

TBR 2008/29 Digitalisering binnen de ruimtelijke ordening (Mr. W.R. van der Velde en mr. J. van der Velde)

Auteur: Mr. W.R. van der Velde en mr. J. van der Velde

TBR 2008/29

Digitalisering binnen de ruimtelijke ordening

Mr. W.R. van der Velde en mr. J. van der Velde^[1]

1. Inleiding

In dit artikel gaan wij in op de komende digitalisering binnen de ruimtelijke ordening. Wij doen dit door een beeld te schetsen van de komende wet- en regelgeving en door de procedure van het bestemmingsplan te belichten. Tevens vragen wij aandacht voor enkele belangrijke punten voor de juridische praktijk. Deze zijn verkennend van aard en lenen zich voor een verdieping aan de hand van de gemeentelijke praktijk in dit jaar.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) integraal, dus inclusief de regelgeving inzake de digitale aspecten, op 1 juli 2008 in werking zou treden. Eind vorig jaar heeft de minister van VROM echter besloten de digitale aspecten van de wet nog niet op deze datum te laten ingaan.^[2] Dit, omdat de techniek en de praktijk op deze datum waarschijnlijk nog niet gereed zijn voor de invoering. Het op 1 juli 2008 in werking laten treden van de regelgeving ten aanzien van de digitale aspecten zou een te groot risico betekenen. Door onvolkomenheden in de techniek zouden er onbewust en zonder dat iemand dit aanvankelijk door heeft, besluiten en plannen met fouten kunnen ontstaan. De juridische en vervolgens economische gevolgen hiervan zijn niet te overzien. Digitaal kunnen werken vereist een techniek en ervaring waarop feilloos kan worden vertrouwd. De regelgeving ten aanzien van de digitale aspecten gaat nu gelden op 1 juli 2009. Dit laat onverlet dat het gewenst is wel reeds digitaal te gaan werken op het moment dat de techniek zover is. Hierdoor kunnen er ervaringen worden opgedaan die goed bruikbaar zijn op het moment dat de digitalisering wettelijk verplicht wordt. In de periode 1 juli 2008 tot 1 juli 2009 kan er digitaal worden gewerkt zonder dat dit juridische gevolgen heeft. In deze periode blijven de analoge instrumenten de juridisch enige en echte. De digitale versies zijn als het ware een extraatje. Duidelijk mag zijn dat ook de regelgeving ten aanzien van de digitale aspecten uit het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en uit de nog op te stellen Ministeriële Regeling (MR) pas op 1 juli 2009 in werking treedt. Wel moet worden bedacht dat bestemmingsplannen vanaf 1 juli 2008 moeten voldoen aan de SVBP2008 (zie paragraaf 1.4). Vanaf deze datum gaan dus veel bestemmingsplannen er anders uitzien en wordt er al voorgesorteerd op de inwerkingtreding van de digitalisering.

Om misverstanden te voorkomen: in de praktijk – en in dit artikel – worden de termen *digitaal* en *elektronisch* door elkaar gebruikt. Een materieel onderscheid tussen *digitaal* en *elektronisch* is er niet, althans niet voor wat betreft de onderwerpen die in dit artikel aan de orde komen. De praktijk bedient zich meestal van de term *digitaal*, terwijl de wetgever consequent het begrip *elektronisch* gebruikt, zulks ter onderscheid van de huidige papieren procedures en besluiten.

2. Digitalisering in Wro, Bro en MR

2.1 Algemeen

De nieuwe ruimtelijke ordeningswetgeving gaat uit van een digitale werkwijze. Hiermee onderscheidt de nieuwe Wro zich duidelijk van de huidige situatie. Momenteel zijn alle producten uit de WRO van en op papier. Veel producten worden de laatste tijd wel digitaal gemaakt, maar gaan in analoge vorm de procedures in en worden analoog vastgelegd en vastgesteld en veelal analoog geraadpleegd. Soms worden digitale plaatjes in de vorm van een pdf-formaat digitaal getoond. De huidige WRO kent overigens ook geen digitale plannen en besluiten. Deze zijn niet toegestaan.^[3]

In de nieuwe Wro is dit heel anders. De belangrijkste besluiten en de hierbij behorende producten moeten juist digitaal worden vastgelegd. Bovendien moeten deze besluiten en producten ook digitaal beschikbaar worden gesteld en voor een ieder digitaal raadpleegbaar zijn.

Bedacht moet worden dat de besluiten en de bijbehorende producten in de nieuwe Wro bestaan uit digitale ruimtelijke informatie. Deze informatie is niet tastbaar, zoals een bestemmingsplan of een structuurplan dat momenteel wel is. De digitale informatie wordt slechts zichtbaar door deze digitaal of analoog te verbeelden. In de nieuwe Wro is er expliciet voor gekozen de inhoud en de verbeelding los van elkaar te zien. Het gaat immers om de inhoud van de besluiten en producten en niet om de verbeelding.

Voor deze digitale werkwijze is gekozen omdat digitale besluiten, plannen en visies eenvoudiger zijn te raadplegen en te wijzigen en tot meer effectieve en efficiënte werkwijzen leiden. Bovendien zijn digitale producten in te brengen in een GIS-applicatie en daardoor te combineren met andere geo-informatie. Zo kan bijvoorbeeld de bestemmingsplaninformatie per perceel of voor een geheel gebied worden gekoppeld aan milieugegevens of informatie inzake omgevingsaspecten als bijvoorbeeld water, ecologie, archeologie, externe veiligheid en luchtkwaliteit. De digitalisering binnen de nieuwe Wro sluit aan bij het algemene regeringsbeleid om de dienstverlening van de overheid te verbeteren.

Een belangrijk element van de digitalisering is de geometrische plaatsbepaling. Voor een ieder moet herkenbaar zijn op welk gebied een besluit betrekking heeft. Dit wordt tot uitdrukking gebracht via de X- en Y-coördinaten van het rijksdriehoekstelsel.^[4] Het gaat hierbij niet om een vlak op een kaart, maar om een digitale plaatsbepaling (in cijfers) van vlakken, die vervolgens analogoog of digitaal wordt verbeeld.

2.2 Wro

De Wro gaat uit van een digitale werkwijze, maar regelt zelf weinig hierover. Dit wordt overgelaten aan het Bro. De Wro kent delegatiebepalingen die regelen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de voorbereiding, de vormgeving, de inrichting en de beschikbaarstelling van de verschillende instrumenten.^[5] Wel wordt bepaald dat kennisgevingen ook langs elektronische weg moet geschieden en dat stukken elektronisch beschikbaar moeten worden gesteld. Opvallend is dat de digitalisering niet ziet op de instrumenten ten aanzien van de grondexploitatie en met name het exploitatieplan. Dit plan zal immers vaak aan een bestemmingsplan of projectbesluit zijn gekoppeld en een belangrijke basis zijn voor de bouwvergunningverlening en/of de inzicht in de opzet c.q. kwaliteiten van een gebied.

2.3 Bro

De digitalisering is beter herkenbaar in het Bro. Hierin wordt namelijk expliciet bepaald dat planologische visies, plannen, besluiten, verordeningen of algemene maatregelen van bestuur (als bedoeld in art. 4.3 Wro) op elektronische wijze beschikbaar worden gesteld. Tevens wordt bepaald dat deze instrumenten niet alleen digitaal beschikbaar moeten worden gesteld, maar ook op een volledige, toegankelijke en begrijpelijke wijze digitaal verbeeld moeten worden. De betreffende instrumenten moeten ook binnen de betrokken overheidsgebouwen langs elektronische weg te raadplegen zijn. De inrichting en de verbeelding wordt niet in het Bro geregeld. Er wordt alleen aangegeven dat hierover nadere regels kunnen worden gesteld. Dit moet gebeuren in de MR.

De digitalisering en het belang daarvan komen in het Bro ook tot uitdrukking in de bepalingen dat bestemmingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten langs elektronische weg worden vastgelegd en vastgesteld en dat bij een verschil tussen de verbeelding op papier en de digitale informatie deze laatste beslissend is. Met andere woorden de digitale informatie van het bestemmingsplan, de beheersverordening en het projectbesluit gaat voor de analoge verbeelding.^[6] In de huidige teksten van het Bro geldt deze voorrangsregeling alleen voor deze instrumenten. Het is echter logisch om te bezien of deze regeling niet voor alle digitale ruimtelijke instrumenten zou moeten gelden. De digitale werkwijze staat immers voorop in de nieuwe Wro.

2.4 Ministeriële Regeling

De MR is een belangrijk document in het kader van de digitalisering. De MR bevat namelijk de eisen waaraan de digitale producten moeten voldoen. Deze eisen hebben betrekking op de inrichting, de beschikbaarstelling en de verbeelding van de ruimtelijke instrumenten. Tevens regelt de MR hoe de digitale bestanden authentiek moeten worden gemaakt. De MR bevat de eisen niet zelf. De MR verwijst hiervoor naar standaarden. Voor wat betreft de inrichting van de instrumenten zijn dit het IMRO^[7] en de Praktijkrichtlijnen^[8], voor wat betreft de authenticiteit de STRP2008^[9], de beschikbaarstelling ook de STRP2008 en voor wat betreft de verbeelding de SVBP2008.^[10] Deze laatste standaard heeft overigens alleen betrekking op bestemmingsplannen en inpassingsplannen. De verbeelding van de overige instrumenten is vrij.^[11] De SVBP2008 bevat ook eisen aan de inrichting c.q. de opbouw van deze plannen. De MR is op het moment van het schrijven van dit artikel nog in bewerking. De standaarden waarnaar de MR verwijst zijn wel beschikbaar. Deze kunnen worden geraadpleegd en gedownload van de site van de helpdeskduurp (www.helpdeskduurp.nl).^[12] Het feitelijk beheer van de standaarden vindt plaats door Geonovum.^[13]

2.5 RO-Online

In het kader van de digitalisering is hard gewerkt aan een landelijke voorziening waar alle planologische visies, plannen, besluiten, verordeningen of algemene maatregelen van bestuur volledig digitaal toegankelijk en raadpleegbaar zijn. Dit is RO-Online.^[14] Via de website www.ruimtelijkeplannen.nl heeft een ieder toegang tot deze informatie. RO-Online wordt gevoed door de digitale planologische informatie van de gemeenten, provincies en het rijk. De betreffende bestuursorganen moeten aangeven wat de digitale vindplaats van de van hen afkomstige informatie is, zodat RO-Online deze informatie kan ophalen en inpassen in het eigen systeem.

2.6 Partiele herzieningen, uitwerkingsplannen en wijzigingsplannen

Belangrijk aandachtspunt voor het ministerie van VROM en de praktijk is nog wel hoe moet worden omgegaan met facetbestemmingsplannen, partiële herzieningen, uitwerkingen en wijzigingen van bestemmingsplannen die niet aan de MR voldoen. Veelal zullen dit de bestemmingsplannen zijn die momenteel gelden of die nog voor 1 juli 2008 worden vastgesteld op basis van de SVBP2006 en PRBP2006. Op basis van de huidige teksten van de Wro en Bro en die van de standaarden van de MR kan ten eerste worden betwijfeld of deze instrumenten nog wel gehanteerd kunnen worden ten aanzien van deze straks verouderde bestemmingsplannen. Vaak zal het voorkomen dat bij herziening, wijziging of uitwerking niet kan worden voldaan aan de nieuwste eisen. Voor de praktijk heeft dit de nodige gevolgen. Dit zou betekenen dat in die gevallen waarin

deze instrumenten zouden kunnen worden toegepast ten aanzien van reeds bestaande plannen volledig nieuwe bestemmingsplannen moeten worden gemaakt. Dit brengt een behoorlijke werklast met zich mee.

3. Procedure digitaal bestemmingsplan

3.1 Algemeen

Hiervoor is duidelijk geworden dat de Wro, het Bro en de MR vrij nauwgezet regelen aan welke digitale eisen ruimtelijke besluiten en producten moeten voldoen. In de volgende paragrafen zullen wij nagaan wat de digitalisering betekent voor de procedure van het bestemmingsplan. Aan de procedures van de nieuwe wet is tot dusverre in de literatuur nauwelijks aandacht besteed, hetgeen verwondering wekt omdat digitalisering niet alleen gevolgen heeft voor de inrichting, beschikbaarstelling en verbeelding van het bestemmingsplan, maar evenzeer voor de inrichting en organisatie van procedures.^[15] Wij hebben voor het bestemmingsplan gekozen, omdat dit het meest centrale instrument binnen de ruimtelijke ordening is. Hetgeen voor het bestemmingsplan geldt, is grotendeels ook van toepassing op het projectbesluit. Wat betreft de digitalisering zijn beide instrumenten nagenoeg gelijk. De beheersverordening en de structuurvisie kennen geen uitgebreide (digitale) procedures en zijn in dit kader wat minder interessant.

3.2 Bestemmingsplan

3.2.1 Inspraak

De Wro, noch het Bro bevatten bepalingen over inspraak. Inspraak is dus, net als onder de huidige WRO, in beginsel vormvrij. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om al in de inspraakfase te werken met een digitaal plan, maar verplicht is dat niet. Het ligt echter voor de hand om de inspraak te laten plaatsvinden op het uiteindelijke object van besluitvorming, en dus op een digitaal voorontwerpbestemmingsplan.

Het bestuursorgaan kan ervoor kiezen om de elektronische weg open te stellen voor inspraakreacties.^[16] De gemeente is daartoe niet verplicht en kan er ook voor kiezen om alleen papieren inspraakreacties te accepteren. De Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv)^[17] verplicht namelijk niet tot digitalisering. De gemeente kan kiezen. Indien de gemeente besluit om elektronische inspraakreacties mogelijk te maken, dan moet de gemeente dat expliciet kenbaar maken. De enkele aanwezigheid van een gemeentelijk e-mailadres is daarvoor onvoldoende.^[18]

De gemeente kan burgers niet dwingen om elektronisch te reageren. Belangrijk uitgangspunt van de Webv is het principe van *nevenschikking*. Dit betekent dat voor verkeer met de overheid dient te gelden dat de papieren weg altijd mogelijk blijft. Ook als het bestuur de elektronische weg openstelt, behoudt de burger de mogelijkheid aan te geven dat hij uitsluitend via papieren geschriften contact wenst. De elektronische weg komt naast en niet in plaats van het analoge verkeer.^[19]

3.2.2 Ontwerpbesluit

Op grond van art. 3:11 Awb^[20] legt de gemeente het ontwerpbesluit, het ontwerpbestemmingsplan en daarop betrekking hebbende stukken ter inzage. In aanvulling daarop bepaalt art. 3.8 lid 1 sub a Wro dat het ontwerpbesluit 'met de hierbij behorende stukken' tevens langs elektronische weg beschikbaar wordt gesteld. Opvallend is dat art. 3:11 Awb spreekt van 'alle daarop betrekking hebbende stukken', terwijl de elektronische openbaarmakingsverplichting van art. 3.8 lid 1 sub a Wro ziet op 'de hierbij behorende stukken'. Het is de vraag of aan dit verschil in terminologie betekenis toekomt. Wij menen van niet. Concreet betekent dit naar onze mening dat tegelijkertijd met het ontwerpbestemmingsplan alle daaronder liggende rapporten gedurende de terinzageleggingstermijn langs elektronische weg beschikbaar moeten zijn. Voorzover dat nu niet reeds het geval is, zullen gemeenten in de toekomst dus verlangen dat deze rapporten digitaal worden aangeleverd.

Van de terinzagelegging – en de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen – wordt publiekelijk kennis gegeven in een huis aan huis blad, de *Staatscourant* en daarnaast langs elektronische weg.^[21] Die elektronische kennisgeving kan geschieden via de gemeentelijke website. Zodra die kennisgeving op de website is geplaatst, wordt deze gelijktijdig toegezonden aan de - kort gezegd - deelnemers aan het overleg.^[22]

3.2.3 Zienswijzen

Voor het indienen van zienswijzen geldt hetzelfde als voor het indienen van inspraakreacties. De gemeente kan ervoor kiezen om elektronische zienswijzen toe te laten, hetgeen gelet op het digitale karakter van het bestemmingsplan wel voor de hand ligt. De gemeente is daartoe niet verplicht. Indien de gemeente elektronische zienswijzen wenst te accepteren, dan moet dat expliciet worden vermeld, bijvoorbeeld op de gemeentelijke website en in de kennisgeving als bedoeld in art. 3:12 Awb. Het indienen van papieren zienswijzen blijft onder alle omstandigheden mogelijk. Gelet op het nevenschikkingsprincipe van de Webv kan de gemeente niet kiezen voor alléén elektronische zienswijzen.

De gemeente kan nadere eisen stellen aan in te dienen elektronische zienswijzen.^[23] De gemeente kan bijvoorbeeld verlangen dat de zienswijzen naar een bepaald elektronisch postadres worden verzonden. Er kunnen technische eisen worden gesteld aan het gebruik van software of beveiligingsprogramma's of de maximale omvang van bestanden. De memorie van toelichting^[24] bij de Webv merkt in dit verband op dat het wetsvoorstel het bestuursorgaan een ruime discretionaire bevoegdheid laat ten aanzien van het stellen van nadere eisen.

Wat nu indien per e-mail zienswijzen worden ingediend, terwijl de gemeente die weg niet heeft opengesteld. Of, indien elektronische zienswijzen wel mogelijk zijn, een per e-mail ingediende zienswijze niet voldoet aan de gestelde nadere eisen. De gemeente kan in deze gevallen de per e-mail ingediende zienswijze weigeren, maar dient die weigering wel zo spoedig mogelijk aan de afzender mee te delen.^[25] Anders dan bij aanvragen^[26] of bezwaarschriften^[27] is er geen wettelijke verplichting voor een gemeente om een indiener van een geweigerde zienswijze in de gelegenheid te stellen zijn verzuim te herstellen. Die verplichting lijkt echter wel te volgen uit de jurisprudentie.^[28] De Afdeling overwoog dat uit art. 3:2 Awb en het algemene rechtsbeginsel dat een besluit met de nodige zorgvuldigheid moet worden genomen volgt dat een bestuursorgaan, wanneer appellanten per e-mail kenbaar hebben gemaakt bedenkingen te hebben, hen erop zouden moeten attenderen dat zij deze bedenkingen alsnog op de in de Awb voorgeschreven wijze kunnen inbrengen, alvorens de per e-mail ingebrachte bedenkingen niet in behandeling te nemen. De op de juiste wijze ingediende zienswijzen moeten dan wel binnen de zienswijzentermijn zijn ontvangen. In de door de Afdeling berechte zaak was dat niet het geval. De elektronische bedenkingen waren ingediend op de allerlaatste avond van de termijn en dus zodanig laat dat het voor het bestuursorgaan onmogelijk was om de inbrengers daarvan nog te attenderen op de mogelijkheid papieren bedenkingen in te dienen.

3.2.4 Vaststelling

De gemeenteraad legt en stelt het bestemmingsplan in digitale vorm vast. Tegelijkertijd wordt een volledige verbeelding op papier van het bestemmingsplan vastgesteld. Bij verschil tussen de digitale inhoud en de papieren versie, prevaleert het digitale bestemmingsplan.

De bekendmaking van het vaststellingsbesluit geschiedt langs de thans bekende weg (huis aan huis blad en Staatscourant) en daarnaast langs de elektronische weg.^[29] Die elektronische kennisgeving wordt tegelijkertijd verzonden aan de deelnemers van het 'overleg'. Voorts dient het bestemmingsplan 'met de hierbij behorende stukken' langs elektronische weg beschikbaar te worden gesteld. Onder verwijzing naar hetgeen wij daarover hiervoor bij het ontwerp-besluit hebben opgemerkt, zijn wij van mening dat opnieuw alle onderliggende stukken en rapportages elektronisch beschikbaar moeten zijn.

3.2.5 Beroep

Tegen een vastgesteld bestemmingsplan staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bepalingen over elektronische procedures bij de bestuursrechter zijn er (nog) niet. De Wro bepaalt daar niets over. De Webv is enkel van toepassing op het verkeer tussen bestuursorganen en burgers.^[30] De website van de Raad van State bepaalt zelfs expliciet dat het indienen van beroepschriften per e-mail niet mogelijk is.^[31] Na een digitale procedure over een digitaal bestemmingsplan zal men bij de Raad van State dus moeten terugvallen op papier. Omdat echter de elektronische versie van het bestemmingsplan de enige echte is, zullen tijdens de zitting bij de Afdeling bestuursrechtspraak straks na 1 juli 2009 technische voorzieningen aanwezig moeten zijn waarmee Staatsraden en procespartijen tijdens de zitting in de gelegenheid zijn om door het digitale plan 'te bladeren'.

4. Aandachtspunten

In de praktijk zal straks ongetwijfeld een groot aantal vragen ontstaan tijdens het werken met digitale ruimtelijke instrumenten. Met elkaar zijn we namelijk tot op heden erg gericht geweest op de analoge producten. Digitaal denken en werken is nog niet iets dat we in de ruimtelijke ordening automatisch doen. We zullen onze werkprocessen op een andere manier moet gaan vormgeven. Voorkomen moet worden dat analoge producten en digitale producten inhoudelijk van elkaar afwijken. Dit geldt niet alleen voor de ruimtelijke instrumenten, maar ook voor officiële publicaties. Deze moeten bijvoorbeeld dezelfde termijnen voor het indienen van zienswijzen bevatten. Er ontstaat een probleem indien de analoge advertentie in de Staatscourant een andere termijn kent dan de digitale publicatie op de gemeentelijke website.

De ruimtelijke ordening is straks niet meer alleen het vakgebied van de stedenbouwkundigen, planologen en juristen, maar ook van geo-adviseurs. Deze deskundigen op het gebied van digitale geografische informatie (verwerking) zullen ook een belangrijke rol krijgen. De techniek gaat immers een gewichtige rol spelen. Goede en juiste besluiten en plannen kunnen alleen maar met behulp van een goede techniek, dat wil zeggen de applicaties om ruimtelijke instrumenten vast te leggen, worden gemaakt. Tevens zijn er goede viewers nodig om de digitale informatie op een juiste wijze te verbeelden. Indien de techniek een steek laat vallen, is de kans groot dat het ruimtelijk instrument of de verbeelding hiervan een fout bevat. Zo kan het voorkomen dat een bestemmingsplan een onjuiste codering kent waardoor de inhoud niet goed wordt weergegeven. Voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het ontbreken van een aanduiding op de digitale verbeelding. De inhoud van het bestemmingsplan is dan juist, maar de verbeelding niet. De vraag is hoe achter de juiste inhoud wordt gekomen. Dit kan alleen door een geo-adviseur de technische bestanden van het bestemmingsplan na te laten kijken en aan te geven wat deze inhouden. Deze zijn immers juridisch doorslaggevend. In dit licht bezien is het vreemd dat de gemeenteraad informatie vaststelt die hij zonder hulp niet kan zien. De raad is in eerste instantie afhankelijk van de digitale verbeelding. Deze verbeelding kan echter door een technische fout anders zijn dan de bedoelde inhoud. Ook kan het zijn dat in de praktijk raadsleden hun beoordeling baseren op analoge verbeeldingen van de digitale informatie. Als deze afwijkt van de digitale informatie dan geldt toch de digitale versie.

Belangrijk is straks ook dat bijvoorbeeld een bestemmingsplan wordt gemaakt overeenkomstig de standaarden. Zo moet de digitale ruimtelijke informatie waaruit het bestemmingsplan bestaat authentiek worden gemaakt. Voor een ieder moet duidelijk zijn wat de originele en 'echte' informatie is. Een bestemmingsplan moet ingevolge de MR ook aan de SVBP2008 voldoen. Dit betekent voor menigeen een andere opbouw en verbeelding van het bestemmingsplan. Wat als de gemeenteraad hieraan voorbij gaat en zijn eigen opbouw kiest? Het bestemmingsplan is dan in strijd met de MR. Voor de rechter zou dit een reden kunnen zijn om het vaststellingsbesluit te vernietigen. De vraag is echter of dit gebeurt. Waarschijnlijk zal dit afhangen van de aard van de strijdigheid en de rol die de strijdigheid speelt in een mogelijk geschil. De rechter kan de juridische gevolgen van het bestemmingsplan ook in stand laten.

Terugkomend op de authenticiteit. Wat gebeurt er als er achteraf blijkt dat er een aanvraag om een bouwvergunning getoetst is aan een niet authentiek bestand? Formeel is dan niet aan het juiste bestemmingsplan getoetst. De op basis hiervan verleende bouwvergunning kan dan in een tijdig ingezette beroepsprocedure worden vernietigd.

De ondergrond maakt geen deel meer uit van het digitale bestemmingsplan. Wel moet ingevolge het Bro de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan aangeven welke ondergrond is gebruikt. Deze ondergrond moet op verzoek worden getoond.

Het staat de gemeente dus vrij het bestemmingsplan digitaal te verbeelden op wisselende ondergronden. Dit zal ook gebeuren, omdat ondergronden geen statische producten zijn, maar steeds worden geactualiseerd. Ook kunnen geheel andere ondergronden worden gebruikt. Zo kan een bestemmingsplan op een luchtfoto worden geprojecteerd of via bijvoorbeeld Google worden getoond. Het probleem kan zich dan voordoen dat de later te gebruiken ondergronden verschillen van de bij het maken van het bestemmingsplan gehanteerde ondergrond. Bestemmingsgrenzen komen dan niet meer overeen met bijvoorbeeld erfgrenzen, insteken van sloten of kanten van wegen. Dit kan de uitleg van een bestemmingsplan lastig maken. Ditzelfde geldt voor het toetsen van aanvragen om een bouwvergunning. In onze ogen zal voor een juridisch goede interpretatie van het bestemmingsplan dan ook steeds moeten worden teruggevallen op de bij de vaststelling gehanteerde ondergrond. Deze geeft immers de door de raad gewenste situatie weer.

Het vorenstaande gaat in principe nog uit van een analoge toetsing van een aanvraag om een bouwvergunning. Het bouwplan wordt getoetst aan de verbeelding van het bestemmingsplan. Zoals eerder is aangegeven, gaat het echter om de inhoud en niet de verbeelding. Elk bestemmingsvlak, bouwvlak of ander aanduidingsvlak heeft zijn eigen X en Y coördinaten. Bij deze vlakken horen regels ten aanzien van het bouwen en het gebruik. Ook een bouwplan heeft coördinaten. Als het goed is komen de coördinaten van het bouwplan en het bestemmingsvlak of bouwvlak overeen. Indien dit niet het geval is, is er een probleem en kan het bouwplan onbedoeld in strijd zijn met het bestemmingsplan. Naar onze mening zal over dergelijke zaken iets in de regels van het bestemmingsplan moeten worden geregeld. Een andere oplossing is dat het bevoegd gezag aan de hand van de gehanteerde ondergrond kijkt naar de bedoeling van het bestemmingsplan.

Naast bovenstaande punten zijn er ongetwijfeld nog meer punten te bedenken waar we met elkaar de komende jaren tegen aan lopen en die juridische consequenties hebben. Werkendeweg zullen we hier achter komen. De verwachting is dan ook dat er veel nieuwe jurisprudentie zal ontstaan. De digitalisering is ook voor de juristen een interessante uitdaging.

5. Slot

Dit artikel maakt duidelijk dat de digitalisering binnen de ruimtelijke ordening leidt tot veel wijzigingen. De digitalisering heeft zowel betrekking op de inhoud als op de procedures van de ruimtelijke instrumenten. De techniek speelt een belangrijke rol. De juridische aspecten moeten echter ook niet worden onderschat. Het is goed als de praktijk die aspecten de komende tijd onder ogen ziet en zich gaat voorbereiden op het daadwerkelijk digitaal werken. Ook vanuit juridisch oogpunt is het dus gewenst om gehoor te geven aan de oproep van de minister om reeds vanaf 1 juli 2008 digitaal te gaan werken. Formeel is dit dan nog niet verplicht. Materieel is het wel gewenst om op 1 juli 2009 juridisch ingespeeld te zijn op de nieuwe werkwijze.

[1] Robert van der Velde is advocaat bij Plas & Bossinade te Groningen. Jur van der Velde is directeur van Buro Vijn, adviseurs voor ruimtelijke ordening en stedenbouw, te Oenkerk.

[2] Zie persbericht ministerie van VROM 19 december 2007 (www.minvrom.nl).

[3] Zo worden er in het Bro bijvoorbeeld zodanige eisen aan de plankaart gesteld dat deze nooit digitaal kan zijn.

[4] Het Rijksdriehoekstelsel bevat coördinaten. Door een digitaal plan (objecten) te voorzien van deze coördinaten is het voor iedereen duidelijk op welk punt van het aardoppervlak dit object zich relateert.

[5] Zie bijvoorbeeld art. 2.4 ten aanzien van structuurvisies en art. 3.37 voor bestemmingsplannen en inpassingsplannen.

[6] Dit zal het nodige teweegbrengen in de ruimtelijke ordeningspraktijk. Momenteel wordt er immers nog alleen gewerkt met analogoog materiaal en niet met digitale informatie. Digitale informatie is ongrijpbaar en niet direct herkenbaar en toetsbaar.

[7] IMRO staat voor Informatie Model Ruimtelijke Ordening.

[8] In de Praktijkrichtlijnen staat aangegeven hoe het IMRO moet worden toegepast bij het coderen van instrumenten.

[9] STRP staat voor Standaard Toegankelijkheid Ruimtelijke Plannen.

[10] SVBP staat voor Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen.

[11] Deze verbeelding is vrij gelaten vanwege de aard van het instrument (bijv. structuurvisie) of vanwege het feit dat nog niet bekend is hoe een instrument gaat vorm krijgen (bijv. beheersverordening en projectbesluit).

[12] Op deze website is de nodige informatie te vinden over digitaal werken binnen de ruimtelijke ordening.

[13] Geonovum is de nieuwe organisatie in het werkveld van de geo-informatie. Deze stichting maakt geo-informatie van de publieke sector toegankelijk en ontwikkelt en beheert de standaarden die hiervoor nodig zijn (www.geonovum.nl).

[14] Zie persbericht ministerie VROM van 9 oktober 2007 (www.minvrom.nl).

[15] Wel is er een overzicht van de procedures van het bestemmingsplan en het projectbesluit. Dit overzicht is te vinden op de site van de helpdeskdurp (www.helpdeskdurp.nl).

[16] Art. 2:15 Awb.

[17] Art. 2:13 t/m 2:17 Awb.

[18] *Kamerstukken II2001/02*, 28 483, nr. 3, p. 13.

[19] *Kamerstukken II2001/02*, 28 483 nr. 3, p. 8.

[20] Art. 3.8 Wro.

[21] Art. 3.8 lid 1 sub a. Wro.

[22] Zie art. 3.8 lid 1 sub b Wro.

[23] Art. 2:15 Awb.

[24] *Kamerstukken II2001/02*, 28 483, nr. 3.

[25] Art. 2:15 lid 4 Awb. De beslissing om een elektronisch bericht te weigeren is niet appellabel (Art. 8:4 sub I. Awb).

[26] Art. 4:5 lid 1. sub.b. Awb.

[27] Art. 6:6 sub b. Awb.

[28] ABRvS 10 september 2003, *AB* 2004/34.

[29] Art. 3.8 lid 3 Wro.

[30] En tussen bestuursorganen onderling.

[31] Het onderwerp staat wel in de belangstelling. Zie bijvoorbeeld de dissertatie van mr. R. van den Hoogen: *IE-justice, beginselen van behoorlijke elektronische rechtspraak*, SDU uitgevers 2007. Daarnaast lopen bij Rechtbank Dordrecht en Rechtbank Rotterdam pilots over elektronisch procederen. Zie ook *Advocatenblad* 7 september 2007, p. 496.