



adviseurs in
ruimtelijke
ontwikkeling

Plan van aanpak

Routekaart omgevingsplan

Versie 1.0

Gemeente Midden-Drenthe

Datum: 5 juli 2022

Projectnummer: 210520

INHOUD

1	Inleiding	3
2	Wat is een omgevingsplan?	4
3	Waar staan we nu?	7
3.1	Wat is er al gedaan?	7
4	Vorbereidingsfase	9
4.1	Inleiding	9
4.2	Wat moet er gebeuren?	9
4.3	De Structuur van het Omgevingsplan	12
4.4	Handboek omgevingsplan	14
4.5	Geometrie op orde	144
4.6	Samenvattend	15
5	Overgangsfase (transitiefase)	16
5.1	Inleiding	16
5.2	Omgevingsplan Midden-Drenthe	16
5.3	Planning	21
5.4	Beheer	21
5.5	Ambtelijke capaciteit en financiële middelen	22

1 Inleiding

Zoals het er nu naar uitziet zal de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking treden. In de Omgevingswet is bepaald dat de raad één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente moet vaststellen. Het omgevingsplan zal de huidige bestemmingsplannen vervangen. Op basis van de Invoeringswet hebben gemeenten tot en met 31 december 2029* de tijd een integraal en gemeentedeekkend omgevingsplan op te stellen. Hoewel dat nog ver weg lijkt, vinden we het noodzakelijk nu al de nodige stappen te zetten en aan de slag te gaan met het omgevingsplan.

Voor het omgevingsplan hebben we een ambtelijke projectgroep samengesteld, die in de startblokken staat; *maar hoe werken we nu toe naar een gebiedsdekkend omgevingsplan? En waar liggen onze prioriteiten?* Een duidelijke route ontbreekt nog. Daarom hebben wij - in samenwerking met SAB - dit plan van aanpak opgesteld. We noemen het een routekaart, maar in de praktijk is het vooral een kompas waarmee we op pad gaan. Het opstellen van een omgevingsplan is pionieren en (helaas nog steeds) omgeven met onzekerheden. Een uitdagende klus voor zowel ambtenaren als bestuurders. We plaatsen een stip op de horizon, maar de route ernaartoe laat zich moeilijk voorspellen. We zien deze routekaart dan ook als een dynamisch document, dat wellicht tussentijds om bijstelling vraagt en zeker niet in beton is gegoten.

* Nadat de inwerkingtreding van de Omgevingswet in april 2020 met één jaar werd uitgesteld (tot 1 januari 2022), heeft de minister besloten de transitietermijn te verlengen. Op basis van de Invoeringswet hebben gemeenten nu tot en met 31 december 2029 de tijd om het definitieve omgevingsplan vast te stellen. Het is onduidelijk of de transitietermijn opnieuw (met één jaar) wordt verlengd naar aanleiding van het recentelijke uitstel tot 1 januari 2023.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beknopte toelichting gegeven op het omgevingsplan en de belangrijkste kenmerken van dit nieuwe instrument. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de huidige stand van zaken; *waar staan we nu?* Dit vormt het vertrekpunt van onze route naar één omgevingsplan voor de gemeente. In de routekaart onderscheiden we twee fasen: de voorbereidingsfase (hoofdstuk 4) en overgangs- of transitiefase (hoofdstuk 5). De voorbereidingsfase betreft de periode tot inwerkingtreding van de wet. De overgangsfase start op 1 januari 2023 en loopt tot en met 31 december 2029.

2 Wat is een omgevingsplan?

In het omgevingsplan staan de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan vervangt het instrument bestemmingsplan (en aanverwante ruimtelijke plannen zoals uitwerkings- en wijzigingsplannen en beheersverordeningen) en alle andere verordeningen die regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving bevatten, zoals delen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en Erfgoedverordening.

De Omgevingswet vereist dat het opstellen van een omgevingsplan via de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht verloopt en dat bij de vaststelling van het omgevingsplan wordt aangegeven (met een verwijzing naar participatiebeleid) op welke wijze inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en overige bestuursorganen bij de totstandkoming van het omgevingsplan zijn betrokken.

Omgevingsplan van rechtswege

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, krijgen gemeenten via het wettelijk overgangsrecht een omgevingsplan van rechtswege; het zogenaamde *tijdelijke omgevingsplan*. Het tijdelijke omgevingsplan bestaat uit:

- de bestaande ruimtelijke plannen in de gemeente (bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen en beheersverordeningen);
- een aantal verordeningen (de (archeologie)bepaling uit de) erfgoedverordening, geurverordening en verordening afvoer regen- en grondwater); en
- de Bruidsschat (regels die verhuizen van Rijksniveau naar gemeentelijk niveau).

Andere gemeentelijke verordeningen (zoals de Verordening Leefomgeving) gaan niet direct op in het tijdelijke omgevingsplan en blijven na 1 januari 2023 zelfstandig voortbestaan tot het moment waarop ze worden opgenomen in het permanente omgevingsplan. Dit laat zich schematisch als volgt verbeelden:



Vervolgens dienen het tijdelijke omgevingsplan (ook wel het *tijdelijke deel* genoemd) en de autonome (gemeentelijke) verordeningen omgezet te worden naar het

permanente omgevingsplan (het nieuwe deel), dat voldoet aan alle wettelijke vereisten van de Omgevingswet. Dit betekent dat we als gemeente:

- een opzet en structuur voor het permanente omgevingsplan moeten bepalen. Het omgevingsplan is vormvrij en er is geen landelijke standaard (zoals nu bij bestemmingsplannen wel het geval is);
- de inhoud vanuit de geldende bestemmingsplannen, beheersverordeningen, enz. (de ruimtelijke regels) moeten verhuizen naar het permanente omgevingsplan;
- (delen van) verordeningen (zowel uit het tijdelijke omgevingsplan als autonome verordeningen) moeten verhuizen naar het permanente omgevingsplan;
- de Rijksregels uit de bruidsschat moeten verhuizen naar het permanente deel (indien gewenst). De bruidsschatregels zijn Rijksregels die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een gemeentelijke bevoegdheid worden.

Het omzetten van regels vanuit het tijdelijk deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan kan per locatie. Wij bepalen als gemeente zelf hoe groot zo'n locatie is. Dit hoeft dus niet in één keer voor het hele grondgebied gedaan te worden. De ruimtelijke regels voor een bepaalde locatie kunnen echter alleen gezamenlijk komen te vervallen. Als een ruimtelijke regel voor een locatie vervalt in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, moeten alle ruimtelijke regels voor diezelfde locatie vervallen (artikel 22.6, eerste lid, Omgevingswet). Het is dus niet mogelijk om voor een locatie een ruimtelijke regel te schrappen en tegelijkertijd een andere ruimtelijke regel voor diezelfde locatie te behouden. Het is wel mogelijk om alle ruimtelijke regels voor een bepaalde locatie te laten vervallen maar voor andere locaties nog wel te behouden. Bruidsschatregels mogen wel gedeeltelijk voor een locatie vervallen of wijzigen.

Het overgangsrecht is dus zo ingestoken dat de regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan na 1 januari 2023 worden 'bevroren'. Het is dan niet meer mogelijk de regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan aan te passen, óók niet op ondergeschikte onderdelen. Dit zal met name van belang zijn voor de regels die nu in bestemmingsplannen staan. Als het wenselijk is één of meerdere bestemmingsplannen op onderdelen te wijzigen, zal voor de betreffende locatie een nieuw omgevingsplan moeten worden vastgesteld. Daarmee worden de 'oude' regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan in zijn geheel vervangen. Deze overgangssituatie pleit ervoor in een vroeg stadium na te denken over de opzet én structuur van het permanente omgevingsplan.

Van bestemmingsplan naar omgevingsplan, betekent...

...van een goede ruimtelijke ordening naar een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Onder de huidige wetgeving dienen nieuwe ontwikkelingen in overeenstemming te zijn met een goede ruimtelijke ordening. De reikwijdte van het omgevingsplan is breder. Het gaat immers niet meer uitsluitend over een goede ruimtelijke ordening, maar tevens over een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Dit brengt een bredere kijk op de leefomgeving met zich mee, onder meer vanuit het oogpunt van milieu, duurzaamheid en gezondheid. De term 'een goede ruimtelijke ordening' wordt zodoende opgevolgd door een "evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)". Om deze reden krijgen ook veel milieuaspecten – o.a. uit het (huidige) Activiteitenbesluit – een plek in het omgevingsplan.

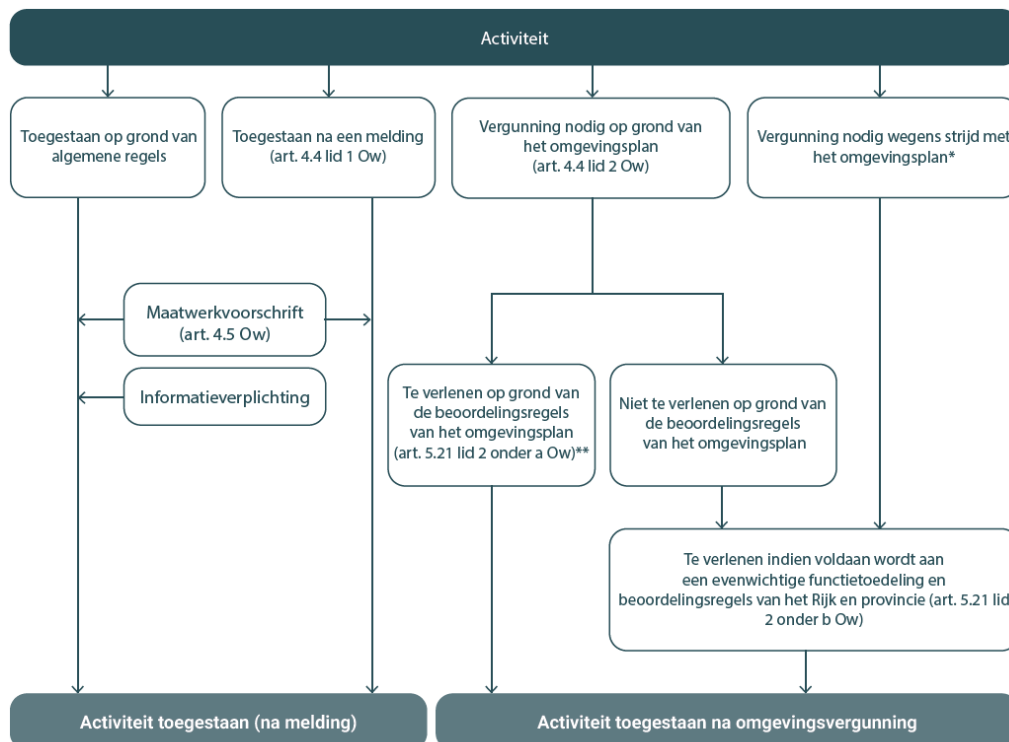
...van bestemmingen en inrichtingen naar activiteiten op een locatie

Anders dan we in bestemmingsplannen gewend zijn, gaat het omgevingsplan uit van 'activiteiten' op een locatie. Onder de huidige wetgeving beschouwen we een bedrijf als een inrichting (vanuit de milieuwetgeving) en kennen we daar in het bestemmingsplan een bestemming 'Bedrijf' of 'Bedrijventerrein' aan toe. Onder de Omgevingswet vervalt de term 'inrichting' en zien we een bedrijf als een verzameling van (milieubelastende) *activiteiten* op een specifieke *locatie*. Het omgevingsplan stelt regels aan deze activiteiten en koppelt deze regels aan werkingsgebieden; oftewel de locatie waar deze regels van toepassing zijn.

...van 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits'

In het omgevingsplan kan een verandering plaatsvinden in de wijze waarop activiteiten worden gereguleerd. Waar in het bestemmingsplan nog wordt gedacht vanuit het principe 'nee, tenzij', gaat het omgevingsplan in beginsel uit van 'ja, mits' (indien gewenst). Activiteiten waaraan geen regels zijn gesteld in het omgevingsplan zijn in beginsel toegestaan. Ook zijn activiteiten waarvoor in het omgevingsplan regels zijn gesteld niet automatisch vergunningplichtig, zoals dat nu wel het geval is in het bestemmingsplan. Deze vergunningplicht moet in het omgevingsplan expliciet worden opgenomen. Dit sluit aan bij het gedachtegoed van de Omgevingswet om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels (dus zonder vergunningplicht), al dan niet na een melding bij het bevoegd gezag.

In het onderstaande schema wordt een overzicht gegeven van de nieuwe sturingsinstrumenten in het omgevingsplan:



* Ook als het omgevingsplan een expliciet verbod voor een activiteit inhoudt, kan een buitenplanse omgevingsvergunning worden verleend.

** Het toetsingskader is limitatief imperatief. Dit betekent dat wanneer aan de beoordelingsregels is voldaan, de vergunning moet worden verleend.

3 Waar staan we nu?

3.1 Wat is er al gedaan?

In onze gemeente is ervoor gekozen het omgevingsplan van twee kanten aan te vliegen. Enerzijds door het opstellen van een (omgevings)visie op onze gemeente en van de andere kant praktisch te kijken welke bepalingen uit onze verordeningen moeten verhuizen naar het omgevingsplan. Alle verordeningen die geheel of gedeeltelijk gaan over de fysieke leefomgeving moeten namelijk een plek krijgen in het omgevingsplan.

In 2020 hebben we geïnventariseerd welke van de huidige verordeningen bepalingen (regels) bevatten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Deze bepalingen hebben we gebundeld in één coherente verordening: de Verordening Leefomgeving Midden-Drenthe 2020. Deze verordening is op 17 februari 2021 in werking getreden.

De Verordening Leefomgeving is nadrukkelijk een tussenstap, met de bedoeling op een later moment te beoordelen in hoeverre de bepalingen in deze verordening in lijn zijn met de (omgevings)visie. Dit betekent dat de Verordening Leefomgeving op den duur geëvalueerd wordt en zal opgaan in het omgevingsplan. Pas op dat moment zullen de bepalingen worden afgestemd op de dan geldende wet- en regelgeving. We hebben tot en met 31 december 2029 de tijd om dit te doen.

Bruidsschat

In de zogeheten 'Bruidsschat' krijgen wij van het Rijk een set regels waarvoor wij bevoegd gezag worden. Deze regels zijn nu op Rijksniveau geregeld en worden straks op gemeenteniveau bepaald. De Bruidsschat maakt onderdeel uit van het omgevingsplan van rechtswege. Het ongewijzigd overnemen van de Bruidsschat betekent niet dat we daarna niets meer hoeven te doen. De regels uit de Bruidsschat voldoen nog niet aan de nieuwe wetgeving. Zodra wij de regels overhevelen naar het nieuwe deel van ons omgevingsplan, dienen de regels te voldoen aan de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de provinciale verordening. De RUD Drenthe heeft hiervoor een eerste inventarisatie gemaakt. De overheveling van de regels uit de Bruidsschat zullen we deels oppakken met onze partners in het Omgevingsplatform Drenthe (OPD).

Plansoftware

Onmisbaar voor het opstellen van een (werkend) omgevingsplan is de beschikbaarheid van goede plansoftware. Onze gemeente heeft in 2021 het softwarepakket van Tercera (Tercera Go!) aangeschaft. Dit softwarepakket is inmiddels operationeel en aangesloten op het LVBB. Daarmee is het mogelijk een omgevingsplan te publiceren in de testomgeving van het DSO (<https://pre.omgevingswet.overheid.nl/>). De plansoftware van Tercera is op dit moment nog niet volledig uitontwikkeld. Dat betekent dat bepaalde functionaliteiten (waaronder de Pons) nog niet operationeel zijn. De verwachting is dat deze in de loop van 2022 beschikbaar komen.

Voor het opstellen en beheren van Toepasbare Regels (zie kader) hebben we gekozen voor de software van Berkeley Bridge. Met deze software kunnen de juridische regels van het omgevingsplan op eenvoudige wijze worden opgezet naar Toepasbare Regels in de vorm van een vragenboom, aansluitend bij de eisen van het DSO. Het opstellen van Toepasbare Regels is sterk verweven met de wijze waarop de juridische regels geformuleerd worden. Het meest efficiënt is om dit in één werkstroom te doen, maar we weten ook dat het opstellen van deze regels een flinke tijdsinvestering zal vragen. Daarbij komt dat we als gemeente hebben gekozen om zoveel mogelijk beleidsneutraal over te gaan en het serviceniveau te behouden. We hebben daarom een lijst opgesteld met de Toepasbare Regels voor veel voorkomende activiteiten die we in eerste instantie op willen gaan maken. Deze lijst wordt nog door de Rijksoverheid aangevuld. We zullen gedurende de transitieperiode onderzoeken waar de mogelijkheden zijn om verdere stappen te maken in het opstellen van de Toepasbare Regels.

Om de geldende wet- en regelgeving voor een bepaalde activiteit te ontsluiten worden juridische regels vertaald naar zogeheten **Toepasbare Regels**. Toepasbare Regels zijn juridische regels uit omgevingsdocumenten (waaronder het omgevingsplan) die zijn omgezet naar 'gewone mensentaal' in taalniveau B1. Het opstellen van toepasbare regels is nodig om de juiste vragen in de vragenboom in het Omgevingsloket te kunnen stellen.

Delegatiebevoegdheid en adviesrecht

In maart 2022 heeft de gemeenteraad gevallen aangewezen waarin de bevoegdheid van de raad om een omgevingsplan vast te stellen, wordt gedelegeerd aan het college. Het gaat om beleidsneutrale gevallen, die verzekeren dat de huidige werkwijze van de wijzigingsbevoegdheden kan worden voortgezet en dat de administratieve afhandeling van het omgevingsplan bij het college blijft liggen.

Adviesrecht

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan ('buitenplanse omgevingsplanactiviteiten') kan de gemeenteraad in de huidige situatie – voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet – beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. Om het werkbaar te houden wijst de raad gevallen aan waarin die verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig. Onder de Omgevingswet is dit precies omgekeerd. Dit betekent dat de gemeenteraad gevallen aanwijst waarin wél een *bindend* advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht. In maart 2022 heeft de gemeenteraad gevallen aangewezen waarin een bindend advies nodig is.

Bestemmingsplan Buitengebied op orde

De gemeenteraad heeft op 30 juni 2022 het Veegplan Buitengebied Midden-Drenthe vastgesteld. Daarin hebben we enkele omissies en onduidelijkheden uit het bestemmingsplan Buitengebied hersteld. Verder hebben we alle ontwikkelingen die sinds 2012 met een omgevingsvergunning of een bestemmingsplan zijn toegestaan in het Veegplan verwerkt. Het bestemmingsplan Buitengebied is daarmee klaar voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4 Voorbereidingsfase

4.1 Inleiding

De voorbereidingsfase betreft de fase tot inwerkingtreding van de Omgevingswet. In dit hoofdstuk is beschreven wat er vóór 1 januari 2023 móet gebeuren en op welke wijze onze gemeente zich voorbereidt op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.2 Wat moet er gebeuren?

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten we als gemeente in ieder geval:

1. *Oefenen met de plansoftware*: de plansoftware moet zo snel mogelijk volledig operationeel zijn. Dat geldt ook voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV), zodat we er in de tweede helft van 2022 mee kunnen oefenen. Idealiter hebben we 9 maanden de tijd om te experimenteren. Het tijdig gereedkomen van het DSO (en ook de plansoftware) is echter nog steeds onzeker en een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Zodra de techniek gereed is gaan we oefenen met het digitaliseren van één of meerdere (model-)omgevingsplannen en het aanbieden van deze plannen aan LVBB¹/DSO-LV. We vinden het belangrijk ervaring op te doen met het nemen van een wijzigingsbesluit (wijziging van het tijdelijke omgevingsplan), zodat we na 1 januari 2023 nieuwe initiatieven kunnen faciliteren op basis van de Omgevingswet.
2. *Kunnen werken met het tijdelijk omgevingsplan*: na inwerkingtreding van de wet moeten we kunnen werken met het tijdelijk omgevingsplan (van rechtswege). Dat betekent dat we ons moeten verdiepen in de bruidsschat, het overgangsrecht en de wijze waarop het tijdelijk omgevingsplan geraadpleegd kan worden in het DSO.
3. *Een plan van aanpak opstellen*: voorliggende document voorziet hierin en beschrijft hoe we stapsgewijs een omgevingsplan voor de hele gemeente bouwen (per gebied/thema).
4. *De ruimtelijke regels en geometrie op orde*: na inwerkingtreding van de wet kunnen geen wijzigingen meer worden aangebracht in bestaande ruimtelijke plannen*. Het is daarom van belang de bestaande planvoorraad te inventariseren en waar nodig nog te repareren. Daarnaast willen we graag de geometrie van onze gemeente op orde hebben. De meeste bestemmingsplannen staan goed op ruimtelijke plannen.

* Na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de ruimtelijke regels (in onze bestemmingsplannen) 'bevroren'. Het is dan ook niet meer mogelijk bestaande ruimtelijke plannen op onderdelen te herzien/wijzigen. Wijzigingen in de huidige planvoorraad zullen daarom vóór 1 januari 2023 in procedure gebracht moeten worden, zodat deze onder vigeur van de huidige wetgeving (Wro) afgehandeld kunnen worden. Wel blijft het na de inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk een 'parapluplan' of – zoals het dan wordt genoemd – een thematisch omgevingsplan te maken.

¹ Landelijke voorziening bekend maken en beschikbaar stellen

Waarom nu al starten?

De wetgever biedt gemeenten ruimschoots de tijd (stap voor stap) toe te werken naar één omgevingsplan voor de hele gemeente, maar dit betekent niet dat we stil kunnen zitten. Zodra de Omgevingswet in werking treedt krijgen gemeenten via het wettelijk overgangsrecht een omgevingsplan van rechtswege; het tijdelijke omgevingsplan. Nieuwe ruimtelijke initiatieven worden getoetst aan dit tijdelijke omgevingsplan. Past een initiatief niet binnen het tijdelijke omgevingsplan – *met andere woorden; is het initiatief in strijd met de ruimtelijke regels?* – dan kunnen we op twee manieren medewerking verlenen aan het initiatief: met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (dat is een omgevingsvergunning) of door een wijzigingsbesluit te nemen (vergelijkbaar met een postzegelbestemmingsplan). Dit laatste houdt in dat het tijdelijke omgevingsplan voor een specifieke locatie of thema wordt gewijzigd.

Indien voor een bepaalde (ontwikkelings)locatie een wijzigingsbesluit wordt genomen, *moeten* de regels voldoen aan de eisen die de Omgevingswet aan het omgevingsplan stelt. Zo moeten ze voldoen aan de instructieregels in hoofdstuk vijf van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de provinciale instructieregels. Ook moeten ze voldoen aan de vereisten van 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

Indien we na inwerkingtreding van de Omgevingswet nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen willen faciliteren met een wijzigingsbesluit (ofwel een '*postzegel-omgevingsplan*'), zullen we nu al de nodige voorbereidingen moeten treffen. Dit betekent dat we in de aanloop naar de inwerkingtreding alvast nadenken over de toekomstige structuur van ons omgevingsplan en een handboek of handreiking gaan opstellen voor initiatiefnemers. Daarnaast willen we een aantal model-regelsets ontwikkelen voor veelvoorkomende initiatieven in onze gemeente. Dit is *geen* wettelijke verplichting, maar vinden we wél noodzakelijk zodat we op 1 januari 2023 goed beslagen ten ijs te komen. We willen de initiatiefnemers in onze gemeente graag blijven bedienen en onze huidige dienstverlening zo goed mogelijk voortzetten, alhoewel we beseffen dat alle betrokken partijen moeten wennen aan de nieuwe wet- en regelgeving.

Waarom is dat belangrijk? Op dit moment wordt een groot deel van onze (postzegel)bestemmingsplannen opgesteld door stedenbouwkundige bureaus. Voor bestemmingsplannen is thans de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP) van toepassing, een landelijke richtlijn die de uniformiteit van bestemmingsplannen waarborgt. Het omgevingsplan is daarentegen vormvrij. Iedere gemeente kan het omgevingsplan op geheel eigen wijze inrichten c.q. vormgeven. Dat geldt echter ook voor stedenbouwkundige bureaus. Daarom is het belangrijk dat we deze bureaus een handboek of handreiking kunnen aanbieden, op basis waarvan zij na 1 januari 2023 een omgevingsplan in onze gemeente kunnen vormgeven. Daarmee voorkomen we dat elk omgevingsplan een andere structuur, opbouw en regelkwalificaties heeft.

Waar moeten we rekening mee houden?

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten we rekening houden met een aantal zaken. Navolgend gaan we hier op in.

Oplevering DSO

Begin 2020 is een eerste versie opgeleverd van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), die periodiek een update krijgt. De huidige versie van het DSO biedt echter nog niet de functionaliteiten die verwacht mogen worden van het DSO. Het basisniveau DSO is inmiddels opgeleverd en we kunnen er mee oefenen. Maar het is zeker nog niet optimaal. Het tijdig beschikbaar komen van goed werkend DSO is een belangrijke mijlpaal in de aanloop naar de inwerkingtreding van de wet. Indien het basisniveau niet tijdig beschikbaar is, bestaat de kans dat de inwerkingtreding opnieuw wordt uitgesteld. Voor een succesvolle implementatie van de wet is het wenselijk dat gemeenten 9 maanden de tijd krijgen om te oefenen met het DSO. In dit plan van aanpak gaan we er vooralsnog niet vanuit dat de Omgevingswet opnieuw wordt uitgesteld.

Het proces van aansluiten, doorontwikkelen en uitbouwen met extra functionaliteit en informatie van het DSO zal in de tweede helft van 2022 (en daarna) plaatsvinden. Het is de bedoeling dat in 2024 alle digitale functies beschikbaar zullen zijn.

Stop op bestemmingsplannen?

Een veel gestelde vraag is; *tot welk moment kunnen we bestemmingsplannen in procedure brengen?* Het antwoord op deze vraag is niet zo eenvoudig als het lijkt. In principe worden ontwerpbestemmingsplannen die vóór 1 januari 2023 in procedure zijn gebracht afgehandeld onder vigeur van de huidige wetgeving (Wro). Het is niet uitgesloten dat kort voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet diverse initiatiefnemers aankloppen met het verzoek nog een ontwerpbestemmingsplan in procedure te brengen. Dat leidt mogelijk tot een piek in de werkzaamheden, waardoor het risico ontstaat dat één of meerdere initiatieven de fatale datum van 31 december 2022 niet haalt. Om teleurstellingen te voorkomen, zijn we voornemens na 1 juli 2022 geen nieuwe Wro-procedures meer op te starten. Vanaf deze datum adviseren we initiatiefnemers de door hen beoogde ontwikkeling te faciliteren middels een wijzigingsbesluit ('*postzegel-omgevingsplan*') of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa). Voor kleinschalige initiatieven heeft dat laatste instrument de voorkeur. De procedure van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit laat zich het beste vergelijken met de uitgebreide Wabo-procedure zoals we deze onder de huidige wetgeving kennen. Deze procedure is dus alleen toepasbaar op initiatieven waarvoor een concreet bouwplan is.

Voor initiatieven die niet middels een Bopa gefaciliteerd kunnen worden is in overleg met het college maatwerk mogelijk. Ook onderzoeken we de mogelijkheid om gedurende de eerste jaren van de overgangsperiode een extra hoofdstuk aan het tijdelijke omgevingsplan toe te voegen. In dat extra hoofdstuk kunnen alle nieuwe ontwikkelingen worden verwerkt tot aan het moment dat we er klaar voor zijn om ze in het definitieve omgevingsplan op te nemen.

4.3 De structuur van het omgevingsplan

4.3.1 Casco en basisregelsets?

Om een gevoel te krijgen bij het omgevingsplan bestaat de nadrukkelijke wens concreet aan de slag te gaan en de theorie (van de Omgevingswet) in de praktijk te brengen. Het werken met het nieuwe instrumentarium is een leerproces, maar we willen niet direct op achterstand staan. Iedereen weet hoe een (postzegel)bestemmingsplan eruit ziet en wat daarvoor nodig is, maar hetzelfde geldt niet voor een (wijziging van het) omgevingsplan of buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Er is dus geen breed gedragen duidelijkheid over hoe de instrumenten uit de wet werken. Daarom willen we de tweede helft van 2022 benutten om ten minste één, maar het liefst meerdere (twee of drie) basisregelsets te maken voor veel voorkomende gevallen. We denken op dit moment in ieder geval aan 'Ruimte voor Ruimte' en 'wijziging van een agrarische functie in een woonfunctie'.

Door het maken van deze regelsets kunnen we ervaring opdoen met het faciliteren van nieuwe initiatieven na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zo kunnen we de burger voor deze situaties ook na 1 januari 2023 blijven bedienen en voorkomen we dat we in een soort vacuüm terechtkomen, waarbij nieuwe ontwikkelingen alleen vergund kunnen worden met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa). We proberen dan ook te bereiken dat we na inwerkingtreding van de wet direct een wijzigingsbesluit ('postzegel omgevingsplan') kunnen (laten) opstellen voor nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen. Een wijzigingsbesluit betekent overigens niet dat de locatie waarop de regels van toepassing zijn, gelijk aan alle eisen van de Omgevingswet hoeft te voldoen. We hoeven dus niet alle regels voor de betreffende locatie tegelijkertijd te verhuizen naar het nieuwe deel, maar kunnen volstaan met de ruimtelijke regels (dat wat nu in een bestemmingsplan is vastgelegd).

De basisregels verwerken we in het hierna nog te bespreken Handboek Omgevingsplan.

Let op: ruimtelijke regels (in het tijdelijke omgevingsplan) voor een locatie kunnen alleen gezamenlijk vervallen! Als een ruimtelijke regel voor een locatie vervalt in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, moeten *alle* ruimtelijke regels voor diezelfde locatie vervallen (artikel 22.6, 1e lid, Omgevingswet). Het is dus niet mogelijk voor een locatie een ruimtelijke regel te schrappen en tegelijkertijd een andere ruimtelijke regel voor diezelfde locatie te behouden. Het is wel mogelijk alle ruimtelijke regels voor een bepaalde locatie te laten vervallen, maar voor andere locaties nog wel te behouden. Bruidsschatregels mogen wel gedeeltelijk voor een locatie vervallen of wijzigen.

4.3.2 Modelomgevingsplannen

In 2023 willen we enkele modelomgevingsplannen maken, gericht op onze eigen gemeentelijke projecten, zoals woningbouw. Bij het maken van het model-omgevingsplan voor nieuwe ontwikkelingen doorlopen we de volgende stappen:

Stappenplan

- stap 1: inventariseren van de strijdigheden met het tijdelijk omgevingsplan (van rechtswege)
- stap 2: het opstellen van regels en werkingsgebieden
- stap 3: het integreren van de regels en werkingsgebieden in de plansoftware, inclusief annoteren
- stap 4: het opstellen van toepasbare regels (voor zo ver mogelijk)
- stap 5: het opstellen van een artikelsgewijze toelichting bij de regels
- stap 6: uploaden naar het DSO

Als casus voor het model-omgevingsplan nemen we een recent vastgesteld bestemmingsplan als vertrekpunt. Het (vastgestelde) bestemmingsplan dient als basis (en houvast) om een wijzigingsbesluit onder de nieuwe wetgeving op te stellen. Dit wijzigingsbesluit zal geen rechtskracht krijgen, maar heeft slechts een fictief karakter.

4.3.3 Uitgangspunten basisregels en model-omgevingsplan(nen)

Voor de model-omgevingsplannen hanteren we verder de volgende uitgangspunten:

- *Bestuurlijk ambitieniveau: beleidsneutraal*
In de regel gaat het formuleren van een (bestuurlijk) ambitieniveau vooraf aan de daadwerkelijke ontwikkeling van een omgevingsvisie of omgevingsplan. Voor de model-omgevingsplannen (maar ook voor het uiteindelijke permanente omgevingsplan) kiezen we in beginsel voor een beleidsneutrale vertaling van de bestaande regels. Dit betekent dat activiteiten die onder de huidige wetgeving vergunningplichtig zijn, dit ook zijn in de model-omgevingsplannen. Ook hanteren we dezelfde bouwregels en eventuele voorwaarden voor gebruiksactiviteiten. Uiteraard is er ruimte om te experimenteren met het principe van loslaten (meer algemene regels), maar dit is geen doel op zich.
- *Casco-structuur omgevingsplan*
Het casco van het omgevingsplan is het raamwerk waarin alle regels voor activiteiten een plek moeten (kunnen) krijgen. Het is de inhoudsopgave en bevat ook keuzes over welke regels waar zullen landen. Die keuzes moeten passen bij de werkwijze in onze gemeente, want ze zijn bepalend voor hoe het omgevingsplan vervolgens onderhouden moet worden. We willen zoveel mogelijk aansluiten bij de opzet die gekozen is in de Omgevingsvisie Midden-Drenthe. In de tweede helft van 2022 ronden we dit proces van het invullen van het casco af.
- *Participatie*
De model-omgevingsplannen betreffen voorbeeldplannen die in principe geen rechtskracht krijgen. Op dit moment ligt de focus daarom niet op participatie van inwoners. De betrokkenheid van vaste overlegpartners zoals het waterschap, de omgevingsdienst en veiligheidsregio is daarentegen wel gewenst. Afstemming met deze stakeholders is van belang om te komen tot een goed omgevingsplan. Mocht een model-omgevingsplan worden gemaakt voor een concreet initiatief dan wordt hier wél een participatietraject aan gekoppeld. Om hier nadere invulling aan te geven willen we in het nog op te stellen handboek (zie navolgende paragraaf)

onze visie op participatie verwoorden, zodat het voor initiatiefnemers aan de voorkant duidelijk is op welke wijze moet worden voorzien in participatie bij nieuwe ontwikkelingen.

4.4 Handboek omgevingsplan

Het oefenen met de model-omgevingsplannen levert nieuwe inzichten op en dwingt tevens tot het vroegtijdig maken van keuzes over de inrichting en het beheer van het toekomstige (gebiedsdekkende) omgevingsplan. Deze inzichten en keuzes leggen we vast in een handboek. Dit handboek dient hoofdzakelijk als handreiking voor stedenbouwkundige bureaus bij het opstellen van omgevingsplannen in onze gemeente, maar biedt ook houvast voor onze ambtelijke organisatie. We vinden het namelijk belangrijk aan de voorkant goed na te denken over de rolverdeling tussen de ambtelijke organisatie en stedenbouwkundige bureaus (zie ook paragraaf 5.4).

In het handboek leggen we in ieder geval vast wat de rol van stedenbouwkundige bureaus is, op welke wijze zij (geo)informatie moeten aanleveren en aan welke (minimale) eisen het omgevingsplan moet voldoen. Met name het annoteren van de regels – een nieuwe discipline onder de Omgevingswet – vraagt om gemeentelijke sturing c.q. toezicht. Hetzelfde geldt voor het beheren van werkingsgebieden en geografische informatieobjecten. In het handboek zullen we hier een visie op ontwikkelen; *wat willen we in eigen beheer doen en wat gaan we uitbesteden* (bijvoorbeeld aan stedenbouwkundige bureaus)?. We geven in het handboek ook onze visie op participatie als onderdeel van een planologische procedure.

Daarnaast bestaat vanuit de Omgevingswet de verplichting om verleende omgevingsvergunningen, buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en wijzigingsbesluiten binnen vijf jaar te verwerken in het omgevingsplan. Het idee hierachter is dat het (gemeentebrede) omgevingsplan periodiek wordt geactualiseerd en geconsolideerd, aansluitend bij de beleidscyclus van de Omgevingswet. In het handboek willen we hier een visie op ontwikkelen.

Omdat het opstellen van omgevingsplannen een leerproces is, zal het handboek een dynamisch karakter hebben. Dit houdt in dat het handboek de komende jaren periodiek een update zal krijgen.

4.5 Geometrie op orde

Het systeem van bestemmingen met aanduidingen, zoals we dat nu kennen in onze bestemmingsplannen, wordt vervangen door een systeem van functies met activiteiten. In het omgevingsplan wordt elke regel gekoppeld aan een werkingsgebied of geografisch informatieobject. Op deze wijze wordt vastgelegd welke regels van toepassing zijn op een bepaalde locatie, of waar waarden gelden. Bevoegde gezagen zijn vrij wat betreft de vorm- en naamgeving van werkingsgebieden, er komt immers geen opvolger voor de SVBP2012 zoals we die nu kennen. Om te voorkomen dat er na verloop van tijd allerlei dialecten ontstaan, vinden we het belangrijk een heldere visie te ontwikkelen op het beheer en (met name) de naamgeving van

werkingsgebieden en geografische informatieobjecten (gio's). Het handboek doet hiervoor een eerste aanzet.

De plansoftware van Tercera biedt de mogelijkheid geometrie uit de geldende bestemmingsplannen in te laden, waarna deze kunnen worden omgezet in werkingsgebieden. Een groot deel van onze bestemmingsplannen is echter getekend op basis van de GBKN²-ondergrond, terwijl de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) de huidige én toekomstige standaard is. Daarnaast is een aantal bestemmingsplannen nog niet gedigitaliseerd (o.a. de kernen Smilde en Spier). Voor deze gebieden is dus nog geen (of slechts beperkt) geometrie beschikbaar. Om na de inwerkingtreding van de Omgevingswet voortvarend van start te gaan met de gebiedsgerichte uitwerking (zie hoofdstuk 5) maken we in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet een inventarisatie van onze geometrie. We controleren de geo-objecten uit de geldende bestemmingsplannen op juistheid en maken inzichtelijk voor welke gebieden (nog) geen geometrie voor handen is.

*Waarom is het belangrijk de geometrie op orde te hebben? In het DSO vormt de BGT de zichtbare onderlegger voor het omgevingsplan. De praktijk leert dat de BGT op onderdelen afwijkt van de GBKN-ondergrond. In de regel gaat het om minimale verschillen, maar in een aantal gevallen zijn deze afwijkingen significant. Dit verschilt per gemeente. Deze afwijkingen – groot of klein – zijn ook voor de burger zichtbaar wanneer de *Regels op de kaart* worden geraadpleegd. Om interpretatieverschillen te voorkomen is het wenselijk dat de toekomstige werkingsgebieden en geografische informatieobjecten naadloos aansluiten op de*

4.6 Samenvattend

We zorgen dat we vóór 1 januari 2023:

- aan de hand van een recent vastgesteld bestemmingsplan en binnengekomen initiatief gaan oefenen met de nieuwe wetten, regels en software;
- een handboek omgevingsplan hebben waarin we onze keuzes over de inrichting en het beheer van het omgevingsplan vastleggen, aandacht hebben voor de samenwerking met stedenbouwkundige bureaus en onze visie op participatie bij planologische procedures geven.

Met beide actiepunten hebben we reeds een start gemaakt.

² Grootschalige basiskaart van Nederland

5 Overgangsfase (transitiefase)

5.1 Inleiding

Op 31 december 2029 moet onze gemeente over één omgevingsplan voor het hele grondgebied beschikken. Op dat moment vervalt namelijk het tijdelijke deel van het omgevingsplan. De gemeente heeft dus tot en met 2029 de tijd om de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan te laten vervallen en/of over te hevelen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Hoewel dat nog ver weg lijkt, vinden we het belangrijk een visie op de lange termijn te hebben. In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in.

De **overgangsfase** betreft de periode vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2023 tot het moment waarop het tijdelijke deel van het omgevingsplan vervalt op 31 december 2029.

5.2 Omgevingsplan Midden-Drenthe

5.2.1 Doel en strategie

Ons uiteindelijke doel is te komen tot één omgevingsplan voor de gemeente Midden-Drenthe volgens de eisen van de Omgevingswet en de bestuurlijke ambities (nog te bepalen). Het in één keer opstellen van een permanent omgevingsplan dat aan alle inhoudelijke en technische eisen voldoet is een onmogelijke opgave³. Vanuit deze stellingname hebben we gezocht naar een fasering die recht doet aan het op tijd kunnen vaststellen van het permanente omgevingsplan (nieuwe deel) en rekening houdend met de omvang van de opgave en de beschikbare (ambtelijke) capaciteit en financiële middelen van onze gemeente.

Zoals eerder vermeld moet het permanente omgevingsplan voor 31 december 2029 zijn vastgesteld. Dit lijkt een ruime tijdspanne, maar de opgave waarvoor we staan is omvangrijker dan de opgave waarmee we in 2008 werden geconfronteerd toen de Wet ruimtelijke ordening ons vroeg in 2013 alle bestemmingsplannen binnen het grondgebied te actualiseren en aan te passen aan de nieuwe digitale standaarden (IMRO). Dat bleek destijds – ook voor onze gemeente – een race tegen de klok. Op dit moment voldoen nagenoeg al onze bestemmingsplannen aan de huidige IMRO-standaarden, maar nog (steeds) niet allemaal.

Een belangrijke randvoorwaarde die ten grondslag ligt aan de beoogde fasering, is dat de bouwstenen 'Bruidsschat' en 'overige gemeentelijke verordeningen' op thematische en gebiedsgerichte wijze kunnen verhuizen naar het permanente omgevingsplan en dat de bouwsteen 'bestemmingsplannen' (of ruimtelijke regels) alleen op een gebiedsgerichte wijze verhuisd kunnen worden.

³ Dit is ook bevestigd door de VNG en het ministerie in diverse presentaties over dit onderwerp.

We stellen onszelf als doel het permanente omgevingsplan **eind 2028** compleet te hebben, zodat we op tijd klaar zijn en – bij eventuele tegenvallers – nog de nodige uitloop hebben.

5.2.2 Aanpak

Omvang van de opgave

Het permanente omgevingsplan dat we uiterlijk per 31 december 2029 moeten hebben vastgesteld bestaat in globale zin uit twee bouwstenen:

1. het tijdelijke omgevingsplan (zie kader); en
2. de overige gemeentelijke verordeningen.

Reminder: het tijdelijke omgevingsplan dat we per 1 januari 2023 van rechtswege krijgen bestaat uit drie onderdelen:

- a. alle ruimtelijke plannen (o.a. bestemmingsplannen) binnen de gemeente;
- b. enkele (delen van) gemeentelijke verordeningen; en,
- c. voormalige Rijksregels (opgenomen in de zogenaamde Bruidsschat).

Beide bouwstenen zullen we (stapsgewijs) moeten verhuizen naar het permanente omgevingsplan. Er geldt een aantal spelregels voor deze verhuizing:

1. de regels in het permanente omgevingsplan moeten voldoen aan nieuwe (digitale) standaarden;
2. daarnaast zijn/komen er nieuwe instructiekaders voor het omgevingsplan: het Besluit kwaliteit leefomgeving (AMvB op landelijk niveau) en de Omgevingsverordening van de provincie Drenthe;
3. naast de digitale standaard en de nieuwe instructiekaders van hogere hand is het de vraag in hoeverre de gemeente(raad) zelf haar regels wil herijken. Voor deze gemeentelijke herijking kunnen globaal gesteld twee aanleidingen zijn:
 - a. het anders reguleren en/of dereguleren; en
 - b. beleidsmatig andere keuzes maken (in de Omgevingsvisie en/of programma's).

Gefaseerde implementatie van het omgevingsplan

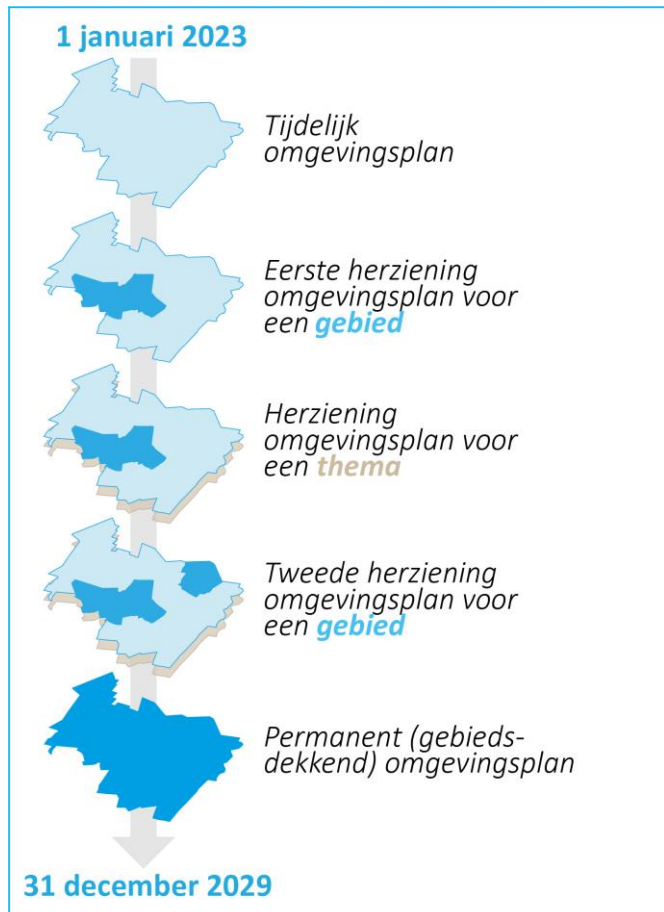
Het in één keer opstellen van een omgevingsplan is een zeer complexe en bijna onmogelijke opgave. Het is echter mogelijk om het tijdelijke omgevingsplan stapsgewijs uit te bouwen tot een volwaardig, gestructureerd en gebiedsdekkend omgevingsplan. Het verhuizen van regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan kan per thema (bijvoorbeeld voor beleidsregels), per locatie, of een combinatie van beiden.

Gebiedsgerichte uitwerking

Voor de verschillende gebieden binnen een gemeente kunnen deelplannen worden gemaakt. Als gemeente kunnen we zelf bepalen hoe groot een gebied is. We hoeven dus niet in één keer voor het hele grondgebied de regels om te zetten. Dat geldt ook voor ruimtelijke regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Ook die kunnen we per gebied omzetten, bijvoorbeeld per kern of gebiedstype. Uiteindelijk zullen de verschillende deelplannen samensmelten tot één volwaardig omgevingsplan voor het hele gemeentelijke grondgebied.

Thematische uitwerking

De regels uit de gemeentelijke verordeningen kunnen themagewijs worden omgezet naar het nieuwe deel. Wel is het van belang dat er geen strijdigheid ontstaat met de regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Voorbeelden van thematische lagen die als deelplan kunnen worden toegevoegd aan het omgevingsplan zijn de Verordening Leefomgeving en de Bruidsschat, alsmede thema's gebaseerd op de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zoals veiligheid, gezondheid, klimaat-adaptatie en de energietransitie. Onder de Omgevingswet zal een thematisch



deelplan automatisch opgaan in het geconsolideerde omgevingsplan van de gemeente.

Afbeelding: het tijdelijke omgevingsplan wordt stapsgewijs uitgebouwd tot een volwaardig en gebiedsdekkend (permanent) omgevingsplan.

Op weg naar een volwaardig en gebiedsdekkend (permanent) omgevingsplan onderscheiden we twee sporen:

1. het (gebiedsgericht) verhuizen van het tijdelijke omgevingsplan naar het permanente (nieuwe) deel;
2. het (thematisch) verhuizen van de overige gemeentelijke verordeningen naar het permanente (nieuwe) deel.

Spoor 1: omzetten tijdelijk omgevingsplan

We kiezen ervoor de ruimtelijke plannen/regels (bestemmingsplannen) gebiedsgericht over te zetten naar het nieuwe (permanente) omgevingsplan. Daarvoor hanteren we de volgende deelgebieden c.q. bouwstenen:

1. Kleine(re) kernen⁴
2. Smilde, Bovensmilde, Hoogersmilde en de Drentsche Hoofdvaart
3. Beilen en Westerbork
4. Bedrijventerreinen
5. Buitengebied

We willen graag starten met de kleine(re) kernen in onze gemeente, in het bijzonder met de kern Spier. Deze kern beschikt namelijk nog over een verouderd bestemmingsplan, dat niet (meer) aansluit bij de huidige planologische praktijk en bovendien nog niet (of beperkt) digitaal raadpleegbaar is. We kiezen ervoor te starten met de kleine(re) kernen omdat deze beschikken over een mix aan functies, wat een mooie opstap is voor het vervolg van de gemeente.

Na de klein(re) kernen of – afhankelijk van de ambtelijke capaciteit – (deels) parallel daaraan, pakken we door met de kernen Smilde, Bovensmilde, Hoogersmilde en de Drentsche Hoofdvaart en daarna de kernen Beilen en Westerbork. Binnen het omgevingsplan voor de kernen maken we onderscheid in rustige woongebieden, bebouwingslinten (o.a. Drentsche Hoofdvaart) en centrumgebieden (in Beilen, Smilde en Westerbork). Dit onderscheid wordt gemaakt vanwege de verschillende functies binnen deze gebieden en de beleidsafwegingen die daar bij horen.

De bedrijventerreinen (werkgebieden) schuiven we in de tijd wat verder naar achteren. Dit zijn betrekkelijk complexe gebieden met gebruikers die het omgevingsplan inhoudelijk onder de loep zullen nemen. Bovendien krijgen bedrijven onder de Omgevingswet te maken met een geheel ander systematiek. De huidige werkwijze met milieucategorieën komt te vervallen, evenals de term ‘inrichting’. Bovendien dient de regelgeving die nu in het Activiteitenbesluit is opgenomen (op termijn) geïntegreerd te worden in het omgevingsplan. Omdat we als gemeente niet de ambitie hebben het wiel uit te vinden, zullen we onze bedrijventerreinen wat later in de tijd verhuizen naar het permanente omgevingsplan.

Ook het buitengebied schuiven we in de tijd naar achteren, met name omdat het verhuizen van de ruimtelijke regels in het buitengebied naar het nieuwe deel een omvangrijke opgave betreft. Het werkt prettiger als we de systematiek van het omgevingsplan dan goed in de vingers hebben.

De omvang van de opgave verschilt per deelgebied en is afhankelijk van de ‘actualiteit’ van de bestaande bestemmingsplannen voor de betreffende deelgebieden. De bestemmingsplannen voor de kernen Spier en Smilde zijn zoals gezegd nog niet gedigitaliseerd conform de standaarden van het SVBP. Het verhuizen van deze plannen vergt daarom meer tijd (en dus ambtelijke inzet). Daarnaast moeten er verspreid over onze gemeente tientallen postzegelbestemmingsplannen geïntegreerd worden.

⁴ Spier, Wijster, Drijber, Nieuw-Balinge, Mantinge, Balinge, Witteveen, Garlinge, Orvelte, Elp, Zwiggelte, Hooghalen, Hijken en Oranje.

Verhuizen overige regels in het tijdelijke omgevingsplan

De gemeentelijke verordeningen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan en de 'Bruidsschat' bevatten regels die niet specifiek gebiedsgericht zijn, maar veelal betrekking hebben op het grondgebied van de gemeente als geheel. Deze bouwstenen willen we daarom niet gebiedsgericht verhuizen naar het permanente omgevingsplan, maar juist thematisch. Deze thematische verhuizing willen we in de tijd naar achteren schuiven, omdat hier nu minder prioriteit ligt. Tegelijkertijd willen we alle opties open houden; als het wenselijk is (delen van) de Bruidsschat in de tijd naar voren te halen schromen we niet dat te doen.

Spoor 2: integreren overige gemeentelijke verordeningen

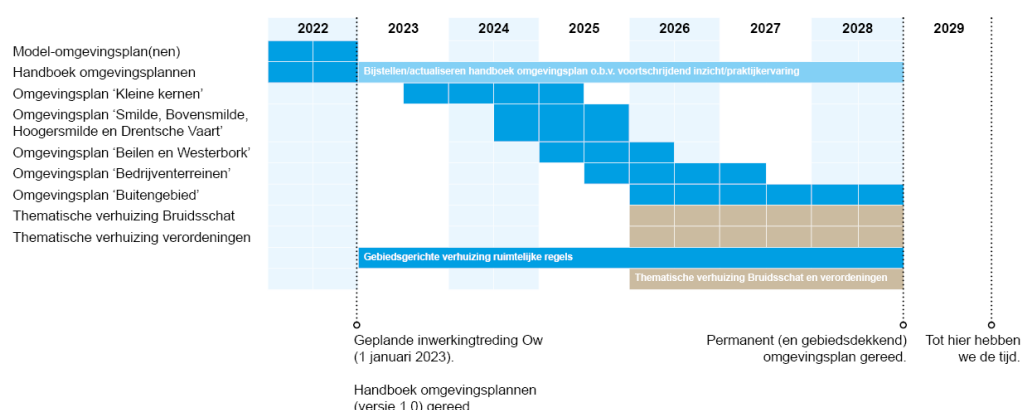
De meeste beleidsregels en gemeentelijke verordeningen die regels over de fysieke leefomgeving bevatten komen *niet* in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. In 2021 hebben we deze regels gebundeld in de Verordening Leefomgeving (zie ook paragraaf 3.1). De gemeente bepaalt zelf welke van deze regels zij wil voortzetten onder de Omgevingswet en op welk moment deze ondergebracht worden in het nieuwe deel.

Het Omgevingsbesluit bepaalt welke regels in de gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan overgeheveld moeten (of kunnen) worden. Dat zijn regels die dus niet in de verordening mogen achterblijven (artikel 2.1 Omgevingsbesluit). Deze bepaling in het Omgevingsbesluit is dus alleen relevant als we de regel ook daadwerkelijk willen voortzetten. We hebben tot en met 2029 de tijd om de regels die we willen voortzetten en die niet mogen achterblijven, om te zetten naar het omgevingsplan. Vanaf die datum vervallen deze regels in de verschillende verordeningen (artikel 22.4 en artikel 2.7 Omgevingswet). Tot dat moment is het toegestaan deze verordeningen te wijzigen, zónder de wijziging in het nieuwe deel van het omgevingsplan te zetten.

De gemeentelijke verordeningen die *niet* in het tijdelijke deel van het omgevingsplan komen gaan we pas vanaf 1 januari 2026 gefaseerd en thematisch in het nieuwe deel van het omgevingsplan integreren, tenzij zich eerder een 'natuurlijk' moment aandient.

5.3 Planning

Op basis van onze ervaringen met de actualisatieopgave onder de Wet ruimtelijke ordening verwachten we dat het gebiedsgericht verhuizen van de ruimtelijke regels (bestemmingsplannen) naar het permanente deel per deelgebied anderhalf tot twee jaar in beslag neemt (van inventarisatie – via participatie – naar vaststelling). Dit zal per deelgebied verschillen afhankelijk van de actualiteit van het nu geldende bestemmingsplan(nen), de omvang (en complexiteit) van het gebied en de ervaring die we in de loop van de tijd opdoen met het verhuizen van de ruimtelijke regels naar het permanente omgevingsplan. Weggezet in de tijd komt de planning er dan (globaal) als volgt uit te zien:



Zoals gezegd willen we vanaf 2026 ook starten met het thematisch verhuizen van de bouwstenen Bruidsschat en de overige gemeentelijke verordeningen, zodat we eind 2028 over een permanent en gebiedsdekkend omgevingsplan beschikken.

5.4 Beheer

We vinden het belangrijk een visie te ontwikkelen op het toekomstige beheer van het omgevingsplan. Het opstellen en beheren van een omgevingsplan vergt immers meer kennis, expertise en (ambtelijke) capaciteit, dan nu het geval is onder de huidige wetgeving.

We vinden het belangrijk dat stedenbouwkundige bureaus straks ook met Tercera werken om te voorkomen dat er situaties ontstaan waarbij een plan van initiatiefnemer onverenigbaar is met ons omgevingsplan. Daarnaast vinden het we het onwenselijk dat willekeurige bureaus toegang krijgen tot onze systemen en omgevingsplan. Daarom gaan we in gesprek met Tercera om na te gaan hoe we dit in de toekomst het beste kunnen organiseren en er voor zorgen dat we als gemeente grip hebben en sturing kunnen geven aan het beheer van ons omgevingsplan.

Hoewel we hier nog geen volledig zicht op hebben (dit is immers mede afhankelijk van de wijze waarop de definitieve plansoftware zal worden ingericht), beseffen we nu al dat we op termijn één of meerdere regelbeheerder(s) nodig hebben, die het overzicht bewaren en de werkingsgebieden, juridische en toepasbare regels gaan beheren. Dit

is een taak die we ambtelijk kunnen oppakken, maar het is evenwel denkbaar dat we hiervoor een (vast) stedenbouwkundig bureau inschakelen.

In het handboek omgevingsplannen doen we een eerste aanzet voor de visie op het toekomstige beheer. We zijn ons ervan bewust dat we deze visie de komende jaren wellicht moeten bijstellen en/of aanscherpen.

5.5 Ambtelijke capaciteit en financiële middelen

Organisatie

De aanloop naar en het opstellen van een permanent en gebiedsdekkend omgevingsplan is een omvangrijke opgave die fors ingrijpt op onze huidige werkprocessen en werkmethodes. Het opstellen van een omgevingsplan is nieuw, onbekend (een pad dat we nog niet eerder bewandeld hebben) en op bepaalde vlakken nog onzeker. Dat betekent dat er soms iets mis zal gaan en bijsturen noodzakelijk is. Dat is niet erg, zolang daar ruimte voor is (in tijd, maar vooral in acceptatie).

De relevante teams en afdelingen in onze organisatie worden via interactieve werksessies betrokken bij het proces om te komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan. Hiervoor dient tijd en ruimte te worden vrijgemaakt. Daarnaast willen we kennis van buiten de organisatie ophalen en met elkaar delen. Dat is enerzijds kennis op vakinhoudelijk gebied, maar ook kennis over de technische aspecten van het omgevingsplan, over de juiste aanpak en het maken van (fundamentele) keuzes bij het neerzetten van een goede basisstructuur (casco) waar we de komende jaren op kunnen voortborduren.

Capaciteit

Voor het opstellen van het permanente (gebiedsdekkende) omgevingsplan wordt een fors beroep gedaan op onze organisatie. Het is geen kwestie van 'even een workshop organiseren en dan weten we het wel'. Het gaat om het daadwerkelijk inleven en doorgronden van de doelen die we in een gebied nastreven en de mate waarin regels deze doelen kunnen ondersteunen. Vervolgens moeten deze regels vertaald worden naar een leesbaar omgevingsplan, dat digitaal ontsloten wordt en met behulp van toepasbare regels door mensen bevroegd kan worden. Dit betreft een geheel nieuwe werkwijze. Voor het opstellen van het permanent omgevingsplan verwachten we op dit moment structureel **2 Fte** nodig te hebben voor de periode tot en met 2028. Dit betreft een voorlopige inschatting die we wellicht tussentijds naar boven of beneden moeten bijstellen. Daarbij gaan we ervan uit dat een deel van de werkzaamheden wordt uitbesteed aan externen. We merken daarbij op het 2 Fte niet direct door te vertalen is aan 2 werknemers. Er zal extra capaciteit nodig zijn vanuit verschillende disciplines. Dat maakt dat we een uitdaging hebben om deze capaciteit tijdig te kunnen vinden.

Wat betreft de inzet van extra capaciteit is er een verschil tussen medewerkers die een deel van hun tijd besteden aan het omgevingsplan en medewerkers die structureel aan de slag gaan met het plan. Voor zover de werkzaamheden voor het omgevingsplan bij de beleidsmedewerkers (denk aan landschap, verkeer, wonen, erfgoed) liggen worden deze wel ingepland maar is extra formatieruimte niet te

verwachten. Voor zover een RO'er (bijna) fulltime bezig is met het omgevingsplan moet dit wel vertaald worden naar extra formatie.

Financiële middelen

Op basis van onze ervaringen met de actualisatieslag in de periode 2008 – 2013 wordt het budget voor de noodzakelijke (externe) ondersteuning begroot op **€ 945.000,-** (excl. BTW) voor de periode tot en met 2028. Dit betreft een grove inschatting, die we mogelijk op een later moment moeten bijstellen. Bovendien houdt deze inschatting geen rekening met een eventuele m.e.r.-plicht voor delen van het omgevingsplan (o.a. het buitengebied) Mocht blijken dat een MER voor één of meerdere gebiedsuitwerkingen aan de orde is, dan moeten hiervoor extra middelen vrijgemaakt worden.

De meerjarenbegroting ziet er (globaal) als volgt uit:

Jaar	Begroting	Werkzaamheden
2022	€ 30.000,-	Casco, basisregelsets en handboek
2022/2023	€ 40.000,-	Model-omgevingsplan(nen)
	€ 125.000,-	Omgevingsplan 'Kleine kernen'
2024	€ 125.000,-	Omgevingsplan 'Smilde, Bovensmilde, Hoogersmilde en Drentsche Vaart'
	€ 125.000,-	Omgevingsplan 'Beilen en Westerbork'
2025	€ 125.000,-	Omgevingsplan 'Bedrijventerreinen'
2026	€ 175.000,-	Omgevingsplan 'Buitengebied'
	€ 75.000,-	Thematische verhuizing verordeningen
	€ 75.000,-	Thematische verhuizing verordeningen
2029 en verder	€ 50.000,-	Beheer omgevingsplan en jaarlijkse actualisatie