

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Aanleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet is ook het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) operationeel geworden. Het DSO ondersteunt de uitvoering van de wet en bestaat uit een landelijke voorziening (DSO-LV) en lokale systemen bij bevoegd gezagen.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding zijn in april 2021 in opvolging van het advies van het Bureau ICT-toetsing¹, Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (hierna: TAM) bedacht en ontwikkeld.² De TAM zijn bedoeld voor bevoegd gezagen die op het moment van inwerkingtreding nog niet over alle onderdelen van het DSO kunnen beschikken. Met de TAM beschikken deze bevoegd gezagen over een terugvaloptie om op die manier de (eigen) dienstverlening te kunnen continueren. De TAM vormen daarmee een vangnet en zijn dan ook slechts voor een beperkte tijd inzetbaar én nadrukkelijk niet ter vervanging van de hoofdroute onder de Omgevingswet (STOP/TPOD³).

Om de dienstverlening te garanderen op de kritieke onderdelen, zijn in totaal negen TAM bedacht en ontwikkeld. Zes daarvan zijn ontwikkeld op basis van de geldende standaarden onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening (hierna: de RO-standaarden).⁴ Met deze zes TAM kunnen bevoegd gezagen met toepassing van IMRO⁵ of DROP⁶ werken met een aantal (kern)instrumenten uit de Omgevingswet⁷ en deze via een alternatieve route ontsluiten in het DSO-LV.

Het tijdelijk kunnen terugvallen op de RO-standaarden is voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet geborgd in het Besluit elektronische publicaties. Daarbij is – in lijn met het uitgangspunt dat de TAM slechts een beperkte tijd inzetbaar zijn na inwerkingtreding – bepaald dat deze terugvaloptie een maximale duur van een jaar heeft. In die periode moeten alle betrokken bevoegd gezagen zijn overgegaan op het werken via de hoofdroute.⁸

In oktober 2023 zijn er met de bestuurlijke partners (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Unie van Waterschappen (UvW), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Rijkspartijen) diverse interbestuurlijke afspraken gemaakt over de inzet van de TAM. Deze afspraken zijn vastgelegd in de zogenoemde exitstrategie Tijdelijke Alternatieve Maatregelen.⁹ Kern van deze afspraken was dat ten aanzien van de zes TAM:

- Een halfjaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet (medio 2024) wordt bekeken en besloten of een langere inzet van de TAM noodzakelijk is; en
- Ontwerpbesluiten – voor zover van toepassing - die ter inzage zijn gelegd voordat de termijn waarin de TAM toegepast kan worden afloopt, kunnen worden afgemaakt met behulp van de TAM.

In lijn met de afspraken uit oktober 2023 is met de bestuurlijke partners (VNG, UvW, IPO en Rijkspartijen) gesproken over het maken van nadere interbestuurlijke afspraken. Deze afspraken zijn begin juli 2024 bekrachtigd en vastgelegd in de zogenoemde geüpdatete exitstrategie Tijdelijke Alternatieve Maatregelen.

Tot slot is er richting de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook onafhankelijk onderzoek gedaan naar mogelijke juridische risico's bij het werken met of het toepassen van de TAM, waarbij

¹ Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2020/21, 33 118, nr. 98

² *Kamerstukken I* 2020/21, 33 118/34 986, CC en *Kamerstukken II* 2020/21, 33 118, nr. 188.

³ STOP: Standaard officiële publicaties en TPOD: Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten.

⁴ Er zijn drie TAM gericht op de dienstverlening (TAM Instellen Behandeldiensten, TAM Gerelateerde Verzoeken en TAM Instellen Conceptverzoek. Deze drie TAM vallen buiten de reikwijdte van dit besluit.

⁵ Informatiemodel Ruimtelijke Ordening.

⁶ Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties.

⁷ Omgevingsplan, Omgevingsverordening, Voorbereidingsbesluit, Projectbesluit, Reactieve Interventie en Instructie.

⁸ *Stb.* 2021, 175, Nota van Toelichting, blz. 27.

⁹ *Kamerstukken I* 2023/24, 33 118/34 986, GA, *Kamerstukken II* 2023/24, 33 118, nr. 281.

de focus lag op de TAM-Omgevingsplan. In dit onderzoek zijn diverse suggesties naar voren gebracht om bepaalde aspecten rondom de inzet van de TAM (verder) te verduidelijken. In dit besluit is een aantal van deze suggesties meegenomen.

2. Doelstelling

Onderhavig besluit is noodzakelijk om de gemaakte interbestuurlijke afspraken ten aanzien van het werken met de TAM, daar waar nodig juridisch te borgen. Ook worden via dit besluit een aantal suggesties uit het onderzoek naar de TAM overgenomen, zodat voor bestuursorganen – op onderdelen – meer duidelijkheid ontstaat over de toepassing van én het werken met de TAM.

Tot slot wordt met onderhavig besluit (deels) invulling gegeven aan een tweetal toezeggingen richting de Eerste Kamer.¹⁰ Beide toezeggingen gingen onder andere over het in samenspraak met de bestuurlijke partners bezien wanneer de TAM uitgefaseerd kunnen worden en om de inzet van de TAM – indien noodzakelijk – te verlengen.

3. Inhoud van het wijzigingsbesluit

Dit besluit wijzigt het Besluit elektronische publicaties. Het tijdelijk kunnen terugvallen op de RO-standaarden was al geborgd in het Besluit elektronische publicaties, door het overgangsrecht van artikel 11.1. Het overgangsrecht bevat een tijdelijke regeling voor besluiten op grond van de Omgevingswet en is bedoeld om het mogelijk te maken dat een bevoegd gezag dat nog niet over alle functionaliteiten van het DSO beschikt nog een beperkte tijd gebruik kan maken van de software die onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening (Wro) werd gebruikt overeenkomstig de zogenoemde RO-standaarden. Onderhavig besluit regelt een aantal belangrijke aanpassingen rondom het overgangsrecht en daarmee de inzet van de RO-standaarden en zodoende het gebruik van de TAM. De viertal aspecten die via onderhavig besluit aan het Besluit elektronische publicaties worden toevoegt of gewijzigd worden hieronder nader toegelicht. Als laatst bevat onderhavig besluit ook een technische correctie. Deze wordt in de artikelsgewijze toelichting onder artikel I, onderdeel A toegelicht.

3.1 Verlenging tot 1 januari 2026

Het oude artikel 11.1, derde lid, van het Besluit elektronische publicaties, faciliteerde het gebruik van de IMRO-standaarden en daarmee de TAM voor maximaal een jaar, vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet en maakte het daarnaast mogelijk dat deze periode van een jaar verkort kon worden via een Koninklijk Besluit. Vanuit de gesprekken die gevoerd zijn met en tussen de bestuurlijke partners is begin juli interbestuurlijk de afspraak gemaakt dat de periode waarin de TAM toegepast kunnen worden met een jaar verlengd moet worden. Om deze interbestuurlijk afspraak juridisch te borgen wordt de periode waarin kan worden teruggevallen op de RO-standaarden in het Besluit elektronische publicaties verlengd tot twee jaar, vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze verlenging geldt slechts voor de besluiten waar een TAM voor is ontwikkeld, en wat betreft het projectbesluit alleen als dat wordt gedaan door gedeputeerde staten. De motivering voor deze aanscherping wordt hieronder (in paragraaf 3.2 Aanscherping overgangsrecht) nader toegelicht.

3.2 Aanscherping overgangsrecht

Het oude artikel 11.1, tweede lid, faciliteert het gebruik van de RO-standaarden in de breedste zin van het woord. Gedurende het eerste jaar na inwerkingtreding kunnen bevoegd gezagen dan ook in alle gevallen terugvallen op het gebruik van de RO-standaarden. In de gesprekken die gevoerd zijn met en tussen de bestuurlijke partners is interbestuurlijk afgesproken het gebruik van het overgangsrecht per 1 januari 2025 te specificeren. Op deze manier kan het overgangsrecht in 2025 enkel nog worden toegepast door de bestuurslagen waarvoor de TAM nog daadwerkelijk noodzakelijk is en een terugvaloptie beschikbaar moet blijven.

Interbestuurlijk is afgesproken dat gemeenten voor wat betreft de instrumenten omgevingsplan en voorbereidingsbesluit in 2025 nog kunnen terugvallen op de RO-standaarden. Voor provincies geldt dat zij voor wat betreft de instrumenten omgevingsverordening, projectbesluit, reactieve interventie en instructie in 2025 nog kunnen terugvallen op de RO-standaarden. In alle andere gevallen geldt dat bij nieuwe procedures vanaf 1 januari 2025 de onder de Omgevingswet

¹⁰ T03557 en T03746.

voorgeschreven standaarden (STOP/TPOD) toegepast moeten worden en geen gebruik meer kan worden gemaakt van de interbestuurlijk afgesproken en ontwikkelde TAM.

3.3 Afronden lopende procedures

Het Besluit elektronische publicaties wordt ook gewijzigd zodat besluitvorming, welke is opgestart met behulp van de RO-standaarden en daarom het gebruik van de TAM, ook – onder voorwaarden – afgemaakt kan worden met de RO-standaarden. Wanneer een ontwerpversie van een besluit ter inzage is gelegd met toepassing van het overgangsrecht blijft dit overgangsrecht van toepassing blijft op een besluit totdat het onherroepelijk is.

Dit besluit en deze regeling zijn in lijn met het algemene overgangsrecht onder de Omgevingswet (artikel 4.6, tweede en derde lid, Invoeringswet Omgevingswet). Dit artikel stelt dat bijvoorbeeld bestemmingsplannen – op grond van de Wet ruimtelijke ordening – waarvan het ontwerp voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage was gelegd, na inwerkingtreding onder het oude recht afgemaakt kunnen worden, totdat dit bestemmingplan onherroepelijk is.

3.4 Consolidatieverplichting

Artikel 5.1, eerste lid, van het Besluit elektronische publicaties bepaalt dat bevoegd gezagen – voor zover van toepassing – hun besluiten in geconsolideerde vorm beschikbaar moeten stellen. Deze verplichting is in het licht van het overgangsrecht van artikel 11.1 van het Besluit elektronische publicaties relevant voor het omgevingsplan van gemeenten en de omgevingsverordening van provincies. Een plan, vastgesteld met de RO-standaarden, kan namelijk vanwege technische redenen niet worden geconsolideerd. Daarvoor moet het plan opnieuw worden vastgesteld volgens de STOP/TPOD standaard. Het oude artikel 11.1 zorgde ervoor dat de consolidatieplicht tot 1 januari 2025 niet gold voor omgevingsplannen en omgevingsverordeningen gemaakt met de RO-standaarden. Onderhavig besluit verlengt deze uitzondering op de consolidatieplicht tot uiterlijk 1 januari 2032. Dat betekent dat vóór die datum plannen die zijn opgesteld met toepassing van het overgangsrecht, moeten zijn omgezet in STOP/TPOD-plannen. Deze datum sluit aan bij de uiterste datum waarop gemeenten dienen te beschikken over een omgevingsplan dat aan alle eisen van de Omgevingswet voldoet.¹¹ Bij deze eindtermijn is de verwachting dat veel besluiten al eerder omgezet zullen zijn.

4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Het eerste gevolg is dat de bestuursorganen waarvoor dat nodig is bij het op- en vaststellen van bepaalde instrumenten ook in 2025 kunnen terugvallen op de RO-standaarden. Dit borgt het beleidsdoel dat bevoegd gezagen ook in het tweede jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, in staat blijven om de belangrijkste uitvoeringsprocessen te kunnen blijven uitvoeren – met behulp van de RO-standaarden (IMRO) - totdat ze het DSO volledig kunnen gebruiken zoals bedoeld. Hiermee samenhangend wordt ook de mogelijkheid om terug te vallen op de RO-standaarden in 2025 door bestuursorganen waarvoor dit niet meer noodzakelijk is ingeperkt. Dit borgt het beleidsdoel om bevoegd gezagen zo snel mogelijk met elkaar in het hoofdspoor te laten werken.

Een ander gevolg houdt verband met het regelen dat het moment van publiceren van een ontwerpversie leidend wordt voor het verdere gebruik van de TAM. Wanneer een ontwerpversie met gebruik van de TAM is gepubliceerd, gedurende de looptijd van het overgangsrecht, dan kan de procedure ook met behulp van de TAM worden afgemaakt, totdat dit besluit onherroepelijk is. Hiermee ontstaat voor bevoegd gezagen duidelijkheid tot wanneer zij gebruik kunnen blijven maken van de TAM en daarmee de RO-standaarden. Deze duidelijkheid is noodzakelijk zodat bevoegd gezagen tijdig helderheid hebben over welke procedure en bijbehorende techniek zij (nog) kunnen toepassen in hun besluitvorming. Het laatste gevolg van het besluit is dat (meer) duidelijkheid wordt gecreëerd ten aanzien van de consolidatieplicht, wanneer bij besluiten op grond van de Omgevingswet gebruik is gemaakt van de RO-standaarden.

Het besluit heeft dus concreet tot gevolg dat bevoegd gezagen – indien noodzakelijk – langer en op een juridisch correct geborgde manier, gebruik kunnen blijven maken van de RO-standaarden en daarmee de TAM om zo hun belangrijkste uitvoeringsprocessen te blijven continueren. Daarmee biedt dit besluit (meer) duidelijkheid over de inzet van het overgangsrecht en de TAM, welke met

¹¹ *Stb.* 2023, 267.

name van belang is om te bepalen welke procedure en bijbehorende techniek wordt ingezet door het bevoegd gezag.

5. Financiële gevolgen

Het besluit om het gebruik van de TAM met een jaar te verlengen leidt tot extra kosten. Deze extra kosten komen voornamelijk voort uit het feit dat bepaalde technische functionaliteiten een jaar langer in de lucht moeten blijven om het gebruik van de TAM ook in 2025 te ondersteunen. Het betreft hier met name functionaliteiten in Ruimtelijkeplannen.nl en het Informatiehuis Ruimte. Beide zijn noodzakelijk om het werken met de RO-standaarden en daarom de TAM technisch te faciliteren. Over de manier waarop deze extra kosten in 2025 gedekt worden zijn eenmalig aanvullende (interbestuurlijke) afspraken gemaakt. Met het maken van deze afspraken ontstaat dekking voor de financiële gevolgen die het verlengen van de TAM met zich meebrengt.

Het daadwerkelijk toepassen van de TAM heeft financiële gevolgen voor de bevoegd gezagen. Het gebruik van de TAM zorgt namelijk in veel gevallen voor extra werk. Dit extra werk komt voort uit de noodzaak om besluiten te zijner tijd om te zetten in het hoofdspoor (zie ook: 3.4 Consolidatieverplichting). Dit extra werk is gelijktijdig een argument om juist niet te lang door te gaan met de inzet en toepassing van de TAM, maar het is evident dat de TAM niet uitgefaseerd kan worden voordat bevoegd gezagen in staat zijn om via het hoofdspoor (STOP/TPOD) te werken in het DSO. Daarbij wordt volledigheidshalve opgemerkt dat via dit besluit enkel de (juridische) mogelijkheid wordt geboden om – indien noodzakelijk – ook in 2025 terug te kunnen vallen op de RO-standaarden (IMRO). Dit is uiteraard niet verplicht en de gezamenlijke inzet van de bestuurlijke partijen is er ook op gericht dat zo weinig mogelijk bevoegd gezagen hier ook daadwerkelijk gebruik van hoeven te maken.

6. Consultatie en advies

Een voorstel voor dit besluit is op in internetconsultatie gegeven. Voorts is het voorstel voor advies voorgelegd aan de VNG, de UvW en het IPO.

PM

Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A (Artikel 3.5. Opneming)

Via deze wetstechnische wijziging wordt een doublure ('daaromtrent' vs. 'omtrent andere publicaties als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b') in het onderhavige artikel van het Besluit elektronische publicaties weggenomen.

Artikel I, onderdeel B (Artikel 11.1. Tijdelijke voorziening omgevingsbesluiten)

Het overgangsrecht van artikel 11.1 van het Besluit elektronische publicaties wordt met dit wijzigingsonderdeel opnieuw vastgesteld. In paragraaf 3 van het algemeen deel wordt toegelicht wat daarbij de drijfveren zijn. Hieronder wordt per lid van artikel 11.1 aangegeven wat er wordt geregeld.

Het eerste lid bevat een uitzondering om het mogelijk te maken ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet gebruik te maken van de RO-standaarden. Dit zijn zoals gezegd de oudere technische standaarden waarmee bepaalde besluiten ook onder de Omgevingswet nog kunnen worden opgesteld en gepubliceerd. In de oude versie van het artikel bevond deze uitzondering zich in het tweede lid. Anders dan het oude tweede lid, is ervoor gekozen om het nieuwe lid te beperken tot het regelen van de uitzondering.

Het nieuwe eerste lid verwijst naar artikel 3.8 van het Besluit elektronische publicaties. Op grond van dat artikel worden de nieuwe standaarden onder de Omgevingswet (STOP/TPOD) verplicht gesteld voor de publicatie van bepaalde instrumenten van de Omgevingswet. In de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012, zoals deze gold onmiddellijk voor het tijdstip van intrekking van de Wet ruimtelijke ordening, 1 januari 2024, worden juist de oude RO-standaarden aangewezen. Hiermee wordt beoogd onder andere mogelijk te maken dat de instrumenten nog van de IMRO-standaard gebruik kunnen maken. In het eerste lid staat dat toepassing kan worden

gegeven aan een technische standaard uit de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012. Het is niet beoogd dat omgevingsplannen die gebruik maken van de IMRO-standaard ook aan de inhoudelijke normen van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP2012) moeten voldoen. De SVBP2012 is leidend voor bestemmingsplannen onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening, maar in deze gevallen gaat het om wijzigingen van het omgevingsplan en betreft het besluiten op grond van de Omgevingswet. Aan de SVBP2012 dient slechts voldaan te worden voor zover dit nodig is om een TAM-IMRO plan te kunnen publiceren via de overbruggingsfunctie in het DSO-LV. Hierbij wordt ook verwezen naar de werkafspraken en bijbehorende technische handreikingen van Geonovum.¹² Deze afspraken en handreikingen zijn onderdeel van de interbestuurlijk ontwikkelde en vastgestelde TAM.

Het tweede lid regelt dat de uitzondering van het eerste lid langer geldt voor bepaalde typen besluiten uit de Omgevingswet. Het gaat hier respectievelijk om het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de instructie door gedeputeerde staten, het voorbereidingsbesluit omgevingsplan, de reactieve interventie en het projectbesluit. In het geval van het projectbesluit wordt bepaald dat alleen gedeputeerde staten van deze verlengde toepassingstermijn gebruik kunnen maken.

Het derde lid regelt dat wanneer een ontwerpversie van beleid- en planvorming ter inzage is gelegd met toepassing van de RO-standaarden, en voor het eind van de termijn, bedoeld in het eerste of tweede lid, wel nog kan worden afgemaakt met gebruikmaking van de RO-standaarden. Ter illustratie: als een gemeente ervoor kiest om het omgevingsplan te wijzigen met behulp van in dit geval de specifieke TAM-omgevingsplan en daarmee terugvalt op de RO-standaard (IMRO), en het ontwerp van deze wijziging uiterlijk 31 december 2025 ter inzage legt, kan de betreffende gemeente deze procedure na die datum nog afronden met de TAM-Omgevingsplan en dus ook de RO-standaard. Het derde lid noemt naast ontwerpbesluiten die ter inzage zijn gelegd ook ontwerpbesluiten die zijn medegedeeld. Op grond van artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht moeten sommige ontwerpbesluiten worden medegedeeld en niet ter inzage worden gelegd. De bedoeling is dat ook die besluiten kunnen worden gepubliceerd met gebruikmaking van de RO-standaarden.

In het vierde lid wordt geregeld dat herstelbesluiten in het kader van de bestuurlijke lus door toepassing van artikel 8:51a van de Algemene wet bestuursrecht of andere besluiten om het omgevingsplan of andere besluit te wijzigen voor het geheel onherroepelijk wordt ook met toepassing van de RO-standaarden kunnen worden gepubliceerd.

Het vijfde lid regelt kortgezegd dat de website ruimtelijkeplannen.nl nog blijft functioneren volgens het oude recht tot dit overgangsrechtelijke artikel vervalt, dus tot 1 januari 2032.

Het zesde lid regelt dat besluiten, genomen met gebruik van de uitzonderingen in artikel 11.1, niet voor 1 januari 2032 in geconsolideerde vorm hoeven te worden gepubliceerd. Artikel 5.1 van het Besluit elektronische publicatie bevat namelijk een verplichting om regelgeving in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen. Aan deze plicht kan in het geval van omgevingsplannen en omgevingsverordeningen die met behulp van de RO-standaarden is gepubliceerd niet worden voldaan. Dit kan slechts als deze regelgeving opnieuw wordt gepubliceerd aan de hand van de krachtens artikel 3.8 aangewezen nieuwere technische standaarden. Vóór dit overgangsrechtelijke artikel vervalt, dus uiterlijk op 1 januari 2032, zullen dus alle plannen die zijn gepubliceerd met gebruik van de RO-standaarden moeten zijn overgezet naar publicaties aan de hand van de nieuwe technische standaarden.

Het zesde lid is van toepassing op alle besluiten, vastgesteld met gebruikmaking van de uitzonderingen van 'dit artikel'. De uitzondering op de consolidatieverplichting is daarom ook van toepassing op besluiten, genomen met gebruikmaking van artikel 11.1, eerste lid, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van onderhavige wijziging. Dat zijn besluiten, genomen en gepubliceerd vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, die hun grondslag vinden in de Omgevingswet. Deze zijn tegelijkertijd met die wet, of eventueel kort daarna, in werking getreden. Door de consolidatieplicht ook voor deze besluiten uit te stellen, wordt gegarandeerd dat de besluiten, genomen met gebruik van het oude eerste lid, kunnen blijven bestaan. Het oude eerste lid kon daarom geheel vervallen.

¹² www.geonovum.nl/geo-standaarden/omgevingswet/tam

Het zevende lid regelt dat het gehele artikel op 1 januari 2032 vervalst. Zoals hierboven is aangegeven, heeft dat tot gevolg dat het bepaalde in het vijfde en zesde lid slechts tot 1 januari 2032 geldt. Voor de andere leden heeft dit geen gevolgen, aangezien die op 1 januari 2032 al zijn uitgewerkt.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

M.C.G. Keijzer

ONTWERP