



Memo

afzender
opsteller Griffie
telefoon
e-mail

aan De leden van de vaste commissie voor
Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving

datum 29 maart 2023

betreft Voortgang dossier Omgevingswet

1. Aanleiding

In hun vergadering van 7 maart jl. hebben de commissies IWO en EZK/LNV het vervolg van het dossier Omgevingswet besproken. Hierbij is onder meer besloten onderwerpen als de behandeling van moties en toezeggingen, en monitoring en evaluatie van de wet bij de commissie IWO te beleggen. Verder is gevraagd om een stafnotitie over de situatie dat het koninklijk besluit tot inwerkingtreding van de Omgevingswet reeds is geslagen, maar in de komende maanden blijkt dat inwerkingtreding per 1 januari 2024 toch niet haalbaar is. Ten slotte zijn er vragen gesteld over de in de komende periode te verwachten voortgangsbrieven, de nakoming van toezeggingen en de uitvoering van aangenomen moties.

2. Inwerkingtreding Omgevingswet

Wettelijke context

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is geregeld in artikel 23.10 Omgevingswet:

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

Het tweede lid van het artikel is in de Omgevingswet ingevoegd door de tweede nota van wijziging bij de Invoeringswet Omgevingswet.¹ Deze nota van wijziging (van 29 januari 2019) is er destijds gekomen omdat de Eerste Kamer bij de toenmalige minister van BZK had aangedrongen op een finaal afwegingsmoment (go/no go) voor de beide Kamers betreffende de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het tweede lid moet worden gelezen als een instemmingsrecht, althans een niet-instemmingsrecht: als een van de Kamers besluit

¹ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 9.



datum 29 maart 2023

blad 2

niet in te stemmen met een ontwerp-KB, mag geen voordracht aan de Koning worden gedaan en moet de minister zes weken wachten alvorens een nieuwe voorhang bij de Kamers kan worden gedaan. De voorhangtermijn van vier weken is een minimumtermijn; zowel de huidige minister als diens voorganger hebben de Kamer herhaaldelijk toegezegd dat zij het ontwerp-KB niet eerder ter bekrachtiging zouden voorleggen aan de Koning dan nadat de be-raadslaging in de Eerste Kamer was afgerond en de Eerste Kamer had ingestemd.²

Gevolgte procedure

Bij brief van 17 december 2020 heeft de toenmalige minister van BZK bij beide Kamers een ontwerp-KB voorgehangen met als beoogde datum van inwerkingtreding 1 januari 2022.³ Hoewel de minister de instemming van de Tweede Kamer verwierf, bleef instemming van de Eerste Kamer uit. Omdat de datum van 1 januari 2022 niet haalbaar bleek, heeft de minister bij brief van 27 mei 2021 de voorhang beëindigd en de voorhang van een nieuw ontwerp-KB met als datum van inwerkingtreding 1 juli 2022 aangekondigd.⁴ Deze voorhang heeft echter nooit plaatsgevonden. De inmiddels aangetreden minister voor VRO heeft de Kamers bij brief van 1 februari 2022 namelijk medegedeeld dat ook de datum van 1 juli 2022 niet haalbaar was.⁵ Drie weken later volgde de voorhang van een nieuw ontwerp-KB met als datum van inwerkingtreding 1 januari 2023.⁶ Hoewel de minister wederom de instemming van de Tweede Kamer verwierf, is ook deze voorhang beëindigd (in oktober 2022) wegens het op-nieuw opschuiven van de inwerkingtredingsdatum.⁷

De derde en laatste voorhang volgde bij brief van 26 januari 2023.⁸ Het bijbehorende con-cept-KB noemde als datum van inwerkingtreding 1 januari 2024. Beide Kamers stemden met deze datum in, de Eerste Kamer na een hoofdelijke stemming op 14 maart 2023. Het ko-ninklijk besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet is op 20 maart 2023 vastgesteld ('geslagen') en op 22 maart 2023 in het Staatsblad geplaatst.⁹

Een weg terug?

Bij brief van 24 februari 2023 hebben de leden van de fractie van GroenLinks de minister voor VRO gevraagd wat er gebeurt wanneer ná instemming van beide Kamers – en naar mag worden aangenomen: na vaststelling en publicatie van het koninklijk besluit – de minister alsnog moet constateren dat de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2024 niet haalbaar is. Het antwoord van de minister luidde als volgt:

"Vanwege het bijzondere en omvangrijke karakter van de Omgevingswet, het daarmee ver-bonden digitale stelsel en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk is in de Omgevingswet wettelijk geborgd dat beide Kamers een afweging kunnen maken over de voorgenomen

² Zie onder meer Toezegging T03129.

³ Kamerstukken I 2020/21, 33 118 / 34 986, BN.

⁴ Kamerstukken I 2020/21, 33 118 / 34 986, CF.

⁵ Kamerstukken I 2021/22, 33 118 / 34 986, DB.

⁶ Kamerstukken I 2021/22, 33 118 / 34 986, DI.

⁷ Kamerstukken I 2022/23, 33 118 / 34 986, EK.

⁸ Kamerstukken I 2022/23, 33 118 / 34 986, EU.

⁹ Stb. 2023, 89. Het koninklijk besluit geldt zodra het is bekendgemaakt (zie Aanwijzing 4.20 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).



datum 29 maart 2023

blad 3

invoeringsdatum van het stelsel. Hiermee wordt het maatschappelijke belang van een goede start en invoering van het nieuwe stelsel onderstreept. Pas wanneer beide Kamers hebben ingestemd met de invoeringsdatum 1 januari 2024 zal het koninklijk besluit waarin die datum is opgenomen worden vastgesteld. Het vastgestelde koninklijke besluit geldt onvoorwaardelijk. Na instemming door de beide Kamers moet de uitvoeringspraktijk er namelijk van uit kunnen gaan dat de Omgevingswet ook daadwerkelijk op 1 januari 2024 in werking zal treden. De regering zal bij een vastgesteld koninklijk besluit in beginsel dan ook niet overgaan tot aanpassing van de daarin opgenomen datum. De regering zal er samen met de medeoverheden en de uitvoeringspraktijk alles aan doen om verantwoorde invoering op die datum mogelijk te maken. Het is dan ook niet aannemelijk dat de situatie waarop de leden doelen zich zal voordoen. Mocht dat anders zijn dan zal het parlement worden betrokken. Uiteraard houd ik uw Kamer in aanloop naar inwerkingtreding, net als tot nu toe, op de hoogte aan de hand van de voortgangsbrieven.”¹⁰

Uit dit antwoord kan niet worden afgeleid hoe de minister precies zal handelen als tussen 22 maart 2023 – zijnde de datum van publicatie van het koninklijk besluit – en het einde van dit jaar blijkt dat 1 januari 2024 toch niet haalbaar is. De regering zal ‘in beginsel’ niet overgaan tot “aanpassing van de (...) datum”, maar mocht dat anders zijn “dan zal het parlement worden betrokken”. De minister vermeldt niet op welke wijze dat dan zal gebeuren.

Het is de vraag of de regering bevoegd is het koninklijk besluit tot inwerkingtreding van de Omgevingswet na vaststelling en publicatie nog te wijzigen of zelfs in te trekken. Soms is het volstrekt vanzelfsprekend dat wijziging van een koninklijk besluit nog mogelijk is, bijvoorbeeld bij algemene maatregelen van bestuur, die ingevolge artikel 89 Grondwet bij koninklijk besluit worden vastgesteld. Deze bevatten doorgaans algemene verbindende voorschriften (materiële wetgeving) die uiteraard van tijd tot tijd moeten kunnen worden aangepast. Er zijn echter ook gevallen waarin wijziging of intrekking van een koninklijk besluit uitgesloten lijkt. Denk bijvoorbeeld aan een koninklijk besluit waarbij gratie wordt verleend (ex artikel 122 Grondwet). Uit de aard van het besluit en de rechtsgevolgen die het heeft, vloeit eigenlijk al voort dat wijziging of intrekking niet kan, omdat dit per definitie onrechtvaardig is.

Een ander voorbeeld betreft de benoeming van een rechter (ex artikel 117 Grondwet). De benoeming geschiedt voor het leven. De schorsing en het ontslag van rechters geschieden vervolgens door een bij de wet aangewezen, tot de rechterlijke macht behorend gerecht. Dit systeem zou compleet doorkruist worden indien de regering de benoeming eenvoudigweg ongedaan kon maken door het benoemings-KB in te trekken. Voor staatsraden en leden van de Algemene Rekenkamer, die eveneens bij koninklijk besluit worden benoemd, geldt hetzelfde. Verder valt te denken aan de vernietiging van besluiten van besturen van provincies en gemeenten bij koninklijk besluit (ex artikel 132 Grondwet). Als een dergelijk besluit vernietigd is, bestaat het niet meer. Intrekking of wijziging is dan niet meer aan de orde.

Een volgend voorbeeld betreft een koninklijk besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer (ex artikel 64 Grondwet). Ook hier lijkt intrekking niet mogelijk te zijn. De parlementaire geschiedenis kent wel een precedent waarin een koninklijk besluit tot Kamerontbinding later

¹⁰ Kamerstukken I 2022/23, 33 118 / 34 986, EW, p. 55.



datum 29 maart 2023

blad 4

werd gewijzigd, om precies te zijn aangevuld. In september 2006 was de Tweede Kamer ontbonden wegens de val van het kabinet. Daarna werden in het kader van een grondwetsherziening nog twee verklaringswetten aangenomen, waarna in een later koninklijk besluit werd bepaald dat de ontbinding van de Tweede Kamer *mede* plaatsvond op grond van artikel 137, derde lid, van de Grondwet (zijnde het artikel over wijziging van de Grondwet). De regering wilde zo verzekeren dat de tweede lezing van de grondwetsherziening na de verkiezingen kon plaatsvinden. Binnen de Eerste Kamer leefden twijfels of de gronden voor ontbinding wel in een later koninklijk besluit konden worden aangevuld. De Raad van State omzeilde het vraagstuk enigszins door op te merken dat het de voorkeur verdient dat een ontbindingsbesluit pas wordt genomen ná aanvaarding en publicatie van de verklaringswetten.¹¹

Met betrekking tot het wetgevingsproces kan aan de bekrachtiging van een wetsvoorstel worden gedacht. Ook dit geschiedt bij koninklijk besluit (artikel 87 Grondwet). Als een dergelijk koninklijk besluit is geslagen, is de bekrachtiging een feit. Deze kan niet meer ongedaan gemaakt worden door het koninklijk besluit in te trekken.

Bij de Omgevingswet gaat het om een koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van de wet regelt. Het spreekt vanzelf dat wijziging of intrekking van dit besluit niet meer kan als de betreffende wet al in werking is getreden. De regering zou dan immers naar believen deze wet (en de meeste andere wetten) weer buiten werking kunnen stellen. In dit geval is 1 januari 2024 echter nog ver weg, zodat de vraag zeer relevant is of de regering per nieuw koninklijk besluit een andere datum zou kunnen vaststellen of de inwerkingtreding zelfs – door intrekking – weer helemaal open zou kunnen laten.

Het vraagstuk van wijziging van een inwerkingtreddings-KB heeft in de staatsrechtelijke literatuur weinig aandacht gekregen. De bekende wetgevingsjurist Borman noemt het in een artikel in het tijdschrift *RegelMaat* uit 2011 alleen in een voetnoot.¹² “Het wijzigen van een inwerkingtreddings-KB met de bedoeling de aanvankelijk vastgelegde inwerkingtreddingsdatum uit te stellen is niet alledaags”, aldus de auteur. Hij acht het echter wel mogelijk, tenminste zolang de wet niet reeds in werking is getreden. Hierbij noemt de auteur ook twee praktijkvoorbeelden, die echter weinig ingrijpend waren. In het eerste geval ging het om het bij nader inzien toch niet in werking laten treden van een enkele bepaling uit een wet over kinderopvang.¹³ De niet-inwerkingtreding werd gevolgd door een wetsvoorstel om de betreffende bepaling te wijzigen. In het tweede geval ging het om het herstellen van een omissie: een bepaling die onmiddellijk in werking moest treden zou anders abusievelijk pas op termijn in werking treden.¹⁴

Het moge duidelijk zijn dat het wijzigen van de inwerkingtreddingsdatum van een wet als de Omgevingswet van een heel andere orde van grootte is. Bovendien komt bij een dergelijke wijziging ook het instemmingsrecht van artikel 23.10 Omgevingswet weer om de hoek kijken. Als de in dat artikel geregelde procedure moet worden gevolgd bij de *vaststelling* van

¹¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 012, nr. 4.

¹² T.C. Borman, ‘Gedifferentieerde inwerkingtreding: techniek en politiek’, *RegelMaat* 2011 (26) 5, p. 292, noot 10.

¹³ Stb. 2010, 297 en 861.

¹⁴ Stb. 2011, 306 en 356.



datum 29 maart 2023

blad 5

het koninklijk besluit tot inwerkingtreding, dan ligt het in de rede dat deze procedure eveneens moet worden gevolgd bij de *wijziging* of *intrekking* van het besluit.

Conclusie

Gelet op een beperkt aantal precedentes lijkt het erop dat, zolang de betreffende wet nog niet in werking is getreden, wijziging of zelfs intrekking van het koninklijk besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet op zichzelf staatsrechtelijk mogelijk is. Dit zal dan moeten gebeuren op dezelfde wijze als de vaststelling van dit koninklijk besluit. De minister zal een conceptbesluit tot wijziging of intrekking van het eerdere koninklijk besluit bij beide Kamers moeten voorhangen. De minister mag dit pas voordragen bij de Koning nadat beide Kamers met het conceptbesluit hebben ingestemd. Bovendien geldt een voorhangtermijn van minimaal vier weken. Dat betekent dat als de regering de inwerkingtreding van de Omgevingswet op het allerlaatste moment, namelijk in december van dit jaar, wil verdagen, zij beter een voorstel voor een **uitstelwet** bij de Tweede Kamer in kan dienen. Dit voorstel zal vervolgens met spoed door beide Kamers moeten worden behandeld. De uitstelwet zet dan het koninklijk besluit opzij (op grond van het *lex superior*-beginsel).

3. Voortgangsbrieven

In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 wordt de praktijk van het toezenden van voortgangsbrieven voortgezet. De minister heeft dat recentelijk, in de laatste correspondentie met de Kamer, bevestigd.¹⁵ Uit ambtelijke contacten met het ministerie van BZK is gebleken dat in 2023 in elk geval de volgende brieven kunnen worden verwacht:

1. **Eind april/begin mei 2023**: een afschrift van een brief aan de Tweede Kamer met het oog op het daar geplande commissiedebat Ruimtelijke Ordening;
2. **Rond 1 juli 2023**: een reguliere voortgangsbrief Omgevingswet;
3. **Najaar 2023 (oktober/november)**: een volgende reguliere voortgangsbrief Omgevingswet.

De laatste twee brieven zullen door de nieuwe Eerste Kamer behandeld moeten worden.

Conform de doorlopende toezegging **T02851** blijft de Kamer ook de maandrapportages aansluiten op het DSO ontvangen. Uit de nieuwe toezeggingen en aangenomen moties (zie de volgende paragrafen) vloeien ook nog brieven voort, bijvoorbeeld een brief over een aangepast financieel beeld en een brief over de regeringscommissaris.

4. De nakoming van toezeggingen

Tweemaal per jaar ontvangen in beginsel alle ministers (en via hen in beginsel alle staatssecretarissen) een rappelbrief betreffende de toezeggingen aan de Kamer waarvan de deadline

¹⁵ Kamerstukken I 2022/23, 33 118 / 34 986, EW, p. 55.



datum 29 maart 2023

blad 6

reeds is verstreken of binnenkort zal verstrijken. Dit geldt dus ook voor de minister voor VRO, die op 16 maart 2023 nog een halfjaarlijks rappel heeft ontvangen. Ook los van het halfjaarlijkse rappel kunnen commissies uiteraard met de verantwoordelijke bewindslieden in (schriftelijk) overleg treden over toezeggingen.

De toezeggingen uit het debat over de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 7 maart 2023 worden momenteel door de staf verzameld, uitgeschreven en van bronvermeldingen voorzien.¹⁶ Zodra dit proces is afgerond, worden de toezeggingen zoals gebruikelijk ter controle aan de woordvoerders in het debat voorgelegd. Vervolgens krijgen ze het bekende T-nummer. In de vergadering van 21 maart jl. is de leden een conceptlijst toegezegd met de tot nu toe verzamelde toezeggingen, enigszins staccato genoteerd. Het gaat om de volgende toezeggingen:

1. Toezegging op korte termijn na inwerkingtreding Omgevingswet realiseren van een centrale, integrale testomgeving (Klip-Martin, Rietkerk en Verkerk);
2. Toezegging dat in ieder geval vijf jaar wordt doorgegaan met de ondersteuning op allerlei verschillende manieren bij de invoering van de Omgevingswet (Klip-Martin);
3. Toezegging programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' blijft in ieder geval anderhalf jaar voortbestaan en mogelijk langer indien gewenst (Klip-Martin/Rietkerk);
4. Toezegging bereidheid TAM IMRO eventueel met een/twee jaar te verlengen wanneer gemeenten hierom vragen (Moonen);
5. Toezegging aangepast financieel beeld met kosten en doorontwikkeling en afbouw DSO toezenden aan Kamer voor 1 juli 2023 (Van der Linden, Kluit);
6. Toezegging landelijke voorlichtingscampagne (Klip-Martin, Kluit, was al eerder al toezegging over geweest, namelijk **T02869**);
7. Toezegging met bestuurlijke partners kijken naar taakomschrijving regeringscommissaris en Kamer hierover informeren (Verkerk/Rietkerk);
8. Toezegging zeggenschap Kamer invoering Wkb voor klasse 2 en 3 (Klip-Martin/Rietkerk);
(toezegging voor commissie **BiZa**)
9. Toezegging binnen week reageren op zorgen in position paper Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
(toezegging **reeds voldaan**)
10. Toezegging tijdreizen bij IKT Fase 4 opnieuw testen (en toezegging dat dit probleem is opgelost voor inwerkingtreding) (Rietkerk);
11. Toezegging dat in een brief wordt toegelicht wat voor recht je kunt ontlenen aan mededeling in het DSO i.v.m. rechtszekerheid (Kluit);
12. Toezegging overleg met VNG over wijze waarop gemeenten het best kunnen worden gewezen op belang van participatiebeleid (Moonen);
13. Toezegging rentmeesterschap in nota Ruimte en de manier waarop de dialoog wordt vormgegeven betrekken bij de manier waarop wordt gemonitord en de evaluatie wordt ingericht (Verkerk);
14. Toezegging in kaart brengen risico's van beïnvloeding en mogelijke ondermijning, zowel systemisch als in de uitvoering van de Omgevingswet (Dessing).

¹⁶ Zie voor het debat Handelingen I 2022/2023, nr. 21, item 3, p. 1-31 en item 9, p. 1-72.



datum 29 maart 2023

blad 7

5. De uitvoering van moties

Op 14 maart 2023 heeft de Kamer vier moties betreffende de Omgevingswet aangenomen. Daarnaast zijn er nog drie nog niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerde moties uit eerdere debatten. Hieronder volgt de totale lijst¹⁷:

1. [Motie-Kluit \(GroenLinks\) c.s. over het maken van een integraal financieel beeld voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten \(33.118 / 34.986, EY\)](#)
(niet uitgevoerd)
2. [Motie-Kluit \(GroenLinks\) c.s. over gemeentelijke milieueffectrapportages \(33.118 / 34.986, EZ\)](#)
(niet uitgevoerd)
3. [Motie-Janssen \(SP\) c.s. over het minimaal voldoen van alle betreffende websites aan de norm WCAG 2.1 voor inwerkingtreding van de Omgevingswet \(33.118 / 34.986, FA\)](#)
(niet uitgevoerd)
4. [Motie-Moonen \(D66\) c.s. over het bevorderen van participatie \(33.118 / 34.986, FB\)](#)
(niet uitgevoerd)
5. [Gewijzigde motie-Nooren \(PvdA\) c.s. over verplichte opstelling van participatiebeleid \(34.986, AA, was letter X\)](#)
(deels uitgevoerd)
6. [Motie-Rietkerk \(CDA\) c.s. over jaarlijkse evaluatierapportages \(34.985, K\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)
(deels uitgevoerd)
7. [Motie-Nicolaï \(PvdD\) c.s. over de bevoegdheid tot het op aanvraag kunnen verstrekken van een conformiteitsverklaring \(34.986, Y\)](#)
(niet uitgevoerd¹⁸)

Anders dan bij de toezeggingen kent de Eerste Kamer geen halfjaarlijkse motierapports. De Kamer gaat ervan uit dat aangenomen moties worden uitgevoerd en dat de regering de Kamer over die uitvoering informeert. In het geval van de Omgevingswet ligt het voor de hand dat dit onder meer gebeurt in de in paragraaf 3 genoemde voortgangsbrieven. In het schriftelijk overleg met de minister kan de commissie uiteraard ook zelf naar de uitvoering van aangenomen moties informeren.

¹⁷ Verder is er nog een [Motie-Otten \(Fractie-Otten\) c.s. over stoppen invoering van de Omgevingswet \(33.118 / 34.986, DY\)](#). Deze motie is aangehouden en zal op 6 juni 2023 van rechtswege komen te vervallen.

¹⁸ De motie was voorwaardelijk geformuleerd: "verzoekt de regering, haar oordeel over dit punt uit het advies van de Raad van State in heroverweging te nemen *als uit rechtspraak na inwerkingtreding van de Omgevingswet blijkt dat het aanvragen van een bouwvergunning in zo'n geval niet leidt tot een voor beroep vatbare beschikking*".