



**Aan de slag met de
Omgevingswet**

Toepassingsprofiel voorbereidingsbesluit

Versie 0.98.2-kern
Geonovum – KOOP

Datum 14 februari 2020

Inhoud

A	Uitgangspunten voor de modellering	6
1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.1.1	Nieuw stelsel omgevingsrecht	7
1.1.2	LVBB, Overheid.nl en DSO-LV	7
1.2	STOP, IMOW en TPOD.....	8
1.3	Leeswijzer	9
2	Inhoudelijke aspecten van voorbereidingsbesluit, voorbeschermingsregels en meervoudig bronhouderschap.....	11
2.1	Kenschets rechtsfiguur.....	11
2.2	Algemene kenmerken voorbereidingsbesluit	11
2.3	Vorbereidingsbesluit, voorbeschermingsregels en meervoudig bronhouderschap.....	14
2.3.1	Vorbereidingsbesluit en voorbeschermingsregels	14
2.3.2	Meervoudig bronhouderschap	18
2.3.2.1	Beoogde werking van meervoudig bronhouderschap.....	18
2.3.2.2	Besluitvorming over meervoudig bronhouderschap	18
2.3.2.3	Het concept 'tijdelijk regelingdeel'	18
2.3.2.4	Het concept 'tijdelijk regelingdeel' als alternatief voor het meervoudig bronhouderschap bij het voorbereidingsbesluit	20
2.3.2.5	Vervallen van voorbeschermingsregels en niet meer tonen tijdelijk regelingdeel.....	23
2.4	Overgangsfase.....	24
3	Uitgangspunten voor de toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten	25
3.1	Proces van totstandkoming en bekendmaking c.q. publicatie van omgevingsdocumenten ...	25
3.2	Omgevingsdocumenten met en zonder regels	25
3.3	Initieel besluit, wijzigingsbesluit en geconsolideerde Regeling	25
3.4	Annoteren	26
3.5	Waardelijsten	26
3.6	Presentatiemodel	26
3.7	Muteren en consolideren	28
3.8	Metadata.....	28
3.9	Van plan tot publicatie	28
3.9.1	Het aanleverproces.....	28
3.9.2	Raadplegen	28
3.9.2.1	Raadplegen in het officiële publicatieblad	28
3.9.2.2	Raadplegen in DSO-LV	29
B	Modellering van het voorbereidingsbesluit.....	30
4	Besluit, besluitonderdelen en voorbereidingsbesluit.....	31
4.1	Besluit en besluitonderdelen	31
4.1.1	Toelichting	31

4.1.2	Norm	32
4.2	De actuele geldende versie van het voorbereidingsbesluit	32
4.3	De geconsolideerde Regeling van het voorbereidingsbesluit	32
5	Toepassing van het IMOP-tekstmodel op omgevingsdocumenten	34
5.1	Soorten tekststructuur	34
5.2	Specificatie van de Artikelstructuur.....	34
5.3	Standaardindeling voorbereidingsbesluit	35
5.3.1	Toelichting	35
5.3.2	Norm	36
5.4	Begripsbepalingen	36
5.5	Meet- en rekenbepalingen	36
5.6	Verwijzing	37
5.6.1	Toelichting	37
5.6.2	Norm	37
6	Het Informatiemodel Omgevingswet.....	38
C	Bijlagen	39
Bijlage 1	Begrippenlijst	40
Bijlage 2	Ontwerpkeuzen.....	41

A Uitgangspunten voor de modellering

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.

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 omgevingsdocumenten die verschillende bevoegde gezagen in staat stellen besluiten te nemen die ingrijpen in de leefomgeving. De belangrijkste omgevingsdocumenten 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, gemeenten en waterschappen)

1.1.2 LVBB, Overheid.nl en DSO-LV

Omgevingsdocumenten moeten om werking te kunnen hebben, worden bekendgemaakt respectievelijk gepubliceerd. Daartoe moeten ze worden aangeleverd aan de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (verder: LVBB). De LVBB verzorgt vervolgens de bekendmaking van de besluiten en de consolidatie van wijzigingsbesluiten in de (geconsolideerde) Regeling. Beide worden geplaatst op het internetportaal www.overheid.nl: de bekendmaking van de besluiten komt op officiëlebekendmakingen.nl in het digitale publicatieblad van het bevoegde gezag en de geconsolideerde Regeling in de nationale respectievelijk lokale regelingenbank. De geconsolideerde Regeling (in IMOP-termen: de Toestand) wordt doorgeleverd aan de hierna te bespreken DSO-LV. Deze processen en de resultaten daarvan zijn nader beschreven in paragraaf 3.9.

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

DSO-LV 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.

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

- vergunningen aanvragen en meldingen doen;
- zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. De basis hiervoor zijn de omgevingsdocumenten, waaronder omgevingsvisies, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen, projectbesluiten, AMvB's, MR en op termijn ook programma's;
- (op termijn) informatie raadplegen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals gegevens over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.

Om aan deze doelstellingen van DSO-LV te kunnen voldoen, is het nodig om de omgevingsdocumenten *machineleesbaar* te maken en de gebruikte gegevens *uitwisselbaar* te maken. Dat betekent dat de omgevingsdocumenten 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 omgevingsdocumenten, die worden vastgelegd in de Standaard Officiële Publicaties (STOP) en het onderhavige document. Bij ministeriële regeling zullen regels worden opgenomen rond het gebruik van deze standaard voor officiële overheidspublicaties.

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 te bepalen.

1.2 STOP, IMOW en TPOD

De Standaard voor Officiële Publicaties (verder: STOP) omvat de beschrijving van de manier waarop digitale officiële bekendmakingen worden opgesteld, uitgewisseld en gepresenteerd. STOP ondersteunt het beschikbaar stellen van alle officiële bekendmakingen. Het algemene doel is interoperabiliteit in dat proces van uitwisselen en beschikbaar stellen. STOP gaat daarbij niet over de inhoud van officiële bekendmakingen maar beschrijft wel de mechanismen en bouwstenen om die inhoud digitaal vast te leggen.

Per domein kan een specificatie van STOP gemaakt worden. Voor de Omgevingswet is die specificatie gegeven in het Conceptueel InformatieModel Omgevingswet (verder: CIMOW) en het InformatieModel Omgevingswet (verder: IMOW). CIMOW is het conceptuele model waarop informatiemodellen in de keten gebaseerd worden. IMOW is afgeleid van CIMOW en is het logische model dat is toegespitst op de keten 'Van plan tot publicatie'. IMOW richt zich

met name op omgevingsdocumenten in DSO-LV. IMOW omvat implementatierichtlijnen en -afspraken voor de omgevingsdocumenten. Daarnaast omvat het per type omgevingsdocument een UML-klassediagram voor het coderen van dat omgevingsdocument.

Op welke wijze STOP en IMOW moeten worden toegepast is per omgevingsdocument beschreven in een Toepassingsprofiel. Een Toepassingsprofiel is een nadere invulling c.q. beperking van de (algemene) STOP en bevat domeinspecifieke afspraken. De toepassingsprofielen geven voor het specifieke domein aan welke specifieke regels er gelden voor inhoud en metadata (eigenschappen en waardelijsten).

Voor de Omgevingswet is het gebruik van Toepassingsprofielen voor OmgevingsDocumenten (TPOD) vereist en is er voor elk soort omgevingsdocument een apart toepassingsprofiel. Een TPOD beschrijft de informatiekundige specificaties conform STOP en IMOW voor de (inhoudelijke) onderwerpen, de regels en richtlijnen die gelden voor het betreffende omgevingsdocument. 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 omgevingsdocumenten en de data die daarin wordt vastgelegd. Het TPOD is primair bedoeld voor informatie-specialisten, beleidsmedewerkers en juristen van de bevoegde gezagen, die de omgevingsdocumenten volgens de standaard inhoud en vorm zullen geven. De praktijkrichtlijn voor het betreffende omgevingsdocument vult dit aan met aanwijzingen en voorbeelden voor de concrete toepassing van de standaard.

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

- Het Conceptueel Informatiemodel voor de Omgevingswet (CIMOW);
- Het Informatiemodel Omgevingswet (IMOW);
- XSD's; schema's voor implementatie van IMOW in XML-formaat;
- Presentatiemodel;
- Berichtenmodel;
- Toepassingsprofielen (TPOD's) voor de omgevingsdocumenten;
- Waardelijsten behorende bij de TPOD's;
- Conformiteitsregels;
- Wegwijzer op basis van de TPOD's.

1.3 Leeswijzer

Dit document is in twee delen verdeeld. Deel A beschrijft de uitgangspunten voor de modellering. In dit eerste hoofdstuk zijn de doelstellingen van de Omgevingswet en DSO-LV en de werking van LVBB en www.overheid.nl op hoofdlijnen toegelicht. Daarmee is het bredere kader en het doel van het TPOD geschetst. Hoofdstuk 2 beschrijft de juridische, inhoudelijke en procedurele aspecten van het instrument waar dit toepassingsprofiel over gaat en eventuele andere instrumenten die er op inwerken. Ook het overgangsrecht en de overgangsfase na inwerkingtreden van de Omgevingswet komt aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat in op de belangrijkste uitgangspunten voor de toepassingsprofielen. Ingegaan wordt op het proces van totstandkoming en bekendmaking, het verschil tussen omgevingsdocumenten met en omgevingsdocumenten zonder regels, het verschil tussen een initieel besluit, een wijzigingsbesluit en de geconsolideerde Regeling van het instrument; daarna worden de hoofdlijnen van annoteren, waardelijsten en presentatiemodel toegelicht. Vervolgens worden

de onderwerpen muteren en consolideren en metadata kort benoemd. Tot slot wordt ingegaan op het proces van plan tot publicatie.

Deel B is volledig gewijd aan de modellering van het voorbereidingsbesluit. Hoofdstuk 4 beschrijft de besluitonderdelen waaruit een besluit tot vaststelling of wijziging van het voorbereidingsbesluit bestaat en het verschil tussen de actuele geldende versie van het voorbereidingsbesluit en de geconsolideerde Regeling daarvan. In hoofdstuk 5 wordt het tekstmodel beschreven en de toepassing daarvan op het voorbereidingsbesluit. Hoofdstuk 6 bevat een verwijzing naar de van toepassing zijnde toepassingsprofielen bij het voorbereidingsbesluit (omgevingsplan, omgevingsverordening).

De TPOD's voor alle omgevingsdocumenten 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.

Dit toepassingsprofiel stelt een aantal (overwegend technische en structurerende) normen voor het opstellen van het voorbereidingsbesluit. Voorbeelden daarvan zijn het aantal besluitonderdelen waaruit een besluit tot wijziging van het voorbereidingsbesluit moet bestaan, de eigenschappen die nodig zijn om een bepaalde annotatie vast te leggen en de manier waarop de relatie tussen tekst en werkingsgebied wordt vormgegeven. Uiteraard bevat het toepassingsprofiel ook een toelichting op die normen. Om volstrekt helder te maken wat tot de norm behoort, wordt in de tekst een duidelijk onderscheid gemaakt tussen beide teksttypen. De toelichtende teksten staan steeds in de subparagraaf Toelichting, de normen staan in de subparagraaf Norm. Het gaat hier om de functionele normen uit de standaard, niet om juridische normen die regels stellen. Het onderdeel Norm beschrijft hoe bij het opstellen van het voorbereidingsbesluit voldaan moet worden aan de TPOD-standaard. Doelstelling hiervan is dat de omgevingsdocumenten van verschillende bevoegde gezagen op eenzelfde manier geraadpleegd en bevestigd kunnen worden en het combineren van informatie uit verschillende omgevingsdocumenten over eenzelfde onderwerp vereenvoudigd wordt. Hiermee hebben deze normen een functionele invalshoek. Validatieregels die bepalen of een voorbereidingsbesluit kan worden bekendgemaakt en/of in DSO-LV getoond kan worden, kennen een technische invalshoek: kan het geautomatiseerde systeem het document verwerken?

In de STOP/TPOD-standaard komen begrippen voor die specifiek zijn voor de standaard en eenduidig gebruikt en uitgelegd moeten worden. Daarom is een lijst opgesteld met die begrippen en hun definities, waar nodig aangevuld met een toelichting en/of voorbeelden. Deze lijst geldt voor alle onderdelen van de standaard en is daarom in een separaat document opgenomen. In bijlage Bijlage 1 staat een verwijzing naar deze lijst.

2 Inhoudelijke aspecten van voorbereidingsbesluit, voorbeschermingsregels en meervoudig bronhouderschap

Dit hoofdstuk beschrijft het instrument voorbereidingsbesluit en de daarbij behorende voorbeschermingsregels. Het heeft als doel de functionele elementen in het toepassingsprofiel te kunnen identificeren.

Paragraaf 2.1 schetst kort het karakter van het voorbereidingsbesluit. Deze schets bevat informatie op hoofdlijnen, die van belang is voor de functionele elementen in het toepassingsprofiel. In paragraaf 2.2 staan algemene kenmerken van het voorbereidingsbesluit. Deze kenmerken geven de (juridische, procedurele, etc.) context weer van het voorbereidingsbesluit, maar beschrijven geen domeinspecifieke zaken. Paragraaf 2.3 beschrijft domeinspecifieke kenmerken: (subparagraaf 2.3.1) en de alternatieve oplossing voor het meervoudig bronhouderschap die voor de reactieve interventie is gekozen (subparagraaf 2.3.2). Paragraaf 2.4 ten slotte gaat over het overgangsrecht en de overgangperiode waarin wordt gegaan van oud recht naar de Omgevingswet.

2.1 Kenschets rechtsfiguur

Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten stellen elk (integraal) beleid en regels vast en nemen vervolgens andere besluiten over de ontwikkeling, het gebruik, de bescherming en het beheer en onderhoud van de fysieke leefomgeving voor hun grondgebied. Zij leggen dit vast in één of meerdere omgevingsdocumenten.

Elk van deze bestuursorganen heeft in het stelsel voor het omgevingsrecht zijn eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden en daarmee samenhangende instrumenten, waaronder de omgevingsdocumenten.

Op grond van de artikelen 4.14 t/m 4.16 Omgevingswet kunnen bestuursorganen van gemeente, provincie en Rijk een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van omgevingsplan, omgevingsverordening, projectbesluit, instructieregel of instructie. Het voorbereidingsbesluit wijzigt het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening met voorbeschermingsregels. Het doel van voorbeschermingsregels is te voorkomen dat een locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel van de regels. Voorbeschermingsregels kunnen nieuwe regels (of delen daarvan) toevoegen of bestaande regels buiten toepassing verklaren. Voorbeschermingsregels vervallen hetzij door tijdsverloop hetzij doordat het besluit waarop het voorbereidingsbesluit was gericht in werking is getreden of vernietigd is.

2.2 Algemene kenmerken voorbereidingsbesluit

In Tabel 1 tot en met Tabel 3 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) Geen toepassing afdeling 3.4 Awb
Tijdstip bekendmaking/terinzagelegging voorbereidingsbesluit	Aan het bestuursorgaan om te bepalen, in Omgevingswet niet bepaald
Inwerkingtreding	Het voorbereidingsbesluit treedt in werking na bekendmaking (cf. art. 3:40 Awb), dus op de dag van de bekendmaking dan wel op de dag die in het voorbereidingsbesluit is bepaald
Rechtsbescherming	Geen bezwaar en beroep mogelijk (artikel 2.2 onderdeel B lid 1 onder d Invoeringswet Omgevingswet, waarmee het voorbereidingsbesluit wordt toegevoegd aan bijlage 2 Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, de opsomming van besluiten waartegen geen beroep kan worden ingesteld)
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 of omgevingsverordening toevoegen
Rechtsfiguur bevat voor eenieder bindende regels	Ja, wanneer het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening wijzigt met voorbeschermingsregels die voor eenieder 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)
Omgevingsdocument kan rechtstreeks ander omgevingsdocument wijzigen (meervoudig bronhouderschap)	<p>Ja, in juridische zin wijzigt het voorbereidingsbesluit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • omgevingsplan (artt. 4.14 en 4.16 Ow) • omgevingsverordening (art. 4.15 Ow) <p>In technische zin wordt voorsnog een alternatief voor meervoudig bronhouderschap ingezet, zie daarvoor paragraaf 2.3.2</p>
Ander omgevingsdocument kan rechtstreeks onderhavig omgevingsdocument wijzigen (meervoudig bronhouderschap)	Nee
Rechtsfiguur kan gewijzigd worden door wijzigingsbesluiten	Ja
Onderdelen	<p>Besluitonderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deel 1: vaststellingsdocumenten en motivering • Deel 2: voorbeschermingsregels omgevingsplan of omgevingsverordening • Deel 3: artikelsgewijze en algemene toelichting
Vanuit de voorbeschermingsregels (het tweede deel van 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 – Deel 2: voorbeschermingsregels – Deel 3: artikelsgewijze en algemene 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 vorbereidingsbesluit zelf, voorbeschermingsregels kent de Wro niet)
Voortzetting van instrument in RO Standaarden	Ja, vorbereidingsbesluit (dit betreft alleen het vorbereidingsbesluit zelf, voorbeschermingsregels kent de Wro niet)
INSPIRE-thema	Planned Land Use: SpatialPlan

2.3 Vorbereidingsbesluit, voorbeschermingsregels en meervoudig bronhouderschap

In deze paragraaf worden het vorbereidingsbesluit en de alternatieve oplossing voor het meervoudig bronhouderschap beschreven.

2.3.1 Vorbereidingsbesluit en voorbeschermingsregels

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

Artikel 4.14 Ow geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om een vorbereidingsbesluit 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 de minister bevoegd om een vorbereidingsbesluit te nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel of een instructie, gericht op het stellen van regels in het omgevingsplan. In beide gevallen (art. 4.14 en 4.16 Ow) wijzigt het vorbereidingsbesluit het omgevingsplan met voorbeschermingsregels.

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

De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het nemen van een vorbereidingsbesluit delegeren aan burgemeester en wethouders, provinciale staten kunnen die bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten.

Het doel van voorbeschermingsregels is te voorkomen dat een locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel van de in de toekomst te stellen regels. Zo wordt voorkomen dat activiteiten worden verricht 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

¹ Bij het opstellen van deze TPOD is gebruik gemaakt van de 'herleidbare geconsolideerde versie van de Omgevingswet' van 10 december 2019 waarin in het wetsvoorstel Omgevingswet de wetsvoorstellen Invoeringswet Omgevingswet, Aanvullingswet geluid, Aanvullingswet bodem, Aanvullingswet natuur, Aanvullingswet grondeigendom, Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, Wet elektronische publicaties en alle daarbij behorende Nota's van Wijziging, aangenomen amendementen en Eerste Kamer-versies zijn verwerkt.

inwerkingtreding van een wijziging van een omgevingsplan of omgevingsverordening kunnen op deze manier ongewenste activiteiten worden voorkomen.

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 de aanwijzing van bestuursorganen of andere instanties die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van voorbeschermingsregels als bedoeld onder a of b,
- d 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 activiteiten alleen 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, b en c), maar ook tot het schrappen van regels (het hiervoor genoemde geval d).

De wetgever heeft het voorbereidingsbesluit zo bedoeld dat het nemen ervan tot gevolg heeft dat de regels van een ander type omgevingsdocument, te weten het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening, worden gewijzigd. In artikel 16.2 Ow is dan ook bepaald dat, ter uitvoering van artikel 19 van de Bekendmakingswet, het bestuursorgaan dat met toepassing van artikel 4.16 een omgevingsplan wijzigt, verplicht is om deze wijziging te verwerken in een nieuwe geconsolideerde versie van het omgevingsplan. In de praktijk wordt dit 'meervoudig bronhouderschap' genoemd.

Het voorbereidingsbesluit zou je dus kunnen zien als een specifieke vorm van een wijzigingsbesluit, dat leidt tot verwerking van de voorbeschermingsregels in de geconsolideerde versie van het omgevingsplan dan wel de omgevingsverordening.

In artikel 10.1 van het Omgevingsbesluit is bepaald dat het bestuursorgaan dat een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 Ow (het voorbereidingsbesluit waarmee provincie en Rijk het omgevingsplan wijzigen met voorbeschermingsregels) neemt, voor het nemen van dat besluit 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 (voorbeschermings)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 8.0b, 8.0c en 8.0d Besluit kwaliteit leefomgeving werken voorbereidingsbesluiten ook door op aanvragen om omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Deze artikelen bevatten 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 na inwerkingtreden, of
 - b als binnen de termijn van een jaar en zes maanden na inwerkingtreden 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 besluit tot wijziging van 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 na inwerkingtreden, of
 - b als binnen de termijn van een jaar en zes maanden na inwerkingtreden het projectbesluit, de instructieregel of de instructie (waarop het voorbereidingsbesluit de voorbereiding is) 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 na inwerkingtreden, 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 na inwerkingtreden 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 na inwerkingtreden, of

- b als binnen de termijn van een jaar en zes maanden na inwerkingtreden 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.

Dit houdt in dat in het besluit tot vaststelling of wijziging van omgevingsplan, omgevingsverordening dan wel projectbesluit dat uitvoering geeft aan het voorbereidingsbesluit expliciet als besluitonderdeel moet worden opgenomen dat de voorbeschermingsregels vervallen, ook in het geval de voorbeschermingsregels van een ander bestuursorgaan afkomstig zijn. Dat geldt ook wanneer in het besluit tot wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsverordening de situatie van het voorbereidingsbesluit feitelijk wordt bestendigd: er is dan een besluitonderdeel dat als inhoud heeft dat regel X vervalt en een ander besluitonderdeel dat als inhoud heeft dat (dezelfde) regel X wordt vastgesteld.

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 of instructieregel, 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. Voorbereidingsbesluiten zullen op www.overheid.nl ook nadat ze hun werking hebben verloren, te vinden zijn.

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 van het voorbereidingsbesluit en de daarvoor gestelde termijn van een jaar en zes maanden betekenisloos worden.

Zoals gezegd bevat artikel 4.14 lid 3 Ow specificaties over de inhoud die voorbeschermingsregels kunnen hebben. Voor het overige zijn voorbeschermingsregels volledig vergelijkbaar met de regels van het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening.

2.3.2 Meervoudig bronhouderschap

2.3.2.1 *Beoogde werking van meervoudig bronhouderschap*

Zoals in de vorige paragraaf al is gezegd heeft de wetgever het voorbereidingsbesluit zo bedoeld dat het nemen ervan tot gevolg heeft dat het de regels van een ander type omgevingsdocument, te weten het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening, wijzigt. Met een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.14 of 4.15 Ow wijzigt het bestuursorgaan dat het voorbereidingsbesluit neemt het eigen omgevingsplan of de eigen omgevingsverordening. Door een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 Ow te nemen wijzigt het bestuursorgaan dat het voorbereidingsbesluit neemt het omgevingsplan van de gemeente, dus van een ander bevoegd gezag. Dit laatste wordt meervoudig bronhouderschap genoemd: er zijn meerdere bronhouders die eenzelfde omgevingsdocument kunnen wijzigen. De technische uitwerking van het meervoudig bronhouderschap is dat het bestuursorgaan dat het voorbereidingsbesluit heeft genomen, tegelijk met het ter bekendmaking aan de LVBB aanleveren van het voorbereidingsbesluit ook het mutatiebericht oftewel de wijzigingsinstructie voor de verwerking van de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening moet aanleveren. De betreffende gemeente of provincie moet vervolgens dit mutatiebericht of de regeling ophalen en in het eigen plansysteem in de eigen geconsolideerde versie van omgevingsplan of omgevingsverordening verwerken.

2.3.2.2 *Besluitvorming over meervoudig bronhouderschap*

Gebleken is dat het niet haalbaar is om de plansystemen van bevoegde gezagen op de beoogde datum van inwerkingtreden van de Omgevingswet gereed te hebben voor deze vorm van tweerichtingsverkeer met de LVBB: aanleveren maar ook ophalen van mutatieberichten, wijzigingsbesluiten en regelingen door het bevoegd gezag. Daarom is er interbestuurlijk besloten tot complexiteitsreductie van het meervoudig bronhouderschap. Dit besluit komt voor het voorbereidingsbesluit op het volgende neer:

- Voorbeschermingsregels zijn in juridische zin een wijziging van de bestaande regels van omgevingsplan of omgevingsverordening maar worden technisch niet verwerkt in de geconsolideerde regeling van omgevingsplan of omgevingsverordening op www.officielebekendmakingen.nl en in DSO-LV.
- Voorbeschermingsregels worden vormgegeven als een technisch van de rest gescheiden blokje op/naast omgevingsplan of omgevingsverordening.
- Deze oplossing wordt, om uniformiteit voor de raadpleger te bereiken, toegepast voor alle verschijningsvormen van het voorbereidingsbesluit, dus zowel voor de voorbereidingsbesluiten met meervoudig bronhouderschap (o.g.v. artikel 4.16 Ow) als voor voorbereidingsbesluiten zonder meervoudig bronhouderschap (o.g.v. de artikelen 4.14 en 4.15 Ow).

In dit toepassingsprofiel en in STOP en de LVBB is dit besluit uitgewerkt in een alternatief voor het meervoudig bronhouderschap. Voor de situatie waarin de plansystemen van bevoegde gezagen wel tweerichtingsverkeer met de LVBB aankunnen en dus bij het voorbereidingsbesluit wel meervoudig bronhouderschap kan worden toegepast, moet een nieuwe versie van dit toepassingsprofiel worden opgesteld.

2.3.2.3 *Het concept 'tijdelijk regelingdeel'*

Als alternatief voor het meervoudig bronhouderschap introduceert STOP het concept 'tijdelijk regelingdeel'. Dit concept zorgt er voor dat de juridische geconsolideerde regeling kan bestaan uit een hoofdregeling en een tijdelijk regelingdeel. Technisch zijn het twee losse delen. Dit ziet er zo uit:



Figuur 1 Onderdelen geconsolideerde regeling: hoofdregeling en tijdelijk regelingdeel

Een regeling bestaat op deze manier uit één hoofdregeling en nul of meer tijdelijke regelingdelen. Elk deel (de hoofdregeling en ieder tijdelijk regelingdeel) is een apart 'work' en elk deel kan worden beheerd door een ander bevoegd gezag. Elk deel kan worden gewijzigd en heeft dus ook zijn eigen versies.

Het 'tijdelijk regelingdeel'-concept geldt zowel voor tekst als voor geografische informatieobjecten. Een tijdelijk regelingdeel kan artikelen en leden dan wel FormeleDivisies en Tekstdelen hebben die niet in de hoofdregeling voorkomen én alternatieve versies van artikelen en leden dan wel FormeleDivisies en Tekstdelen uit de hoofdregeling. Op dezelfde manier kan een tijdelijk regelingdeel geografische informatieobjecten hebben die niet in de hoofdregeling voorkomen maar ook alternatieve versies van geografische informatieobjecten uit de hoofdregeling.

De hoofdregeling is de geldende versie van het instrument, dus het initiële besluit geconsolideerd met alle daarna genomen wijzigingsbesluiten die rechtstreeks inwerken op het initiële besluit.

Het tijdelijk regelingdeel is een technisch afzonderlijk deel, dat niet wordt geconsolideerd met de hoofdregeling. Ieder tijdelijk regelingdeel kan met wijzigingsbesluiten worden gewijzigd; dan ontstaat een consolidatie van dat tijdelijk regelingdeel.

Ieder tijdelijk regelingdeel begint met een tekstblok met daarin de condities van het tijdelijk regelingdeel: een beschrijving in woorden van de verhouding tussen dit tijdelijk regelingdeel en de hoofdregeling. Door middel van een XML-tekstelement in STOP is dit tekstblok met condities als zodanig te herkennen. Met behulp van dat XML-tekstelement kunnen www.overheid.nl en DSO-LV het tekstblok met condities:

- tonen bij de regels uit het tijdelijk regelingdeel om aan te geven dat de regels onder bepaalde condities gelden;
- tonen bij de regels uit de hoofdregeling om aan te geven dat er een andere versie onder andere condities geldt.

De betekenis van de condities wordt niet gemodelleerd. Er is dus geen attribuut waarmee de aard van de verhouding tussen hoofdregeling en tijdelijk regelingdeel machineleesbaar wordt gemaakt; er wordt bijvoorbeeld niet getoond dat het tijdelijk regelingdeel voortgaat op de hoofdregeling of andersom.

De relatie tussen het tijdelijk regelingdeel en de hoofdregeling wordt vastgelegd in de STOP-metadata van het besluit: dít tijdelijk regelingdeel hoort bij díé hoofdregeling.

Tijdelijke regelingdelen zijn tijdelijk bedoeld: op een gegeven moment vervallen ze omdat ze niet meer geldig, niet meer van toepassing of niet meer nodig zijn.

2.3.2.4 *Het concept 'tijdelijk regelingdeel' als alternatief voor het meervoudig bronhouderschap bij het voorbereidingsbesluit*

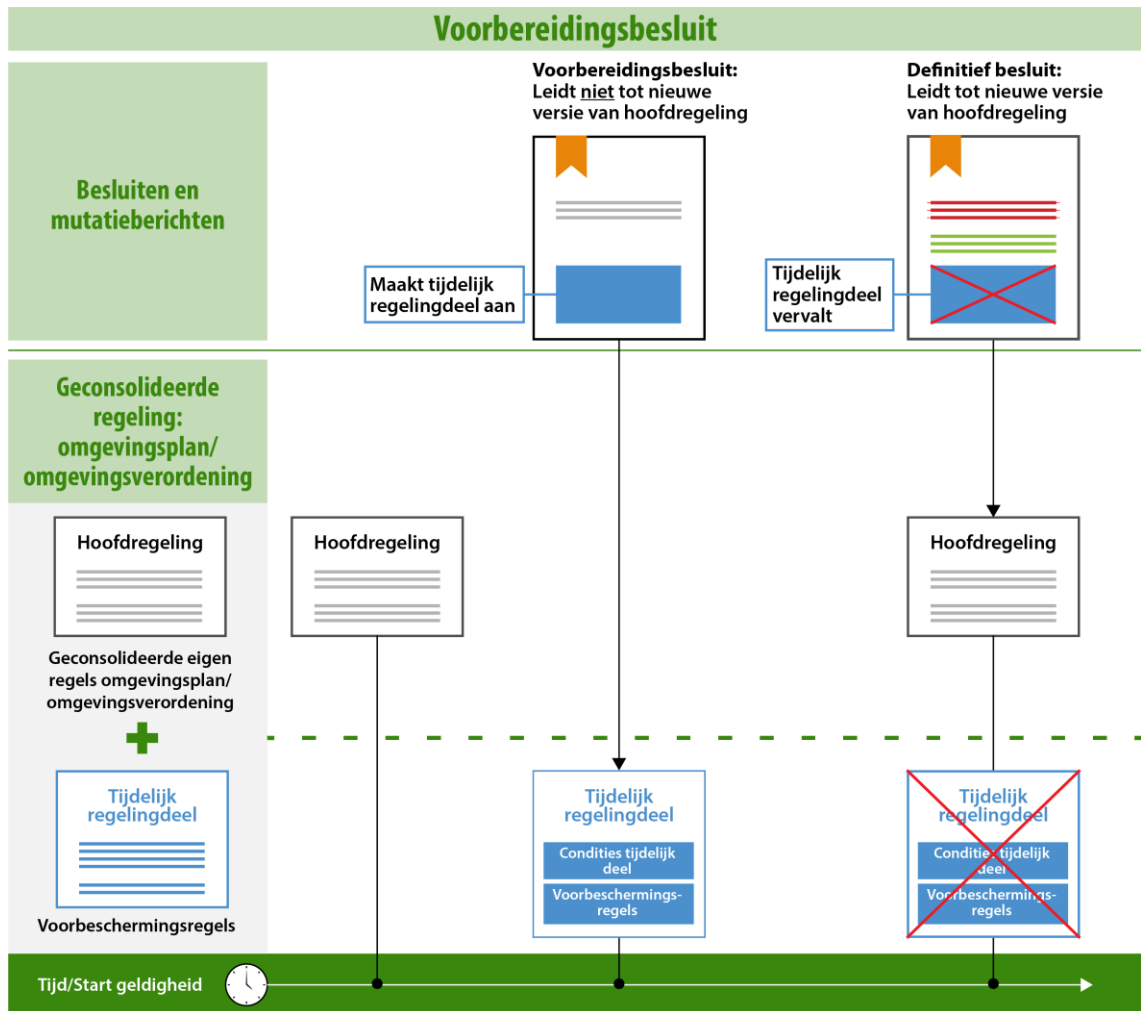
Het STOP-concept 'tijdelijk regelingdeel' wordt gebruikt om voorbeschermingsregels vorm te geven als een technisch van het omgevingsplan of de omgevingsverordening afgescheiden blokje dat in juridische zin wel onderdeel is van de geconsolideerde regeling van omgevingsplan of omgevingsverordening. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, begint ieder tijdelijk regelingdeel met een tekstblok met daarin de condities van het tijdelijk regelingdeel.

Toegepast op het voorbereidingsbesluit, omgevingsplan en omgevingsverordening werkt het concept 'tijdelijk regelingdeel' als volgt (NB: werking en proces worden hierna in Figuur 2 en Figuur 3 gevisualiseerd). Voorafgaand aan het nemen van een voorbereidingsbesluit is er een hoofdregeling van omgevingsplan of omgevingsverordening. Een bestuursorgaan van gemeente, provincie of Rijk neemt een voorbereidingsbesluit. Dit voorbereidingsbesluit wordt bekendgemaakt. De voorbeschermingsregels uit het voorbereidingsbesluit worden niet geconsolideerd met de hoofdregeling. Het voorbereidingsbesluit leidt dus niet tot een nieuwe versie van de hoofdregeling; de al aanwezige hoofdregeling op www.overheid.nl en in DSO-LV blijft ongewijzigd bestaan. Het voorbereidingsbesluit maakt een nieuw 'tijdelijk regelingdeel' aan. Daarin komen de voorbeschermingsregels én het tekstblok met condities die bij dit voorbereidingsbesluit horen. Voor het vervolgtraject zijn er twee scenario's: de voorbeschermingsregels vervallen door een besluit of ze vervallen door tijdsverloop. Scenario 1 is het scenario waarin de voorbeschermingsregels vervallen door een besluit, zie voor een visualisering Figuur 2. Dat is het geval wanneer binnen de termijn van een jaar en zes maanden:

- het besluit tot wijziging van omgevingsplan of omgevingsverordening dat uitvoering geeft aan een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.14 of 4.15 Ow is bekendgemaakt (in dat geval vervallen de voorbeschermingsregels op het tijdstip waarop het wijzigingsbesluit in werking treedt of is vernietigd);
- het projectbesluit dat uitvoering geeft aan een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.16 Ow is bekendgemaakt (in dat geval vervallen de voorbeschermingsregels op het tijdstip waarop het projectbesluit in werking treedt of is vernietigd);
- de instructieregel of de instructie die uitvoering geeft aan een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.16 Ow is bekendgemaakt (in dat geval vervallen de voorbeschermingsregels op het tijdstip waarop het besluit waarmee het omgevingsplan overeenkomstig de instructieregel of instructie is gewijzigd, in werking treedt of is vernietigd).

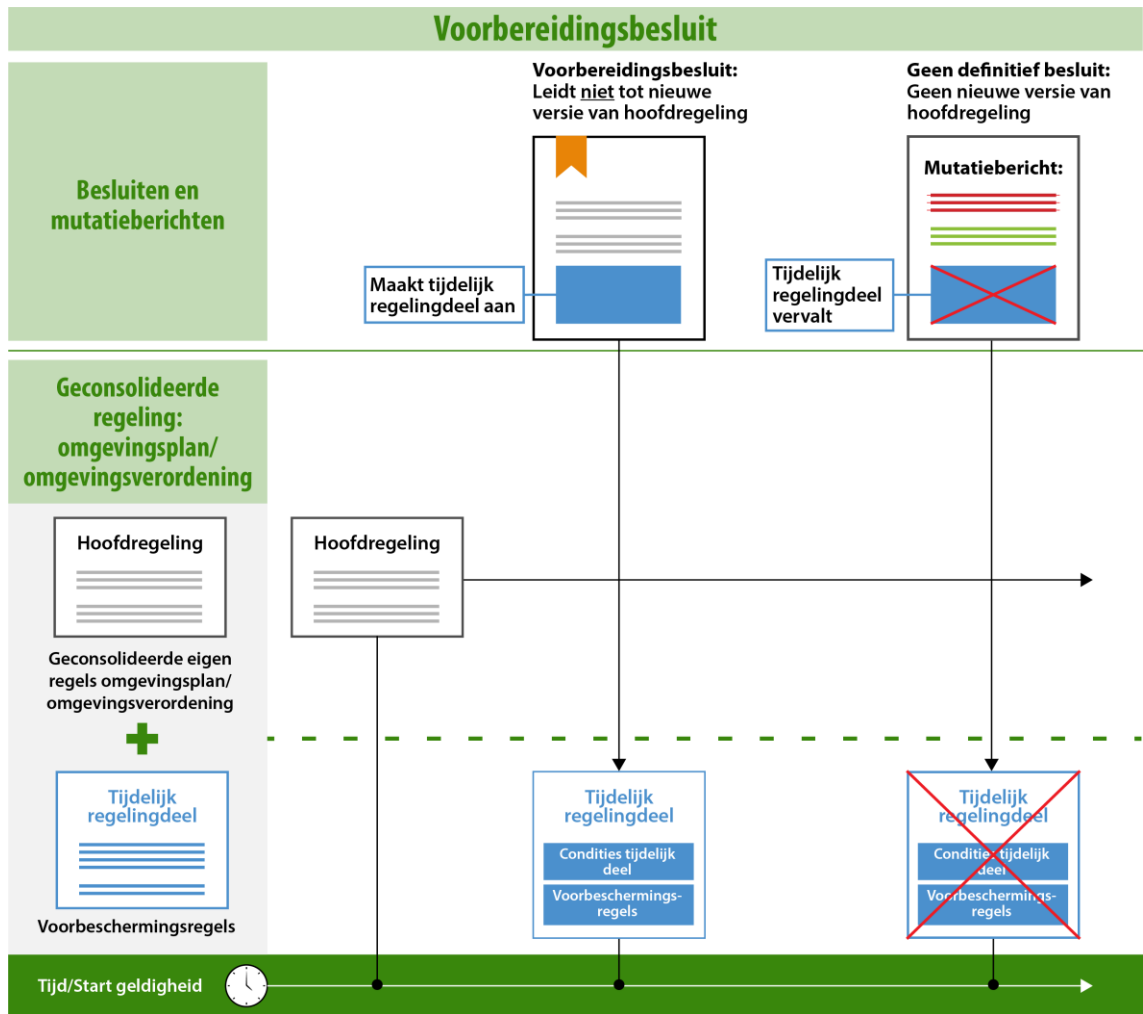
In deel 1 van zo'n besluit dat uitvoering geeft aan het voorbereidingsbesluit, het deel met vaststellingsdocumenten en motivering, neemt het bestuursorgaan een besluitonderdeel op waarmee wordt besloten dat de voorbeschermingsregels vervallen; dat doet het bestuursorgaan ook in het geval de voorbeschermingsregels van een ander bestuursorgaan afkomstig zijn. Deel 2 van dat besluit bevat de wijzigingen van omgevingsplan of omgevingsverordening. Het mutatiebericht dat hoort bij de aanlevering van het besluit bevat de technische wijzigingsinstructies voor omgevingsplan of omgevingsverordening en de instructie om de voorbeschermingsregels te laten vervallen (zie voor de technische uitwerking van het vervallen paragraaf 2.3.2.5). Naar aanleiding van dit besluit en bericht verwerkt de LVBB de wijzigingen in de hoofdregeling van omgevingsplan of omgevingsverordening en in het betreffende tijdelijk regelingdeel. Als gevolg daarvan wordt

de nieuwe versie van de hoofdregeling getoond op www.officielebekendmakingen.nl en in DSO-LV en wordt het betreffende tijdelijk regelingdeel (i.c. de voorbeschermingsregels) in beide niet meer getoond. Voor dit scenario is het hele proces gevisualiseerd in Figuur 2.



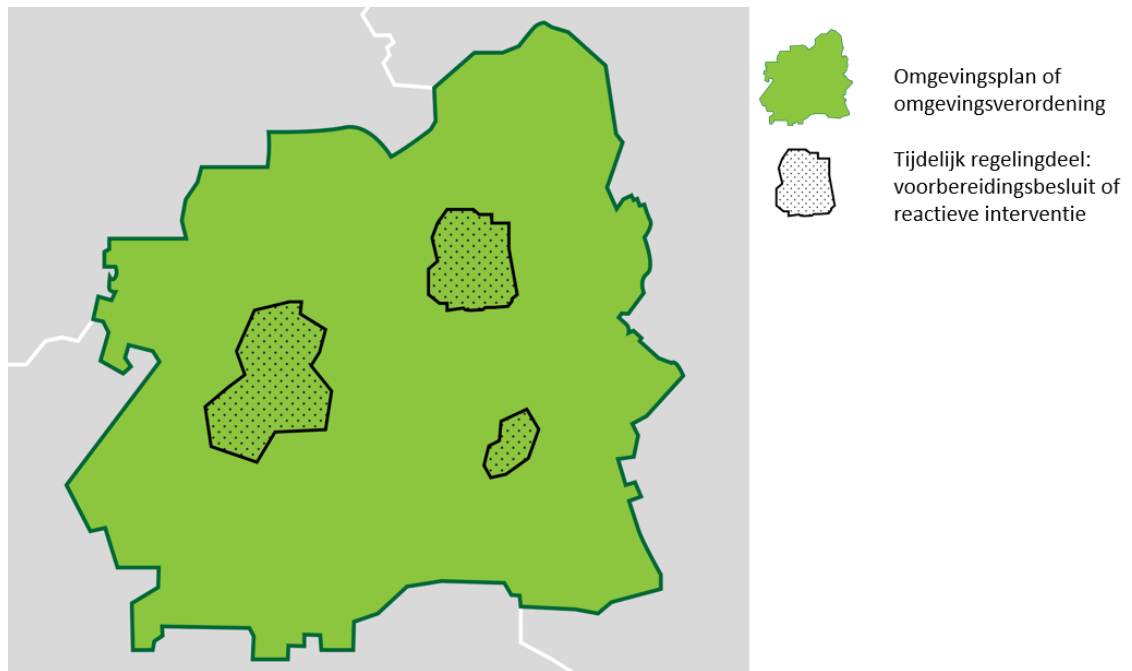
Figuur 2 Vorbereidingsbesluit: toepassing tijdelijk regelingdeel in relatie tot proces, scenario 1

In scenario 2 vervallen de voorbeschermingsregels van rechtswege door tijdsverloop, zie voor een visualisering Figuur 3. Dat is het geval wanneer binnen een jaar en zes maanden geen besluit tot wijziging van omgevingsplan of omgevingsverordening, projectbesluit, instructieregel of instructie is bekendgemaakt. Er is dus geen besluit dat, naar aanleiding van het voorbereidingsbesluit, omgevingsplan of omgevingsverordening wijzigt. In dit scenario komt er dan ook geen nieuwe versie van de hoofdregeling. Na afloop van de termijn van een jaar en zes maanden moet er een signaal naar de LVBB gaan dat de voorbeschermingsregels zijn vervallen. Dat signaal is onderwerp van de volgende paragraaf. Dit heeft tot gevolg dat het betreffende tijdelijk regelingdeel (i.c. de voorbeschermingsregels) niet meer wordt getoond op www.officielebekendmakingen.nl en in DSO-LV. Voor dit scenario is het hele proces gevisualiseerd in Figuur 3.



Figuur 3 Vorbereidingsbesluit: toepassing tijdelijk regelingdeel in relatie tot proces, scenario 2

Ieder voorbereidingsbesluit wordt een afzonderlijk tijdelijk regelingdeel, ook als het betrekking heeft op hetzelfde omgevingsplan of dezelfde omgevingsverordening, dus van dezelfde gemeente of provincie. Datzelfde geldt voor iedere reactieve interventie. In een kaartbeeld visueel gemaakt ziet dat er uit als weergegeven in Figuur 4:



Figuur 4 Schematisch weergegeven kaartbeeld tijdelijk regelingdeel

2.3.2.5

Vervallen van voorbeschermingsregels en niet meer tonen tijdelijk regelingdeel

Voorbeschermingsregels zijn per definitie tijdelijk: ze vervallen na een jaar en zes maanden na inwerkingtreden, tenzij het besluit waarop het voorbereidingsbesluit en de voorbeschermingsregels de voorbereiding zijn eerder is genomen en bekendgemaakt. Als technische ondersteuning voor het van rechtswege door tijdsverloop vervallen van voorbeschermingsregels als het opvolgende besluit niet tijdig is genomen, wordt aan voorbeschermingsregels een einddatum meegegeven. De einddatum is onderdeel van de consolidatie-informatie van het besluit. De LVBB gebruikt deze einddatum in het consolidatieproces, bij het bepalen van de geldigheid van de regels. De einddatum zegt alleen iets over de geldigheid van de voorbeschermingsregels en niet over de status van het voorbereidingsbesluit. Na de einddatum toont de LVBB de voorbeschermingsregels niet meer omdat ze niet meer als geldig worden gezien. De bedoeling is dat de voorbeschermingsregels dan ook niet meer in DSO-LV te zien zijn. Immers: ze gelden niet meer, en het weglaten van de regels is de correcte weergave van de juridische werkelijkheid. Voor het betreffende bevoegde gezag is dit een signaal dat de voorbeschermingsregels vervallen zijn.

Bij het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt het einddatum-element opgenomen bij de aanlevering van het voorbereidingsbesluit voor de bekendmaking. Dat geldt zowel voor voorbereidingsbesluiten op grond van artikel 4.14 en 4.15 als voor voorbereidingsbesluiten op grond van artikel 4.16 Ow. Wanneer de einddatum is bereikt zonder dat het opvolgende besluit is genomen, zorgt het einddatum-element er voor dat de voorbeschermingsregels niet meer worden getoond in de geconsolideerde regeling.

In het geval van een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 neemt het bestuursorgaan van provincie of Rijk in het vaststellingsbesluit van de instructieregel of de instructie waarop het voorbereidingsbesluit de voorbereiding was een dictumonderdeel op dat de einddatum van de voorbeschermingsregels doet vervallen. Bij de aanlevering ter bekendmaking van de instructieregel of de instructie levert het bestuursorgaan ook een mutatiebericht aan dat het einddatum-element uit het tijdelijk regelingdeel verwijdert. Op die manier blijven de voorbeschermingsregels, als tijdelijk regelingdeel, deel uitmaken van

de geconsolideerde regeling totdat de gemeente het omgevingsplan overeenkomstig de instructieregel of de instructie heeft gewijzigd.

Wanneer voorbeschermingsregels niet door tijdsverloop maar door een besluit vervallen, moet het bevoegd gezag in het definitieve besluit een besluitonderdeel opnemen dat de voorbeschermingsregels doet vervallen. Dat besluitonderdeel moet worden opgenomen in de volgende besluiten:

- na een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.14 of 4.15:
 - het besluit tot wijziging van het omgevingsplan;
 - het besluit tot wijziging van de omgevingsverordening;
- na een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16:
 - (het besluit tot vaststelling van) het projectbesluit;
 - het besluit tot wijziging van het omgevingsplan overeenkomstig de instructieregel of instructie.

Het mutatiebericht bij het definitieve besluit moet zowel de consolidatie-instructie voor de hoofdregeling bevatten als het in de juiste datum wijzigen van het einddatum-element, namelijk de datum van inwerkingtreden van het besluit.

In het geval de rechter, naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening, binnen vier weken na bekendmaking een van de genoemde definitieve besluiten schorst, treedt dat besluit niet in werking. De voorbeschermingsregels blijven dan gelden. Het bestuursorgaan wiens definitieve besluit is geschorst moet dan een mutatiebericht aanleveren dat het einddatum-element verwijdert. Het gevolg daarvan is dat het tijdelijk regelingdeel en dus ook de voorbeschermingsregels getoond blijven als onderdeel van de geconsolideerde regeling. In zo'n geval vervallen de voorbeschermingsregels door de einduitspraak in de beroepsprocedure: ze vervallen doordat het besluit wordt vernietigd of doordat het beroep ongegrond wordt verklaard waardoor het besluit alsnog in werking treedt. Het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft vastgesteld, moet dan een mutatiebericht aanleveren dat het einddatum-element toevoegt. De einddatum is dan de datum van de uitspraak. Dat is zowel wanneer het besluit wordt vernietigd als wanneer het beroep ongegrond wordt verklaard.

2.4 Overgangsfase

De Invoeringswet Omgevingswet kent alleen overgangsrecht voor voorbereidingsbesluiten die op grond van de Wet ruimtelijke ordening zijn genomen: in bepaalde gevallen blijft het oude recht van toepassing en in andere gevallen wordt zo'n voorbereidingsbesluit gelijkgesteld met een voorbereidingsbesluit op grond van de Omgevingswet. Er is geen sprake van een in de wet vastgelegde overgangsfase.

Wel is van belang dat een aantal provincies overweegt om het voorbereidingsbesluit van artikel 4.16 Ow te gebruiken om aan de omgevingsplannen van de gemeenten binnen hun grondgebied in de vorm van voorbeschermingsregels rechtstreeks werkende, burgerbindende regels toe te voegen. Het betreft regels die gemeenten nu nog niet stellen maar die onder de Omgevingswet thuishoren in het omgevingsplan. Gemeenten hebben na inwerkingtreding van de Omgevingswet enige jaren de tijd om een omgevingsplan voor de hele gemeente vast te stellen. Door voorbeschermingsregels aan de omgevingsplannen toe te voegen voorkomen de provincies dat de betreffende regels gedurende (een deel van) de overgangsfase niet gelden.

3 Uitgangspunten voor de toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten voor de toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten 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 deel B, dat de modellering van het voorbereidingsbesluit beschrijft en voortbordurt op de uitgangspunten beschreven in dit hoofdstuk. De paragrafen 3.2 tot en met 3.9 beschrijven generiek de toegepaste principes in algemene bewoording. Het is mogelijk dat onderdelen van die teksten voor het voorbereidingsbesluit niet van toepassing zijn.

3.1 Proces van totstandkoming en bekendmaking c.q. publicatie van omgevingsdocumenten

Bij het opstellen van het omgevingsdocument ten behoeve van het formele deel van het proces moet gebruik gemaakt worden van de standaarden STOP en TPOD. De standaarden ondersteunen ook dit opstelproces. Na het opstellen van het omgevingsdocument volgen besluitvorming en aansluitend bekendmaking van het besluit op overheid.nl.

3.2 Omgevingsdocumenten met en zonder regels

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

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

De omgevingsdocumenten 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 omgevingsdocumenten met regels gelden, zoals vaste tekststructuren. De specificaties voor de tekststructuur zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

3.3 Initieel besluit, wijzigingsbesluit en geconsolideerde Regeling

Omgevingsdocumenten komen tot stand door het nemen van een initieel besluit (het eerste besluit waarbij een volledig omgevingsdocument wordt vastgesteld). Daarna kunnen de omgevingsdocumenten door wijzigingsbesluiten gewijzigd worden. Voor omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen, AMvB's, MR en omgevingsvisies geldt de verplichting ze in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen. De LVBB zorgt er voor dat alle achtereenvolgens genomen wijzigingsbesluiten verwerkt worden tot een doorlopende versie van het omgevingsdocument: de geconsolideerde Regeling. In hoofdstuk 4 wordt dit nader beschreven. Zie voor het muteren door middel van wijzigingsbesluiten en het consolideren van die besluiten tot een (Toestand van) de Regeling ook paragraaf 3.7.

3.4 Annoteren

Onder annoteren verstaan we het toevoegen van gegevens aan (onderdelen van) besluiten en regelingen, gegevens die de besluiten en regelingen machineleesbaar maken. Dit zorgt er voor dat het besluit of de regeling gestructureerd bevroegbaar is en dat locaties en andere gegevens op een kaart weergegeven worden. Het annoteren helpt ook bij het verbinden van toepasbare regels, oftewel vragenbomen, aan regels met locaties. De gegevens die bij het annoteren worden toegevoegd worden niet in de voor de mens leesbare tekst weergegeven. Voor degene die dat wil zijn ze wel terug te vinden. Het annoteren van omgevingsdocumenten met IMOW-objecten is beschreven in hoofdstuk 6.

3.5 Waardelijsten

Een waardelijst is een collectie van waarden die gebruikt kunnen worden bij het annoteren. Bij veel attributen van annotaties hoort een waardelijst met vooraf gedefinieerde waarden. Waardelijsten zijn er in twee vormen: gesloten waardelijsten en open waardelijsten. In de toepassingsprofielen voor de omgevingsdocumenten bedoelen we daar het volgende mee:

- gesloten waardelijst: een lijst met vooraf gedefinieerde waarden waaruit gekozen moet worden. Deze waardelijst wordt centraal beheerd en kan alleen beheermatig gewijzigd worden, aangezien een wijziging direct effect heeft op de werking van en functionaliteiten van de applicaties van DSO-LV en LVBB;
- open waardelijst: een lijst met vooraf gedefinieerde waarden. Wanneer de gewenste waarde op de waardelijst voorkomt, wordt die gebruikt. Als de gewenste waarde niet op de waardelijst voorkomt, wordt door het bevoegd gezag een eigen waarde gedefinieerd. Deze waarde wordt niet aan de waardelijst toegevoegd.

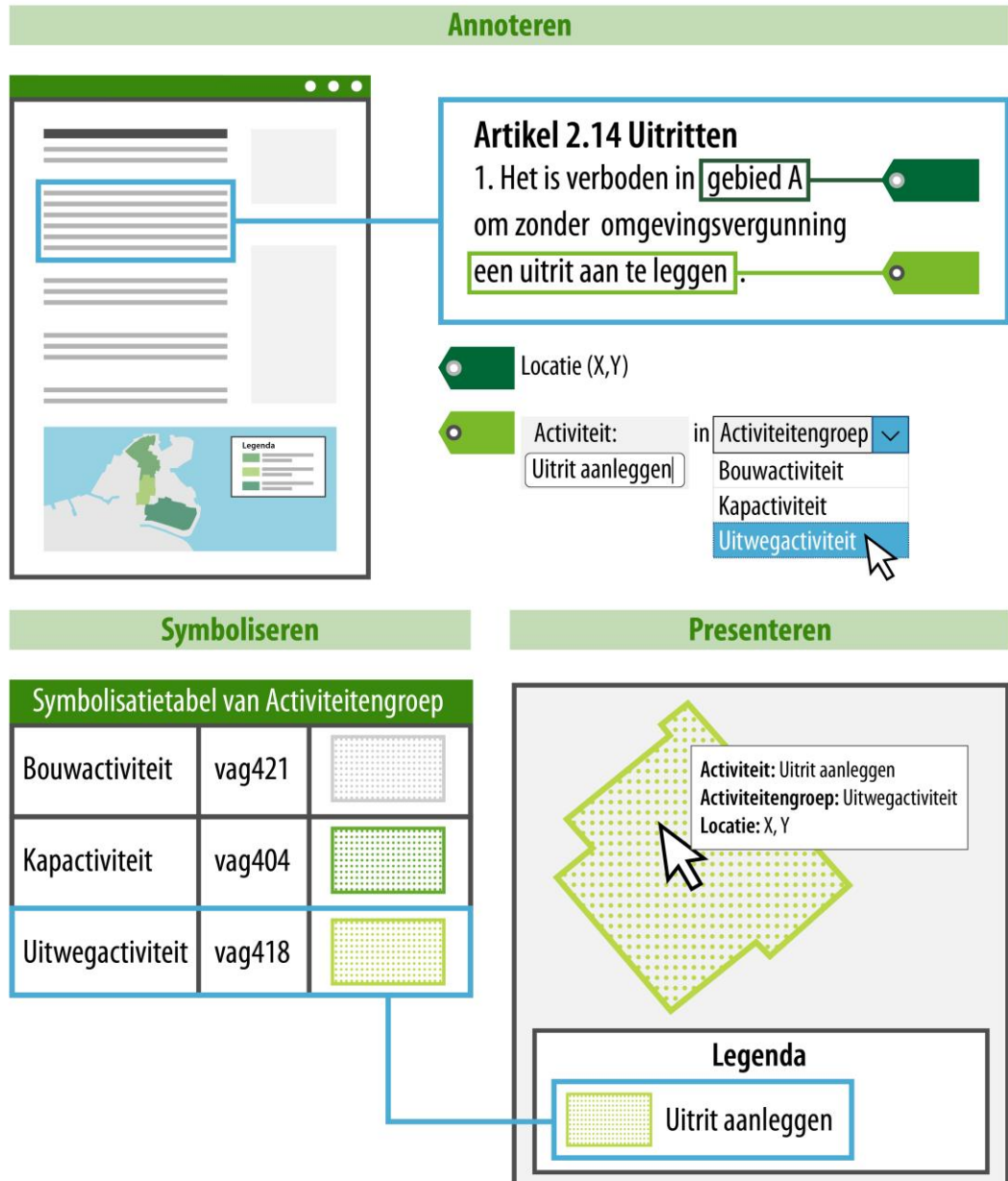
3.6 Presentatiemodel

De inhoud van een omgevingsdocument dient kenbaar te zijn. Daarom moet een omgevingsdocument niet alleen machineleesbaar worden aangeboden, maar is ook een voor de mens te interpreteren presentatie noodzakelijk. Uitgangspunt is dat de tekst, de bijbehorende Locaties en de waarden die normen op de verschillende Locaties hebben zo overzichtelijk worden gepresenteerd dat de raadpleger ze kan interpreteren.

Het presentatiemodel richt zich op de mensleesbare vorm van het presenteren. Onder presenteren verstaan we het weergeven en visualiseren van de inhoud van een besluit of regeling in een voorgedefinieerde vorm (gebruik van symbolen, kleur, lijndikte, arcering, karakterset) conform een afgesproken standaard. Het presentatiemodel beschrijft daarbij de wijze van presenteren van tekst, locaties en waarden en het presenteren van wijzigingen in een wijzigingsbesluit.

De mensleesbare presentatie van tekst toont de hiërarchie van de structuurelementen van die tekst. De mensleesbare presentatie van Locaties maakt gebruik van de annotaties met IMOW-objecten, waardelijsten en symbolisatietabellen. Een symbolisatietabel bepaalt hoe Locaties en waarden op een kaartbeeld worden weergegeven door middel van vooraf vastgelegde symboliek waarmee een annotatie wordt gepresenteerd. Hierbij wordt een waarde uit een gesloten waardelijst aan de bijbehorende, afgesproken, symboolcode gekoppeld. Gebruik van de symbolisatietabel leidt tot een standaard, oftewel geharmoniseerde weergave. Het bevoegd gezag kan voor de officiële bekendmaking hiervan afwijken en een eigen symbolisatie kiezen.

Figuur 5 illustreert de werking van het presentatiemodel voor de annotatie Activiteit in een instrument met regels. Voor instrumenten met Vrijetekststructuur heeft het presentatiemodel een vergelijkbare werking.



Figuur 5 Het concept van Regeltekst, Locatie, annoteren met IMOW-objekten en weergave d.m.v. het Presentatiemodel

Naast de presentatie van tekst, Locaties en waarden legt het presentatiemodel ook vast hoe wijzigingen in een wijzigingsbesluit worden gepresenteerd. In een wijzigingsbesluit moet in mensleesbare, inzichtelijke en begrijpelijke vorm datgene getoond worden wat door het besluit verandert in de geconsolideerde Regeling; dit betreft zowel tekst, Locatie als waarden.

3.7 Muteren en consolideren

In dit toepassingsprofiel zijn vooral de specificaties voor de geconsolideerde Regeling van het voorbereidingsbesluit beschreven. Er zullen echter ook vaak besluiten tot wijziging van het voorbereidingsbesluit genomen worden. Hoe wijzigingsbesluiten er voor de bekendmaking en consolidatie uit moeten zien en hoe ze moeten worden aangeleverd, is beschreven in de STOP-documentatie. Hoe het wijzigen van IMOW-objecten in zijn werk gaat is in het document 'IMOW Muteren – in de keten bevoegd gezag – LVBB – DSO-LV' beschreven.

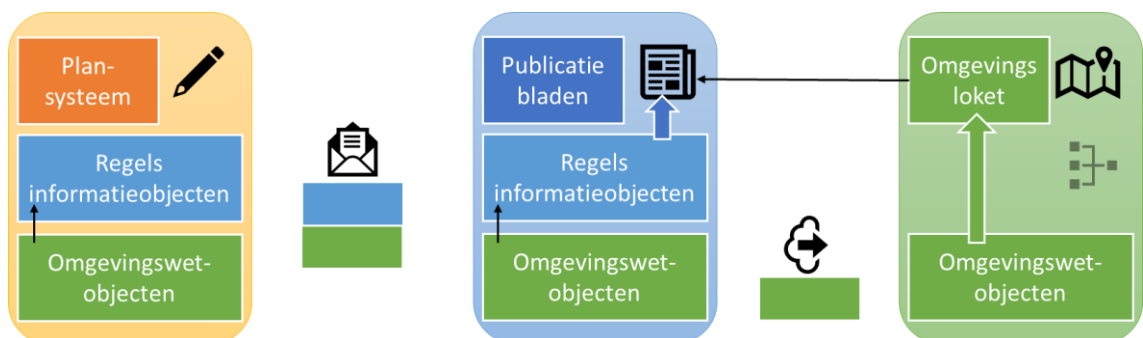
3.8 Metadata

Informatie en specificaties voor de metadata bij omgevingsdocumenten zijn te vinden in de STOP-documentatie.

3.9 Van plan tot publicatie

3.9.1 Het aanleverproces

Het bevoegd gezag levert via het digitale kanaal het digitale besluit aan via het bronhouderskoppelvlak. Het digitale besluit bestaat uit een generiek formeel deel met daarin de artikelen c.q. beleidstekst en informatieobjecten en een Omgevingswetdeel met specifieke objecten vanuit dit domein. In het geval van een wijzigingsbesluit levert het bevoegd gezag de consolidatie-instructies ten behoeve van het consolideren van het wijzigingsbesluit in de regeling. Beide delen vormen een gevalideerd consistent geheel. De LVBB verzorgt de publicatie van het formele deel van het besluit in het digitale publicatieblad van het bevoegde gezag op officiëlebekendmakingen.nl en consolideert het besluit in de regeling. De IMOW-objecten worden gedistribueerd naar DSO-LV ten behoeve van het Omgevingsloket.



Figuur 6 Aanleverproces

3.9.2 Raadplegen

3.9.2.1 Raadplegen in het officiële publicatieblad

Op officiëlebekendmakingen.nl wordt het besluit formeel bekend gemaakt in het digitale publicatieblad van het bevoegde gezag. Het authentieke tekstdeel van het besluit wordt in PDF-formaat weergegeven en er is een zogeheten landingspagina voor de informatieobjecten. Tevens is er een web-versie van het besluit.

Daarnaast worden de consolidatie-instructies verwerkt in de geldende regeling van dat moment. Dit resulteert in een documentgerichte weergave van de regeling van waaruit de

informatieobjecten kunnen worden benaderd. De informatieobjecten worden afzonderlijk getoond in een interactieve viewer en kunnen vanuit daar ook worden gedownload. Raadplegen is alleen mogelijk per document of regeling en dus ook alleen van één bevoegd gezag. Er is geen integraal overzicht van alle regels voor de leefomgeving.

3.9.2.2 *Raadplegen in DSO-LV*

DSO-LV ontvangt de IMOW-objecten. In het Omgevingsloket zijn diverse functies beschikbaar voor de gebruiker. Het biedt de mogelijkheid tot het oriënteren op de integrale regels over de fysieke leefomgeving via de kaart. Met een klik op de kaart zijn de daar geldende regels te raadplegen. De locaties uit de diverse regelgeving worden via een legenda gesymboliseerd op de kaart. De regels en kaart geven ook selectiemogelijkheden, bijvoorbeeld het tonen van regeltekst en locaties voor een specifieke activiteit of het uitsluitend tonen van regels die voor iedereen gelden. De getoonde regels komen uit de geconsolideerde Regelingen vanuit de officiële publicatiebladen. Tot slot vormen de IMOW-objecten de basis voor de toepasbare regels (vragenbomen) in het Omgevingsloket, indien van toepassing. De locaties zijn gekoppeld aan de activiteiten in de vragenboom. De vragenbomen zelf worden via een apart kanaal aangeleverd.

B Modelling van het voorbereidingsbesluit

Dit deel beschrijft de modellering van het voorbereidingsbesluit en voorziet in de vertaling van (een deel van) de kenmerken van de tabellen uit hoofdstuk 2 naar het model dat de kenmerken structureert en aan elkaar relateert. Het model legt uit hoe het voorbereidingsbesluit zodanig gestructureerd wordt, dat het machineleesbaar en op een gestandaardiseerde manier uitwisselbaar wordt.

Hoofdstuk 4 beschrijft besluit, besluitonderdelen en geldende en geconsolideerde Regeling van het voorbereidingsbesluit. In hoofdstuk 5 wordt het tekstmodel beschreven en de toepassing daarvan op het voorbereidingsbesluit. Hoofdstuk 6 beschrijft het Informatiemodel Omgevingswet (IMOW).

IMOW en de toepassing daarvan vormen een domeinspecifieke toepassing van STOP. Om een omgevingsdocument op te stellen en juridisch juist te kunnen bekendmaken is het uiteraard ook nodig om te voldoen aan de specificaties van STOP. Hoe dat moet is beschreven in de STOP-standaard.

4 Besluit, besluitonderdelen en voorbereidingsbesluit

Deze paragraaf geeft een beschrijving van de onderdelen waaruit het besluit waarbij een voorbereidingsbesluit of een wijziging daarvan wordt vastgesteld, bestaat.

4.1 Besluit en besluitonderdelen

4.1.1 Toelichting

Het besluit waarbij een voorbereidingsbesluit of een wijziging daarvan wordt vastgesteld, bestaat uit twee onderdelen. Facultatief kan daar een derde deel aan worden toegevoegd.

Deel één: motivering

Dit deel van het besluit bestaat uit de vaststellingsdocumenten en de motivering van het besluit tot vaststelling c.q. wijziging van het voorbereidingsbesluit.

Dit deel begint met de vaststellingsdocumenten: de overwegingen van het bestuur die leiden tot het nemen van het besluit. Daarna volgt de motivering: de inhoudelijke onderbouwing van het besluit. In het geval van een wijzigingsbesluit wordt in dit deel onder andere beschreven op welke onderdelen het voorbereidingsbesluit wordt aangepast en waarom. Indien gewenst kunnen bijlagen met onderzoeksgegevens en bescheiden bij dit eerste deel van het vaststellingsbesluit gevoegd zijn.

Deel twee: tijdelijk regelingdeel: tekstblok met condities en voorbeschermingsregels

Dit deel van het besluit bevat de voorbeschermingsregels waarmee het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan of de omgevingsverordening wijzigt en is tevens het tijdelijk regelingdeel. Het bestaat in ieder geval uit de Regeltekst(en) en de daarbij behorende Locatie of Locaties. Indien nodig kunnen ook bij dit tweede deel bijlagen worden gevoegd. Zoals in paragraaf A2.3.2.3 is beschreven moet ieder tijdelijk regelingdeel beginnen met een tekstblok met daarin de condities van het tijdelijk regelingdeel: een beschrijving in woorden van de verhouding tussen dit tijdelijk regelingdeel en de hoofdregeling. In paragraaf 5.3 worden de specificaties voor de indeling van dit deel twee gegeven.

In het geval van een wijzigingsbesluit wordt in dit deel concreet aangegeven op welke wijze de voorbeschermingsregels worden aangepast. Aangegeven wordt welke artikelen, leden of onderdelen daarvan worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere. Bij een wijzigingsbesluit wordt dit deel weergegeven in 'renvooiweergave'; een weergave waarin met visuele middelen wordt duidelijk gemaakt wat wordt toegevoegd of geschrapt.

Deel drie: artikelsgewijze en algemene toelichting

Facultatief kan aan het voorbereidingsbesluit een artikelsgewijze toelichting worden toegevoegd. Als er voor een artikelsgewijze toelichting is gekozen bestaat dit deel van het besluit uit de artikelsgewijze toelichting op de voorbeschermingsregels. De artikelsgewijze toelichting bij de voorbeschermingsregels kan de artikelsgewijze toelichting van omgevingsplan of omgevingsverordening actualiseren. Als dat gewenst is kunnen ook aan dit deel bijlagen worden toegevoegd.

De besluitonderdelen zijn schematisch weer gegeven in Figuur 7.



Figuur 7 Schematische weergave besluitonderdelen

4.1.2 Norm

Het besluit tot vaststelling of wijziging van het voorbereidingsbesluit bestaat uit ten minste twee en ten hoogste drie onderdelen, met de volgende inhoud:

- Deel een: vaststellingsdocumenten en motivering, verplicht onderdeel
- Deel twee: tijdelijk regelingdeel met daarin tekstblok met condities en de voorbeschermingsregels, verplicht onderdeel
- Deel drie: artikelsgewijze toelichting met optioneel algemene toelichting, onverplicht onderdeel.

Aan ieder van deze drie onderdelen kunnen bijlagen worden toegevoegd.

4.2 De actuele geldende versie van het voorbereidingsbesluit

De voorbeschermingsregels van het voorbereidingsbesluit en eventueel daarop volgende wijzigingsbesluiten vormen samen de actuele geldende versie van het voorbereidingsbesluit waaraan rechten en plichten kunnen worden ontleend. Het motiveringsdeel, de facultatieve artikelsgewijze en de algemene toelichting en eventuele bijlagen maken daar geen deel van uit.

4.3 De geconsolideerde Regeling van het voorbereidingsbesluit

Naast de verzameling van tweede delen van alle besluiten tot vaststelling of wijziging van het voorbereidingsbesluit die samen de juridisch geldende versie van het voorbereidingsbesluit vormen, is er ook een geconsolideerde Regeling van het voorbereidingsbesluit. Dit is een serviceproduct. Een geconsolideerde Regeling bevat de inhoud van een regeling zoals die geldt op een bepaald moment. De geconsolideerde Regeling wordt afgeleid uit het initiële besluit waarin steeds de (in werking getreden) wijzigingen uit de wijzigingsbesluiten zijn verwerkt tot een doorlopende versie van het voorbereidingsbesluit.

De geconsolideerde Regeling vormt de basis voor de weergave van de regeling op www.overheid.nl en van het tijdelijk regelingdeel dat in DSO-LV te raadplegen is. Wanneer bij de voorbeschermingsregels bijlagen zijn bijgevoegd worden die in de geconsolideerde

Regeling opgenomen; wijzigingen die door het besluit in bestaande bijlagen worden aangebracht (aanpassingen in bestaande bijlagen of het geheel vervangen of verwijderen van één of meer bijlagen) worden in de geconsolideerde Regeling verwerkt.

De wijzigingen in de (facultatieve) artikelsgewijze toelichting op de regels en de algemene toelichting worden verwerkt in de geconsolideerde, digitaal raadpleegbare artikelsgewijze en algemene toelichting op het voorbereidingsbesluit die ook via DSO-LV te raadplegen is.

5 Toepassing van het IMOP-tekstmodel op omgevingsdocumenten

In het IMOP is een volledige beschrijving van het IMOP-tekstmodel opgenomen. Het IMOP-tekstmodel benoemt tekstobjecten en beschrijft de structuur waarin die tekstobjecten toegepast kunnen worden. Het tekstmodel geldt voor alle officiële overheidspublicaties. Specifieke typen publicaties hebben een specifiek profiel op het IMOP-tekstmodel.

In dit document wordt beschreven hoe het IMOP-tekstmodel op het voorbereidingsbesluit moet worden toegepast.

5.1 Soorten tekststructuur

IMOP onderscheidt voor inhoudelijke tekst twee soorten tekststructuren:

- Artikelstructuur: de tekststructuur waarbij het lichaam² van een (formele) regeling is opgebouwd uit één of meer artikelen;
- Vrijetekststructuur: de tekststructuur die wordt gebruikt voor juridisch authentieke documenten waarvan het lichaam van de regeling geen artikelen bevat, zoals visiedocumenten en projectbesluiten.

5.2 Specificatie van de Artikelstructuur

Zoals in paragraaf 5.1 is beschreven is de Artikelstructuur de tekststructuur voor juridisch authentieke documenten waarvan het lichaam van de regeling artikelen bevat, zoals de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en het omgevingsplan. De Artikelstructuur kent specificaties voor het lichaam van tekst met Artikelstructuur en specificaties voor de overige onderdelen, oftewel die onderdelen die niet tot het lichaam behoren. De toepassing van deze specificaties voor het voorbereidingsbesluit wordt in de navolgende paragrafen beschreven.

Wanneer een voorbereidingsbesluit het omgevingsplan wijzigt met voorbeschermingsregels dienen die voorbeschermingsregels te voldoen aan de specificaties voor het omgevingsplan. Voor de specificaties voor de Artikelstructuur van deze voorbeschermingsregels wordt verwezen naar paragraaf 5.2 van het toepassingsprofiel omgevingsplan.

Wanneer een voorbereidingsbesluit de omgevingsverordening wijzigt met voorbeschermingsregels dienen die voorbeschermingsregels te voldoen aan de specificaties voor de omgevingsverordening. Voor de specificaties voor de Artikelstructuur van deze voorbeschermingsregels wordt verwezen naar paragraaf 5.2 van het toepassingsprofiel omgevingsverordening.

Hieraan wordt toegevoegd dat het tekstblok met de condities van het tijdelijk regelingdeel de vorm van een artikel moet hebben en genummerd wordt als artikel 1.1. De overige artikelen kunnen overeenkomstig het toepassingsprofiel omgevingsplan dan wel het toepassingsprofiel omgevingsverordening in hoofdstukken, paragrafen et cetera worden onderverdeeld en genummerd zoals voorgeschreven in die toepassingsprofielen. De voorbeschermingsregels hebben een zelfstandige nummering die niet aansluit bij de nummering van de artikelen in het omgevingsplan dat of de omgevingsverordening die de hoofdregeling vormt.

² Lichaam van de regeling als bedoeld in Aanwijzing 3.53 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en in IMOP

5.3 **Standaardindeling voorbereidingsbesluit**

Het voorbereidingsbesluit kent in beperkte mate een voorgeschreven inhoudsopgave. In de navolgende subparagrafen wordt dat toegelicht en wordt de norm geformuleerd die dit toepassingsprofiel op dit punt stelt.

5.3.1 **Toelichting**

Om het concept 'tijdelijk regelingdeel', als alternatief voor het meervoudig bronhouderschap, te laten werken stelt dit toepassingsprofiel enkele voorschriften voor de indeling van het voorbereidingsbesluit.

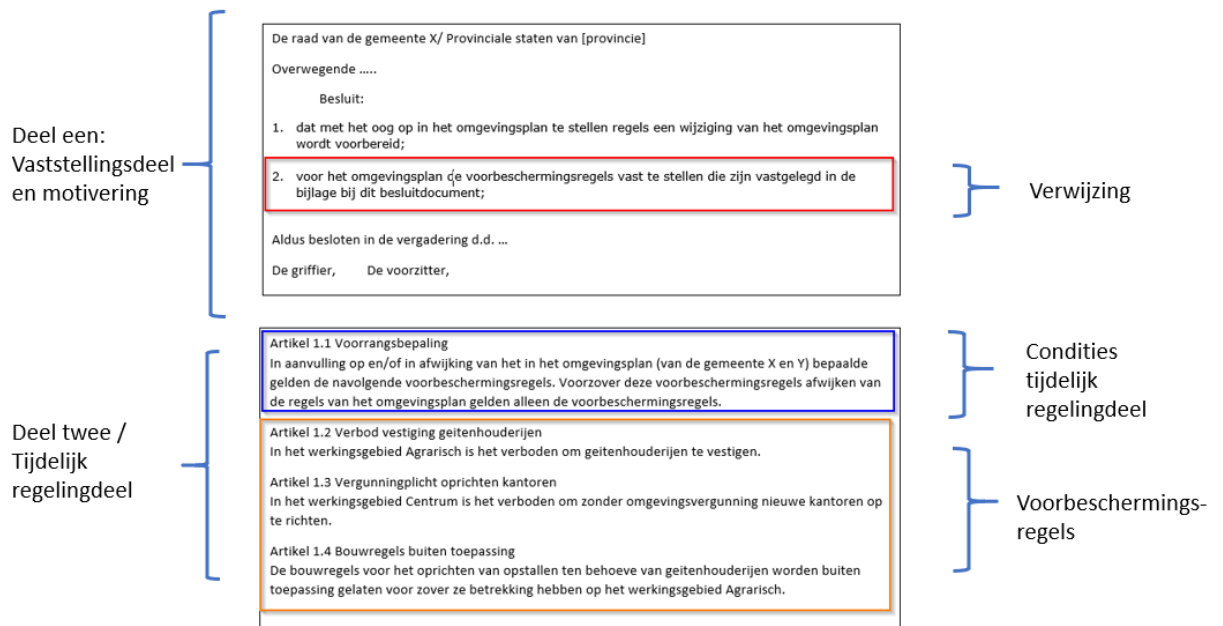
Het voorbereidingsbesluit bestaat uit de volgende onderdelen:

- Deel één: motivering: vaststellingsdocumenten en de motivering van het voorbereidingsbesluit

In dit deel staan de overwegingen van het bestuur die leiden tot het nemen van het besluit en de inhoudelijke onderbouwing van het besluit. Dit deel bevat niet de vastlegging van de voorbeschermingsregels, maar een dictumonderdeel dat verwijst naar de bijlage oftewel het tijdelijk regelingdeel waarin de voorbeschermingsregels staan.

- Deel twee: tijdelijk regelingdeel: tekstblok met condities en voorbeschermingsregels
Dit deel begint met een tekstblok met de condities van het tijdelijk regelingdeel: een beschrijving in woorden van de verhouding tussen dit tijdelijk regelingdeel en de hoofdregeling (het omgevingsplan dat of de omgevingsverordening die door de voorbeschermingsregels wordt gewijzigd). Dit tekstblok bevindt zich in het lichaam van een regeling met Artikelstructuur en moet daarom de vorm van een artikel te hebben; dit is altijd artikel 1.1. Ten tweede bevat dit deel de voorbeschermingsregels, inclusief de Locatie of Locaties die daarbij horen.

Het voorbereidingsbesluit heeft, zoals eerder in dit hoofdstuk al aangegeven, de Artikelstructuur. Figuur 8 toont de verschillende onderdelen van het voorbereidingsbesluit, met voorbeeldteksten voor de verwijzing naar deel twee en de condities van het tijdelijk deel. In de voorbeschermingsregels is te zien dat het instrument is opgezet in de Artikelstructuur.



Figuur 8 Schematische weergave van de onderdelen van het voorbereidingsbesluit, met voorbeeldteksten voor de verwijzing en condities tijdelijk regelingdeel

5.3.2 Norm

Het voorbereidingsbesluit bestaat uit de volgende onderdelen:

- Deel één, met daarin in ieder geval de volgende onderdelen:
 - de verwijzing naar de bijlage (het tijdelijk regelingdeel) waarin de voorbeschermingsregels staan;
- Deel twee, met daarin in ieder geval de volgende onderdelen:
 - het tekstblok met de condities van het tijdelijk regelingdeel: een beschrijving in woorden van de verhouding tussen dit tijdelijk regelingdeel en de hoofdregeling; altijd in de vorm van een artikel met het nummer 1.1;
 - de voorbeschermingsregels.

5.4 Begripsbepalingen

Verwezen wordt naar de corresponderende paragrafen in toepassingsprofiel omgevingsplan respectievelijk toepassingsprofiel omgevingsverordening.

5.5 Meet- en rekenbepalingen

Verwezen wordt naar de corresponderende paragrafen in toepassingsprofiel omgevingsplan respectievelijk toepassingsprofiel omgevingsverordening.

5.6 Verwijzing

5.6.1 Toelichting

Een stuk tekst kan een verwijzing naar een ander tekstelement of ander document bevatten. Voorbeelden hiervan zijn:

- de verwijzing vanuit een begrip in een regel naar de begripsbepaling waarin dat begrip wordt gedefinieerd;
- de verwijzing vanuit een beleidsregel over de toepassing van een open norm naar de regel waarin de open norm is vastgelegd;
- de verwijzing vanuit een artikel naar de artikelsgewijze toelichting op dat artikel (en vice versa);
- de verwijzing vanuit een regel naar een wettelijke bepaling.

Het gaat hier om een simpele verwijzing; de verhouding tussen het ene tekstelement en het andere tekstelement of document is niet gekwalificeerd. Met de hier beschreven verwijzing wordt ook uitdrukkelijk niet de verwijzing vanuit een regel naar een informatieobject bedoeld.

Het model maakt het mogelijk de hier bedoelde verwijzing te maken. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de generieke XML-elementen IntRef (voor verwijzingen tussen tekstelementen binnen een omgevingsdocument) en ExtRef (voor verwijzingen vanuit een omgevingsdocument naar (tekstelementen in) andere documenten; dat kunnen omgevingsdocumenten maar ook andere typen documenten zijn). Een verwijzing kan gemaakt worden naar een tekstelement in het voorbereidingsbesluit zelf, maar ook naar (tekstelement in) een ander document.

Bij een verwijzing naar een ander document is aandacht nodig voor de formulering van de verwijzing. Wanneer een algemene verwijzing naar het andere document wordt gemaakt, dus zonder te verwijzen naar een specifieke versie daarvan, zou een wijziging in het andere document onbedoeld kunnen leiden tot wijziging van het voorbereidingsbesluit zonder dat daar een besluit van het bevoegd gezag aan ten grondslag ligt. Zo'n algemene verwijzing zonder specifieke versie noemen we een dynamische verwijzing. Wanneer het ongewenst is dat een wijziging in het andere document doorwerkt in het voorbereidingsbesluit kan een statische verwijzing worden gemaakt. Er wordt dan expliciet verwezen naar een specifieke versie van dat andere document, of meer algemeen naar de versie die geldig is op het moment van terinzageleggen van het ontwerpbesluit tot vaststelling of wijziging van het voorbereidingsbesluit dan wel het moment van inwerkingtreden van dat besluit.

Het is mogelijk om deze verwijzing te gebruiken om van een voorbeschermingsregel te verwijzen naar de regeltekst in omgevingsplan of omgevingsverordening waar de voorbeschermingsregel een relatie mee heeft.

5.6.2 Norm

Voor het maken van de verwijzing wordt gebruik gemaakt van de generieke XML-elementen IntRef (voor de verwijzing naar een ander tekstelement in hetzelfde document) en ExtRef (voor de verwijzing naar (tekstelementen in) een ander document).

6 Het Informatiemodel Omgevingswet

Op voorbeschermingsregels die het omgevingsplan wijzigen is hoofdstuk 6 van het toepassingsprofiel omgevingsplan van toepassing, op voorbeschermingsregels die de omgevingsverordening wijzigen is hoofdstuk 6 van het toepassingsprofiel omgevingsverordening van toepassing. Voor de beschrijving van de toepassing van het Informatiemodel Omgevingswet op de voorbeschermingsregels van het voorbereidingsbesluit wordt dan ook verwezen naar de corresponderende hoofdstukken in toepassingsprofiel omgevingsplan respectievelijk toepassingsprofiel omgevingsverordening.

C Bijlagen

Bijlage 1 Begrippenlijst

De lijst met de in deze standaard gebruikte begrippen en hun definities is te vinden op [de website van Geonovum](#).

Bijlage 2 Ontwerpkeuzen

Voor het voorbereidingsbesluit zijn de volgende ontwerpkeuzen gemaakt:

- 1 Het 'tijdelijk regelingdeel' wordt gebruikt als alternatief voor het meervoudig bronhouderschap.
 - 2 Het 'tijdelijk regelingdeel' wordt toegepast bij alle typen voorbereidingsbesluit, ook bij de voorbereidingsbesluiten die feitelijk geen meervoudig bronhouderschap met zich meebrengen.
 - 3 Op voorbeschermingsregels die het omgevingsplan wijzigen is hoofdstuk 6 van het toepassingsprofiel omgevingsplan van toepassing, op voorbeschermingsregels die de omgevingsverordening wijzigen is hoofdstuk 6 van het toepassingsprofiel omgevingsverordening van toepassing.
-