

University of Groningen

## Digitalisering in het omgevingsrecht en mogelijke invloed op de Awb

van der Veen, G.A.

*Published in:*  
25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

van der Veen, G. A. (2019). Digitalisering in het omgevingsrecht en mogelijke invloed op de Awb. In T. Barkhuysen, A. T. Marseille, W. den Ouden, J. A. F. Peters, & R. J. N. Schlössels (editors), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid: Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen* (blz. 739-748). Wolters Kluwer.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

Gerrit van der Veen\*

## 69 | Digitalisering in het omgevingsrecht en mogelijke invloed op de Awb

@G\_vanderVeen – Digitalisering van rechterlijke procedures heeft het tot dusverre vooral gebracht tot een ‘reset’. De regeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet kan de Awb inspireren voor digitalisering van contactmomenten, bekendmaking, inhoudelijke besluitvorming en beoordeling#digitalisering#omgevingsrecht#Omgevingswet

### 1. Inleiding

De gewone wereld digitaliseert. De bestuursrechtelijke rechtswereld volgt op zo'n afstand, dat digitalisering nog uitzondering lijkt. Wie in contacten met bestuurlijke of gerechtelijke instanties de minste risico's op misverstanden, termijnoverschrijdingen en/of zoekgeraakte berichten wil lopen, moet vooral schriftelijk blijven communiceren.<sup>1</sup> Voornemens tot digitalisering van rechterlijke procedures hebben het, ondanks grote investeringen en fors tijdsbeslag, tot dusverre vooral gebracht tot een ‘reset’.<sup>2</sup> Zo is wel een digitale term ingevoerd, maar de digitalisering zelf moet nog komen.

Niet alleen communicatie met overheden en gerechtelijke instanties, maar ook de bekendmaking van besluiten en gerechtelijke oordelen is in essentie gerelateerd aan klassieke schriftelijke handelingen, zijnde de fysieke toezending van dergelijke beslissingen. De mogelijkheid van digitale raadpleging daarvan is een afgeleide. Zo dienen Afdelingsuitspraken waarmee (onderdelen van) ruimtelijke plannen vernietigd zijn, binnen korte tijd verwerkt te worden in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).<sup>3</sup>

Tussen contactmoment(en) enerzijds en bekendmaking van besluiten en gerechtelijke uitspraken anderzijds liggen beslistmomenten. Digitale beoordelings-systemen kunnen daarvan deel uitmaken. Het blijkt moeilijk om de werking van digitale beoordelingsystemen en de juistheid van invoergegevens vast te stellen. Het kan dan afhangen van de ijver van (bijvoorbeeld) activisten, of fouten onderkend worden. Zo bleken vragen van een actiecomité over de aannames voor de geluidberekeningen voor een MER voor een vliegveld te leiden tot constatering van fouten in de invoergegevens voor die berekeningen en vervolgens tot een

---

\* Prof. mr. G.A. van der Veen is advocaat bij AKD te Rotterdam en bijzonder hoogleraar milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>1</sup> G.A. van der Veen, ‘Duiken voor communicatie’, *Gst.* 2017/185.

<sup>2</sup> <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2018-brief-reset-digitalisering.pdf>.

<sup>3</sup> Zie bijv. ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1779.

correctie van invoergegevens, met een aanpassing van het MER tot gevolg.<sup>4</sup> Elders in deze bundel komt de rechterlijke toetsing van digitaal genomen besluiten verder aan de orde,<sup>5</sup> in het bijzonder naar aanleiding van een rekenmodel (AERIUS) voor de berekening van stikstofdepositie bij (in meer of mindere mate) samenhangende besluiten.<sup>6</sup>

De voorbeelden maken duidelijk dat digitalisering (ook) in het omgevingsrecht aan de orde is. Dat is niet opmerkelijk. Het omgevingsrecht kent diverse samenhangende besluiten en besluiten die vele betrokkenen raken en die daarom goed kenbaar moeten zijn.

Het omgevingsrecht staat voor een grote omwenteling. Als het goed is, treedt op 1 januari 2021 de Omgevingswet in werking. Deze zal in hoofdstuk 20 een regeling kennen voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het tekstvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet van medio 2018 maakt duidelijk, wat de regeling zoal moet bevatten.<sup>7</sup> Dat is helaas aanzienlijk minder ambitieus dan een versie voor de regeling van het DSO van een jaar tevoren.<sup>8</sup>

Deze bijdrage bespreekt de medio 2017 en medio 2018 beoogde regelingen van het DSO. De bijdrage geeft aan, welke inspiratie het DSO voor de Awb kan bieden op de gesignaleerde punten: contactmomenten, bekendmaking van besluiten en inhoudelijke besluitvorming en beoordeling. Enige slotopmerkingen ronden deze bijdrage af.

## 2. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet

Aan de Omgevingswet liggen verbeterdoelen ten grondslag. Het in hoofdstuk 20 van de wet op te nemen DSO wordt noodzakelijk geacht om het gebruiksgemak, het inzicht in het omgevingsrecht en betere en snellere besluitvorming te bevorderen. Centraal in het digitaal stelsel staat een landelijke voorziening. Deze voorziening heeft in ieder geval twee functies. Dat is allereerst het ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat het om te beginnen om regels voor de fysieke leefomgeving, zoals informatie uit besluiten of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet (zoals een omgevingsplan of omgevingsvisie). Daarnaast kan het gaan het om andere informatie over de fysieke leefomgeving, zoals informatie over de staat van die omgeving. Ten tweede kent het een loketfunctie waarmee een initiatiefnemer een vergunningaanvraag kan indienen, een melding kan doen of op een andere manier gegevens

<sup>4</sup> Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 16 oktober 2017, *Kamerstukken II*, 2017/18, 31936, 422.

<sup>5</sup> Zie de bijdrage van Rosa Uylenburg aan deze bundel.

<sup>6</sup> Zie onder meer ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 2 (Invoeringswet Omgevingswet).

<sup>8</sup> <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/besluiten/2017/06/29/concept-van-wetsvoorstel-invoeringswet-inclusief-memorie-van-toelichting-juni-2017>. Zie daarover J. Struiksma, 'Digitaal Stelsel Omgevingswet', *WPNR* 2018/7179.

aan het bevoegd gezag kan verstrekken.<sup>9</sup> Via dit ene landelijke digitale loket kan een initiatiefnemer aanvragen doen voor omgevingsvergunningen, maatwerkvoorschriften of toestemmingen om een gelijkwaardige maatregel te treffen. Via dit loket kan de initiatiefnemer ook een melding doen en alle gegevens en bescheiden verstrekken ter voldoening aan een andere informatieplicht dan een melding. Het gebruik van dit loket is verplicht als een initiatiefnemer een vergunning digitaal wil aanvragen of digitaal een melding wil doen of gegevens en bescheiden wil verstrekken.<sup>10</sup>

Op termijn dient de informatievoorziening zo ingericht te worden dat de informatie zoveel mogelijk objectgericht, met een «klik op de kaart» kan worden opgeroepen. Daarbij kunnen bijvoorbeeld regels worden vertaald in zogeheten vragenbomen, die voor een initiatiefnemer een hulpmiddel zijn om te bepalen of voor een bepaalde activiteit op een bepaalde locatie een vergunning nodig is. Voor zover ook informatie over de (staat van de) fysieke leefomgeving beschikbaar is, kan de combinatie van regels en die feitelijke informatie, bovendien inzicht geven in beschikbare gebruiksruimte (bijvoorbeeld voor wat betreft geluidsbelasting) op een specifieke locatie.<sup>11</sup>

Voor de informatievoorziening was medio 2017 nog een ‘register omgevingsdocumenten’ beoogd.<sup>12</sup> Dat voornemen is in het voorstel van medio 2018 afgezwakt. Dat geldt ook voor een aantal andere voornemens die tussen medio 2017 en 2018 het veld hebben geruimd.

Er dient volgens artikel 20.21 een ‘landelijke voorziening’ te komen. Deze voorziet in ieder geval in het elektronisch ontsluiten van de informatie, bedoeld in artikel 20.26, eerste lid en het elektronisch kunnen indienen van een aanvraag om een besluit, doen van een melding, verstrekken van gegevens en bescheiden ter voldoening aan een andere informatieverplichting dan een melding en verzenden van een ander bericht, als bedoeld in artikel 16.1.

Artikel 20.26 leert in lid 1 dat bij algemene maatregel van bestuur informatie kan worden aangewezen die beschikbaar wordt gesteld voor ontsluiting via de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.21. Aldus kan de voorziening stapsgewijs worden doorontwikkeld en uitgebreid. Zo zullen steeds meer besluiten en rechtsfiguren via de landelijke voorziening ontsloten kunnen worden. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen in ieder geval (informatie uit) de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de Omgevingsregeling via de landelijke voorziening kunnen worden ontsloten. Het voornemen is om op termijn ook informatie uit omgevingsvergunningen via de landelijke voorziening te ontsluiten.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, 3, p. 44.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, 3, p. 50.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, 3, p. 44.

<sup>12</sup> <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/besluiten/2017/06/29/conceptvan-wetsvoorstel-invoeringswet-inclusief-memorie-van-toelichting-juni-2017>.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, 3, p. 47.

Het was medio 2017 ook nog de bedoeling dat taken voor de aanlevering van brongegevens en omgevingsdocumenten werden belegd. Deze brongegevens moeten vaak worden bewerkt of verrijkt voordat ze kunnen worden gebruikt in de gebruikerstoepassingen van de landelijke voorziening. Bovendien moet de kwaliteit van elk gegeven worden gevalideerd.

Voor de goede werking van het DSO moesten volgens het concept van medio 2017 de volgende vijf taken worden geregeld:

1. het ontsluiten van informatie met gebruikerstoepassingen in de landelijke voorziening;
2. het beschikbaar stellen van omgevingsdocumenten aan de landelijke voorziening;
3. het beschikbaar stellen van omgevingsdocumenten aan het register omgevingsdocumenten;
4. het valideren en zo nodig bewerken of verrijken van brongegevens;
5. het beschikbaar stellen van brongegevens.

De eerste drie taken zijn vooral relevant voor (potentiële) aanvragers van vergunningen en/of andere besluiten. Interessanter is wellicht de (inmiddels gesneuvelde) vierde taak. De verdergaande digitalisering en het toekomstbestendig maken en houden van nieuwe wetgeving vergt voortdurend aandacht voor het verzamelen, bewerken en openbaar maken van gegevens. De kwaliteit van brongegevens moet worden gevalideerd. Bepaalde brongegevens moeten ook worden bewerkt of verrijkt voordat ze kunnen worden gebruikt in gebruikerstoepassingen van de landelijke voorziening. Deze bewerkte of verrijkte gegevens werden 'informatieproducten' genoemd. Een informatieproduct is een digitaal product dat voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen en standaarden en een informatieve meerwaarde heeft ten opzichte van de brongegevens. Een voorbeeld van een informatieproduct zijn de generieke invoergegevens voor de berekeningen van de luchtkwaliteit. Het RIVM stelt deze invoergegevens nu al jaarlijks ter beschikking in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu. De kentallen voor de emissies van bedrijven in een bepaalde bedrijfstak worden berekend met de brongegevens uit de milieujaarverslagen van bedrijven. Dat luchtkwaliteitberekeningen altijd met dezelfde invoergegevens worden uitgevoerd heeft een einde gemaakt aan veel discussie en onzekerheid, aldus de concept-toelichting van medio 2017.

Onder informatieproducten moesten volgens diezelfde concept-toelichting behalve gegevens in dit kader ook toepassingen worden verstaan voor het geautomatiseerd uitvoeren van een meet- of rekenmethode waarmee de gevolgen van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning kunnen worden doorgerekend. Een voorbeeld van een toepassing die kan worden aangewezen als informatieproduct is het in de inleiding van deze bijdrage al genoemde AERIUS. Dit is het rekeninstrument van de programmatische aanpak stikstof voor vergunningverlening en planvorming rond Natura 2000-gebieden.

De in 2017 nog beoogde regeling biedt de grondslag om de kwaliteit van brongegevens te valideren en informatieproducten voor onderdelen van de fysieke

leefomgeving te maken. Die taken dienen te worden uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties die beschikken over bewezen deskundigheid op de informatiegebieden waarvoor zij zijn aangewezen en die voldoende onafhankelijk zijn van de gebruikers en de organisaties of andere organisatieonderdelen van het bestuursorgaan of de rechtspersoon die brongegevens aanleveren. Overheden die over gegevens beschikken, kunnen worden verplicht deze aan de uitvoeringsorganisaties aan te leveren.

Het voorstel van medio 2017 biedt een grondslag voor het vaststellen van standaarden voor de brongegevens en informatieproducten die via de landelijke voorziening worden uitgewisseld, aldus het toenmalige artikel 20.32. Ook zou de grondslag voor het vaststellen van standaarden voor omgevingsdocumenten verruimd worden, zodat (combinaties van) semantische, reken- en meet-, verbeeldings- en uitwisselstandaarden konden worden vastgesteld. De standaarden maken het mogelijk gegevens en documenten te vergelijken, te aggregeren, uniform weer te geven en zonder vervormingen of fouten uit te wisselen. Het gebruik van standaarden vergemakkelijkt het geautomatiseerd uitvoeren van bestandsvergelijkingen en beschermen van gegevens. Bestandsvergelijkingen zijn belangrijke hulpmiddelen voor het verhogen van de gegevenskwaliteit, aldus de concept-toelichting uit 2017.<sup>14</sup>

Het voorstel van medio 2018 biedt nog wel enige ruimte voor standaarden, al lijkt de ambitie behoorlijk te zijn teruggeschoefd. Bij ministeriële regeling kunnen zo nodig nadere eisen aan de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen informatie worden gesteld. Zo kunnen standaarden worden vastgesteld, met nadere informatie-kundige definiëring van de informatie, waarmee elektronische verwerking en aansluiting op andere informatie kunnen worden geborgd. Met die regeling zullen bovendien (andere) kwaliteitseisen kunnen worden gesteld, zoals eisen aan actualiteit en herleidbaarheid. Standaarden zijn gedetailleerd, veelal technisch van aard en toegespitst op het type informatie. Gelet hierop is het vastleggen daarvan in een ministeriële regeling passend, aldus de Memorie van Toelichting.<sup>15</sup>

De concept-toelichting uit 2017 gaat verder nog in op de gegevenskwaliteit. Er kunnen eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de brongegevens en informatieproducten die via het DSO worden ontsloten. Gedacht kan worden aan eisen aan de inhoud (zoals de nauwkeurigheid of de herleidbaarheid) en eisen aan de 'verpakking' waarin het gegeven wordt aangeleverd (bijvoorbeeld het bestandsformaat). De kwaliteitseisen worden ook vastgelegd in de standaarden.

Volgens het in 2017 voorgestelde artikel 20.33 hebben de uitvoeringsorganisaties de taak de brongegevens te valideren. Valideren is geautomatiseerd toetsen of een gegeven voldoet aan kwaliteitseisen die bij regeling zijn bepaald en aan de standaarden (zoals vormvereisten). Bij ministeriële regeling zal per gegevensset worden bepaald op welke kwaliteitseisen leveringen van brongegevens gevali-

<sup>14</sup> Concept 2017, p. 47.

<sup>15</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, 3, p. 47.

deerd zullen worden. Bij bepaalde brongegevens zoals erfgoedgegevens kan, anders dan bij luchtkwaliteitgegevens, een gegeven van (vele) jaren terug nog voldoende actueel zijn. Leveringen die niet voldoen worden niet ontsloten via de landelijke voorziening, maar met een aanduiding van de reden teruggestuurd. Overheden die de wettelijke taak hebben brongegevens beschikbaar te stellen blijven verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens.

Ook hier lijken de ambities in een jaar naar beneden bijgesteld te zijn. Blijkens het thans voorgestelde artikel 20.27 kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld in het belang van de borging en beoordeling van de kwaliteit van de informatie, bedoeld in artikel 20.26, eerste lid. De bepaling biedt volgens de Memorie van Toelichting onder meer een grondslag voor regeling van validatie van informatie in de keten van informatievoorziening, als de informatie op grond van artikel 20.26 specifiek is aangewezen met regeling van eisen waaraan die informatie moet voldoen. Verder geeft de bepaling een grondslag voor een regeling van andere vormen van kwaliteitszorg dan validatie voor de op grond van artikel 20.26 aangewezen informatie.<sup>16</sup>

De thans beoogde regeling wijzigt nog artikel 16.1 Omgevingswet. Blijkens het eerste lid kan een aanvraag om een besluit of een melding op grond van deze wet in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen worden ingediend of gedaan via de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.21. Belangrijk is verder het derde lid, dat de elektronische weg exclusief voorschrijft: bij de maatregel kunnen gevallen worden aangewezen waarin het verkeer, bedoeld in het eerste en tweede lid, alleen elektronisch kan plaatsvinden, op de in die leden bedoelde wijze. De gedachte is kortom, dat de elektronische weg langzaam aan exclusief wordt voorgeschreven voor aanvragen en later ook voor andere berichten. Deze uitbreiding tot andere berichten is opgenomen met het oog op mogelijke doorontwikkeling van het digitaal stelsel. Met de uitbreiding is het mogelijk om in de toekomst bijvoorbeeld tevens mogelijkheden te bieden voor het indienen van zienswijzen via het digitaal stelsel, zonder dat daarvoor een aanpassing van de wet nodig is.<sup>17</sup>

De Memorie van Toelichting besteedt ook nog aandacht aan de relatie met de Awb.<sup>18</sup> Er loopt een traject ter modernisering van de bepalingen over elektronisch bestuurlijk verkeer. Daarmee dienen de regels over elektronisch bestuurlijk verkeer in de Awb aangepast te worden aan technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, krijgen burgers en bedrijven het recht om elektronisch berichten aan de overheid te sturen en worden nadere regels gesteld ten aanzien van de verzending en verwerking van berichten.<sup>19</sup> Artikel 16.1 is of wordt daarop afgestemd.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, 3, p. 320.

<sup>17</sup> Vgl. *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, 3, p. 283.

<sup>18</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, 3, p. 54.

<sup>19</sup> <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGKoo6161>. De tekst is nog niet openbaar.

### 3. Van het DSO onder de Omgevingswet naar de Awb

In het onderstaande komt aan bod, welke inspiratie het DSO onder de Omgevingswet voor de Awb kan bieden op de punten contactmomenten, bekendmaking van besluiten en inhoudelijke besluitvorming en beoordeling.

#### 3.1 Contactmomenten

Het uiteindelijk voorgenomen artikel 16.1 lid 3 Omgevingswet biedt een grond voor de exclusiviteit van digitale verstrekking van gegevens en bescheiden, het indienen van aanvragen en het doen van meldingen. Immers, bepaald kan worden dat die communicatie alleen elektronisch kan plaatsvinden.

Artikel 16.1 lid 3 gaat aldus verder dan de thans bestaande Afdeling 2.3 Awb en de op handen zijnde modernisering van de betreffende bepalingen over elektronisch bestuurlijk verkeer. Kennelijk bepaalt dat wetsvoorstel dat bestuursorganen langs elektronische weg bereikbaar moeten zijn, maar regelt het niet dat burgers verplicht worden om langs elektronische weg met de overheid te communiceren.<sup>20</sup>

In het huidige omgevingsrecht zijn burgers en bedrijven nog niet verplicht om elektronisch te communiceren. Desondanks acht de bestuursrechter relevant of zij van elektronische middelen gebruik maken, waar dat mogelijk is. Passeren zij die weg om niet goed verklaarbare redenen, dan maakt hen dat blijkbaar ‘verdacht’. De verdenking lijkt dan dat gepoogd is om op sluwe wijze een vergunning van rechtswege te krijgen. De Afdeling reageert door een (mogelijk) versluiserde aanvraag toch niet als aanvraag te betitelen: ‘De rechtbank heeft ook terecht van belang geacht dat RetailPlan deskundig is op het gebied van de ruimtelijke ordening en geacht mag worden bekend te zijn met de gebruikelijke weg om een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen, via het Omgevingsloket online of met gebruikmaking van het formulier als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van het Bor. Dat RetailPlan deze weg niet heeft gevolgd, betekent op zichzelf niet dat de brief van 17 december 2015 geen aanvraag is als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. De rechtbank heeft deze omstandigheid echter wel, in samenhang bezien met hetgeen zij overigens heeft overwogen, bij haar oordeel dat geen sprake is van een aanvraag, kunnen betrekken.’<sup>21</sup> Het is de vraag of deze lijn past bij eerdere jurisprudentie.<sup>22</sup> Duidelijk is wel, dat burgers en bedrijven onder om-

<sup>20</sup> M.J. Jacobs, ‘Aantekening 1 bij Afd. 2.3’, in: T. Borman e.a. (red.), *T&C Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

<sup>21</sup> ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:214.

<sup>22</sup> Zie ABRvS 16 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO1836, waarin pas van een aanvraag sprake is indien wordt verzocht om een bepaald, naar strekking concreet aangeduid besluit, versus een soepeler lijn in ABRvS 19 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR6256.



standigheden de schijn tegen kunnen krijgen, wanneer zij geen digitale weg volgen.<sup>23</sup>

Het zou op zijn minst wenselijk zijn, wanneer bij de voorgenomen modernisering van de bepalingen over elektronisch bestuurlijk verkeer in de Awb, wordt bezien of burgers en bedrijven ten volle de vrijheid houden om niet-digitaal te communiceren, of dat zij via mogelijke verwijten omtrent passeren van die digitale weg, achteraf te horen krijgen dat zij toch eigenlijk wel digitaal hadden moeten communiceren. De Afdelingsjurisprudentie ter voorkomen van vergunningverlening op basis van ‘verdachte aanvragen’ kan nog wel begrijpelijk zijn, maar is ook nogal casuïstisch.

### 3.2 *Bekendmaking van besluiten*

Artikel 20.26 van het voorstel van medio 2018 biedt een grondslag voor aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de informatie die via de landelijke voorziening beschikbaar wordt gesteld. De te ontsluiten informatie betreft allereerst de regelgeving en het beleid voor de fysieke leefomgeving, opgenomen in besluiten en andere rechtsfiguren, zoals het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de omgevingsvisie. Aldus moet het register burgers en bedrijven zo duidelijk mogelijk maken, welke regels in een bepaald gebied gelden. Zie ik het echter goed, dan gaat de Memorie van Toelichting er niet van uit dat de omgevingsvergunningen via de voorziening beschikbaar gesteld zouden moeten worden. Voor burgers en bedrijven kan aldus nog onduidelijk blijven, welke effecten uit verleende vergunningen kunnen voortvloeien. Artikel 20.28 uit het voornemen van medio 2017 leek er verder toe te verplichten, om gerechtelijke uitspraken op te nemen wanneer daaruit een gehele of gedeeltelijke vernietiging of wijziging van een omgevingsdocument voortvloeit. Dat zijn immers ook wijzigingen van omgevingsdocumenten. In zoverre spoorden de voornemens met de huidige praktijk dat relevante uitspraken worden verwerkt op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Ook volgens de Memorie van Toelichting van medio 2018 lijkt dat de bedoeling te blijven, onder verwijzing naar de landelijke voorziening die onderdeel is van het digitaal stelsel.<sup>24</sup>

De Awb kent geen algemene verplichting tot digitale bekendmaking van besluiten. Ook ontbreekt een algemene publicatieplicht van rechterlijke uitspraken. Wat bijvoorbeeld aan besluiten gepubliceerd wordt, lijkt mede samen te hangen met toevallige wensen van naming and shaming of incidentele bestuurlijke transparantie. Een vaste lijn lijkt niet te ontwaren. Dat hoeft niet te leiden tot aanpassing van de Awb, maar zou wel op enig moment moeten leiden tot keuzes in al

<sup>23</sup> Dat geldt zeker wanneer die aanvrager RetailPlan heet (zie o.m. ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:189 en ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3460), maar soms ook bij anderen (ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3541).

<sup>24</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, 3, p. 254.

lang lopende discussies over de reikwijdte van openbaarheid van overheidsinformatie.<sup>25</sup>

### 33 Inhoudelijke besluitvorming en beoordeling

De in het voorstel van 2017 opgenomen en nadien stevig afgezwakte artikelen 20.32 en 20.33 bieden grondslagen voor het vaststellen van standaarden, zoals semantische, reken- en meet-, verbeeldings- en uitwisselstandaarden.

Thans is niet zo goed geregeld, welke standaarden bij de inhoudelijke besluitvorming en beoordeling leidend zijn.

Dat blijkt bijvoorbeeld uit een Afdelingsuitspraak over geurmetingen in het kader van handhaving. De Afdeling stond voor de vraag welk verspreidingsmodel moest worden gehanteerd. Meer concreet was aan de orde welke software-implementatie en versie van dat verspreidingsmodel in het kader van handhaving moet worden gehanteerd. De vergunningvoorschriften verwezen naar het NNM, zijnde het 'Nieuw Nationaal Model'. Dat werd ook bij de handhaving benut. Volgens paragraaf 3.4.4.4 van het NNM kan bij controle van een bestaande vergunning een verspreidingsmodel worden gebruikt dat in dat geval hetzelfde moet zijn als in de vergunningaanvraag. De Afdeling begreep de paragraaf aldus, dat naast het verspreidingsmodel ook de implementatie en versie van het model hetzelfde moest zijn als het model dat bij de vergunningaanvraag was gebruikt. Er was evenwel gerekend met een andere implementatie en versie van het NNM. Mede daarom was volgens de Afdeling niet komen vast te staan dat geurimmissiegrenswaarden waren overtreden.<sup>26</sup>

De uitspraak maakt niet duidelijk of de oudere software nog beschikbaar was ten tijde van de overtreding. Wanneer dat niet zo is, zou uit de uitspraak de conclusie getrokken kunnen worden dat niet meer gehandhaafd kan worden. Het mag duidelijk zijn dat dat niet wenselijk is. In wezen, zouden oude versies dus beschikbaar moeten blijven om handhaving mogelijk te houden.

Het is de vraag of ook in de Awb aandacht moet worden geschonken aan dergelijke effecten van digitalisering op de besluitvorming en beoordeling. Vooralsnog lijken de bestaande eisen van ordelijke vergaring van kennis (artikel 3:2 Awb) en valide motivering (artikel 3:46 Awb) en het rechtszekerheidsbeginsel voldoende handvatten te bieden. Wel is denkbaar dat de beoordeling lastiger wordt, naar mate het bestuur zwaarder leunt op modellen en invoergegevens. De bestuursrechter zal zich dan ook op die modellen en gegevens moeten inwerken en uitleg moeten vragen, maar lijkt dat (terecht) ook te doen.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Zie bijv. *Kamerstukken II*, 2017/18, 33328, 40, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 14 november 2017.

<sup>26</sup> ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1128.

<sup>27</sup> Zie in vergelijkbare zin uit het belastingrecht HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1316.

#### **4. Enige slotopmerkingen**

Deze bijdrage besprak het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht DSO onder de Omgevingswet op drie punten en de mogelijke inspiratie voor de Awb. Omdat de planning van informaticaprojecten bij de overheid geen zekerheid is, kan het DSO nog geruime tijd op zich laten wachten, zelfs in de tussen medio 2017 en medio 2018 sterk afgezwakte bedoeling. Voor de Awb lijkt dat niet ernstig. Ook los van het DSO bestaat al aandacht voor digitale communicatie via een aanpassing van Afdeling 2.3 Awb en loopt (al lang) een traject tot vergroting van de kenbaarheid van overheidsdocumenten via de Wet open overheid. Met bestaande beginselen van de artikelen 3:2 en 3:46 Awb en het rechtszekerheidsbeginsel kan de bestuursrechter uitleg vragen over modellen en invoergegevens en de juistheid en inzichtelijkheid daarvan beoordelen.