



TRANSITIEPLAN OMGEVINGSPLAN NOORDENVELD

april 2024



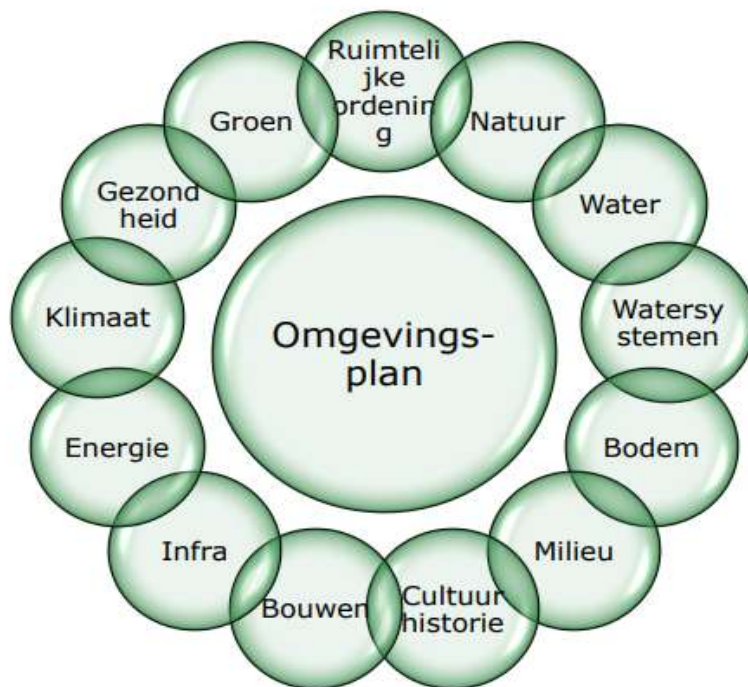
Inhoud

Hoofdstuk 1 - Inleiding	3
Hoofdstuk 2 - De Omgevingswet.....	5
2.1 De kerninstrumenten van de Omgevingswet en hun relatie met het omgevingsplan	5
2.2 De beleidscyclus	7
Hoofdstuk 3 - De Transitieaanpak	9
3.1 Leidende principes bij de transitieaanpak.....	9
3.2 Richtinggevende uitgangspunten voor het opstellen van het omgevingsplan.....	9
Hoofdstuk 4 – De aanpak en fasering naar een permanent omgevingsplan	13
4.1 Pilot Ronerborg	13
4.2 De rest van de transitiefase	14
4.3 De beheerfase	17
Hoofdstuk 5 - De juridische context van de transitie	18
5.1 De procedure van het omgevingsplan	18
5.2 Geen actualiseringsverplichting voor het omgevingsplan	18
5.3 Instructieregels Rijk en provincie	18
5.4 Delegatiebesluit	18
5.5. Overgang van tijdelijk omgevingsplan naar volwaardig omgevingsplan	18
5.6 Toetsingskader voor aanvragen omgevingsvergunning in de transitiefase	19
5.7 Overgangsrecht voor lopende bestemmingsplanprocedures	19
5.8 Participatie en het omgevingsplan.....	20
Hoofdstuk 6 - De gemeentewinkel is ook gewoon open tijdens de transitiefase	21
6.1 De adaptiefase: een verantwoorde overgangsfase naar het omgevingsplan	21
6.2 De keuze voor de BOPA.....	21
6.3 Alternatief omgevingsplan.....	22
Hoofdstuk 7 - De transitiefase in capaciteit, financiën en risico's	23
7.1 Ambtelijke organisatie	23
7.2 Capaciteit en tijd	23
7.3 Middelen.....	23
7.4 Risico's.....	24
Bijlage 1 - Wat is de bruidsschat?	25
Bijlage 2 - Het delegatiebesluit van 29 november 2023	26

Hoofdstuk 1 - Inleiding

Het is al eerder genoemd, de invoering van de Omgevingswet is veelomvattend en complex. We moeten onder andere werken met een nieuw juridisch instrumentarium, denken en werken met een integrale blik en intensiever samenwerken met samenwerkingspartners zoals GGD, Veiligheidsregio en het Waterschap.

De huidige systematiek en inhoud van bestemmingsplannen en beheersverordeningen gaat ook op de schop. De regelreikwijdte wordt namelijk breder dan de huidige regels die alleen maar betrekking hebben op het onderdeel ruimtelijke ordening. Het huidige criterium van een goede ruimtelijke ordening wordt straks vervangen door het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.



Alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving landen straks in één plan: het omgevingsplan van de gemeente Noordenveld. Ook regels voor de fysieke leefomgeving die nu nog opgenomen zijn in lokale verordeningen zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) krijgen straks een plek in dat ene omgevingsplan. Ook nieuwe thema's zoals duurzaamheid en gezondheid mogen straks geregeld worden in het omgevingsplan.

Tijdelijk omgevingsplan van rechtswege op 1 januari 2024
Het opstellen van een

omgevingsplan zoals de Omgevingswet dat voor ogen heeft kost veel tijd. Gemeenten krijgen daarom op 1 januari 2024, wanneer de Omgevingswet in werking treedt, van rechtswege, gratis en voor niets, een (tijdelijk) omgevingsplan.

Dit tijdelijke omgevingsplan bestaat uit onze huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen, een set gedecentraliseerde rijksregels (De Bruidsschat) en een aantal lokale verordeningen. Dit tijdelijke omgevingsplan moet vervolgens stap voor stap getransformeerd worden naar een omgevingsplan dat voldoet aan de eisen en intenties van de Omgevingswet.

Vóór 2032 moet de omzetting van het tijdelijke omgevingsplan naar het nieuwe omgevingsplan klaar zijn. Van allerlei losse bestemmingsplannen en beheersverordeningen is dus straks geen sprake meer.

We werken de komende jaren toe naar uiteindelijk één integraal omgevingsplan voor ons hele grondgebied waarin alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Het onderstaande plaatje geeft deze transformatie weer.



Transitieopgave omgevingsplan tot 2030

Om deze transitiefase naar het omgevingsplan goed te laten verlopen is deze transitiestrategie opgesteld. We leggen hierin een aantal keuzes voor die ons richting geven bij de omzetting naar een volwaardig omgevingsplan de komende jaren.

Er zullen ongetwijfeld tijdens dit lange proces nog meer keuzes naar voren komen die we op dit moment nog niet kunnen voorzien of keuzes waarvoor we nu nog onvoldoende kennis hebben om die goed te kunnen maken. Die zullen als dat wenselijk of noodzakelijk is separaat ter besluitvorming voorgelegd worden. Er zijn nog weinig voorbeelden beschikbaar. Dat maakt dat we tijdens de transitiefase voldoende flexibel moeten blijven om in te kunnen spelen op nieuwe inzichten.

Hoofdstuk 2 - De Omgevingswet

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn:

- Het beschermen van de fysieke leefomgeving: zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. En het bewaken hiervan.
- Het benutten van de fysieke leefomgeving: gebruiken en verder ontwikkelen van de fysieke leefomgeving op basis van maatschappelijke behoeften.

De Omgevingswet is dus een wet voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving is eigenlijk alles wat we zien, horen en ruiken, alles wat we om ons heen ervaren. Die leefomgeving is altijd in beweging en verandert steeds door ingrijpen van de mens of vanzelf door bijvoorbeeld klimaatverandering. Regels kunnen obstakels zijn voor deze veranderingen of juist nodig zijn om gewenste of noodzakelijke veranderingen van de grond te krijgen.

Met de komst van de Omgevingswet moet het huidige omgevingsrecht (op termijn) eenvoudiger, voorspelbaarder en inzichtelijker worden. Nu is het onoverzichtelijk, vaak te complex, soms zelfs tegenstrijdig en zijn procedures vaak lang en stroperig. Ook moet er meer ruimte komen voor lokaal maatwerk. De lokale situatie van gemeenten zijn immers niet met elkaar te vergelijken.

Naast de maatschappelijk doelen van de wet zijn er daarom ook vier verbeterdoelen geformuleerd.

Verbeterdoelen van de stelselherziening



1. **Inzichtelijk omgevingsrecht:** het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik.
2. **Leefomgeving centraal:** de fysieke leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3. **Ruimte voor lokaal maatwerk:** de Omgevingswet biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken.
4. **Snellere besluitvorming:** besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat onder de Omgevingswet sneller en beter.

2.1 De kerninstrumenten van de Omgevingswet en hun relatie met het omgevingsplan

In het nieuwe stelsel staat de leefomgeving in zijn geheel centraal en niet de verschillende onderdelen. Dit vraagt ook om een samenhangende benadering zowel inhoudelijk (integrale, gebiedsgerichte benadering), instrumenteel (werken met een beleidscyclus) als praktisch (met participatie en doelgericht).

De Omgevingswet is gebouwd rondom 6 kerninstrumenten: de omgevingsvisie, programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

De 6 instrumenten



1. De omgevingsvisie

De omgevingsvisie vormt de strategische visie van de gemeenteraad en het beleid voor de fysieke leefomgeving op hoofdlijnen. De in de omgevingsvisie geformuleerde opgaven kunnen een directe doorwerking krijgen in het omgevingsplan en daarmee juridisch bindend worden voor inwoners, ondernemers en initiatiefnemers. Noordenveld heeft in 2017 een omgevingsvisie vastgesteld. Echter deze voldoet niet volledig aan de eisen die de Omgevingswet er aan stelt. Daarom wordt de omgevingsvisie de komende periode geactualiseerd.

2. Programma's

Programma's vormen een uitwerking van het beleid en de maatregelen die het college inzet om het beleid te realiseren. In programma's formuleert de gemeente de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Het vaststellen van programma's is geen verplichting. Voorbeelden van programma's zijn bijvoorbeeld een woningbouwprogramma of het gemeentelijk rioleringsplan. Programma's zijn over het algemeen gericht op uitvoering. Een programma kan ook via een programmatische insteek worden opgepakt.

3. Algemene rijksregels

Voorbeelden van algemene rijksregels zijn de vier Amvb's (algemene maatregel van bestuur) om concreet uitvoering te geven aan de Omgevingswet. Dit zijn het Bal (Besluit Activiteiten leefomgeving), Bkl (Besluit kwaliteit leefomgeving), Omgevingsbesluit (regelt bijvoorbeeld wie bevoegd gezag is of wanneer een wijzigingsbesluit Merplichtig is) en het Bkl (Besluit kwaliteit leefomgeving).

In het Bkl staan bijvoorbeeld instructieregels waar gemeenten zich aan moeten houden bij het opstellen van het omgevingsplan. Deze instructieregels zijn belangrijke kaders voor de uitwerking van de gemeentelijke regels in het omgevingsplan. Sommige instructieregels zijn daarbij dwingend van aard. Maar er zijn ook instructieregels waarbij juist ruimte is voor lokaal maatwerk.

4. Decentrale regels

Decentrale regels zijn de regels in het gemeentelijke omgevingsplan. Bij het Waterschap staan de deze regels in de Waterschapsverordening. Bij de provincie zijn de regels te vinden in de provinciale omgevingsverordening (POV).

5. Het projectbesluit

Het projectbesluit is een instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk voor het mogelijk maken van complexe projecten met een publiek belang. Uiteindelijk moet een projectbesluit binnen een bepaalde termijn verwerkt worden in het gemeentelijke omgevingsplan.

6. Omgevingsvergunningen

De omgevingsvergunning vormt de toestemming om een activiteit in de fysieke leefomgeving te mogen uitvoeren. Met de omgevingsvergunning kan het college vooraf toetsen of de activiteit aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet. De verplichting om voor bepaalde activiteiten een omgevingsvergunning aan te vragen wordt bepaald in het omgevingsplan. Daarnaast kan een omgevingsvergunning worden verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA). De BOPA is vergelijkbaar met de buitenplanse afwijkingsprocedure op grond van de Wabo maar voor een BOPA geldt straks als regel een formele vergunningprocedure van 8 weken. De instructieregels uit het Bkl zijn ook van toepassing wanneer er gebruik wordt gemaakt van een BOPA.

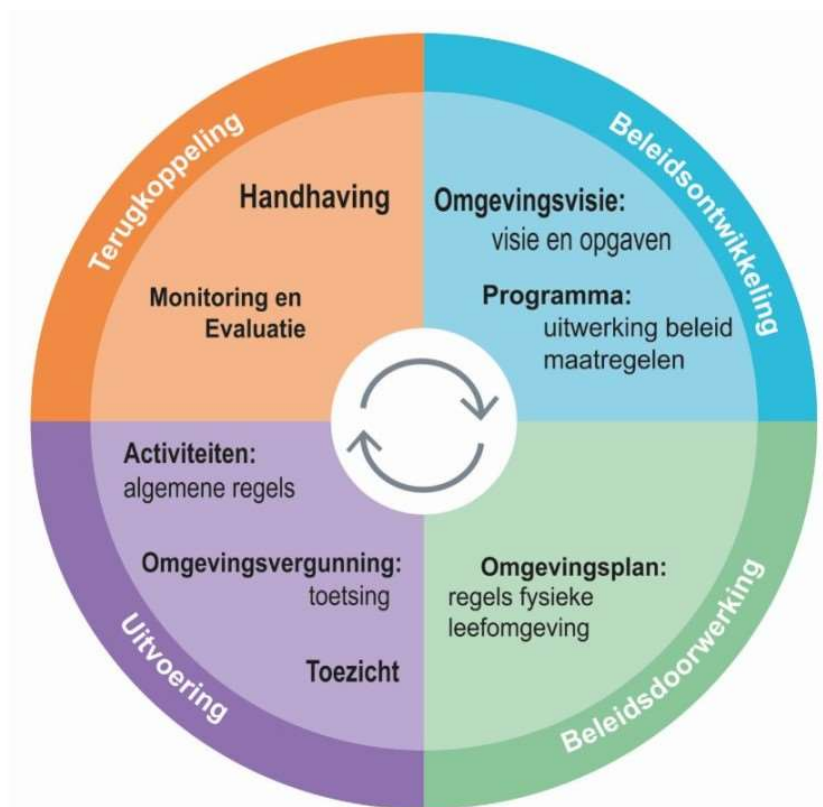
2.2 De beleidscyclus

Kenmerk van de beleidscyclus is dat de verschillende instrumenten zoals de omgevingsvisie, het omgevingsplan, de omgevingsvergunning, toezicht en handhaving en monitoring en evaluatie onderdeel zijn van een voortdurend proces. Omgevingsvisie en omgevingsplan zijn daardoor geen statische documenten. Het omgevingsplan kent bijvoorbeeld geen planperiode, bestemmingsplannen hadden dat wel en moesten na 10 jaar geactualiseerd worden.

Het omgevingsplan moet na vaststelling wel actueel gehouden worden. Dit betekent dat het regelmatig zal worden gewijzigd bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuw beleid (neergelegd in de omgevingsvisie of een programma) of vanwege een in te passen BOPA. Verleende BOPA's moeten straks binnen een termijn van vijf jaar worden ingepast in het omgevingsplan.

Kortom, het omgevingsplan is altijd onderhevig aan mutaties en wijzigingen.

Ook de omgevingsvisie is evenmin een statisch document met een eindbeeld voor de lange termijn. Het is een dynamisch document dat steeds op basis van nieuwe inzichten wordt bijgesteld of aangevuld.



De beleidscyclus onder de Omgevingswet

Hoofdstuk 3 - De Transitieaanpak

3.1 Leidende principes bij de transitieaanpak

Voor de omzetting van het tijdelijke omgevingsplan naar een volwaardig en Omgevingswetproof omgevingsplan zijn grofweg twee ontwikkelsporen te onderscheiden. Dit kan via een ontwerpgerichte aanpak waarbij je eigenlijk start vanuit het eindbeeld en daar naar toe werkt. Een andere aanpak is die van de stapsgewijze lerende aanpak. Bij deze aanpak ligt het accent op een geleidelijke doorontwikkeling vanuit de huidige situatie. Het eindbeeld ontstaat tijdens het proces.

Kijkend naar de complexiteit van de opgave en alles wat daarbij komt kijken is het eigenlijk ondoenlijk om dit vanuit een ontwerpgerichte aanpak op te pakken. We kiezen daarom voor een stapsgewijze lerende aanpak als ontwikkelingsprincipe. Bij dit ontwikkelprincipe zijn de bestaande regels uit onze bestemmingsplannen ons vertrekpunt.

Wanneer er de komende jaren gewerkt gaat worden aan het opstellen van het omgevingsplan gaat de gemeentewinkel niet op slot maar is gewoon open. Initiatieven en aanvragen zullen richting de gemeente blijven komen terwijl er aan de transitieopgave wordt gewerkt. Omdat er straks eerst met twee juridische regimes gewerkt moet worden (we hebben immers eerst ook nog te maken met het tijdelijke omgevingsplan) kan niet uitgesloten worden dat een initiatiefnemer hier hinder van zal ondervinden. Alles is er op gericht om dit zoveel mogelijk te voorkomen. Dit vraagt op z'n minst een goede, heldere communicatie richting onze inwoners. Via onze website maar ook zeer zeker in het persoonlijke contact. Ook hebben we een folder die informatie geeft over het proces rondom initiatieven. Deze folder sturen we in een vroegtijdig stadium naar alle initiatiefnemer die zich bij ons melden met plannen. Bij de keuzes en uitgangspunten die wij voorstellen in deze transitiestrategie is dienstverlening meegenomen als een belangrijke wegfactor.

3.2 Richtinggevende uitgangspunten voor het opstellen van het omgevingsplan

Met in het achterhoofd de geschetste aspecten die we in de vorige paragraaf hebben benoemd en toegelicht maken we in deze paragraaf de vertaling naar een aantal concrete en richtinggevende uitgangspunten. Deze uitgangspunten geven richting en bieden houvast bij de uitvoering van de opgave.

Uitgangspunt 1: eerst gebiedsgericht en dan themagericht

We kiezen ervoor om het (tijdelijke)omgevingsplan eerst zoveel mogelijk gebiedsgericht en conform de in deze strategie opgenomen fasering om te zetten en daarna pas thematische wijzigingen door te voeren, tenzij zich situaties voordoen waarbij een thematische wijziging noodzakelijk of bijzonder wenselijk is bijvoorbeeld door beleidswijzigingen in de omgevingsvisie.

Toelichting bij uitgangspunt 1

Bij een gebiedsgerichte omzetting wordt een afgebakend gebied helemaal omgezet naar een omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt bij deze werkwijze gebied voor gebied opgebouwd. Dat is anders wanneer je het omgevingsplan thematisch zou opbouwen. Dan zou je het omgevingsplan eerst opbouwen met alleen maar regels voor bijvoorbeeld het parkeren of regels voor evenementen. Je bouwt als het ware het omgevingsplan thema voor thema op. Nadeel hiervan is dat je dan geen grote stappen zet. Want je houdt immers veel langer twee parallelle regelingen in stand (die van het tijdelijke omgevingsplan naast die van het "permanente" omgevingsplan in transitie). Daarbij is er bij het thematisch omzetten een grotere kans op conflicterende regels. Door thematisch te werken staan de regels voor het thema dat al is omgezet in het nieuwe omgevingsplan terwijl de thema's die nog

niet zijn overgegaan achterblijven in het tijdelijke omgevingsplan. Deze zaken spelen niet wanneer de omzetting gebiedsgericht wordt ingestoken.

Onder een thematische wijziging valt ook de verwerking van de Bruidsschat (de rijksregels) en de inpassing van de lokale verordeningen in het omgevingsplan. Dat doen we, in principe, pas als we de basis, in de vorm van een gebieds-dekkend omgevingsplan, hebben gerealiseerd. Het onderdeel bouwen in de Bruidsschat vormt hierop bijvoorbeeld een uitzondering. Die nemen we wel gebiedsgericht mee omdat het aanmerkelijk bijdraagt aan de overzichtelijkheid van het plan in relatie tot de opbouw/structuur.

Alle milieuregels in de Bruidsschat zetten we dus pas achteraan in het proces over naar het permanente omgevingsplan. Daarbij sluiten we zoveel mogelijk aan bij de adviezen van het Omgevingsplatform Drenthe (OPD). De OPD werkt namelijk samen met alle Drentse gemeenten, de provincie en de RUD aan voorstellen/adviezen hoe de milieuregels uit de Bruidsschat overgezet kunnen worden naar het omgevingsplan. Zo ontstaat er enige harmonisatie van milieuregels binnen Drenthe. Echter daar waar de lokale/specifieke situatie er om vraagt kunnen we afwijken van de adviezen van de OPD.

Uitgangspunt 2: omgevingsvisie in principe uitgangspunt voor omgevingsplan

We kiezen er voor om de omgevingsvisie als uitgangspunt te hanteren voor het opstellen van het omgevingsplan.

Toelichting bij uitgangspunt 2

Onze huidige omgevingsvisie is tot stand gekomen via een uitgebreid en intensief participatieproces. Afhankelijk van de wijze van actualisatie van de huidige visie zal participatie een rol gaan spelen. Vanuit de beleidscyclus van de Omgevingswet is de omgevingsvisie het basisinstrument voor het omgevingsplan. Door de omgevingsvisie te gebruiken als leidend uitgangspunt past dus helemaal binnen de “geest van de Omgevingswet”.

Gezegd moet ook worden dat de huidige omgevingsvisie van Noordenveld globaal is. We moeten nog zien of de visie door de actualisatie veel concreter wordt. Als de omgevingsvisie globaal blijft betekent dit voor het omgevingsplan dat er weinig concrete uitgangspunten in zijn opgenomen.

Onderdelen uit de visie die gericht zijn op nieuwe ambities worden niet allemaal direct overgenomen in het omgevingsplan. Dit zou de snelheid uit het transitieproces halen en voorbij gaan aan de intentie om eerst zoveel mogelijk beleidsneutraal de omzetting naar het omgevingsplan vorm te geven (zie uitgangspunt 3).

Uitgangspunt 3: omgevingsplan beleidsneutraal omzetten

We kiezen ervoor om de omzetting van het omgevingsplan eerst zo beleidsneutraal mogelijk in te steken.

Toelichting bij uitgangspunt 3

In het omgevingsplan worden straks allerlei verordeningen en de huidige bestemmingsplannen / beheersverordeningen opgenomen. Het voorstel is om er voor te kiezen om deze overgang in de beginfase eerst zo veel mogelijk beleidsneutraal te doen.

Wel kan er op onderdelen een dereguleringslag plaatsvinden. Dat wordt bijvoorbeeld gefaciliteerd door de keuze om het plangebied Ronerborg als eerste omgevingsplan vorm te geven (zie paragraaf 4.1). Als basis wordt een globale woonbestemming gepakt. Deze wordt omgezet naar omgevingsplanregels. Om niets te missen wordt nog wel gekeken naar de uitgebreidere woonbestemmingen uit andere bestemmingsplannen. Maar het toevoegen van regels wordt terughoudend opgepakt.

Bij een volgende stap kan er gekeken worden naar mogelijke andere inhoudelijke uitgangspunten, zoals bijvoorbeeld minder regels of minder vergunningen, werken met open of gesloten normen, toepassen van lokaal maatwerk etc. De complexe opgave zou nog vele malen ingewikkelder worden wanneer al deze afwegingen nu ook al meegenomen zouden worden.

Het algemene streven is om eerst een goede basis neer te leggen en die vervolgens door te ontwikkelen. Dit is een methodiek die veel gemeenten hanteren en die ook wordt onderschreven door de VNG.

Uitgangspunt 4: ja, mits voor ontwikkelingen

We hebben een positieve grondhouding (ja, mits) ten aanzien van initiatieven en ontwikkelingen die niet passen binnen het omgevingsplan. De inhoud en systematiek van het omgevingsplan zelf zal de komende jaren via een groeiproces de ja, mits gedachte nader vormgeven en ondersteunen.

Toelichting uitgangspunt 4

Ontwikkelingen en initiatieven die straks strijdig met het omgevingsplan zijn kunnen mogelijk toch vergund worden wanneer ze bijdragen aan onze doelen en ambities zoals verwoord in onze omgevingsvisie. We kijken dan eerst naar de wenselijkheid van zo'n initiatief of ontwikkeling en daarna wat er voor nodig is om het te kunnen realiseren. De omgevingsvisie kan daarbij op termijn functioneren als een belangrijk afwegingskader. De grondhouding die we voorstaan is positief en we kijken naar de mogelijkheden en niet naar de onmogelijkheden. We redeneren dus vanuit een positieve grondhouding en omarmen de ja, mits insteek.

De ja, mits gedachte kun je ook doorvoeren in het omgevingsplan zelf en heeft te maken met de wijze waarop je iets regelt. Bij het bestemmingsplan regel je welke gebruik is toegestaan, wat je niet regelt is ook niet toegestaan. Als je een heel "open" omgevingsplan wilt hebben dan regel je alleen wat niet is toegestaan, de rest is dan gewoon toegestaan. Hierbij spelen de aspecten loslaten en vertrouwen een grote rol.

Wij zien een dergelijke opzet en insteek van het omgevingsplan als een groeiproces. Ook hier geldt dat je dit veel beter kunt regelen en overzien op het moment dat er eerst een goed basisplan ligt. Daarom regelen we eerst nog dat niet genoemde activiteiten en activiteiten die in strijd zijn met de omgevingsplanregels verboden zijn. Een beleidsneutrale omzetting van onze huidige bestemmingsplannen dus. Op een later moment zouden we (deels) kunnen overstappen naar een meer open omgevingsplan en alleen zaken regelen die niet zijn toegestaan.

Uitgangspunt 5: wendbare en adaptieve strategie

We kiezen voor een wendbare en adaptieve strategie. Zo kunnen we goed inspelen op nieuwe inzichten die we tijdens het proces opdoen.

Toelichting uitgangspunt 5

De transitie van het omgevingsplan van rechtswege naar een nieuw integraal omgevingsplan is voor iedereen nieuw. Op dit moment overzien we nog niet alles en op onderdelen hebben we nu onvoldoende kennis om keuzes goed te kunnen maken. Het transitieplan is op basis van huidige kennis en inzichten gemaakt. De aanpak wordt regelmatig geëvalueerd en indien nodig sturen we bij. Tijdens evaluaties kijken we of we nog op het beoogde pad liggen, of de planning behaald wordt en of de middelen toereikend zijn. Daarmee hanteren we een strategie die wendbaar en adaptief is.

Hoofdstuk 4 – De aanpak en fasering naar een permanent omgevingsplan

Het omgevingsplan kan worden gezien als een puzzel met heel veel grote en kleine stukjes. Sommige stukjes zijn bovendien nog niet helemaal ingekleurd. Het is onmogelijk om een dergelijke puzzel in korte tijd en in één keer goed in elkaar te leggen. Tijdens het maken van de puzzel van het omgevingsplan zullen we de puzzelstukjes moeten ordenen. We kunnen niet alle puzzelstukjes tegelijk neerleggen. We beginnen aan één kant van de puzzel. Tijdens het focussen op het ene deel van de puzzel komen we stukjes tegen die we nu niet direct kunnen gebruiken. Deze leggen we even apart, maar we letten er wel goed op waar en wanneer deze stukjes inpasbaar zijn in onze omgevingsplanpuzzel. In dit hoofdstuk maken we de keuze aan welke kant we beginnen en met welke stukjes we de puzzel verder uitbouwen.

Het is al eerder genoemd het opstellen van een omgevingsplan doe je niet zomaar even. Een omgevingsplan is in de verste verte namelijk niet te vergelijken met onze huidige bestemmingsplannen. Het onderstaande overzicht geeft dit al aan. Je zou kunnen zeggen dat de puzzel van het omgevingsplan een geheel andere puzzel is dan die van het bestemmingsplan.

Bestemmingsplan:	Omgevingsplan:
Ruimtelijke ordening	Fysieke leefomgeving
Criterium: een goede ruimtelijke ordening	Criterium: een evenwichtige toedeling van functies aan locaties
Planhorizon 10 jaar	Geen planhorizon
Geen lokale afwegingsruimte	Lokale afwegingsruimte (t.a.v. geur, geluid)
Bevat geen milieuregels	Opnemen van milieuregels
Zichtbaar via ruimtelijke plannen.nl	Zichtbaar via DSO onderdeel regels op de kaart

Verschillen tussen bestemmingsplan en omgevingsplan

Belangrijk verschil is ook dat we niet meer moeten denken in bestemmingen maar in activiteiten. In het omgevingsplan worden straks allerlei activiteiten benoemd en daar worden dan regels bij geformuleerd. Die regels worden vervolgens gekoppeld aan locaties. Elke locatie heeft een werkingsgebied, op die manier is digitaal (via het DSO) te zien welke regel waar geldt.

Dit maakt dat we ook niet zomaar een permanent omgevingsplan hebben. We willen eerst ervaring opdoen door een kleine deelgebiedje uit te werken, dit is het gebied Ronerborg. Op basis van de ervaringen die we opdoen tijdens het opstellen van het omgevingsplan voor Ronerborg gaan we verder met de transitiefase. Deze beide fases worden hieronder beschreven. Ook wordt er in dit hoofdstuk een doorkijkje gegeven naar de situatie waarin we een permanent omgevingsplan hebben.

4.1 Pilot Ronerborg

Om een goede transitie door te maken moet je weten wat er allemaal bij het maken van een omgevingsplan komt kijken. Daar kom je pas achter door concreet met de materie aan de slag te gaan. Dat gaan we doen via het opstellen van een stukje omgevingsplan voor het plangebied Ronerborg. Doel van het opstellen van dit stukje omgevingsplan is om een beeld te krijgen over de gewenste structuur voor ons omgevingsplan. Het is belangrijk om de structuur op een logische manier op te bouwen. Het vormt als het ware de ruggengraat van ons omgevingsplan. Deze structuur is

straks heel belangrijk omdat je die eigenlijk maar één keer goed kunt neerzetten. Omdat we straks steeds werken en mutaties aanbrengen in dat ene omgevingsplan moet de structuur helder en consistent zijn, anders wordt het chaos. De structuur is dus eigenlijk een constante factor waar je steeds op voortbordurt. Dat betekent dat de structuur aangevuld kan worden maar dan wel in lijn met de afgesproken structuuropbouw.

Verder zullen we met dit stukje omgevingsplan een eerste aanzet krijgen voor onze regelbibliotheek. In het gebied komen onder andere de activiteiten wonen, groen en verkeer voor. Hiervoor worden regels gemaakt die straks ook elders in de gemeente gaan gelden. We hebben bewust voor het gebied Ronerborg gekozen. Dit bestemmingsplan kent voor wonen in tegenstelling tot veel van onze andere plannen een globalere regeling. Deze globalere regeling biedt de basis voor de regels. Daarnaast zullen we kijken naar de woonbestemmingen uit de andere bestemmingsplannen of er nog bepaalde regels nodig zijn in ons omgevingsplan. Bij het toevoegen van regels gaan we terughoudend om. Zo hopen we een eerste dereguleringslag door te kunnen voeren.

Tenslotte gebruiken we deze wijziging van het omgevingsplan om te kijken hoe we onze juridische regels toepasbaar kunnen maken en om een annotatiestrategie te bepalen. De juridische regels die worden opgesteld worden straks voorzien van annotaties. Hierbij gaat het om het aanmaken van activiteiten, het toewijzen van regelkwalificaties, het aanmaken van locaties en het toevoegen van geometrie aan deze locaties.

Het betreft een beleidsneutrale omzetting van bestemmingsplan naar omgevingsplan. Deze omzetting ziet daarom uitsluitend op het planologische deel. Er wordt nu nog geen beleid meegenomen. Daarnaast nemen we ook de gemeentelijke verordeningen en de Bruidsschat niet op in het omgevingsplan. Wel wordt er gekeken of de Bruidsschat, voor wat betreft het onderdeel bouwen (afdeling 22.2) meegenomen kan worden in het planologische deel. Ook nemen we de milieuregels mee in de structuuropzet maar de inhoudelijke beoordeling/afweging komt op een later moment.

Het opstellen van het omgevingsplan wordt begeleid door een stedenbouwkundig adviesbureau. Het bureau zal voornamelijk het inhoudelijke werk uitvoeren. Aan de hand van werksessies presenteren zij ons de verschillende onderdelen van het omgevingsplan en koppelen zij hun inhoudelijke werkzaamheden aan ons terug. Tijdens deze werksessies kunnen wij feedback geven op de producten. Ook ontstaat door deze werkwijze voor ons een grote leermogelijkheid. Tijdens de werksessies geeft het bureau uitleg over de verschillende onderdelen van het omgevingsplan.

Zoals hiervoor is aangegeven wijzigen we in dit omgevingsplan nog niet de milieuregels uit de Bruidsschat. Dat doen we in een thematische wijziging meer aan het einde van het proces om te komen tot een permanent omgevingsplan (zie paragraaf 3.2, uitgangspunt 1). Wel neemt het bureau ons in een werksessie mee in de wijze waarop er met deze milieuthema's omgegaan kan worden. Tijdens een presentatie worden de verschillende milieuaspecten toegelicht en de wijze van regelen in het omgevingsplan. Hierbij gaat het bureau onder meer in op de vragen wat we moeten regelen en wat we mogen regelen ten aanzien van de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Ook gaan ze in op de systematiek van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Verder laten ze aan de hand van voorbeelden zien hoe verschillende thema's geregeld kunnen worden en waar deze een plek kunnen krijgen in de structuur van het omgevingsplan. Hierbij doen we ervaring op om de thematische wijziging(en) van de Bruidsschat voor te bereiden.

4.2 De rest van de transitiefase

Fasering

Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven zullen we in principe het (tijdelijke)omgevingsplan eerst zoveel mogelijk gebiedsgericht omzetten en daarna pas thematische wijzigingen doorvoeren. Zoals in

diezelfde paragraaf tevens als uitgangspunt 5 is benoemd geldt dat we tijdens dit langdurige proces wel enige flexibiliteit moeten inbouwen. Het kan namelijk soms niet anders om van deze (algemene) insteek af te wijken wanneer dat zeer wenselijk is (zoals bijvoorbeeld bij de bouwregels uit de Bruidsschat) of er een absolute noodzaak is (door bijvoorbeeld een provinciale beleidswijziging).

De pilot Ronerborg vormt het eerste gebied wat we omzetten van het tijdelijke naar het permanente omgevingsplan. Daarna volgen andere gebieden. De globale fasering van de transitie van het tijdelijke naar het nieuwe omgevingsplan is hieronder weergegeven. Als in de praktijk blijkt dat het beter is om deze fasering aan te passen dan doen we dat. In algemene zin geldt dat we straks per deelgebied moeten bekijken of er ook een MER-procedure aan de orde is.

Start	Welk gebied
2024	Pilot Ronerborg
2024-2025	Kleine kernen
2026	Roden, Peize, Norg
2027	Bedrijventerreinen
2028-2029	Buitengebied
2030-2031	Eventueel thematische wijzigingen en invoeging regels van de Bruidsschat en lokale verordeningen
Voor 1 januari 2032	Volwaardig en gebieds-dekkend omgevingsplan Noordenveld

Ondanks dat de thematische wijzigingen (Bruidsschat en verordeningen) als laatste staan gepland, kunnen de voorbereidingen daarvoor al wel eerder starten. Zo nemen wij als gemeente deel aan de sessies van de OPD waarin voorstellen worden gedaan over de wijze waarop milieuregels uit de Bruidsschat geregeld kunnen worden. Verder is het verstandig dat beleidsadviseurs die verantwoordelijk zijn voor beleid wat in het omgevingsplan opgaat al eerder tijdens de transitieperiode nadenken hoe hun beleid in het omgevingsplan vertaald kan worden. Dit gaat uiteraard in samenspraak met medewerkers van het team Ruimte.

Zoals al aangegeven zijn er meer werkzaamheden tijdens deze fasering aan de orde. Hierbij kan gedacht worden aan het inventariseren van de lokale verordeningen en de Bruidsschat. Ook inhoudelijke keuzes zoals meer/minder vergunningsvrij of het werken met open/gesloten normen worden intern voorbereid. Maar ook hoe we bijvoorbeeld in het omgevingsplan willen omgaan met thema's zoals duurzaamheid en gezondheid.

Ook staan ontwikkelingen niet stil tijdens de transitie. Gebiedsontwikkelingsprocessen en nieuwe initiatieven kennen hun eigen dynamiek en gaan ook gewoon door. Deze kleine (ontwikkelings)gebiedjes landen uiteindelijk ook in het nieuwe omgevingsplan. In hoofdstuk 6 staat meer uitgebreid omschreven hoe we met gebiedsontwikkelingen om willen gaan.

Projectteam

De pilot Ronerborg hebben we uitbesteed. De inhoudelijke werkzaamheden worden voornamelijk door het adviesbureau opgepakt. Met uitgebreide terugkoppelingen krijgen we inzicht in werkwijze, structuur en wijze van regelen. Na deze pilot lijkt een goed moment om te heroverwegen of we meer zelf willen

doen of willen blijven uitbesteden. Op dit moment is er onvoldoende kennis om deze keus goed te kunnen maken. Het hangt enerzijds af van de inhoud van de werkzaamheden. Daar hebben we nu onvoldoende zicht op. Met de pilot groeit de kennis hierover. Daarnaast heeft de keus om werkzaamheden zelf uit te voeren of uit te besteden te maken met de beschikbare capaciteit en de mogelijkheid en kosten om bureaus in te huren.

Het aanpassen van het omgevingsplan moet worden uitgevoerd door een team wat bestaat uit veelal nieuwe functies. Voor het uitvoeren van de pilot is het in werking hebben van dit team nog niet zo van belang omdat het adviesbureau de werkzaamheden inhoudelijk voor ons uitvoert. Wel is het van belang dat we tijdens de pilot na gaan denken over de invulling van deze nieuwe functies. Het idee is om diverse collega's die deze rollen mogelijk zouden kunnen gaan vervullen mee te laten draaien in de pilot. Door de terugkoppelmomenten ontstaat er bij de collega's kennis over de inhoud van de werkzaamheden en de rollen van de verschillende functies.

Gemeenten zijn nog zoekend om welke functies het precies gaat en hoe deze functies inhoud moeten krijgen. Globaal gaat het om de volgende functies:

- Plancoördinator: voert regie op alle wijzigingen van het omgevingsplan
- Geobeheerder: tekent plancontouren en werkzaamheden die daarmee verband houden
- Regelanalist: maakt en beheert toepasbare regels
- Omgevingsplan maker: verwerkt aanpassingen in het omgevingsplan en doet annotaties
- Planmakers, waaronder omgevingsplanjuristen, milieujuristen en stedenbouwkundige bureaus

In onderstaande tabel heeft gemeente Deventer een voorstel gedaan om inhoud te geven aan deze functies en maakt inzichtelijk hoe deze functies met elkaar samenwerken.



Als we (veel) willen blijven uitbesteden zullen we ook moeten nadenken welke afspraken we willen maken met adviesbureaus. We kunnen bijvoorbeeld één of meerdere adviesbureaus toegang geven tot onze eigen software zodat ze plannen rechtstreeks in onze software maken. Of ze leveren hun plannen aan die wij vervolgens in de software laden. Ook tussenvormen zijn mogelijk. Als we de plannen zelf in onze software laden hebben we als gemeente meer regie. Wat verdere voor- en

nadelen van deze varianten zijn is op dit moment door ons nog niet te overzien. Op een later moment moeten we hier keuzes over maken.

Op basis van onze eerste ervaringen met de pilot Ronerborg ontstaat er een voorkeur om na verloop van tijd meer zelf te gaan werken aan het omgevingsplan en minder afhankelijk te worden van externe bureaus. Dat heeft er in de eerste plaats mee te maken dat we hierdoor meer kennis opbouwen van het instrument en het daardoor ook beter kunnen toepassen. Op het moment dat we bijvoorbeeld deregulering willen doorvoeren is het belangrijk dat we zelf overzien welke keuzes we daarin kunnen maken en wat daarvan de gevolgen zijn.

Anderzijds wordt deze keus ingegeven door de constatering dat ook als je veel blijft uitbesteden je als gemeente er ook nog steeds zelf veel tijd in moet besteden. Dat heeft er mee te maken dat veel taken niet uitbesteed kunnen worden, zoals het grip houden op verschillende werkzaamheden en de besluitvorming. Tenslotte geeft de pilot ons voldoende vertrouwen dat wij dit als gemeente op termijn zelf kunnen. Op een later moment wordt deze eerste voorkeur nogmaals getoetst en wordt er concreter invulling aan gegeven.

4.3 De beheerfase

Nadat het omgevingsplan volledig is overgezet van het tijdelijke deel naar het permanente deel moeten we gaan nadenken hoe we het omgevingsplan actueel houden. Hierbij spelen vragen een rol zoals:

- Wanneer worden verleende BOPA's verwerkt in het omgevingsplan? Doen we dat eens per jaar of vaker?
- Als we ontwikkelingen met een omgevingsplan faciliteren maken we dan voor iedere ontwikkeling een aparte wijziging van het omgevingsplan? Of voegen we verschillende ontwikkelingen samen zodat we slechts een nader te bepalen aantal keer per jaar het omgevingsplan wijzigen?
- Hoe voeren we nieuw beleid door in het omgevingsplan?
- Enz.

Op dit moment overzien we dergelijke vragen en bijbehorende keuzes nog niet. Tegen het einde van de transitiefase zullen we hier keuzes over moeten maken.

Hoofdstuk 5 - De juridische context van de transitie

5.1 De procedure van het omgevingsplan

Net als bij het opstellen van de huidige bestemmingsplannen wordt het omgevingsplan voorbereid aan de hand van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (artikel 16.30 Ow jo. afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht). Het vastgestelde omgevingsplan treedt na vier weken in werking nadat het als vastgesteld plan ter inzage is gelegd. Het omgevingsplan bevat algemene regels voor de fysieke leefomgeving en is daarom een besluit van algemene strekking. Het rechtskarakter van het omgevingsplan lijkt erg op die van een verordening. Toch is er een belangrijk verschil. Tegen een verordening staat geen beroep open maar alle regels van het omgevingsplan zijn vatbaar voor beroep.

5.2 Geen actualiseringsverplichting voor het omgevingsplan

Bestemmingsplannen hebben nu een planhorizon van 10 jaar. Na afloop van deze periode is het de bedoeling om deze plannen te actualiseren. Deze actualiseringsverplichting is straks niet meer aan de orde bij het omgevingsplan. Wel ligt er straks de verplichting om verleende omgevingsvergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan binnen 5 jaar in het omgevingsplan te verwerken. Op termijn zal bekeken moeten worden of dit een reële termijn is om het omgevingsplan daadwerkelijk actueel te houden. Er kan ook voor gekozen worden om dit bijvoorbeeld jaarlijks te doen.

5.3 Instructieregels Rijk en provincie

Gemeenten moeten straks bij het opstellen van het omgevingsplan rekening houden met de instructieregels van het Rijk en de provincie. De instructieregels van het Rijk staan opgesomd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De instructieregels van de provincie staan in de Provinciale Omgevingsverordening (POV).

Wanneer een gemeente geen invulling geeft aan een instructieregel kan de Raad van State het omgevingsplan geheel of gedeeltelijk schorsen of vernietigen.

5.4 Delegatiebesluit

Het is de gemeenteraad die uiteindelijk het omgevingsplan vaststelt (artikel 2.4 Ow). Maar deze bevoegdheid kan ook gedelegeerd worden aan het college van burgemeester en wethouders (artikel 2.8 Ow). In dat geval kan het college (delen van) het omgevingsplan vaststellen. In november 2023 heeft de gemeenteraad hierover een besluit genomen, het zogenaamde delegatiebesluit. Dit delegatiebesluit met daarin de situaties waarin het college bevoegd is het om het omgevingsplan vast te stellen is als bijlage 2 bij dit stuk gevoegd. Het gaat dan onder andere om technische aanpassingen en wijzigingen naar aanleiding van vastgesteld beleid.

Afgesproken is om de nieuwe werkwijze te evalueren. Dan kan ook bekeken worden of dit in praktijk werkt of misschien aanpassing vergt.

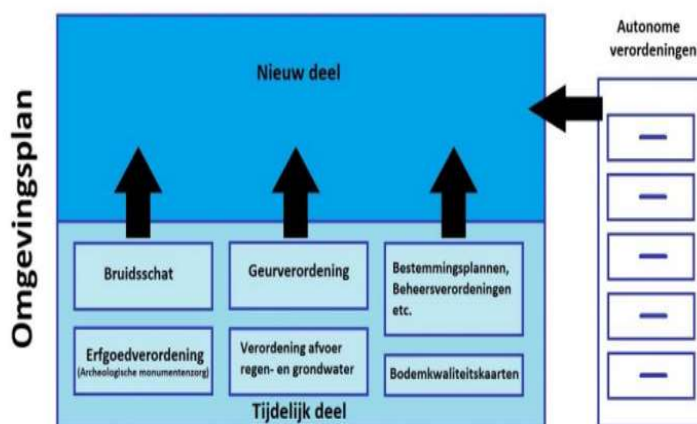
5.5. Overgang van tijdelijk omgevingsplan naar volwaardig omgevingsplan

Zoals eerder al genoemd moet er vóór 2032 een volwaardig omgevingsplan voor onze gemeente liggen. Via het wettelijk overgangsrecht hebben wij op 1 januari 2024 van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan dat bestaat uit:

- bestemmingsplannen, beheersverordeningen, wijzigingsplannen, de Erfgoedverordening (alleen het onderdeel archeologie), de Geurverordening, bodemkwaliteitskaarten, verordening afvoer regen- en grondwater;
- de Bruidsschat (rijksregels die verhuizen naar de gemeenten (zie voor een nadere uitleg van de Bruidsschat bijlage 1).

Andere gemeentelijke verordeningen zoals delen van de APV en de Afvalstoffenverordening maken niet direct onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan en blijven eerst zelfstandig bestaan totdat ze worden opgenomen in het (nieuwe) omgevingsplan. In het plaatje hieronder is dit schematisch verbeeld.

Het is niet verplicht om de regels uit de autonome verordeningen ook direct op te nemen in het nieuwe omgevingsplan. Dat kan ook op een later moment tijdens de transitie. De verordeningen kunnen dan bijvoorbeeld via een thematische wijziging onderdeel worden van het omgevingsplan. Regels uit de lokale verordeningen die straks verplicht opgenomen moeten worden in het omgevingsplan vervallen in 2032 in de lokale verordeningen. Onderstaande afbeelding geeft weer hoe het nieuwe omgevingsplan straks wordt gevuld,



Het overgangsrecht bevestert als het ware straks het tijdelijke deel bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Het is dan niet meer mogelijk om de regels in het tijdelijke deel aan te passen, ook niet op kleine ondergeschikte punten.

5.6 Toetsingskader voor aanvragen omgevingsvergunning in de transitiefase

Voor omgevingsvergunningaanvragen waarvoor de procedure voor het verlenen of wijzigen van een omgevingsvergunning gestart is vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt overgangsrecht. Dergelijke aanvragen worden afgehandeld onder de Wabo.

Wanneer na inwerkingtreding een aanvraag strijdig is met het (tijdelijke) omgevingsplan kan medewerking worden verleend via twee sporen:

1. via het afwijken van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning (dan is er sprake van een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit);
2. het wijzigen van het tijdelijke omgevingsplan (feitelijk wordt dan een klein gebiedje of een specifieke locatie versnel omgezet in het nieuwe omgevingsplan).

Voor zover het inhoudelijk mogelijk is heeft de toepassing van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) eerst onze voorkeur boven het wijzigen van het omgevingsplan. Deze voorkeur wordt in paragraaf 6.2 nader onderbouwd.

5.7 Overgangsrecht voor lopende bestemmingsplanprocedures

Voor bestemmingsplannen waarvan het ontwerp voor de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, geldt nog de procedure op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In de overgangsfase zijn dus verschillende procedures van toepassing zowel onder het oude als onder het nieuwe recht.

5.8 Participatie en het omgevingsplan

Met participatie wordt in de Omgevingswet bedoeld:

“Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij het proces van de besluitvorming, project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen”

Participatie is meer dan de formele momenten waarop alle partijen zienswijzen kunnen indienen. Het gaat juist om het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvorming van start gaat.

In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over participatie opgenomen met betrekking tot de zes kerninstrumenten waaronder het omgevingsplan. Ten aanzien van het omgevingsplan gelden twee participatievereisten namelijk:

1. als de gemeente start met het maken van een omgevingsplan dan moet ze daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente de participatie gaat vormgeven;
2. stelt de gemeente een omgevingsplan vast dan moet daarin staan hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft. Maar ook wat er met de resultaten van de participatie is gedaan.

Wie de gemeente bij de vroegtijdige participatie betreft hangt af van het type omgevingsplan, de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving.

Omdat we eerst uitgaan van een beleidsneutrale omzetting van de huidige regelingen zal hier ook het participatietraject op aangepast worden. Wanneer er beleidsveranderingen aan de orde zijn of andere wijzingen die van invloed zijn op de aard, omvang en invloed op de fysieke leefomgeving zal dit ook gepaard gaan met een ander, intensiever participatietraject. Dit zal per planwijziging/omzetting nader afgewogen en bekeken worden.

Hoofdstuk 6 - De gemeentewinkel is ook gewoon open tijdens de transitiefase

Als we kijken naar het omvangrijke grondgebied van de gemeente en de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan is het niet wenselijk en praktisch gezien niet eens uitvoerbaar om in één keer het omgevingsplan op te stellen en dit door de gemeenteraad te laten vaststellen.

Beter en overzichtelijker is daarom te kiezen voor een gefaseerde aanpak waarbij steeds een deel van het tijdelijke omgevingsplan omgezet wordt. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe we hier invulling aan willen geven. Op die manier kunnen we de gemeentewinkel ook openhouden want er blijven ook tijdens de transitieperiode aanvragen en initiatieven bij ons binnenkomen.

Ontwikkelingen kunnen onder de Omgevingswet op 3 manieren worden gefaciliteerd:

- vergunnen via een omgevingsvergunning met buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA);
- een omgevingsplan volgens de standaarden van STOP-TPOD
- een omgevingsplan volgens de standaarden van TAM-IMRO

Onder de Omgevingswet is STOP-TPOD (Standaard voor officiële publicaties - Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten) de nieuwe standaard waarmee gewerkt moet worden. Echter het DSO ondersteund deze standaarden nog niet altijd even goed. Daarom is er voor de eerste periode na invoering een alternatief ontwikkeld, namelijk TAM-IMRO (Tijdelijke alternatieve maatregel - Informatiemodel ruimtelijke ordening). IMRO zijn de huidige standaarden waarmee ook nu onder de Wet ruimtelijke ordening wordt gewerkt.

6.1 De adaptiefase: een verantwoorde overgangsfase naar het omgevingsplan

Vraag is dus hoe we in praktische zin de gemeentewinkel na 1 januari 2024 op een werkbare manier open kunnen houden. Hiervoor is de zogenaamde adaptiefase bedacht. Concreet houdt deze adaptiefase in dat gemeenten de tijd nemen om zich de Omgevingswet en het omgevingsplan verder eigen te maken terwijl de dienstverlening geen gevaar loopt en op peil blijft. Het is met andere woorden een leer- en aanpassingsfase waarbij we ook gewoon vergunningen blijven verlenen en onze handhavingstaken blijven uitvoeren.

Een fase waarbij we een duidelijk onderscheid maken tussen het inrichten van het omgevingsplan en het mogelijk blijven maken van initiatieven.

De adaptiefase kenmerkt zich kort gezegd door:

- continuering van de werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- gebiedsontwikkelingsprojecten mogelijk blijven maken. Hiervoor kan, in veel gevallen, het instrument BOPA ingezet worden (de BOPA is een omgevingsvergunning voor een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit, activiteiten die hoe dan ook in strijd met zijn met het omgevingsplan);
- energie steken in het opstellen van het omgevingsplan maar er daarnaast voor zorgen dat het behapbaar blijft en oog blijven houden voor ontwikkelingen;
- tijd nemen om het instrument omgevingsplan nader te verkennen en werkende weg op te bouwen en dan pas doordachte keuzes maken ten aanzien van de bijvoorbeeld de regels uit de Bruidsschat en de lokale verordeningen.

6.2 De keuze voor de BOPA

Zoals hiervoor is aangegeven kan een BOPA in de meeste situaties worden ingezet. Met een BOPA kan de onderliggende functie niet worden gewijzigd. In afwijking van het omgevingsplan wordt met

een BOPA iets toegestaan. Wat op basis van het omgevingsplan is toegestaan blijft ook mogelijk. Over het algemeen zorgt dat niet voor problemen, zodat een BOPA in veel gevallen toegepast kan worden.

Aanvankelijk was het idee dat een BOPA alleen toegepast kon worden op concreet uitgewerkte plannen. Het idee was dat je alleen een BOPA kon verlenen in combinatie met een uitgewerkt bouwplan. Echter die gedachte is inmiddels achterhaald. Het is ook mogelijk om eerst een BOPA te verlenen om voor een project binnen bepaalde omschreven randvoorwaarden (bv maximaal aantal woningen, maximale maatvoering enz) afwijking van het omgevingsplan toe te staan. Vervolgens kan het bouwplan nader worden uitgewerkt en kan voor de concreet uitgewerkte activiteiten omgevingsvergunning(en) worden verleend. Deze concreet uitgewerkte activiteiten worden getoetst aan de eerder verleende BOPA.

Daarmee is de BOPA een redelijk omvangrijk instrument geworden wat in veel situaties kan worden toegepast. Onze voorkeur gaat er daarom naar uit om ontwikkelingen eerst zoveel mogelijk te faciliteren via de BOPA. Dit heeft er mee te maken dat we op dit moment nog onvoldoende duidelijk hebben hoe we het omgevingsplan precies op willen bouwen. We moeten nog keuzes maken in de structuur en wijze van regelen en annoteren. Met een eerste omgevingsplan leg je de structuur vast en daar bouw je in volgende aanpassingen van het omgevingsplan op voor. Die eerste keuzes moeten dus goed overdacht worden. Dat maakt dat een eerste wijziging van het omgevingsplan de nodige tijd in beslag kan gaan nemen. Daarnaast is het op dit moment ook nog niet duidelijk of we goed kunnen publiceren op het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). In zijn algemeenheid lukt dat bij veel gemeenten op dit moment nog niet goed. Daarom is het praktischer om in deze fase ontwikkelingen te faciliteren met BOPA's. Als we straks ervaring hebben met het aanpassen van het omgevingsplan kunnen we deze keuze heroverwegen.

Uiteraard is het aan de initiatiefnemer om de procedure te kiezen. Als gemeente dienen we de gekozen procedure te faciliteren, zoals deze wordt aangevraagd. Echter wel kunnen we met initiatiefnemers in gesprek gaan en onze voorkeur onderbouwen met daarbij ook de voordelen voor hun.

6.3 Alternatief omgevingsplan

Op het moment dat er toch een aanvraag binnen komt die met een omgevingsplan moet dan zullen wij hierin faciliteren. Wij treden in overleg met de aanvrager om toelichting te geven op het proces. We vragen daarin begrip voor een mogelijk langere doorlooptermijn. In dergelijke situaties kiezen we voor een insteek waarin we als uitgangspunt nemen om in principe alleen de strijdige regels in het omgevingsplan op te heffen. Door middel van voorrangsregels wordt bepaald dat de nieuwe regels opgesteld in het nieuwe deel van omgevingsplan voorrang krijgen boven de bestaande regels. Alle regels waarmee het initiatief niet strijdig is blijven zo bestaan in het tijdelijke deel. We kiezen er in principe voor om dergelijke ontwikkelingen in een apart hoofdstuk van het omgevingsplan te parkeren. Op die manier wordt onze structuur daardoor minder beïnvloed. Op een later moment kunnen dergelijke ontwikkelingen verplaatst worden binnen de reguliere structuur van het omgevingsplan.

In de basis zullen we een dergelijke ontwikkeling willen opstellen volgens de standaarden van STOP-TPOD. Echter of dit bij ons werkt is op dit moment nog niet met zekerheid te zeggen. Wij hebben hier nog niet mee geoefend. In zijn algemeen zien we in het land een beeld dat het bij nog lang niet alle gemeenten goed werkt. Als STOP-TPOD niet werkt zullen we de ontwikkeling faciliteren via TAM-IMRO.

De TAM-IMRO-besluiten maken juridisch gezien deel uit van het 'nieuwe' omgevingsplan, maar hebben technisch gezien het 'oude' formaat (namelijk IMRO). Later moeten deze besluiten conform de STOP/TPOD-standaard alsnog gepubliceerd worden bij de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). Dit levert ons extra werk op. Aan de inzet van TAM-IMRO kleven beperkingen en zitten mogelijk (juridische) risico's aan.

Hoofdstuk 7 - De transitiefase in capaciteit, financiën en risico's

7.1 Ambtelijke organisatie

Voor het oppakken van de deelwijzigingen van het omgevingsplan zal een projectteam nodig zijn dat bestaat in ieder geval uit de volgende kernfuncties:

- Projectleider
- RO-ers
- Jurist
- Vergunningverlener
- Geo-specialist

Voorafgaand aan de start van de omzetting van een deelgebied zal steeds eerst een beknopt plan van aanpak opgesteld worden.

7.2 Capaciteit en tijd

Tijdens de transitieperiode (2024-2031) moet rekening gehouden worden met een extra belasting van de ambtelijke organisatie. Dit geldt met name voor de RO-ers die de wijzigingen van het omgevingsplan binnen het team Ruimte zullen vormgeven. In paragraaf 4.2 hebben we een eerste voorkeur uitgesproken om na verloop van tijd meer werkzaamheden aan het omgevingsplan zelf op te gaan pakken. Vanuit die keus is het wenselijk dat er voor het team RO formatie-uitbreiding komt. We gaan uit van 1 fte tot 2032. Dat is het moment dat ons omgevingsplan volledig omgezet moet zijn. Ook daarna zullen er nog geregeld wijzigingen van het omgevingsplan plaatsvinden. Of dat past binnen de huidige reguliere bezetting is moeilijk te zeggen. Daarom houden we in dit transitieplan eerst vast aan 1 fte uitbreiding tot 2032. Door de veranderende opzet van het omgevingsplan ontstaan er ook nieuwe functies. Duidelijk is nu al dat het beheer van de regels van het omgevingsplan en de vertaling van juridische regels naar toepasbare regels nieuwe functie-elementen zijn. Meer informatie over deze nieuwe functies is te vinden in paragraaf 4.2. De uitbreiding van 1 fte zal verdeeld worden over deze nieuwe functie-elementen. Concreet betekend dit dat meerdere collega's samen voor gemiddeld 1 fte aan het omgevingsplan zullen werken. Ook het bewaken van de doelen en ambities in de omgevingsvisie, het actueel houden van de visie zelf en het werken in de beleidscyclus vragen extra capaciteit. Hiervoor zal vanuit de organisatie nog een specifiek proces uitgewerkt moeten worden.

De opgave om te komen tot één omgevingsplan eind 2031 vindt plaats naast de reguliere werkzaamheden zoals het begeleiden van ruimtelijke procedures en vergunningen om ontwikkelingen mogelijk te maken. De verbrede reikwijdte van de Omgevingswet en de omslag naar een nieuwe plansystematiek maken de opgave ingewikkeld en complex.

7.3 Middelen

Naast de interne capaciteit blijft externe ondersteuning van adviesbureaus de komende tijd noodzakelijk. Dit komt omdat de technische en inhoudelijke omzetting van bestemmingsplannen naar het omgevingsplan nieuw maar vooral ingewikkeld en complex is. Vanuit de visie dat we langzaam toegroeien naar een situatie waarbij we meer en meer werkzaamheden zelf zullen doen liggen de advieskosten in het begin van de transitieperiode hoger en neemt dit naar verloop van tijd af. In het begin zullen we meer en vaker advies moeten inwinnen. Het idee erachter is dat we zo kunnen meekijken hoe het omgevingsplan wordt opgesteld en welke keuzes daarbij gemaakt moeten worden, waardoor we het zelf leren. Daardoor zal het inwinnen van advies naar verloop van tijd minder worden.

De advieskosten (externe ondersteuning) voor het opstellen van een wijziging van het omgevingsplan liggen fors hoger dan het opstellen van een bestemmingsplan. Dat zien we nu al bij de offerte voor de eerste aanpassing van het deelgebied Ronerborg.

Op basis van de inzichten die we nu hebben en de veranderende marktwerking (in verhouding weinig bureaus tot de enorme hoeveelheid werk) hebben we onderstaande financiële inschatting gemaakt voor de komende jaren. Zoals hierboven in paragraaf 7.2 is aangegeven bestaat deze inschatting uit het in dienst nemen van 1 fte extra RO-er (€ 100.000 per jaar) aangevuld met de ingeschatte advieskosten.

	2024*	2025*	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Extra middelen voor opstellen Omgevingsplan	200.000	200.000	175.000	175.000	150.000	150.000	125.000	125.000

*Voor 2024 en 2025 is er voor het omgevingsplan nog voldoende budget beschikbaar in het potje voor de Omgevingswet.

Deze bedragen zijn overigens nog exclusief een eventueel op te stellen milieueffectrapportage (mer). Op dit moment kan nog geen inschatting gemaakt worden of voor 1 of meerdere wijzigingen van het omgevingsplan een mer nodig is. Daarom zijn de eventuele kosten daarvan hierin ook nog niet meegenomen.

7.4 Risico's

Het risico van onvoldoende (interne) capaciteit hangt altijd boven de markt, we zullen hier tijdens de transitieperiode alert op moeten blijven en tijdig ingrijpen wanneer we handjes tekort komen. We kunnen ons namelijk niet permitteren dat de opgave stil komt te liggen. Het is en blijft een leerproces waarbij ook een verandering van werkzaamheden, rollen en taken op ons afkomt.

Een niet te onderschatten risico waar we ons bewust van moeten zijn is de beperkte keuze in externe adviesbureaus die ons in dit traject kunnen begeleiden en adviseren. Omdat alle gemeenten met dezelfde grote opgave te maken hebben en er maar een paar goede adviesbureaus zijn moeten we zo snel, als dat kan, een uitvraag doen. Anders is de kans zeer aanwezig dat bureaus geen nieuwe opdrachten meer aan (kunnen) nemen en wij niet van start kunnen met de transitieopgave.

Bijlage 1 - Wat is de bruidsschat?

Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten meer ruimte om op lokaal niveau afwegingen te maken. Het gaat dan om onderwerpen zoals horeca, huishoudelijk afvalwater, zaken die nu nog door het Rijk worden geregeld. Onder de Omgevingswet mogen gemeenten zelf kiezen wat zij hierover in het omgevingsplan willen regelen. Dit vergt wel de nodige voorbereiding en tijd en is op 1 januari 2024 niet direct in het omgevingsplan geregeld.

Daarom zorg het Rijk ervoor dat deze rijksregels straks automatisch onderdeel gaan uitmaken van het tijdelijke omgevingsplan. Dit pakket aan rijksregels wordt de Bruidsschat genoemd. Gemeenten mogen vervolgens zelf een afweging maken wat ze met de bruidsschatregels gaan doen. Via de Bruidsschat ontstaat er geen rechtvacuüm en zijn de rijksregels feitelijk verhuisd en overgedragen aan de gemeenten.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Er zijn op hoofdlijnen 4 soorten onderwerpen die onderdeel uitmaken van de bruidsschat:

- regels voor milieubelastende activiteiten waaronder horeca, recreatie en detailhandel;
- regels over lozingen;
- regels over de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven;
- regels op het gebied van bouwen.

Tijdens de transitiefase zullen we dus nadere keuzes moeten maken ten aanzien van de regels in de Bruidsschat. Houden we deze regels, gaan we ze wijzigen en afstemmen op onze lokale situatie of laten we ze zelfs vervallen?

Bijlage 2 - Het delegatiebesluit van 29 november 2023

B E S L U I T

de volgende bevoegdheden te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders:

1. het vertalen van omgevingsvergunningen die in afwijking van het omgevingsplan zijn verleend in het nieuwe omgevingsplan;
2. het verwerken/vertalen van recent door de raad vastgesteld (kaderstellend) beleid in het nieuwe omgevingsplan indien de gemeenteraad bij vaststelling van dat beleid akkoord is gegaan met uitwerking van het betreffende beleid door het college;
3. het nemen van een voorbereidingsbesluit waarbij het college verplicht is de raad te informeren wanneer zij gebruik maakt van de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit;
4. het toevoegen en of wijzigen van begripsbepalingen voor zover deze geen wezenlijke wijzigingen voor de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben;
5. het corrigeren van verschrijvingen, verkeerde verwijzingen en inventarisatiefoutjes in het omgevingsplan;
6. het actualiseren/aanpassen van het omgevingsplan aan veranderende wet- en regelgeving en beleidsnormen voor zover hier (nagenoeg) geen beleidsvrijheid meer is toegekend;
7. het toevoegen van die onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen die beleidsneutraal overgeheveld gaan worden naar het omgevingsplan;
8. zaken die op grond van de huidige regelgeving en het huidige beleid reeds als een collegebevoegdheid zijn aangemerkt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanwijzen, wijzigen en schrappen van gemeentelijke monumenten en het uitwerken en wijzigen van bestemmingsplannen (artikelen 3.6, lid 1 onder a en b en 3.9a Wro) die in het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden opgenomen.
9. Het delegatiebesluit toe te passen per de datum waarop de Omgevingswet in werking treedt.