##### 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 er naar 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 7.6.4.4. Die specifieke regel komt er op neer dat de *bovenliggendeActiviteit* moet verwijzen naar de tophaak-Activiteit van de hoofdregeling waaraan het tijdelijk regelingdeel is gekoppeld. 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 7.6.4.3. 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 7.13.1.

Er kan worden verwezen naar een GIO of OW-object behorend bij een omgevingsdocument van het eigen bevoegd gezag, maar er kan ook worden verwezen naar een GIO of OW-object behorend bij een omgevingsdocument van een ander bevoegd gezag.

Er kan op twee manieren worden verwezen:

* + statisch: er wordt verwezen naar één bepaalde versie van het GIO;
  + dynamisch: er wordt verwezen naar de actuele versie van het GIO.

Naar een OW-object kan alleen dynamisch worden verwezen.

*Technisch* is het in de aanlevering mogelijk om in omgevingsdocument B te verwijzen naar (de identificatie van) een GIO of OW-object in omgevingsdocument A. Bij de aanlevering van het besluit over omgevingsdocument B wordt het GIO of het OW-object niet meegeleverd in de bestandenset behorend bij dat besluit, maar door de verwijzing wordt het juridisch wel onderdeel van het besluit.

*Juridisch* zijn er kanttekeningen te plaatsen bij deze methode. In het geval dat in omgevingsdocument B statisch wordt verwezen naar een GIO in omgevingsdocument A, verandert omgevingsdocument B niet wanneer het GIO in omgevingsdocument A wordt gewijzigd; er wordt immers verwezen naar een specifieke, eerdere versie van dat GIO. Maar let goed op dat er naar een OW-object alleen dynamisch kan worden verwezen en dat er vaak verwevenheid zal zijn tussen GIO en OW-object; statisch verwijzen zal dan vaak niet mogelijk zijn. Als in omgevingsdocument B dynamisch wordt verwezen naar een GIO in omgevingsdocument A of wordt verwezen naar een OW-object in omgevingsdocument A, wordt bij een wijziging van dat GIO of OW-object in omgevingsdocument A ook omgevingsdocument B gewijzigd. Dat verwijst immers naar de actuele versie van dat GIO of OW-object, dat nu gewijzigd is. De wijziging van omgevingsdocument B vindt dan plaats zonder dat het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor omgevingsdocument B daarover een besluit heeft genomen. Dat is uiteraard niet de bedoeling. Dat geldt des te meer wanneer op deze manier onbedoeld een GIO of OW-object in een omgevingsplan is gewijzigd zonder dat de gemeente daarover een besluit heeft genomen. Dan is voor die wijziging niet de juiste procedure van ter inzage leggen van ontwerpbesluit en van definitief besluit gevolgd, met de bijbehorende mogelijkheden van zienswijzen en beroep. Als de wijziging van omgevingsdocument A er uit zou bestaan dat het betreffende GIO of OW-object zou worden verwijderd, zou er in omgevingsdocument B een verwijzing zijn naar een GIO of OW-object dat niet meer bestaat; technisch bekeken zou er dan een dode link zijn, juridisch gezien heeft een onderdeel van omgevingsdocument B geen werkingsgebied meer.

Er zijn gevallen waarin het de bedoeling is dat omgevingsdocument B mee wijzigt met wijzigingen van omgevingsdocument 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 omgevingsdocument B juridisch worden geborgd door de formulering daarop af te stemmen.

Als in een omgevingsdocument wordt verwezen naar een GIO of OW-object in een ander omgevingsdocument van hetzelfde bevoegd gezag, bijvoorbeeld vanuit een omgevingsvisie naar een omgevingsverordening, ligt het beheer in eigen hand van dat bevoegd gezag en is de kans op onbedoelde wijzigingen kleiner. Wanneer echter wordt verwezen naar een GIO of OW-object in een omgevingsdocument van een ander bevoegd gezag, bijvoorbeeld een verwijzing in een omgevingsplan naar de omgevingsverordening van de provincie, is het beheer niet in eigen hand en is de kans op problemen uiteraard veel groter.

Geadviseerd wordt alleen te verwijzen naar GIO’s en/of OW-objecten in een ander omgevingsdocument als dat juridisch verantwoord is.

**Waarschuwing mogelijke toekomstige wijziging standaard**

In de huidige implementatie weet de DSO-keten niet bij welke regeling, oftewel bij welk specifieke omgevingsdocument, een OW-object hoort. Dit heeft een aantal ongewenste gevolgen. Het eerste gevolg is dat ieder bevoegd gezag ieder OW-object kan wijzigen en verwijderen, ook als dat OW-object is geïntroduceerd door een ander bevoegd gezag. Het tweede gevolg is dat als een omgevingsdocument wordt ingetrokken, DSO-LV niet weet welke OW-objecten erbij horen en daardoor niet kan controleren of alle OW-objecten die bij dat omgevingsdocument horen zijn ingetrokken of beëindigd, waardoor er in DSO-LV ‘verweesde’ OW-objecten kunnen voorkomen: objecten die niet meer bij een omgevingsdocument horen. Bovendien zijn er nu validatieregels waarvan het doel is om te voorkomen dat een OW-object verwijst naar een OW-object dat niet meer bestaat, dus om dode links te voorkomen. Deze validatieregels komen er op neer dat een OW-object waarnaar door een ander OW-object wordt verwezen, niet mag worden beëindigd.

Om de ongewenste gevolgen in de toekomst te voorkomen, is een wijziging van de TPOD-standaard in voorbereiding. Als uitwerking daarvan zal in de DSO-keten worden vastgelegd bij welke regeling het OW-object hoort. In de TPOD-standaard zullen regels worden gesteld omtrent OW-objecten en het wijzigen daarvan. Onderdeel daarvan zal zijn dat het alleen is toegestaan om bij het verwijzen naar OW-objecten in een ander omgevingsdocument te verwijzen naar OW-objecten in een ander omgevingsdocument van hetzelfde bevoegd gezag. Deze regels zullen worden vertaald in validatieregels.

Geadviseerd wordt om nu al op deze wijziging te anticiperen door -als er al wordt verwezen- alleen te verwijzen naar GIO’s en/of OW-objecten in een ander omgevingsdocument van hetzelfde bevoegd gezag.