



## **Toepassingsprofiel instructie**

Versie 0.97.1  
Geonovum – KOOP

Datum      16 mei 2019



## Colofon

Omgevingswet-besluit	instructie
Versie	0.97.1
Projectnaam	Standaard Officiële Publicaties met specifieke toepassing voor om- gevingsdocumenten
Projectnummer	PR04
Contactpersoon	Sandra van Wijngaarden
Auteur(s)	Nienke Jansen, Richard de Graaf

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



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>6</b>
1.1	Aanleiding .....	6
1.1.1	Nieuw stelsel omgevingsrecht .....	6
1.1.2	Digitaal Stelsel Omgevingswet .....	7
1.2	Toepassingsprofiel OW-besluit (TPOD) .....	7
1.3	Leeswijzer .....	8
<b>2</b>	<b>Uitgangspunten voor de toepassingsprofielen van OW-besluiten.....</b>	<b>9</b>
2.1	Proces van totstandkoming en bekendmaking c.q. publicatie van OW-besluiten .....	9
2.2	OW-besluiten met en zonder regels .....	9
2.3	Betekenis van het begrip Regels in de toepassingsprofielen voor OW-besluiten met regels ...	9
2.4	Initieel besluit, wijzigingsbesluit en geconsolideerde versie.....	10
<b>3</b>	<b>Inhoudelijke aspecten van de instructie.....</b>	<b>11</b>
3.1	Kenschets rechtsfiguur.....	11
3.2	Algemene kenmerken instructie .....	13
3.3	De inhoud van de instructie .....	16
3.4	Werkingsgebied instructie .....	16
<b>4</b>	<b>Openstaande vragen en issues .....</b>	<b>17</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

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

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

### 1.1.1 *Nieuw stelsel omgevingsrecht*

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

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

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

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

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

### 1.1.2 *Digitaal Stelsel Omgevingswet*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.3 Leeswijzer

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

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



## **2      Uitgangspunten voor de toepassingsprofielen van OW-besluiten**

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

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

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

### **2.2      OW-besluiten met en zonder regels**

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

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

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

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

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

- Regeltekst  
Regeltekst is de kleinste zelfstandige eenheid van informatie in een OW-besluit met regels: een Artikel of een Lid.
- Informatieobjecten  
In omgevingsdocumenten kan informatie worden opgenomen die niet in tekstuele vorm op een voor de mens leesbare manier weergegeven kan worden. Deze informatie wordt onderdeel van het OW-besluit door het in een informatieobject op te nemen: machineleesbare informatie die met algemeen beschikbare software voor de mens leesbaar gemaakt kan worden. Informatieobjecten zijn in ieder geval:

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

## **2.4 Initieel besluit, wijzigingsbesluit en geconsolideerde versie**

Een deel van de OW-besluiten komt tot stand door het nemen van een initieel besluit: het eerste besluit waarbij een volledig OW-besluit wordt vastgesteld. Het omgevingsplan komt tot stand door het nemen van besluiten tot wijziging van het omgevingsplan van rechtswege en/of het omgevingsplan van rijkswege. De instructie behoort tot de eerste categorie. In beide gevallen kunnen de OW-besluiten vervolgens door wijzigingsbesluiten gewijzigd worden. Omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en omgevingsvisies moeten in geconsolideerde vorm beschikbaar gesteld worden. In de geconsolideerde versie worden alle achtereenvolgens genomen wijzigingsbesluiten verwerkt tot een doorlopende versie van het OW-besluit.

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

### 3 Inhoudelijke aspecten van de instructie

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

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

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

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

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

#### 3.1 Kenschets rechtsfiguur

De instructie is een beschikking van gedeputeerde staten of minister, gericht tot één of een beperkt aantal bij het instructiebesluit specifiek aan te duiden bestuursorganen van gemeente, provincie of waterschap, over de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Met de instructie geven zij de opdracht dat een bepaalde taak of bevoegdheid moet worden uitgeoefend en/of de manier waarop die uitoefening moet gebeuren.

Een instructie heeft alleen werking voor het bestuursorgaan waarop het is gericht en heeft geen rechtstreekse werking voor burgers of bedrijven. Voor hen heeft de instructie pas gevolgen als het bestuursorgaan dat de instructie heeft gekregen deze heeft uitgevoerd door het nemen van een besluit of door het verrichten van een feitelijke handeling. Voorbeelden zijn het wijzigen van het omgevingsplan op de manier die in de instructie is aangegeven of het verlagen van het waterpeil in een bepaald gebied.

Gedeputeerde staten (verder: GS) kunnen, aldus artikel 2.33 Omgevingswet, aan gemeenten en waterschappen waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in hun provincie ligt, een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Zo'n instructie kunnen GS alleen geven aan:

- de gemeenteraad over het in een omgevingsplan stellen van regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties; GS kunnen dat alleen als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;

- het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer;
- het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Op het geven van een instructie door GS zijn de voorwaarden die gelden voor het stellen van instructieregels van toepassing. Bovendien kunnen GS geen instructie geven aan een gemeente als zij bij taakverwaarlozing door de gemeente zelf in de zaak kunnen voorzien (indeplaatsstelling) of het besluit ter vernietiging kunnen voordragen aan het Rijk. Aan een waterschap kunnen zij geen instructie geven als zij bevoegd zijn het betreffende besluit te vernietigen.

Op grond van artikel 2.34 Ow kan de minister aan provinciebestuur, gemeentebestuur of waterschapsbestuur een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Zo'n instructie kan de minister alleen geven:

- aan provinciale staten over het in een omgevingsverordening stellen van instructieregels en regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving;
- aan gedeputeerde staten over een projectbesluit, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- aan de gemeenteraad over het in een omgevingsplan stellen van regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties; GS kunnen dat alleen als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- aan de gemeenteraad tot het in het omgevingsplan aan een locatie toedelen van de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht en voorzien in het beschermen daarvan, als dat nodig is voor het behoud van cultureel erfgoed;
- aan het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- aan provinciebestuur of waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer

Op het geven van een instructie door de minister zijn de voorwaarden die gelden voor het stellen van instructieregels van toepassing. Bovendien kan de minister geen instructie geven aan de gemeente als hij bij taakverwaarlozing door de gemeente de provincie kan verzoeken om in de zaak te voorzien (indeplaatsstelling) of zelf in de zaak kan voorzien of als het besluit bij koninklijk besluit kan worden vernietigd. Aan een provincie kan de minister geen instructie geven als hij bij taakverwaarlozing door de provincie zelf in de zaak kan voorzien (indeplaatsstelling) of als hij bevoegd is het betreffende besluit te vernietigen.

Voor zowel GS als de minister geldt dat een instructie niet kan worden gegeven als deze is bedoeld voor herhaalde uitvoering door verschillende bestuursorganen (artikel 2.35 lid 1 Ow). Voor beiden geldt ook dat een instructie met het oog op een provinciaal respectievelijk nationaal belang alleen kan worden gegeven als dat belang is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk openbaar gemaakt document (artikel 2.35 lid 2 Ow).

De instructie moet een termijn bevatten waarbinnen de instructie moet zijn uitgevoerd. Als de instructie op dat moment niet is uitgevoerd, blijft het bestuursorgaan tot wie de instructie was gericht dus in gebreke. Het bestuursorgaan dat de instructie heeft gegeven kan in dat geval gebruik maken van het taakverwaarlozingsinstrumentarium (indeplaatsstelling en (voordragen voor) vernietiging).

Waarover een instructie gegeven kan worden is heel algemeen geformuleerd: mits wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden kan over een veelheid aan onderwerpen een instructie worden gegeven. Voor de Rijks-instructie over het rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht zijn onderwerp en inhoud van de instructie wel heel concreet aangegeven: de gemeente moet aan een bepaald gebied de functie rijksbeschermd stadsgezicht of rijksbeschermd dorpsgezicht toedelen en voorzien in bescherming daarvan.

De Memorie van Toelichting op het ontwerp van de Omgevingswet maakt deze bepalingen nog concreter: daarin wordt gesteld dat de instructie de exacte begrenzing aangeeft van het gebied waaraan de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht moet worden toegedeeld, dat de instructie een beschrijving geeft van de voor het stads- of dorpsgezicht kenmerkende karakteristieken die door middel van het omgevingsplan beschermd moeten worden en dat de instructie de opdracht geeft om in het omgevingsplan een passend sloopvergunningstelsel op te nemen. Daaraan wordt toegevoegd dat, omdat het de bedoeling zal zijn dat rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten voor onbepaalde tijd beschermd zijn, de instructie ook zal aangeven dat het beschermingsregime blijvend in het omgevingsplan moet worden opgenomen.

Op grond van artikel 16.85 lid 2 Ow wordt voor de mogelijkheid van beroep de instructie geacht deel uit te maken van het besluit waarop de instructie betrekking heeft. Dit betekent dat tegen een instructie over omgevingsplan of projectbesluit (pas) beroep kan worden ingesteld in de periode waarin tegen de wijziging van het omgevingsplan of tegen het projectbesluit beroep kan worden ingesteld. Tegen een instructie over de omgevingsverordening kan alleen beroep worden ingesteld in de gevallen waarin en op het moment waarop tegen de omgevingsverordening beroep kan worden ingesteld. Voor de instructie geldt dan de regeling rechtstreeks beroep: nadat het besluit tot wijziging van het omgevingsplan, het projectbesluit of het besluit tot wijziging van de omgevingsverordening is bekendgemaakt kan beroep tegen de instructie worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zonder dat er eerst een zienswijze of een bezwaarschrift moet worden ingediend. Tegen een instructie die gaat over een taakuitoefening (en dus niet leidt tot verwerking van de instructie in een besluit) kan direct beroep worden ingesteld. Ook in dit geval wordt het beroep ingesteld bij de Raad van State en is niet vereist dat er eerst een zienswijze of een bezwaarschrift wordt ingediend.

### 3.2 Algemene kenmerken instructie

In **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** tot en met **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** zijn de algemene kenmerken van de instructie opgenomen. Deze kenmerken leggen de algemene eigenschappen vast waarmee informatie over de instructie 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 2.33 en 2.34 Ow

Vorbereidingsprocedure	Toepassing afdeling 3.4 Awb niet verplicht
Tijdstip bekendmaking/ terinzagelegging vastgestelde instructie	Bekendmaking geschiedt door toezending van de instructie aan het bestuursorgaan tot wie de instructie is gericht
Inwerkingtreding	De instructie treedt in werking op de dag na toezending
Rechtsbescherming	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij een instructie waaraan uitvoering wordt gegeven door het nemen van een besluit: rechtstreeks beroep op Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, gebundeld met beroep tegen besluit dat n.a.v. instructie is genomen</li> <li>Bij een instructie waaraan uitvoering wordt gegeven door een feitelijke handeling: rechtstreeks beroep op Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State</li> </ul>
Geldt toepassingsprofiel ook voor ontwerpbesluit	Het ligt niet voor de hand dat bij een instructie een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd
Rechtsfiguur roept meldings- plicht of vergunningplicht in het leven en/of bevat bepa- lingen waaraan aanvragen om omgevingsvergunning recht- streeks getoetst moeten wor- den	Nee
Rechtsfiguur bevat voor een ieder bindende regels	Nee

**Tabel 2 Kenmerken ten behoeve van metadata en annotaties**

Onderwerp	Specificatie
Bevoegde bestuurslaag	<ul style="list-style-type: none"> <li>provincie (art. 2.33 Ow)</li> <li>Rijk (art. 2.34 Ow)</li> </ul>
Bestuursorgaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>gedeputeerde staten (kunnen instructie geven aan gemeentebestuur en waterschapsbestuur)</li> <li>minister (kan instructie geven aan provinciebestuur, gemeentebestuur en waterschapsbestuur)</li> </ul>

Mogelijke statussen instructie (procedure-status)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in voorbereiding<sup>1</sup></li> <li>• ontwerp<sup>2</sup></li> <li>• vastgesteld</li> <li>• deels in werking</li> <li>• niet in werking</li> <li>• geheel in werking</li> <li>• deels onherroepelijk in werking</li> <li>• geheel onherroepelijk in werking</li> <li>• vervallen</li> </ul>
Mogelijke documentversies instructie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• concept<sup>3</sup></li> <li>• ontwerp<sup>4</sup></li> <li>• vastgesteld</li> </ul>
Mogelijke statussen objecten geconsolideerde versie instructie (procedure-status)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geheel in werking</li> <li>• geheel onherroepelijk in werking</li> </ul>
instructie kan rechtstreeks ander OW-besluit wijzigen (meervoudig bronhouderschap)	Nee
Ander OW-besluit kan rechtstreeks instructie wijzigen (meervoudig bronhouderschap)	Nee
Normadressaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gemeente</li> <li>• waterschap</li> <li>• provincie</li> </ul>
Rechtsfiguur kan gewijzigd worden door wijzigingsbesluiten	Ja
Onderdelen	Besluitonderdelen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deel 1: Vaststellingsdocumenten en motivering</li> </ul>
Tekststructuur besluitonderdelen	Vrijetekststructuur
Vanuit de instructie moet kunnen worden geraadpleegd	Alle onderdelen van de instructie: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deel 1: Vaststellingsdocumenten en motivering</li> </ul>

**Tabel 3 Vergelijking met huidige rechtsfiguren en RO Standaarden**

Onderwerp	Specificatie
-----------	--------------

<sup>1</sup> Deze status is bedoeld voor het interne proces bij het bevoegde gezag

<sup>2</sup> Zoals in tabel 1 al is beschreven is toepassing van afdeling 3.4 Awb bij de instructie niet verplicht en ligt het niet voor de hand om een ontwerp van een instructie ter inzage te leggen. Op verzoek van de werkgroep die dit toepassingsprofiel heeft begeleid wordt de procedurestatus ontwerp niet onmogelijk gemaakt

<sup>3</sup> Deze documentversie is bedoeld voor het interne proces bij het bevoegde gezag

<sup>4</sup> Zoals in tabel 1 al is beschreven is toepassing van afdeling 3.4 Awb bij de instructie niet verplicht en ligt het niet voor de hand om een ontwerp van een instructie ter inzage te leggen. Op verzoek van de werkgroep die dit toepassingsprofiel heeft begeleid wordt de procedurestatus ontwerp niet onmogelijk gemaakt

Vergelijkbaar met/ voortzetting van huidige rechtsfiguur	Proactieve aanwijzing op basis van Wro
Voortzetting van instrument in RO Standaarden	Aanwijzingsbesluit
INSPIRE thema	Planned Land Use: SpatialPlan

### 3.3 De inhoud van de instructie

De instructie bestaat uit slechts één onderdeel: Deel 1: Vaststellingsdocumenten en motivering.

De instructie is een beschikking en kan geen regels bevatten. Daarom heeft de instructie uitsluitend een Vrijetekststructuur.

### 3.4 Werkingsgebied instructie

De instructie heeft een werkingsgebied en kent dus geometrie. Het is aan het bevoegd gezag dat de instructie geeft om te bepalen wat het werkingsgebied van de instructie is. Dat kan het grondgebied zijn van het bevoegd gezag tot wie de instructie is gericht. Het is ook mogelijk dat het werkingsgebied van de instructie exact weergeeft voor welk deel van het grondgebied van het geadresseerde bevoegd gezag de instructie bedoeld is. Dat ligt bijvoorbeeld voor de hand in het geval van de instructie waarmee het Rijk aan het gemeentebestuur opdraagt om in het omgevingsplan aan een gebied de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht toe te delen. Dan moet immers precies komen vast te staan aan welk gebied de functie beschermd stads- of dorpsgezicht moet worden toegedeeld. Het is denkbaar dat dan ook een onderverdeling in deelgebieden nodig is, bijvoorbeeld in gebieden waar een strengere regel moet gelden dan in andere gebieden, of in gebieden waar een bepaalde extra regel moet worden opgenomen of juist een regel niet hoeft voor te komen.



## 4 Openstaande vragen en issues

De instructie moet een termijn bevatten waarbinnen de instructie moet zijn uitgevoerd. Als de instructie op dat moment niet is uitgevoerd, blijft het bestuursorgaan tot wie de instructie was gericht dus in gebreke. Het bestuursorgaan dat de instructie heeft gegeven kan in dat geval gebruik maken van het taakverwaarlozingsinstrumentarium (indeplaatsstelling en (voordragen voor) vernietiging). Omdat de beoogde bescherming van rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten in de regel voor onbepaalde tijd zal zijn, zal de instructie in dat geval ook moeten aangeven dat het omgevingsplan blijvend moet voorzien in het opgedragen beschermingsregime. Deze termijn moet machineleesbaar in de instructie moet worden opgenomen. Uitgewerkt moet nog worden hoe dat moet gebeuren.

Onder de Omgevingswet kan het Rijk een instructie geven aan de gemeenteraad om in het omgevingsplan aan een locatie de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht toe te delen en regels te stellen ter bescherming van het stads- of dorpsgezicht (art. 2.34 lid 4 Ow). De Omgevingswet bevat geen bepaling over het *aanwijzen* als (rijks)beschermd stads- of dorpsgezicht. Hoe werkt het:

- Is er onder de Omgevingswet nog een afzonderlijk besluit waarmee een stads- of dorpsgezicht wordt aangewezen als (rijks)beschermd stads- of dorpsgezicht?
- Is de instructie het aanwijzingsbesluit?
- Is de toedeling door de gemeenteraad in het omgevingsplan van de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht aan een locatie een vorm van aanwijzingsbesluit?
- Of is er geen sprake meer van een aanwijzing of aanwijzingsbesluit?

Dit is o.m. van belang omdat je, als er een aanwijzingsbesluit is, daar vanuit instructie en vanuit omgevingsplan waarin die instructie wordt verwerkt, naar wilt verwijzen.

Uiteraard zal in de tekst van het besluit zelf worden beschreven tot welk bestuursorgaan of bestuursorganen de instructie is gericht. Dat moet ook machineleesbaar gemaakt worden. Dat zal dan uit de metadata moeten blijken. Daarvoor zou wellicht metadata-item norm-adressaat geschikt kunnen zijn.

Het moment waarop beroep kan worden ingesteld tegen een instructie hangt er van af of aan de instructie gevolg moet worden gegeven door het nemen van een besluit of door het verrichten van een feitelijke handeling. Met andere woorden door het uitoefenen van een bevoegdheid of een taak. Daarvoor kan het wenselijk zijn om in een annotatie of in metadata machineleesbaar vast te leggen of de instructie ziet op de uitoefening van een taak of juist van een bevoegdheid.

Bepaald moet worden welke annotaties nodig zijn voor de instructie. Te denken valt in ieder geval aan Onderwerp.

Het is wenselijk om in (het besluit tot wijziging van) omgevingsplan, projectbesluit en omgevingsverordening een verwijzing op te nemen naar de instructie waarvan (de wijziging van) het instrument de uitvoering is. Deze verwijzing moet aan de STOP-TPOD-metadata worden toegevoegd.

De instructie is door de wetgever ingezet als OW-besluit, met andere woorden een instrument dat met toepassing van de STOP-TPOD-standaarden in de LVBB bekend wordt gemaakt. Vraag is of de instructie dan ook nog in de vorm van een brief aan het betreffende bevoegd gezag moet worden gestuurd.