GEMEENTE Drimmelen

de blauwgroene gemeente

TRANSITIEPLAN OMGEVINGSPLAN

VAN BESTEMMINGSPLANNEN NAAR ÉÉN OMGEVINGSPLAN

APRIL 2024



Meerjarenplan voor de overgang naar één omgevingsplan met daarin integrale en overzichtelijke regelgeving voor de fysieke leefomgeving van gemeente Drimmelen, op basis van het onderscheidend ambitieniveau.

Versie 3.0

Plan voor totstandkoming van het
omgevingsplan voor gemeente Drimmelen
conform het bepaalde in artikel 2.4 van de Omgevingswet

COLOFON

In samenwerking met
Antea Group
Konijnenburg Groep (review)
Creative Ideas (review)

Interne (beleidsmatige) consultatie:
Ruimtelijke ordening
Juridische zaken
Economische zaken
Informatievoorziening
Communicatie
Dorpsgericht werken
Volkshuisvesting
Milieu & volksgezondheid
Verkeer & vervoer
Recreatie & toerisme
Water & klimaat
Openbaar groen
Openbare orde & veiligheid
Erfgoed & monumenten
Jeugd en gezondheid
Maatschappelijke ondersteuning
Vergunningverlening
Team energietransitie

Externe consultatie:
Provincie Noord-Brabant
Waterschap Brabantse Delta
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
GGD West-Brabant

Made, 4 april 2024 | versie 3.0

INHOUD

Onderwerp	**Pagina**
Inleiding	3
CONTEXT	
Inhoudelijke introductie	6
Overgangsperiode gebiedsontwikkeling	8
Ambitieniveau omgevingsplan	10
Inhoudelijk bestuurlijke afwegingsruimte	11
Opbouw omgevingsplan	13
Hoofdstructuur omgevingsplan	15
De externe focus	16
PROJECTPLAN	
Totstandkoming	17
Kosten, capaciteit en planning	18
Risico's	21
Organisatie en rolverdeling	22
Verantwoordelijkheden	23
Positie college en raad	23

Inleiding

Aanleiding
Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet kent een aantal kerninstrumenten. Om tot beleidsvorming te komen hebben gemeenten de *omgevingsvisie* en *programma's.* De juridische borging van dit beleid vindt plaats in het *omgevingsplan*. Het omgevingsplan neemt hiermee de positie van de voormalige bestemmingsplannen over, al is de reikwijdte van het omgevingsplan breder dan die van de bestemmingsplannen. Het omgevingsplan bevat straks bijna alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Zo horen hier straks ook regels omtrent veiligheid en gezondheid bij, wat bij bestemmingsplannen onder de voorgaande regelgeving niet het geval is. Er komt één omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente, wat nu uit verschillende bestemmingsplannen bestaat. Het maken van één omgevingsplan is dan ook een complexe en omvangrijke opgave.

Doel
Met dit transitieplan geven wij aan *hoe* wij komen tot het nieuwe omgevingsplan. Dit plan maakt dus duidelijk hoe we met dit kerninstrument omgaan. Met dit transitieplan ontstaat er een praktisch en handzaam stappenplan, aan de hand waarvan de totstandkoming van het omgevingsplan voor gemeente Drimmelen kan worden uitgevoerd.

Veranderende aanpak
De omvang, complexiteit en integrale aard van het ontwikkelen van het omgevingsplan, maakt dat er gedurende het traject nieuwe inzichten kunnen ontstaan. Deze inzichten kunnen invloed hebben op het proces wat in dit transitieplan is beschreven.

Daarnaast vindt het ontwikkelen van het omgevingsplan niet plaats in een vacuüm. De hoeveelheid maatschappelijke ontwikkelingen en de dynamiek hierbinnen, maakt dat de visie op de leefomgeving (omgevingsvisie) t.z.t. moet worden geactualiseerd. Daarnaast worden er gebiedsvisies ontwikkeld en worden de 'programma's' 'Wonen' en 'Duurzaamheid' verder uitgerold. Het ontwikkelen van versimpelde integrale regelgeving (het omgevingsplan) moet hier dan ook procesmatig en inhoudelijk op worden afgestemd. Als er een gebiedsvisie/dorpsvisie specifiek voor een kern wordt gemaakt, is het niet handig tegelijkertijd de regels van die kern op basis van het huidig beleid opnieuw te bekijken. In dat geval kunnen we beter wachten tot de dorpsvisie gereed is. Parallelle beleidsontwikkelingen blijven mogelijk in goede afstemming met de actualisatie van het omgevingsplan.

Ook dit is een factor die dynamiek in de aanpak (het transitieplan) veroorzaakt. Er kunnen nieuwe situaties ontstaan waar we ons als organisatie toe zullen moeten verhouden. We beschouwen dit dan ook als een gegeven. Dit maakt dat dit transitieplan een dynamisch document is.

Uitgangspunt 1:
Het transitieplan is in de basis een dynamisch plan en kan door afdeling Grondgebied worden aangepast op basis van nieuwe inzichten.

Uitgangspunten

Het transitieplan is gebaseerd op een aantal uitgangspunten die met behulp van blauw omkaderde tekstvakken in dit plan worden geaccentueerd. Deze uitgangspunten vloeien voort uit eerder gemaakte (bestuurlijke) keuzes en (on)mogelijkheden voor de uitvoering. Deze uitgangspunten zijn aanvullend ten opzichte van de uitgangspunten die in de Omgevingswet zelf staan. Zo hoeft het uitgangspunt van ‘minder regels waar dat kan’ hierin niet nogmaals expliciet te worden opgenomen. De uitgangspunten, die essentieel zijn voor het sturen en vormgeven van ons transitieproces en ons helpen onze doelen op een efficiënte en effectieve manier te bereiken, zijn hieronder opgesomd en worden verderop in het document toegelicht. Het eerste uitgangspunt is inmiddels toegelicht.

1. Het transitieplan is in de basis een dynamisch plan en kan door afdeling Grondgebied worden aangepast op basis van nieuwe inzichten;

2. Om projecten mogelijk te maken in de overgangsperiode, hebben we de mogelijkheid om ons omgevingsplan te wijzigen of hiervan af te wijken door gebruik te maken van Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM-IMRO) of een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA);

3. Waar mogelijk is het omgevingsplan onderscheidend, mede vastgesteld met inwoners, ondernemers en organisaties. Dit houdt in: een gebiedsgerichte aanpak, één aanspreekpunt en samenwerkingsgerichtheid. Dit ambitieniveau is al deels gehaald. We accepteren echter dat dit ambitieniveau niet direct op alle onderdelen haalbaar is;

4. Het omgevingsplan wordt gebiedsgericht opgebouwd. De volgende deelgebieden worden achtereenvolgend uitgewerkt: Woongebieden, Gemengde gebieden en werkgebieden, Buitengebied en Biesbosch;

5. Het casco omgevingsplan en de geïntegreerde staalkaart van de VNG, vormen de hoofdstructuur voor het nieuwe omgevingsplan van de gemeente Drimmelen, met de flexibiliteit om aan te passen en verder uit te werken naar de specifieke behoeften binnen de gemeente Drimmelen;

6. Per fase van het omgevingsplan doorlopen we een nader te bepalen participatietraject. Dit traject sluit aan op het participatiebeleid van de gemeente en geeft uitvoering aan onze externe focus;

7. In principe beschikken we over voldoende middelen om het maken van het omgevingsplan uit te voeren. De raad hoeft vooralsnog niet te worden verzocht middelen vrij te maken voor het opstellen van het omgevingsplan;

8. Het voornemen is om de totstandkoming van het omgevingsplan van gemeente Drimmelen uit te voeren volgens de benoemde fases: raamwerk en prototype, woongebieden, gemengde gebieden en werkgebieden, buitengebied, en Biesbosch;

9. Voor de uitwerking van het omgevingsplan wordt per fase een projectteam geformeerd. De projectorganisatie wordt ingericht conform de leidraad projectmatig werken van gemeente Drimmelen;

10. Het voornemen is om eind 2029 het omgevingsplan voor het laatste deelgebied, te weten de Biesbosch, door de gemeenteraad te laten vaststellen. Hiermee ligt er in 2030 één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente.

Leeswijzer

Het eerste gedeelte van het transitieplan maakt de context inzichtelijk waarbinnen de totstandkoming van het omgevingsplan kan worden uitgevoerd. In het tweede gedeelte, het projectplan, wordt beschreven op wat voor manier het omgevingsplan feitelijk tot stand kan komen.

Context

In de inhoudelijke introductie wordt het omgevingsplan als kerninstrument toegelicht en wordt de relatie met andere kerninstrumenten inzichtelijk gemaakt. Vervolgens wordt aangegeven hoe de overgangsperiode wordt vormgegeven. Nadat het ambitieniveau voor het omgevingsplan is verduidelijkt, wordt aangegeven waar inhoudelijk bestuurlijke afwegingsruimte in zit. Hierna wordt de opbouw en hoofstructuur van het omgevingsplan inzichtelijk gemaakt. Dit hoofdonderdeel wordt beëindigd door te verduidelijken op wat voor manier uitvoering wordt gegeven aan de externe focus.

Projectplan

Aangezien het maken van het omgevingsplan een beginpunt en een eindpunt heeft, kan het maken ervan projectmatig worden aangevlogen. Dit resulteert erin dat de ‘leidraad projectmatig werken’ van de gemeente Drimmelen kan worden toegepast. Na een korte toelichting over de totstandkoming worden achtereenvolgens de kosten en capaciteit, planning, de risico’s, de organisatie en rolverdeling en de verantwoordelijkheden. In plaats van alle stappen vanaf het begin vast te leggen, kiezen we voor een benadering waarbij we werken met een globale planning en een ruwe schatting van benodigde capaciteit en middelen. Dit stelt ons in staat flexibel te blijven en ons aan te passen aan veranderende omstandigheden en inzichten. Na afronding van elke fase evalueren we de resultaten en stellen we een projectplan op voor de volgende fase, met meer specifieke details over de in te zetten capaciteit en middelen.

CONTEXT

Inhoudelijke introductie

De Omgevingswet
Het Rijk vindt dat de voormalige wet- en regelgeving niet past bij de manier waarop we in een dichtbevolkt land als Nederland om willen gaan met onze leefomgeving. Het is te versnipperd, te complex, doet weinig recht aan lokale verschillen en sluit niet aan bij (duurzame) ontwikkelingen. Bovendien is het eerder gericht op bescherming en behoud dan op ontwikkeling en vernieuwing en is het vrijwel niet mogelijk om maatwerk tot stand te brengen omdat het stelsel sterk gestandaardiseerd is.

In de nieuwe Omgevingswet worden regels over o.a. water, ruimte, bouwen, erfgoed, milieu en natuur gebundeld en vereenvoudigd. Hiermee wordt door één bril gekeken naar alle verschillende aspecten. Ook worden er nieuwe aspecten aan toegevoegd: veiligheid en gezondheid. Het begrip ruimtelijke ordening, zoals we dat kennen uit de Wet ruimtelijke ordening, voldoet daarmee niet meer en in de Omgevingswet wordt dan ook gesproken over de “fysieke leefomgeving”. De Omgevingswet heeft als doel het bereiken en in stand houden van een veilige, gezonde en goede fysieke leefomgeving. Dit alles moet in de juiste balans zijn. Om balans te bereiken is meer lokale afwegingsruimte nodig. Minder regels en meer ruimte voor initiatieven.

De Fysieke leefomgeving
De fysieke leefomgeving is één van de kernbegrippen van de Omgevingswet. Het beschermen, doelmatig benutten en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving moet in balans zijn met het bereiken en in standhouden van een gezonde en veilige leefomgeving. Deze balans wordt praktisch uitgewerkt volgens de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (zie art. 4.2, lid 1, Omgevingswet).

De wet heeft dan ook betrekking op alles wat de fysieke leefomgeving beslaat. Er is geen afgebakend begrip. Door een *niet limitatieve* opsomming wordt er wel een duidelijke richting gegeven wat hieronder wordt verstaan:

Gebouwen:	bouwwerken, installaties, volkshuisvesting (woningen), bedrijven, economie, voorzieningen etc.;
Bereikbaarheid:	verkeer (hulpdiensten), vervoer, mobiliteit, parkeren;
Waterhuishouding:	watersystemen, waterkwaliteit, waterkwantiteit (retentievoorzieningen) etc.;
Natuur:	landschap, flora & fauna, bomen, biodiversiteit etc.;
Milieu/gezondheid:	geestelijk/lichamelijk, milieu (luchtkwaliteit, geur, akoestiek, straling, bodem etc.);
Leefbaarheid:	inclusie, archeologie, cultuurhistorie/erfgoed;
Veiligheid:	fysiek (o.a. brandveiligheid) en sociaal, externe veiligheid;
Duurzaamheid:	energietransitie (incl. infrastructuur), klimaatadaptatie, circulariteit.

Hierbij geldt uiteraard dat gebieden of gebouwen allerhande functies kunnen hebben zoals wonen, bedrijven, detailhandel, recreatie, sport, etc. Het omgevingsplan bevat regels van alle bovenstaande beleidsvelden, die integraal zijn afgewogen.

Relatie andere kerninstrumenten
Op 18 november 2021 is de omgevingsvisie door de raad vastgesteld. In de omgevingsvisie is verwoord wat de ontwikkelrichting voor de fysieke leefomgeving binnen gemeente Drimmelen is. De omgevingsvisie biedt hierin veel mogelijkheden. Dit sluit aan bij het principe van uitnodigingsplanologie, wat het basisgedachtegoed van de Omgevingswet is.

Aangezien in het omgevingsplan de concrete regels zijn verwoord, zullen bij het maken van het omgevingsplan specifiekere keuzes moeten worden gemaakt.

Naast de omgevingsvisie kennen we op dit moment in de gemeente twee programma's, die een relatie hebben met de fysieke leefomgeving. Dit zijn de programma's Wonen en Duurzaamheid. Deze twee programma's zorgen achtereenvolgens voor:

- Voldoende huisvesting voor alle doelgroepen verspreid over alle kernen, die voldoet aan hedendaagse kwaliteitseisen;
- Het realiseren van doelstellingen en ambities voor de 'Big Five' van duurzaamheid: energietransitie, duurzaam ondernemen & circulariteit, klimaatadaptatie, natuur & biodiversiteit en duurzame mobiliteit.

De omgevingsvisie en programma's beïnvloeden het beleid voor de fysieke leefomgeving en moeten vertaald worden naar juridische regels in het omgevingsplan.

Positionering kerninstrument omgevingsplan
Als één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet krijgt het omgevingsplan een prominente rol in het nieuwe stelsel. Net als de nu bekende bestemmingsplannen zorgt het omgevingsplan straks voor het juridisch borgen van de regels. Echter, omdat de regels betrekking hebben op de gehele fysieke leefomgeving is de reikwijdte breder.

Daarnaast kent elke gemeente straks slechts één omgevingsplan voor haar hele grondgebied. Gemeente Drimmelen heeft op dit moment acht 'grotere' bestemmingsplannen en enkele tientallen kleinere. De zes kernen, de Biesbosch en het buitengebied hebben ieder één overkoepelend vigerend bestemmingsplan.

Wijzigingen van het ruimtelijk beleid kunnen onder andere plaatsvinden naar aanleiding van woningbouwprojecten. Onder de voormalige wetgeving werd in dergelijke gevallen een nieuw bestemmingsplan bovenop het bestaande plan gelegd voor het gebied wat in ontwikkeling is. In de nieuwe situatie zullen de regels van deze plannen integraal moeten worden afgewogen en moeten worden 'samengevoegd' in het omgevingsplan. Als er wijzigingen van het beleid zouden plaatsvinden naar aanleiding van projecten, zijn dit wijzigingen binnen het omgevingsplan. In de nieuwe situatie wordt er dus geen nieuw plan 'bovenop' het oude plan gelegd.

Wat ook in het omgevingsplan moet landen is een groot gedeelte van de gemeentelijke verordeningen, rijks- en provinciale instructieregels evenals de bruidsschat. Dit laatste is het totaalpakket regels die van het rijk naar gemeenten komen. Door het invoeringsbesluit komen deze regels automatisch in het tijdelijke omgevingsplan. Het tijdelijke omgevingsplan wordt verduidelijkt in de paragraaf overgangsperiode. In het nieuwe omgevingsplan zal de bruidsschat wel moeten worden geïntegreerd.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2, lid 1, Omgevingswet)
Met het omgevingsplan moeten gemeenten komen tot een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL), door nadrukkelijk een balans te zoeken tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, rekening houdend met ruimtelijke harmonie, milieu, gezondheid, veiligheid, en duurzaamheid. Dit gaat verder dan het begrip 'goede ruimtelijke ordening' dat we nu kennen onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Dit toedelen kunnen we bereiken door:

- regels aan activiteiten te stellen voor (een gedeelte van) het grondgebied.
- functieaanduidingen met de toegelaten activiteiten (met regels) te koppelen aan locaties

Alle regels over activiteiten in het omgevingsplan moeten leiden tot deze evenwichtige toedeling. Hierbij moeten we rekening houden met alle betrokken belangen.

Overgangsperiode gebiedsontwikkeling

Waar lopen we tegenaan?
Nu de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking is getreden, worden alle vigerende bestemmingsplannen automatisch en van rechtswege samengevoegd tot een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijke omgevingsplan bevat dan het vigerende beleid fysieke leefomgeving. De bruidsschat maakt direct onderdeel uit van dit tijdelijke omgevingsplan. Inhoudelijk bevat dit tijdelijke omgevingsplan dus nog de 'oude' regels. Met de inwerkingtreding zijn er geen inhoudelijke beleidsmatige wijzigingen.

Op dit moment is dus het tijdelijke omgevingsplan van kracht en starten we met de uitwerking van het nieuwe omgevingsplan zoals dit rapport het beschrijft. Per fase wordt beoordeeld of er een Plan-MER noodzakelijk is.

Met de Omgevingswet kennen we dus het omgevingsplan en geen bestemmingsplannen meer. Als het ontwerp van een bestemmingsplan wat in ontwikkeling is, vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, kan de gemeenteraad dat bestemmingsplan na de inwerkingtreding nog definitief vaststellen. Het overgangsrecht regelt dit.

Hoe kunnen we dan doorgaan?
Als voor een gebiedsontwikkeling een wijziging van het ruimtelijk beleid nodig is, biedt de Omgevingswet in principe twee mogelijkheden: het wijzigen van het tijdelijke omgevingsplan of het afwijken van het omgevingsplan via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM)
Bij het wijzigingen van het tijdelijke deel van het omgevingsplan lopen we echter tegen een probleem aan. Deze wijziging moet onder de Omgevingswet digitaal gepubliceerd worden op het 'Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke Voorziening' (DSO-LV). Dit is de landelijke ICT-voorziening waarop het ruimtelijk beleid van de gemeente onder de Omgevingswet is te lezen. Dit vervangt www.ruimtelijkeplannen.nl. Op dit moment is het DSO nog niet volledig werkend, en we verwachten dat de functionaliteit richting 2025 zal verbeteren. Onze softwareleverancier adviseert onze gemeente daarom om vooralsnog te werken met de Tijdelijke Alternatieve Maatregel – IMRO (TAM-IMRO). Met deze tijdelijke alternatieve maatregel kunnen wijzigingen van het omgevingsplan worden uitgevoerd, zonder dat daar een goed werkend DSO-LV voor is vereist. De TAM-IMRO het tijdelijke alternatief van het DSO-LV en ziet dus alleen op het nog even gebruik mogen maken van de IMRO-codering en andere modellen die vóór 1 januari 2024 werden gebruikt voor de publicatie van bestemmingsplannen. Het zogenaamde TAM-Omgevingsplan is wel een echt en volwaardig omgevingsplan dat op basis van de Omgevingswet moet worden opgesteld. Ook voor dit plan moet dus worden voldaan aan de eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en moet uitvoering worden gegeven aan de instructieregels in o.a. het Besluit kwaliteit leefomgeving. Verder geldt voor de tijdelijke maatregel dat het met TAM-IMRO beschikbaar gestelde omgevingsplan in de overgangsfase tot 1 januari 2032 alsnog met de DSO-LV beschikbaar moet worden gesteld. Deze aanpak maakt het mogelijk om wijzigingen door te voeren zonder een volledig operationeel DSO-LV en fungeert als een overgangsoplossing totdat het nieuwe omgevingsplan is vastgesteld. TAM's beperken zich dus tot het plan-juridisch mogelijk maken van de wijziging van het beleid fysieke leefomgeving, maar gaan voorbij aan de integrale afweging die de Omgevingswet beoogt. Het werken in de geest van de Omgevingswet is hierin beperkt, maar deze manier van werken biedt wel voortgang in projecten. Alle plannen die op basis van de TAM worden vastgesteld verwerken we later in het nieuwe omgevingsplan.

Omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)
Een alternatief voor het wijzigen van het omgevingsplan is het toepassen van een BOPA, waarmee kan worden afgeweken van het geldende tijdelijke omgevingsplan. Deze methode vereist geen wijziging van de onderliggende bestemming tot het moment dat de BOPA uiteindelijk in het omgevingsplan wordt opgenomen.

Kruimelgevallen
Gezien de afschaffing van de kruimelgevallenregeling onder het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de nieuwe regeling voor een buitenplanse afwijking met een omgevingsvergunning (BOPA) onder de Omgevingswet, erkennen we de behoefte aan de ontwikkeling van nieuw beleid. Dit beleid zal de toepassing van de omgevingsvergunning voor een BOPA voor voorheen 'kruimelgevallen' specificeren, waardoor procedures voor kleinere ruimtelijke ontwikkelingen gestroomlijnd worden zonder dat initiatiefnemers 'een goede onderbouwing van de fysieke leefomgeving' hoeven te overleggen. Het vaststellen van dit beleid is essentieel om de overgang naar en de implementatie van de Omgevingswet binnen onze gemeente te faciliteren, waarbij de nadruk ligt op rechtszekerheid voor initiatiefnemers en consistentie in onze procedures.

Deze aanpak met TAM's en de strategische inzet van BOPA benadrukt onze inzet om te werken binnen de geest van de Omgevingswet, terwijl we tegelijkertijd voortgang in projecten mogelijk maken. Alle wijzigingen en afwijkingen die in deze overgangsperiode worden vastgesteld, worden uiteindelijk verwerkt in het nieuwe omgevingsplan, conform de ambities van de Omgevingswet.

<u>Hoelang blijven we met TAM werken?</u>
Vooralsnog lijkt het erop dat we maar tot één jaar na de inwerkingtreding, 1 januari 2025, met Tijdelijke alternatieve maatregelen mogen werken. Aangezien de Omgevingswet een groot nieuw wettelijk stelsel is, waar veel jurisprudentie op wordt verwacht, is het zeer aannemelijk dat de wetgever gedurende een langere periode de mogelijkheid blijft bieden om met TAM's te werken. Dit transitieplan gaat van deze aanname uit.

In dit project starten we met het verder uitwerken van het raamwerk van ons nieuwe omgevingsplan. Tegelijkertijd vigeert dus het tijdelijke omgevingsplan. Als dit raamwerk ver staat, starten we met de uitwerking van het nieuwe omgevingsplan voor het eerste deelgebied: de woongebieden. **Zodra het nieuwe omgevingsplan voor dit eerste deelgebied is vastgesteld, conform planning in 2026, vervalt de noodzaak om met de TAM-IMRO te werken.** Het DSO-LV is dan stabiel en het nieuwe omgevingsplan kan met de werkingsgebieden van nieuwe ruimtelijke projecten worden uitgebreid. Zo breidt het omgevingsplan zich stapsgewijs verder uit.

Uitgangspunt 2:
Om projecten mogelijk te maken in de overgangsperiode, hebben we de mogelijkheid om ons omgevingsplan te wijzigen of hiervan af te wijken door gebruik te maken van Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM-IMRO) of een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Ambitieniveau omgevingsplan
Een van de eerste bestuurlijke besluiten die zijn genomen rondom de implementatie van de Omgevingswet, was het vaststellen van het ambitieniveau. Er zijn vier ambitieniveaus te onderscheiden:

Consoliderend:
Aanpassen met een interne focus waarbij de voormalige situatie het uitgangspunt is. De wet wordt gebruikt om de noodzakelijke wetswijzigingen door te voeren.

Calculerend:
De gemeente komt alleen in beweging waar de Omgevingswet aanwijsbaar voordeel oplevert en waar verandering wordt nagestreefd. Hierbij gaan we uit van een impactanalyse.

Onderscheidend:
De gemeente gebruikt de wet lokaal om op onderdelen het verschil te maken. Dit doen we met de betrokkenen, door gebiedsgericht te werken, minder regels te hanteren waar mogelijk, goed beleid te behouden, samen te werken, en actieve participatie te bevorderen.

Vernieuwend:
In de forse vernieuwing is samenwerking het uitgangspunt.

De raad heeft aangegeven het *onderscheidende* ambitieniveau na te streven. Dit houdt in dat we ons aanpassen aan de nieuwe situatie en waar nodig beleid gaan actualiseren. Gebiedsgericht werken reflecteert het onderscheidende ambitieniveau, gericht op minder regels, effectief beleid behouden, en focus op samenwerking en participatie. Het houdt tevens in dat we de samenleving opzoeken. Er moet hierbij worden opgemerkt dat er bij het vaststellen van dit ambitieniveau nog veel onzekerheden waren, omdat de gevolgen van de wet destijds vrij abstract waren. Bij het opstellen van de omgevingsvisie is het gewenste ambitieniveau voor een groot deel al behaald.

Bij het opstellen van het nieuwe omgevingsplan moet het ambitieniveau altijd in het achterhoofd worden gehouden. Maar het omgevingsplan is de plek waar het ambitieniveau concreet tot uiting moet komen in regelgeving, en dus direct gevolgen heeft voor inwoners, bedrijven, bestuurders en de ambtelijke organisatie. Het transitieplan is het leidende document in de opmaat naar het op te stellen omgevingsplan, maar geeft nog geen antwoord op alle keuzes die moeten worden gemaakt. Doordat we het omgevingsplan gebiedsgericht opbouwen en de gebieden gefaseerd aanpakken, creëren we voor onszelf de mogelijkheid om per fase en per deelgebied te bekijken of het ambitieniveau haalbaar is en wat de gevolgen zijn. Met name door te leren van eerdere fases.

Bij het opstellen bekijken we of het ambitieniveau gelijk gehaald kan worden. Een beleidsneutraal nieuw omgevingsplan is vanwege de snelheid en de beperkte complexiteit een mogelijkheid. Hiermee is het mogelijk om sneller en eenvoudiger aan onze wettelijke taak te voldoen. Dit sluit echter in geen geval aan op het onderscheidende ambitieniveau en de doelstelling van de wet. Toch is het voorstelbaar dat wij vanwege de complexiteit van de nieuwe wet en capaciteit van de ambtelijke organisatie bij het opstellen niet op alle aspecten in het omgevingsplan volledig het gekozen ambitieniveau kunnen na streven. We werken stapsgewijs naar het gestelde ambitieniveau toe. Het omgevingsplan is immers een levendig document dat, wanneer het noodzakelijk is, bijgesteld kan worden.

Uitgangspunt 3:
Waar mogelijk is het omgevingsplan onderscheidend, mede vastgesteld met inwoners, ondernemers en organisaties. Dit houdt in: een gebiedsgerichte aanpak, één aanspreekpunt en samenwerkingsgerichtheid. Dit ambitieniveau is al deels gehaald. We accepteren echter dat dit ambitieniveau niet direct op alle onderdelen haalbaar is.

Inhoudelijk bestuurlijke afwegingsruimte
Bestuurlijke afwegingsruimte is de beleidsruimte die overheden hebben om autonoom eigen afwegingen te maken over activiteiten in de fysieke leefomgeving. In algemene zin geldt hiervoor dat de gemeente het algemeen belang dient en staat voor rechtsbescherming van eenieder. Dit is het uitgangspunt bij keuzes die worden gemaakt in de samenhang van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving. Deze bestuurlijke afwegingsruimte zit op vier verschillende manieren in het omgevingsplan.

Instructieregels
Hogere overheden kunnen instructieregels opleggen die wij als gemeente moeten laten landen in ons omgevingsplan. Vaak zit hier enige ruimte voor uitwerking op lokaal niveau in. De instructieregels worden door het Rijk opgelegd via het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en door de provincie in hun omgevingsverordening. In het Bkl staan instructieregels waar wij als gemeente rekening mee moeten houden bij het opstellen van een Omgevingsplan. Voorbeelden zijn het waarborgen van veiligheid en beschermen van waterbelangen.

> *Voorbeeld: Een voorbeeld van een instructieregel is dat provincie Noord-Brabant vereist dat een gemeentelijk bestemmingsplan welke een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt in landelijk gebied moet bepalen dat die ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat met een fysieke verbetering van de landschappelijke kwaliteit van dat gebied of de omgeving.*

Omgevingswaarden
Dit zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving als beleidsdoel vastleggen. Omgevingswaarden zijn alleen bindend voor de overheid zelf. Het zijn dus normen en verplichtingen die we met name onszelf opleggen, om tot uitvoering van ons gewenste beleid te komen.

> *Voorbeeld: Een voorbeeld van een omgevingswaarde is dat provincie Noord-Brabant vereist dat, met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht, binnen stedelijk gebied een maximale overstromingskans van eenmaal per honderd jaar mag ontstaan.*

Bruidsschat
Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet regelt het Rijk een aantal activiteiten en onderwerpen niet meer. Hiervoor kan de gemeente zelf regels stellen in het omgevingsplan en dus meer maatwerk leveren. Om te voorkomen dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet de rijksregels die nu gelden en straks in het omgevingsplan kunnen landen ineens niet meer van kracht zijn, heeft het rijk de bruidsschat geïntroduceerd. In de bruidsschat zijn deze regels opgenomen en deze maakt straks onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan.

> *Voorbeeld: Een voorbeeld van een bruidsschatregel is dat, met het oog op het voorkomen en beperken van trillingshinder, tussen 07.00 uur en 23.00 uur een maximale A1 trillingssterkte van 0,1 Vmax in trillinggevoelige ruimte (woningen) mag ontstaan.*

Maatwerkregels

Een maatwerkregel is een lokale uitwerking van een algemene regel van het Rijk of de provincie. Alleen wanneer gemeenten de bevoegdheid hebben gekregen van een hoger bestuursorgaan, kunnen gemeenten maatwerkregels stellen. Met de maatwerkregels kunnen we de regels van hogere bestuursorganen toespitsen op de lokale situatie.

> *Voorbeeld: een voorbeeld van een maatwerkregel is dat, als het gaat om graven in de bodem, in aanvulling op artikel 4.1221 van het Besluit activiteiten leefomgeving, ook in ieder geval een verkennend bodemonderzoek volgens NEN 5740 en de eventueel daaruit volgende onderzoeken moeten worden verricht.*

Uit het projectplan volgt welke stappen worden gezet. Binnen de voorziene gebiedsgerichte uitwerking kunnen inhoudelijke keuzes worden gemaakt ten aanzien van de bestuurlijke afwegingsruimte.

Opbouw omgevingsplan
Het Omgevingsplan kan op verschillende manieren worden opgebouwd. Aan al deze manieren kleven voor- en nadelen.

Optie 1: Gemeentelijk grondgebied-dekkend omgevingsplan
Juridisch en technisch gezien is het mogelijk om in één keer een omgevingsplan te maken voor de gehele gemeente en die ook in één keer door de raad vast te laten stellen. Deze methode geeft de beste mogelijkheid om tot een integrale werkwijze te komen en biedt de beste mogelijkheid om te komen tot uniformiteit in de systematiek en regels van het plan. De omvang en complexiteit van het omgevingsplan maakt dat deze methode in de praktijk bijna onwerkbaar is. De taak die op ons afkomt is omvangrijker dan de actualisatie van alle bestemmingsplannen bij de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Ook daar heeft de organisatie enkele jaren over gedaan. Deze manier van opbouwen van het omgevingsplan wordt vanuit de organisatie dan ook niet gezien als een realistische optie.

Optie 2: Themagewijze opbouw
De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om het omgevingsplan gefaseerd op te bouwen. Welke fases daarvoor worden gekozen en hoe de fases worden afgebakend is een keuze. Een mogelijkheid is om te kiezen voor een opbouw per thema. Bijvoorbeeld een samenvoeging van Groen, water, klimaat en recreatie en toerisme. Het voordeel hiervan is dat de thema's kunnen aanhaken op bestaande beleidsthema's en de bestaande beleidscyclus. Zo is het makkelijker in het plan in te springen op trends en ontwikkelingen binnen die thema's.

Echter, de integrale werkwijze beperkt zich tot een samenvoeging van enkele beleidsthema's. Een omgevingsplan moet voorzien in een regeling voor alle toegestane functies en activiteiten. De afbakening van die beleidsthema's is vaak lastig omdat er overlap is en het niet duidelijk in welk thema bepaalde regels terug zouden moeten komen. De kans dat er hierdoor een aantal jaren een heel onoverzichtelijk pallet aan regels naast elkaar gehanteerd moet worden is vrij groot. De voordelen lijken in dit geval dan ook niet op te wegen tegen nadelen. Daarom wordt ook deze methode ambtelijk niet voorgestaan.

Optie 3: Gebiedsgewijze opbouw
Gefaseerd opbouwen van je omgevingsplan kan ook per gebied. Door te kiezen voor gebieden met een ruimtelijke samenhang is het mogelijk om voor zo'n gebied een set integrale regels te maken. De samenhang en uniformiteit bewaken van de regels tussen de gebieden is de grootste uitdaging wanneer voor deze methode wordt gekozen.

Omdat het opbouwen hiermee in afgebakende stukken opgeknipt kan worden is te verwachten dat de hoeveelheid werk hiermee voor de organisatie behapbaar wordt. Ook voor de gemeenteraad levert een gebiedsgerichte opbouw meer overzicht.

Daarnaast, een gebiedsgerichte opbouw sluit aan op het onderscheidend ambitieniveau, sluit aan op het principe van dorpsgericht werken wat door de gemeente wordt nagestreefd en sluit aan op de manier van werken die bij de omgevingsvisie is toegepast. Als per deelgebied een gedeelte van het omgevingsplan wordt gemaakt is de participatie hieromtrent beter te organiseren. Gebiedsgericht opbouwen krijgt dan ook vanuit de organisatie de voorkeur.

In de ambtelijke werksessies is de gebiedsgerichte opbouw besproken. Om bekendheid en ervaring met de systematiek op te bouwen lijkt het evident om te starten met de gebieden zonder grote wijzigingen in het beleid, de woongebieden en de gebieden waarin het meest verandert in een latere fase op te nemen. De volgende opbouw wordt geadviseerd:

Fase 1: Alle woongebieden
Fase 2: Gemengde gebieden en werkgebieden
Fase 3: Buitengebied
Fase 4: Biesbosch

Een belangrijk voorbehoud kan hierbij worden gemaakt. Omdat het opstellen van een omgevingsplan voor iedereen nog pionieren is en omdat juridische afbakening op grond van jurisprudentie nog gevormd moet worden, moeten we niet de illusie hebben dat we het de eerste keer perfect uitvoeren. Wanneer een deelgebied aan de raad wordt voorgelegd voor vaststelling, is het mogelijk dat we bij dat besluit gelijk voorstellen om wijzigingen of aanvullingen door te voeren in eerder vastgestelde delen vanwege nieuwe inzichten.

Uitgangspunt 4:
Het omgevingsplan wordt gebiedsgericht opgebouwd. De volgende deelgebieden worden achtereenvolgend uitgewerkt: Woongebieden, Gemengde gebieden en werkgebieden, Buitengebied en Biesbosch.

Hoofdstructuur omgevingsplan
Alle gemeenten in Nederland worstelen sinds de komst van de Omgevingswet met de vraag hoe het omgevingsplan er uit komt te zien. Wat staat er in? Hoe omschrijf je dat, welke keuzes maak je?

Vanuit de VNG zijn er veel handvaten aangereikt, zodat niet elke gemeente zelf het wiel hoeft uit te vinden. Waar de Wet ruimtelijke ordening nog de doelstelling had om tot standaardisering van bestemmingsplannen te komen en dit doel ook nog eens wettelijk was verankerd, heeft de Omgevingswet die intentie niet. Toch zijn herkenbaarheid en structuur belangrijke onderdelen voor een omgevingsplan. Zo blijven onderdelen makkelijk te vinden.

Casco omgevingsplan
Vanuit de VNG is een casco voor het omgevingsplan aangereikt. Dit casco biedt de eerste structuur, en dus herkenbaarheid. Het casco heeft betrekking op het regeldeel van het plan. De VNG heeft als doel voor ogen gehad om gemeenten te ondersteunen bij het maken van een omgevingsplan en de opgave hiertoe zichtbaarder, hanteerbaarder en vooral doenbaar te maken. Gemeente Drimmelen beoogt zoveel mogelijk aan te sluiten bij het Casco dat door de VNG is aangedragen. Het casco is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen zoals begrippen;
Hoofdstuk 2: Doelen van het plan. Welke omgevingswaarden streven we na;
Hoofdstuk 3: De programma's Wonen en duurzaamheid worden hierin opgenomen;
Hoofdstuk 4: Toepassingsbereik regels (domein waarop regels van toepassing zijn);
Hoofdstuk 5: Beschrijving activiteiten. Hierin staan de concrete regels;
Hoofdstuk 6: Hoe regelen we het beheer en onderhoud
Hoofdstuk 7: Wat zijn de financiële bepalingen zoals kostenverhaal en nadeelcompensatie;
Hoofdstuk 8: Welke procedureregels gelden er? O.a. participatie & draagvlak;
Hoofdstuk 9: Hoe regelen we hier handhaving bij. Wat zijn strafbepalingen;
Hoofdstuk 10: Hoe monitoren we of omgevingswaarden worden gehaald;
Hoofdstuk 11: Welke regels gelden er omtrent overgangsrecht;
Hoofdstuk 12: Welke slotbepalingen zijn er van toepassing.

Hoofdstuk 4 en 5 zijn hierin de belangrijkste hoofdstukken. Hierin staan de concrete regels voor de fysieke leefomgeving. Bij de verdere uitwerking worden de geïntegreerde staalkaarten van de VNG als naslagwerk gebruikt.

Geïntegreerde staalkaart
In een later stadium heeft de VNG op basis van het casco omgevingsplan staalkaarten ontwikkeld die vervolgens in een geïntegreerde staalkaart zijn samengenomen. Deze staalkaarten bieden een diepgaander inzicht bij het maken van het raamwerk van het omgevingsplan. Zo zijn er over verschillende onderwerpen (thema's en deelgebieden) ook voorbeeldregels in beschreven. Gemeente Drimmelen gebruikt de geïntegreerde staalkaarten als basis om het raamwerk van het omgevingsplan op te stellen, met de flexibiliteit om dit af te stemmen op de behoeften binnen de gemeente.

Uitgangspunt 5:
Het casco omgevingsplan en de geïntegreerde staalkaart van de VNG, vormen de hoofdstructuur voor het nieuwe omgevingsplan van de gemeente Drimmelen, met de flexibiliteit om aan te passen en verder uit te werken naar de specifieke behoeften binnen de gemeente Drimmelen

De externe focus
Het onderscheidend ambitieniveau manifesteert zichzelf in een externe focus. Dit houdt in dat communicatie en dus ook participatie stevig in het omgevingsplan vertegenwoordigd moet zijn. Het is hierbij belangrijk te onderkennen dat het participatietraject om te komen tot een omgevingsvisie niet hetzelfde is als het participatietraject om te komen tot een omgevingsplan.

In de Omgevingsvisie staan ambities voor de ontwikkelrichting van de fysieke leefomgeving. In dit traject kwam de externe focus erg tot uiting, aangezien er veel informatie bij onze inwoners en bedrijven is opgehaald. In het omgevingsplan staan concrete regels voor de fysieke leefomgeving. Hoewel de omgevingsvisie de basis voor deze regels is, zal participatie niet zo uitgebreid vormgegeven worden als bij de omgevingsvisie het geval was. De externe focus zal zich binnen de ontwikkeling van het omgevingsplan gaan uiten langs twee lijnen:

1. De gemeente is bezig met een gemeentebreed participatiebeleid. Dit participatiebeleid gaat resulteren in een toolkit die in trajecten gebruikt kan worden om het participatietraject vorm te geven. Aan de hand van dit participatiebeleid stelt het college in 2025 het participatieplan vast, essentieel voor elke fase van het omgevingsplan. Voor elke nieuwe fase wordt een (aangepast) participatieplan door het college vastgesteld, gevolgd door een informatiesessie met de raad over de uitvoering en resultaten, gerelateerd aan de fysieke leefomgeving. Dit verzekert dat de raad, die het omgevingsplan vaststelt, volledig is geïnformeerd. Dit zal in hoofdstuk 8 van het Omgevingsplan voor dat desbetreffende deelgebied worden verwoord.

2. Voor het vaststellen (of wijzigen) van een omgevingsplan geldt de openbare voorbereidingsprocedure volgens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. (Awb). Hiermee wijkt de procedure nauwelijks af van wat we gewend zijn bij een bestemmingsplan. De procedure kent 3 stappen:
    a. Bekendmaking aan het begin: de gemeente maakt bekend dat ze het omgevingsplan gaat wijzigen en – zo zich dat voordoet – dat ze een milieueffectrapport (MER) opstelt.
    b. Terinzagelegging: de gemeente geeft kennis van het ontwerp-omgevingsplan en legt het ter inzage (6 weken). Eenieder kan in die periode op het ontwerp zienswijzen inbrengen.
    c. Vaststelling: De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. Daarna ontstaat de mogelijkheid voor beroep bij RvS.

Los van de procedurestappen die we onder de Awb met het vaststellen van een Omgevingsplan sowieso zouden moeten doorlopen, verwachten wij dat we met een participatietraject per fase optimaal uitvoering kunnen geven aan de externe focus die we ambiëren.

Uitgangspunt 6:
Per fase van het omgevingsplan doorlopen we een nader te bepalen participatietraject. Dit traject sluit aan op het participatiebeleid van de gemeente en geeft uitvoering aan onze externe focus.

PROJECTPLAN

Totstandkoming
De invoering van de Omgevingswet is de grootste wetswijziging sinds de laatste aanpassing van de Grondwet. Deze nieuwe Omgevingswet bundelt 26 wetten uit de fysieke leefomgeving tot één wet. Het doel hiervan is om regels omtrent ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen. Deze regels komen samen in het kerninstrument Omgevingsplan. Het maken van het Omgevingsplan is een complexe en omvangrijke opgave. Vanuit de Ministeries en de VNG wordt dan ook geadviseerd de aanpak voor het maken van het nieuwe Omgevingsplan zorgvuldig vorm te geven. Dit transitieplan beschrijft die aanpak voor gemeente Drimmelen.

Bij het maken van dit transitieplan is versterking gevraagd van Antea. Zij hebben met name de stappen beschreven, hier een planning aan gekoppeld en hier capaciteit bij geadviseerd. Deze stappen hebben wij bedrijfsmatig vertaald. Het transitieplan is verder tot stand gekomen in samenwerking met de ketenpartners waarmee wij onder de Omgevingswet beleidsmatig het meest nauw verwachten te gaan samenwerken. Dit zijn:

- Provincie Noord-Brabant;
- Waterschap Brabantse Delta;
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant;
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant;
- GGD West-Brabant.

Voor de totstandkoming van het transitieplan hebben vier integrale werksessies plaatsgevonden. Hierin zijn achtereenvolgens de volgende vragen besproken:

1. Minimale actielijst:
   Welke acties zijn nog voor de inwerkingtreding nodig om het Omgevingsplan te kunnen wijzigen en te kunnen werken met het tijdelijke Omgevingsplan?

2. Vastleggen hoofdstructuur:
   Hoe moet het stappenplan worden opgebouwd. Wat zijn de opgaven? Hoe verhouden de opgaven zich tot elkaar en wat zijn de labels?

3. Juridische en technische uitgangspunten:
   Wat wordt de regelsystematiek en het detailniveau? Waar zou vergunningplicht moeten gelden, welke type regels zijn er en hoe leggen we normering vast?

4. Verdiepingsslag:
   Welke fasering en tijdspad leggen we hierbij vast? Hoe gaan we om met het politiek bestuurlijk traject? Waar zit de afstemming met ketenpartners en hoe zit het met participatie?

Nadat de werksessies hebben plaatsgevonden is het transitieplan in ‘petit-comité’ verder uitgewerkt. Vervolgens is de overlap met andere deelprojecten inzichtelijk gemaakt en is het transitieplan bedrijfsmatig door vertaald. Er is voor gekozen de projectmatige aanpak die op de volgende pagina’s is uitgewerkt.

Kosten, capaciteit en planning

Het opstellen van één volwaardig omgevingsplan voor de hele gemeente is complex. Het is niet te vergelijken met het opstellen van bijvoorbeeld een bestemmingsplan of een ander ruimtelijk plan onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening of de Crisis- en herstelwet. De complexiteit zit vooral in het volgende:

- Bij een omgevingsplan moeten we kijken naar alle regels en beleid voor de fysieke leefomgeving die een veel breder bereik heeft dan de ruimte die onder de oude wetgeving moest worden geregeld. Onder de fysieke leefomgeving vallen namelijk ook gezondheid, milieu, veiligheid en duurzaamheid.
- Bij een omgevingsplan gaat het niet om het bestemmen van het hele grondgebied maar om het regelen van activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.
- De regeling van die activiteiten moet voldoen aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, een criterium dat in de plaats is gekomen van een goede ruimtelijke ordening onder de oude wetgeving.
- De betrokkenheid van de fysieke leefomgeving bij de voorbereiding van het omgevingsplan zal intensiever en uitgebreider moeten zijn: dit moet tot uitdrukking komen in het gemeentelijke participatiebeleid. Participatie is verplicht en onder de Omgevingswet van essentieel belang. Voor de concrete invulling van participatie moeten we een participatieplan maken waarin tot uitdrukking moet komen op welke wijze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van het volwaardige omgevingsplan worden betrokken.
- Voor de voorbereiding van het eerste, gemeentelijk grondgebied dekkende omgevingsplan moet het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden vervangen. Dit tijdelijk deel is per 1 januari 2024 van rechtswege van kracht geworden en bestaat (nog) uit de ruimtelijke plannen op basis van de oude wetgeving, voormalige regels van het Rijk in de vorm van de zogenaamde bruidsschat en nog enkele andere regels en besluiten. Voor de zogeheten wijziging van het tijdelijk deel van het omgevingsplan moeten we alle regels uit de ruimtelijke plannen tegen het licht houden: gaan we deze overnemen, schrappen of aanpassen?
  Dit geldt ook voor de regels in de bruidsschat en bovendien moeten deze voldoen aan de instructieregels voor omgevingsplannen van vooral het Rijk die zijn neergelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- De regels over de fysieke leefomgeving die in onze verordeningen zijn opgenomen (voor een deel maken die deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan) moeten ook een plaats krijgen in het omgevingsplan; die moeten we ook tegen het licht houden: gaan we deze overnemen, schrappen of aanpassen.
- Bij het opstellen van de regels moeten we kijken naar het effect van die regel op het totale grondgebied.
- We moeten beslissen of we werken met open of gesloten normen hetgeen ook per gebied anders kan zijn.
- We moeten beslissen of we werken met een ander toestemmingsregime: vergunningplichtige activiteiten, bijvoorbeeld, kunnen ook meldingsplichtige activiteiten worden of activiteiten die rechtstreeks, onder voorwaarden, zijn toegelaten;
- Omdat de gemeente voor het omgevingsplan nu zelf mag beslissen welke activiteiten (gebruik en bouwen) in planologische zin vergunningsvrij moeten zijn, moet de lijst van vergunningsvrije gevallen in de bruidsschat tegen het licht worden gehouden. Ook dit kan per gebied verschillen.
- De milieubelastende activiteiten die de gemeente met de bruidsschat heeft gekregen moeten we vertalen naar ons omgevingsplan. Met een aantal milieuregels mogen we binnen bepaalde marges de norm soepeler maken of juist strenger. Dit kan ook afhankelijk zijn van het gebied. Daarnaast is het ook belangrijk om waar het kan te werken met zo uniform mogelijke regels binnen de regio/provincie.
- De raad moeten we intensief betrekken omdat zij uiteindelijk de keuzes moeten maken (over onder andere open/gesloten normen, vergunningplicht/vergunningsvrij).

- We moeten een milieueffectrapport (plan-MER) maken (of meerdere) als het omgevingsplan kaderstellend is voor ontwikkelingen en/of in het kader van de bescherming van Natura 2000-gebieden een passende beoordeling moet worden gemaakt.
- We moeten regels begrijpelijk en bruikbaar maken; voor o.a. de vergunningcheck in het Omgevingsloket moeten we vragenbomen (zogenaamde toepasbare regels) ontwikkelen.
- We moeten ervoor zorgen dat het omgevingsplan ontsloten wordt via het DSO.
- Geo-informatie heeft in omgevingsplannen een complexere, veelzijdigere en dynamischere functie en heeft een grotere gelaagdheid.

Kortom, een ingewikkelde operatie. Daarnaast is het kerninstrument omgevingsplan in ontwikkeling. Alle gemeenten zijn hier net mee gestart of gaan binnenkort starten. Daarbij doen we nieuwe inzichten op, die kunnen leiden tot een wijziging van onze aanpak om te komen tot het nieuwe omgevingsplan.

Daarom kiezen we voor een flexibele benadering in onze aanpak. Dit betekent dat we:
1. het omgevingsplan gefaseerd gaan opstellen;
2. we iedere fase evalueren en de resultaten hiervan meenemen in het projectplan voor de volgende fase;
3. we per fase een projectplan maken waarin we doel, resultaat, stappen, planning, kosten en dergelijke voor die fase inzichtelijk maken.

Gefaseerde aanpak en planning
De fases (gebiedsgericht) zijn als volgt:
1. Raamwerk voor het omgevingsplan waaronder een basisplan (prototype) waarin de nieuwe regels voor het omgevingsplan reeds zijn voorgesorteerd en overeenkomstig de instructieregels van Rijk en provincie zijn gemaakt: 2024 met doorloop in 2025;
2. Woongebieden: 2025 t/m 2026;
3. Gemengde gebieden en werkgebieden: 2026 t/m 2027;
4. Buitengebied: 2026 t/m 2028;
5. Biesbosch: 2029;
6. Nazorg, borging etcetera: 2030.

Uiteindelijk leidt dit tot één volwaardig omgevingsplan voor ons hele grondgebied.

De redenen voor deze gefaseerde aanpak zijn:
- Meteen één omgevingsplan maken voor het hele grondgebied van de gemeente Drimmelen is te complex. Nieuwe ontwikkelingen kun je niet goed meenemen en de kans op het maken van fouten (die je weer moet herstellen) is te groot.
- We kunnen beter sturen en bijsturen waar nodig. Ook kunnen we nieuwe ontwikkelingen meenemen.
- We doen geleidelijk kennis op over het maken van een omgevingsplan. Daarom starten we met de woongebieden omdat we verwachten dat daar niet veel voor verandert.

Op basis van onze inschatting nu hebben we per 1 januari 2030 één volwaardig omgevingsplan voor de gemeente Drimmelen. Doordat we per fase een projectplan opstellen, weten we ook tijdig of dit haalbaar is of niet en of we daarin kunnen bijsturen of niet.

Het duurt dus nog 6 jaar voordat het volwaardige omgevingsplan klaar is. Dit betekent niet dat nieuwe beleids- of gebiedsontwikkelingen aangehouden worden. Als een dergelijke ontwikkeling meteen meegenomen kan worden in het omgevingsplan, dan doen we dat. En anders nemen we dit later op in het omgevingsplan.

Capaciteit
Voor fase 1 ofwel voor 2024 (met doorloop in 2025) is er een projectplan. Daaruit blijkt dat een inzet van ca. 550 uur nodig is. Dit is op te vangen binnen de reguliere capaciteit.

De benodigde capaciteit voor de jaren 2025 tot en met 2029 is lastiger in te schatten. Gelet op de activiteiten (zie opsomming aan het begin van deze paragraaf), die verricht moeten worden om te komen tot één volwaardig omgevingsplan, is de schatting dat in totaal over de jaren 2025 tot en met 2030 10,8 fte (15.080) nodig is. Hiervan is 6,2 fte regulier werk en 4,6 fte extra. Ofwel we hebben over 6 jaar 4,6 fte extra nodig.

Kosten
Voor fase 1 hebben we een bureau ingehuurd voor projectleiding, kennisoverdracht en uitvoering van het projectplan. De kosten hiervoor bedragen € 165.000, -.

Voor de fases 2 tot en met 5 is het noodzakelijk om een bureau in te huren dat het proces mee begeleidt en het omgevingsplan opstelt (tekstueel, regels, kaartlagen etc.). De kosten hiervoor worden als volgt ingeschat:

- Woongebieden: € 100.000, -
- Gemengde gebieden en werkgebieden: € 150.000, -
- Buitengebied: € 150.000, -
- Biesbosch: € 50.000, -

Er is tot en met 2028 € 626.825 beschikbaar voor het opstellen van het omgevingsplan. Het lijkt erop dat we de eerstkomende jaren hiermee voldoende dekking hebben voor het opstellen van het omgevingsplan. Dit budget kan ingezet worden voor het inhuren van een bureau, het uitvoeren van een plan-MER en het inschakelen van extra capaciteit als we dit binnen de organisatie niet kunnen vinden.

Voor 2024 zijn benodigde capaciteit en kosten inzichtelijk. Daar ligt ook een projectplan aan ten grondslag. Voor de jaren daarna gaat het om een globale inschatting op basis van de werkzaamheden die we uit moeten voeren. Dit kunnen we op dit moment ook niet inzichtelijker maken. Daarom stellen we voor iedere fase een projectplan op. Dan kunnen we nieuwe inzichten en ontwikkelingen hierin meenemen.

Fase 1 (2024 met doorloop in 2025): opstellen raamwerk en prototype (basisplan)
Volgens het projectplan van dit jaar vinden de volgende drieonderdelen plaats:

a. het opstellen van een basisplan op grond waarvan de wijzigingsbesluiten kunnen worden ingevuld: dit bestaat uit een prototype van het omgevingsplan en het klaarzetten van modellen (zoals voor bekendmakingen) voor de procedure van de wijzigingsbesluiten;
b. het betrekken van de ambtelijke organisatie (en ketenpartners) bij die ontwikkeling terwijl voor de leden van het kernteam ook een gefaseerde opleiding in het practicum van dat team zal plaatsvinden;
c. het opstellen van een participatieplan voor participatie bij de voorbereiding van de wijzigingsbesluiten.

In uitgebreide beschrijving van deze fase van het transitieplan is te vinden in het bijgevoegde projectplan Raamwerk Omgevingsplan Drimmelen van 4 april 2024.

Uitgangspunt 7 & 8:
In principe beschikken we over voldoende middelen om het maken van het omgevingsplan uit te voeren. De raad hoeft vooralsnog niet te worden verzocht middelen vrij te maken voor het opstellen van het omgevingsplan.

Het voornemen is om de totstandkoming van het omgevingsplan van gemeente Drimmelen uit te voeren volgens de eerder benoemde fases: raamwerk en prototype, woongebieden, gemengde gebieden en werkgebieden, buitengebied, en Biesbosch.

Risico's
Er zijn een aantal risico's die invloed kunnen hebben op de totstandkoming van het Omgevingsplan. Gedurende het traject zullen deze risico's beheersbaar moeten worden gehouden.

- DSO-LV:
  Op dit moment is het DSO-LV nog niet volledig werkend, de Rijksoverheid streeft ernaar om de functionaliteit richting 2025 verder te verbeteren. Als het DSO-LV onvoldoende werkend is op het moment dat het Omgevingsplan voor de woongebieden wordt vastgesteld, veroorzaakt dit risico's voor publicatie. Naar verwachting is dit risico klein.

- Interne capaciteit
  Het maken van een Omgevingsplan is een grote operatie die veel menskracht vraagt. Gedurende het traject kan er een ondercapaciteit ontstaan of kunnen we te maken krijgen met personeelsverloop. In een arbeidsmarkt met een tekort aan menskracht kan dit in de uitvoering tot reële risico's leiden. Indien een tekort aan menskracht kan ontstaan, kan projecteider hiervoor nut en noodzaak onderstrepen bij ambtelijk opdrachtgever en capaciteitsleveranciers. Doordat dit zo'n omvangrijk project is, legt dit behoorlijke druk op de ambtelijke organisatie, vooral op de afdeling Grondgebied. De woningbouwopgave wordt opgevangen door mensen vrij te maken voor het projectenteam die zich volledig op woningbouw kunnen focussen.

- Kosten inhuur
  De uitwerking van het omgevingsplan wordt voor een deel uitbesteed. Indien onvoldoende financiële middelen worden gereserveerd kan de uitwerking van het Omgevingsplan hierdoor vertragen. Om dit te voorkomen zal nut en noodzaak voor het behoud van de middelen worden onderstreept.

- Wijzigen standpunten en verkiezingen
  Gedurende het traject worden politiek-bestuurlijke keuzes gemaakt en standpunten ingenomen, met name in het licht van de gemeenteraadsverkiezingen in 2026. Dit brengt het risico met zich mee dat een verandering in politieke samenstelling kan leiden tot herziening van eerdere keuzes, wat invloed heeft op de voortgang en richting van het Omgevingsplan. Daarom zullen gevolgen van keuzes goed inzichtelijk en bespreekbaar moeten worden gemaakt. Het is belangrijk om de raad goed mee te nemen tijdens het proces om stabiliteit en draagvlak in het traject te waarborgen. Het streven is om de lopende fase af te ronden voor de verkiezingen.

- Maatschappelijk draagvlak
  Er zijn meerdere factoren van invloed op het maatschappelijke draagvlak voor de totstandkoming van omgevingsplan. Indien het maatschappelijk draagvlak wegvalt kan dit de totstandkoming van het omgevingsplan belemmeren. Het is daarom belangrijk dat het nader te bepalen participatietraject zorgvuldig wordt doorlopen.

- Kennis beleidsvelden
  De projectmedewerkers zijn verantwoordelijk voor een goede procesmatige en inhoudelijke borging van hun beleidsexpertise in het omgevingsplan. Indien het specialisme onvoldoende aanwezig is om goede input te leveren voor het omgevingsplan kan dit:
  - de totstandkoming van het omgevingsplan procesmatig beïnvloeden;
  - de juistheid van de inhoud beïnvloeden;

  Het is daarom belangrijk dat nut en noodzaak van betrokkenheid bij het Omgevingsplan door de beleidsmedewerkers wordt onderstreept. Daarnaast is het belangrijk dat het opleidingsplan goed wordt uitgevoerd.

Organisatie en rolverdeling
Voor het maken van het transitieplan en de totstandkoming van het Omgevingsplan wordt een projectorganisatie opgetuigd. De projectorganisatie gaat ervan uit dat het maken van het Omgevingsplan niet meer onder het programma inwerkingtreding Omgevingswet valt, maar dat dit in de lijn is weggezet. Voor het eerste jaar is de projectorganisatie als volgt samengesteld:

Bestuurlijk opdrachtgever: Tim Simons
Ambtelijk opdrachtgever: Wim van Oosterhout
Clustercoördinator: Melissa Simons
Projectleiders: Frans Konijnenburg & Ivo Boerdam

Centraal in de aanpak staan het **Projectteam** en het **Kernteam**, die essentieel zijn voor de ontwikkeling en realisatie van het plan.

Projectteam
Voor het proces van dit project is er een projectteam dat periodiek bijeenkomt om de voortgang van het proces en de daaruit voortkomende (deel-)producten te bespreken en richting te geven. In dat team zijn vertegenwoordigd omgevingsplanjuristen, beleidsmedewerkers RO, stedenbouwkundigen, milieuspecialisten, projectleiders en andere disciplines. Maar ook een afvaardiging van de ketenpartners.

Kernteam
Uit het projectteam maakt een selectieve groep deel uit van het kernteam. Het kernteam bestaat uit de medewerkers die bij het volwaardig maken van het omgevingsplan en de voorbereiding van daarop volgende omgevingsplannen de inhoud van het omgevingsplan kunnen beoordelen. Dit kernteam maakt de producten die in dit project zijn voorzien. Daarom vindt de bijeenkomst van het kernteam plaats in de vorm van een practicum. In de bijeenkomsten van het kernteam wordt dus gebouwd en daarmee ervaring opgedaan.

- Melissa Simons (clustercoördinator Ruimtelijke Ontwikkelingen)
- Petra Bastiaansen (adviseur RO buitengebied, key user TerceraGO, adviseur energieinfra);
- Maxime Brugman (beleidsmedewerker milieu);
- Alex van der Zwaluw (adviseur RO buitengebied, beleidsmedewerker klimaatadaptatie/biodiversiteit)
- Geraldine Melis (planbegeleider);
- Gert van Tiel (juridisch adviseur);
- Jonas Peters (RO adviseur);

Voor een gedetailleerde uitwerking van deze organisatiestructuur verwijzen we naar het bijgevoegde projectplan "Raamwerk Omgevingsplan Drimmelen" d.d. 4 april 2024.

Belangrijk is dat we na elke fase een nieuw projectplan opstellen. Dit zorgt ervoor dat we flexibel kunnen inspelen op nieuwe inzichten, ontwikkelingen rond het kerninstrument omgevingsplan, landelijk en provinciaal beleid, en lokale keuzes.

Uitgangspunt 9:
Voor de uitwerking van het omgevingsplan wordt per fase een projectteam geformeerd. De projectorganisatie wordt ingericht conform de leidraad projectmatig werken van gemeente Drimmelen.

Verantwoordelijkheden
De volgende verantwoordelijkheden te onderscheiden:

- De bestuurlijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor het maatschappelijk draagvlak van de totstandkoming van het Omgevingsplan;
- De ambtelijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor het verkrijgen en correct inzetten van mensen en middelen binnen de lijnorganisatie;
- De projectleiders zijn ervoor verantwoordelijk dat het Omgevingsplan tot stand komt, binnen de kaders die de rijksoverheid stelt;
- De projectmedewerkers zijn verantwoordelijk voor een goede procesmatige en inhoudelijke implementatie en borging van hun specifieke beleidsveld, in het Omgevingsplan;
- De capaciteitsleveranciers zijn verantwoordelijk voor het leveren van de bemensing.

Positie college en raad
De raad stelt het omgevingsplan vast. Daarom willen we de raad goed meenemen. Dit doen we door:

- de huidige raadswerkgroep Omgevingswet te vragen zich ook te buigen over het omgevingsplan;
- het periodiek informeren over de voortgang met raadsbrieven;
- het gebruik maken van de raadscycli;
- het waar nodig organiseren van speciale raadsbijeenkomsten omgevingsplan.

Ook college en MT willen we goed meenemen via college/MT-dagen en college- en MT-voorstellen.

Elke fase biedt tevens een moment om te reflecteren en indien nodig aanpassingen te maken, wat zorgt voor een dynamische en adaptieve planning. De planning laat zien dat met name in de jaren 2024 en 2025 een grote stap voorwaarts gemaakt zal worden in de ontwikkeling van het omgevingsplan.

LET OP: Als ervoor wordt gekozen het opstellen van het omgevingsplan an sich uit te besteden, is het aannemelijk dat hier een uitgebreide (Europese) aanbestedingsprocedure voor doorlopen moet worden. In de planning dient hiermee rekening te worden gehouden. Als dit het geval is doet de stuurgroep er verstandig aan om vrij snel te starten met de aanbestedingsprocedure. Als het raamwerk is gemaakt kan het bureau dan direct met fase ‘de woongebieden’ aan de slag.

Uitgangspunt 10:
Het voornemen is om eind 2029 het omgevingsplan voor het laatste deelgebied, te weten de Biesbosch, door de gemeenteraad te laten vaststellen. Hiermee ligt er in 2030 één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente.