



**Aan de slag met de
Omgevingswet**

Toepassingsprofiel voorbereidingsbesluit

Versie 0.97.1
Geonovum – KOOP

Datum 16 mei 2019

Colofon

Omgevingswet-besluit	voorbereidingsbesluit
Versie	0.97.1
Projectnaam	Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor omgevingsdocumenten
Projectnummer	PR04
Contactpersoon	Sandra van Wijngaarden
Auteur(s)	Nienke Jansen

Versie	Datum	Wijziging
0.97.1	16-5-2019	Eerste concept met daarin verwerkt inbreng van werkgroep
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]
[0.0]	[Datum]	[Geef aan welk hoofdstuk of paragraaf gewijzigd is, gescheiden door komma]

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.1.1	Nieuw stelsel omgevingsrecht	6
1.1.2	Digitaal Stelsel Omgevingswet.	7
1.2	Toepassingsprofiel OW-besluit (TPOD)	7
1.3	Leeswijzer	8
2	Uitgangspunten voor de toepassingsprofielen van OW-besluiten.....	9
2.1	Proces van totstandkoming en bekendmaking c.q. publicatie van OW-besluiten	9
2.2	OW-besluiten met en zonder regels	9
2.3	Betekenis van het begrip Regels in de toepassingsprofielen voor OW-besluiten met regels ...	9
2.4	Initieel besluit, wijzigingsbesluit en geconsolideerde versie.....	10
3	Inhoudelijke aspecten van het voorbereidingsbesluit	11
3.1	Kenschets rechtsfiguur.....	11
3.2	Algemene kenmerken voorbereidingsbesluit	15
3.3	De inhoud van het voorbereidingsbesluit.....	17
4	Openstaande vragen en issues.....	19

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het motto van de Omgevingswet is 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Met benutten wordt bedoeld het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om maatschappelijke behoeften te vervullen. Bij beschermen gaat het over het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

In dit document gebruiken wij de term OW-besluit. Deze term staat voor 'besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet'. Voorheen werd hiervoor de term omgevingsdocument gebruikt.

1.1.1 *Nieuw stelsel omgevingsrecht*

De Omgevingswet bundelt de wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Met de Omgevingswet wordt het huidige stelsel van ruimtelijke regels volledig herzien en wordt het fundament van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht gelegd. Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever vier verbeteringen bereiken:

- Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik.
- De leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken.
- Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat sneller en beter.

Voor de realisatie van deze doelen biedt de wetgever diverse juridische instrumenten, waaronder de OW-besluiten die verschillende bevoegde gezagen in staat stellen besluiten te nemen die ingrijpen in de leefomgeving. De belangrijkste OW-besluiten zijn:

- Algemene Maatregel van Bestuur (Rijk)
- Ministeriële Regeling (Rijk)
- Omgevingsvisie (Rijk, provincies en gemeenten)
- Omgevingsverordening (Provincies)
- Waterschapsverordening (Waterschappen)
- Omgevingsplan (Gemeenten)
- Projectbesluit (Rijk, provincies en waterschappen)
- Programma (Rijk, provincies en gemeenten)

In deze OW-besluiten staan verschillende soorten kaders, regels en/of kwalitatieve en kwantitatieve normen, bijvoorbeeld gericht op activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving.

1.1.2 *Digitaal Stelsel Omgevingswet.*

Digitalisering is een ander belangrijk instrument voor het behalen van deze verbeterdoelen. De Omgevingswet bevat de grondslagen voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Daarmee is de juridische basis gelegd voor de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en kunnen er regels worden gesteld over onder andere gemeenschappelijke definities in de standaarden en voorzieningen die onderdeel zijn van het stelsel.

Het DSO zorgt voor samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatie van goede kwaliteit en draagt bij aan de verbetering van het stelsel van het omgevingsrecht. Het stimuleert een snellere en integrale besluitvorming onder de Omgevingswet en vergroot het gebruikersgemak.

Het DSO biedt het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving. Via het DSO kunnen zij:

- informatie raadplegen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals gegevens over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.
- vergunningen aanvragen en meldingen doen;
- zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. De basis hiervoor zijn de OW-besluiten die in het DSO zitten, waaronder omgevingsvisies, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen, projectbesluiten en programma's.

Om aan deze doelstellingen van het DSO te kunnen voldoen is het nodig om de OW-besluiten *machine-leesbaar* te maken en de gebruikte gegevens *onderling uitwisselbaar* te maken. Dat betekent dat de OW-besluiten vanuit informatiekundig en technisch oogpunt moeten worden gestructureerd en gestandaardiseerd.

De Omgevingswet biedt daartoe de mogelijkheid door het stellen van regels over de inrichting en vormgeving van de OW-besluiten, die worden vastgelegd in de Standaard Officiële Publicaties (STOP) en het onderhavige document.

De standaard legt vast hoe tekst moet worden ingedeeld en geannoteerd, hoe tekst aan locaties moet worden gekoppeld, welke waardelijsten van toepassing zijn en hoe het resultaat vervolgens uitgewisseld moet worden. Het is aan de bevoegde gezagen om de inhoud van de regels te bepalen.

1.2 **Toepassingsprofiel OW-besluit (TPOD)**

De Standaard Officiële Publicaties (STOP) bestaat in de basis uit drie modellen: Berichtenmodel, Presentatiemodel en Informatiemodel.

Het Informatiemodel voor Officiële Publicaties (IMOP) bevat de generieke, abstracte basis voor de beschrijving van de inhoud van officiële publicaties in officiële publicatiebladen van overheden, de daaruit afgeleide consolidaties en het daaraan gerelateerde berichtenverkeer. De structuur van het IMOP bestaat uit drie met elkaar samenhangende componenten:

- Tekststructuur: De tekstelementen van een officiële publicatie, zoals een hoofdstuk, artikel, lid of alinea;
- Locatie: Een met coördinaten afgebakend gebied dat weergeeft waar een tekstonderdeel of annotatie zijn werking heeft;
- Annotaties: Toegevoegde gegevens aan (onderdelen van) besluiten en regelingen die tekst machine-leesbaar maken en/of het mogelijk maken dat bepaalde gegevens op een kaart weergegeven worden.

Voor de algemene regels en richtlijnen voor de toepassing van IMOP in het domein van de Omgevingswet wordt voor elk OW-besluit een Toepassingsprofiel opgesteld, het zogenaamde TPOD.

Een TPOD beschrijft de informatiekundige specificaties conform IMOP voor de (inhoudelijke) onderwerpen, de regels en richtlijnen die gelden voor het betreffende OW-besluit. Het is in feite de schakel tussen de juridisch(-inhoudelijke) bepalingen in de Omgevingswet en de technische specificaties voor het ontwikkelen van software ten behoeve van het opstellen van de afzonderlijke OW-besluiten. Het TPOD is primair bedoeld voor informatie-specialisten en beleidsmedewerkers van de bevoegde gezagen, die de OW-besluiten volgens de standaard inhoud en vorm zullen geven. De praktijkrichtlijn voor het betreffende OW-besluit vult dit aan met aanwijzingen en voorbeelden voor de concrete toepassing van de standaard. Voor elk TPOD is een aparte xml-versie geschreven, zodat leveranciers op basis van universele codering software kunnen ontwikkelen ter ondersteuning van het opstellen van de OW-besluiten en voor mogelijke andere toepassingen.

Dit TPOD geeft uitwerking aan het voorbereidingsbesluit en behoort bij een set van documenten die, als onderdeel van de STOP, ontwikkeld zijn voor het domein van de Omgevingswet:

- Het Conceptueel Informatiemodel voor de Omgevingswet (CIM-OW);
- Een generiek Toepassingsprofiel (TPOD-generiek);
- Toepassingsprofielen (TPOD's) van andere OW-besluiten;
- Parameters bij de afzonderlijke TPOD's;
- Waardelijsten behorende bij de TPOD's;
- Praktijkrichtlijnen op basis van de TPOD's;
- Presentatiemodel;
- Berichtenmodel;
- Conformiteitsregels.

1.3 Leeswijzer

De doelstellingen van de Omgevingswet en het DSO zijn in dit hoofdstuk op hoofdlijnen toegelicht. Daarmee is het bredere kader en het doel van het TPOD geschetst. In hoofdstuk **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** worden de uitgangspunten voor het TPOD omschreven die de kaders vormen voor de structurering en standaardisering van het voorbereidingsbesluit. De juridische en inhoudelijke kenmerken van het voorbereidingsbesluit worden uitgewerkt in hoofdstuk **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** en bieden daarmee de basis voor de structurering ervan.

De TPOD's voor alle OW-besluiten volgen dezelfde structuur en indeling, om de vergelijkbaarheid van de tekstblokken en het beheer daarvan nu en in de toekomst zo eenvoudig mogelijk te maken. Het kan zijn dat een paragraaf niet van toepassing is voor een bepaalde TPOD. In dat geval wordt dat ook in de betreffende paragraaf aangegeven.

2 Uitgangspunten voor de toepassingsprofielen van OW-besluiten

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten voor de toepassingsprofielen voor OW-besluiten beschreven. Deze uitgangspunten zijn mede gebruikt als bouwstenen voor de ontwikkeling van de TPOD's. Deze informatie is met name beschrijvend van aard en dient het doel achtergrond te bieden voor de komende hoofdstukken, die voortborduren op de uitgangspunten beschreven in dit hoofdstuk.

2.1 Proces van totstandkoming en bekendmaking c.q. publicatie van OW-besluiten

Bij het opstellen van het voorbereidingsbesluit ten behoeve van het formele deel van het proces moet gebruik gemaakt worden van de standaarden STOP en TPOD. De standaarden ondersteunen dit opstelproces. Na het opstellen van het voorbereidingsbesluit volgen besluitvorming door het bestuursorgaan en vervolgens bekendmaking van het besluit in de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (verder: LVBB).

2.2 OW-besluiten met en zonder regels

Er is onderscheid tussen OW-besluiten die regels bevatten, zoals het omgevingsplan, en OW-besluiten die geen regels bevatten, zoals de omgevingsvisie.

OW-besluiten die regels bevatten, zullen vanuit de gebruikerstoepassing van het DSO het meest bevraagd worden. Daarom worden aan die OW-besluiten extra eisen gesteld ten behoeve van de bekendmaking en zijn er extra mogelijkheden aan toegevoegd voor bevraging en raadpleging. Om deze reden besteden de standaarden extra aandacht aan deze categorie als het gaat om tekststructuur, relatie met werkingsgebieden en weergave.

De OW-besluiten zonder regels hebben een ander karakter. Ze hebben een vrijere opzet en kennen geen artikelsgewijze indeling. Hiervoor geldt dan ook een aantal eisen niet die wel voor de OW-besluiten met regels gelden, zoals vaste tekststructuren.

De specificaties voor de tekststructuur zijn opgenomen in paragraaf 5.6 (niet opgenomen).

2.3 Betekenis van het begrip Regels in de toepassingsprofielen voor OW-besluiten met regels

In de systematiek van de toepassingsprofielen voor OW-besluiten omvat het begrip Regels meer dan in het dagelijkse spraakgebruik het geval is. In de toepassingsprofielen voor OW-besluiten wordt het begrip Regels gebruikt voor het samenstel van de volgende twee onderdelen:

- **Regeltekst**
Regeltekst is de kleinste zelfstandige eenheid van informatie in een OW-besluit met regels: een Artikel of een Lid.
- **Informatieobjecten**
In OW-besluiten kan informatie worden opgenomen die niet in tekstuele vorm op een voor de mens leesbare manier weergegeven kan worden. Deze informatie wordt onderdeel van het OW-besluit door het in een informatieobject op te nemen: machine-leesbare

informatie die met algemeen beschikbare software voor de mens leesbaar gemaakt kan worden. Informatieobjecten zijn in ieder geval:

- de coördinaten die de werkingsgebieden van Regeltekst begrenzen;
- de waarden die bepaalde typen normen uit de Regeltekst ter plaatse van de verschillende Locaties hebben;
- kenmerken die Locaties betekenis geven.
Het gaat hier om het toevoegen van informatie die er voor zorgt dat het werkingsgebied van regeltekst over activiteit, functie, omgevingswaarde, omgevingsnorm, beperkingengebied en regeltekst met een bepaald onderwerp op een kaart weergegeven kan worden en dat duidelijk is dat die weergave op de kaart als zodanig geïnterpreteerd moet worden.

2.4 Initieel besluit, wijzigingsbesluit en geconsolideerde versie

OW-besluiten komen tot stand door het nemen van een initieel besluit (het eerste besluit waarbij een volledig OW-besluit wordt vastgesteld) dan wel, in het geval van het omgevingsplan, door het nemen van besluiten tot wijziging van het omgevingsplan van rechtswege. In beide gevallen kunnen de OW-besluiten vervolgens door wijzigingsbesluiten gewijzigd worden. Omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en omgevingsvisies moeten in geconsolideerde vorm beschikbaar gesteld worden. In de geconsolideerde versie worden alle achtereenvolgens genomen wijzigingsbesluiten verwerkt tot een doorlopende versie van het OW-besluit.

Een groot deel van de bepalingen van dit toepassingsprofiel is met name van toepassing op de geconsolideerde versie van het OW-besluit en minder op wijzigingsbesluiten. Een wijzigingsbesluit zal namelijk vooral het verschil met de vorige geconsolideerde versie laten zien.

3 Inhoudelijke aspecten van het voorbereidingsbesluit

Dit hoofdstuk beschrijft de inhoud van het voorbereidingsbesluit en heeft als doel de functionele elementen in het toepassingsprofiel te kunnen identificeren.

Paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** schetst het karakter van het voorbereidingsbesluit. Deze schets bevat informatie op hoofdlijnen, die van belang is voor de functionele elementen in het toepassingsprofiel.

In paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** staan algemene kenmerken van het voorbereidingsbesluit. Deze kenmerken geven de (juridische, procedurele, etc.) context weer van het voorbereidingsbesluit, maar beschrijven geen domein-specifieke zaken.

Paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** beschrijft domein-specifieke kenmerken van het voorbereidingsbesluit. Dit zijn niet alleen inhoudelijke kenmerken van het voorbereidingsbesluit zelf. Waar relevant zijn ook kenmerken beschreven die aangeven hoe het voorbereidingsbesluit zich verhoudt tot zaken in breder verband, bijvoorbeeld ten opzichte van andere instrumenten.

Het voorbereidingsbesluit is, zoals uit de volgende paragrafen zal blijken, in de kern een wijzigingsbesluit en daarmee een ander instrument dan OW-besluiten als omgevingsplan en waterschapsverordening. Er zijn diverse onderwerpen die nog onderzocht, ontwikkeld en/of uitgewerkt moeten worden voordat ze in dit toepassingsprofiel beschreven kunnen worden. Dat zijn zowel juridische als technische onderwerpen. In hoofdstuk 4 zijn die onderwerpen beschreven. Gezien het bijzondere karakter van het voorbereidingsbesluit is het nog de vraag in hoeverre het zinvol is om de standaardparagrafen te vullen die in de andere toepassingsprofielen zijn opgenomen. De koppen van die paragrafen zijn in dit document gehandhaafd maar nog niet voorzien van inhoud.

3.1 Kenschets rechtsfiguur

Op grond van de artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 van de Omgevingswet¹ kunnen gemeente, provincie en Rijk een voorbereidingsbesluit nemen.

Artikel 4.14 Ow geeft de gemeenteraad (en burgemeester en wethouders in delegatie) de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels. Op grond van artikel 4.16 Ow zijn provinciale staten (en gedeputeerde staten in delegatie) en de minister bevoegd om een voorbereidingsbesluit te nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel of een instructie die is gericht op het stellen van regels in het omgevingsplan. In beide gevallen (art. 4.14 en 4.16 Ow) wijzigt het voorbereidingsbesluit het *omgevingsplan* met voorbeschermingsregels.

Artikel 4.15 Ow geeft provinciale staten (en gedeputeerde staten in delegatie) de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen met het oog op de voorbereiding van in de omgevingsverordening te stellen regels. Dit voorbereidingsbesluit wijzigt de *omgevingsverordening* met voorbeschermingsregels. Blijkens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (juli 2018, pag. 62) is het voorbereidingsbesluit dat is gericht op de omgevingsverordening bedoeld voor de in de omgevingsverordening op te nemen rechtstreeks burgerbindende regels, dus voor andere regels dan instructieregels.

¹ Bij het opstellen van deze TPOD is gebruik gemaakt van de geconsolideerde versie van de Omgevingswet waarin het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (TK 34986, juli 2018) is verwerkt.

Het doel van voorbeschermingsregels is het voorkomen van activiteiten die op grond van een geldende regeling nog zijn toegestaan maar die met de in voorbereiding zijnde nieuwe regeling naar verwachting niet meer of alleen onder beperkingen zullen zijn toegestaan. In aanloop naar de inwerkingtreding van een wijziging van een omgevingsplan of omgevingsverordening kunnen op deze manier ongewenste activiteiten worden voorkomen. Zo wordt voorkomen dat de locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel van de in de toekomst te stellen regels.

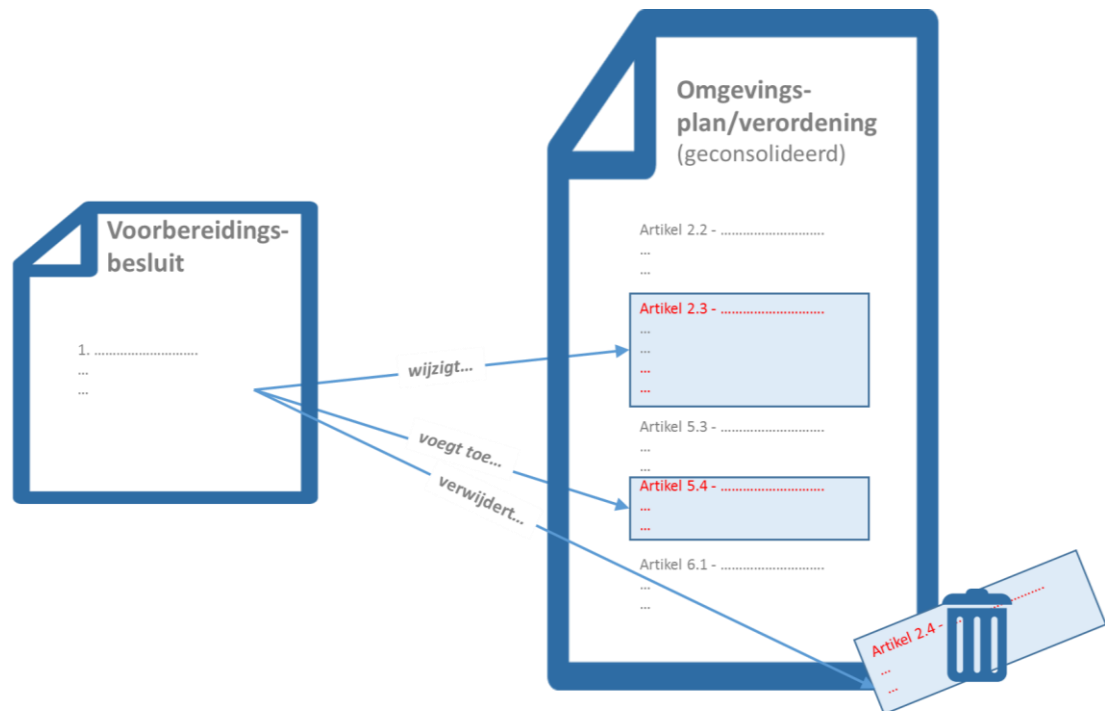
Voorbeschermingsregels kunnen alleen inhouden:

- a. een verbod, een verbod om zonder voorafgaande melding of een verbod om zonder omgevingsvergunning bij die regels aangewezen activiteiten te verrichten die het omgevingsplan of de omgevingsverordening toestaat, maar die nog niet plaatsvinden;
- b. de aanwijzing van onderwerpen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen of voorschriften aan een omgevingsvergunning kan verbinden;
- c. het buiten toepassing verklaren van in het omgevingsplan of de omgevingsverordening gestelde regels die in strijd zijn met voorbeschermingsregels als bedoeld onder a of b.

Onderdeel a bevat een belangrijke beperking, namelijk dat voorbeschermingsregels alleen beperkingen mogen opleggen aan activiteiten die wel zijn toegelaten maar nog niet plaatsvinden. Een voorbereidingsbesluit moet bestaand gebruik en bestaande bouwwerken eerbiedigen. Een voorbereidingsbesluit kan dus wel de bestaande toestand op een locatie bevriezen, maar niet bestaand gebruik verbieden of verplichten tot sloop van bestaande bebouwing. Voor bouwactiviteiten kunnen de voorbeschermingsregels er toe leiden dat bouwwerken niet meer gebouwd of verbouwd mogen worden of dat er een vergunningplicht voor bouwwerken geldt waar dat voorheen niet zo was. Met een voorbereidingsbesluit kunnen alleen activiteiten worden verboden of aan beperkingen worden onderworpen; het kan geen nieuwe activiteiten mogelijk maken.

Een voorbereidingsbesluit kan leiden tot het toevoegen van regels (de hiervoor genoemde gevallen a en b), maar ook tot het schrappen van regels (het hiervoor genoemde geval c).

Het nemen van een voorbereidingsbesluit heeft tot gevolg dat de regels van een ander type OW-besluit, te weten het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening, worden gewijzigd. Het voorbereidingsbesluit is dus feitelijk een wijzigingsbesluit dat leidt tot verwerking van de voorbeschermingsregels in de geconsolideerde versie van het omgevingsplan dan wel de omgevingsverordening (zie ook **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).



Figuur 1 schematische weergave van de invloed van het voorbereidingsbesluit op de regels van omgevingsplan dan wel omgevingsverordening

In artikel 10.1 van het Omgevingsbesluit is bepaald dat het bevoegde bestuursorgaan voorafgaand aan het nemen van een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 Ow (het voorbereidingsbesluit waarmee provincie en Rijk het omgevingsplan wijzigen met voorbeschermingsregels) overleg moet voeren met het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad. Dit overleg is verplicht.

Nadat een bestuursorgaan van provincie of Rijk een voorbereidingsbesluit heeft genomen, kan het gemeentebestuur geen regels in het omgevingsplan stellen die in strijd zijn met regels die daarin zijn opgenomen op grond van dat voorbereidingsbesluit, aldus artikel 4.19a lid 2 Ow. In een voorbereidingsbesluit dat wordt vastgesteld door gedeputeerde staten worden geen regels gesteld die in strijd zijn met regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen op grond van een voorbereidingsbesluit van een bestuursorgaan van het Rijk (art. 5.53a lid 2 Ow).

Voorbereidingsbesluiten die op grond van artikel 4.14 of 4.16 zijn genomen werken rechtstreeks door in het omgevingsplan in de vorm van voorbeschermingsregels. Ze hebben dus ook gevolgen voor aanvragen om omgevingsvergunning voor een *binnenplanse* omgevingsplanactiviteit. Door artikel 8.0c Besluit kwaliteit leefomgeving werken voorbereidingsbesluiten ook door op aanvragen om omgevingsvergunning voor *buitenplanse* omgevingsplanactiviteiten. Dit artikel bevat namelijk een weigeringsgrond voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als de omgevingsplanactiviteit betrekking heeft op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan.

Op grond van artikel 4.14 lid 4, 4.15 lid 3 en 4.16 lid 5 Ow vervallen voorbeschermingsregels:

1. voorbeschermingsregels op grond van artikelen 4.14 en 4.15 Ow:
 - a. na een jaar en zes maanden, of

- b. als binnen de termijn van een jaar en zes maanden het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan c.q. de omgevingsverordening waarvan de voorbeschermingsregels deel uitmaken is bekendgemaakt: op het tijdstip waarop het omgevingsplan c.q. de omgevingsverordening in werking treedt of is vernietigd.
2. voorbeschermingsregels op grond van artikel 4.16 Ow:
- a. na een jaar en zes maanden, of
 - b. als binnen de termijn van een jaar en zes maanden het projectbesluit, de instructieregel of de instructie is bekendgemaakt:
 - i. op het tijdstip waarop het projectbesluit in werking treedt of is vernietigd;
 - ii. op het tijdstip waarop het overeenkomstig de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd.

Volgens deze wettelijke systematiek vervallen voorbeschermingsregels dus steeds van rechtswege, hetzij door tijdsverloop, hetzij door een rechtsfeit zonder dat het bevoegd gezag een specifiek besluit over die voorbeschermingsregels neemt. Overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken heeft, gezien de gevolgen voor de standaarden en de toepassing daarvan in de praktijk, geleid tot de conclusie dat het vervallen van voorbeschermingsregels door een rechtsfeit zonder besluit van het bevoegd gezag minder wenselijk is. Daarom gaan we er voor de STOP-TPOD-standaarden van uit dat genoemde artikelen als volgt gelezen moeten worden, waarbij van de zijde van het ministerie is aangegeven dat de wettekst op dit punt gewijzigd zal worden.

Voorbeschermingsregels vervallen:

1. voorbeschermingsregels op grond van artikelen 4.14 en 4.15 Ow:
- a. na een jaar en zes maanden, of
 - b. bij besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan c.q. de omgevingsverordening waarvan de voorbeschermingsregels deel uitmaken als dat binnen de termijn van een jaar en zes maanden is bekendgemaakt, op het tijdstip waarop het omgevingsplan c.q. de omgevingsverordening in werking treedt of is vernietigd.
2. voorbeschermingsregels op grond van artikel 4.16 Ow:
- a. na een jaar en zes maanden, of
 - b. als binnen de termijn van een jaar en zes maanden het projectbesluit, de instructieregel of de instructie is bekendgemaakt:
 - i. bij besluit tot vaststelling van het projectbesluit, op het tijdstip waarop het projectbesluit in werking treedt of is vernietigd;
 - ii. bij besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan, op het tijdstip waarop het overeenkomstig de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd.

In geval 2 onder b onder ii hebben PS (dan wel GS in geval van delegatie) respectievelijk minister na het bekendmaken van het voorbereidingsbesluit een jaar en zes maanden de tijd om de instructieregel of de instructie waarop het voorbereidingsbesluit was gericht vast te stellen. Doen zij dat niet binnen die termijn dan vervallen de voorbeschermingsregels. Doen zij dat wel binnen die termijn dan blijven de voorbeschermingsregels bestaan totdat het besluit om het omgevingsplan te wijzigen overeenkomstig de instructie(regel), is bekendgemaakt en in werking is getreden dan wel is vernietigd; dat moment kan dus (ruim) na de periode van een jaar en zes maanden liggen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het *voorbereidingsbesluit* niet vervalt. Het verliest wel zijn werking als de voorbeschermingsregels zijn vervallen.

Het is mogelijk een voorbereidingsbesluit tussentijds, voordat het is vervallen, te wijzigen. Dit verlengt de werkingsduur niet. Ook kan een voorbereidingsbesluit tussentijds worden ingetrokken. De Omgevingswet kent geen verbod om na het vervallen van een voorbereidingsbesluit een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen. Het kan immers nodig zijn om vanwege nieuwe beleidsdoelen of vanuit een ander motief een voorbereidingsbesluit te nemen met nieuwe voorbeschermingsregels. Verder is het mogelijk om in een situatie waarin al

voorbeschermingsregels voor een locatie gelden, een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen maar dan met het oog op een ander doel. Er kunnen dus op een locatie gelijktijdig meerdere voorbereidingsbesluiten in werking zijn, ieder met een eigen werkingsduur. Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt het niet mogelijk geacht om meerdere keren achter elkaar voor dezelfde locatie een voorbereidingsbesluit te nemen dat is gericht op het met hetzelfde doel te wijzigen omgevingsplan. Daarmee zouden het tijdelijke karakter en de daarvoor gestelde termijn van een jaar en zes maanden betekenisloos worden.

3.2 Algemene kenmerken voorbereidingsbesluit

In **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** tot en met **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** zijn de algemene kenmerken van het voorbereidingsbesluit opgenomen. Deze kenmerken leggen de algemene eigenschappen vast waarmee informatie over het voorbereidingsbesluit wordt bijgehouden. Doel van deze tabellen is het weergeven van de meest essentiële algemene kenmerken van het instrument zodat de lezer het beter kan plaatsen en vergelijken met bestaande instrumenten, niet om een volledig sluitende beschrijving te geven.

Tabel 1 Juridische kenmerken

Onderwerp	Specificatie
Grondslag rechtsfiguur	Artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 Omgevingswet
Vorbereidingsprocedure	<ul style="list-style-type: none"> • Verplicht overleg tussen bestuursorgaan dat voorbereidingsbesluit neemt en burgemeester en wethouders c.q. gemeenteraad in het geval van een voorbereidingsbesluit o.g.v. art. 4.16 Ow (art. 10.1 Omgevingsbesluit) • Toepassen afdeling 3.4 Awb niet verplicht
Tijdstip bekendmaking/terinzagelegging vastgesteld voorbereidingsbesluit	Aan het bestuursorgaan om te bepalen, in Omgevingswet niet bepaald
Inwerkingtreding	Het voorbereidingsbesluit treedt in werking op de dag na bekendmaking
Rechtsbescherming	Geen bezwaar en beroep mogelijk (voorbereidingsbesluit komt op negatieve lijst Awb)
Geldt toepassingsprofiel ook voor ontwerpbesluit	N.v.t. (ontwerpbesluit is bij voorbereidingsbesluit niet zinvol)

Rechtsfiguur roept meldingsplicht of vergunningplicht in het leven en/of bevat bepalingen waaraan aanvragen om omgevingsvergunning rechtstreeks getoetst moeten worden	Ja, wanneer het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening wijzigt met voorbeschermingsregels die dit type bepalingen aan omgevingsplan toevoegen
Rechtsfiguur bevat voor een ieder bindende regels	Ja, wanneer het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening wijzigt met voorbeschermingsregels die voor een ieder bindende regels toevoegen

Tabel 2 Kenmerken ten behoeve van metadata en annotaties

Onderwerp	Specificatie
Bevoegde bestuurslaag	<ul style="list-style-type: none"> • voorbereidingsbesluit gericht op omgevingsplan: <ul style="list-style-type: none"> ○ gemeente (art. 4.14 Ow) ○ provincie (art. 4.16 Ow) ○ Rijk (art. 4.16 Ow) • voorbereidingsbesluit gericht op omgevingsverordening: <ul style="list-style-type: none"> ○ provincie (art. 4.15 Ow)
Bestuursorgaan	<ul style="list-style-type: none"> • voorbereidingsbesluit gericht op omgevingsplan: <ul style="list-style-type: none"> ○ gemeenteraad en (na delegatie) burgemeester en wethouders (art. 4.14 Ow) ○ provinciale staten en (na delegatie) gedeputeerde staten (art. 4.16 Ow) ○ minister (art. 4.16 Ow) • voorbereidingsbesluit gericht op omgevingsverordening: <ul style="list-style-type: none"> ○ provinciale staten en (na delegatie) gedeputeerde staten (art. 4.15 Ow)
Mogelijke statussen voorbereidingsbesluit (procedurestatus)	<ul style="list-style-type: none"> • in voorbereiding² • geheel onherroepelijk in werking
Mogelijke documentversies voorbereidingsbesluit	<ul style="list-style-type: none"> • concept³ • vastgesteld
Mogelijke statussen objecten geconsolideerde versie voorbereidingsbesluit (procedurestatus)	<ul style="list-style-type: none"> • geheel onherroepelijk in werking

² Deze status is bedoeld voor het interne proces bij het bevoegde gezag

³ Deze documentversie is bedoeld voor het interne proces bij het bevoegde gezag

voorbereidingsbesluit kan rechtstreeks ander OW-besluit wijzigen (meervoudig bronhouderschap)	Ja, namelijk: <ul style="list-style-type: none"> • omgevingsplan (artt. 4.14 en 4.16 Ow) • omgevingsverordening (art. 4.15 Ow)
Ander OW-besluit kan rechtstreeks voorbereidingsbesluit wijzigen (meervoudig bronhouderschap)	Nee
Normadressaat	Eenieder
Rechtsfiguur kan gewijzigd worden door wijzigingsbesluiten	Ja
Onderdelen	Besluitonderdelen: <ul style="list-style-type: none"> • Deel 1: Vaststellingsdocumenten en motivering • Deel 2: Voorbeschermingsregels omgevingsplan of omgevingsverordening: wijziging omgevingsplan of omgevingsverordening • Deel 3: Artikelsgewijze en algemene toelichting
Tekststructuur besluitonderdelen	Deel 2: Regelingstructuur (waarbij gestructureerd gebruik wordt gemaakt van de Aanwijzingen voor de Regelgeving) Delen 1 en 3: Vrijetekststructuur
Vanuit het voorbereidingsbesluit moet kunnen worden geraadpleegd	<ul style="list-style-type: none"> • delegatiebesluit • alle onderdelen van het voorbereidingsbesluit: <ul style="list-style-type: none"> ○ Deel 1: Vaststellingsdocumenten en motivering besluit ○ Deel 2: Voorbeschermingsregels omgevingsplan of omgevingsverordening: wijziging omgevingsplan of omgevingsverordening ○ Deel 3: Artikelsgewijze toelichting

Tabel 3 Vergelijking met huidige rechtsfiguren en RO Standaarden

Onderwerp	Specificatie
Vergelijkbaar met/ voortzetting van huidige rechtsfiguur	Vorbereidingsbesluit op basis van Wro (dit betreft alleen het voorbereidingsbesluit zelf, voorbeschermingsregels kennen we nog niet)
Voortzetting van instrument in RO Standaarden	Vorbereidingsbesluit (dit betreft alleen het voorbereidingsbesluit zelf, voorbeschermingsregels kennen we nog niet)
INSPIRE thema	Planned Land Use: SpatialPlan

3.3 De inhoud van het voorbereidingsbesluit

Zoals in paragraaf 3.2 in tabel 2 is beschreven bestaat het voorbereidingsbesluit uit drie besluitonderdelen:

- Deel 1: Vaststellingsdocumenten en motivering
- Deel 2: Voorbeschermingsregels: regels die omgevingsplan of omgevingsverordening wijzigen
- Deel 3: Artikelsgewijze toelichting

Deel 1

Deel 1 is het voorbereidingsbesluit-gedeelte. Hierin bevindt zich het besluitdocument met het dictum waarin in ieder geval is vastgelegd het besluit van het bestuursorgaan om:

- een voorbereidingsbesluit vast te stellen;
- het omgevingsplan c.q. de omgevingsverordening te wijzigen met voorbeschermingsregels conform de bijlage/ deel 2.

Daarnaast bevat dit deel de motivering. Indien nodig kunnen aan dit deel bijlagen worden toegevoegd.

Deel 2

In deel 2 staan de voorbeschermingsregels. In dit deel wordt concreet aangegeven hoe het omgevingsplan dan wel de omgevingsverordening wordt gewijzigd: welke regels worden toegevoegd, geschrapt of gewijzigd. Indien gewenst kunnen aan dit deel bijlagen worden toegevoegd.

Deel 3

Deel drie is de artikelsgewijze toelichting. Zoals in de betreffende toepassingsprofielen is aangegeven kan aan omgevingsplan en omgevingsverordening een artikelsgewijze toelichting worden toegevoegd. Deze toelichting is facultatief. Dit derde deel komt overeen met de artikelsgewijze toelichting zoals die bij wetten en verordeningen gebruikelijk is.

Wanneer aan een omgevingsplan of omgevingsverordening een artikelsgewijze toelichting is toegevoegd en een voorbereidingsbesluit de regels van dat instrument zodanig wijzigt dat de artikelsgewijze toelichting niet meer klopt of aanvulling behoeft, is het wenselijk om aan het voorbereidingsbesluit een derde deel toe te voegen dat de wijzigingen bevat die worden aangebracht in de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting.

Als dat gewenst is kunnen ook aan deel 3 bijlagen worden toegevoegd.

4 Openstaande vragen en issues

Aangezien de voorbeschermingsregels op enig moment vervallen is het wenselijk om deze regels in de geconsolideerde versie van de regeling te markeren op een zodanige manier dat direct zichtbaar is dat het voorbeschermingsregels zijn. Bijvoorbeeld door de regeltekst in een paarse kleur weer te geven. Dit is geen functionaliteit van de standaard. De standaard zorgt er voor dat wordt vastgelegd een specifiek voorbereidingsbesluit behoort tot de OW-besluitcategorie voorbereidingsbesluit. Daardoor wordt in de LVBB bij de wetstechnische informatie over het voorbereidingsbesluit en over de geconsolideerde versie van het omgevingsplan getoond dat de regel (of het schrappen van de regel) afkomstig is uit een voorbereidingsbesluit en ook welk bestuursorgaan dat voorbereidingsbesluit heeft genomen. Een voorziening die de geconsolideerde regeling op een interactief raadpleegbare manier toont, kan functionaliteit inbouwen waardoor met behulp van die gegevens voorbeschermingsregels op een bijzondere manier worden gemarkeerd of weergegeven. Een andere mogelijkheid is om de voorbeschermingsregels een annotatie mee te geven waardoor duidelijk is dat het voorbeschermingsregels zijn.

Voorbeschermingsregels vervallen hetzij van rechtswege door tijdsverloop, hetzij door een besluit. Dit besluit bevat ten eerste het vervallen van de voorbeschermingsregels en ten tweede de wijziging van het omgevingsplan dan wel de omgevingsverordening. De wijziging van omgevingsplan c.q. omgevingsverordening is de wijziging ten opzichte van de toestand zonder voorbeschermingsregels. Ook het mutatiebericht moet zowel het vervallen van de voorbeschermingsregels als de mutatie van de nieuwe situatie ten opzichte van de toestand zonder voorbeschermingsregels bevatten.

Voorbeschermingsregels op grond van artikel 4.16 Ow vervallen in bepaalde gevallen bij besluit tot vaststelling van het projectbesluit. Nog onduidelijk is of het projectbesluit in zo'n geval, dus als het volgt op een voorbereidingsbesluit dat gericht was op de voorbereiding van dat specifieke projectbesluit, dan ook altijd een wijziging van de regels van het omgevingsplan moet inhouden.

De systematiek van wijzigingsbesluiten werkt wanneer met een wijzigingsbesluit dat voldoet aan het toepassingsprofiel wijzigingen worden aangebracht in een eerdere toestand van een geconsolideerde regeling die voldoet aan het betreffende toepassingsprofiel. Het zal echter, zeker in de eerste jaren na inwerkingtreden van de Omgevingswet, vaak voorkomen dat een voorbereidingsbesluit het omgevingsplan wijzigt met voorbeschermingsregels terwijl dat omgevingsplan alleen nog bestaat uit de bruidsschatregels en het tijdelijke deel van het omgevingsplan, te weten de voorraad bestemmingsplannen en aanverwante instrumenten van die gemeente. Het voorbereidingsbesluit wijzigt dan wel in juridische zin het omgevingsplan van de gemeente, maar brengt niet feitelijk wijzigingen aan in het omgevingsplan van rechtswege. Daarmee zal bij de formulering van het voorbereidingsbesluit en de voorbeschermingsregels rekening gehouden moeten worden. Dit geldt ook voor de provincies, die voornemens zijn om hun 'bruidsschat' in de vorm van voorbeschermingsregels aan de omgevingsplannen van de gemeenten in hun provincie toe te voegen. Zij voeren daarbij dus geen technische mutatie uit op de omgevingsplannen van rechtswege, oftewel de plannenvoorraad op ruimtelijkeplannen.nl.

Daarbij moet ook in ogenschouw genomen worden dat een voorbereidingsbesluit zowel kan leiden tot het toevoegen van regels aan omgevingsplan (of omgevingsverordening), als tot het daaruit verwijderen van regels.

In deel 2 van het voorbereidingsbesluit (de voorbeschermingsregels, oftewel de regels die omgevingsplan of omgevingsverordening wijzigen) kunnen alle annotaties worden gebruikt die voor omgevingsplan en omgevingsverordening beschikbaar zijn. Machineleesbaar moet duidelijk zijn in welk omgevingsplan c.q. welke omgevingsverordening het voorbereidingsbesluit doorwerkt. Wellicht is hiervoor een extra metadata-item nodig.