### Parallelle wijzigingsprocessen: omgaan met gelijktijdige wijzigingen

Bij sommige typen omgevingsdocument is het goed mogelijk dat er meerdere wijzigingsbesluiten tegelijkertijd worden voorbereid. Het kan dan voorkomen dat op dezelfde dag of heel kort na elkaar meerdere besluiten tot wijziging van hetzelfde omgevingsdocument worden genomen. Voorbeelden daarvan zijn:

1. De gemeenteraad stelt in één vergadering drie besluiten tot wijziging van het omgevingsplan vast.
2. De gemeenteraad neemt op donderdag een besluit tot wijziging van het omgevingsplan nadat B&W een dag eerder, op basis van hun gedelegeerde bevoegdheid, al een wijzigingsbesluit hadden genomen over datzelfde omgevingsplan.
3. Kort voordat een bestuursorgaan van de gemeente een besluit tot wijziging van het omgevingsplan heeft vastgesteld, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan op het beroep tegen een eerder wijzigingsbesluit en daarbij dat besluit gedeeltelijk vernietigd; de gevolgen van die uitspraak moeten verwerkt worden in de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan en de gemeente wil dat zo spoedig mogelijk doen.

Zoals in paragraaf 8.1 al is aangegeven moet bij de aanlevering van een wijzigingsbesluit aan de LVBB worden aangegeven wat de juridische uitgangssituatie voor dat wijzigingsbesluit is: de versie van de regeling (tekst en bijbehorende GIO’s) ten opzichte waarvan de wijzigingen worden aangebracht, de zogeheten ‘was’-versie. In het geval van voorbeeld 1 is de ‘was’-versie van het als eerste vastgestelde besluit de geldende geconsolideerde regeling. De ‘wordt’-versie voor dat besluit is de geldende geconsolideerde regeling + de wijzigingen die besluit 1 daarop heeft aangebracht, hier regelingversie A genoemd. Regelingversie A is vervolgens de ‘was’-versie voor het als tweede vastgestelde besluit. De ‘wordt’-versie voor dat besluit is regelingversie A + de wijzigingen die besluit 2 daarop heeft aangebracht, hier regelingversie B genoemd. Regelingversie B is de ‘was’-versie van het als derde vastgestelde besluit. De ‘wordt’-versie van dat besluit is regelingversie B + de wijzigingen die besluit 3 daarop heeft aangebracht, hier regelingversie C genoemd.

In de voorbereiding van ieder afzonderlijk besluit is in de plansoftware gewerkt in een bevroren versie van de regeling. Voordat het voorgestelde besluit ambtelijk aan het bestuursorgaan wordt aangeleverd, wordt die versie bijgewerkt met de wijzigingen die sinds het bevriezen door andere besluiten in de geldende regeling zijn aangebracht. Vaak zal op het moment van ambtelijke aanlevering van de voorgestelde wijzigingsbesluiten nog niet bekend zijn op welke datum en in welke volgorde besluiten worden genomen. En als dat inmiddels wel bekend is, is het nog mogelijk dat voorafgaand aan de raadsvergadering naar aanleiding van de commissievergadering wijzigingen in het voorgestelde besluit worden aangebracht, dat amendementen door de raad leiden tot extra (of juist minder, of andere) wijzigingen, dat het presidium wel besluiten 1 en 3 maar niet besluit 2 agendeert voor de geplande raadsvergadering of dat tussen aanlevering en het nemen van het besluit de situaties van de voorbeelden 2 en 3 zich voordoen.

Dit soort omstandigheden levert, zeker bij de wijzigingsmethode renvooi, geen problemen op als de wijzigingen niet over dezelfde locaties en regels gaan. Bijvoorbeeld wanneer besluit 1 een wijziging aanbrengt in artikel 5.21 over wonen, besluit 2 in artikel 7.67 over bomen kappen en besluit 3 in hoofdstuk 9 artikel 9.111 toevoegt over hemelwaterafvoer, ieder met eigen locaties. Samenloop en consolidatieproblemen ontstaan bijvoorbeeld als besluit 1 een wijziging aanbrengt in artikel 5.21 dat staat in hoofdstuk 5 en het als tweede vastgestelde besluit heel hoofdstuk 5 verplaatst en vernummert tot hoofdstuk 7. Echt ingewikkeld wordt het als besluit 1 de transformatie van een vuilstortplaats tot park mogelijk maakt, besluit 2 het mogelijk maakt om in datzelfde park speelvoorzieningen aan te leggen, tijdens de raadsvergadering het voorgestelde besluit 1 wordt aangehouden terwijl B&W inmiddels besluit 2 hebben genomen. Dergelijke effecten kunnen doorwerken in de ‘was’- en ‘wordt’-versies voor alle besluiten. De huidige versie van de STOP/TPOD-standaard en de implementatie daarvan in de voorzieningen en de bronhoudersoftware bieden geen mogelijkheden om ingewikkelde samenloopproblemen op te lossen. Dit kan er toe leiden dat een genomen besluit niet bekend gemaakt kan worden omdat het niet geconsolideerd kan worden.

Om samenloop en consolidatieproblemen zoveel mogelijk te voorkomen en waar ze zich toch voordoen op te lossen is bij iedere gemeente, iedere provincie, ieder waterschap en bij het Rijk een sterke en zorgvuldige regie nodig. Daarbij hoort in ieder geval een goede inhoudelijke afstemming tussen de besluiten. Dat kan bijvoorbeeld door verschillende besluiten die de voorbereidingsprocedure hebben doorlopen en waarvan de inhoudelijke en procedurele aspecten dat toelaten, te combineren tot één besluit, zeker wanneer ze over dezelfde regels en locaties gaan. Problemen kunnen ook, voor zover tevoren te voorzien, worden voorkomen door niet meerdere besluiten die over dezelfde regels en locaties gaan in dezelfde korte periode voor te leggen. Een andere mogelijkheid is het maken van strakke afspraken met de griffie over de volgorde van de agenda en het kort voor de vergadering aanleveren van aangepaste ‘was’- en ‘wordt’-versies die precies op die volgorde zijn afgestemd. Bij een goede invulling van de regierol wordt een situatie als in het voorbeeld van de transformatie van de vuilstort voorkomen: besluit 2 wordt dan pas aan B&W voorgelegd nadat de gemeenteraad besluit 1 heeft genomen. Het kan ook inhouden dat wordt ingegrepen als het presidium overweegt om niet het tweede besluit uit een zorgvuldig voorbereid treintje van drie besluiten te agenderen: als dat samenloop en consolidatieproblemen oplevert kan het dan beter zijn om besluit 3 nog niet te agenderen.

Taalfouten, fouten in verwijzingen en nummering in het besluit en het wijzigen van de voor het besluit aangegeven ‘was’- en ‘wordt’-versies in de juiste ‘was’- c.q. ‘wordt’-versie kunnen vaak praktisch worden opgelost met wat wel de ‘secretarie-oplossing’ wordt genoemd. Voorwaarde daarvoor is dat de evident met het besluit beoogde rechtsgevolgen door zo’n correctie niet veranderen. Met deze praktische aanpak is het mogelijk om bij het aanleveren ter besluitvorming de ‘was’- en ‘wordt’-versies te baseren op de dan geldende versie van de geconsolideerde regeling en in de periode tussen het nemen van het besluit en de aanlevering aan de LVBB voor de bekendmaking de ‘was’- en ‘wordt’-versies aan te passen op de andere besluiten die in dezelfde periode zijn genomen (en op eventuele andere wijzigingen in de geconsolideerde regeling die zich in de tussentijd hebben voorgedaan).

Wanneer niet wordt voldaan aan de voorwaarde dat door zo’n correctie de evident met het besluit beoogde rechtsgevolgen niet veranderen kan het probleem niet ambtelijk worden opgelost maar is er een nieuw besluit van het bestuursorgaan nodig. Dat kan betekenen dat het al genomen besluit niet bekend gemaakt kan worden omdat het niet geconsolideerd kan worden. Bij het nemen van een nieuw besluit kan eventueel gebruik gemaakt worden van artikel 16.24 lid 2 Ow waarmee kennelijke verschrijvingen kunnen worden hersteld zonder opnieuw toepassing te geven aan afdeling 3.4 Awb. Ook kan gebruik gemaakt worden van artikel 2.8 Ow waarmee de bevoegdheid om het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening te wijzigen om fouten te herstellen en in overeenstemming te brengen met de bedoelingen van de gemeenteraad, PS respectievelijk algemeen bestuur van het waterschap kan worden gedelegeerd aan B&W, GS respectievelijk het dagelijks bestuur.

Bij dit alles moet rekening gehouden worden met het feit dat bij de huidige implementatie in BHKV, LVBB en DSO-LV er slechts 1 besluit per dag kan worden aangeleverd, dat een volgend besluit pas kan worden aangeleverd nadat het vorige besluit bekend gemaakt is en dat er slechts 1 regelingversie en dus ook 1 besluit per dag in werking kan treden. Een uitwerking daarvan voor het in het begin van deze paragraaf beschreven voorbeeld 1, waarin de gemeenteraad in één vergadering drie besluiten tot wijziging van het omgevingsplan vaststelde, met toepassing van de wijzigingsmethode renvooi[[1]](#footnote-26) ziet er als volgt uit:

* + Gebeurtenisdag 1: De verantwoordelijke medewerker van het bevoegd gezag neemt eventuele laatste wijzigingen in de geldende regeling over in de ‘was’- en 'wordt’-versies die horen bij besluit 1. Uit een vergelijking van de ‘wordt’- met de ‘was’-versie van de regeling genereert de plansoftware (of een renvooiservice) het definitieve wijzigingsbesluit 1, waarin de wijzigingen met renvooimarkeringen zijn aangegeven. De medewerker valideert de volledige bestandenset van besluit 1, corrigeert eventuele fouten die uit de validatie zijn gebleken en levert de bestandenset van besluit 1 ter bekendmaking aan de LVBB aan.
  + Gebeurtenisdag 2 (dit is twee weken na de dag waarop de gemeenteraad de drie besluiten heeft vastgesteld en ten minste 1 dag na gebeurtenisdag 1): Besluit 1 wordt bekendgemaakt en de versie van de geconsolideerde regeling waarin besluit 1 is verwerkt wordt zichtbaar in de regelingenbank en in DSO-LV.
  + Gebeurtenisdag 3 (dit is ten minste 1 dag na gebeurtenisdag 2): De verantwoordelijke medewerker van het bevoegd gezag herhaalt de handelingen van gebeurtenisdag 1, nu met besluit 2. De 'wordt’-versie die hoort bij besluit 1 is nu de ‘was’-versie voor besluit 2. Dit kan vóór gebeurtenisdag 3 worden voorbereid, maar de bestandenset kan pas gevalideerd worden op de dag dat besluit 1 bekend is gemaakt.
  + Gebeurtenisdag 4 (dit is twee weken + 1 dag na de dag waarop de gemeenteraad de drie besluiten heeft vastgesteld en ten minste 1 dag na gebeurtenisdag 3): Besluit 2 wordt bekendgemaakt en de volgende versie van de geconsolideerde regeling, waarin nu ook besluit 2 is verwerkt, wordt zichtbaar in de regelingenbank en in DSO-LV.
  + Gebeurtenisdag 5 (dit is ten minste 1 dag na gebeurtenisdag 4): De verantwoordelijke medewerker van het bevoegd gezag herhaalt de handelingen van gebeurtenisdag 1, nu met besluit 3. De 'wordt’-versie die hoort bij besluit 2 is nu de ‘was’-versie voor besluit 3. Dit kan vóór gebeurtenisdag 5 worden voorbereid, maar de bestandenset kan pas gevalideerd worden op de dag dat besluit 2 bekend is gemaakt.
  + Gebeurtenisdag 6 (dit is twee weken + 2 dagen na de dag waarop de gemeenteraad de drie besluiten heeft vastgesteld en ten minste 1 dag na gebeurtenisdag 5): Besluit 3 wordt bekendgemaakt en de volgende versie van de geconsolideerde regeling, waarin nu ook besluit 3 is verwerkt, wordt zichtbaar in de regelingenbank en in DSO-LV.
  + Gebeurtenisdag 7 (dit is 4 weken na de dag van bekendmaking van besluit 1): Besluit 1 treedt in werking.
  + Gebeurtenisdag 8 (dit is 4 weken na de dag van bekendmaking van besluit 2, dus ten minste 1 dag na de inwerkingtreding van besluit 1): Besluit 2 treedt in werking.
  + Gebeurtenisdag 9 (dit is 4 weken na de dag van bekendmaking van besluit 3, dus ten minste 1 dag na de inwerkingtreding van besluit 2): Besluit 3 treedt in werking.

1. In de uitwerking worden 9 'gebeurtenisdagen‘ benoemd. Dit zijn niet steeds achtereenvolgende (werk)dagen, maar dagen waarop een handeling wordt uitgevoerd dan wel een gebeurtenis plaatsvindt. Bij de uitwerking zijn de wettelijke termijnen voor bekendmaking (2 weken na de dag waarop het omgevingsplan is vastgesteld, artikel 16.77b lid 1 Ow) en inwerkingtreding (4 weken na de bekendmaking, artikel 16.78 lid 1 Ow) aangehouden. Onder in de wet benoemde voorwaarden kan het bevoegd gezag voor een kortere dan wel langere termijn kiezen. Zie daarover uitgebreider de beschrijving van de procedure in hoofdstuk 10. [↑](#footnote-ref-26)