##### Toelichting op de norm

Inleiding en achtergrond

Als een OW-object behorend bij Regeling A kan verwijzen naar een OW-object in Regeling B, kan het gebeuren dat op een gegeven moment het OW-object in Regeling B wordt beëindigd omdat het niet meer van toepassing is. Bij de huidige stand van TPOD-standaard en implementatie in de DSO-keten kan naar een OW-object alleen dynamisch worden verwezen; er wordt verwezen naar de actuele versie en het is niet mogelijk om te verwijzen naar een specifieke versie van een OW-object. In Regeling A zou dan worden verwezen naar een niet meer bestaand OW-object. DSO-LV kan niet omgaan met verwijzingen naar niet meer bestaande OW-objecten, omdat er dan een dode link is en DSO-LV geen resultaat kan teruggeven. Daarom geldt de regel dat een OW-object niet mag worden beëindigd als ernaar wordt verwezen.

Het verwijzen naar OW-objecten in andere Regelingen levert technische en juridische problemen en risico’s op. De volgende voorbeelden illustreren dat:

* + De provincie verwijst in de omgevingsverordening naar de locatie van een Natura 2000-gebied dat het Rijk in een Regeling heeft aangewezen. Als het Rijk later de Regeling intrekt, kan het Rijk -op grond van de eerder genoemde regel- de Locatie van het Natura 2000-gebied niet beëindigen omdat er vanuit de omgevingsverordening naar wordt verwezen. De Locatie van het Natura 2000-gebied blijft, als enige onderdeel van de ingetrokken Regeling, in DSO-LV achter. Door het intrekken van de Regeling is de juridische grondslag voor die Locatie vervallen. De verwijzing vanuit de omgevingsverordening naar die Locatie verdwijnt niet automatisch. De provincie krijgt geen melding dat de Regeling van het Rijk waar die Locatie bij hoorde niet meer bestaat. Vanuit de omgevingsverordening wordt nog steeds naar die Locatie verwezen waarvan de juridische grondslag is vervallen.
  + In een omgevingsplan is voor het werkingsgebied van een artikel verwezen naar een Locatie in de omgevingsverordening. Als de provincie later die Locatie wijzigt, is daardoor ook het werkingsgebied van het artikel in het omgevingsplan gewijzigd, zonder dat de gemeente daarover een besluit heeft genomen. Voor die wijziging is niet de juiste procedure van ter inzage leggen van ontwerpbesluit en van definitief besluit gevolgd, met de bijbehorende mogelijkheden van zienswijzen en beroep. Bovendien bestaat er het risico dat de provincie de Locatie zo wijzigt dat deze de gemeentegrens overschrijdt. Door de verwijzing zou de Locatie in het omgevingsplan automatisch meewijzigen en zou de gemeente regels stellen in een gebied waar ze niet bevoegd is dat te doen.

Hoofdregel

Om de technische en juridische problemen en risico’s te voorkomen is de hoofdregel dat een OW-object alleen mag verwijzen naar een OW-object behorend bij een Regeling van hetzelfde bevoegd gezag. Het is dus wel toegestaan dat OW-objecten in de omgevingsvisie van provincie A verwijzen naar OW-objecten in de omgevingsverordening van diezelfde provincie, maar het is niet toegestaan dat OW-objecten in een waterschapsverordening verwijzen naar OW-objecten in een omgevingsverordening. Uitgangspunt bij het wel toestaan van verwijzingen naar een OW-object in een Regeling van hetzelfde bevoegd gezag is dat het bevoegd gezag zich bewust zal zijn van dergelijke verwijzingen. Het kan dan zelf maatregelen treffen om de hiervoor genoemde technische en juridische onwenselijke situatie te voorkomen. Als het bevoegd gezag dat nog niet heeft gedaan voorafgaand aan de aanlevering van de beëindiging van een object, krijgt het zelf de melding van het stelsel dat het beëindigen van het OW-object niet mogelijk is omdat er (vanuit een andere Regeling) naar dat object wordt verwezen.

Specifieke regels

Op de regel dat OW-objecten alleen mogen verwijzen naar OW-objecten die horen bij een andere Regeling als dat een Regeling van hetzelfde bevoegd gezag is, geldt een aantal uitzonderingen. Voor die uitzonderingen gelden specifieke regels.

De eerste uitzondering betreft tijdelijk regelingdelen. Het tijdelijk regelingdeel moet zoveel als maar mogelijk is autonoom zijn. Dat maakt het mogelijk dat bij het intrekken van een tijdelijk regelingdeel automatisch alle OW-objecten behorend bij dat tijdelijk regelingdeel worden beëindigd. Daarom mag een OW-object behorend bij een tijdelijk regelingdeel alleen verwijzen naar een OW-object in hetzelfde tijdelijk regelingdeel en mag omgekeerd een OW-object behorend bij een andere Regeling niet verwijzen naar OW-objecten in een tijdelijk regelingdeel. Bij voorbeeld: Een Juridische regel in een tijdelijk regelingdeel met voorbeschermingsregels bij het omgevingsplan van de gemeente A mag wel verwijzen naar een Locatie behorend bij datzelfde tijdelijk regelingdeel en niet naar een Locatie behorend bij de hoofdregeling van het omgevingsplan van de gemeente A. De Juridische regel in dat tijdelijk regelingdeel mag ook niet verwijzen naar een Locatie behorend bij de omgevingsverordening van de provincie die het voorbereidingsbesluit heeft genomen dat het tijdelijk regelingdeel instelt. Op de regel dat een OW-object behorend bij een tijdelijk regelingdeel alleen mag verwijzen naar een OW-object in hetzelfde tijdelijk regelingdeel geldt weer een uitzondering voor de *bovenliggendeActiviteit*-relatie van de tophaak-Activiteit van het tijdelijk regelingdeel. Daarvoor geldt de specifieke regel voor die relatie van paragraaf 7.11.4.4. Die specifieke regel komt erop neer dat de *bovenliggendeActiviteit* moet verwijzen naar de tophaak-Activiteit van de hoofdregeling waaraan het tijdelijk regelingdeel is gekoppeld. Zie hiervoor ook de toelichting op die regel in paragraaf 7.11.5.3. De uitzonderingen betreffende het tijdelijk regelingdeel gelden voor de tijdelijk regelingdelen die door voorbereidingsbesluit, reactieve interventie dan wel projectbesluit worden ingesteld. Voor alle duidelijkheid: deze uitzonderingen gelden niet voor de RegelingVrijetekst die het vrijetekstgedeelte van het projectbesluit bevat.

De tweede uitzondering betreft de relatie *bovenliggendeActiviteit* van het OW-object Activiteit behorend bij andere Regelingen dan tijdelijk regelingdelen. Voor deze relatie gelden de specifieke regels van paragraaf 7.11.4.3. Die komen er voor omgevingsverordening, waterschapsverordening en omgevingsplan op neer dat de relatie *bovenliggendeActiviteit* van de tophaak-Activiteit moet verwijzen naar de ‘Activiteit gereguleerd in de omgevingsverordening/de waterschapsverordening/het omgevingsplan’. De relatie *bovenliggendeActiviteit* van alle andere Activiteiten in omgevingsverordening, waterschapsverordening en omgevingsplan mag alleen verwijzen naar een Activiteit die hoort bij dezelfde Regeling. Voor AMvB en ministeriële regeling gelden eigen regels.

Aandachtspunten bij verwijzen naar OW-objecten in Regeling van hetzelfde bevoegd gezag

Er zijn gevallen waarin het de bedoeling van het bevoegd gezag is dat Regeling B mee wijzigt met wijzigingen van de eigen Regeling A. Een voorbeeld is dat in een omgevingsverordening de begrenzing van grondwaterbeschermingsgebieden wordt vastgesteld en omgevingsvisie en waterprogramma die begrenzing volgen. Toekomstige wijzigingen kunnen dan in Regeling B juridisch worden geborgd door de formulering daarop af te stemmen.

Ter voorkoming van wijzigingen met ongewenst juridisch effect wordt geadviseerd om, als er wordt verwezen naar een OW-object in een andere Regeling van hetzelfde bevoegd gezag, van de ‘harde’ Regeling naar de ‘zachte’ Regeling te verwijzen. Dus wel een verwijzing vanuit de gemeentelijke omgevingsvisie naar een OW-object in het omgevingsplan, maar niet vanuit het omgevingsplan verwijzen naar een OW-object in de omgevingsvisie.

Maak bij voorkeur geen verwijzing vanuit een Regeling naar een OW-object in een andere Regeling die mogelijk in de toekomst wordt ingetrokken of waarvan in de toekomst de vindbaarheid wordt beperkt omdat die Regeling dan materieel uitgewerkt is. Een voorbeeld van dat laatste is een Locatie die in een projectbesluit van het waterschap wordt ingesteld. Het waterschap kan er in de toekomst voor kiezen om het resultaat van het project dat door dat projectbesluit mogelijk is gemaakt, te borgen in de waterschapsverordening. Als het project volledig is gerealiseerd, is het projectbesluit materieel uitgewerkt. Het is dan niet langer zinvol om het vrijetekstgedeelte van het projectbesluit nog in de regelingenbank op overheid.nl en in DSO-LV in het overzicht van actuele instrumenten te zien. Een volgende versie van de STOP/TPOD-standaard gaat het mogelijk maken om de vindbaarheid van het vrijetekstgedeelte van het projectbesluit te beperken. Het is dan niet wenselijk als vanuit de waterschapsverordening is verwezen naar een Locatie in het projectbesluit.

**Tijdelijke maatregel**

Het beperken van de mogelijkheid om te verwijzen naar OW-objecten in andere Regelingen is een tijdelijke maatregel. De bedoeling is dat dat in de toekomst wel kan. Daarvoor is het nodig dat de TPOD-standaard het mogelijk maakt om naar een specifieke versie van een OW-object te verwijzen, en/of dat DSO-LV kan omgaan met verwijzingen naar niet meer bestaande OW-objecten.

**Workaround**

Zolang deze regel geldt kan een bevoegd gezag wel gebruik maken van een OW-object in een Regeling van een ander bevoegd gezag, maar dan door dat object te kopiëren en zelf in de eigen regeling op te nemen. Dat is de methode die is beschreven in paragraaf 7.20.1.