

De dag die je wist dat zou komen

mr. G.J.M. de Jager

1 januari 2024 was de dag die je wist dat ooit een keer zou komen: de dag waarop de Omgevingswet in werking zou treden.¹ Op het moment van het verschijnen van deze editie ligt 1 januari 2024 al weer een paar weken achter ons. Toch leek het me goed dat we in dit tijdschrift kort en bondig stil staan bij deze (toch wel) bijzondere dag.

Op 1 oktober 2010 ben ik (terecht) hard uitgelachen door mijn collega's, toen ik op die dag 'Happy Wabo-day' e-mailde. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was al een forse systeemwijziging (vonden we toen), maar was niets vergeleken met de Omgevingswet. Dat we ons zo'n dertien jaar later aan een nog veel grotere systeemwijziging zouden wagen, had niemand kunnen bevroeden.

Weet in ieder geval dat ik op 1 januari 2024 niet 'Happy Omgevingswet-day' heb rondgestuurd aan de collega's. Zo'n blijde gebeurtenis is het wat mij betreft niet, maar dat is – vanzelfsprekend – persoonlijk.

De Eerste Kamer deed in het afgelopen kwartaal nog een dappere poging de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te overtuigen dat de inwerkingtreding geen goed plan was. Met de motie-Kluit c.s. sprak de Eerste Kamer uit dat het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) en het juridische stelsel van de Omgevingswet nog steeds te grote uitvoeringsproblemen kennen om per 1 januari 2024 verantwoord over te kunnen gaan tot invoering. De Eerste Kamer riep de minister op om andermaal in gesprek te gaan met de koepels van decentrale overheden en haar een terugkoppeling te geven. De minister werd in het bijzonder opgeroepen om in de terugkoppeling gespecificeerd in te gaan op de vraag of, en hoe, er wordt voldaan aan de minimale eisen die decentrale overheden zelf hebben gesteld aan de invoeringsdatum van de Omgevingswet.²

In zijn reactie op die motie van 9 november 2023 concludeerde de minister, na overleg te hebben gevoerd met de bestuurlijke partners, dat de datum van inwerkingtreding niet ter discussie kon staan.³ Daarvoor waren staatsrechtelijke en feitelijke redenen. De staatsrechtelijke reden lag in de werking van artikel 23.10, tweede lid, van de Omgevingswet. In die bepaling is opgenomen dat beide Kamers der Staten-Generaal het ontwerp van het Koninklijk Besluit dat strekt tot inwerkingtreding 'voorgehangen' krijgen. Dat is gebeurd en met dat ontwerp is door beide Kamers met grote meerderheid ingestemd. Het Koninklijk Besluit is daarop in het Staatsblad verschenen.⁴ Daarmee is er – zo is de stelling van de minister – staatsrechtelijk geen weg meer terug en daar is ook wel iets voor te zeggen.

Belangrijker zijn de overwegingen van de minister omtrent de onwenselijkheid van het op zo een laat moment alsnog besluiten de Omgevingswet niet in werking te laten treden. De overheden zijn, zo stelt hij, druk bezig geweest met de voorbereiding van de inwerkingtreding en kunnen niet zomaar meer terug, althans niet zonder dat dat kapitaalsvernietiging tot gevolg heeft.

Kennelijk volgde uit het gevoerde bestuurlijk overleg wel nog altijd een zorg bij de bestuurlijke partners om de processen die in de Omgevingswet zijn opgenomen en waarmee per 1 januari 2024 moet worden gewerkt, te verbeteren, deze door te ontwikkelen en onzekerheden te adresseren en zoveel mogelijk weg te nemen.

1 De praktijk spreekt over de inwerkingtreding van de Omgevingswet alsof het een (1) wet is die in werking is getreden. Dat is op zich juist, maar tegelijkertijd ook maar een van de zestien wetten die op 1 januari 2024 rond de Omgevingswet in werking zijn getreden, waaronder als laatste loot aan de boom de Verzamelwet Omgevingswet 2023, Stb. 2023, 376 van september 2023 met ook daarin toch ook weer her en der behoorlijk verstrekkende wijzigingen.

2 Kamerstukken I 2023/24, 33 118 en 34 986, FR van 31 oktober 2023.

3 Kamerbrief 9 november 2023, 2023-0000687173.

4 Stb 2023, 89.

Daar biedt de minister toch weer iets nieuws: de verlenging van de TAM's, de tijdelijke alternatieve maatregelen. Die zouden zes maanden gelden, maar worden verlengd naar een jaar.

De TAM's zijn een tijdelijk vangnet voor overheden en uitvoeringsorganisaties. Ze beogen te voorkomen dat de dienstverlening aan inwoners en bedrijven rond vergunningverlening stopt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Speciaal voor omgevingsplannen is TAM-IMRO ontwikkeld. Kort gezegd houdt dit TAM-IMRO in dat de techniek voor planvorming zoals gebruikt onder de Wet ruimtelijke ordening tijdelijk kan worden gebruikt onder de Omgevingswet. Deze techniek betreft de uitwisselingsstandaard IMRO (Informatiemodel Ruimtelijke Ordening) en de voorziening Ruimtelijkeplannen.nl.

Daarmee blijft de oude systematiek rond het maken van bestemmingsplannen (die dan omgevingsplannen heten) toch nog een jaartje bestaan. Uiterlijk eind 2032 moeten de omgevingsplannen die met TAM zijn ontwikkeld alsnog in het omgevingsplan zijn verwerkt.⁵

TAM-IMRO is bedoeld voor gemeenten die nog geen gebruik kunnen maken van het planvormingsdeel van het DSO. Bijvoorbeeld als publiceren via het DSO nog problemen geeft of indien de plansoftware nog niet alle daarvoor benodigde functies biedt of indien te weinig tijd rest voor de gemeente om het planproces goed te testen. Met TAM-IMRO kunnen gemeenten toch hun omgevingsplannen wijzigen, bijvoorbeeld als zij snel slagen willen maken met een gebiedsontwikkeling, maar achterlopen bij de benodigde digitale aanpassingen.

De TAM-IMRO-plannen gaan deel uitmaken van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het is immers een wijziging van het omgevingsplan van rechtswege, alleen wordt die opgesteld, bekendgemaakt en beschikbaar gesteld met de IMRO-techniek. TAM-IMRO-plannen hebben weliswaar de technische vorm van de bestemmingsplannen die deel zijn van het tijdelijk deel, maar juridisch gezien vallen ze onder het nieuwe deel. Ze moeten dus ook voldoen aan de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving en van de provincie.

In totaal blijken er negen TAM's te zijn. Ook provincies en waterschappen kunnen gebruik maken van TAM's voor (bijvoorbeeld) het maken van een nieuwe omgevingsverordening of projectbesluiten, zoals voor projectplannen die voorheen op grond van de Waterwet werden vastgesteld.⁶

Om volledig te zijn, er zijn ook nog TAM's die zien op dienstverlening tussen overheden, waaronder het instellen van een conceptverzoek voor omgevingsoverleg dat ook al in het Besluit ruimtelijke ordening was opgenomen. Ook deze TAM's zijn naar oud recht ingericht en gelden wisselend voor een jaar tot een half jaar vanaf 1 januari 2024.

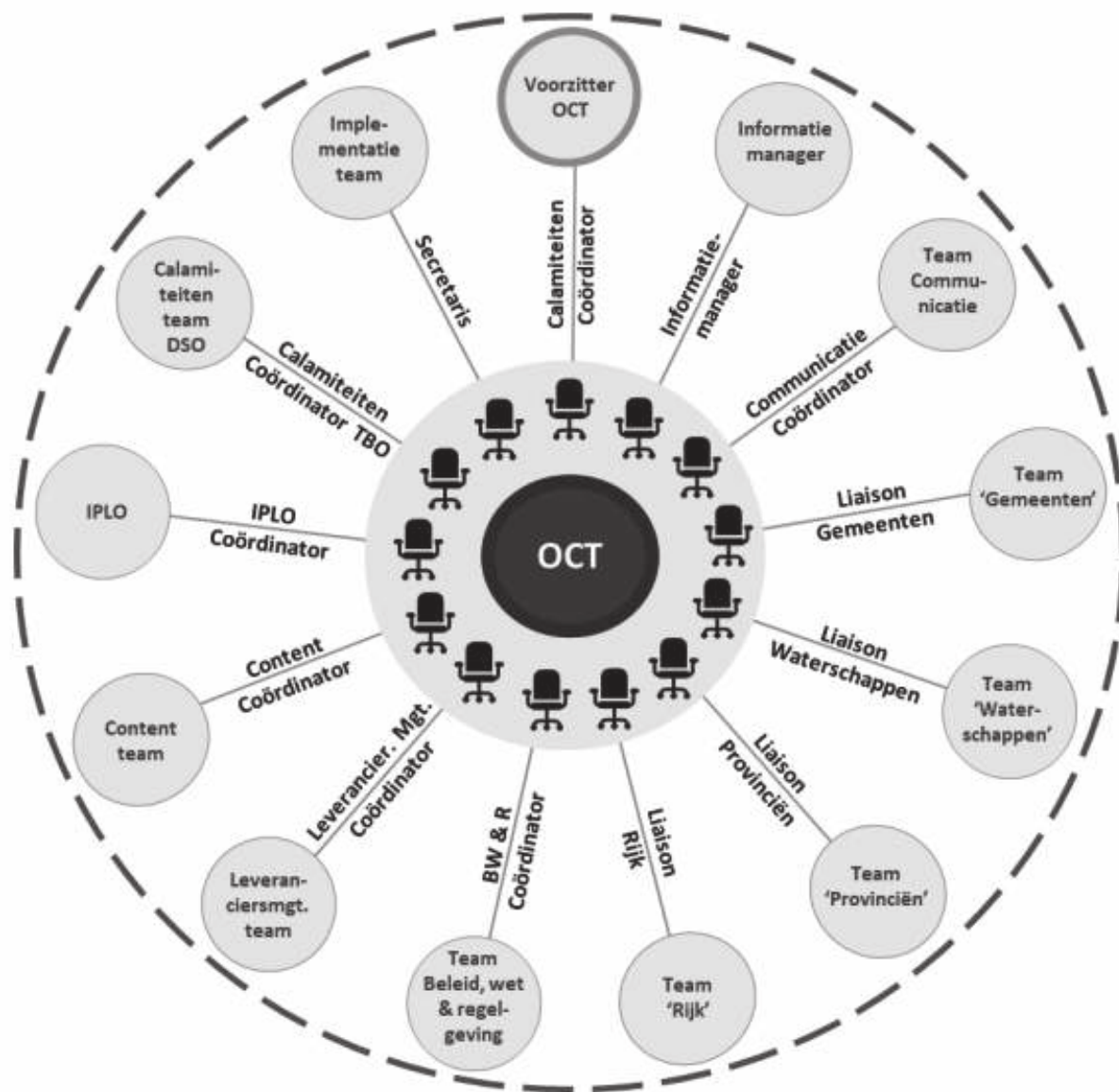
Voor overheden zijn deze tijdelijke maatregelen zonder meer praktisch. Of ze voor de overzichtelijkheid en daarmee rechtszekerheid een aanwinst zijn, is een tweede. De lappendeken aan tijdelijke planvormen en besluiten is al groot en wordt hiermee enkel maar groter. Het is kennelijk niet zo dat de TAM-IMRO-plannen enkel op ruimtelijkeplannen.nl te zien zijn. Dat systeem wordt, zo is de bedoeling, geïntegreerd in het DSO, zodat wel op één platform kan worden gezien wat er aan functies geldt op een perceel. De praktijk zal ongetwijfeld ook een modus vinden hoe met deze TAM-IMRO-plannen om te gaan, maar dit soort tijdelijke overgangsmaatregelen is uitdrukkelijk niet wat met de Omgevingswet is beoogd en wat de praktijk/Nederland is beloofd.

Tot slot wijst de minister nog op het calamiteitenmanagement dat is ingesteld. Op het Informatiepunt Leefomgeving vond ik inderdaad deze infographic over het calamiteitenmanagement dat vanaf 1 januari 2024 draait.⁷

5 Planning uitfaseren tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM) (aandeslagmetdeomgevingswet.nl).

6 <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/digitaal-stelsel/tam/>.

7 www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl; zoek op presentatie calamiteitenmanagement bij inwerkingtreding Omgevingswet



Een laatste verzuchting (dan toch nog): het enkele feit dat er calamiteitenmanagement nodig is, geeft wel aan dat het schort aan een goede voorbereiding. Ik ken geen andere wetgeving waar dat op voorhand zo uitgebreid nodig is gebleken en kennelijk ook is ingeregeld. Verder wordt uit het informatiepunt niet goed duidelijk wat het calamiteitenmanagement precies behelst. Het zal toch eerst en vooral een adviserende rol hebben, want bevoegdheden (en de calamiteit) blijven onverminderd bij de respectieve bevoegde gezagen. Verzuchtingen te over, maar die helpen niet meer: nu maar aan de slag met de Omgevingswet.