom zou deze wet er niet moeten komen. Bij deze twee essentiële punten in hun betoog, die wel de kern raken maar onvoldoende redenen vormen om de stelselherziening te stoppen, sta ik hierna kort stil. Wel doorgaan, maar anders en beter. En wellicht toch later?

¹ Stop de Omgevingswet, J.H.A. van der Grinten en C.N.J. Kortmann, NJB 2019/2695, afl. 43, p. 3231-3233.

De Wet en de praktijk

Hun stelling is dat het bestaande wettelijke stelsel vanwege de sectorale opdeling voor degenen die ermee bekend zijn een overzichtelijk landschap is waar men zijn weg weet te vinden. Die sectorale opzet zou maken dat velen in de omgevingsrechtelijke praktijk (architecten, advocaten, ambtenaren en bedrijfsjuristen) ieder op hun eigen gebied te maken hebben met een beperkt onderdeel van het omgevingsrecht en slechts sporadisch op hun eigen gebied te maken krijgen met aanpalende onderdelen. Ik ben van mening dat dit laatste een te eenvoudige voorstelling van zaken is. De auteurs gaan eraan voorbij dat, na de ontwikkeling van sectorale wetgeving in het laatste kwart van de vorige eeuw, deze ontwikkeling zo rond de millenniumwisseling is omgeslagen in integratie van wetgeving die zich daarna heeft doorgezet. Dat heeft geleid tot fasegewijze bundeling van regelingen in het waterrecht, het milieurecht, het natuurbeschermsrecht en een algemene vernieuwing van het ruimtelijke ordeningsrecht. Met de Omgevingswet wordt thans een min of meer logische laatste stap gezet in dat integratieproces waarbij de wetgeving uit die blokken wordt geïntegreerd tot een min of meer compleet stelsel regels voor de fysieke leefomgeving.²

In mijn jarenlange ervaring zowel vanuit de wetenschappelijke hoek als de beroepspraktijk – vanaf de Hinderwet tot de Omgevingswet – heb ik vaak genoeg meegemaakt dat toch van de vertrouwde paden afgeweken moest worden waarbij regels uit ‘aanpalende’ gebieden voor de nodige verrassingen konden zorgen. Juist dan was er behoefte aan externe advisering en ondersteuning. Bijvoorbeeld bij regels uit de belemmeringenwetten of voorkeursregelingen die interfereerden met de regels uit de ruimtelijke ordening en het bouwrecht, of ‘exotische’ regels die de reguliere procedures van het natuurbeschermsrecht doorkruisten, maar ook regels uit het natuurbeschermsrecht die plots de realisering van projecten verhinderden (al speelde in de stikstofproblematiek ook opportunisme een rol). Omgevingsrechtelijke specialisten kunnen over dergelijke interferenties van regelingen meepraten en vinden soms juist daarin een uitdaging. Het argument dat specialisten hun weg wel weten te vinden is geen overtuigende onderbouwing van de stelling dat het huidige omgevingsrecht eenvoudig zou zijn!

Het proces van integratie van regelingen kan het best worden geïllustreerd aan de hand van een wat ik hier maar het ‘kasten-model’ noem. Er is thans nog sprake van diverse kasten als wettelijke regelingen met vele laatjes in de vorm van uitvoeringsbesluiten en -regelingen. Met daarnaast nog losse doosjes in de vorm van buitenwettelijke regelingen of ethische normen en codes. Voor degenen die gewend waren in het omgevingsrecht te werken, was duidelijk in welke kast men de voor het werk relevante regels en bepalingen kon vinden en dus welke laatjes daarbij in het bijzonder opengetrokken moesten worden. Daarbij kon het wel voor komen dat men een bepaalde kast met inhoud miste vanwege de onbekendheid met die inhoud die onder omstandigheden wel relevant kon zijn. Of soms de nodige laatjes uit de bekende kast miste. Met de komst van de Omgevingswet zijn die verschillende kasten opgeruimd en is er één grote kast voor in de plaats gekomen met vier, of zo men wil vijf grote, volle laden: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en dan nog een brede onderla in de vorm van de Omgevingsregeling (Or). De vijf laden hebben als gevolg van (beperkte) deregulering minder inhoud dan als geheel in de oude laden zat, maar zijn toch nog behoorlijk gevuld. Door deze herinrichting is het risico aanzienlijk verkleind dat men een kast of de relevante laatjes mist maar is het wel nodig de structuur en inhoud van het geheel opnieuw te ontdekken. Dat betekent dat men zich voldoende kennis van het nieuwe stelsel moet eigen maken en dat moet worden geïnvesteerd in de hanteerbaarheid van het stelsel in de praktijk. In mijn cursussen en trainingen op dit terrein worden casusposities uit de praktijk behandeld waarbij het nieuwe recht al ‘virtueel’ wordt toegepast en dat levert wel de nodige vragen maar geen echt grote problemen op.

² Zie daarover nader mijn Heerlense oratie uit 2011, *Quo Vadis. Over vertrouwen in het omgevingsrecht*, Open Universiteit Heerlen, Berghauser Pont Publishing Amsterdam, p. 25-54.

Naast het oefenen met het nieuwe stelsel zou kunnen worden gewerkt aan een digitale routeplanner die de gebruikers van de wet en haar uitvoeringsregelingen de weg wijst door het – het moet worden gezegd – nog steeds omvangrijke systeem. Door bijvoorbeeld de relevante wetsartikelen als een knooppuntensysteem op een voor de desbetreffende doelgroep logische wijze te verbinden. Inderdaad hebben de gebruikers steeds maar een deel van de regelingen en dan vooral de uitvoeringsregelingen nodig. En dan is het goed om een hulpmiddel te hebben om dat gebruik te vergemakkelijken.

Point of no return gepasseerd?

Met het wetgevingsproces van de stelselherziening in het omgevingsrecht is zonder meer een indrukwekkende prestatie geleverd! Het betreft niet zo maar een bundeling van bestaande wetten en uitvoeringsregelingen, maar met heeft ‘from scratch’ een geheel nieuw stelsel opgetuigd aan de hand van het model van de beleidscirkel die – kort gezegd – van visieontwikkeling, planning en programmering, via algemene en bijzondere regels overgaat in toezicht, handhaving, uitvoering en monitoring. Dat, aangevuld met specifieke hoofdstukken over financiële middelen, onteigening en schadevergoeding en over procedures en taken en bevoegdheden van bestuurs- en adviesorganen, levert een consistent en goed doortimmerd geheel op. Het lijkt niet teveel gezegd dat, als we over enkele jaren terugkijken naar wat thans aan de hand is, we zullen constateren dat sprake is van een indrukwekkende en zelden (of nooit eerder?) vertoonde wetgevingsoperatie die haar weerga in ons land niet kent. We staan er nu te dicht op om dat te zien en je ziet het pas als je het doorhebt! Maar dan moet de operatie wel doorgezet worden. Op dit moment ligt de bal vooral bij de Eerste Kamer. Nadat de Omgevingswet zonder veel problemen (al in maart 2016!) het Staatsblad bereikte (nr. 156), is er in hoog tempo gewerkt aan de totstandkoming van de vier uitvoeringsbesluiten (Stb. juli 2018) en de Omgevingsregeling die op 22 november jl. de Staatscourant bereikte (nr. 56288). De invoerings- en aanvullingsregelingen zijn zonder noemenswaardige problemen de Tweede Kamer gepasseerd en liggen thans bij de Eerste Kamer voor. De Invoeringswet en de aanvullingswetten zullen de Omgevingswet ingrijpend wijzigen en aanvullen. En dat is een behoorlijk pakket werk voor de op 11 juni jl. aangetreden leden van deze Kamer. Het voorbereidende werk ligt bij een tweetal commissies: de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO) en de gecombineerde vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV). Dat pakket wetten betreft:

- de Invoeringswet Omgevingswet
- de Aanvullingswet bodem Omgevingswet
- de Aanvullingswet geluid Omgevingswet
- de Aanvullingswet natuur Omgevingswet
- de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

Maar dat is nog niet alles. Samen met deze wetsvoorstellen zullen ook het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de bij de Aanvullingswetten behorende vier Aanvullingsbesluiten, met de wetsvoorstellen behandeld moeten worden. Deze ontwerpbesluiten, waarmee de eerder vastgestelde amvb's ingrijpend zullen worden aangepast, zijn inmiddels bij de beide Kamers 'voorgehangen' en zullen na de Kamerbehandeling om advies naar de Raad van State worden gezonden alvorens ze door de regering vastgesteld en gepubliceerd kunnen worden. En dan is er nog de betrokkenheid van de beide Kamers bij de ontwikkeling van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) waarbij een goed werkende landelijke voorziening terecht als voorwaarde is gesteld voor de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving. Ik wil daarbij opmerken dat, al hebben diverse Kamerleden vanwege andere functies kennis opgedaan van het nieuwe stelsel, er in zijn algemeenheid bij deze Kamer toch een flinke achterstand bestaat in informatie en dus in kennis en betrokkenheid met dit omvangrijke project in vergelijking met de leden van de Tweede Kamer die er al enkele jaren mee bezig zijn. Het is tegen de geschetste achtergrond niet verwonderlijk dat de commissie IWO al in de brief van 15 november aan de minister voor Milieu en Wonen constateerde dat "bij een toenemend aantal leden een afnemende bereidheid"

bestond zich nog langer gebonden te achten aan alle stappen van een eerder gecommuniceerd tentatief tijdspad.

Minister Van Veldhoven heeft bij brief van 29 november jl. weliswaar geconstateerd dat het wenselijk en mogelijk was om de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking te laten treden, maar dat over de werkelijke datum van [inwerkingtreding rond juli 2020 beslist zal worden](#)³. Gepland is dat op 1 juli 2020 het inwerkingtredings-KB bij de Kamers zal worden voorgehangen. Alleen als de minister dat, samen met de bestuurlijke partners, verantwoord vindt zal de voorgenomen datum worden aangehouden. Mocht het parlement dan niet instemmen dan zal ze het KB niet voordragen aan de Koning. Intussen heeft de Eerste Kamer aan de noodrem getrokken en de behandeling over de jaarwisseling heen getild. Maar dat hoeft niet te betekenen dat de gehele operatie niet zou kunnen doorgaan. Na de behandeling door de Tweede Kamer van het uitgebreide pakket aan regels, lijkt het point of no return te zijn gepasseerd. Mijn inschatting is dat het vooral van de tijdige en voortvarende behandeling door de Eerste Kamer van de Invoeringswet afhankelijk zal zijn of de inwerkingtreding volgens planning mogelijk is. Mocht dat niet lukken dan kunnen grote delen van de Omgevingswet die bij de Invoeringswet zijn aangepast niet in werking treden en zal er maar 'een halve' wet voorliggen. Ik kom daar hierna op terug. Daarbij is het goed erop te wijzen dat destijds gekozen is voor het stelsel van aanvullingswetten, onder meer om te voorkomen dat de besluitvorming over en de inwerkingtreding van het gehele stelsel afhankelijk zou zijn van de voortgang van de wettelijke regelingen over bepaalde specifieke onderdelen. Die zouden dan eventueel later nog in het stelsel 'ingeschoven' kunnen worden. En dat is dus nog steeds ook een optie.

Het is goed maar het kan beter

Als men de in maart 2016 gepubliceerde wettekst vergelijkt met de in september jl. gepubliceerde geconsolideerde versie, dan kan gesproken worden van een omvangrijke uitbreiding en tal van tekstaanvullingen en -wijzigingen. Daardoor zal er van de oorspronkelijke tekst maar weinig overblijven en komt er van het uitgangspunt van vermindering van complexiteit en vergroting van inzichtelijkheid en gebruiksgemak wat de wet betreft maar weinig meer terecht. Dat de enkele oorspronkelijk open hoofdstukken alsnog zijn ingevuld, zoals hoofdstuk 9 (over voorkeursrecht), 11 (over onteigening), 12 (over gebiedsinrichting) en 15 (over schade), is een goede zaak en hangt vooral samen met een destijds nog niet geheel uitgekristalliseerde gedachten en opvattingen over deze onderwerpen. Maar dat via de Invoeringswet en de aanvullingswetten tal van bepalingen zijn aangevuld en onderdelen, onder meer naar aanleiding van de parlementaire behandeling zijn toegevoegd of gewijzigd, verdient minder waardering. Het lijkt erop dat men, bij het alsnog voorzien van wettelijke grondslagen, mede in verband met de totstandkoming van de uitvoeringsbesluiten, het uitgangspunt van 'eenvoudig beter' gaandeweg uit het oog heeft verloren. Op onderdelen kan niet anders gezegd worden dan dat sprake is een vermindering van de oorspronkelijke tekst en frustratie van de eerder geformuleerde verbeterdoelen. Vormde bijvoorbeeld artikel 2.7 al een aantasting van het enthousiast beleden verbeterdoel van vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte, door te bepalen dat bij amvb gevallen kunnen worden aangewezen waarover *geen regels* in onder meer het omgevingsplan mogen worden opgenomen, de Invoeringswet beperkt die ruimte nog meer. Aan het artikel wordt een lid toegevoegd waarmee de regering de bevoegdheid krijgt om gevallen aan te wijzen waarover *regels alleen* in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening mogen worden opgenomen. Kunnen die decentrale wetgevers dat dan niet zelf bepalen? Wat te denken van de toevoeging aan artikel 5.52 van een nieuw lid, inhoudende dat bij het projectbesluit het omgevingsplan gewijzigd kan worden? Aldus kunnen GS en ook de minister, op een tot nog toe onbestaande wijze, diep ingrijpen in de gemeentelijke verordeningbevoegdheid en in feite op de stoel van de gemeenteraad gaan zitten! En dan heb ik het hier nog niet over de vermaledijde zogenoemde bruidsschat, waarmee bij de Invoeringswet een onacceptabele inbreuk op het decentralisatiebeginsel wordt gemaakt, door de regering bevoegd te verklaren maar liefst zo'n kleine 300 artikelen, die

³ Van bestemmingsplan naar omgevingsplan: *Reculer pour mieux sauter* Whitepaper 23 december 2019 Sdu-Uitgevers. Zie ook <https://www.vindomgevingszaken.nl/whitepaper-van-bestemmingsplan-naar-omgevingsplan/>

voorheen in Rijksbesluiten voorkwamen, in te voeren in het omgevingsplan (art. 22 leden 1 en 2 Ow). Ik heb [daar al eerder vruchteloos op gewezen](#) en ga daar hier niet meer op in.⁴ Wat is de meerwaarde van de bepaling (art. 16.15) dat bij een omgevingsplan en de andere decentrale regelingen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen om advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op basis van de wet? Dat kunnen die organen zonder die bepaling toch ook? En hoe tegen de achtergrond van het verbeterdoel van vereenvoudiging van besluitvorming de toevoeging – via een amendement – te beoordelen van artikel 16.15a alsmede van artikel 16.15b en de uitbreiding artikel 16.16 met een nodeloos ingewikkelde regeling over doorwerking van advies van onder meer de gemeenteraad bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten? Versnelling van procedures wordt als verbeterdoel niet bevorderd door de gevallen van activiteiten uit te breiden waarin, in plaats van de reguliere achttweken-procedure, de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Awb (uiterlijk zes maanden) kan worden toegepast (art. 16.65). Van der Grinten en Kortmann wijzen, als voorbeeld van hun stelling dat het er niet eenvoudiger op wordt, op de ingewikkelde constructie van de aanwijzing van het bevoegd gezag bij meer activiteiten in artikel 5.12 van de wet. De uitbreiding van het oorspronkelijk al tamelijk complexe artikel door de Invoeringswet heeft het artikel nog ingewikkelder en wetstechnisch zeker niet fraaier gemaakt. En zo kunnen er nog tal van andere voorbeelden uit de geconsolideerde wettekst worden gevist waar de verbeterdoelen van de stelselherziening uit het zicht zijn verdwenen.

Een snelle novelle?

Wat nu? Aangezien de Eerste Kamer niet beschikt over het amendementsrecht is zij niet in staat om de ingeslopen overdadigheid en fouten in het stelsel te corrigeren. Zoals ik al heb aangegeven, is het ook niet meer opportuun om 'ten halve te keren'. Als de Eerste Kamer werkelijk bereid is om deze zaken aan te pakken zonder de wet als geheel te verwerpen, dan rest slechts de mogelijkheid van een novelle. Dat betekent dat er alsnog een 'Veegwet' komt die versneld de procedure van behandeling in de beide Kamers doorloopt en daarmee de lopende wetgeving inhaalt. Het is dan zeer onwaarschijnlijk en wellicht zelfs onmogelijk om de Omgevingswet per 1 januari 2021 in werking te doen treden. Tegen de achtergrond van het voorgaande zou het niet eens zo slecht zijn om met een stofkam door het onder tijdsdruk tot stand gekomen omvangrijke regelcomplex te gaan. Ik wijs er in dit verband op dat er is getracht om zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij de bestaande regelingen ('beleidsneutraal' omzetten), maar dat tal van de huidige regelingen tot stand zijn gekomen naar aanleiding van incidenten die zich daarna niet meer hebben voorgedaan. Moet je die regelingen dan nog in stand laten? Eigenlijk zou dat onderzoek al plaatsgevonden moeten hebben voordat aan de stelselherziening begonnen werd, maar dat kan natuurlijk nog steeds en zou zelfs later nog kunnen, in de vorm van een echte veegwet. Als er meer tijd wordt genomen voor de inwerkingtreding van het stelsel zou ook nog eens goed nagedacht kunnen worden over andere knellende vragen zoals hoe de gemeenten hun bestemmingsplannen kunnen ombouwen tot volwaardige grondgebiedsdekkende omgevingsplannen. Op dit moment ontbreekt het zicht daarop nog volledig. Of hoe een goed werkend digitaal stelsel ook op decentraal niveau, met inbegrip van die omgevingsplannen, tot stand kan worden gebracht. Kwaliteit gaat voor snelheid. Wie zei dat ook alweer?

⁴ *Het omgevingsplan: gemeentelijk nest vol koekoekseieren?* Whitepaper 25 juli 2019 Sdu-Uitgevers. Zie ook www.vindomgevingszaken.nl/het-omgevingsplan.

Sdu en de Omgevingswet

De geplande invoeringsdatum van de Omgevingswet (Ow) is 1 januari 2021. Dit lijkt nog ver weg. Maar gezien de omvang en impact start een goede voorbereiding nu. Wij bieden u informatie op maat: van informerend tot, naarmate de invoeringsdatum nadert, de daadwerkelijke toepassing. Elke fase kent een andere informatiebehoefte.

Hoe wij dat doen?

Wij geven support in de aanloop naar de invoeringsdatum toe. Wij bieden u inhoudelijke artikelen (waaronder deze whitepaper) en interessante blogs van onze auteurs, allen expert in hun vakgebied. Ook houden we u op de hoogte van het nieuws, het verschijnen van relevante nieuwe uitgaven en de organisatie van evenementen waarin de Omgevingswet centraal staat.

Dit doen wij allemaal op www.sdu.nl/overheid/omgevingswet

Sdu helpt u verder.

THIS WAY