



Handreiking Toepasbare Regels



Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

Augustus 2019

Inhoud

1.	Omgevingswet.....	3
1.1.	Aanleiding.....	3
1.2.	Verbeterdoelen.....	3
2.	Toepasbare regels	5
2.1.	Wat zijn toepasbare regels?.....	5
2.2.	Mogelijke input	7
2.3.	Mogelijke output	8
3.	Procesinrichting.....	10
3.1.	Samenhang met omgevingsplan.....	10
3.2.	Stappenplan	12
	Bijlage 1 Oefening <i>Wie ben ik?</i>	20

Deze handreiking beschrijft de mogelijkheden bij het gebruik van toepasbare regels. Het eerste hoofdstuk gaat over de aanleiding en verbeterdoelen van de nieuwe Omgevingswet en over hoe het Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke Voorzieningen (DSO-LV) daaraan bijdraagt. Hoofdstuk twee behandelt de kern van toepasbare regels en welke elementen als mogelijke input en output gebruikt kunnen worden. Tot slot worden in hoofdstuk drie alle processtappen uitgewerkt over hoe een gemeente van juridische regels tot toepasbare regels kan komen.

Omdat het programma, het DSO-LV en het vakgebied van toepasbare regels onder de Omgevingswet nog volop in ontwikkeling zijn, zal dit document steeds aangevuld worden met de nieuwste inzichten.

1. Omgevingswet

Onze leefomgeving bestaat uit een natuurlijke omgeving zoals lucht, water, bodem en natuur en uit een gebouwde omgeving zoals bouwwerken, infrastructuur, watersystemen en cultureel erfgoed. Burgers, bedrijven en de overheid voeren activiteiten uit die invloed hebben op de leefomgeving. De activiteit van de één verandert de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de leefomgeving voor een ander. De overheid zoekt steeds naar balans in dit spanningsveld; als we alles beschermen, blijven veel maatschappelijke vraagstukken onopgelost. Als we alles volbouwen, krijgen we een onleefbaar land.

1.1. Aanleiding

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Daardoor zijn er vaak problemen met de afstemming en coördinatie tussen de burger en de overheid, tussen de verschillende overheden en zelfs tussen afdelingen. Bovendien kunnen burgers en ondernemers niet goed vinden welke regels er gelden. Het huidige omgevingsrecht is dus te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Daarnaast houdt het huidige recht onvoldoende rekening met regionale verschillen en behoefte aan maatwerk.

De nieuwe Omgevingswet bundelt het omgevingsrecht in één wet. Daardoor kunnen we meer integraal beleid maken, en wordt het omgevingsrecht veel makkelijker te begrijpen en te gebruiken. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden sneller. Naar schatting worden 50.000 bestemmingsplannen en verordeningen zo'n 400 omgevingsplannen. Dankzij deze bundeling worden kosten bespaard, onderzoekslasten beperkt en kunnen plannen, besluiten en onderzoeken beter digitaal worden vastgesteld en beschikbaar gemaakt.

1.2. Verbeterdoelen

De vernieuwing van het omgevingsrecht heeft vier verbeterdoelen. Met deze verbeterdoelen kunnen we maatschappelijke problemen beter oplossen. De verbeterdoelen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht zijn:

- a) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- b) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- c) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- d) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.



De Omgevingswet stelt de initiatiefnemer – de burger of ondernemer die iets wil met de leefomgeving - centraal en brengt via de verbeterdoelen de dienstverlening naar een hoger niveau. De al gebouwde functionaliteiten van het DSO-LV leveren hieraan een grote bijdrage. Nu de techniek bijna is opgeleverd, kunnen betrokken overheidsinstanties technisch aansluiten op het DSO-LV en gebruikmaken van de functionaliteiten. Om in de geest van de wet te kunnen werken, moeten gemeenten - zowel juridisch als technisch - anders leren werken.

De reikwijdte van de wetgeving van de Omgevingswet is groter dan enkel het omgevingsloket. Het raakt ook de decentrale processen van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat vereist regels die goed uitvoerbaar zijn door de hele keten. Ze moeten ook aansluiten bij de belevingswereld en behoeften van alle gebruikers, ook die aan de kant van de overheid. Als we bepaalde informatie niet aan de initiatiefnemer uitvragen, omdat we vinden dat deze al zoveel vragen moet beantwoorden, heeft dat invloed verderop in het proces. Als er bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving of de integrale informatievoorziening van een overheidsorganisatie gegevens nodig zijn die niet zijn verkregen in het aanvraagproces, dan zullen medewerkers van verschillende afdelingen er extra werk aan hebben of nader onderzoek moeten laten instellen.

2. Toepasbare regels

2.1. Wat zijn toepasbare regels?

Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van juridische regels voor zowel de gebruiker als voor de software. Het beantwoorden van toepasbare regels lijkt op het spel *Wie is het?* Daarbij komt u aan de hand van een aantal vragen – Draagt hij een bril? Heeft ze blond haar? - tot een uitkomst. Zo werkt het ook bij toepasbare regels. De overheid kan met toepasbare regels antwoord geven op vragen over juridische regels van een initiatiefnemer (dit kunnen inwoners of ondernemers zijn, maar ook een bevoegd gezag). Vragen als: Moet ik een vergunning aanvragen als ik een boom ga kappen? Welke informatie moet ik aanleveren als ik een vergunning wil vragen? Welke maatregelen moet ik treffen? Om de juiste en relevante informatie aan de initiatiefnemer te vragen, wordt gebruikgemaakt van toepasbare regels. Toepasbare regels zijn dus begrijpelijke vertalingen van juridische regels gebaseerd op logica. Binnen het Omgevingsloket van DSO-LV worden toepasbare regels gebruikt voor de vergunningscheck, het aanvraagformulier en de maatregelen.

Oorsprong

De logica is de wetenschap die het correct redeneren bestudeert en ouder is dan de informatica. Al in de klassieke oudheid trachtte men een taal te ontwikkelen om informatie eenduidig vast te leggen. Men wilde bovendien het combineren en vergelijken van die informatie, dus het redeneren, kunnen uitdrukken volgens vaste regels. Een bewering, die of waar of onwaar moet zijn, noemen we een propositie. Propositionen vormen de basis van de logica en kunnen gecombineerd worden middels het gebruik van EN, OF, NIET, ALS...DAN en/of DAN-EN-SLECHTS-DAN-ALS. In een beslistabel of vragenboom beschrijven we alle mogelijke waarden van de proposities.

Het begrip toepasbare regels is geïntroduceerd door het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Buiten het programma wordt er ook wel gesproken over beslisregels of bedrijfsregels (business rules).

Met toepasbare regels kunt u de logica van een beslissing uitdrukken. Een initiatiefnemer komt aan de hand van een vraag-en-antwoord-spel tot de conclusie of hij voor zijn initiatief wel of geen vergunningaanvragen of meldingen moet indienen. Hij begint met de eerste vraag en op basis van het antwoord wordt hij naar de juiste volgende vraag geleid. Op deze manier hoeft hij alleen de voor hem relevante vragen te beantwoorden; alle niet-relevante vragen worden automatisch overgeslagen.

Bij de vergunningscheck zorgen toepasbare regels ervoor dat de initiatiefnemer aan de hand van slimme vragen een conclusie krijgt. Bij het aanvraagformulier zorgen toepasbare regels ervoor dat hij een aanvraag op maat krijgt en dat hij de aanvraag volledig invult. En bij maatregelen zorgen toepasbare regels ervoor dat de initiatiefnemer alleen die maatregelen te zien krijgt die voor hem gelden. Deze versie van de handreiking besteedt nog maar beperkt aandacht aan maatregelen.

Het uitwerken van toepasbare regels kan op verschillende manieren; via **pseudocode**, een **vragenboom** of een **beslistabel**. Alle manieren komen hieronder aan bod, ze gebruiken allemaal dezelfde elementen. Het één is niet beter dan het ander, het is een kwestie van persoonlijke voorkeur. Bij de VNG gebruiken we voornamelijk de beslistabel, omdat Excel zich er gemakkelijk voor leent en omdat het lijkt op de beslistabel die gebruikt wordt in de toepasbare-regel-software. Onderstaande uitwerkingen laten dezelfde toepasbare regels zien op de drie verschillende manieren.

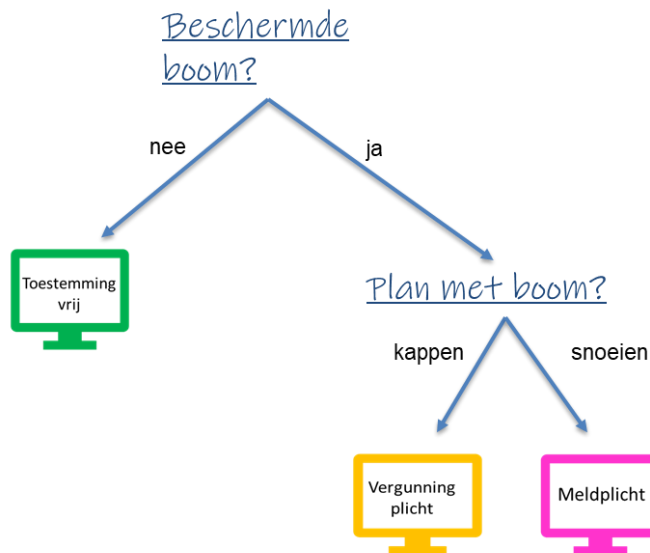
Pseudocode

ALS het om een beschermd boom gaat
 EN je wilt de boom gaan kappen
 DAN geldt er een vergunningplicht

ALS het om een beschermd boom gaat
 EN je wilt de boom gaan snoeien
 DAN geldt er een meldplicht

ALS het niet om een beschermd boom gaat
 DAN ben je toestemmingsvrij

Vragenboom



Beslistabel

Vragen	Antwoorden		
Gaat het om een beschermd boom?	ja	snoeien	nee
Wat wilt u gaan doen met de boom?	kappen	snoeien	-
Conclusie	vergunningplicht	meldplicht	toestemmingsvrij

2.2. Mogelijke input

Toepasbare regels bestaan uit verschillende elementen die hier worden toegelicht:

- Feiten
- Vraagtypes
- Toelichtingen
- Bronnen
- Beslisregels

Het bevoegd gezag heeft feiten nodig om de situatie van de initiatiefnemer digitaal te kunnen beoordelen. De **feiten** worden via vragen achterhaald en moeten inhoudelijk goed, eenduidig en begrijpelijk geformuleerd zijn. Voor elke vraag maakt u een keus voor een vraagtype, mogelijke antwoordcategorieën en de bron aan wie de vragen worden voorgelegd, zoals hieronder is toegelicht.

Binnen de toepasbare regels kunnen verschillende **vraagtypes** gebruikt worden:

- Gesloten vragen met ja of nee als antwoord
- Vragen met een keuzelijst met één antwoordmogelijkheid
- Vragen met een keuzelijst met meerdere antwoordmogelijkheden
- Vragen met een getal als antwoord
- Vragen met een datum als antwoord
- Vragen met tekst als antwoord
- Vragen met een bijlage als antwoord

Voor het vraag-en-antwoord-spel bij de vergunningscheck heeft een bijlage of een tekstveld geen toegevoegde waarde. Op basis van deze antwoorden is het immers niet mogelijk om geautomatiseerd een conclusie af te leiden. Terwijl een bijlage of tekstveld bij het aanvraagformulier juist extra relevante informatie kan bieden die niet in vooraf bedachte antwoordmogelijkheden te vangen is. Over het algemeen kunt u stellen dat alleen vragen met vaste antwoordcategorieën gebruikt kunnen worden om een conclusie af te leiden in de vergunningscheck en voor een aanvraagformulier alle vragen gebruikt kunnen worden.

Bij elk vraagtype kunt u als bevoegd gezag een **toelichting** geven in de vorm van een korte of lange tekst, een afbeelding of een mediabestand. Als het lastig is om een begrip in de vraag kort en bondig te beschrijven, kan de toelichting daarbij helpen. Denk bijvoorbeeld aan afbeeldingen of filmpjes om uit te leggen hoe u de afstand tussen de bovenkant van de dakkapel en de nok van het dak meet.

Een vraag kan via verschillende **bronnen** beantwoord worden:

- Met een vraag aan de initiatiefnemer
- Met een registerbevraging¹
- Met een vaste waarde
- Met een werkingsgebied (het gebied waarin de regel van toepassing is)

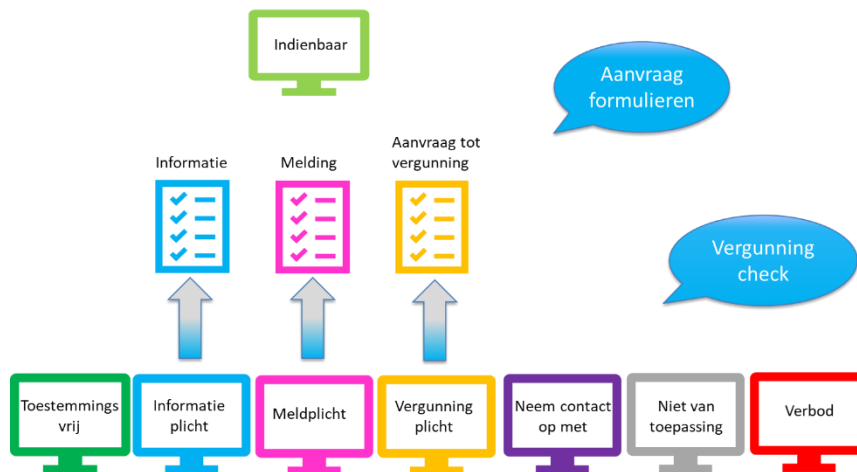
¹ Registerbevraging is geen onderdeel van het basisoniveau van DSO

Beslisregels leiden op basis van de antwoordcombinaties uiteindelijk naar een uitkomst. Elke beslisregel is uniek. Alle cellen van een beslisregel moeten een waarde (= antwoord) hebben. Als de vraag niet relevant is, dan wordt die vraag overgeslagen in het omgevingsloket. Voor de vergunningscheck en indieningsvereisten gelden andere uitkomsten.

2.3. Mogelijke output

Voor de vergunningscheck zijn er zeven mogelijke **uitkomsten** die in de figuur hieronder zijn weergegeven. Deze zijn vastgelegd in de standaard voor toepasbare regels STTR. Er bestaat geen limiet op het aantal uitkomsten of beslisregels in een vragenboom of beslistabel. Voor het aanvraagformulier bestaat maar één uitkomst en dat is 'indienbaar', om aan te geven of de aanvraag ingediend kan worden. Dat is meteen de enige geldige uitkomst, andere uitkomsten worden niet gemodelleerd. Het kan voorkomen dat niet alle vragen in alle situaties relevant zijn. In dat geval leiden meerdere beslisregels tot dezelfde uitkomst. Bij het aanvraagformulier hoort ook een algemene set vragen rondom NAW-gegevens en projectgegevens. Deze worden door het DSO-LV standaard in ieder aanvraagformulier klaargezet en uitgevraagd aan de initiatiefnemer.

De figuur hieronder toont onderaan de zeven mogelijke uitkomsten (conclusies) van vergunningschecks. Drie van de zeven uitkomsten betekenen dat een formulier moet worden ingevuld. Bij de uitkomst 'Informatieplicht' dient de initiatiefnemer via een formulier informatie over zijn initiatief in te dienen. Bij de uitkomst 'Meldingplicht' dient de initiatiefnemer via een formulier een melding in te dienen. Bij de uitkomst 'Vergunningplicht' dient de initiatiefnemer via een formulier een aanvraag tot vergunning in te dienen. Ieder formulier moet zodanig ingevuld worden door de initiatiefnemer dat het ingevulde formulier 'Indienbaar' wordt.



De uitkomsten van de **vergunningscheck** is een optelsom van alle mogelijke conclusies van de verschillende bestuurslagen. Het bevoegd gezag mag zelf bepalen welke conclusies ze wil gebruiken. Bij elke conclusie kan een toelichting gegeven worden, bijvoorbeeld "let op dat u aan de voorschriften en maatregelen voldoet". **Toestemmingsvrij** wil zeggen dat de initiatiefnemer op basis van de gegeven antwoorden in de vergunningscheck geen informatie-, meld- of vergunningplicht heeft. Wanneer het bevoegd gezag op de hoogte gebracht wil worden, maar een

meldplicht te zwaar is, kan het een **informatieplicht** instellen. Wanneer de gevolgen van de activiteit onomkeerbaar zijn maar een vergunningplicht te zwaar is, kan het bevoegd gezag een **meldplicht** instellen.

Vergunningplicht wil zeggen dat het bevoegd gezag op basis van de gegeven antwoorden niet kan aangeven of de activiteit op die locatie toestemmingsvrij is of dat er een verbod geldt. In die situatie moet iemand een vergunning aanvragen. Na de beoordeling van de vergunningsaanvraag door het bevoegd gezag zal blijken of degene alsnog zijn voorgenomen activiteit mag gaan uitvoeren met inachtneming van de geldende voorschriften of maatregelen.

De conclusie '**Neem contact op met**' kan gebruikt worden als de regels niet tot een eenduidige conclusie kunnen leiden. De conclusie kan al meteen bij de eerste vraag getoond worden of juist in een uitzonderingssituatie ergens ver in de vragenboom. Door deze conclusie is het mogelijk om alle activiteiten in toepasbare regels te verwerken. Hiermee leidt u de initiatiefnemer altijd naar de juiste weg.

De conclusie '**Niet van toepassing**' gebruikt u om situaties te herkennen die buiten scope van de regels van de desbetreffende overheidsorganisatie of activiteit vallen en waar vaak verwarring over is. Hierdoor bestaat het risico dat de initiatiefnemer ten onrechte een vergunning aanvraagt. Bijvoorbeeld als een burger een besluit van de gemeente heeft ontvangen dat hij zijn boom moet (laten) kappen. Dan hoeft hij daarvoor niet zelf een vergunning voor aan te vragen, het besluit is immers al geweest. Het advies is om voorzichtig om te gaan met de conclusies 'Niet van toepassing'. U kunt immers met de beste bedoelingen hier heel veel niet-relevante situaties naar binnen halen. U zou ook als bevoegd gezag de brief met daarin het besluit kunnen verduidelijken.

Als een situatie eenvoudigweg **verboden** is, dan kan deze conclusie getoond worden. Bijvoorbeeld als iemand geen eigenaar is van de grond waar de boom op staat, is het verboden om de boom te kappen of snoeien.

Mocht de conclusie meldplicht, informatieplicht of vergunningplicht zijn, dan moet de aanvrager een overeenkomstig aanvraagformulier indienen. Vanuit de vergunningscheck kan de aanvrager doorklikken naar het aanvraagformulier. Als het bevoegd gezag ervoor gezorgd heeft dat de gegeven antwoorden in de vergunningscheck **hergebruikt** kunnen worden op het aanvraagformulier, dan hoeft de aanvrager alleen nog de extra vragen in te vullen en eventuele bijlages toe te voegen.

Bedrijven die op voorhand al weten dat ze een melding moeten maken of een vergunning moeten aanvragen kunnen de vergunningscheck overslaan en meteen een aanvraag indienen.

Behalve op de vragen aan de initiatiefnemer kunnen er **toelichtingen** gegeven worden op de uitkomsten van de vergunningscheck. Bijvoorbeeld als er sprake is van een toestemmingsvrije situatie, dan kan er via de toelichting aangegeven worden dat er wel maatwerkvoorschriften gelden. Ook als de uitkomst 'neem contact op met' is, kan het nuttig zijn om in de toelichting op te nemen met wie de initiatiefnemer bijvoorbeeld kan bellen, op welk moment en welke informatie de initiatiefnemer paraat moet hebben als hij contact opneemt.

3. Procesinrichting

Voor de Omgevingswet worden twee ketenprocessen onderscheiden:

- De keten 'Van plan tot publicatie' waarin bestuursorganen hun omgevingswetdocumenten, zoals omgevingsplannen, opstellen en publiceren alsook hun toepasbare regels ontwerpen en publiceren.
- De keten 'Van idee tot afhandeling' waarin de initiatiefnemer onderzoekt welke regels op zijn initiatief van toepassing zijn, een vergunningscheck kan uitvoeren om vervolgens, indien nodig, een vergunningaanvraag of melding in te dienen.

In dit hoofdstuk focussen we ons op de keten 'Van plan tot publicatie'. Paragraaf 3.1 gaat over de samenhang tussen het omgevingsplan en toepasbare regels en hoe deze onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. In de tweede paragraaf wordt een uitgebreid stappenplan toegelicht om van juridische regels tot gepubliceerde toepasbare regels te komen.

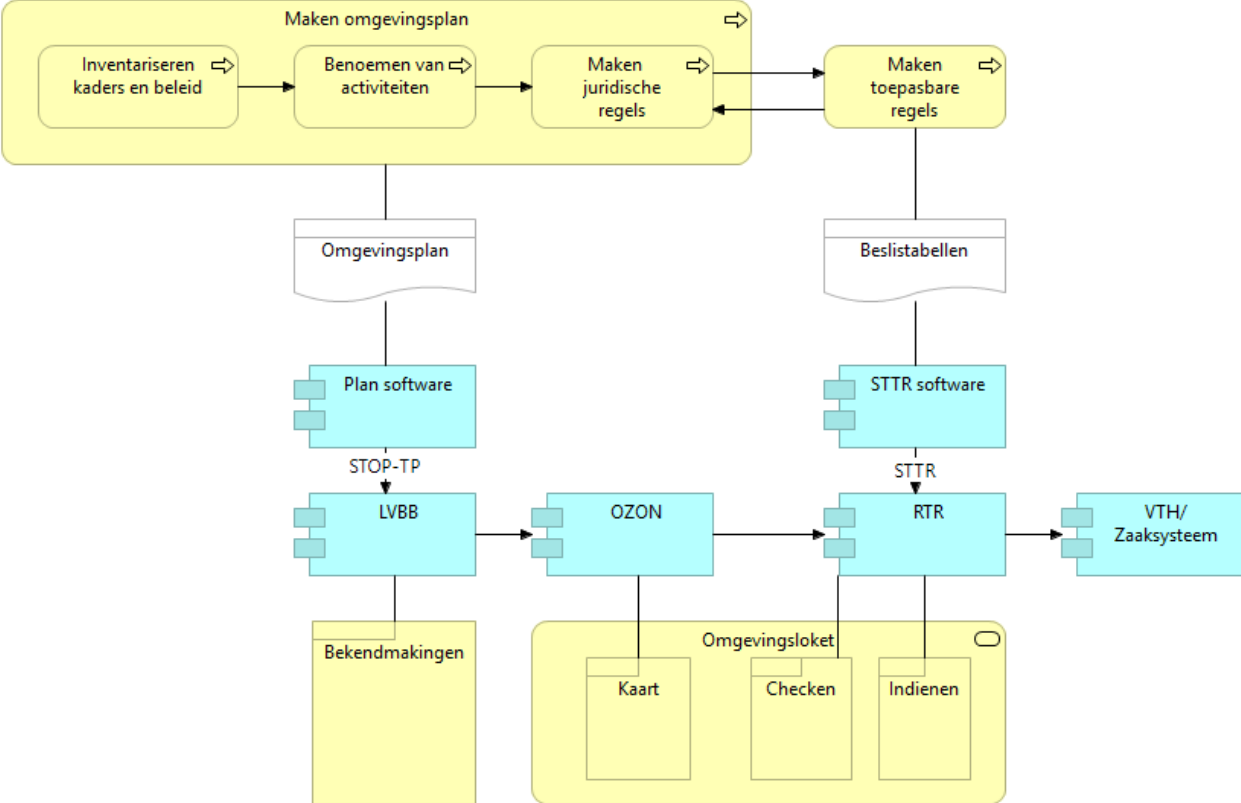
3.1. Samenhang met omgevingsplan

Gemeenten leggen hun juridische regels voor de fysieke leefomgeving vast in een omgevingsplan. Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt heeft iedere gemeente een omgevingsplan van rechtswege dat bestaat uit de dan geldende bestemmingsplannen, de Bruidsschat en een aantal andere gemeentelijke plannen en verordeningen. De Bruidsschat bevat rijksregelgeving die met de invoering van de Omgevingswet gedecentraliseerd wordt, onder andere naar gemeenten. Het is aan gemeenten om dit omgevingsplan van rechtswege te gaan vervangen door een omgevingsplan 'nieuwe stijl' dat past bij de 'geest' van de Omgevingswet. Deze transitie zal veelal een lange periode beslaan. Gemeenten dienen uiterlijk begin 2029 een volledig omgevingsplan nieuwe stijl te hebben. Dat omgevingsplan zal ook een deel van de plaatselijke verordeningen vervangen, maar niet allemaal.

Het maken van de toepasbare regels gebeurt tegelijkertijd met het maken van de juridische regels. De juridische regels vormen samen het omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt middels de STOP-standaard gepubliceerd in de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) en is vervolgens via de viewer van het Omgevingsloket te raadplegen. Toepasbare regels worden in de software omgezet naar XML-code die voldoet aan de standaard toepasbare regels (STTR).

De activiteiten uit het omgevingsplan moeten al in het DSO-LV (in de onderdelen OZON en RTR) staan voordat de bijbehorende toepasbare regels aangeleverd kunnen worden. De LVBB en het DSO-LV zullen het omgevingsplan en de toepasbare regels op een gebruiksvriendelijke en toegankelijke manier ontsluiten op de website voor bekendmakingen en het omgevingsloket. Hiermee is het proces 'Van plan tot publicatie' teneinde en kan het proces 'Vergunningscheck en indienen' starten. Meer informatie over de bouwstenen en standaarden van het digitaal stelsel vindt u op de [website](#) van het Programma "Aan de slag met de Omgevingswet".

Hieronder worden de verschillende producten, applicaties en functies in samenhang getoond.



3.2. Stappenplan

Dit stappenplan is de nadere uitwerking van bovenstaand schema. Het stappenplan focust op wat relevant is voor toepasbare regels en beschrijft lang niet alle aspecten van het maken van een omgevingsplan. Juridische en toepasbare regels werkt u per **activiteit** uit (in ons voorbeeld de activiteit: het kappen of snoeien van een boom). Voor goede toepasbare regels heeft u een multidisciplinair team nodig dat minimaal bestaat uit een jurist, een regelbeheeranalist, een vergunningverlener en/of een dienstverlener. Het zou helemaal mooi zijn als er daarnaast een beleidsmedewerker, handhaver en specialisten van bijvoorbeeld een omgevingsdienst deelnemen. Wanneer activiteiten raken aan andere bestuurslagen zoals het Rijk, de provincie of het waterschap, is het aan te raden om ook hen erbij te betrekken. Ga al in een vroeg stadium in gesprek met de verschillende afdelingen, en wacht daar niet mee tot na het opstellen van de juridische regels.

Stap 1 Maken juridische regels

Het maken van juridische regels is cruciaal; de juridische regels moeten inhoudelijk bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen. Ze moeten daarnaast begrijpelijk en logisch zijn voor alle gebruikers, er moeten toepasbare regels van gemaakt kunnen worden en tot slot dienen de juridische regels via de standaard STOP/TPOD voor het omgevingsplan verwerkt kunnen worden in het DSO-LV.

Stap 1.1 Verzamel bestaande wetgeving over het onderwerp

Zodra u de opdracht hebt gekregen om de juridische regels te maken, verzamelt u eerst alle bestaande kaders en regels.

- Wat staat er in de omgevingsvisie van de gemeente, de provincie en het Rijk? Bestaat er een programma?
- Welke doelen en regels hanteren overheidsinstanties van andere bestuurslagen in hetzelfde gebied?
- Vullen ze elkaar aan of zijn ze conflicterend?
- Gebruikt iedereen dezelfde begrippen of wordt het net iets anders genoemd?
- Wat wil de gemeente zelf met de juridische regels en waarden bereiken?
- Ligt de nadruk vanuit het beleid meer op beschermen of meer op ontwikkelen?

Stap 1.2 Bepaal de scope van de activiteiten

Vervolgens bepaalt u de scope van de activiteiten. Waarvoor wil en mag de gemeente regels gaan vaststellen? Daarin ontstaat een keuze om te bepalen met hoeveel verschillende activiteiten het omgevingsplan het beste kan worden opgebouwd. Bij dit afbakenen let u op de onderlinge relaties. Als we het over een tankstation (dit is een voorbeeld uit de Rijksregelgeving) hebben, dan zijn daar verschillende activiteiten mogelijk. Het is de vraag of die activiteiten afzonderlijk van elkaar waarde hebben. Er zijn bijvoorbeeld verschillende activiteiten te benoemen voor het houden van een tankstation: het tanken van brandstof, maar het opslaan van brandstoffen eveneens. U moet zichzelf afvragen wat beter is, samenvoegen van de activiteiten naar handelen in brandstof of twee aparte activiteiten benoemen.

Ditzelfde geldt voor de vragen over monument en beschermd stadsgezicht. De vragen over die onderwerpen zijn relevant bij het verbouwen van het huis dat eventueel beschermd is. Maar

evengoed kunnen de vragen relevant zijn bij het slopen van een eraast gelegen gebouw. In dat geval wilt u monument en beschermd stadsgezicht als een zelfstandige eenheid zien. De toepasbare regels van monument en beschermd stadsgezicht kunnen gerelateerd worden aan verschillende activiteiten. Op die manier zal de initiatiefnemer als dat van toepassing is de vragen over zowel monument als beschermd stadsgezicht voorgelegd krijgen.

Stap 1.3 Bepaal werkingsgebieden

Voor elke juridische regel geldt een werkingsgebied. Indien gewenst, is het mogelijk om specifieke werkingsgebieden binnen de gemeente aan te wijzen ([zie hoofdstuk 4 Casco](#)). Indien dit niet gewenst is, dan gelden de gemeentegrenzen als werkingsgebied.

Stap 1.4 Schrijf de juridische regels

Bepaal met het oog op de doelen hoe de juridische regels gaan luiden. Welke bestaande regels wilt u overnemen en waarvoor wilt u nieuwe ontwerpen? Welke toestemmingstypes gebruikt u daarvoor: een informatieplicht, een melding of toch een vergunning? Let bij het uitwerken van de juridische regels erop dat u goed onderscheid maakt tussen doelen, begrippen, algemene regels, beoordelingsregels en beleidsregels. Het komt nu nog weleens voor dat algemene regels alleen in een begrip of beleidsregels zijn verwerkt.

Eén van de doelen van de Omgevingswet is dat de overheid begrijpelijker wordt voor de burger. Om de vertaalslag zo soepel mogelijk te laten verlopen, is het belangrijk dat de jurist die voor het omgevingsplan de juridische regels schrijft, ook al denkt vanuit de initiatiefnemer. Als de jurist de juridische regels al begrijpelijk opstelt, scheelt dat werk en spreken we één gezamenlijke taal. In de DSO-schrijfwijzer vindt u veel tips voor **toegankelijk taalgebruik**, bijvoorbeeld om woorden te toetsen aan de [lijst met eenvoudige woorden](#). Het is goed om te streven naar taalniveau B1, maar dat zal niet altijd mogelijk zijn. Sommige juridische termen zijn nu eenmaal niet te versimpelen, omdat het termen zijn die in de Algemene wet bestuursrecht of de Omgevingswet zijn gedefinieerd. Zodra de DSO-schrijfwijzer is gepubliceerd wordt hier de link toegevoegd.

Daarnaast worden we met de Omgevingswet uitgedaagd om de **regels te vereenvoudigen**. Ook hierbij is het belangrijk te denken vanuit de initiatiefnemer, begrijpt hij de vraag nog? Waarom mag de boom wel worden gekapt als die in het achtererfgebied staat? Wat is eigenlijk het achtererfgebied? Als er voor één regel, drie extra vragen nodig zijn in de vergunningscheck, is het niet eenvoudig. In zo'n situatie kan een duidelijke algemene regel uitkomst bieden. De regel of de boom in het achtererfgebied staat kan bijvoorbeeld vervangen worden door de regel of de boom zichtbaar is vanaf openbaar toegankelijk gebied, er vanuit gaande dat dat de reden was voor de regel over de boom in het achtererfgebied.

Juridische regels met gesloten normen zijn goed om te zetten naar toepasbare regels. Bijvoorbeeld de regel dat een boom met een stamomtrek onder een vastgestelde waarde gekapt mag worden zonder vergunning. Maar er zijn ook regels met open normen die een stuk lastiger specifiek en meetbaar zijn te maken. In ons voorbeeld over bomen kan het voorkomen dat iemand een boom wil kappen die bijvoorbeeld cultuurhistorische waarde heeft. Dit kan de initiatiefnemer zelf niet beoordelen; dat moet een ambtenaar doen. Voor het ontwerp van de vergunningscheck worden alleen regels met gesloten normen gebruikt. Open normen leiden er vaak toe dat de initiatiefnemer

extra gegevens bij het bevoegd gezag moet aanleveren, zodat die kan beoordelen of aan de open norm wordt voldaan. Die extra gegevens landen als vragen in het aanvraagformulier. Voor een **duidelijke en voorspelbare uitkomst** voor de initiatiefnemer gebruikt u bij voorkeur regels met gesloten normen. Maar besef wel dat dit ten koste kan gaan van de flexibiliteit en afwegingsruimte in de regels.

Stap 1.5 Definieer de activiteitnaam

Het bepalen van de activiteitnaam is hetzelfde als het bepalen van een procesnaam in een ketenproces. Een activiteitnaam bestaat uit een werkwoord en een onderwerp. Kies een werkwoord dat het beste de overkoepelende handeling beschrijft. Kies dus niet drie werkwoorden die de handelingen beschrijven tijdens de processtap. In dat geval zit u net een niveau te laag en moet u op zoek naar een werkwoord dat het geheel aan handelingen beschrijft. In de wet staat er wel eens *bouwen en onderhouden van xxx* of *inrichten en wijzigen van yyy*. Deze handelingen hebben betrekking op hetzelfde onderwerp, de juridische regels zijn vergelijkbaar. Het is belangrijk deze bij elkaar onder één activiteit te houden en niet te splitsen in twee activiteiten. De werkwoorden bouwen en onderhouden kunt u samenvoegen tot (ver)bouwen, en inrichten en wijzigen kan (her)inrichten worden.

Ook het onderwerp kiest u weloverwogen. De scope van de juridische regels zijn leidend hierin. Wanneer de regels eigenlijk voor alle bomen gelden maar 95% van de regels gaat over beschermde bomen, dan is het onderwerp nog steeds alle bomen en niet alleen beschermde bomen.

Voorkom waar mogelijk vakjargon of ouderwets taalgebruik, zoals *vellen houtopstand*. De burger zal zich ook niet aangesproken voelen als de activiteit luidt *beschadigen houtopstand* terwijl in zijn beleving hij het noodzakelijke snoeiwerk gaat verrichten zodat er juist ruimte voor groei ontstaat. Kappen houtopstand heeft hier de voorkeur. De term houtopstand leidt overigens ook tot de nodige discussie, echter sommige juridische termen kennen geen goed alternatief en in dat geval sluiten we bij voorkeur aan bij de termen zijn die in de Algemene wet bestuursrecht of de Omgevingswet zijn gedefinieerd.

Stap 1.6 Geef toelichting op lastige begrippen.

Bij voorkeur gebruikt u begrippen die aansluiten bij het normale spraakgebruik. Dan hoeft u die begrippen niet te definiëren of uit te leggen. Als dat niet lukt, voorzie dan alle lastig te begrijpen begrippen van een toelichting of definitie. Mochten er al vergelijkbare begrippen en definities in de Stelselcatalogus staan dan heeft het de voorkeur die te hergebruiken. Mochten ze er nog niet in staan voegt u de nieuwe begrippen dan toe aan de Stelselcatalogus, zodat een ander bevoegd gezag er ook gebruik van kan maken.

Controleer dat de begrippen consistent en eenduidig gebruikt worden. Bijvoorbeeld dat er niet bij de algemene regels het begrip *stamomtrek* wordt gebruikt en bij de indieningsvereisten het begrip *diameter*. Het begrip diameter is overigens een ongelukkig gekozen eenheid omdat dat door een initiatiefnemer slechts achteraf te meten is, als een boom al gekapt is.

Controleer of de gebruikte begrippen uit de juridische regels zo gebruikt kunnen worden bij de toepasbare regels. De mogelijkheid bestaat om bij de toepasbare regels wat vrijer om te gaan met het begripsgebruik. Toch heeft het de voorkeur boven alles om dezelfde begrippen te hanteren. Dat betekent dat de begrippen in de juridische regels al duidelijk en begrijpelijk dienen te zijn, dus gebruik liever *kappen* en *snoeien* dan *vellen* en *dunnen*.

Stap 2 Maken toepasbare regels (zonder software)

De regelbeheeranalist ontvangt per activiteit de gemaakte juridische regels. Als stap 1 goed is doorlopen dan kunnen er moeiteloos toepasbare regels van gemaakt worden. Als er onduidelijkheden zijn, ga dan in overleg met de jurist voor een toelichting en eventuele aanpassing van de juridische regels. Het maken van toepasbare regels kan in eerste instantie zonder software plaatsvinden, u kunt Excel gebruiken om een beslistabel te maken of een vragenboom schetsen op papier.

Stap 2.1 Formuleer de vragen en antwoorden voor de vergunningscheck

Na het analyseren van de juridische regels bepaalt u welke van de zeven mogelijke uitkomsten u nodig hebt voor de vergunningscheck. Raadpleeg voor de laatste versie van de mogelijkheden altijd bijlage 1 van de standaard toepasbare regels. Hieronder staan ze opgesomd:

- toestemmingsvrij
- informatieplicht (leidt naar informatieformulier)
- meldingsplicht (leidt naar meldingsformulier)
- vergunningsplicht (leidt naar formulier vergunningsaanvraag)
- neem contact op met
- niet van toepassing
- verbod

De meeste uitkomsten spreken voor zich om ze wel of niet te gebruiken, maar bij de laatste twee - *verbod* en *niet van toepassing* - is het een voorkeur van het bevoegd gezag. Hieronder enkele voorbeelden.

In de eerste versie van juridische regels voor het kappen van een boom, die VNG had uitgewerkt als voorbeeld, stond dat bomen die worden gehouden vanwege een bedrijf in fruitteelt of kerstbomen niet aan deze regels gebonden zijn. Dit wordt geregeld in de Natuurwet van de Provincie. Het is enerzijds goed om te verwijzen naar hoger gelegen regels, anderzijds bestaat het gevaar dat u overdreven gaat controleren. Als het vaker voorkomt dat een initiatiefnemer zich vergist, dan kunt u voor de zekerheid een vraag hierover stellen zodat de initiatiefnemer niet ten onrechte een vergunning gaat aanvragen. De conclusie die u hiervoor gebruikt is *niet van toepassing*. In de toelichting kunt u dan aangeven waarom het "*niet van toepassing*" is.

Het is mogelijk dat de eigenaar van een boom een aanschrijving ontvangt van de burgemeester om de boom op grond van de APV of op grond van de Plantenziektewet te kappen. In dat geval is er een ander proces gaande en hoeft de eigenaar niet nog eens een vergunning aan te vragen. De regels hiervoor vallen buiten scope van de vergunningscheck en aanvraag. Hiervoor kunt u een extra checkvraag opnemen, maar nog beter is om deze situatie duidelijk te beschrijven in de aanschrijving zodat u de vergissing voorkomt.

Om de boom te mogen kappen of een vergunning aan te vragen, moet de initiatiefnemer in de eerste plaats eigenaar zijn van de boom. Dit is geregeld in het privaatrecht en valt buiten scope van de Omgevingswet. U kunt bij elke vergunningscheck als eerste vraag voorleggen of de initiatiefnemer de eigenaar is of handelt namens de eigenaar. Omdat dit voor de meesten evident is, heeft VNG voor de bibliotheek met voorbeelden van juridische regels besloten deze vraag steeds buiten beschouwing te laten en als bekend te veronderstellen. Maar om als bevoegd gezag compleet te zijn, zou u de vraag wel kunnen opnemen met als uitkomst *verbod* als de initiatiefnemer niet de eigenaar is.

Gebruik vervolgens de algemene regels om te bepalen welke vragen en antwoorden relevant zijn voor de vergunningscheck. In de check kunt u gesloten vragen en vragen over aantallen en data gebruiken. De overige vraagsoorten vallen onder open vragen en kunnen niet door het systeem beoordeeld worden. Open vragen kunnen alleen gebruikt worden voor het aanvraagformulier. De volgende vraagsoorten zijn mogelijk:

- Gesloten vragen met ja of nee als antwoord
- Vragen met een keuzelijst met één antwoordmogelijkheid
- Vragen met een keuzelijst met meerdere antwoordmogelijkheden
- Vragen met een getal als antwoord
- Vragen met een datum als antwoord

Let erop dat u niet twee vragen in één vraag verwerkt. En soms is de vraag zo moeilijk of specifiek dat door een vraag ervoor te zetten, u een grote groep hier niet mee lastig hoeft te vallen. Bijvoorbeeld bij de vraag welk asbestmateriaal de gebruiker in zijn bedrijf wilt slopen. Door eerst de vraag: “Gaaf het om een bedrijf?” te stellen, legt u de lastige vraag enkel voor aan de groep wie het betreft (bedrijven) en gaat de rest verder met andere relevante vragen.

Stap 2.2 Bepaal de bron

Niet alle vragen worden door de initiatiefnemer zelf ingevuld. Sommige vragen worden door een register beantwoord (bijvoorbeeld beschermde bomen) of kunt u laten invullen via een werkingsgebied.² Ook kunt u per werkingsgebied andere vragen voorleggen aan de initiatiefnemer.

Stap 2.3 Schets de vragenboom of beslistabel

Als alle vragen, mogelijke antwoorden en tevens bronnen bekend zijn dan kunt u de volgorde van de vragen bepalen en vastleggen in een vragenboom of beslistabel. Het is belangrijk van hoofd naar bijzaken toe te werken, dus begin met dominante vragen. Bij het spel *Wie is het?*, is de vraag: “Is het een man?” een dominante vraag en de vraag: “Heeft hij een bril” is dat niet. Tenzij u eerst scopevragen wil voorleggen om te voorkomen dat iemand onterecht de vragenlijst in gaat vullen. Zorg er verder voor dat een groep vragen die bij elkaar hoort ook achter elkaar gesteld wordt.

Stap 2.4 Formuleer de vragen voor het aanvraagformulier

Meestal gaat het om toepasbare regels voor de vergunningscheck in combinatie met toepasbare regels voor de indieningsvereisten. Deze moeten in samenhang ontworpen worden. Zo kunnen de vragen en antwoorden van de vergunningscheck hergebruikt worden voor het aanvraagformulier en worden dezelfde begrippen gebruikt.

² Registerbevraging is geen onderdeel van het basisoniveau van DSO

Bij VNG hebben we afgesproken om alle vragen en antwoorden die in de vergunningscheck kunnen leiden tot de conclusie vergunning-, melding- of informatieplichtig ook als indieningsvereisten op te nemen in het indieningsformulier. Zo weet de beoordelaar waarom de aanvrager de aanvraag heeft ingediend. Maar we gaan niet zo ver dat de check opnieuw wordt uitgevoerd. Dus als snoeien niet tot een vergunningsaanvraag leidt dan is dat geen antwoordmogelijkheid bij de vergunningsaanvraag. Als kappen niet tot een melding zal leiden dan komt het ook niet voor bij de indieningsvereisten voor melding.

Als het mogelijk is om bij de indieningsvereisten keuzelijsten te gebruiken dan heeft dat de voorkeur boven een open tekstveld. Het bevoegd gezag ontvangt hierdoor meer betekenisvolle data die aan de achterkant sneller en automatisch geïnterpreteerd kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld gedaan met de vraag: "Wat gaat u doen met de boom?"

- *kappen*
- *knotten*
- *kandelaberen*

Het aantal te stellen vragen kan een discussiepunt zijn. Om de administratielast voor de initiatiefnemer laag te houden wilt u zo min mogelijk vragen stellen. Aan de andere kant kan het efficiënter voor de hele keten zijn als u die ene extra vraag wel had gesteld aan de initiatiefnemer. Want iets of iemand zal uiteindelijk het antwoord op de vraag moeten geven. En als er geen register kan worden geraadpleegd, dan betekent dat vaak extra werk voor de beoordelaar. Als de gemeente bijvoorbeeld vindt dat een iep geen beeldbepalende of cultuurhistorische waarde heeft en gekapt mag worden dan is de vraag "welke boomsoort is het?" misschien lastig. Maar de vraag "Betreft het een iep?" is concreter en dus gemakkelijker te beantwoorden. Als de vraag niet gesteld wordt dan zal de beoordelaar ter plaatse moeten constateren welke boomsoort het betreft. En als dan blijkt dat het een iep is, dan had al dat werk vanaf de vergunningscheck voorkomen kunnen worden.

Stap 2.5 Controleer de toepasbare regels en de juridische regels

Uiteraard controleert u elke stap die u hebt uitgevoerd, maar hier is het controleren en accorderen van zowel de juridische als toepasbare regels extra belangrijk. De toepasbare regels worden gecontroleerd op juridische correctheid en begrijpelijkheid van de vragen en antwoorden. Kan de burger de vragen beantwoorden? Is het taalgebruik eenvoudig? Begrijpt hij de gebruikte begrippen? Begrijpt hij de uitkomsten? Zijn de toelichtingen verhelderend? De juridische regels worden gecontroleerd vanuit de toepasbare regels. Zijn de toepasbare regels een juiste vertaling van de juridische regels? Worden dezelfde begrippen gebruikt? Zijn de uitkomsten hetzelfde? Zijn de toepasbare regels juridisch correct?

Dit vereist input van het hele team en ook een serieuze review aanpak. Wanneer het team er niet uitkomt kunnen specialisten wellicht helpen. Pas als het hele team erachter staat, worden de producten geaccordeerd en kan het proces verder.

Stap 3 Maken toepasbare regels met software

Tijdens deze stap gaat u de toepasbare regels zoals u met elkaar hebt vastgesteld in de software verwerken. Er zijn verschillende leveranciers die deze software kunnen bieden. In de meeste gevallen betreft het een online tool die met een abonnement voor een aantal licenties afgenomen

kan worden. Elke leverancier biedt hulp en ondersteuning bij het gebruik van de software, de één in de vorm van een handleiding of een korte opleiding. Bij de ander kunt u het maken van toepasbare regels volledig uitbesteden.

Stap 4 Beheren functionele structuur

De functionele structuur is de kapstok in het DSO-LV waarin alle activiteiten met hun toepasbare regels aan elkaar gekoppeld zijn. Op het hoogste niveau wordt een vaste indeling aangehouden, ontleend aan activiteiten die voortkomen uit de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL), de Omgevingsverordening, de Waterschapverordening en het Omgevingsplan. Vooral nog is het idee dat alle activiteiten vanuit het omgevingsplan onder *Omgevingsplanactiviteit* in de functionele structuur geplaatst dienen te worden (zie voorbeeld hieronder).

Stap 4.1 Registreren activiteit en locatie

Zodra er via een geannoteerd omgevingsplan in DSO-LV (in het onderdeel OZON) nieuwe activiteiten en/of locaties worden geregistreerd, worden deze binnen één dag doorgezet en

The screenshot shows a web browser window with the URL <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/registratie-toepasbare-regels/toepas...>. The interface features a search bar at the top left with the text "Filter functionele structuur...". Below it is a tree view of the functional structure. The tree is organized into several main categories, each with a plus icon and a set of three small icons (a house, a tree, and a person). The categories are: "Activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving", "Activiteiten die cultureel erfgoed betreffen", "Activiteiten die werelderfgoed betreffen", "Algemene set", "Beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk", "Bouwactiviteit", "Flora en fauna activiteit", "Gebruik van bouwwerken", "Lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk", "Milieubelastende activiteiten", "Omgevingsplanactiviteit" (highlighted in red), "Boom kappen", "Evenement organiseren", "Sloopactiviteiten", "Testen Aansluiten leveranciers", and "Wateronttrekkingsactiviteit". Under "Omgevingsplanactiviteit", there is a sub-entry "Boom kappen", which further branches into "Boom Kappen weinig druk", "Conclusie", and "Indieningsvereisten Vergunning". To the right of the tree view is a details panel titled "Boom Kappen weinig druk". This panel contains a table with the following information:

Type	Overige activiteit
Omschrijving	Boom Kappen weinig druk
Domein	http://digitaalstelselomgevingswet.nl/wetgeving
Bestuursorgaan	Bronckhorst
Bevoegd Gezag type	Gemeente
Werkingsgebied	nLimow-gm.1876.LocatieGroep.s1119
Werkzaamheden	Boom kappen of snoeien
Toonbare activiteit	<input checked="" type="checkbox"/>
Begindatum	14-06-2019
Einddatum	Niet opgegeven

geregistreerd in de functionele structuur van de Registratie Toepasbare regels (RTR) van het DSO-LV (zie figuur paragraaf 3.1). Via annotaties vinden zij hun juiste plek in de functionele structuur.

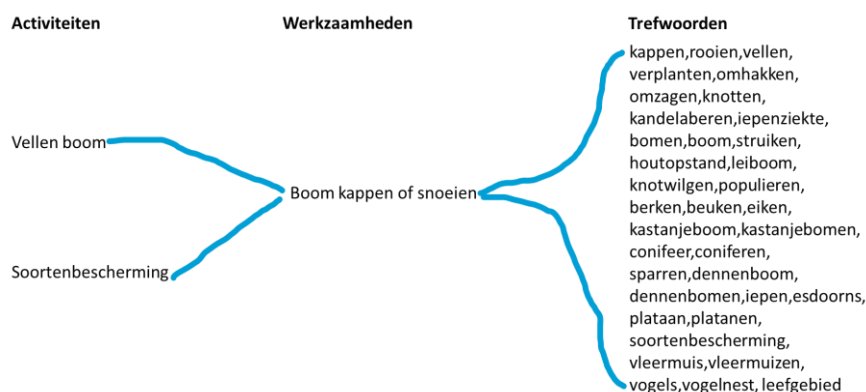
Stap 4.2 Registreren metadata

Mocht het bevoegd gezag voor een activiteit toepasbare regels willen gebruiken, dan moet het de activiteit aanvullen met metadata in RTR. Dit wordt ook wel het *toepasbaar maken* of het *afmonteren van de activiteit* genoemd. Het komt er op neer dat de belangrijke gegevens zoals bijvoorbeeld het bevoegd gezag, de regelbeheerobjecten en of het een magneetactiviteit betreft aan de activiteit toegevoegd worden. Een magneetactiviteit is een activiteit die een relatie heeft met een andere activiteit.

Stap 4.3 Registeren werkzaamheden en trefwoorden

Omdat niet alle initiatiefnemers bekend zijn met de naamgeving van de juridische activiteiten, is het belangrijk dat ze hier via trefwoorden en werkzaamheden naartoe geleid worden. Bij het checken en de maatregelen wordt gebruikgemaakt van werkzaamheden, maar bij het indienen van een

aanvraag niet. Daarbij zoekt de initiatiefnemer direct via activiteiten. Zie het voorbeeld hieronder, de juridische activiteit is *vellen boom*. Als werkzaamheid werd gebruikt *boom kappen of snoeien*. De trefwoorden hierop zijn boom, struik, kappen, snoeien, etc. Er zit geen limiet op de trefwoorden.



Aan één activiteit mogen één of meerdere werkzaamheden gekoppeld worden en één werkzaamheid mag naar meerdere activiteiten toe leiden. Hieronder ziet u het resultaat van het zoeken op “boom”. Zodra de gebruiker drie letters heeft ingetypt, verschijnen de mogelijkheden al.

Zoek uw werkzaamheden

boo

Boom kappen of snoeien

- boom
- dennenboom
- kastanjeboom
- leiboom

Voorwerpen plaatsen op de openbare weg

- kerstboom

Stap 5 Uploaden toepasbare regelbestanden

Tot slot dient u het toepasbare-regelbestand te uploaden naar de daarvoor bestemde plek in de functionele structuur. De verwijzing naar de functionele structuur registreert u via de toepasbare-regelsoftware in de URL van het regelbeheerbestand. Vervolgens klikt u op de knop *uploaden* en het toepasbare regelbestand wordt in het STTR-formaat aangeboden aan het DSO. Indien er een positieve XSD-validatie heeft plaatsgevonden wordt het bestand geüpload.

U moet altijd een proefcheck en aanvraag uitvoeren. Eventuele fouten of onduidelijkheden door samenloop moeten dan worden opgelost. Daarna is het proces afgerond.

Bijlage 1 Oefening *Wie ben ik?*

Het spel *Wie ben ik?* heeft precies dezelfde werking als de vergunningscheck. Op basis van slimme vragen over de uiterlijke kenmerken van de 24 figuren (zie hieronder) probeert u zo snel mogelijk het in het geheim gekozen figuur van de tegenstander te raden. De mogelijke vragen en antwoorden kunt u in toepasbare regels uitdrukken.

Opdracht: Maak een beslistabel in Excel en verwerk daarin alle vragen en antwoorden die leiden tot alle mogelijke uitkomsten. Probeer daarbij zo min mogelijk vragen te gebruiken. Tip: Naast ja/nee-vragen mag u ook gebruikmaken van meerkeuzevragen.

