

## Departementale herindeling: desintegratie omgevingsbeleid onder de Omgevingswet?

Door Frans Tonnaer<sup>1</sup>

Trots en blakend van zelfvertrouwen staat daar op de trappen van paleis Noordeinde de nieuwe zojuist door koning Willem-Alexander beëdigde ministersploeg. Maar liefst 24 bewindslieden van vier partijen van verschillend pluimage gaan samen de komende jaren proberen de politieke kar eenzelfde kant op te trekken. Daarom willen ze zoveel mogelijk eenheid uitstralen. Eenheid? Op het terrein van de zorg voor de fysieke leefomgeving zal dat nog een behoorlijke uitdaging zijn, nu de onderdelen van dat beleid verder over verschillende ministeries uitgestreken zijn. Leek het er bij de kabinetsformatie Rutte I nog op dat de eenheid in het omgevingsbeleid werd versterkt toen milieu- en ruimtelijk beleid en water- en verkeersbeleid onder één dak terecht kwamen, thans is er bij Rutte III sprake van versnippering. En dat terwijl bij de lopende stelselherziening versterking van de samenhang een van de dragende beginselen is.

“Omgevingswet en Chw naar Binnenlandse Zaken”. Het bericht van de voorlichtingsdienst van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) levert in eerste instantie gefronste wenkbrauwen op. De wet was toch in goede handen bij IenM? Wel was het voor de continuïteit van het wetgevingsbeleid zeker jammer dat Melanie Schultz van Haegen haar ministerschap niet heeft verlengd. Zij heeft – en dat moet toch gezegd – een formidabele prestatie geleverd, door een van de grootste wetgevingsprojecten die Nederland ooit heeft gekend, stevig op de rails te zetten en met haar ambtelijk team deskundig te begeleiden. De publieke waardering daarvoor mis ik pijnlijk. In eerste instantie werd de naam van Cora van Nieuwenhuizen genoemd als haar opvolgster, maar al snel bleek dat zij de Omgevingswet niet onder haar hoede zou nemen. Het Ministerie van IenM wordt dat van IenW waarbij ‘Milieu’ in de benaming wordt ingeruild voor ‘Waterstaat’. Een apart Ministerie voor natte en droge waterstaat dan? Dat is dan toch ook weer niet helemaal wat het lijkt te worden. ‘Milieu’ blijft hoofdzakelijk onder dat departement vallen, evenals het Planbureau voor de leefomgeving. Tot het milieubeleid behoort weliswaar niet het klimaatbeleid maar dan weer wel geluidhinder, veiligheid en risico’s, gevaarlijke stoffen, biociden en gewasbescherming (maar dan wel buiten landbouw), luchtkwaliteit, verkeersemisies en circulaire economie. Circulaire economie? Hoort dat dan niet bij Economische Zaken? Dat Ministerie krijgt er niet de circulaire economie maar wel klimaat bij. Dat is op zich wel te begrijpen als men bedenkt dat belangrijke klimaatmaatregelen door de industrie moeten worden genomen. Al is klimaatbeleid natuurlijk niet alleen industriebeleid. Luchtemisies van de industrie gaan ook naar dat Ministerie terwijl, zoals we zagen, de verkeeremissies onder Infrastructuur en Waterstaat vallen. Volgt u het nog?

En de Omgevingswet dan? Inderdaad wordt dat de zorg van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) die er ook de ruimtelijke ontwikkeling bij krijgt inclusief de structuurvisie en de nationale omgevingsvisie. Naast de Omgevingswet zal minister Kajsa Ollongren ook de Crisis- en herstelwet en de Wet ruimtelijke ordening onder haar hoede nemen, evenals de beleidsterreinen wonen en bouwen, die uit pragmatische overwegingen eerder al onder Stef Blok als vreemde eenden in de bijt van dat Ministerie zwommen.

---

<sup>1</sup> Prof. dr. Frans Tonnaer is emeritus hoogleraar Omgevingsrecht en directeur van de Praktijkacademie Omgevingsrecht.

Het wekt terecht enige verbazing als dergelijke beleidsterreinen, en nu ook zulke zware beleidsinhoudelijke onderwerpen als duurzame ontwikkeling en de zorg voor de fysieke leefomgeving, in een ‘bestuurlijk’ departement als dat van BZK terecht komen. Dat Ministerie heeft zich toch ontwikkeld tot vooral hoeder van rechtstaat en democratie? Zou het niet beter zijn als dit Ministerie zich volgens de gegroeide traditie vooral over de goede werking van het openbaar bestuur en alles wat daarmee samenhangt – en dat is niet weinig (zie in dat verband bijvoorbeeld de artikelen 117 Gemeentewet en 115 Provinciewet) – zou bekommeren? De overheveling van de Omgevingswet lijkt alleen verklaarbaar als niet de beleidsinhoudelijke kant maar het wetstechnische traject en de uitvoering op decentraal niveau bij BZK centraal komen te staan. En dat zou wel eens de reden van de overheveling kunnen zijn. We kunnen naar de ware achtergronden alleen maar gissen nu het desbetreffende Koninklijk besluit<sup>2</sup> daar geen toelichting over geeft. Mogelijk is van belang dat de Omgevingswet al vorig jaar het Staatsblad heeft bereikt en de uitvoeringsregelingen een heel eind op streek zijn. Daarbij past wel de kanttekening dat het nog een forse kluif zal zijn voor de nieuwe minister om de invoeringswet annex aanvullingswetten bodem, grondeigendom, geluid en natuur en de bijbehorende invoerings- en uitvoeringsbesluiten door resp. langs (voorhang) het parlement te loodsen. Het laatste woord is in dit wetgevingstraject nog niet gezegd!

Toch is het terecht dat, nu de uitvoering van het nieuwe stelsel naderbij komt, de aandacht gaandeweg van het Rijk naar de decentrale overheden verschuift. Intussen worden er op basis van het komende omgevingsrecht op decentraal niveau zo’n 150 experimenten uitgevoerd en lopen er ruim 200 pilots. In de volgende fase – bij de inwerkingtreding van het stelsel per 1 januari 2021 – zal volgens de uitgangspunten van het stelsel het zwaartepunt van de uitvoering bij de gemeenten en provincies (en de waterschappen) komen te liggen. Aangezien deze inwerkingtredingsdatum enkele maanden voor de volgende reguliere Kamerverkiezingen zal komen te liggen, lijkt de vraag toch gewettigd of het niet beter ware geweest om het ‘oude’ departement deze klus te laten afmaken. In de praktijk zal het er waarschijnlijk toch op neerkomen dat óf veel IenM-medewerkers met de wet meeverhuizen naar BZK óf dat het werk door BZK bij hen wordt uitbesteed.

Hier wreekt zich de politieke geladenheid van departementale herindelingen die, hoewel ze ingrijpende gevolgen voor de wetgevings- en beleidspraktijk hebben, zich in kort tijdsbestek in de laatste fase van de kabinetsformatie bij de aanwijzing van de bewindslieden plegen te voltrekken. Daarbij gaat het kennelijk meer om personen en partijen (wie krijgt wat), dan om rationele overwegingen met het oog op de organisatie en de samenhang van het beleid.

Want waar is de integrale zorg voor de fysieke leefomgeving gebleven? Of wordt ruimtelijk ontwikkelingsbeleid gelijkgesteld met omgevingsbeleid? De wetgevings- en beleidsintegratie betreft een onderwerp dat vanaf ongeveer de eeuwwisseling, na een periode van voortgaande sectoralisering in de kwart eeuw daarvoor, in het centrum van de politiek-bestuurlijke aandacht is komen te staan, met de Omgevingswet als culminatiepunt. Zijn we wat dit betreft alweer over het hoogste punt heen en breekt er een periode van desintegratie van het omgevingsbeleid aan?

Alles overziend ontstaat het volgende beeld. Het natuurbeleid was al eerder gekoppeld aan het landbouwbeleid en blijft onder de vleugels van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). We zagen dat het milieubeleid, naast het waterbeleid bij het Ministerie van IenW onderdak vindt/houdt evenals bodem- en luchtvaartbeleid. Het beleid ten aanzien van industriële emissies is bij Economische Zaken en Klimaat terecht gekomen. Nu het ruimtelijke ontwikkelingsbeleid naast de Omgevingswet bij BZK is ondergebracht en het beleid ten aanzien van wonen en

---

<sup>2</sup> KB van 26 oktober 2017 no. 2017001806.

bouwen daar blijft, moet geconcludeerd worden dat er vier departementen zijn die (onderdelen van) de zorg voor de fysieke leefomgeving zullen behartigen. Dat is niet direct een goede basis om te komen tot een integraal omgevingsbeleid. Vraagt dit om een coördinerend minister, vergelijkbaar met de minister van LNV, die in overleg met de minister van BZK de 'regionale enveloppe' moet coördineren?<sup>3</sup>

Het valt te betreuren dat van de recentelijke departementale herindeling geen gebruik is gemaakt om te komen tot een versterking van de veelbesproken, algemeen noodzakelijk geachte en tot nog toe nagestreefde samenhang in het omgevingsbeleid. Integendeel: er is eerder sprake van het risico van desintegratie, jammer, jammer. Heeft men bij de politieke stoelendans rond de portefeuilleverdeling uit het oog verloren dat op de achtergrond in het fysieke domein een wetgevingsoperatie speelt die zijn weerga niet kent?

---

<sup>3</sup> Zie het verslag van formateur Mark Rutte op 25 oktober 2017 aangeboden aan de Tweede Kamervoorzitter, [www.kabinetsformatie2017.nl](http://www.kabinetsformatie2017.nl).