

TBR 2023/14

Eisen aan het DSO voor een goede ontsluiting van het omgevingsplan

– Mr. dr. D. Korsse¹

1. Inleiding

De reactie van juristen op berichten dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet opnieuw is uitgesteld, lijkt zich veelal te beperken tot een verzuchting dat het omgevingsrechtelijk Walhalla opnieuw uit zicht is geraakt of juist een zucht van opluchting dat de omgevingsrechtelijke apocalyps weer even is afgewend. Dat verbaast niet. Het uitstel direct is te wijten aan de onzekerheid die bestaat over het functioneren van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). En dat is primair een technische kwestie op het gebied van ICT, met een eigen, bepaald niet juridische logica. De achtereenvolgende adviezen van het Adviescollege ICT-toetsing lezen voor menig jurist niet echt lekker weg en de schier oneindige serie afkortingen (DSO, LVBB, TPOP, IMOW, en GIO, om er een paar te noemen) heeft een afschrikwekkend effect. Daarom hebben velen slechts een beperkt begrip van de rol van het DSO voor het functioneren van de wet en andersom, de invloed van het DSO op de toekomstige inhoud van wet- en regelgeving.

Dat is jammer. Het werk in de praktijk kan enorm beïnvloed worden door de keuzes die over de invulling en de vormgeving van het DSO worden gemaakt om het stelsel uit technisch oogpunt te kunnen laten functioneren. Een belangrijke reden daarvoor is dat de figuur van het omgevingsplan een wezenlijk ander karakter heeft dan een bestemmingsplan en dat dit karakter specifieke eisen stelt aan de manier waarop het DSO moet functioneren. De praktijk, die uiteindelijk toch een juridisch karakter heeft, kan bij inwerkingtreding worden geconfronteerd met voldongen feiten waarover uit juridisch perspectief geen of onvoldoende juridisch debat is gevoerd.

In dit artikel wil ik daarom de vraag stellen wat de juridische gevolgen zijn voor de figuur van het omgevingsplan als het DSO niet of niet behoorlijk werkt, en welke eisen tegen die achtergrond aan

het DSO moeten worden gesteld. Om deze vraagstelling te beantwoorden, zal ik eerst de eisen noemen die in algemene zin (dus los van het digitaal stelsel) aan de ontsluiting van het omgevingsplan moeten worden gesteld (onder 2). Vervolgens zal ik inzichtelijk maken dat de omgevingsplanfiguur specifieke eisen stelt aan de manier waarop dat plan geraadpleegd kan worden via het DSO. Dat doe ik door de figuur van het omgevingsplan af te zetten tegen de figuur van het bestemmingsplan en de verschillen tussen die figuren te duiden (onder 3). Op basis van die verschillen kan worden vastgesteld welke specifieke eisen in ieder geval aan het DSO moeten worden gesteld om het omgevingsplan op een werkbare manier te ontsluiten (onder 4). In het licht van deze eisen ga ik na in hoeverre de eisen aan de digitale vormgeving van het omgevingsplan waarborgen dat de planregeling daadwerkelijk kan worden geraadpleegd via het DSO (onder 5). Mijn conclusie is dat de verdere afronding van het DSO door juristen nauwgezet en kritischer zou moeten worden gevolgd (onder 6).

2. Noodzakelijke ontsluiting van het omgevingsplan

In dit artikel zal ik betogen dat een goed functionerend DSO onmisbaar is om het omgevingsplan op een werkbare manier te kunnen raadplegen door gebruikers. Die 'gebruikers' zijn bijvoorbeeld initiatiefnemers voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, derden die worden geconfronteerd met dergelijke initiatieven en rechters die moeten oordelen over wijzigingen van het omgevingsplan of besluiten die op grond van het plan zijn genomen.

Zowel de procedurele aspecten als de inhoudelijke onderdelen van het omgevingsplan moeten voor de gebruikers ontsloten worden. Uit procedureel oogpunt is van belang dat een gebruiker kan achterhalen of er wijzigingen van het omgevingsplan in voorbereiding zijn en zo ja, wat de status van die wijzigingen is. De wijziging kan worden gekwalificeerd als (voor)ontwerp, vastgesteld of onherroepelijk. Daarnaast moet een gebruiker vanzelfsprekend de inhoud van de regels zelf kunnen achterhalen.

¹ Daan Korsse is advocaat bij Soppe Gundelach advocaten in Almelo.

	Procedureel	Inhoudelijk
Kenbaar	De gebruiker kan besluiten om het omgevingsplan te wijzigen vinden en raadplegen.	De gebruiker kan de regels van het omgevingsplan die betrekking hebben op een concrete initiatieven, activiteiten of locaties vinden en raadplegen.
Begrijpelijk	De gebruiker kan begrijpen wat de betekenis is van de voorgestelde wijziging. Daarbij is van belang dat de status van die wijziging duidelijk is (ontwerp, vastgesteld of onherroepelijk) en de gebruiker in staat is om te beoordelen welke veranderingen er als gevolg van de wijziging zullen optreden in de beperkingen van de activiteiten die op een bepaalde locatie mogen plaatsvinden.	De gebruiker is in staat om uit de regels af te leiden of concrete initiatieven of activiteiten op een bepaalde locatie zijn toegestaan.

tabel 1

De ontsluiting van het omgevingsplan laat zich ook onderverdelen in de kenbaarheid van een regel of wijziging en presentatie daarvan. Onder kenbaarheid versta ik dat de wijzigingen en de regels vindbaar zijn. Wat betreft de presentatie is van belang dat de informatie voor de gebruiker ook begrijpelijk is. Voor de planregels is hierbij in het bijzonder relevant dat de betekenis daarvan eigenlijk alleen kan worden doorgrond als zij in hun context kunnen worden beschouwd. Een gebruiker zal in het algemeen bijvoorbeeld vaak weinig hebben aan een regel over een maximale bouwhoogte als niet tevens duidelijk is voor welk gebruiksdoeleinde het bouwwerk mag worden gebouwd en op welke locatie die bouwhoogte precies geldt. Iets vergelijkbaars geldt voor de inhoud van wijzigingsbesluiten. De gebruiker moet de betekenis van wijzigingen kunnen achterhalen door vast te kunnen stellen welke veranderingen er als gevolg van het besluit zullen optreden in de activiteiten die het omgevingsplan toestaat, veelal op een concrete locatie. Dat kan een gebruiker alleen door de planregeling die als gevolg van de wijziging zal ontstaan (de 'geconsolideerde regeling') te vergelijken met de bestaande planregeling, zodat op basis daarvan de verschillen kunnen worden geduid.

Schematisch kan dit worden weergegeven als verwoord in tabel 1.

In een ideale wereld kan een gebruiker eenvoudig vaststellen welke regels voor een bepaalde locatie, een bepaalde activiteit of een bepaald belang op enig moment in de tijd relevant zijn, kunnen die regels op een overzichtelijke wijze in onderlinge samenhang aan een gebruiker worden getoond en kan die gebruiker daarbij inzichtelijk worden gemaakt wat status van die regels is.

3. Van bestemmingsplan naar omgevingsplan

De figuur van het omgevingsplan wijkt op verschillende punten af van de figuur van het be-

stemmingsplan. Deze veranderingen in de planfiguur hebben tot gevolg dat andere eisen moeten worden gesteld aan de manier waarop het plan door een gebruiker ontsloten kan worden. In deze paragraaf worden zes relevante verschillen tussen beide figuren genoemd, die deels in elkaars verlengde liggen.

3.1 Van plan naar verordening

Een eerste verschil is dat een bestemmingsplan in de kern een op uitvoering gericht plan is en het omgevingsplan in de basis een regulerende verordening. In het bestemmingsplan wordt een ruimtelijke structuur neergelegd die de gemeenteraad voor een specifiek gebied voor ogen heeft. Voor zover die structuur feitelijk nog niet aanwezig is, is het de bedoeling dat die binnen de planperiode van 10 jaar wordt gerealiseerd. Een bestemmingsplan is dus een plan in de letterlijke zin van het woord, namelijk een 'ontworpen stelsel dat aangeeft hoe men te werk wil gaan'.² Voor 'men' kan hier 'de gemeenteraad' worden gelezen.

Met de Omgevingswet wordt getracht om afscheid te nemen van het idee dat het initiatief van de ruimtelijke ontwikkeling moet worden neergelegd bij de overheid. Onder de vlag van 'uitnodigingsplanologie' moet de ruimtelijke ontwikkeling zo veel mogelijk in handen worden gegeven van private initiatiefnemers.³ Om dit te faciliteren, wordt het omgevingsplan vooral een instrument om initiatieven voor ruimtelijke ontwikkelingen te beperken door regulering. Met andere woorden, het wordt een verordening in de letterlijke zin van het woord, namelijk een 'vastgesteld voorschrift of geheel van bepalingen'.⁴ Die verordening geldt bovendien voor het gemeentelijk grondgebied als ge-

² Volgens Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal.

³ Hierover nader R. Kegge, 'Uitnodigingsplanologie en minder onderzoekslasten bij het omgevingsplan. Een fata morgana in de Omgevingswet?', TBR 2022/2, p. 4-12.

⁴ Volgens Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal.

heel en dus niet voor planologische deelgebieden, zoals dat bij bestemmingsplannen wel het geval is.

3.2 Van een goede ruimtelijke ordening naar een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Een tweede verschil dat voortvloeit uit het streven naar uitnodigingsplanologie is dat de gemeenteraad onder de Omgevingswet afscheid neemt van de opdracht die wordt gegeven in de Wet ruimtelijke ordening om een goede ruimtelijke ordening te bereiken.⁵ Het gemeentebestuur is dus niet langer verplicht beleid te voeren waarin wordt aangegeven wat onder een goede structurering van het ruimtegebruik wordt verstaan en hoeft niet langer actief te sturen om die structurering te bereiken. Vanuit de meer faciliterende rol die centraal staat in de uitnodigingsplanologie wordt slechts verwacht dat het omgevingsplan onevenwichtige gevolgen van ontwikkelingen van overheidswege voorkomt. De Omgevingswet verplicht er alleen toe om in het omgevingsplan regels te stellen die nodig zijn om te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.⁶

3.3 Van gebruiksdoeleinden naar regels over activiteiten

In het verlengde daarvan is een derde verschil dat de Omgevingswet er niet toe verplicht om in een omgevingsplan voor te schrijven voor welke doeleinden gronden mogen worden gebruikt.⁷ Dat is nu juist het belangrijkste doel van een bestemmingsplan, waarin op perceelsniveau bestemmingen worden toegekend. Bestemmingen bestaan in de kern uit een beschrijving waarin het doel of de doeleinden van de desbetreffende bestemming worden aangegeven.⁸ In een systeem waarin het aan de markt wordt gelaten om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen, is het niet logisch om van overheidswege aan te geven welke ontwikkelingen zijn toegestaan. De planwetgever kan volstaan met bepalingen waarin wordt aangegeven wat niet mag.

Met het omgevingsplan worden ongewenste gevolgen van (private) initiatieven voorkomen door potentiële activiteiten op voorhand te begrenzen. De term 'functie' in art. 4.2, lid 1 Ow is dan een resultante van de ontwikkelingen die binnen de regels van het omgevingsplan feitelijk tot stand zijn

gebracht. Een 'functie' is dus geen juridische figuur en daarom niet te vergelijken met een bestemming als bedoeld in art. 3.1, lid 1 Wro waarin gebruiksdoeleinden van grond worden gereguleerd.⁹

3.4 Van bestemmingen naar werkingsgebieden

In de vierde plaats krijgt het omgevingsplan door de regulering van activiteiten een wezenlijk andere structuur dan de bestemmingsplanregeling. De structuur van het bestemmingsplan is gebaseerd op het toekennen van bestemmingen op een verbeelding, die fungeren als haakjes waaraan bundeltjes van regels worden opgehangen. De begrenzing van de bestemming is dus bepalend voor de locatie waar het desbetreffende bundeltje regels geldt. Omdat het toekennen van bestemmingen niet langer de kern van het omgevingsplan is en die kern in plaats daarvan wordt gevormd door afzonderlijke regels over activiteiten, moet aan iedere regel een eigen werkingsgebied worden gekoppeld. Het omgevingsplan omvat dus een zeer groot aantal werkingsgebieden die geen aansluitend geheel vormen en elkaar overlappen. Dat betekent dat het onmogelijk is om werkingsgebieden integraal weer te geven op een voor een mens leesbaar kaartbeeld.

3.5 Van bouwen en gebruik naar activiteiten in de fysieke leefomgeving

Een voor de hand liggend - maar zeer relevant - vijfde verschil is dat het aantal activiteiten dat onder de reikwijdte van de omgevingsplanregeling valt aanzienlijk groter is dan de activiteiten die in een bestemmingsplan worden gereguleerd. Een bestemmingsplan heeft in beginsel¹⁰ uitsluitend betrekking op het gebruiken van grond, het bouwen van bouwwerken en het gebruiken van bouwwerken. Het streven van de Omgevingswet om omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving zo veel mogelijk te bundelen en waar mogelijk te integreren, komt in het omgevingsplan tot uitdrukking door de verplichting om daarin alle regels op te nemen die gaan over activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan bevat daarom zowel regels die locatiegebonden zijn als regels waarin het type activiteit het vertrekpunt vormt.¹¹

9 Daarom is verwarrend dat in de praktijk - waaronder in de proefomgeving van het DSO - met de term 'functies' ook wordt bedoeld op gebruiksdoeleinden die in het omgevingsplan op een locatie worden toegestaan. Het lijkt mij verstandig om het moratorium op het begrip 'bestemming' weer op te heffen en dat begrip weer te gaan hanteren voor de keuzes die in het omgevingsplan over gebruiksdoeleinden worden gemaakt.

10 Dat is vanzelfsprekend anders voor bestemmingsplannen met een bredere reikwijdte die op grond van art. 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet kunnen worden vastgesteld.

11 Hierover uitgebreid: F.A.G. Groothuise, 'Het omgevingsplan: integrale gebiedsgerichte regulering?' in: F.A.G. Groothuise & R. Kegge, *Het omgevingsplan: integraal en marginaal?* (VBR preadvies, nr. 45), Den Haag: IBR, 2017, p. 3-77.

5 Art. 3.1, lid 1 Wro.

6 Art. 4.2, lid 1 Ow.

7 Elders heb ik betoogd dat de wetgever eraan voorbij lijkt te gaan dat het toekennen van gebruiksdoeleinden in de praktijk van groot belang is en dat dit grote consequenties kan hebben voor de rechtszekerheid die het omgevingsplan aan initiatiefnemers zal bieden. Zie D. Korsse, 'Plannen met zekerheid. De gevolgen van het verdwijnen van de ruimtelijke ordening onder de Omgevingswet', in: H.C.W.M. Moesker & W.M.J.M. Heijltjes (red.), *Veranderend Bouwrecht: 25 jaar VBR-A*, Den Haag: IBR, 2022, p. 235-248.

8 Art. 3.1.3 Bro.

3.6 Van IMRO naar TPOP

Tot slot en in de zesde plaats vloeit uit het voorgaande logischerwijs voort dat de structuur van het omgevingsplan zich in iedere gemeente anders zal ontwikkelen. Omdat voor het bestemmingsplan is vastgesteld dat de structuur van dit plan bestaat uit gebruiksdoeleinden die worden toegekend via bestemmingen, is die structuur voor iedere gemeente hetzelfde. Dat maakt het gemakkelijker om de vormgeving van het bestemmingsplan te vatten in standaarden waarin wordt aangegeven hoe een bestemmingsplan (digitaal) moet worden vormgegeven. Onder de Wro is dat ook succesvol gebeurd met de standaarden zoals IMRO. Die standaarden nemen als uitgangspunt dat het gemeentelijke grondgebied op een verbeelding wordt onderverdeeld in verschillende bestemmingen.

Omdat onder de Omgevingswet ieder gemeentebestuur zelf mag bepalen hoe de regels in een omgevingsplan worden vormgegeven, kan de structuur van een omgevingsplan van gemeente tot gemeente verschillen. Het is veel moeilijker om die variatie in een standaard te faciliteren en de verschillende werkwijzen te accommoderen. Dat is slechts in beperkte mate mogelijk, waarbij de individuele regel dan als vertrekpunt moet worden genomen. De beperkte standaardisering die mogelijk is, is aangebracht in de Standaard officiële publicaties (STOP) die voor de Omgevingswet is uitgewerkt in het Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten (TPOD). Voor het omgevingsplan bestaat een specifieke standaard in de vorm van het Toepassingsprofiel Omgevingsplan (TPOP).

3.7 Samenvatting

De veranderingen die met de introductie van het omgevingsplan worden aangebracht ten opzichte van de bestemmingsplanfiguur, zijn schematisch worden weergegeven in tabel 2.

Ik teken hierbij nadrukkelijk aan dat mijn bedoeling van de duiding van deze verschillen slechts is om een algemeen beeld van de omgevingsplanregeling te verkrijgen. Juist vanwege de grote vrijheid die de gemeenteraad heeft om het omgevingsplan vorm te geven, is goed denkbaar dat (onderdelen van) een omgevingsplan in de praktijk een grote gelijkenis zullen vertonen met de huidige bestemmingsplannen. Zo kan de planwetgever er ook onder de Omgevingswet gewoon voor kiezen om gebruiksdoeleinden toe te kennen en daaraan regels te verbinden over het gebruik van gronden en bouwwerken. Die mogen alleen geen bestemmingen meer heten. Het is bovendien goed verdedigbaar dat de belangenafweging die de raad moet maken in het licht van een evenwichtige toedeling van functies en locaties in de kern hetzelfde is als de afweging die met het

oog op een goede ruimtelijke ordening moet worden verricht.¹²

Ook de spiegel van het bestemmingsplan op basis waarvan de verschillen zijn geduid, bestaat uit een ideaalbeeld. Een terechte kanttekening hierbij is dat bestemmingsplanregelingen in de huidige praktijk niet volledig gestructureerd zijn langs de lijnen van bestemmingen en gebruiksdoeleinden. Aan het einde van de planregels is vaak een groot aantal algemene regels te vinden die binnen het gehele plangebied gelden.¹³ Bovendien wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van paraplubestemmingsplannen waarmee slechts een facet van de ruimtelijke ordening wordt gereguleerd. Daardoor ontstaat een stapeling van verschillende plannen, die in samenhang moeten worden geraadpleegd. En dan is de figuur van de beheersverordening nog niet genoemd.

Waar het mij echter om gaat is dat de machinekamer van het omgevingsplan wezenlijk anders functioneert dan die van het bestemmingsplan. Om die reden is ook andere olie nodig om de boel gesmeerd te laten draaien. Het omgevingsplan is heel iets anders dan een bestemmingsplan, omdat het gericht is op de regulering van activiteiten en niet op het toekennen van gebruiksdoeleinden.¹⁴ De nieuwe planfiguur laat zich in zoverre beter vergelijken met het Activiteitenbesluit of een Algemene plaatselijke verordening.

Het afwijkende karakter van het omgevingsplan heeft ingrijpende gevolgen voor de manier waarop het omgevingsplan door de gebruiker ontsloten moet kunnen worden. En juist daarvoor is het DSO bedoeld. Ik zal dat in de volgende paragraaf uitwerken.

4. Eisen en wensen aan de digitale ontsluiting van het omgevingsplan

De verschillen tussen het omgevingsplan en de bestemmingsplanfiguur stellen andere eisen aan de manier waarop een gebruiker het omgevingsplan moet kunnen ontsluiten. Op basis van de karakterisering van het omgevingsplan die in de vorige paragraaf op basis van die verschillen gegeven is, worden die eisen in deze paragraaf geïnventariseerd. Het doel daarvan is om te achterhalen welke functionaliteiten het DSO moet hebben om het omgevingsplan te kunnen raadplegen.

¹² F.A.G. Groothuijse & H.J. de Vries, 'Na 55 jaar (?) goede ruimtelijke ordening' naar 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties': oude wijn in nieuwe zakken?', in: P.J. Huisman, A.R. Neerhof & F.J. van Ommen, *Verwant met verband: ruimte, recht en wetenschap (liber amicorum J. Struiksma)*, Den Haag: IBR 2019, p. 351-373.

¹³ N.A. van Renssen, M. Engelberts & M. Lurks, 'Het omgevingsplan: marginaal of magistraal?', *TBR* 2020/154, p. 1024-1025.

¹⁴ Zo ook J. Struiksma, 'Van bestemmingen naar werkingsgebieden, bevalt dat?', *TBR* 2020/129, p. 855-862.

Bestemmingsplan	Doelstelling Omgevingswet	Omgevingsplan
Plan	Terugtrekkende overheid	Verordening
Goede ruimtelijke ordening	Uitnodigingsplanologie	Voorkomen onevenwichtigheden
Gebruiksdoeleinden	Nadruk op private initiatieven	Reguleren activiteiten
Bestemmingsvlakken op een kaartbeeld	Algemene structurering op basis van individuele regels	Werkingsgebieden
Bouwen en gebruik	Integratie	Alle activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving
Zeer volledige standaardisering op basis van bestemmingen (IMRO)	Algemene standaardisering voor alle soorten regels	Beperkte standaardisering met regel als vertrekpunt (TPOP)

tabel 2

4.1 Weergave van regels op een kaart

Het bestemmingsplan is als planfiguur een zelfstandig document en ook een zelfstandig leesbaar document. Dat komt in belangrijke mate door de verplichte verbeelding. Op de verbeelding wordt het plangebied op een voor een mens leesbare wijze onderverdeeld in bestemmingen. Iedere bestemming bevat een bundeltje regels over de gebruiksdoeleinden en de bouwmogelijkheden van de locatie waaraan de bestemming is toegekend. De verbeelding fungeert als een logisch vertrekpunt voor iemand die wil achterhalen welke regels op een bepaalde locatie gelden.

Omgevingsplannen hebben niet één logische structuur, waarin regels over activiteiten worden gebundeld per locatie over de band van bestemmingen. De regels kunnen op verschillende manieren worden gesorteerd. Dat kan bijvoorbeeld per locatie, maar ook per type activiteit of per project. Alle regels hebben ieder een eigen werkingsgebied. Dat betekent dat een integrale structurering via een voor een mens leesbaar kaartbeeld niet mogelijk is.

Het DSO moet het een gebruiker daarom mogelijk maken om weer te geven welke regels op een specifieke locatie gelden en, andersom, wat het werkingsgebied is van een specifieke regel. Het DSO bevat hiervoor de functionaliteit 'regels op de kaart', die bestaat uit een viewer.

4.2 Bundeling van regels

In het bestemmingsplan presenteren locatiegebonden regels zich als een eenheid. De regels zijn immers gebundeld en dat bundeltje wordt als geheel gevonden aan de hand van de bestemming. Het omgevingsplan gaat niet uit van een dergelijke bundeling van regels. Het soeppakket wordt verdeeld in losse ingrediënten, die worden verspreid tussen de overige producten in de supermarkt. Het is daarom van belang dat het DSO faciliteert dat een ge-

bruiker een bundel regels kan samenstellen, door selectie van die regels mogelijk te maken en die selectie vervolgens op een overzichtelijke wijze te presenteren. Op die manier kunnen de regels in onderlinge samenhang worden gelezen, hetgeen voor een goede toepassing van die regels onmisbaar is. Het gaat daarbij niet alleen om een selectie op basis van een beoogde activiteit, maar tevens op locatie. Dat laatste is bijvoorbeeld nodig om te kunnen achterhalen hoe twee naastgelegen gebruiksdoeleinden op elkaar zijn afgestemd.

4.3 Contextualisering van wijzigingen

Bestemmingsplannen bevatten een integrale regeling voor het plangebied. Ook dat geeft die plannen een zelfstandig en zelfstandig leesbaar karakter. Bestemmingsplannen volgen elkaar op. Het vorige plan vervalt als het nieuwe in werking treedt.

Onder de Omgevingswet wordt dat anders. Voor iedere gemeente geldt één omgevingsplan. Dat plan kan gewijzigd worden, waarna het (geconsolideerd) van toepassing blijft. Het besluit om het omgevingsplan te wijzigen, is als zodanig dus niet goed leesbaar omdat de context ontbreekt. Het besluit is vergelijkbaar met een wijzigingswet, waarin instructies zijn vervat om de regeling te consolideren. Uit het wijzigingsbesluit zal lang niet altijd zijn af te leiden wat de gevolgen zijn van een voorgestelde wijziging. Om die gevolgen te kunnen overzien, is de context van de geconsolideerde regeling nodig.

Om die reden moet met het DSO kunnen worden achterhaald welke wijzigingen van het omgevingsplan worden voorbereid en tot welke resultaten dat zal leiden. Daarvoor moet een vergelijking kunnen worden gemaakt tussen de bestaande en de voorgestelde regeling. Dat geldt temeer, nu op enig moment meerdere wijzigingen tegelijkertijd in procedure kunnen worden gebracht. De wijzigingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op verschillende locaties binnen het gemeentelijk grond-

Bestemmingsplan	Omgevingsplan	Eis DSO
Zelfstandig leesbaar document door verbeelding met bestemmingen	Verzameling regels zonder structuur en zonder verbeelding	Weergeven werkingsgebieden van regels en van regels die gelden op een locatie
Bundeling van regels door bestemmingen	Geen voorgeschreven bundeling van regels	Bundeling van regels op basis van de behoefte van de gebruiker
Opeenvolging van zelfstandige plannen	Wijzigen en consolideren	Wijzigingen contextualiseren
Opeenvolging van zelfstandige plannen	Bestaande regeling blijft na wijziging (geconsolideerd) van kracht	Faciliteren tijdreizen naar verleden en toekomst, inclusief een duiding van de status van wijzigingen
Gestandaardiseerde vormgeving	Vrije vormgeving die slechts op hoofdlijnen kan worden gestandaardiseerd	Verwerken van digitale plannen ongeacht vormgeving of softwarematige basis

tabel 3

gebied of op afzonderlijke thema's, zoals parkeren of kamerverhuur van woonruimte. Bovendien kunnen die wijzigingen door verschillende bestuursorganen worden voorbereid, zoals de gemeenteraad (als planwetgever), het college van burgemeester en wethouders (op basis van een gedelegeerde bevoegdheid) en gedeputeerde staten (die een voorbereidingsbesluit kunnen nemen).

4.4 Tijdreizen naar het verleden en de toekomst

De omstandigheid dat bestemmingsplannen een zelfstandig en zelfstandig leesbaar karakter hebben, heeft tot gevolg dat relatief eenvoudig te achterhalen is welke regeling op enig moment gold of gaat gelden. Voor de gebruiker en de toetsende rechter is dat cruciaal, bijvoorbeeld als moet worden aangetoond dat een bepaald gebruik in het verleden in overeenstemming met het bestemmingsplan is gestart.

Omdat onder de Omgevingswet steeds een geconsolideerde versie van het omgevingsplan van kracht blijft, is van belang dat per regel kan worden nagegaan of deze op een bepaald moment gold of gaat gelden en zo ja, hoe die regel toen luidde of zal luiden. Om te voorkomen dat opeenvolgende veranderingen in een regel steeds moeten worden getraceerd langs de bijbehorende wijzigingsbesluiten, dient het DSO daarom 'tijdreizen' te faciliteren. Tijdreizen houdt in dat de formulering van een regel op ieder gewenst moment in de tijd moet kunnen worden opgevraagd. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet alleen om reizen naar het verleden, maar ook naar de toekomst. Dat is nodig om vast te kunnen stellen hoe de geconsolideerde regeling zal luiden als een voorgestelde wijziging wordt doorgevoerd. Ook is van belang dat zowel op momenten in het verleden als in de toekomst kan worden vastgesteld of de desbetreffende regel onherroepelijk is, dat die is vastgesteld of dat het slechts gaat om een ontwerp. Een complicatie hierbij is dat sprake kan zijn van verschillende wijzigingen tegelijkertijd die

door verschillende bestuursorganen in procedure kunnen zijn gebracht.

4.5 Uitwisseling van plannen

De gestandaardiseerde vormgeving van het bestemmingsplan maakt het eenvoudiger om plannen digitaal uit te wisselen tussen de verschillende systemen van bijvoorbeeld gemeenten, planbureaus en de digitale voorziening. Omdat partijen onder de Omgevingswet vrij zullen zijn om het omgevingsplan naar eigen inzicht te structureren, is geen duidelijk format voorhanden dat digitaal kan worden verwerkt. Het DSO moet daarom kunnen werken met verschillende formats en de softwarematige structurering daarvan door de verschillende aanbieders. De taal die planmakers, bevoegde gezagen en het DSO onderling moeten kunnen spreken, wordt daardoor aanzienlijk complexer. Die taal moet er echter wel zijn, omdat een gebruiker de plannen anders niet, niet juist of niet volledig via het DSO kan ontsluiten.

4.6 Samenvatting

De eisen die aan het DSO moeten worden gesteld om een omgevingsplan te kunnen ontsluiten, zijn schematisch weergegeven in tabel 3.

Waar de papieren versie, de pdf en de presentatie via de digitale voorziening voor bestemmingsplannen min of meer gelijk zijn, is een goed functionerend DSO onmisbaar om het omgevingsplan op een werkbare manier te presenteren. Zonder een goed werkende voorziening is het voor een gebruiker niet goed mogelijk om te achterhalen welke regels in een concreet geval, op een specifieke locatie en op een bepaald moment golden, gelden of zullen gaan gelden. Daarnaast vervult het DSO een cruciale rol bij het inventariseren van relevante regels door de gebruiker en de overzichtelijke en samenhangende presentatie van die regels. Uit het oogpunt van de kenbaarheid en de begrijpelijkheid



van wijzigingsbesluiten en de regels van het omgevingsplan moeten zeer hoge eisen worden gesteld aan de functionaliteiten van het DSO.

5. De huidige standaarden voor de digitale presentatie van het omgevingsplan

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen geschetst van het DSO in de huidige vorm.¹⁵ Daaruit volgt dat de eisen die in de vorige paragraaf aan het DSO zijn gesteld voor een werkbare ontsluiting van het omgevingsplan niet worden behaald.

5.1 DSO, TPOP en LVBB

Binnen het DSO worden drie deelketens onderscheiden. Dit zijn de planketen (waarin een wijziging van een plan wordt vormgegeven en gepubliceerd), de VTH-keten (waarin een initiatief voor een activiteit in de leefomgeving wordt vormgegeven en de besluitvorming daarover wordt afgehandeld) en de oriëntatieketen (waarin naar aanleiding van een vraag de relevante juridische informatie wordt verzameld). Voor het raadplegen van het omgevingsplan zijn hoofdzakelijk de planketen en de oriëntatieketen relevant. De planketen voorziet in de kenbaarheid en begrijpelijkheid van de formele aspecten van het omgevingsplan. De vormgeving van de oriëntatieketen is bepalend voor de kenbaarheid en de begrijpelijkheid van de inhoud van de planregeling.

Het Toepassingsprofiel Omgevingsplan (TPOP) voorziet in een standaard voor de manier waarop omgevingsplannen moeten worden gestructureerd en aangeleverd om het doorlopen van de planketen en de oriëntatieketen in goede banen te leiden.¹⁶ Deze standaard ziet er in hoofdlijnen als volgt uit.¹⁷ TPOP schrijft voor dat de planwetgever de inhoud van het omgevingsplan onderverdeelt in

'Juridische regels'.¹⁸ Die kwalificatie is niet bedoeld voor gebruikers, maar maakt het DSO duidelijk uit welke afzonderlijke juridische elementen het omgevingsplan is opgebouwd. Aan iedere Juridische regel koppelt de planwetgever een of meerdere Locaties waar die regel geldt.¹⁹ Deze Locaties zijn vervat in een geografisch informatieobject (GIO), waarin op een voor de mens onbegrijpelijke manier in tekst wordt beschreven wat de geometrische begrenzing van de betrokken Locaties is. Een locatie kan bestaan uit het gehele grondgebied van de gemeente, maar ook uit een of meerdere deelgebieden, punten of lijnen. De verschillende Locaties waar een Juridische regel geldt, worden in TPOP gezamenlijk het 'werkingsgebied' genoemd.²⁰

De Locaties krijgen een naam die voor een mens wel leesbaar is (zoals 'Centrumgebied') en die in TPOP wordt aangeduid als de 'noemer'. Deze noemers worden gebundeld in een bijlage bij het vaststellingsbesluit, waarbij voor iedere noemer een verwijzing naar het relevante GIO wordt opgenomen. Deze bijlage en de Juridische regels worden aan elkaar gekoppeld door ook in de tekst van de regel naar de noemer in de bijlage te verwijzen. Door deze verwijzing gaat het GIO in juridische zin onderdeel uitmaken van het omgevingsplan en krijgt het GIO een juridisch bindend karakter.

De STOP/TPOD-standaard maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag zich beperkt tot de zojuist beschreven systematiek van het formuleren van regels en het verbinden van die regels met een locatie over de band van een noemer.²¹ De regel uit het hierboven weergegeven voorbeeld is dus voldoende om aan TPOP te voldoen.²²

De juridisch bindend voorgeschreven vormgeving van een omgevingsplan resulteert dus slechts in een opsomming van artikelen, die door een gebruiker alleen integraal geraadpleegd kan worden via

¹⁵ Zie voor een uitgebreide beschrijving ook J. Struiksma, 'Van bestemmingen naar werkingsgebieden, bevalt dat?', *TBR* 2020/129, p. 855-862 en 'The devil is in the detail: Waarom de eenheidsambitie van DSO faalt', *TBR* 2021/104, p. 820-833.

¹⁶ Bij het schrijven van deze bijdrage is uitgegaan van TPOP versie 2.1.0 van 7 januari 2022.

¹⁷ Uitgebreider hierover J. Struiksma, 'The devil is in the detail. Waarom de eenheidsambitie van DSO faalt', *TBR* 2021/104, p. 820-833.

¹⁸ In TPOP (p. 81) gedefinieerd als 'een abstract concept waarmee een regel met juridische werkingskracht wordt geschreven'.

¹⁹ TPOP, p. 82-85.

²⁰ TPOP, p. 82.

²¹ TPOP, p. 86.

²² Dit schema is als figuur 21 opgenomen in TPOP op p. 85.

overheid.nl. Deze opsomming kan slechts worden doorzocht met de conventionele middelen om te zoeken op een internetpagina, zoals de zoekfunctie in de internetbrowser. De weergave is dus dezelfde als de huidige weergave van bijvoorbeeld een Algemene plaatselijke verordening via overheid.nl. Het is duidelijk dat dit volstrekt onvoldoende is voor de kenbaarheid en begrijpelijkheid van de inhoud van de planregels. Een groot aantal van die regels krijgt voor de gebruiker uitsluitend betekenis als duidelijk is binnen welk gebied of zelfs op welk perceel zij gelden. Dat is bijvoorbeeld het geval als het gaat om een maximale bouwhoogte of het toekennen van een gebruiksdoeleinde. De regels moeten bovendien in onderlinge samenhang worden gelezen. De standaardweergave faciliteert dat niet, omdat regels daarin niet kunnen worden geselecteerd en gebundeld. Dat geldt temeer, nu het omgevingsplan een zeer groot aantal regels bevat. Zonder nadere hulpmiddelen is dat een onoverzichtelijk geheel.

Als voorbeeld kan worden gewezen op het 'Chw bestemmingsplan Deventer, stad en dorpen deel B', waarin de bestemmingsplannen voor een groot deel van het grondgebied van Deventer in aanloop naar de Omgevingswet zijn gebundeld. Dat plan bevat in de artikelen 184 tot en met 224 (!) maar liefst 41 locatiespecifieke bouwregels. Zonder een verbeelding waarop de gebruiker kan achterhalen welke bouwregel geldt op welk perceel, is het voor een mens niet mogelijk om die regels toe te passen. Het is bovendien nodig om de relevante planregel te lezen in samenhang met het gebruiksdoeleinde dat op het betrokken perceel van toepassing is. Alleen op die manier kan een gebruiker bepalen wat daar precies gebouwd mag worden (bijvoorbeeld een woning of een bedrijfshal). Daargelaten dat ook voor het achterhalen van het gebruiksdoeleinde een kaartbeeld nodig is, is een weergave van de volledige plantekst in een browser alleen geschikt om artikelen in onderlinge samenhang te lezen als deze in de regels direct bij elkaar zijn geplaatst. Door de scheiding tussen het gebruiksdoeleinde en de bouwregels die in de regels van dit bestemmingsplan is aangebracht, zou de gebruiker zonder selectiemogelijkheid eindeloos heen en weer moeten scrollen, door- en terug moeten klikken of moeten copy-pasten om een compleet en duidelijk beeld te krijgen van de regels die van belang zijn voor de beoogde ontwikkeling of activiteit.

Deze problematiek hangt niet alleen samen met de hoeveelheid regels die in een omgevingsplan zijn opgenomen, maar ook met de keuze om de verplichte structurering van het plan langs de lijnen van bestemmingen los te laten. In plaats daarvan kan de planwetgever ervoor kiezen om de regels te structureren per activiteit. Voor regels die geen locatiegebonden karakter hebben, zoals algemene voorschriften over milieubelastende activiteiten, ligt een dergelijke structurering zelfs in de rede. Daarmee wordt voorkomen dat de regel voor iedere functie

moet worden herhaald. Uit het perspectief van de gebruiker zijn echter niet alle regels die over een activiteit in het plan zijn opgenomen relevant voor het in het concrete geval beoogde, specifieke initiatief. Voor een gebruiker is dan van belang dat de regels die op het desbetreffende initiatief van toepassing zijn kunnen worden geselecteerd en gebundeld.

Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het Omgevingsplan 'Binckhorst' van de gemeente Den Haag. Dit plan bestaat voor het overgrote deel uit de functie 'Transformatiegebied'. In de planregels zijn voor ontwikkelingen binnen het Transformatiegebied een groot aantal randvoorwaarden gesteld over tal van verschillende aspecten. Die randvoorwaarden zijn gestructureerd aan de hand van verschillende activiteiten (zoals 'bouwen, verbouwen of renoveren', 'grondroering', 'slopen' en 'wonen'). In deze systematiek is de verbeelding van ruimtelijkeplannen.nl van betrekkelijk weinig waarde, omdat hierop slechts kan worden teruggevoerd dat de functie 'Transformatiegebied' vrijwel het gehele plangebied bestrijkt. Voor de gebruiker zit er niets anders op dan de planregels van a tot z door te nemen en de voor het initiatief relevante regels handmatig te verzamelen.

De kenbaarheid en de begrijpelijkheid van de planregels brokkelt verder af als in die planregels verwezen wordt naar een beleidsregel waarin een open norm uit die planregels wordt uitgelegd. De gebruiker moet dan immers de laatste versie van de desbetreffende beleidsregel naast de planregels raadplegen. Alleen dan kan die gebruiker zich een compleet beeld vormen van de ontwikkelingen die in de planregels worden toegestaan. Deze problematiek is niet nieuw,²³ maar lijkt in TPOP ook niet te worden geadresseerd of opgelost. Een beleidsregel waarin een planregel wordt uitgelegd is immers een zelfstandig document en geen onderdeel van het omgevingsplan. Zo'n beleidsregel is in beginsel dus evenmin een omgevingsdocument dat moet voldoen aan de digitale standaarden en via de LVBB moet worden gepubliceerd en voor ontsluiting beschikbaar moet worden gesteld.²⁴ Ook als

²³ In de veelbesproken uitspraak over het bestemmingsplan voor het Retailpark Belvédère van de gemeente Maastricht heeft de Afdeling een aantal richtlijnen genoemd op basis waarvan beoordeeld moet worden of een planregel waarin naar een beleidsregel verwezen wordt voldoet aan de eisen die daar uit het oogpunt van rechtszekerheid aan moeten worden gesteld. Zie ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, TBR 2021/141, m.nt. B. Rademaker. Zie over de nadelen van het gebruik van beleidsregels uitgebreid A.G.A. Nijmeijer, 'Beleidsregels horen in een omgevingsplan niet thuis', in: P.J. Huisman, A.R. Neerhof & F.J. van Ommeren, *Verwant met verband: ruimte, recht en wetenschap (liber amicorum J. Struiksmas)*, Den Haag: IBR 2019, p. 457-470.

²⁴ Art. 20.26 Ow, in samenhang met art. 14.4 van het Omgevingsbesluit en art. 16.4a van de Omgevingsregeling. Dit wordt anders als beleidsregels waarin een open norm in een planregel wordt uitgewerkt, in de Regeling standaarden publicaties Omgevingswet gekwalificeerd zouden worden als omgevingsdocument. Dat besluit is op het moment van schrijven nog niet beschikbaar.

dat wel het geval zou zijn, bijvoorbeeld omdat de beleidsregel als bijlage bij de planregels is gevoegd, dan heeft deze constructie nog steeds tot gevolg dat de normen die voor een gebruiker relevant zijn worden verspreid over verschillende delen van het plan. De selectie en bundeling van de normen die in het concrete geval relevant zijn, wordt daardoor complexer.

Wat betreft de procedurele kenbaarheid en begrijpelijkheid van de besluitvorming over omgevingsplannen is het van groot belang om in het achterhoofd te houden dat het daarbij eigenlijk nooit zal gaan om een integrale vaststelling van een nieuw plan, maar altijd om een wijziging van de bestaande plantekst. Die wijzigingen moeten volgens TPOP als renvooiweergave in het wijzigingsbesluit worden weergegeven, oftewel in 'was-wordt'.²⁵ In het wijzigingsbesluit wordt opgesomd welke artikelen, leden en/of GIO's geheel of gedeeltelijk aan de planregeling worden toegevoegd, vervangen, gewijzigd of verwijderd. De renvooiweergave houdt in dat met visuele middelen wordt duidelijk gemaakt wat wordt toegevoegd of geschrapt. Onderdelen van het omgevingsplan die niet worden gewijzigd, worden niet genoemd in het wijzigingsbesluit.²⁶ Het wijzigingsbesluit wordt na vaststelling door de planwetgever aangeleverd bij de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB, oftewel overheid.nl). De LVBB verzorgt de publicatie van het wijzigingsbesluit op officielebekendmakingen.nl in het Gemeentebblad en consolideert de bestaande omgevingsplanregeling automatisch.²⁷ De geconsolideerde tekst kan vervolgens via overheid.nl worden teruggevonden.

Dit betekent dat de gebruiker ook hulpmiddelen nodig heeft om een voorgestelde wijziging van een omgevingsplan te kunnen begrijpen. Dat is bijvoorbeeld tamelijk evident als de raad een bestaande bouwmogelijkheid voor windturbines wil wijzigen, door daaraan een nieuwe bouwlocatie toe te voegen. Daar zou dan slechts voor nodig zijn om het GIO aan te passen, door daarin een nieuwe geometrisch begrensde locatie op te nemen waarmee het werkingsgebied van de bouwmogelijkheid wordt uitgebreid. Een wijzigingsbesluit dat inhoudt dat de GIO 'Windturbines' wordt gewijzigd met geometrische informatie, zegt een gebruiker niets. Een dergelijk wijzigingsbesluit zou kenbaar, maar onbegrijpelijk zijn, omdat de gebruiker niet in staat is om daaruit af te leiden waar de nieuwe windturbine precies komt te staan.

Kortom, de juridisch bindende eisen die in TPOP (en daarmee de Omgevingswet) worden gesteld aan de vormgeving van een omgevingsplan, zijn

onvoldoende om de kenbaarheid en de begrijpelijkheid van zowel de procedurele aspecten als de inhoud van plan te waarborgen. De weergave van het omgevingsplan via overheid.nl is voor een gebruiker niet werkbaar. Voor het functioneren van een omgevingsplan is de functionaliteit 'regels op de kaart' onmisbaar.

5.2 Annotatie en regels op de kaart

De functionaliteit regels op de kaart is bedoeld om een gebruiker de mogelijkheid te bieden om zich te oriënteren op de regels van het omgevingsplan. De LVBB zorgt er automatisch voor dat de (na een wijziging geconsolideerde) regeling van het omgevingsplan via regels op de kaart geraadpleegd kan worden. Door een locatie op de kaart te selecteren, moet kunnen worden weergegeven welke regels op die locatie van toepassing zijn. Daarnaast zou per regel het werkingsgebied moeten kunnen worden getoond. Afhankelijk van de functies die aan de vier worden toegevoegd, zou de weergave van deze informatie kunnen worden bewerkt. De weergave zou door de gebruiker bijvoorbeeld kunnen worden beperkt tot een specifieke selectie of tot een specifiek gebied.

Als de vormgeving van het omgevingsplan niet verder gaat dan de eisen die daar in TPOP aan zijn gesteld, dan is de informatie die via regels op de kaart kan worden ingewonnen minimaal. De functionaliteit zou dan zijn beperkt tot een weergave van de tekst van regels en de bijbehorende werkingsgebieden, die regels op de kaart kan tonen door het uitlezen van de planregeling en de GIO's. De weergave van alle regels die van toepassing zijn op één locatie zal in veel gevallen een onoverzichtelijk geheel vormen. Om dat behapbaar te maken, zou de gebruiker zelf een nadere selectie van relevante regels moeten maken door die regels te raadplegen. Dat is geen eenvoudige klus. Door de overlappende werkingsgebieden zou het lezen van de kaart bovendien moeilijker worden naarmate meerdere regels worden geselecteerd. Met het oog op de kenbaarheid en de duidelijkheid van de planregeling moet regels op de kaart daarom in staat worden gesteld de regels te doorzoeken, te selecteren en weer te geven op basis van zoek- en selectiecriteria. Omdat de computer niet in staat is om de regels zelf te interpreteren en daaraan betekenis toe te kennen, is het aan de planwetgever om dergelijke criteria aan de regels te verbinden.

TPOP maakt het daarom mogelijk om nadere gegevens aan een Juridische Regel toe te voegen die voor een gebruiker niet zichtbaar zijn en die slechts zijn bedoeld om de computer uit te leggen wat de betekenis van die regel is. Met die gegevens wordt regels op de kaart voor de gebruiker een beter hulpmiddel om de planregels te selecteren en te bevr-

²⁵ TPOP, p. 47.

²⁶ TPOP, p. 51.

²⁷ TPOP, p. 41.

gen. Het toevoegen van dergelijke 'meta-informatie' wordt 'annoteren' genoemd.

De manier waarop de regels van het omgevingsplan geannoteerd kunnen worden, wordt beschreven in het Informatie model Omgevingswet (IMOW) en uitgewerkt in TPOP. Het annoteren bestaat uit het koppelen van OW-objecten aan de planregels. Met deze OW-objecten kan bijvoorbeeld worden aangegeven op welk thema een Juridische Regel betrekking heeft, welke specifieke locaties bij die regel horen, wat de betekenis van die locaties is en over welk type activiteit die regel gaat. Het is ook mogelijk om via OW-objecten omgevingswaarden of normen te koppelen aan een Juridische Regel. De (combinaties van) OW-objecten maken het mogelijk om via de planregels via de viewer specifiekere weer te geven en te selecteren. De gebruiker kan bijvoorbeeld alle regels selecteren die betrekking hebben op dezelfde activiteit of een bouwvlak op de kaart oproepen waarbij wordt aangegeven wat daarbinnen de maximale bouwhoogte is. Het TPOP noemt het volgende voorbeeld.

Een fictief artikel 2.1 'Evenementen' luidt: 'In het werkingsgebied van de functie 'Stedelijk gebied' en de functie 'Dorp' is het houden van een evenement toegestaan wanneer het per locatie aangegeven maximum aantal aanwezigen niet wordt overschreden.' Deze regel kan worden geannoteerd met twee gebiedsaanwijzingen ('stedelijk gebied' en 'dorp'), een activiteit (houden van een evenement) en een norm (maximum aantal aanwezigen). Aan de gebiedsaanwijzingen wordt een locatie gekoppeld in het GIO. Dit stelt regels op de kaart in staat om een locatie te herkennen als onderdeel van het stedelijk gebied of een dorp en op basis daarvan artikel 2.1 als relevante bepaling te selecteren en te tonen, waarbij tevens wordt aangegeven wat het maximum aantal bezoekers mag zijn. De gebruiker kan via regels op de kaart tevens zoeken op de activiteit 'houden van een evenement', waarna artikel 2.1 kan worden getoond, inclusief het gebied waar die regel van toepassing is.

De OW-objecten vormen gezamenlijk het 'Omgevingswetdeel' van het omgevingsplan. Het Omgevingswetdeel staat los van het generieke formele deel dat via de LVBB wordt gepubliceerd. Het wordt door de LVBB uitsluitend gedistribueerd aan de functionaliteiten van de Landelijke Voorziening van het DSO (DSO-LV), waaronder regels op de kaart.²⁸

Uit het oogpunt van de kenbaarheid van de formele aspecten van het omgevingsplan is problematisch dat TPOP (en daarmee de Omgevingswet) niet voorschrijft of, in hoeverre en op welke manier regels worden geannoteerd. De kenbaarheid en duidelijkheid van de planregels is daarmee

in belangrijke mate afhankelijk van keuzes die de planwetgever in dit opzicht maakt. Een deel van de annotaties maakt bovendien geen deel uit van het formele deel van het omgevingsplan. Dergelijke annotaties hebben dus geen juridische betekenis en kunnen in een procedure over een weigeringsbesluit niet aan de orde worden gesteld. Dat is slechts anders voor de aanwijzingen van locaties, eventuele omgevingswaarden en de normen die via annotaties aan een regel verbonden worden. Deze OW-objecten moeten namelijk in het GIO worden opgenomen. Door de verwijzing in de planregels heeft het GIO wél een juridisch bindend karakter. Bovendien wordt het GIO door LVBB meegenomen in de publicatie van het besluit. Op papier is de inhoud daarvan dus kenbaar voor een gebruiker. Praktisch gezien zal die gebruiker echter afhankelijk zijn van regels op de kaart om het GIO te kunnen begrijpen. De kenbaarheid en de begrijpelijkheid van de procedurele aspecten van het omgevingsplan is in dat opzicht dus ook afhankelijk van de werking van die functionaliteit.

Ook uit het oogpunt van het annoteren verdient de constructie van de open norm die wordt uitgewerkt in een beleidsregel bijzondere aandacht. Een dergelijke beleidsregel maakt geen onderdeel uit van het omgevingsplan en wordt dus niet geannoteerd. Dat geldt ook als de beleidsregel als een bijlage bij de planregels wordt gevoegd, omdat alleen de planregels zelf geannoteerd kunnen worden. IMOW wordt niet toegepast op de bijlagen bij een regeling.²⁹ Dit betekent dat als een beleidsregel al via het DSO geraadpleegd kan worden, uitsluitend de integrale tekst kan worden getoond. De functionaliteiten van het DSO kunnen niet worden gebruikt om onderdelen van de beleidsregel te doorzoeken of te selecteren.³⁰

6. Afsluitende evaluatie

De afdrank van het voorgaande is dat de inhoud en de werking van het DSO voor de dagelijkse juridische praktijk van kardinaal belang is. De vormgeving van het DSO is daarom niet louter een ICT-project, maar in belangrijke mate ook een juridische exercitie die door praktijkjuristen kritisch en nauwgezet moet worden gevolgd. Niet alleen door planners, maar tevens door bijvoorbeeld advocaten, bedrijfsjuristen en de rechterlijke macht. Daarbij kunnen in ieder geval de volgende aandachtspunten worden onderscheiden.

In de eerste plaats kan een omgevingsplan eenvoudigweg niet worden toegepast zonder een goed functionerende viewer in regels op de kaart.

²⁹ TPOP, p. 80-81.

³⁰ Dit is slechts anders als beleidsregels op grond van art. 16.4a van de Omgevingsregeling gekwalificeerd zouden worden als omgevingsdocument.

²⁸ TPOP, p. 41.

Het omgevingsplan heeft wat dat betreft een wezenlijk ander karakter dan het bestemmingsplan, dat ook analoog kan worden geraadpleegd. Zowel procedurele aspecten van omgevingsplannen als de planregels zelf zouden zonder zo'n viewer niet of nauwelijks kenbaar of begrijpelijk zijn voor gebruikers. De viewer dient bovendien specifieke functies te hebben. In ieder geval moet de gebruiker kunnen tijdreizen naar zowel het verleden als de toekomst, waarbij de viewer voor ieder gewenst moment moet kunnen aangeven wat de inhoud van een planregel was, is of zal zijn. De viewer moet ook vermelden of sprake is van een ontwerp-regel, een vastgestelde regel of een onherroepelijke regel en door welk bestuursorgaan die regel is vastgesteld. Voor de begrijpelijkheid van een planregel of een wijzigingsbesluit is het bovendien van belang dat die regel of de wijziging door de gebruiker in de relevante context kan worden beschouwd. De viewer kan dat faciliteren.

In de tweede plaats moet worden nagedacht over juridisch bindende eisen aan de toegankelijkheid van een omgevingsplan via regels op de kaart. In de huidige versie van TPOP is de kenbaarheid en begrijpelijkheid van omgevingsplannen in belangrijke mate afhankelijk van de keuzes die door de planwetgever worden gemaakt bij het annoteren van de planregels. Omdat de OW-objecten voor een belangrijk deel niet behoren tot het formele deel van het omgevingsplan en er bovendien geen juridische referentiekaders bestaan voor het annoteren, is dit een aspect dat slechts in zeer beperkte mate aan de orde kan worden gesteld in een procedure over een besluit om het omgevingsplan te wijzigen. Het is opmerkelijk dat een aspect dat zo cruciaal is voor het functioneren van een juridische regeling, zich in belangrijke mate aan juridische toetsing lijkt te onttrekken.

In de derde plaats is het voor het goed functioneren van regels op de kaart vereist dat er geen licht zit tussen de weergave van het omgevingsplan in regels op de kaart en de daadwerkelijke planregeling

zoals die is vastgesteld en via de LVBB is gepubliceerd en geconsolideerd. De gebruiker is immers in belangrijke mate afhankelijk van de ontsluiting via de viewer en zou daar dus blindelings op moeten kunnen vertrouwen. In het huidige systeem kan dit alleen worden bereikt als de software van de planbureaus, de bevoegde gezagen en het DSO vlekkeloos met elkaar kunnen communiceren. Alleen dan is gewaarborgd dat de planregel die wordt vastgesteld ook de regel is die in regels op de kaart wordt geraadpleegd.

In het licht van deze punten is het zorgelijk dat in het laatste advies van het Adviescollege ICT-toetsing van 10 oktober 2022 onder meer valt te lezen dat er nog functionaliteiten in de decentrale software ontbreken, dat de viewer van documenten op de kaart nog niet gereed is om te testen, dat tijdreizen naar documenten in de toekomst en naar ontwerpregeling nog niet beschikbaar is en dat er geen testontwerpen zijn aangetroffen die de gehele keten integraal, van planvorming tot vergunningverlening, afdekken. Zorgelijk is ook dat uit het rapport 'Enquête uitvoeringspraktijk Omgevingswet' van 30 september 2022, dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgesteld, slechts 31% van de gemeentelijke respondenten heeft aangegeven het omgevingsplan te zullen kunnen wijzigen via TPOP. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan geen wijzigingen te zullen kunnen doorvoeren of daar tijdelijke overbruggingsmaatregelen voor nodig te hebben.³¹

Met Struiksma heb ik sterk de indruk dat de aandacht momenteel te veel uitgaat naar de vraag of het DSO technisch werkt en te weinig naar de vraag of het omgevingsplan binnen de kaders van het DSO ook op een zinvolle wijze kan worden gevuld.³² Die laatste vraag moet hoofdzakelijk worden beantwoord door juristen die de plannen in de praktijk moeten maken en toepassen. Een functionerend DSO is immers geen doel op zich, maar slechts een middel voor juristen om het omgevingsplan te kunnen ontsluiten. ●

³¹ Zie het overzicht van de beantwoording van vraag 14 op p. 20 van het rapport.

³² J. Struiksma, 'Aan het einde van de fuik moet iemand het net open doen', *TBR* 2022/109, p. 741.