#### Meervoudig bronhouderschap

In het algemeen is een bestuursorgaan verantwoordelijk voor het vaststellen en wijzigen van het omgevingsdocument waarvoor het op grond van de Omgevingswet is aangewezen als bevoegd gezag en worden omgevingsdocumenten alleen gewijzigd door wijzigingsbesluiten van hetzelfde type. In het geval van het omgevingsplan berust die bevoegdheid primair bij de gemeente, maar zijn er ook andere bestuursorganen, van andere bestuurslagen, die andere typen besluiten nemen die leiden tot wijziging van het omgevingsplan:

* + gedeputeerde staten kunnen met een reactieve interventie besluiten dat een onderdeel van een besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan geen deel van het omgevingsplan uitmaakt[[1]](#footnote-4);
  + bestuursorganen van provincie en Rijk kunnen een voorbereidingsbesluit nemen dat het omgevingsplan wijzigt met voorbeschermingsregels[[2]](#footnote-5);
  + bestuursorganen van waterschap, provincie en Rijk kunnen met een projectbesluit het omgevingsplan wijzigen met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project[[3]](#footnote-6).

Artikel 16.2 Ow bepaalt dat, ter uitvoering van artikel 19 van de Bekendmakingswet, op een bestuursorgaan dat met een van de genoemde instrumenten een omgevingsplan wijzigt, ook de verplichting rust om deze wijziging te verwerken in een nieuwe geconsolideerde versie van het omgevingsplan.

De wetgever heeft reactieve interventie, voorbereidingsbesluit en projectbesluit dus zo bedoeld dat het bestuursorgaan dat met een van die instrumenten het omgevingsplan wijzigt, die wijziging zelf moet verwerken in het omgevingsplan, een instrument van een ander type en van een ander bevoegd gezag van een andere bestuurslaag. Technisch uitgedrukt zijn er in dat geval meerdere bronhouders die eenzelfde omgevingsdocument kunnen wijzigen. Dit wordt meervoudig bronhouderschap genoemd. In grote lijnen zou de technische uitwerking van het beoogde meervoudig bronhouderschap er op neerkomen dat het bestuursorgaan dat het andere besluittype heeft genomen, tegelijk met het ter bekendmaking aan de LVBB aanleveren van dat besluit ook de wijzigingsinstructie voor het omgevingsplan moet aanleveren. De LVBB zou daarmee een nieuwe versie van de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan kunnen genereren. De betreffende gemeente zou vervolgens de nieuwe geconsolideerde regeling bij de LVBB moeten ophalen en in de eigen plansoftware in de eigen versie van het omgevingsplan importeren en verwerken.

Gebleken is dat de door de wetgever beoogde vorm van meervoudig bronhouderschap juridisch én technisch heel complex is. Ten eerste omdat iedere wijziging niet alleen een wijziging van tekst is, maar ook van locaties, annotaties en geografische informatieobjecten (en daarmee ook gevolgen kan hebben voor de juridische en technische opzet van het omgevingsplan) en ook gevolgen kan hebben voor de toepasbare regels waarmee het omgevingsplan in het Omgevingsloket bevraagd kan worden. Ten tweede omdat niet eenduidig is hoe wijzigingen uitgevoerd moeten worden. Voor het omgevingsplan geldt namelijk een overgangsfase waarin gemeenten het omgevingsplan stapsgewijs kunnen opbouwen. In die periode bestaat het omgevingsplan uit het omgevingsplan van rechtswege (met name bestaande uit de geldende bestemmingsplannen c.a. die in Ruimtelijkeplannen.nl zijn gepubliceerd en dan via de overbruggingsfunctie in DSO-LV getoond worden), het omgevingsplan van Rijkswege (oftewel de bruidsschatregels) en het omgevingsplan dat de gemeente zelf aan het opbouwen is. Bovendien zal het omgevingsplan naar verwachting vaak gewijzigd worden, zowel door wijzigingsbesluiten (van gemeenteraad maar ook van B&W) en voorbereidingsbesluiten van de gemeente zelf als door voorbereidingsbesluiten, reactieve interventies en projectbesluiten van bestuursorganen van andere bestuurslagen. Alleen al voor de wijzigingsbesluiten van de gemeente zelf geldt dat er zeer zorgvuldig geregisseerd moet worden wanneer welk besluit wordt genomen. Om deze redenen is de vorm van tweerichtingsverkeer met de LVBB die nodig is voor de door de wetgever beoogde vorm van meervoudig bronhouderschap, niet haalbaar gebleken.

Vanwege de complexiteit van het meervoudig bronhouderschap is bij de reactieve interventie het proces gesplitst: de provincie geeft de reactieve interventie en de gemeente zorgt voor de technische verwerking van de reactieve interventie in de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan. De provincie moet daarvoor in de reactieve interventie heel precies beschrijven welke onderdelen van het wijzigingsbesluit geen onderdeel uitmaken van het omgevingsplan en geeft de gemeente de opdracht om de reactieve interventie in het omgevingsplan te verwerken.

1. Artikel 16.21 Ow [↑](#footnote-ref-4)
2. Artikel 4.16 Ow [↑](#footnote-ref-5)
3. Artikel 5.52 lid 1 Ow [↑](#footnote-ref-6)