Heesch | Datum

Transitieplan Omgevingsplan gemeente Bernheze CONCEPT

Versie 1.0



Inhoudsopgave

1. Inleiding 5
1.1 Aanleiding 5
Dynamisch document 5

1.2 Rol van het omgevingsplan binnen de beleidscyclus 5
1.3 Doel van het transitieplan 7
1.4 Hoe is dit transitieplan tot stand gekomen? 7
1.5 Leeswijzer 8

2. Opbouw omgevingsplan 10
2.1 Omvang van de opgave 10
2.2 Ambities en beleidsdoelen 11
2.3 Waar we nu staan 14
2.4 Uitgangspunten 15
Uitgangspunten wetgever: transitie naar één omgevingsplan 16

De winkel open houden 16

Regelstelling: beschermend én uitnodigend 17

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) 18

Bestaande rechten 18

Participatie 19

Eerst verhuizen dan verbouwen: uitgangspunt is beleidsneutraliteit 20

Inzet van verschillende regeltypen 22

Dienstverlening: gebruiksvriendelijk loket 23

Onze werkwijze bij afwegingen 24

2.5 Aanpak in twee sporen 25

3. Spoor 1: transitiefase 27
3.1 Juridische en functionele structuur 27
3.2 Bruidsschat: integraal overnemen of wijzigen? 30
3.3 Verordeningen en bestemmingsplannen: integratie in het nieuwe deel 30
3.4 Annoteren en toepasbare regels (link naar DSO en dienstverlening) 30
3.5 Regionale samenwerking (SPRONG & ketenpartners) 31

4. Spoor 2: beheerfase 33
4.1 Hoe houden we de winkel open? 33
4.2 Implementeren van nieuw beleid & programma's 34
4.3 Interne samenwerking en afstemming 35
4.4 Externe samenwerking en afstemming 35

5. Planning en fasering 37
5.1 Fasering: thema voor thema of gebied voor gebied 37
5.2 Verordeningen: alles of op onderdelen? 37
5.3 Nota van uitgangspunten per wijzigingsbesluit 38
5.4 Olievlekstrategie 38
5.5 Wijzigingsrondes en besluitvorming (raad of college) 39
5.6 Mer-strategie en omgevingseffectrapporten 41
5.7 Omgaan met onzekerheden en flexibiliteit 43

6. Rol van de Raad 44
6.1 Besluitvorming: snel of zorgvuldig 44
6.2 Parallelle wijzigingen en impact op besluitvorming 45
6.3 Rol en betrokkenheid van de gemeenteraad 45

7. Bedrijfsvoering en organisatie 48
7.1 Organisatie en rollen 48
7.2 Capaciteit en inzet (interne team, inhuur) 49
7.3 Kennisborging en interne expertiseontwikkeling 50
7.4 Samenwerking met externe partijen 52
7.5 Beheer omgevingsplan en lange termijn 54

8. Participatie 57
8.1 Werkwijze: maatwerk per wijziging 57
8.2 Rol van de Nota van Uitgangspunten 58

9. Communicatie 60
9.1 Doelen en uitgangspunten 60
9.2 Twee lijnen: interne en externe communicatie 61
9.3 Communicatiekanalen 62
9.4 Planning en vaste wijzigingscyclus 62
9.5 Communicatiestrategie voor raad en college 63

10. Dienstverlening 64
10.1 Gebruik van het DSO, annoteren en toepasbare regels 64

10.2 Dienstverlening: helderheid en voorspelbaarheid voor initiatiefnemers 64
10.3 Samenhang met digitalisering en informatiestrategie 65

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De invoering was en de uitvoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is een grote opgave: er is sprake van nieuwe juridische instrumenten, van een opgave om (veel meer dan nu) domein overstijgend en integraal te gaan denken en werken en om de samenwerking tussen overheden te versterken. Daarbij komt nog de verdergaande digitalisering van informatiestromen en werkprocessen.

De periode 2024 – 2032 wordt aangeduid als de transitiefase voor het omgevingsplan. 1 januari 2024 start voor iedere gemeente met een omgevingsplan ‘van rechtswege', ook wel het tijdelijk omgevingsplan genoemd. Op 31 december 2031 moet onze gemeente over één integraal omgevingsplan voor het hele grondgebied beschikken. Op dat moment vervalt namelijk het tijdelijke deel van het omgevingsplan. We hebben dus tot 2032 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. Ook (onderdelen van) gemeentelijke verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving moeten we voor 2032 naar het omgevingsplan verhuizen.

Het is een enorme opgave om tot één plan te komen. Daarom is een transitieplan, met een visie en fasering van de werkzaamheden, van belang. Ook worden in het transitieplan de algemene uitgangspunten voor het omgevingsplan vastgelegd.

Dynamisch document

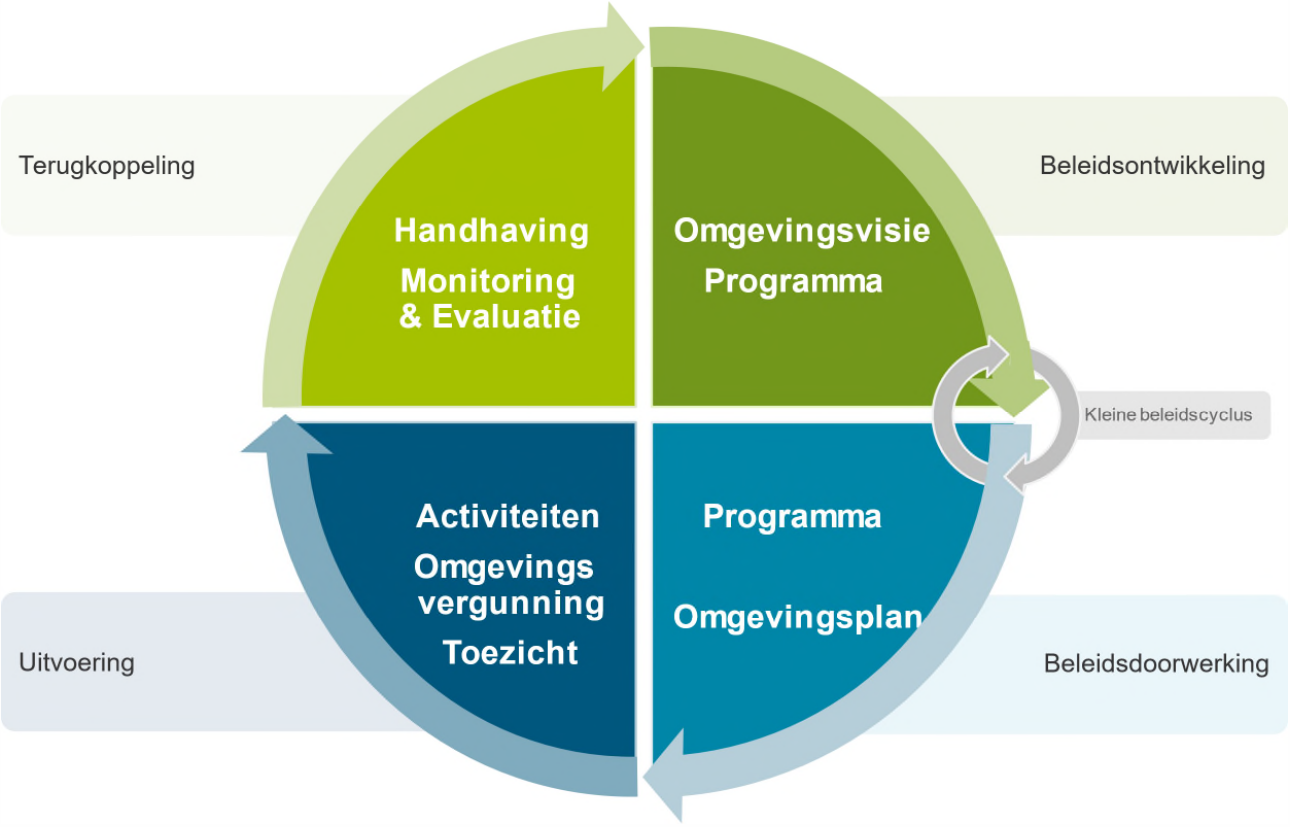
Dit transitieplan is niet in beton gegoten. De plansoftware en landelijke voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zijn nog volop in ontwikkeling. Dit maakt dat de opgave om tot één (integraal) omgevingsplan nog niet volledig is te overzien nog niet volledig is te overzien. Het transitieplan is dan ook een dynamisch document. We houden het continu actueel en passen het naar behoefte aan op basis van voortschrijdend inzicht. Zo houden we grip op de opgave (en planning) en kunnen we bijsturen waar dat nodig is.

1.2 Rol van het omgevingsplan binnen de beleidscyclus

De Omgevingswet introduceert een samenhangend stelsel van instrumenten om integraal te kunnen sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor de gemeente is dat:

- De gemeentelijke **omgevingsvisie**. De gemeente Bernheze stelde de omgevingsvisie gemeente Bernheze ‘Omgevingsvisie Bernheze 2040’ in maart 2024 vast. In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast;

- De **programma's**. Om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken kunnen overheden een programma opstellen met maatregelen. De gemeente het programma inzetten om omgevingswaarden te bereiken. In 2025 loopt een pilotproject voor twee programma's onder de Omgevingswet;
- Het **omgevingsplan**. Dit bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan. Het omgevingsplan vormt hiermee het kader voor de uitvoering.
- De **omgevingsvergunning**. Inwoners, bedrijven en overheden kunnen toestemming vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving te mogen uitvoeren door het aanvragen van een omgevingsvergunning.



De vier kerninstrumenten functioneren niet los van elkaar, maar zijn ingebed in een cyclisch en iteratief beleidsproces: de beleidscyclus. Deze cyclus begint met het formuleren van ambities in de omgevingsvisie, werkt deze ambities uit in programma's of beleid, borgt waar nodig regels in het omgevingsplan, en voert deze regels uit via vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vanuit de praktijk worden ervaringen en inzichten teruggekoppeld naar beleid, wat aanleiding kan geven tot aanpassing van programma's of regels.

Deze cyclische benadering maakt het mogelijk om flexibel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen, nieuwe beleidsinzichten of lokale wensen. De beleidscyclus sluit daarmee aan bij het gedachtegoed van de Omgevingswet, waarin het gaat om integraal werken, afwegen, actualiseren en samenwerken. Het omgevingsplan speelt daarin een centrale rol: het is hét

instrument waarin ambities en keuzes worden vertaald naar concrete, juridische bindende (en toepasbare) regels.

Het opstellen en beheren van het omgevingsplan is daarmee niet een eenmalige actie, maar een doorlopend proces. Het vergt samenwerking binnen en buiten de organisatie, goede afstemming tussen beleid, uitvoering en beheer, en de mogelijkheid om op gezette tijden wijzigingen door te voeren. Het transitieplan beschrijft hoe wij dat proces vormgeven.

1.3 Doel van het transitieplan

Dit transitieplan geeft ons houvast bij de transitie naar één (integraal) omgevingsplan voor de hele gemeente Bernheze. Wanneer we aan de slag gaan met deze 'verbouwing' blijft de winkel gewoon open. Dat betekent dat we (digitaal) moeten kunnen blijven toetsen aan onze regels, vergunningen moeten kunnen verlenen en het omgevingsplan tussentijds moeten kunnen wijzigen als nieuwe ontwikkelingen of maatschappelijke ontwikkelingen daarom vragen. Een vlotte verbouwing met zo min mogelijk overlast voor onze inwoners en ondernemers vraagt om een goede voorbereiding.

Dit transitieplan bevat de kaders voor de verdere uitwerking. Met het vaststellen ervan besluit de raad over:

- de inhoudelijke uitgangspunten die ervoor zorgen dat Bernheze straks beschikt over een samenhangend, inzichtelijk en gebruiksvriendelijk omgevingsplan voor de hele gemeente;
- de procesmatige uitgangspunten die ervoor zorgen dat de transitie vlot en soepel verloopt met zo min mogelijk overlast voor inwoners en ondernemers en een goede spreiding van de werkzaamheden in de tijd;

1.4 Hoe is dit transitieplan tot stand gekomen?

Het opstellen van een omgevingsplan is onderdeel van de brede uitvoering van de Omgevingswet. Dit transitieplan sluit aan bij de algemene (voorlopige) keuzes die door de raadswerkgroep Omgevingswet (hierna: raadswerkgroep) in november 2021 al zijn gemaakt.

Dit ging als volgt: de keuzes van de raadswerkgroep zijn allereerst leidend geweest bij de uitwerking in een ambtelijk projectplan. De uitgangspunten zijn vervolgens verder geconcretiseerd en uitgewerkt door de ervaringen uit pilots, ons lopende werk en door gewoon met elkaar aan de slag te gaan. Deze aanpak sluit aan bij de keuze het omgevingsplan niet projectmatig maar met een flexibele en wendbare aanpak op te stellen: stapsgewijs leren door te doen.

Mede door het ontbreken van capaciteit en vele personeelswisselingen heeft het lang geduurd om, in aansluiting op de algemene (voorlopige) keuzes van de raadswerkgroep, dit transitieplan op te stellen. Inmiddels hebben we een scherp beeld gekregen over welk soort omgevingsplan past bij onze gemeente. Maar ook hoe we de veranderingen willen doorvoeren en de wijze waarop we de transitie het beste vorm kunnen geven.

Voor dit transitieplan zijn verder relevante documenten van de VNG en soortgelijke plannen van andere gemeenten bestudeerd. Daarnaast heeft dit Plan van Aanpak gestalte gekregen door ambtelijke deelname in het regionaal project SPRONG en door bestuurlijke afstemming met de raadswerkgroep.

1.5 Leeswijzer

Dit transitieplan beschrijft hoe de gemeente Bernheze stapsgewijs toewerkt naar één samenhangend en toekomstbestendig omgevingsplan. Het plan is bedoeld als houvast voor iedereen die betrokken is bij de inhoudelijke, juridische of organisatorische aspecten van deze transitie.

Hoofdstuk 2 – Opbouw omgevingsplan
Gaat in op de omvang van de opgave, onze ambities en beleidsdoelen, de huidige situatie en de uitgangspunten die we hanteren. Onder meer beleidsneutraliteit, juridische afwegingskaders en het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) komen aan bod.

Hoofdstuk 3 – Structuur en basisregels
Bevat Spoor 1 van de transitie: het opbouwen van het omgevingsplan op basis van bestaande regels. We gaan in op de juridische en functionele structuur, de bruidsschat, verordeningen en ruimtelijke plannen, en onze keuzes rond annotaties en toepasbare regels.

Hoofdstuk 4 – Initiatieven en nieuw beleid
Bevat Spoor 2 van de transitie: hoe we omgaan met nieuwe initiatieven en beleidsontwikkelingen tijdens de transitieperiode. Hierin beschrijven we hoe we de winkel openhouden, hoe programma's en nieuw beleid worden verwerkt, en hoe samenwerking met andere teams en ketenpartners eruitziet.

Hoofdstuk 5 – Planning en fasering
Bevat onze strategie voor fasering en prioritering. Hier maken we keuzes over volgorde (bijv. thematisch of gebiedsgericht), omgang met verordeningen, en het werken met wijzigingsrondes. Ook onderwerpen als MER en flexibiliteit krijgen hier aandacht.

Hoofdstuk 6 – Raad en besluitvorming
Gaat over de rol van de gemeenteraad. We bespreken het tempo van besluitvorming, parallelle trajecten, en hoe we de raad actief betrekken bij de juridische en inhoudelijke keuzes binnen het omgevingsplan.

Hoofdstuk 7 – Bedrijfsvoering en organisatie
Richt zich op de organisatie van het werk. We lichten toe hoe we rollen verdelen, omgaan met capaciteit en inhuur, en hoe we kennis borgen. Ook samenwerking met externe partijen en het langetermijnbeheer van het omgevingsplan komen aan bod.

Hoofdstuk 8 – Participatie
Beschrijft hoe we participatie organiseren, zowel procesmatig als inhoudelijk. We maken onderscheid tussen algemene communicatie en gebiedsgerichte participatie.

Hoofdstuk 9 – Communicatie
Hoofdstuk 9 richt zich op het informeren en betrekken van raad, college, inwoners en andere stakeholders over het proces en de voortgang van het omgevingsplan

Hoofdstuk 10 – Dienstverlening
Gaat in op het gebruikersperspectief: hoe zorgen we dat het omgevingsplan begrijpelijk, toepasbaar en toegankelijk is via het DSO? We bespreken het ambitieniveau, de kwaliteit van toepasbare regels en de impact op werkprocessen.

2. Opbouw omgevingsplan

2.1 Omvang van de opgave

Het tijdelijk omgevingsplan is een samenvoeging van 4 sporen:

1. de bruidsschat (hoofdstuk 7 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet)
2. de bestaande ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, beheersverordeningen en dergelijke)
3. drie gemeentelijke verordeningen: de Erfgoedverordening met betrekking tot de archeologische monumentenzorg, de Hemelwaterverordening en de Geurverordening (door gemeente Bernheze met andere regels reeds samengevoegd in één Verordening Fysieke Leefomgeving).
4. de bodemkwaliteitskaart en een bodemfunctieklassenkaart

Gemeenten hebben tot en met 31 december 2031 de tijd om dit tijdelijke omgevingsplan om te bouwen naar een volwaardig (integraal) omgevingsplan dat voldoet aan de vereisten van de Omgevingswet.

Naast bovengenoemde onderdelen die onderdeel vormen van de verplichte transitie kan er voor gekozen worden om bestaand en nieuw beleid juridisch te verankeren in het omgevingsplan.

Bovendien zullen in de transitiefase initiatieven worden gefaciliteerd met wijzigingen van het omgevingsplan.

Het tijdelijk omgevingsplan en de gemeentelijke verordeningen zullen we (stapsgewijs) moeten verhuizen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt (aan)gevuld met regels die volgen uit nieuw (thematisch) beleid dat gaat over de fysieke leefomgeving. Daarnaast gaan ruimtelijke ontwikkelingen gewoon door.

Er geldt een aantal spelregels voor het nieuwe omgevingsplan:

1. de regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan moeten voldoen aan nieuwe digitale standaarden (STOP/TPOD[1]);

2. daarnaast zijn er nieuwe instructiekaders voor het omgevingsplan: het Besluit kwaliteit leefomgeving en de omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant;

[1] Om omgevingsdocumenten te publiceren, zijn de Standaard voor officiële publicaties (STOP) en Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten (TPOD) ontwikkeld. STOP/TPOD is géén format, maar de manier waarop we regels juridisch correct, herbruikbaar en vindbaar publiceren (denk aan structuur, metadata/annotaties en werkingsgebieden).

3. De gemeente zorgt voor een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ in het omgevingsplan. Dit betekent dat bij iedere toedeling of beperking van functies een expliciete afweging van belangen moet worden gemaakt. Deze eis volgt uit artikel 4.2 van de Omgevingswet. De gemeente borgt deze evenredigheidstoets door een zorgvuldige en navolgbare werkwijze te hanteren, onder meer via de Nota van Uitgangspunten.

4. naast de digitale standaarden en de nieuwe instructiekaders van hoger hand is het de vraag welke spelregels gemeente(raad) zelf wil stellen voor de (aanpassing) van de bestaande regels. Hiervoor kunnen globaal gesteld twee aanleidingen zijn:

a) beleidsmatig andere keuzes maken (in de omgevingsvisie en/of programma’s).
b) het anders reguleren en/of dereguleren in het omgevingsplan vanwege toepasbaarheid, bruikbaarheid of handhaafbaarheid.

2.2 Ambities en beleidsdoelen

Het project omgevingsplan was onderdeel van het programma Omgevingswet. Dat programma startte met het ‘koersdocument omgevingsvisie en omgevingsplan’, dat door de raad in december 2017 is vastgesteld. In dat koersdocument werd nog gekoerst op een omgevingsplan voor alleen het buitengebied, later aan te vullen met andere kernen.

Met het vaststellen van de ‘Projectbrief Kerninstrumenten van de Omgevingswet’ in oktober 2019 door de stuurgroep (bestaande uit de programmamanager Omgevingswet, gemeentesecretaris, bestuurlijk opdrachtgever en projectleider) werden producten, een voorlopige planning en een startbegroting vastgesteld. In de projectbrief werden projectopdrachten aangekondigd voor de verschillende deelprojecten met daarin nieuwe tijd- en geldramingen. Over het omgevingsplan werd in die projectbrief gesteld dat ervoor gekozen is om te wachten met het opstellen van het omgevingsplan tot na het opstellen van de Verordening Fysieke Leefomgeving en de omgevingsvisie. Uiteindelijk bleek dat niet houdbaar, gezien de waarschijnlijke invoeringsdatum van de Omgevingswet. In mei 2021 is de projectopdracht voor het omgevingsplan vastgesteld door de stuurgroep, gevolgd door het college in juni 2021.

De raadswerkgroep Omgevingswet heeft op 17 november 2021 richting gegeven aan de ambitie voor het omgevingsplan, door als volgt te kiezen:

Kies een 'licht onderscheidende' invoeringsstrategie

We kiezen voor een licht onderscheidende invoeringsstrategie, wat een beperkte aanpassing van de huidige werkwijze inhoudt waarbij de focus ligt op externe opgaven en actoren in het fysieke domein. Zie het rode gebied in de tekening.

Verwerk de omgevingsvisie direct na vaststelling ervan in het volwaardige omgevingsplan, liefst zelfs eerder

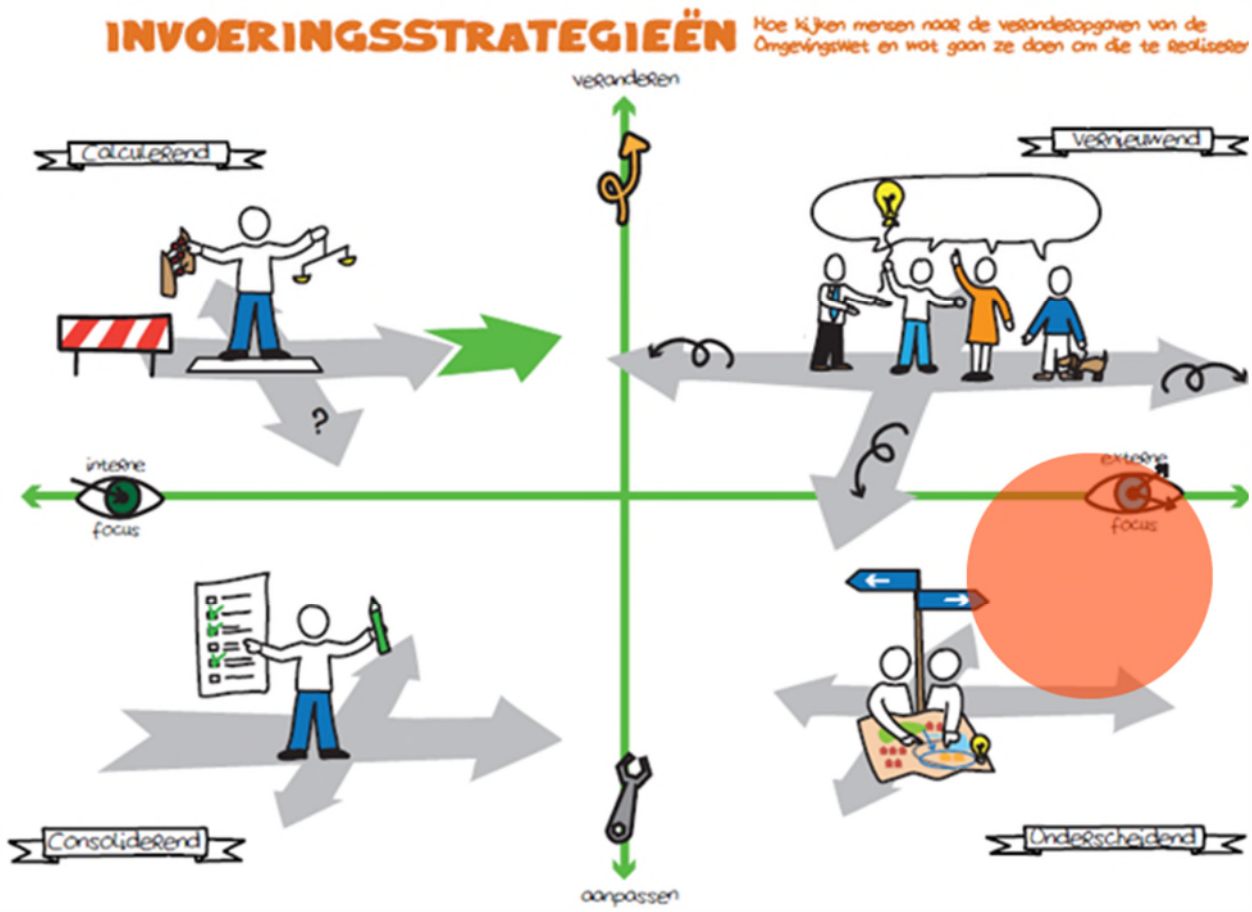
Op deze manier kan via het omgevingsplan direct medewerking worden verleend aan initiatieven die passen binnen de gemeentelijke ambities. Omdat de omgevingsvisie pas gereed is na inwerkingtreding van de Omgevingswet, zullen we het omgevingsplan aanvankelijk min of meer beleidsneutraal opbouwen.

We kiezen zoveel mogelijk voor de 'ja, mits' houding als uitgangspunt voor het ontwerp van het omgevingsplan, met sturende regels voor die gevallen waar 'ja, mits' tot ongewenste ontwikkelingen kan leiden

Daarmee zeggen we dat we zoveel mogelijk in de geest van de Omgevingswet willen werken. Dit staat haaks op de keuze voor 'nee, tenzij', die overeenkomt met de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

De activiteiten die met het omgevingsplan worden gereguleerd, worden niet vooraf gedefinieerd, maar via een flexibele, wendbare aanpak aan het omgevingsplan toegevoegd.

Uiteraard kunnen we wel benutten wat al bestaat, zoals een lijst topactiviteiten die eerder al door de VNG is samengesteld.



In de Omgevingsvisie Bernheze 2040 tot slot zijn een aantal kadervormende uitgangspunten opgenomen die richting geven aan het omgevingsplan. Deze uitgangspunten zijn met name te vinden in het hoofdstuk "5. Onze aanpak", en worden verder geconcretiseerd in de paragrafen 5.1 en 5.2:

Belangrijkste kadervormende algemene uitgangspunten voor het omgevingsplan:

1. **Van sectoraal naar integraal** – De visie benadrukt dat Bernheze het denken en handelen in sectoren wil doorbreken. Dit betekent dat het omgevingsplan beleidsvelden met elkaar moet verbinden en integraliteit moet bevorderen.

2. **Ruimte voor initiatieven, binnen duidelijke kaders** – Bernheze kiest voor een uitnodigende en flexibele benadering: "ja, mits" in plaats van "nee, tenzij". Het omgevingsplan moet deze uitnodigende houding ondersteunen, zonder afbreuk te doen aan kernwaarden en leefkwaliteit.

3. **Eén gemeente, maatwerk per gebied** – Hoewel er één omgevingsplan is voor de hele gemeente, moet dat ruimte bieden voor gebiedsgerichte benaderingen en maatwerk. Dit rechtvaardigt een structuur waarin gebiedsgerichte regels mogelijk zijn.

4. **Vertrouwen in de samenleving** – De visie stelt vertrouwen centraal: de overheid stelt kaders, maar laat los waar het kan. Dit impliceert een planopzet waarin niet alles tot in detail is dichtgeregeld, en waarin ruimte wordt gelaten voor interpretatie en maatwerk.

5. **Samenwerking en participatie** – De planvorming en uitvoering vragen om een open houding en samenwerking met inwoners, bedrijven en andere partners. Deze uitgangspunten ondersteunen de manier waarop het omgevingsplan tot stand komt en toegepast wordt.

Maatschappelijke opgaven en doorwerking in het omgevingsplan

De Omgevingsvisie Bernheze 2040 benoemt naast de kadervormende uitgangspunten ook een aantal maatschappelijke opgaven die richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Deze opgaven zijn vertaald in vijf strategische thema’s:

1. **Gezonde leefomgeving** – het verbeteren van lucht-, bodem- en waterkwaliteit, het terugdringen van milieuhinder en het stimuleren van een gezonde leefstijl.

2. **Leefbare kernen** – het realiseren van voldoende betaalbare en duurzame woningen, een goede mix van voorzieningen, duurzame mobiliteit en aandacht voor demografische veranderingen.

3. **Klimaatadaptatie en herstel biodiversiteit** – het tegengaan van verdroging, wateroverlast en hittestress, het vasthouden van water, en het versterken van biodiversiteit door natuurinclusieve inrichting.

4. **Vitale en duurzame landbouw en economie** – de transitie naar kringlooplandbouw, nieuwe verdienmodellen (o.a. biobased grondstoffen), en een schone en circulaire economie.

5. **Kwaliteit landschap en erfgoed** – het behouden en versterken van landschappelijke en cultuurhistorische waarden, en het inzetten van erfgoed voor maatschappelijke functies.

Naast de vijf strategische thema's benoemt de Omgevingsvisie ook een aantal brede maatschappelijke opgaven die meerdere beleidsterreinen tegelijk raken. Deze opgaven zijn niet te vangen binnen één afzonderlijk thema, maar vragen om een integrale benadering. Het gaat onder meer om de energietransitie, de warmtetransitie, circulariteit, gezondheid en inclusiviteit.

Deze maatschappelijke opgaven zijn niet vrijblijvend: zij vormen de beleidsinhoudelijke onderlegger voor het omgevingsplan. In het omgevingsplan moet worden bepaald met welk oogmerk de regels worden gesteld. Hiermee dragen de regels bij aan het bereiken van de in de visie gestelde ambities. Zo vormt de visie de beleidsmatige input die via de beleidscyclus (visie – programma's – omgevingsplan – uitvoering – monitoring – bijstelling) doorwerkt in bindende kaders.

2.3 Waar we nu staan

Sinds de raadswerkgroep op 17 november 2021 richting heeft gegeven aan de ambitie voor het omgevingsplan, zijn verschillende voorbereidende stappen gezet om te komen tot een volwaardig, gebiedsdekkend en digitaal toegankelijk omgevingsplan:

1. Projectstructuur en capaciteit.
   Er is een projectplan opgesteld waarin het proces, de aanpak en verantwoordelijkheden zijn beschreven. De projectgroep Omgevingsplan is samengesteld met vertegenwoordigers vanuit verschillende teams binnen het ruimtelijk domein. Daarnaast is capaciteit georganiseerd, zowel intern als via inhuur, om de voorbereiding en uitvoering van het transitieproces te ondersteunen.
2. Bruidsschat technisch in gebruik.
   De bruidsschat, zoals opgenomen in hoofdstuk 7 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet, is per 1 januari 2024 onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan. Deze regels zijn beschikbaar in het DSO en worden gebruikt bij vergunningverlening.
3. Vangnetregeling verwerkt.
   De vangnetregeling, zoals bedoeld in artikel 22.6 van het Invoeringsbesluit, is technisch verwerkt en geactiveerd om juridische hiaten in het tijdelijk omgevingsplan te ondervangen.
4. Softwareomgeving ingericht.

Voor het opstellen van het nieuwe deel van het omgevingsplan is gekozen voor een werkproces en softwareomgeving die functioneert met de laatste versies van de STOP/TPOD-standaarden. Daarmee zijn de voorwaarden gecreëerd om nieuwe juridische regels op te stellen en te publiceren in het DSO.

5. Start van de beleidsscan en activiteitenanalyse.
   In 2024 is een scan uitgevoerd naar bestaand beleid, verordeningen en planregels. Tegelijkertijd is gestart met de inventarisatie van planregels op activiteitenniveau om te bepalen welke regels beleidsneutraal overgenomen kunnen worden en welke inhoudelijke keuzes vragen.
6. Aanvang sprintsessies en inrichting werkplaatsen.
   In sprintvorm wordt gewerkt aan de uitwerking per ter regelen activiteit, waarbij per onderwerp de juiste expertise wordt betrokken. De capaciteit wordt georganiseerd in blokken van sprintsessies (per activiteit). De eerste sprintsessies (voor bouwregels) zijn inmiddels gehouden.

Deze stappen vormen de basis voor het vervolgtraject waarin het tijdelijke omgevingsplan stapsgewijs wordt omgezet naar een volwaardig omgevingsplan dat aansluit bij de ambities uit de omgevingsvisie en voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Bernheze doet dit niet alleen: als deelnemer aan het SPRONG-netwerk wordt actief kennis gedeeld en samenwerking gezocht met andere gemeenten in de regio. Deze samenwerking levert waardevolle inzichten op, met name over het opbouwen van juridische structuren. Daarmee draagt SPRONG bij aan een lerend netwerk dat ons helpt bij het maken van onderbouwde keuzes en het verder professionaliseren van de aanpak. Het project SPRONG duurt twee jaar en is begin 2025 van start gegaan.

Daarnaast is in samenwerking met het team Ruimtelijke Initiatieven (RI) een werkproces ontwikkeld voor zogenoemde TAM-omgevingsplannen[2]. Voor deze plannen is een sjabloon opgesteld dat helpt om structuur, eenduidigheid en kwaliteit te waarborgen. Ook zijn werkprocessen afgestemd, zodat de vertaalslag naar juridische regels, het participatieproces en de besluitvorming efficiënt en zorgvuldig kunnen verlopen. Deze gezamenlijke werkwijze maakt het mogelijk om initiatieven zorgvuldig te beoordelen én tegelijk bij te dragen aan de opbouw van het nieuwe omgevingsplan.

2.4 Uitgangspunten

Deze paragraaf beschrijft de strategische uitgangspunten die we willen hanteren bij het opstellen van het omgevingsplan. Ze vormen het fundament onder de keuzes die we maken in structuur, inhoud, fasering en organisatie.

[2] TAM staat voor Tijdelijke Alternatieve Maatregel: een wijziging van het omgevingsplan volgens de oude IMRO-structuur, bedoeld om initiatieven of kleinschalige projecten te faciliteren zolang het nieuwe (STOP/TPOD) deel nog in opbouw is. TAM-IMRO wordt per 1 januari 2026 beëindigd.

Uitgangspunten wetgever: transitie naar één omgevingsplan

De wetgever heeft bij de invoering van de Omgevingswet een aantal duidelijke uitgangspunten meegegeven. Gemeenten zijn verplicht om in dhet integrale omgevingsplan alle juridisch bindende regels op te nemen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Dat betekent dat bestaande juridische regelingen – zoals bestemmingsplannen, verordeningen met fysieke regels, en de bruidsschatregels van het Rijk – niet los naast het omgevingsplan kunnen blijven bestaan, maar juridisch moeten opgaan in dat ene plan.

De wetgever schrijft daarbij geen beleidsneutraliteit voor: gemeenten mogen ervoor kiezen om tegelijk met de omzetting ook beleidswijzigingen door te voeren. Tegelijk biedt de wetgever ruimte om de transitie in stappen door te voeren. Het huidige omgevingsplan bestaat tijdelijk uit meerdere delen (zie paragraaf 2.1), zolang er uiteindelijk toegewerkt wordt naar één samenhangend, integraal plan in het DSO.

Deze wettelijke opdracht staat niet op zichzelf, maar sluit aan bij het bredere gedachtegoed van de Omgevingswet: integraal en gebiedsgericht werken, met ruimte voor lokaal maatwerk, een ‘ja, mits’-benadering, en een cyclische, lerende beleidscyclus waarin de samenhang tussen visie, programma’s, omgevingsplan en uitvoering wordt versterkt. Het omgevingsplan is daarbij niet slechts een bundeling van regels, maar een strategisch instrument dat meebeweegt met maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen.

De uitnodigende houding (‘ja, mits’) is al in 2021 door de raadswerkgroep gekozen (zie paragraaf 1.4) en blijft leidend in dit transitieplan. Dat principe laten wij concreet doorklinken in de manier waarop wij regels formuleren en toepassen. Meer hierover in paragraaf 2.4 ‘Regelstelling: beschermend én uitnodigend’.

De winkel open houden

De raadswerkgroep heeft min of meer uitgesproken dat ‘de winkel open moet blijven’: we willen ruimte blijven geven aan ontwikkelingen en stellen ons als gemeente dienstverlenend op.

Ook het bestuursprogramma biedt aanknopingspunten voor een faciliterende, initiatievengerichte houding.

“We stimuleren en faciliteren uiteraard onze inwoners, verenigingen en ondernemers bij het ontwikkelen en de uitvoering van eigen initiatieven, juist waar die initiatieven de leefbaarheid van onze gemeente en het welzijn van onze inwoners vergroten.”

De Omgevingsvisie Bernheze 2040 ondersteunt de stelling dat er een duidelijke neiging is om initiatiefnemers zoveel mogelijk ruimte te geven en te faciliteren. De visie bevat meerdere passages die dat aantonen: participatie, ja-mits houding, leidraad voor initiatieven, uitnodiging tot betrokkenheid.

In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe we dat doen.

Regelstelling: beschermend én uitnodigend

Naast het uitgangspunt om de winkel open te houden erkent de visie expliciet de noodzaak om kwaliteiten van de fysieke leefomgeving te beschermen (natuur, landschap, erfgoed, biodiversiteit etc.) – dus het is geen “alles mag”. Er is sprake van afwegingen en toetsing.

De regels in het omgevingsplan moeten enerzijds bijdragen aan het beschermen van een veilige, gezonde en leefbare fysieke omgeving, en anderzijds voldoende ruimte bieden aan initiatiefnemers. Deze dubbele opgave – **beschermen én benutten** van de fysieke leefomgeving – sluit aan bij het gedachtegoed van de Omgevingswet én bij de ambities van onze omgevingsvisie. Deze uitnodigende en flexibele benadering duiden we als: "ja, mits" in plaats van "nee, tenzij".

Tussen deze twee uitersten moeten we telkens een balans vinden. Te veel nadruk op bescherming kan leiden tot regeldruk, verminderde ontwikkelingsruimte en hoge drempels voor initiatief. Te veel nadruk op uitnodiging kan ten koste gaan van de omgevingskwaliteit, leefbaarheid en rechtszekerheid. Als projectgroep zien we de balans in de praktijk eerder doorslaan naar benutten/ uitnodiging dan naar beschermen.

Elke keuze om regels op te nemen heeft gevolgen. Een activiteit opnemen in het plan:

- betekent dat er toepasbare regels moeten worden ingericht;
- vereist een afweging van het dienstverleningsniveau en de informatievraag in het DSO;
- heeft consequenties voor procedures, legesheffing, werkprocessen, werkdruk en bevoegd gezag;
- bepaalt hoe snel een initiatief kan worden opgepakt en wie daarbij betrokken is.

Bij het opstellen van regels maken we niet alleen juridische en beleidsmatige afwegingen, maar kijken we ook nadrukkelijk naar de uitvoeringspraktijk. In de eerste fase blijven we voor de regelkwalificatie zo dicht mogelijk bij de bestaande regel. We vermijden onnodige details, herhaling of overlap en maken bewuste keuzes over vergunningplichten en delegatie.

Waar mogelijk kiezen we in de fase daarna voor meer algemene regels met gesloten normen: concrete, toetsbare eisen die duidelijk maken wat wel of niet is toegestaan (bijvoorbeeld een maximale oppervlakte of afstand). Belangrijk om te realiseren is dat daardoor minder vergunningen nodig zijn, wat consequenties heeft voor de bedrijfsvoering.

Door sommige ontwikkelingen juist bewust niet via strikte vergunningplichten met gesloten normen mogelijk te maken, kunnen die (mits passend binnen de ambities uit de omgevingsvisie) worden gefaciliteerd via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een wijziging van het omgevingsplan. Zo kan bij ingrijpender initiatieven, zoals een functiewijziging van intensieve veehouderij naar wonen, de wenselijkheid van het initiatief worden beoordeeld op basis van het beleidskader en bestuurlijke afweging, in plaats van op stringente en vooraf vastgelegde normen in het plan.

Deze integrale benadering vraagt nauwe afstemming binnen het projectteam en met vergunningverleners en beleidsadviseurs. Zo zorgen we ervoor dat de regels in het omgevingsplan niet alleen juridisch kloppen en handhaafbaar zijn, maar ook praktisch werken voor onze inwoners en bedrijven.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)

De toedeling van functies aan locaties dient verantwoord te worden bij wijziging van regels in het omgevingsplan. Het dient gericht te zijn op de in artikel 1.3 van de Omgevingswet vastgelegde maatschappelijke doelen. Hoewel er geen rangorde tussen de twee doelen van dit artikel is, blijkt uit de aanhef ervan dat deze in onderlinge samenhang op duurzame ontwikkeling gericht zijn. De toedeling van functies aan locaties moet in het omgevingsplan worden verantwoord. Daarbij moet ook bij het stellen van regels worden aangetoond dat sprake is van een evenwichtige afweging van de betrokken belangen. Dat vergt dat alle relevante belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving moeten worden afgewogen. Dat betekent dat we bij het opnemen van regels:

- de milieubelasting van functies in samenhang beoordelen met de omgeving waarin ze worden toegelaten;
- bijzondere aandacht hebben voor gevoelige functies (zoals wonen) nabij milieubelastende activiteiten;
- bij nieuwe functies expliciet motiveren hoe deze passen binnen de fysieke, milieutechnische en maatschappelijke context van het gebied;
- inzetten op het voorkomen van onverenigbare functies op perceels- of gebiedsniveau.

Regels die deze toets niet doorstaan, horen niet thuis in het omgevingsplan. Zo voorkomen we dat het plan onnodig complex of juridisch overbelast wordt. In de motivatie bij ieder wijzigingsbesluit dient de evenwichtige toedeling van functies aan locaties te worden gemotiveerd.

Bestaande rechten

We hanteren als uitgangspunt dat wij bestaande planologische rechten respecteren. Dit uitgangspunt is herkenbaar en bestuurlijk vaak gewenst, maar dit ontslaat niet van de motiveringsplicht. Dit uitgangspunt kan in bepaalde gevallen spanning oproepen met het streven naar een evenwichtige toedeling. Bijvoorbeeld wanneer oude bouw- of gebruiksrechten niet goed aansluiten bij actuele beleidsdoelen of bij de omgeving.

Om hiermee zorgvuldig om te gaan hanteren wij de volgende strategie:

Volledig passend:

Waar bestaande rechten en feitelijke situatie goed aansluiten bij het actuele beleid en de belangen in de omgeving, worden deze rechten één op één overgenomen in het omgevingsplan. In deze gevallen kan de evenwichtige toedeling zonder meer worden gemotiveerd.

Niet (volledig) passend, maar bestaand:

Voor rechten die formeel en feitelijk bestaan maar niet meer optimaal bijdragen aan een evenwichtige toedeling, worden deze gerespecteerd. Daarbij wordt expliciet gemotiveerd waarom toekenning van die rechten gerechtvaardigd is. Hierbij wordt toegelicht dat het gaat om overgangsrechtelijke of verworven rechten die niet zonder meer kunnen worden ingeperkt. Waar nodig worden er nadere voorwaarden aan verbonden, zodat de effecten beheersbaar blijven.

Niet (volledig) passend en niet bestaand:

Waar rechten juridisch of feitelijk niet (meer) bestaan worden zij niet opnieuw toegekend als een evenwichtige toedeling niet kan worden gemotiveerd. In die gevallen wordt het omgevingsplan in lijn gebracht met actuele beleidsuitgangspunten en is er dus geen sprake van het respecteren van oude rechten.Een belangrijke uitzondering op dit uitgangspunt is dat daarbij geen sprake is van nadeelcompensatie, of er moet sprake zijn van een groot maatschappelijk belang dat de nadeelcompensatie rechtvaardigt. Per wijzigingsbesluit dient een afweging plaats te vinden.

Met deze driedeling wordt ervoor gezorgd dat er enerzijds zorgvuldig omgegaan wordt met bestaande rechten, en anderzijds voldaan wordt aan de wettelijke plicht om de evenwichtige toedeling van functies aan locaties te motiveren. Daarmee ontstaat een transparante en verdedigbare balans tussen rechtszekerheid voor inwoners en bedrijven enerzijds en de belangen van een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving anderzijds.

Participatie

Voor participatie geldt dat wij deze primair inzetten bij de beleidsvorming, dus bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie, programma’s of beleidsregels. Op dat moment zijn er nog keuzemogelijkheden en kan de inbreng van inwoners en belanghebbenden het beleid daadwerkelijk beïnvloeden. Als beleid eenmaal wordt vertaald naar juridische regels in het omgevingsplan, ligt de inhoud in principe vast. Participatie in de fase van beleidsdoorwerking zou dan vooral gaan over de juridische vertaling, terwijl de inhoudelijke keuzes al zijn gemaakt. Wij vinden het belangrijk dat participatie niet verschuift naar dit formele eindpunt, maar plaatsvindt op het moment dat er nog ruimte is voor wezenlijke invloed.

Het uitvoeren van participatie bij de beleidsvorming ontslaat ons echter **niet** van de wettelijke plicht om ook bij wijzigingen van het omgevingsplan participatie te organiseren. De zienswijzenprocedure bij een ontwerpwijziging van het omgevingsplan wordt in de toelichting op het Omgevingsbesluit expliciet gezien als een vorm van participatie. Daarmee vormt zij een aanvullend moment om

belangen in beeld te brengen, maar vervangt zij niet de vroegtijdige participatie bij de voorbereiding van beleid. In hoofdstuk 8 van dit transitieplan gaan wij nader in op de wijze waarop participatie in de transitie van het omgevingsplan wordt vormgegeven.

Eerst verhuizen dan verbouwen: uitgangspunt is beleidsneutraliteit

Het uitgangspunt voor de transitie naar één omgevingsplan is aanvankelijk **beleidsneutraliteit**: we zetten de bestaande regels om zonder dat we direct al het beleid herzien of inhoudelijk wijzigen. Dit is de lijn van de raadswerkgroep uit 2021. Beleidsneutraliteit stelt ons in staat om de opbouw van het plan beheersbaar te houden en de eerste basisregeling relatief snel gereed te hebben. Dit is wenselijk uit een oogpunt van dienstverlening. Het voorkomt bovendien dat we nu al bestuurlijke discussies moeten voeren over de juridische verankering van nieuw beleid, of dat er bezwaren of zienswijzen ontstaan die bij een beleidsarme omzetting niet aan de orde zouden zijn.

Beleidsneutraliteit betekent echter niet dat we alle regels blindelings overnemen. Het gaat erom dat de inhoud en strekking van bestaande regels behouden blijven, zodat de rechtspositie in de praktijk niet wijzigt. In veel gevallen kunnen regels rechtstreeks worden vertaald naar de systematiek van de Omgevingswet en tegelijk conform de publicatiestandaarden STOP (Standaard officiële publicaties) en TPOD (Toepassingsprofielen Omgevingsdocumenten) worden opgesteld en gepubliceerd.

Concreet doen we bij de omzetting naar STOP/TPOD, binnen beleidsneutraliteit:

- bestaande regels uit bestemmingsplannen, verordeningen en bruidsschat vertalen naar de structuur en begrippen van de Omgevingswet, tenzij ze in strijd zijn met op moment van schrijven van dit transitieplan bestaand beleid[3] of hogere regelgeving (zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) of provinciale instructieregels,
- verwijzingen actualiseren, begrippen harmoniseren en doublures of tegenspraken herstellen, zonder de norm te veranderen;
- regels juridisch en digitaal correct ontsluiten (structuur, werkingsgebieden, annotaties in DSO);
- redactioneel vereenvoudigen en verduidelijken waar dat de toepasbaarheid of handhaafbaarheid verbetert (zoals de regels waar nodig aanvullen met aanvraagvereisten en beoordelingsregels);

[3] Met bestaand beleid wordt gedoeld op bestaand actueel beleid dat formeel is vastgesteld en gepubliceerd, waarover participatie heeft plaatsgevonden en wat juridisch verankerbaar is.

- gelijksoortige regels samenvoegen of harmoniseren zolang de norm en reikwijdte gelijk blijven;
- materie die niet in het omgevingsplan thuishoort achterlaten (bijv. in VFL of beleidsregel), met behoud van de beoogde werking;
- verouderde of feitelijk uitgewerkte bepalingen laten vervallen (bijvoorbeeld bestaande verordeningsregels die geen werkingsgebieden hebben) als daarmee geen inhoudelijke bescherming of bestaand recht wegvalt.

Wat níét kan binnen beleidsneutraliteit: nieuwe normen (andere afstanden, strengere of soepelere criteria); uitbreiding of inperking van werkingsgebieden; verzwaren/versoepelen van vergunningplichten; het “meesluizen” van ambities uit visie of conceptbeleid zonder afzonderlijke besluitvorming en participatie.

Op deze manier is beleidsneutraliteit geen excuus om nieuw beleid te introduceren en ook geen reden om achterhaalde regels kritiekloos te kopiëren. Het is een zorgvuldige vertaalslag die bestaande rechten respecteert, juridische houdbaarheid borgt en de toepasbaarheid van het omgevingsplan versterkt.

Omgaan met nieuw beleid

De ambities uit de omgevingsvisie zijn leidend voor de toekomstige ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Veel van deze ambities zijn globaal geformuleerd en lenen zich (nog) niet voor directe vertaling naar juridische planregels. Daarom hanteren we als uitgangspunt dat ambities en doelen uit de omgevingsvisie eerst nader worden uitgewerkt in een programma of in beleidsregels voordat ze in het omgevingsplan worden verankerd.

(Alleen) als een programma of beleidsregel expliciet aangeeft dat juridische borging via het omgevingsplan noodzakelijk is, én dit concreet en toetsbaar is uitgewerkt, kan dit in het omgevingsplan worden verwerkt.

De coördinator beleid toetst, voordat nieuw beleid in regels wordt omgezet, de door de beleidsopsteller gegeven motivatie:

- waarom juridische borging nodig is (rechtszekerheid, handhaafbaarheid, transparantie);
- waarom inbedding in een programma (nog) niet mogelijk of wenselijk is;
- welke concrete norm en welk werkingsgebied wordt beoogd;
- wat de (bestuurlijke) urgentie is;
- hoe dit past in de systematiek van het omgevingsplan;
- of participatie en formele vaststelling op orde zijn;

- voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is en het past binnen de tijdsplanning van de wijzigingscyclus.

Als de motivering ontbreekt of onvoldoende is, wordt het nieuw beleid niet meegenomen in het omgevingsplan, maar blijft het fungeren als beleidsafwegingskader in bijvoorbeeld de vergunningverlening.

Bij die afweging wegen we mee of juridische verankering noodzakelijk is voor rechtszekerheid, handhaafbaarheid of transparantie richting initiatiefnemers. Pas dan worden regels opgenomen via een wijzigingsbesluit van het omgevingsplan. Het uitgangspunt is om dat via een vaste wijzigingscyclus te doen, zodat wijzigingen gebundeld worden verwerkt.

Niet elke beleidsambitie hoeft echter juridisch verankerd te worden. Soms zijn andere instrumenten, zoals subsidieregelingen, stimuleringsprogramma's, informatievoorziening of communicatiecampagnes, geschikter om beleidsdoelen te realiseren. In die gevallen vormen de omgevingsvisie en programma's het beleidsmatige kader voor uitvoering en vergunningverlening, zonder dat ze direct als juridisch bindende norm in het plan worden opgenomen. Ook

Met deze (gefaseerde) aanpak kunnen we tempo maken met de transitie, blijven we bestuurlijk zorgvuldig en voorkomen we dat we regels opnemen die nog niet zijn uitgekristalliseerd of onvoldoende zijn doordacht. Daarmee zorgen we voor een plan dat zowel juridisch houdbaar als praktisch bruikbaar is, en waarin nieuwe ambities op het juiste moment en op de juiste manier hun plek krijgen.

In de volgende paragraaf gaan we in op hoe we afwegingen concreet maken tijdens het ontwikkelproces.

Inzet van verschillende regeltypen

Naast algemene regels en vergunningplichten biedt de Omgevingswet meer mogelijkheden om activiteiten te reguleren. Deze instrumenten geven ons de flexibiliteit om voor elk onderwerp de juiste juridische vorm te kiezen. Daarbij gaat het onder meer om zorgplichten, informatie- en meldplichten en omgevingswaarden.

Zorgplichten leggen initiatiefnemers een algemene verantwoordelijkheid op om zorgvuldig met de fysieke leefomgeving om te gaan. Ze zijn laagdrempelig en breed toepasbaar, maar bieden minder houvast bij handhaving. Daarom gebruiken we zorgplichten vooral aanvullend, of als vangnet waar gedetailleerde regels niet passend of niet uitvoerbaar zijn.

Informatieplichten verplichten initiatiefnemers om vooraf of achteraf gegevens te verstrekken over hun activiteit. Dit instrument is nuttig wanneer de gemeente zicht wil houden op ontwikkelingen zonder direct een vergunning te vereisen. Het vraagt wel om een duidelijke afweging van de administratieve lasten en van het nut van de informatie voor toezicht en beleid.

Meldplichten geven vooraf zekerheid dat een activiteit plaatsvindt, maar zonder de volle procedurelast van een vergunning. Ze zijn geschikt voor activiteiten met een beperkt risico voor de leefomgeving, waarbij het vooral van belang is dat de gemeente weet dat de activiteit plaatsvindt. De meldplicht is daarmee een tussenvorm: lichter dan een vergunning, maar steviger dan een pure informatieplicht.

Omgevingswaarden bieden de mogelijkheid om beleidsdoelen rechtstreeks te verankeren in het omgevingsplan. Zij concretiseren het doel van de Omgevingswet om te zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de leefomgeving. Het vaststellen van omgevingswaarden kan richting geven aan beleid en uitvoering, maar vraagt om zorgvuldige voorbereiding en politieke besluitvorming. Wij zetten dit instrument (alleen) in wanneer hiervoor aanleiding is vanuit een vastgesteld programma.

Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels bieden de mogelijkheid om in te spelen op specifieke omstandigheden of lokale verschillen. Bij een maatwerkregel wordt in het omgevingsplan zelf al ruimte ingebouwd om de norm in een bepaald geval te wijzigen (bijvoorbeeld door het college). Bij een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag per vergunning of melding aanvullende voorwaarden stellen.

Deze instrumenten vergroten de flexibiliteit van het plan, maar kennen ook grenzen. Te veel maatwerk kan leiden tot onzekerheid en ongelijkheid in de uitvoering. Daarom zetten we maatwerkvoorschriften en -regels alleen in waar:

- de diversiteit aan situaties groot is, en generieke normen te knellend zouden zijn;
- het beleidsdoel niet wordt aangetast, maar lokaal maatwerk aantoonbaar meerwaarde heeft;
- er voldoende capaciteit is om maatwerk zorgvuldig te onderbouwen, uit te voeren en te handhaven.

De keuze voor een specifiek regeltype hangt af van de aard van de activiteit, het beleidsdoel en de uitvoerbaarheid en wordt van geval tot geval beoordeeld.

Dienstverlening: gebruiksvriendelijk loket

De wijze waarop regels worden opgesteld, is van directe invloed op de dienstverlening via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Inwoners, bedrijven en initiatiefnemers moeten eenvoudig kunnen achterhalen wat er op een locatie mag. Dat vraagt om inzichtelijke, goed doorzoekbare regels én toepasbare regels die logisch aansluiten op de vragen die gebruikers hebben.

Daarom is het verbeteren van dienstverlening een expliciet uitgangspunt bij het opstellen van regels. We zorgen ervoor dat:

- juridische regels zodanig worden geformuleerd dat ze eenvoudig kunnen worden vertaald naar toepasbare regels;
- annotaties (zoals locatieaanduidingen en werkingsgebieden) direct bij het opstellen worden toegevoegd;
- verschillende disciplines in het projectteam bij het opstellen van regels vanaf het begin samenwerken, zodat juridische houdbaarheid, inhoud en digitale toepasbaarheid goed op elkaar aansluiten, onder andere via onze sprintaanpak;
- we kiezen voor software die aansluit op de landelijke standaarden en goed functioneert met de actuele versie van het DSO. Een overstap van software tijdens de transitiefase is zeer onwenselijk vanwege het risico op vertraging, dubbel werk en verlies van samenhang.

Deze uitgangspunten voor regelgeving vormen het vertrekpunt. In hoofdstuk 10 gaan we uitgebreider in op onze visie op dienstverlening en de praktische uitwerking daarvan, waaronder het belang van begrijpelijke regels, gebruiksvriendelijkheid van het DSO en ondersteuning voor initiatiefnemers.

Onze werkwijze bij afwegingen

Naast de uitgangspunten hanteren wij een vaste werkwijze om te bepalen hoe regels een plek krijgen in het omgevingsplan. Niet alles hoeft of kan juridisch te worden vastgelegd. Bij elk onderwerp maken we daarom expliciet de afweging welke onderdelen we juridisch borgen en welke we overlaten aan beleidsvrijheid, uitvoeringspraktijk of maatwerk.

Om tot evenwichtige keuzes te komen, kijken we steeds naar:

- hoeveel detail echt nodig is voor het bereiken van het beleidsdoel;
- wat nodig is voor een goede uitvoerbaarheid in vergunningverlening en handhaving;
- hoeveel ruimte we willen bieden aan initiatiefnemers en maatwerk;
- de relatie met andere instrumenten, zoals programma’s of beleidsnota’s.

Door deze werkwijze voorkomen we dat er regels in het omgevingsplan komen die overbodig, onduidelijk of niet handhaafbaar zijn. Tegelijkertijd zorgt dit ervoor dat we wél regels opnemen waar dit noodzakelijk is voor rechtszekerheid, transparantie en bescherming van belangen in de fysieke leefomgeving. Zo bouwen we stap voor stap aan een plan dat in de praktijk werkbaar is, ruimte biedt waar dat kan en kaders stelt waar dat moet.

2.5 Aanpak in twee sporen

De transitie naar een volwaardig omgevingsplan pakken we gestructureerd aan. We maken onderscheid tussen de **transitiefase** en de **beheerfase**, die gedeeltelijk parallel lopen.

- De **transitiefase** beslaat de periode tot 2032 waarin we toewerken naar één nieuw, integraal omgevingsplan. In deze fase zetten we bestaande regels om naar het nieuwe systeem (STOP/TPOD), met inzet van extra capaciteit.
  Dit betreft regels uit het tijdelijke deel (zoals bestemmingsplannen, bruidsschat en gemeentelijke verordeningen) én uit bestaande beleidsregels die voldoen aan de eerder in dit plan beschreven beleidsneutrale criteria (zie paragraaf 2.4, subkopje *'Eerst verhuizen dan verbouwen: uitgangspunt is beleidsneutraliteit'*).
  We starten met activiteiten die juridisch en beleidsmatig 'klaar' zijn voor verhuizing. Door eerst een basisregeling op te bouwen ontstaat een solide basis waarop toekomstige beleidsrijke aanvullingen kunnen worden aangebracht.

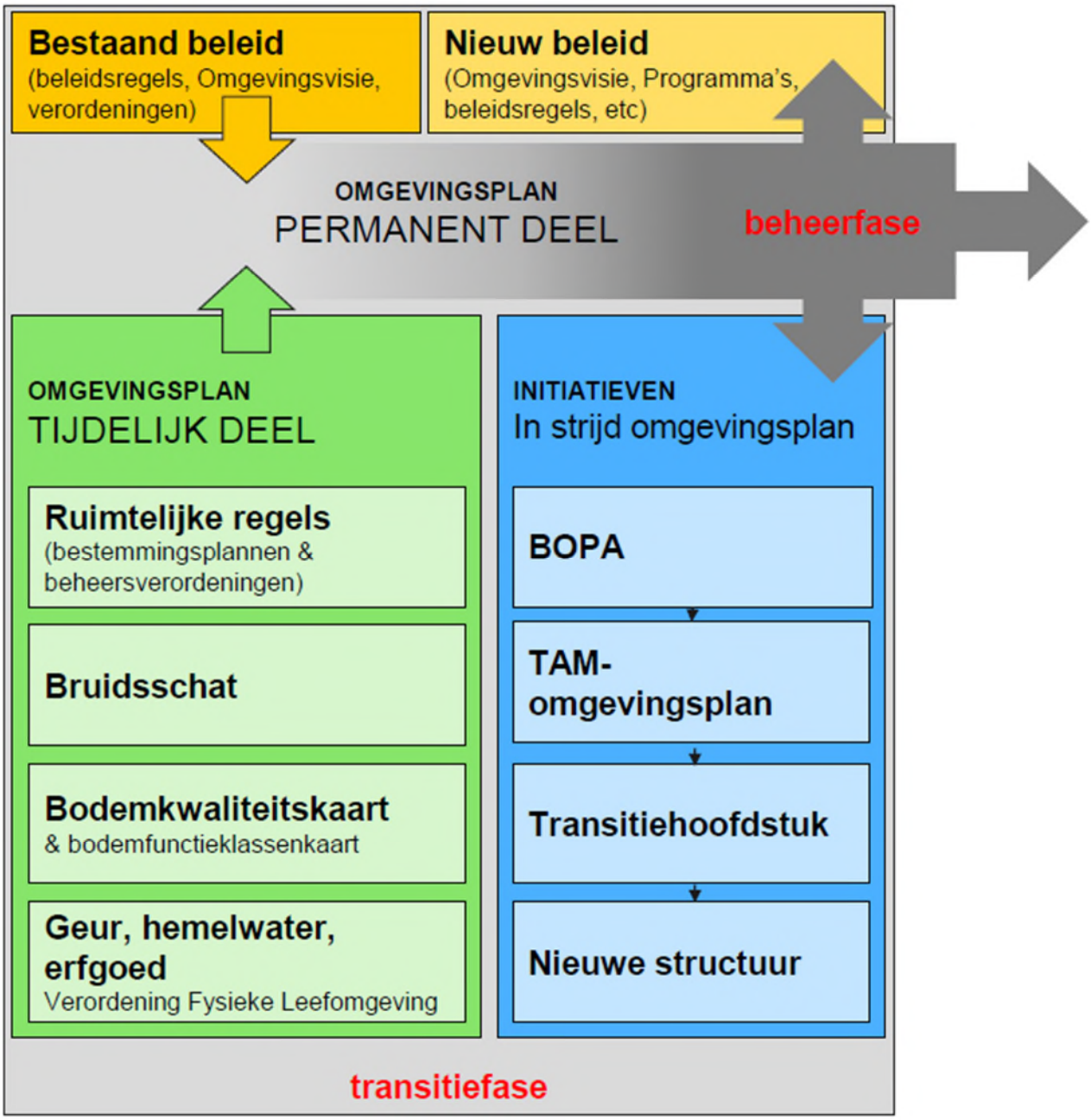
- De **beheerfase** loopt deels parallel aan de transitiefase, maar loopt daarna door. In deze fase richten we ons op het actueel houden van het plan:

  - het doorvoeren van nieuw beleid (volgens vaste werkprocessen met o.a. Nota van Uitgangspunten en participatie),

  - én het faciliteren van initiatieven, door middel van periodieke wijzigingsrondes. Dit doen we pas nadat de basisregels grotendeels klaar zijn. In de periode waarin de basisregels nog niet klaar zijn gebruiken we tijdelijk een aparte werkwijze via zogeheten transitiehoofdstukken (met een eigen sjabloon en procesafspraken).

Twee sporen: overzicht en richting
Deze gestructureerde aanpak is geïnspireerd op de praktijkervaringen van andere gemeenten en het SPRONG-traject. Ze biedt ons houvast bij het prioriteren van werkzaamheden en het efficiënt inzetten van beschikbare capaciteit. De twee sporen aanpak volgen elkaar min of meer chronologisch op en zijn bedoeld als een onderlegger voor procesafspraken.

In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op spoor 1 transitiefase en in hoofdstuk 4 op spoor 2 beheerfase.



3.Spoor 1: transitiefase

3.1 Juridische en functionele structuur

Het omgevingsplan moet juridisch houdbaar, uitvoerbaar én begrijpelijk zijn. Daarvoor maken we bewuste keuzes in de juridische en functionele structuur van het plan.

Juridische structuur

De juridische structuur betreft de wijze waarop regels zijn geformuleerd en technisch opgebouwd volgens de landelijke standaarden. We gebruiken hiervoor de STOP/TPOD-standaard als basis, in combinatie met de opbouwprincipes uit de VNG-staalkaarten.

De kern van de systematiek van de staalkaart is dat de samenhang tussen de regels over activiteiten niet zo zeer wordt weergegeven in hoofdstuk 5, maar wordt gecreëerd en weergegeven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 4 functioneert daarbij als richtingaanwijzer die laat zien welke regels over activiteiten in hoofdstuk 5 op welke locatie van toepassing zijn. Een paragraaf over een activiteit in hoofdstuk 5 is alleen van toepassing voor zover dat in hoofdstuk 4 wordt bepaald. In hoofdstuk 4 worden de regels daarbij onderverdeeld in twee categorieën: thematisch geordende regels en regels die per gebiedstype worden geordend. De keuze om de regels over activiteiten thematisch, dan wel per gebiedstype te ordenen, hangt vooral af van de aard van de betreffende activiteit.

De onderstaande afbeelding toont een voorbeeld van de richtingaanwijzer uit hoofdstuk 4. Hierin staat dat voor de activiteit ‘vuur stoken in de openlucht’ de regels uit paragraaf 5.2.4 van toepassing zijn.



Per regeling voor een activiteit wordt een vast stramien gehanteerd:

1. toepassingsbereik
2. oogmerken
3. algemene regels (eventueel)
4. aanwijzing vergunningplichtige gevallen (eventueel)
5. bijzondere aanvraagvereisten (eventueel, bij vergunningplicht)
6. beoordelingsregels (altijd bij vergunningplicht)
7. melding/informatieplicht (eventueel)

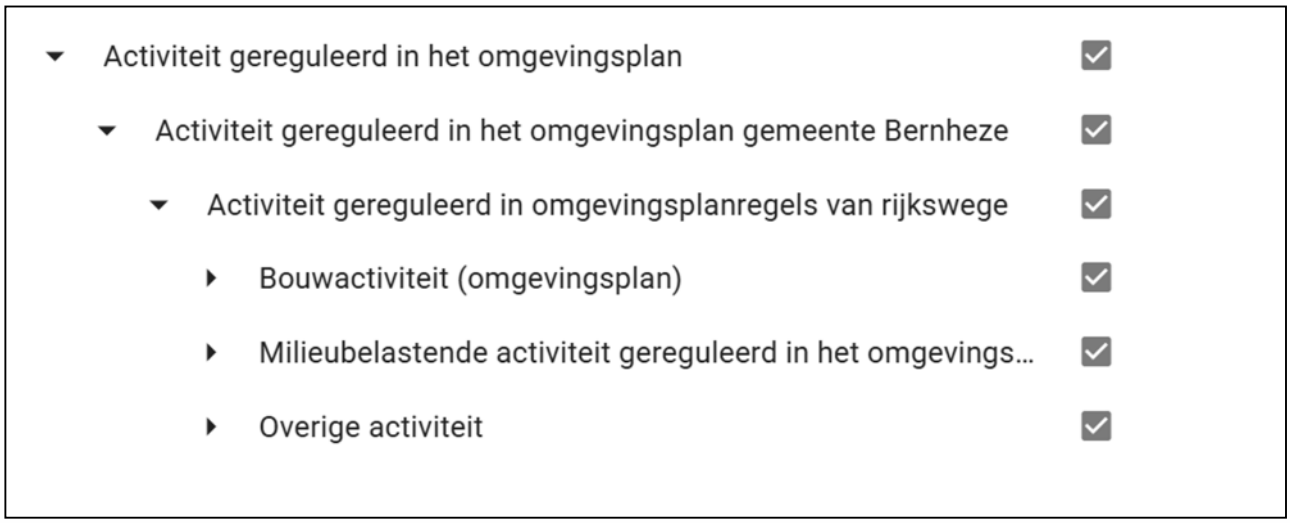
Deze structuur zorgt voor samenhang, consistentie en werkbaarheid, zowel voor inwoners en initiatiefnemers als voor de gemeentelijke organisatie.

Door deze uitgangspunten te hanteren, ontstaat een uniform en navolgbaar omgevingsplan. Dit helpt bij digitale ontsluiting via het DSO en draagt bij aan begrijpelijke, toepasbare en handhaafbare regels.

De thematische en gebiedsgerichte elementen binnen de juridische structuur worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.1.

Functionele structuur – activiteiten als kapstok
We moet voldoen aan de wettelijke verplichting om regels te koppelen aan locaties in het omgevingsplan. Dit betekent dat werkingsgebieden correct geannoteerd moeten worden (locatieannotaties) om te zorgen dat regels zichtbaar zijn op de kaart in het Omgevingsloket.

Bij het annoteren van activiteiten moet de gemeente ook een structuur aanbrengen: iedere geannoteerde activiteit wordt opgehangen aan een bovenliggende activiteit (met als hoogste niveau: activiteit gereguleerd in het omgevingsplan). Hiermee ontstaat een boomstructuur waarin alle activiteiten die in het omgevingsplan geregeld zijn, zijn opgenomen. Dit heet in DSO-termen de functionele structuur.



Functionele hoofdstructuur in de bruidsschat

Als de regels goed zijn geannoteerd, maakt de hoofdstuk- en paragraafindeling van het omgevingsplan (de juridische structuur) vanuit gebruikersperspectief niet uit. Ongeacht de plek waar de juridische regels zijn geland, zijn de regels over een activiteit altijd snel te vinden via de annotaties.

Activiteiten vormen de kapstok voor de regels. De korrelgrootte van activiteiten is een onderwerp waarop maatwerk moet plaatsvinden. De voorkeur gaat uit naar grotere kapstokactiviteiten met

daaronder kleinere activiteiten (denk aan het bouwen van een dakkapel onder bouwactiviteit (omgevingsplan). Aandachtspunten zijn:

- Lengte en aantal van Vergunningcheck & aanvraagformulieren: Kleinere korrelgrootte betekent kortere formulieren, maar een groter aantal formulieren.
- Verspreiding en herhaling van juridische regels in het omgevingsplan: Algemene bouwregels die gelden voor allerlei bouwwerken centraal in één activiteit of verspreid in over meerdere activiteiten.
- Toegankelijkheid voor aanvrager: Moet de bouwactiviteit (omgevingsplan) aangevraagd worden of meerdere activiteiten (bouwen van dakkapel, bouwen van aanbouw etc.)
- Doorwerking in de VTH-processen: Een standaard bouwactiviteit die getoetst en vergund moet worden of meerdere kleinere activiteiten. Wat doen we als iemand vergeet om ook de andere activiteit aan te vragen?
- Doorwerking in de legesverordening: Alle activiteiten die je wil vergunnen, wil je ook leges voor heffen. De nieuwe activiteiten moeten opgenomen worden in de legesverordening, en wat doe je bij tussentijdse wijzigingen?

We kiezen voor een stapsgewijze overgang naar een eigen functionele structuur, waarbij een tijdelijke hybride situatie geaccepteerd wordt. We vermijden een 'big bang'-aanpak, omdat deze risico’s met zich meebrengt voor de werkbaarheid, de technische implementatie en de beleidsafstemming. In de praktijk betekent dit:

- De bruidsschat blijft tijdelijk bestaan, met een duidelijke scheiding tussen oude en nieuwe regels.
- We kiezen voor een functionele structuur die aansluit bij de VNG-staalkaarten. Activiteiten worden waar mogelijk geclusterd, maar met een duidelijke onderverdeling waar nodig. Specifieke activiteiten als "bouwen van een woning" en "plaatsen van een dakkapel" blijven gescheiden vanwege de uiteenlopende randvoorwaarden.
- De korrelgrootte (het detailniveau van activiteiten) stemmen we af op gebruiksvriendelijkheid en beheersbaarheid. We sluiten aan bij logische werkzaamheden uit de waardelijst en introduceren zo min mogelijk nieuwe activiteiten.

Deze aanpak bevordert juridische eenvoud, verlaagt de beheerslast en maakt het plan toegankelijk en werkbaar voor zowel vergunningverleners als inwoners.

3.2 Bruidsschat: integraal overnemen of wijzigen?

De bruidsschat is technisch in gebruik genomen en bevat tal van regels over onder meer bouwen, gebruik en milieubelastende activiteiten. We kiezen ervoor om de bruidsschat gefaseerd en selectief over te nemen. De gefaseerde beoordeling en opname van bruidsschatregels volgt het pad dat in 2021 al is uitgezet. Hierbij maken we onderscheid:

- Regels over bouwen en gebruik nemen we beleidsarm over in het nieuwe deel.
- Milieuregels worden voorlopig gehandhaafd in het tijdelijke deel. Zodra milieubeleid beschikbaar is, worden deze vervangen door thematisch verankerde regels in het nieuwe deel.
- Indien mogelijk wordt alvast een basisregeling voor milieuregels opgezet om digitale ontsluiting te verbeteren.

3.3 Verordeningen en bestemmingsplannen: integratie in het nieuwe deel

De regels uit de Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL) en de bestaande bestemmingsplannen vormen een belangrijk fundament. We kiezen voor een gefaseerde integratie:

- De bestemmingsplannen en VFL worden overgenomen in het nieuwe deel, waarbij overlap met de bruidsschat wordt geëvalueerd.
- Gestart wordt met het omzetten voor Loosbroek. Deze aanpak wordt vervolgens als olievlek gebiedsgericht uitgerold over de overige kernen, dan de centrumgebieden, vervolgens de bedrijventerreinen en tot slot het buitengebied. Lees meer hierover in paragraaf 5.4.

3.4 Annoteren en toepasbare regels (link naar DSO en dienstverlening)

Het annoteren van regels is essentieel voor een goede digitale ontsluiting via het DSO. In dit kader zijn binnen de gemeente al de volgende stappen gezet:

- We hebben een regelanalist aangesteld die een leertraject (DSO professional Omgevingswet) heeft afgerond dat werd aangeboden door VNG, IPO en Unie van Waterschappen. Daarmee hebben we deskundige kennis in huis.
- We gebruiken software (zoals RxBase) die aansluit bij de standaarden van het DSO, om stabiliteit in de transitiefase te garanderen.

- We hanteren de annotatierichtlijn en hebben op basis hiervan een eigen handleiding opgesteld.
- We maken gebruik van de koppeling tussen plansoftware (RX.Base) en de software voor de toepasbare regels. Daarmee kunnen we juridische regels, met de juiste annotaties, gemakkelijker omzetten in de Vergunningcheck en aanvraagmodule op het DSO.

Locatie-annotaties worden standaard toegepast, en aanvullende annotaties (zoals activiteit-annotaties) worden in overweging genomen.

Toepasbare regels worden stapsgewijs ontwikkeld, te beginnen met de verplichte indieningsvereisten, gevolgd door mogelijke uitbreidingen met vragenbomen en maatregelen op maat. Dit betekent dat gebruikers van het omgevingsplan direct de benodigde informatie krijgen zonder door lange teksten te hoeven zoeken.

Door inzet van annotaties, toepasbare regels en gebruiksvriendelijke software borgen we dat inwoners en initiatiefnemers eenvoudig hun weg vinden binnen het omgevingsplan.

Testen in de pre-omgeving is een vast onderdeel van de implementatie van toepasbare regels. Hierdoor worden eventuele knelpunten vroegtijdig gesignaleerd en kunnen verbeteringen worden doorgevoerd voordat de regels definitief in werking treden.

3.5 Regionale samenwerking (SPRONG & ketenpartners)

We nemen actief deel aan het SPRONG-netwerk, waarin Brabantse gemeenten samenwerken aan de ontwikkeling van hun omgevingsplan. Deze samenwerking helpt ons niet alleen bij het inhoudelijk afstemmen van keuzes, maar ook bij kennisdeling en het verkrijgen van feedback op aanpakken, structuren en werkprocessen. Denk hierbij aan voorbeeldregels, annotaties en praktische toepassing van de STOP/TPOD-standaard.

Daarmee maar ook daarnaast is er samenwerking op ketenniveau met partijen als provincie Noord-Brabant, ODBN, waterschap en veiligheidsregio. Deze samenwerking is structureel georganiseerd via de intake- en omgevingstafel. Die samenwerking is deels wettelijk verplicht – bijvoorbeeld voor het integraal afwegen van alle belangen bij het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan – maar bovenal waardevol. Ketenpartners leveren informatie aan over hun belangen en wettelijke taken, denken mee over de uitvoerbaarheid van regels en dragen bij aan de kwaliteit van het plan en de uitvoering ervan. Dit draagt bovendien bij aan de praktische bruikbaarheid van het plan in de dagelijkse vergunningpraktijk.

We benutten deze samenwerking om:

- inzicht te krijgen in relevante instructieregels, vergunningeisen en uitvoeringsvragen van ketenpartners;

- consistente keuzes te maken over milieuthema’s en beleidsrijkere onderwerpen;
- ervaringen te delen over softwaregebruik, annotaties en werkprocessen;
- tot gezamenlijke leerervaringen te komen via workshops en intervisies.

Regionale samenwerking helpt om dubbele investeringen te voorkomen, om technische fouten in het plan te beperken en om beleidsafstemming te bevorderen. Deze samenwerking is ook belangrijk om slagvaardig te blijven in de transitieperiode en de uitvoering.

4. Spoor 2: beheerfase

Naast het gefaseerd opbouwen van een robuust omgevingsplan (spoor 1), moeten we ook initiatieven kunnen blijven faciliteren en beleidsontwikkeling mogelijk maken. Dit vraagt om een hybride werkwijze waarin bestaand recht, tijdelijke regelingen en nieuw beleid naast elkaar kunnen bestaan, zonder afbreuk te doen aan rechtszekerheid of werkbaarheid. Deze fase loopt gedeeltelijk met spoor 1 op, en loopt daarna door.

4.1 Hoe houden we de winkel open?

Zolang het omgevingsplan nog in opbouw is, kiezen we voor een hybride benadering. Nieuwe initiatieven worden zoveel mogelijk opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan (volgens STOP/TPOD). Waar dit nog niet mogelijk is, werken we (tijdelijk) met:

- **TAM-IMRO plannen**, met name voor de resterende trajecten in voorbereiding;
- **BOPA[4]'s**; waar mogelijk wordt dit instrument ingezet om initiatieven te faciliteren, wanneer een evenwichtige toedeling kan worden gegarandeerd zonder de oude functie weg te nemen;
- **Aparte transitiehoofdstukken** in het tijdelijk deel van het omgevingsplan, waarin we – met voorrang – tijdelijke, gebiedsspecifieke regels opnemen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Dit maakt het mogelijk om urgente projecten juridisch te faciliteren, zonder dat het hele omgevingsplan al is aangepast.

Voor het apart transitiehoofdstuk is een uniform sjabloon ontwikkeld. Hiermee waarborgen we een consistente juridische structuur en praktische werkbaarheid bij gebiedsontwikkelingen in verschillende delen van de gemeente. Dit voorkomt versnippering en vergemakkelijkt latere integratie in het reguliere omgevingsplan.

De hybride werkwijze is tijdelijk van aard. TAM-IMRO wordt 1 januari 2026 beëindigd. Nieuwe initiatieven worden dan zoveel mogelijk direct opgenomen in het omgevingsplan, waar nodig in aparte hoofdstukken via STOP/TPOD wijzigingsbesluiten.

In 2026 wordt een testfase ingericht, waarin een woningbouwinitiatief volledig in STOP-TPOD wordt verwerkt. Dit traject wordt gebruikt om concrete werkinstructies op te stellen voor toetsing, annotatie en publicatie. De ervaringen worden meegenomen in de inrichting van het structurele werkproces. De werkinstructies worden daarna opgenomen in het beheerplan.

[4] Omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Voor de wijzigingen als gevolg van initiatieven kiezen we voor een gefaseerde aanpak met gebundelde wijzigingsrondes (zie hoofdstuk 5.5).

4.2 Implementeren van nieuw beleid & programma's

Nieuw beleid wordt niet ad hoc toegevoegd aan het omgevingsplan, maar via een vaste wijzigingscyclus. Dit borgt de samenhang van het plan en maakt het proces beheersbaar. In paragraaf 2.4 is al toegelicht dat we in beginsel beleidsarm werken, tenzij sprake is van strijdigheid, veroudering of juridische onhoudbaarheid. Voor de toevoeging van nieuw beleid hanteren we een zorgvuldig afwegingsproces.

We werken met een Nota van Uitgangspunten (NvU) per wijzigingsbesluit. Hierin worden – op een gestandaardiseerde manier – alle relevante aspecten vooraf in beeld gebracht. Dit waarborgt niet alleen een juridisch houdbare wijziging, maar helpt ook om het bevoegd gezag (raad of college) goed te informeren en te betrekken. Hiervoor is een sjabloon ontwikkeld dat wordt gebruikt in alle wijzigingsprocedures.

Bij de voorbereiding van wijzigingsbesluiten wordt nadrukkelijk gekeken naar de samenhang tussen voorgenomen beleidswijzigingen, zodat deze logisch kunnen worden gebundeld en het omgevingsplan een samenhangend en navolgbaar geheel blijft.

De beleidscoördinator speelt een centrale rol in het trechteren van wijzigingsvoorstellen. Hij toetst of een beleidsthema op een goed moment en in de juiste vorm wordt ingebracht, en weegt daarbij onder meer de volgende aspecten af:

- Is het beleid voldoende uitgewerkt en actueel?
- Heeft participatie plaatsgevonden en is er bestuurlijk draagvlak?
- Sluit het aan bij lopende thema's of wijzigingen in voorbereiding?
- Zijn er relevante koppelkansen of risico op doublures?
- Zijn de financiële consequenties (bijv. legesgrondslag) in beeld?
- Is er voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is en het past binnen de tijdsplanning van de wijzigingscyclus?

Deze aanpak voorkomt versnippering en bevordert samenhang tussen de verschillende onderdelen van het omgevingsplan.

4.3 Interne samenwerking en afstemming

Binnen de beheerfase blijven wijzigingen op het omgevingsplan noodzakelijk, zowel op initiatief van inwoners en bedrijven als vanuit de behoefte aan beleidsvernieuwing. Omdat deze wijzigingen vanuit verschillende teams worden voorbereid, is goede interne afstemming essentieel.

We werken met vaste aanspreekpunten in het projectteam omgevingsplan:

- De **beleidscoördinator** (team BWL) trechtert beleidsmatige wijzigingsvoorstellen op aspecten als participatiegraad, bestuurlijk draagvlak en aansluiting bij lopende thema's.
- De **regisseur omgevingsplan** (team RI) bewaakt de juridische structuur en zorgt dat initiatievengedreven wijzigingen op een goede manier landen in het omgevingsplan.

Deze functionarissen stemmen onderling en met andere betrokken collega's af in reguliere werksessies en het projectteamoverleg. Hier wordt bepaald welke wijzigingen kansrijk zijn, wanneer ze kunnen worden opgepakt en in welke wijzigingsronde ze worden meegenomen.

Wijzigingsvoorstellen worden waar nodig gevolgd via een overzichtsdocument. De exacte wijze van registreren wordt nader ingericht, waarbij eenvoud en toegankelijkheid vooropstaan.

4.4 Externe samenwerking en afstemming

Bij het verwerken van initiatieven en nieuw beleid in het omgevingsplan is afstemming met ketenpartners belangrijk. Deze samenwerking vindt plaats op verschillende niveaus:

- **Omgevingstafel** en **intaketafel** (Waterschap, omgevingsdienst, provincie): structurele overleggen waarin wenselijkheid en haalbaarheid van nieuwe initiatieven worden besproken en voorzien van integraal advies. Ook de milieu effecten van wijzigingsvoorstellen worden besproken.
- **Regionale werkgroepen** op het gebied van onder andere bodem, geluid, lucht, geur, stikstof en water: afstemming over de vertaling van milieubeleid naar juridische regels.
- **SPRONG-regio**: samenwerking met buurgemeenten in de opbouw van juridische regels. Deze samenwerking is gestructureerd in blokken:
    - **Blok 1**: bouwregels
    - **Blok 2**: milieuregels
    - **Blok 3**: verordeningen

- **Blok 4**: gebruiksregels
  De afstemming richt zich primair op inhoud en juridische structuur; uitwisseling over werkprocessen en organisatie is waardevolle bijvangst.

Deze externe samenwerking helpt bij kennisdeling en het borgen van juridische kwaliteit en uitvoerbaarheid, en voorkomt dat gemeenten in de regio uiteenlopende keuzes maken voor vergelijkbare onderwerpen.

5. Planning en fasering

De transitie naar een nieuw, samenhangend en digitaal toegankelijk omgevingsplan vergt een doordachte planning. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we de opbouw van het plan faseren.

Het centrale uitgangspunt is: **eerst de basis op orde**, met thematische regels die breed toepasbaar zijn. Vervolgens bouwen we het plan verder op via gebiedsgerichte aanvullingen. Daarbij volgen we een vaste werkwijze met een olievlekstrategie, bundeling in wijzigingsrondes en een robuuste besluitvormingsstructuur.

5.1 Fasering: thema voor thema of gebied voor gebied

In lijn met de eerdere keuze van de raadswerkgroep wordt gewerkt met een combinatie van thematische en gebiedsgerichte regels. De prioriteit ligt bij het thematisch uitwerken van activiteiten, omdat dit zorgt voor overzicht, consistentie en een beheersbare structuur van hoofdstuk 4. Activiteiten met gebruiksruimte (zoals wonen en bedrijvigheid) worden bovendien per gebiedstype uitgewerkt. Deze aanpak sluit aan op de indeling van de geïntegreerde VNG-staalkaarten.

We hanteren de volgende vuistregels:

- Activiteiten met gebruiksruimte (zoals wonen of bedrijvigheid): gebiedsgericht, met werkingsgebieden.
- Activiteiten zonder gebruiksruimte (zoals bouwen, erfgoed, milieu): thematisch.

Deze aanpak maakt het mogelijk om regels begrijpelijk te houden en het beheer eenvoudiger te organiseren. De thematische regels worden als eerste uitgewerkt. Gebiedsgerichte aanvullingen volgen op basis van een olievlekstrategie (zie 5.4).

De keuze om in eerste instantie thematisch te werken, betekent dat we vroegtijdig de regels uit de Verordening Fysieke Leefomgeving beleidsneutraal gaan verhuizen. Daarbij passen we deze in de nieuwe basisstructuur (hoofdstukindeling). De tweede wijziging omvat de thematische bouwregels. Deze tweede wijziging zal eind 2026/ begin 2027 als ontwerp ter inzage worden gelegd volgens het halfjaarlijkse planningsritme.

5.2 Verordeningen: alles of op onderdelen?

De regels uit de Verordening fysieke leefomgeving (VFL) worden verhuisd naar het omgevingsplan, in lijn met het uitgangspunt om zo snel mogelijk te komen tot een set basisregels.

Daarbij wordt gewerkt met een beleidsarme benadering: regels worden zoveel mogelijk ongewijzigd overgenomen, tenzij sprake is van strijdigheid, onuitvoerbaarheid of veroudering. Regels die (toch) niet thuishoren in het omgevingsplan blijven achter in de VFL. De VFL vervalt van rechtswege per 1 januari 2032 en de overgebleven regels zullen dan naar een andere verordening moeten verhuizen.

De regels die beleidsarm uit de VFL naar het omgevingsplan kunnen verhuizen zullen in het eerste wijzigingsbesluit worden meegenomen. Deze regels zullen in veel gevallen voor het gehele ambtsgebied gelden en in bepaalde gevallen voor een specifiek werkingsgebied. Deze eerste wijziging zal halverwege 2026 als ontwerp ter inzage worden gelegd.

5.3 Nota van uitgangspunten per wijzigingsbesluit

Voor elk wijzigingsbesluit wordt een Nota van Uitgangspunten (NvU) opgesteld. Deze dient, in concept, als participatiedocument. Na participatie bevat het de definitieve inhoudelijke en juridische keuzes, mede op basis van de uitkomsten van participatie en ketenoverleg. Dit document vormt de basis voor het ontwerp-wijzigingsbesluit. De NvU bevat ten minste:

- De aanleiding en doelen van de wijziging;
- Een analyse van beleidskaders,
- Resultaten ketenoverleg en participatieaanpak en -resultaten;
- De inhoudelijke keuzes en motivatie, inclusief een verantwoording van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- De toets op mer-plicht;
- Financiële en juridische gevolgen (zoals leges en handhaafbaarheid).

Door met één sjabloon te werken, ontstaat uniformiteit in de voorbereiding van wijzigingsbesluiten — zowel bij beleidsmatige aanpassingen als bij initiatiefgestuurde wijzigingen. Dit voorkomt versnippering en bevordert samenhang.

In die nota wordt niet alleen beoordeeld of sprake is van een mer-plicht op grond van het Omgevingsbesluit, maar — waar relevant — ook of en hoe alternatieven worden onderzocht, welke milieueffecten van belang zijn, en welk detailniveau daarbij past. Zo voorkomen we dat het wordt vergeten en kunnen we de meerwaarde van milieueffectrapportage benutten op de momenten waarop het er echt toe doet.

5.4 Olievlekstrategie

De olievlekstrategie houdt in dat we de complete regelset voor activiteiten met gebruiksruimte (daarmee bedoelen we in feite de oude bestemmingen) eerst voor een klein deelgebied binnen een gebiedstype uitwerken en deze vervolgens uitrollen naar de rest van het gebied. Dan nemen we ook de werkingsgebieden voor de thematische bouwregels mee. We starten met een klein deel van het bestemmingsplan De Kommen van Bernheze, bijvoorbeeld Loosbroek. Daarna volgen andere delen van de kernen, vervolgens de centrumgebieden. Bedrijventerreinen en het buitengebied komen als laatste aan bod, gezien de complexiteit van de milieuthema's en het feit dat hier veel regels uit de bruidsschat van toepassing zijn.

We beginnen met het vaststellen van algemene thematische regels (zoals bouwregels en VFL-regels), die vervolgens per gebiedstype worden 'aangezet'. Hierdoor ontstaat een solide basis waarop gebiedsspecifieke uitwerkingen kunnen worden aangesloten. Deze werkwijze bevordert uniformiteit, voorkomt versnippering en houdt de structuur beheersbaar.

We hanteren als uitgangspunt dat wij bestaande planologische rechten respecteren (zie paragraaf 5.4).

Voor het buitengebied en de bedrijventerreinen geldt dat de bestaande milieuregels (m.n. Bruidsschat, VFL) voorlopig ongewijzigd blijven, zolang het gemeentelijk milieubeleid nog in ontwikkeling is. Om digitale borging alvast mogelijk te maken, wordt – in het kader van blok 2 van project SPRONG – een basisregeling opgesteld voor milieuthema's, zonder beleidsinhoudelijke wijzigingen. Dit voorkomt onnodige vertraging en maakt de structuur geschikt voor verdere uitbreiding.

Deze aanpak maakt het mogelijk om eerst op hoofdlijnen overeenstemming te bereiken over de structuur en inhoud van de regels, zonder direct gehinderd te worden door maatwerkvragen op perceelsniveau.

De uitvoering van deze olievlekstrategie vraagt om bundeling van wijzigingen en een duidelijke rolverdeling in de besluitvorming. In de volgende paragraaf gaan we in op de inrichting van de wijzigingsrondes en de besluitvormingsstructuur.

5.5 Wijzigingsrondes en besluitvorming (raad of college)

De transitie naar één samenhangend omgevingsplan verloopt via afzonderlijke wijzigingsbesluiten. We kiezen daarbij voor een **gefaseerde aanpak met gebundelde wijzigingsrondes**. Hiermee voorkomen we versnippering, behouden we overzicht en zorgen we voor bestuurlijke afstemming.

Veegrondes: thematische bundeling van wijzigingen

We werken met 'veegrondes' waarin vergelijkbare wijzigingen worden samengevoegd. Bijvoorbeeld: de toevoeging van bouwregels uit meerdere bestaande bestemmingsplannen aan

hoofdstuk 4 wordt gebundeld in één wijzigingsbesluit. Zo beperken we het aantal afzonderlijke besluiten en creëren we structuur in de opbouw van het plan.

Combinatie van beleids- en initiatiefgedreven wijzigingen

Initiatiefgestuurde wijzigingen (zoals voor een woningbouwproject of functieverandering) worden – waar mogelijk – samengevoegd met bredere wijzigingen in het desbetreffende gebiedstype. Dit voorkomt dubbel werk en biedt initiatiefnemers eerder duidelijkheid. Wanneer dit (nog) niet mogelijk is zullen initiatieven in een extra wijzigingsronde (bovenop de wijzigingen voor de transitie) worden opgepakt. Gedacht wordt aan twee tot vier extra wijzigingsrondes voor initiatieven om de druk voor college, raad en griffie te beperken.

Gebruik van het apart transitiehoofdstuk

In de overgangsfase maken we gebruik van aparte transitiehoofdstukken om initiatieven te faciliteren. Deze hoofdstukken worden gebruikt om nieuwe regels op te nemen zonder direct de gehele structuur te herzien. Dit zorgt ervoor dat aanpassingen snel kunnen worden doorgevoerd zonder dat het juridische fundament van het omgevingsplan direct wordt aangetast. Voorrangsregels zorgen ervoor dat de meest actuele regels gelden boven oudere bestemmingsplanregels en de bruidsschat. Hierdoor wordt een overgangsperiode gecreëerd waarin nieuwe ontwikkelingen al mogelijk zijn, terwijl de bestaande juridische kaders geleidelijk worden uitgefaseerd.

Besluitvorming: raad of college

Per wijzigingsbesluit wordt op basis van het delegatiebesluit afgewogen welk bestuursorgaan bevoegd gezag is. In principe geldt:

- **De gemeenteraad** stelt regels vast die kaderstellend zijn of waar participatie een grote rol heeft gespeeld.
- **Het college van B&W** stelt technische, of uitvoeringsgerichte regels vast, en de beleidsneutrale verhuizing van bestaande verordeningsregels. De beleidsneutrale verhuizing van regels uit andere onderdelen van het tijdelijke omgevingsplan (zie paragraaf 2.1) vallen momenteel niet onder de gevallen waarvoor het college bevoegd gezag is op grond van de delegatieverordening.

Deze verdeling sluit aan bij artikel 2.8 van de Omgevingswet, waarin de raad verantwoordelijk is voor het omgevingsplan, maar het college bevoegd kan zijn bij uitwerking binnen het vastgestelde beleid.

Cyclische besluitvorming en prioritering

We plannen jaarlijks twee wijzigingsrondes, waarbij we gebruikmaken van een vaste cyclus:

- Inventarisatie en prioritering door het projectteam, o.b.v. beleidsontwikkelingen en initiatiefaanvragen;
- Uitwerking per wijziging in een Nota van Uitgangspunten (zie paragraaf 5.3);
- Besluitvorming in het college of de raad, met ondersteuning vanuit de juridische en beleidscoördinatie.

Het hanteren van deze cyclus biedt duidelijkheid voor initiatiefnemers, interne teams, communicatie, griffie en het bestuur. Door per ronde meerdere wijzigingen tegelijk op te nemen, ontstaat bestuurlijke en juridische samenhang. Tegelijk blijft het mogelijk om – bij spoed – afzonderlijke wijzigingen tussentijds door te voeren.

Per wijzigingsrond pakken we op wat we kunnen. Daarmee houden we het werk voor onszelf behapbaar en overzichtelijk. De eerste wijzigingen zullen relatief klein en overzichtelijk zijn. Naarmate we verder vorderen en meer ervaring hebben kunnen de wijzigingen complexer en groter worden.

Monitoring en procesbewaking

De voortgang van wijzigingsrondes wordt gemonitord via een overzicht waarin per thema of gebied de status van voorbereiding, besluitvorming en inwerkingtreding wordt bijgehouden. Hiermee borgen we de uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid van de transitie, en maken we het mogelijk om wijzigingen stapelbaar op te bouwen.

Iedere wijziging moet ook getoetst worden op mogelijke milieueffecten. Daarom is een heldere MER-strategie onmisbaar bij het voorbereiden van wijzigingsbesluiten.

5.6 Mer-strategie en omgevingseffectrapporten

In het omgevingsplan moeten we bij elke wijziging beoordelen of er sprake is van (mogelijk) belangrijke nadelige milieugevolgen. Afdeling 16.4 van de Omgevingswet bevat de regelgeving over milieueffectrapportage. De uitwerking ervan staat in hoofdstuk 11 van het Omgevingsbesluit.

Het kan bijvoorbeeld verplicht zijn als de wijziging aanzienlijke negatieve milieueffecten kan hebben, zoals bij grote wijzigingen in het gebruik van de ruimte of impact op natuur, waterkwaliteit, geluid, lucht, etc. Aangezien de transitie naar het nieuwe omgevingsplan in hoofdzaak niet ontwikkelingsgericht is, maar zich richt op het overzetten en verbeteren van de bestaande regels, ligt de focus op thematische wijzigingen. Dit betekent dat de mer-strategie vooral van belang is wanneer het omgevingsplan bepaalde nieuwe activiteiten mogelijk maakt.

De mer-beoordeling wordt standaard onderdeel van de voorbereiding van wijzigingsbesluiten.

- **Beoordeling in Nota van Uitgangspunten**
  Voor elk wijzigingsbesluit stellen we een Nota van Uitgangspunten (NvU) op. Hierin is standaard een paragraaf opgenomen over milieueffecten. We beschrijven daarin of sprake is van een mer-plichtige activiteit of een mer-beoordelingsplichtige activiteit (volgens bijlage V Omgevingsbesluit). Voor de beoordeling of hiervan sprake is wordt gebruik gemaakt van de landelijke mer-checklist. Als dit het geval is, wordt een formele beoordeling uitgevoerd.

- **Beleidshuis**
  De gemeente werkt momenteel aan een beleidshuis, waarin per beleidsterrein ambities, opgaven en borgingsstructuren worden geïnventariseerd. Op basis daarvan wordt bepaald welke onderwerpen gezamenlijk in programma's worden opgenomen. Dit beleidshuis biedt een overzicht dat ook behulpzaam kan zijn bij het vroegtijdig signaleren van plan-mer-plichtige onderwerpen. Overigens kan het programma ook mer-plichtig zijn.

- **Motiveringsplicht**
  Wanneer geen plan-mer wordt opgesteld, wordt in het wijzigingsbesluit gemotiveerd waarom daartoe geen aanleiding bestaat. De beoordeling wordt voorbereid en onderbouwd in de bijbehorende Nota van Uitgangspunten. Dit is verplicht op grond van het beginsel van een zorgvuldige besluitvorming en volgt uit jurisprudentie over de plan-mer-beoordelingsplicht. De motivering betreft zowel de aard, omvang als de locatie van de voorgenomen ontwikkeling, inclusief eventuele cumulatie-effecten.

- **Milieuexpertise in de voorbereiding**
  De beoordeling vindt plaats door de beleidscoördinator van het projectteam omgevingsplan. Waar nodig wordt de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) of een andere milieuadviseur ingezet. Zo borgen we dat juridische en milieukundige afwegingen zorgvuldig worden onderbouwd. We benutten het bestaande werkproces in de vorm van de intaketafel hiervoor.

- **Opstellen van een OER (omgevingseffectrapport)**
  Een plan- mer-procedure wordt alleen gevolgd wanneer er naar verwachting sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen, en wanneer het wijzigingsbesluit kaderstellend is voor toekomstige besluiten. Wanneer een plan-MER. nodig is winnen we extern advies in. Een OER is verplicht als sprake is van een plan-MER-plicht. In dat geval wordt een zelfstandig milieueffectrapport opgesteld, waarin de verwachte milieugevolgen van het wijzigingsbesluit inzichtelijk worden gemaakt. Het OER wordt als bijlage bij het wijzigingsbesluit gepubliceerd en is onderdeel van de formele besluitvorming.

- **Participatie en de MER**
  Als een plan-MER nodig blijkt, dan vormt participatie een verplicht onderdeel van de procedure. We zorgen in dat geval voor vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden, zodat milieu-informatie tijdig kan worden ingebracht en de besluitvorming kan beïnvloeden.

Ook bij een mer-beoordeling zonder formele rapportage wordt participatie zoveel mogelijk benut om lokale kennis en zorgen mee te nemen in de overwegingen. We willen in het participatiebeleid expliciet aandacht besteden aan de rol van participatie binnen de mer-procedures, zodat dit aansluit bij de uitvoering van het transitieplan en de wijzigingsbesluiten.

Door deze aanpak zorgen we ervoor dat het omgevingsplan in overeenstemming is met de milieuwetgeving, zonder onnodige vertraging of administratieve lasten. Tegelijkertijd benutten we de MER-beoordeling als kans om vroegtijdig omgevingsbelangen integraal mee te wegen in de planvorming.

5.7 Omgaan met onzekerheden en flexibiliteit

De ontwikkeling van het omgevingsplan is complex en onderhevig aan veranderende omstandigheden, zoals beleidsontwikkelingen, jurisprudentie of wisselende capaciteit. Om hiermee om te gaan hanteren we een adaptieve aanpak:

- **Flexibele werkvolgorde:** Er is ruimte om prioriteiten bij te stellen als dat nodig is, bijvoorbeeld als zich urgente initiatieven voordoen.
- **Standaardisatie waar mogelijk:** Door te werken met sjablonen en vaste formats (zoals voor de NvU), kunnen processen sneller en consistenter worden doorlopen.
- **Toetsmomenten:** Periodiek (bijvoorbeeld per kwartaal) wordt de voortgang besproken binnen het projectteam en portefeuillehouder en zo nodig bijgesteld.
- **Capaciteitsplanning:** In hoofdstuk 7 is uitgewerkt hoe capaciteit wordt ingezet en bewaakt.
- **Gebruik van tijdelijke regelstructuren:** De tijdelijke transitiehoofdstukken maken het mogelijk om nieuwe regels alvast in te passen zonder juridische onvolkomenheden.

Deze flexibiliteit stelt ons in staat om voortgang te blijven boeken, ook wanneer zich onvoorziene omstandigheden voordoen.

6. Rol van de Raad

6.1 Besluitvorming: snel of zorgvuldig

De transitiefase van het omgevingsplan loopt tot uiterlijk 2032. Binnen deze periode moeten we het bestaande stelsel van bestemmingsplannen, verordeningen en bruidsschatregels omzetten naar één samenhangend omgevingsplan. De transitiefase naar één nieuw (integraal) omgevingsplan biedt ruimte voor maatwerk in tempo en aanpak. Gemeenten verschillen daarin: sommigen kiezen ervoor om snel grote delen van hun plan te vernieuwen, anderen volgen een meer geleidelijke route. Wij kiezen bewust voor een gefaseerde, realistische aanpak waarbij we de grip niet willen verliezen op de keuzes. Deze aanpak sluit aan bij de keuze van de raadswerkgroep om het omgevingsplan niet projectmatig maar met een flexibele en wendbare aanpak op te stellen. We lopen niet voorop, maar blijven ook niet achter. We bouwen planonderdelen op wanneer de tijd daar rijp voor is.

Om snelheid en haalbaarheid in balans te houden, hanteren we twee belangrijke uitgangspunten:

- We starten, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2.4 subkopje ‘Eerst verhuizen dan verbouwen: beleidsneutraliteit is het uitgangspunt’ met het opnemen van beleidsneutrale regels, zodat we snel de structuur van het plan kunnen vullen en juridisch beheersbaar houden. Daarmee voorkomen we dat inhoudelijke beleidsvragen het proces ophouden.

- Voor urgente gebiedsontwikkelingen of locaties met een bijzondere beleidsopgave, maken we -wanneer absoluut geen gebruik kan worden gemaakt van een BOPA- gebruik van aparte transitiehoofdstukken. Deze hoofdstukken zorgen ervoor dat we tijdelijk maatwerk kunnen leveren binnen het plan, zonder dat direct alle omliggende regels al volledig vernieuwd moeten zijn.

De inzet is dat we in 2027 een substantieel deel van het omgevingsplan in de nieuwe systematiek hebben gebracht, zodat de laatste jaren tot 2032 benut kunnen worden voor verdieping, verfijning en integratie van beleid. Daarmee houden we ook ruimte om tussentijds te evalueren, te leren en bij te sturen.

Deze aanpak geeft ruimte om per wijzigingsbesluit af te wegen welke snelheid nodig is, en welk deel van het plan daaraan toe is. Zo houden we het overzicht, bewaken we de samenhang, en zorgen we dat de besluitvorming werkbaar blijft voor zowel college als raad.

6.2 Parallelle wijzigingen en impact op besluitvorming

In de praktijk zal het voorkomen dat meerdere wijzigingsvoorstellen gelijktijdig in voorbereiding zijn.

Elk traject start op basis van de geldende regelingsversie van het omgevingsplan, maar door de verschillende doorlooptijden kan het voorkomen dat bij ter inzage gaan het omgevingsplan gewijzigd is. Immers kan een regel die aangepast moet worden, inmiddels al veranderd of verwijderd zijn.

Dit betekent dat:

Lopende wijzigingstrajecten bij de ontwerpfase gesynchroniseerd moet worden op de vigerende regeling van het omgevingsplan;

- Bij conflicten tijdig afgestemd moet worden, zodat de structuur van het omgevingsplan geborgd kan worden;
- De software ons daarin ondersteunt door tijdens het publicatieproces deze conflicten te markeren;

Om het proces beheersbaar te houden, worden deze uitgangspunten gehanteerd:

- Bundelen waar mogelijk: wijzigingen die gelijktijdig lopen, worden bij voorkeur samengevoegd tot één wijzigingsbesluit (veegbesluit), tenzij inhoudelijke of procesmatige redenen dat verhinderen.
- Afstemming tussen teams en coördinatie: coördinatoren stemmen onderling af welke voorstellen in een wijzigingsronde kunnen worden meegenomen (zie ook paragraaf 8.2 over het werkproces en de rol van de NvU).
- Beheersbaarheid voor college en raad: gebundelde besluitvorming voorkomt bestuurlijke overbelasting en versnipperde juridische procedures.
- Tijdslijnen bewaken: De planning van besluitvorming (twee keer per jaar) wordt afgestemd op de raadsagenda en capaciteit bij projectteam.

Deze werkwijze borgt overzicht, transparantie en bestuurlijke grip op het wijzigingsproces, ook als het aantal mutaties toeneemt richting 2031.

6.3 Rol en betrokkenheid van de gemeenteraad

De gemeenteraad speelt een belangrijke rol in de transitie naar één omgevingsplan. Die rol verschilt per fase en per type wijziging. De raad stelt niet alleen strategische kaders, zoals de omgevingsvisie en dit transitieplan, maar neemt ook besluiten over wijzigingen van het

omgevingsplan (waarvoor het college niet bevoegd is). Daarnaast is de raad betrokken bij de manier waarop participatie plaatsvindt bij wijzigingsvoorstellen.

We onderscheiden drie hoofdrollen:

1. Kaderstelling en strategische richting
De raad bepaalt het strategisch kader voor het omgevingsplan, onder andere via (herziening van) de omgevingsvisie en dit transitieplan. Daarmee geeft de raad richting aan de prioriteiten en de gewenste volgorde van planonderdelen. Deze keuzes bepalen in hoge mate het tempo en de inhoud van de wijzigingen aan het omgevingsplan in de beheerfase.

2. Vaststelling van wijzigingsbesluiten
De raad is in beginsel bevoegd tot het vaststellen van wijzigingsbesluiten voor het omgevingsplan. Een aantal wijzigingsbesluiten is gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. Deze delegatie is geregeld in de **Delegatieverordening gemeente Bernheze 2024** (CVDR711461/1). Daarin is onder meer bepaald dat het college bevoegd is tot het nemen van wijzigingsbesluiten voor kleine of technische wijzigingen en wijzigingsbesluiten die voortvloeien uit individuele aanvragen van een beperkte aard en omvang en niet politiek-bestuurlijk gevoelig zijn. Ook is het college bevoegd tot de wijziging van het omgevingsplan voor het beleidsneutraal overzetten van onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen en het uitwerken van door de raad vastgesteld kaderstellend beleid in omgevingsplanregels, voor zover het beleid betreft waarvan de gemeenteraad heeft aangegeven dat het college bevoegd is om het betreffende beleid uit te werken.

Door deze verdeling kunnen kleinere wijzigingen snel en praktisch worden doorgevoerd, terwijl bij grotere, beleidsrijke of gevoelige wijzigingen de raad het besluit neemt.

Het uitgangspunt is dat wijzigingsbesluiten (waar mogelijk) worden gebundeld in een halfjaarlijkse wijzigingsronde. Dit zorgt voor overzicht en voorkomt versnippering van besluitvorming.

3. Rol bij participatie
De raad vervult bij wijzigingsbesluiten die niet zijn gedelegeerd aan het college ook een rol in het proces van participatie. Per wijzigingsbesluit wordt een Nota van Uitgangspunten (NvU) opgesteld, waarin de participatieaanpak wordt toegelicht. Daarbij wordt aangesloten op het gemeentelijk participatiebeleid dat op het moment van schrijven in voorbereiding is.

Fasering van de betrokkenheid van de raad

Fase	Rol van de gemeenteraad
Opstartfase (2024–2025)	Vaststellen van het transitieplan, bepalen van prioriteiten, goedkeuren van de aanpak voor eerste wijzigingsrondes.
Opbouwfase (2025–2027)	Vaststellen van basisregeling in het omgevingsplan (tenzij gedelegeerd) inclusief bewaken evenwichtige toedeling van functies aan locaties en participatieverantwoording, sturing op prioritering en tempo, bewaken van de samenhang, vaststelling participatiebeleid, evaluatie van delegatie en participatie.
Verdiepingsfase (2028–2032)	Integratie van beleid, bespreking van strategische keuzes, evaluatie en bijstelling van regels.

Gedurende de hele transitiefase wordt de raad actief geïnformeerd over de voortgang. Indien nodig kunnen informatieve bijeenkomsten worden georganiseerd om ontwikkelingen toe te lichten en keuzes voor te leggen. Evaluatie en bijstelling maken nadrukkelijk onderdeel uit van de gekozen aanpak, zodat er ruimte blijft om gaandeweg te leren en bij te sturen.

7. Bedrijfsvoering en organisatie

7.1 Organisatie en rollen

De transitie naar één omgevingsplan vraagt om sturing, coördinatie en inzet vanuit verschillende onderdelen van de organisatie. De druk op capaciteit is groot en specialistische kennis is schaars. We combineren daarom interne inzet met gerichte inhuur en samenwerking.

Opdrachtgeverschap en projectorganisatie

- Bestuurlijk opdrachtgever is de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling.
- Vanuit het MT is de gemeentesecretaris opdrachtgever voor het hele Programmaplan Omgevingswet.
- Teamcoach RO, is opdrachtnemer en budgethouder voor het programmaplan Omgevingswet (waaronder omgevingsplan).

De dagelijkse aansturing ligt bij de projectleider, die samenwerkt met een projectteam. De teamcoach RO fungeert als uitvoerend opdrachtgever. Er is regelmatig afstemming over inzet, budget en inhoud. Knelpunten worden zo tijdig gesignaleerd en opgelost.

Regie en samenhang
De regisseur omgevingsplan speelt blijvend een centrale rol in de samenhang van wijzigingsbesluiten, afstemming tussen teams, en monitoring van voortgang. Deze regierol is cruciaal om grip te houden op inhoud, tempo en besluitvorming.

Beheer op lange termijn
Het toekomstige beheerteam wordt aangestuurd door de regisseur omgevingsplan. Dit team borgt de aansluiting tussen beleid, uitvoering en regelgeving. Het op te stellen beheerplan en de annotatiehandleiding of -richtlijn vormen de (technische) leidraad voor wijzigingsbesluiten. Uitgangspunt is een zo hoog mogelijk niveau van dienstverlening.

Formalisering van rollen en mandaten
Hoewel veel functioneel al is belegd, zijn rollen, mandaten en opdrachtrelaties nog niet altijd formeel vastgelegd. Met dit transitieplan wordt toegewerkt naar meer expliciete kaders en mandatering, zodat de continuïteit van het project en de besluitvorming stevig is verankerd.

7.2 Capaciteit en inzet (interne team, inhuur)

De transitie naar een nieuw omgevingsplan vraagt veel inzet, terwijl de capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie beperkt is. Daarom is gekozen voor een duidelijke projectstructuur en gerichte inzet van tijdelijke capaciteit.

Projectteam en regie

Het projectteam omgevingsplan bestaat uit de volgende kernrollen:

- **Projectleider**
  Verantwoordelijk voor de algehele aansturing van het transitieproces, de coördinatie met de teamcoach RO, planning, afstemming met betrokken teams en de voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming. De projectleider bewaakt de voortgang en de verbinding met andere opgaven binnen de fysieke leefomgeving.

- **Regisseur omgevingsplan**
  Bewaakt de samenhang tussen planonderdelen en zorgt dat de verschillende wijzigingsbesluiten inhoudelijk en technisch op elkaar aansluiten. Heeft een centrale rol bij het beheer en actualisatie van het plan op langere termijn. Stuurt op logica en structuur van het plan.

- **Beleidscoördinator (beleidsteam)**
  Brengt samen met vakspecialisten de beleidsmatige kaders en doelen in beeld voor de te regelen activiteiten. Zorgt dat de beleidslijn helder is voordat deze juridisch wordt vertaald in regels.

- **Coördinator bruidsschat (team RI)**
  Verantwoordelijk voor de inzet en waar nodig beleidsarme doorvertaling van de bruidsschatregels. Brengt expertise in over bestaande milieuregels, en zorgt dat er geen beleidsvacuüm ontstaat zolang nieuw beleid nog in ontwikkeling is.

- **Coördinator VFL (team RO)**
  De omzetting van de VFL naar omgevingsplanregels inclusief de harmonisatie van begrippen uit bestemmingsplannen en VFL wordt aangestuurd door de taakhouder coördinatie VFL.

- **Omgevingsplanjurist**
  Verantwoordelijk voor de juridische formulering van de planregels en het annoteren ervan conform STOP/TPOD. Verbindt beleidsinhoud met juridisch houdbare en digitaal verwerkbare regels. Werkt nauw samen met de coördinatoren en de regelanalist.

- **Regelanalist**
  Ondersteunt de inhoudelijke en juridische vertaalslag van activiteiten naar planregels. De

regelanalist is verantwoordelijk voor het maken van toepasbare regels voor de activiteiten, in samenhang met de nieuwe juridische regels in het omgevingsplan.

- **Geo-specialist**
  Zorgt voor het correct intekenen van werkingsgebieden in de plansoftware. Adviseert over kaartlagen, geometrie en locatiegebonden aspecten van regels. Werkt aan het opstellen en beheren van de geo-componenten van het plan.

- **Casemanager**
  Tijdelijk zal de nieuwe manier van werken een extra last op de organisatie leggen door enerzijds de tijd die gemoeid is met het oefenen en in de vingers krijgen van nieuwe werkprocessen en anderzijds een aantal specifieke (nieuwe) werkzaamheden, zoals de inventarisatie van functies en foutjes op perceelsniveau, sjablonen voor motivatie en bestuursvoorstellen, implementatie van de procesmodule in de plansoftware etc.

Deze functies vormen gezamenlijk het hart van het projectteam. Samen zorgen ze voor een integrale, beheersbare en uitvoerbare opbouw van het nieuwe omgevingsplan. Het projectteam werkt cyclisch, op basis van sprints. De werkvoorraad is vastgelegd in een centrale activiteitenlijst, waarin alle onderwerpen (activiteiten) zijn opgenomen waarvoor planregels opgesteld moeten worden. Deze lijst is verdeeld onder de drie inhoudelijke coördinatoren (Bruidsschat, Beleid, VFL), die samen zorgen voor voortgang, prioritering en inhoudelijke stroomlijning.

Sprints en werkplaatsen
In sprintvorm wordt gewerkt aan de uitwerking per ter regelen activiteit, waarbij per onderwerp de juiste expertise wordt betrokken. De capaciteit wordt georganiseerd in blokken van sprintsessies (per activiteit), waarin met een vaste structuur wordt gewerkt: start met inventariseren, bepalen uitgangspunten, juridisch ontwerp, check op toepasbaarheid en handhaafbaarheid, en besluitvorming. Hierbij worden ook VTH, beleid en externe adviseurs betrokken. Dat is uiteraard van groot belang in het licht van de beleidscyclus.

Flexibele inzet en externe ondersteuning
De kern van het werk gebeurt in huis, maar waar nodig wordt specialistische capaciteit ingehuurd — met name voor juridische implementatie en softwarematige ondersteuning (zoals annotaties en werkingsgebieden). In de praktijk is gekozen voor een combinatie van vaste inzet en flexibele opschaling, zodat afhankelijk van het onderwerp, urgentie of planning, extra capaciteit kan worden ingeschakeld.

7.3 Kennisborging en interne expertiseontwikkeling

De transitie naar een nieuw omgevingsplan vraagt om nieuwe kennis en vaardigheden binnen de organisatie. In het verleden zijn al stappen gezet in het opstellen van regels, met inzet van externe

expertise. Door verloop binnen het projectteam is veel van die eerder opgebouwde kennis verloren gegaan. Die ervaring onderstreept het belang van een structurele en duurzame aanpak van kennisontwikkeling.

Nieuwe start met stevige basis
Op basis van ervaringen van andere gemeenten is in 2024 een nieuwe projectorganisatie opgezet, op maat gemaakt voor onze gemeente. Deze projectorganisatie is beschreven in het geactualiseerde projectplan/ plan van aanpak. In 2025 zijn de cruciale functies binnen het projectteam ingevuld, waaronder die van projectleider (ingehuurd), planjurist (ingehuurd), regelanalist, planregisseur, geo-specialist en de drie inhoudelijke coördinatoren. Met dit team is een stabiele basis gelegd voor een lerende aanpak.

Leren door te doen
We kiezen bewust voor een pragmatische leerstrategie: collega's bouwen kennis op tijdens het werk, in sprintsessies, reviews en intern georganiseerde (thema)bijeenkomsten. De planjurist werkt direct in STOP/TPOD en brengt kennis in over annoteren en juridische structuren. De samenwerking tussen projectteamleden stimuleert kennisdeling en gezamenlijke reflectie op de werkwijze.

Kennis vastleggen en delen
Om te voorkomen dat kennis opnieuw verloren gaat, wordt informatie actief vastgelegd in sjablonen, werkinstructies en het beheerplan. In dit beheerplan worden ook de annotatierichtlijn, afspraken over werkingsgebieden en de structuur van toepasbare regels opgenomen. De planregisseur bewaakt de samenhang en zorgt ervoor dat nieuwe inzichten structureel worden ingebed in de werkwijze.

Het beheerplan zal in 2025 de wijzigingssystematiek uitwerken. Hierin worden onder meer vastgelegd:
– het onderscheid tussen soorten wijzigingen (inhoudelijk, beleidsmatig, technisch);
– het wijzigingsritme (bijv. halfjaarlijks);
– de rolverdeling tussen college en raad;
– verantwoordelijkheden voor annotatie, dossiervorming en kwaliteitscontrole;
– de procedure voor het agenderen en prioriteren van voorstellen.

Brede kennisontwikkeling
De kennisopbouw binnen het projectteam wordt stap voor stap breder gedeeld binnen de organisatie. Beleid, VTH en andere betrokkenen worden uitgenodigd voor sprintsessies. De samenwerking met team RI bevordert bovendien dat praktijkervaringen vanuit vergunningverlening direct worden meegenomen bij de uitwerking van regels.

Regionale en landelijke leerkring
Via het project SPRONG, regionale werkgroepen over (milieu- en water)beleid) en het VNG-netwerk omgevingsplan wordt actief kennis gedeeld met andere gemeenten. We maken gebruik

van best practices, technische handreikingen en formats die in andere gemeenten al zijn getest. Deze kennis wordt, waar relevant, aangepast aan de lokale context van Bernheze.

7.4 Samenwerking met externe partijen

Gericht gebruik van externe expertise

Bij de opbouw van het nieuwe omgevingsplan behouden we de regie binnen de organisatie. De inhoudelijke en juridische keuzes moeten goed aansluiten op onze lokale structuur, beleidsambities en software. Externe partijen zetten we gericht in op specifieke onderdelen waar extra kennis of capaciteit nodig is. Dit gebeurt altijd onder interne regie, met heldere afspraken over taken en rollen.

Voorbeelden van inzet van externe expertise zijn:

- het uitvoeren van juridische toetsen of het aanleveren van conceptregels voor specifieke activiteiten;
- ondersteuning bij de technische verwerking in de software (RxBase);
- juridische ondersteuning bij de ontwikkeling van sjablonen, zoals het transitiehoofdstuk voor gebiedsontwikkelingen;
- toetsing of advies op specialistische thema's, bijvoorbeeld milieuzonering of geluid;
- tijdelijke versterking op onderdelen van de planopbouw, bijvoorbeeld bij de implementatie van STOP/TPOD of annotaties.

Regionale samenwerking

Bernheze levert structureel inbreng in regionale werkgroepen, onder andere op het gebied van geur, geluid, externe veiligheid en water. Deze samenwerking is gericht op kennisdeling en beleidsafstemming met buurgemeenten en ketenpartners. Input uit deze werkgroepen wordt via de betrokken collega's afgestemd met het projectteam, zodat actuele inzichten tijdig kunnen worden meegenomen.

Regionale samenwerking via SPRONG

Verder nemen we actief deel aan het project SPRONG, waarin we samenwerken met gemeenten uit de regio aan de opbouw van juridische basisregels voor het omgevingsplan. De inhoudelijke uitwerking gebeurt in vier blokken.

Per blok werken gemeenten samen met relevante ketenpartners, zoals de omgevingsdienst, GGD en veiligheidsregio. We leveren structureel capaciteit aan het project, en vertaalt de opgestelde

basisregels vervolgens (zoveel mogelijk parallel) lokaal door in sprintsessies. Zo combineren we de voordelen van uniforme regionale opbouw met de mogelijkheid tot lokale aanpassing.

Samenwerking bij initiatievengestuurde wijzigingen

Een aparte categorie betreft de samenwerking met externe bureaus die initiatiefnemers begeleiden bij planvorming. Van oudsher leveren initiatiefnemers – via hun adviseurs – complete plannen aan, inclusief regels, onderbouwing en bijlagen. Deze werkwijze blijft in de eerste fase van de transitie grotendeels intact.

We maken daarbij gebruik van een sjabloon voor transitiehoofdstukken. Daarmee kunnen initiatiefgestuurde plannen op een herkenbare en tijdelijke wijze worden ingepast in het omgevingsplan. Zo blijft de werkwijze voor initiatiefnemers en hun bureaus werkbaar én voorspelbaar, terwijl het projectteam de handen vrijhoudt voor de bredere transitie van het plan. Voorwaarde hiervoor is wel dat het adviesbureau beschikking moet hebben over Rx Base Connect. Bureaus die hierover niet beschikken kunnen een regelset aanleveren in Word waarna wij deze op kosten van de initiatiefnemer laten omzetten.

Deze aanpak biedt meerdere voordelen:

- **Tijdswinst en overzicht:** de transitiehoofdstukken staan los van de systematiek van basisregels en beperken de impact op het ontwikkeltempo van het plan.
- **Beheersbaarheid:** de inhoud van initiatieven raakt het nieuwe plan nog maar beperkt, waardoor de regie op het geheel behouden blijft.
- **Continuïteit in samenwerking:** bureaus kunnen blijven werken zoals ze gewend zijn, met ondersteuning van de gemeente waar nodig.

In een latere fase, zodra een robuuste basisregeling beschikbaar is, worden initiatievengestuurde wijzigingen opgenomen binnen het hoofdplan en gelden andere eisen voor integratie, verwerking en toetsing.

We gaan verkennen hoe de samenwerking met externe bureaus dan wordt ingericht. Daarbij houden we rekening met:

- de noodzaak om wijzigingen te bundelen in wijzigingsrondes (i.v.m. de technische beperkingen van parallel wijzigen),
- en de behoefte aan integrale kwaliteit en juridische consistentie binnen het plan.

Met deze uitgebreide uitwerking is het transitieplan volledig afgestemd op de praktische en strategische uitdagingen van de transitie naar het nieuwe omgevingsplan.

Samenwerking met softwareleveranciers
Bernheze werkt met het softwarepakket Rx.Base van leverancier Roxit voor het opstellen en publiceren van omgevingsplanregels. We zijn tevreden over de werking van deze software en de ondersteuning die Roxit biedt, zoals de frequente gebruikersbijeenkomsten en een toegankelijke helpdesk. Het is belangrijk voor de continuïteit van ons proces dat we met vertrouwde software blijven werken, mede gelet op de beperkte uitwisselbaarheid tussen pakketten.

Organisatiestructuur en budgettering SPRONG
Onze deelname aan SPRONG vraagt structurele inzet van twee medewerkers per blok: de omgevingsplanjurist (bij alle blokken) en één van de coördinatoren, afhankelijk van het thema (coördinator Bruidsschat bij blok Bouwen, coördinator VFL bij blok Verordeningen, beleidscoördinator bij blok Milieu). Binnen het projectteam omgevingsplan hebben de coördinatoren elk een deel van de werkvoorraad aan activiteiten. Zij stemmen hun eigen planning af op de voortgang van de SPRONG-trajecten, zodat de regionale afspraken en de lokale uitwerking elkaar versterken.

Het budget voor SPRONG (deelnamekosten, ureninzet en eventuele externe ondersteuning) valt onder het programmaplan Omgevingswet. De teamcoach RO bewaakt dit budget als budgethouder, in afstemming met de projectleider. Via SPRONG opgedane kennis en sjablonen worden direct vertaald naar onze eigen juridische regels, wat kosten voor extern advies en tijd bespaart.

7.5 Beheer omgevingsplan en lange termijn

Het opstellen van het omgevingsplan is een intensief traject, maar het plan moet daarna ook actueel, juridisch houdbaar en werkbaar blijven. Daarom richten we een structureel beheerproces in, waarin zowel juridische regels, toepasbare regels als werkingsgebieden integraal worden beheerd.

Beheerstructuur en beheerteam

Het beheerteam bestaat uit de regisseur omgevingsplan, planjurist, regelanalist en geo-specialist. Dit team zorgt voor:

- Het borgen van de juridische en inhoudelijke samenhang tussen wijzigingen.
- Het actualiseren van werkingsgebieden, annotaties en toepasbare regels.
- Het vertalen van beleidswijzigingen naar juridisch houdbare regels.

Afstemming met RI/ VTHV

Hoewel de teams RI en VTHV geen formeel onderdeel uitmaken van het beheerteam, vindt er structurele afstemming plaats met vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTHV). Dit

waarborgt dat de uitvoerbaarheid en toepasbaarheid van regels altijd wordt getoetst. De inbreng van VTHV wordt meegenomen in de voorbereiding van wijzigingsbesluiten en evaluaties.

Beheerplan en annotatierichtlijn

Het beheerteam schrijft een beheerplan, waarin procesafspraken, samenwerking en werkwijzen zijn vastgelegd. Hierin wordt ook een annotatierichtlijn opgenomen, afgestemd op de landelijke Geonovum-richtlijnen, maar op maat gemaakt voor onze gemeentelijke situatie. Tot slot willen we in het beheerplan beschrijven op welke wijze we het beheer van bestaande en nieuwe werkingsgebieden organiseren (in de plansoftware Rx Base zelf, of in een separaat systeem zoals een GIS-applicatie.

Toepasbare regels

Bernheze beschikt intern over de kennis om toepasbare regels te ontwikkelen en te beheren. Deze regels worden bij elke wijzigingsronde geactualiseerd en intern en extern getest in de pre-omgeving, zodat de dienstverlening aan inwoners en bedrijven gewaarborgd blijft.

Het uitgangspunt is dat toepasbare regels eenvoudig beheerd en hergebruikt kunnen worden, waardoor onderhoudskosten en foutkansen worden beperkt.

Digitale component

Het beheren van werkingsgebieden gebeurt in principe in Rx.Base maar dit lijkt nog niet optimaal te werken. Voor het beheer van de werkingsgebieden werken we nu in een gis-applicatie in combinatie met overzichten in Excel. In het beheerplan wordt de aanpak verder uitgewerkt.

Monitoring en evaluatie

We ontwikkelen een monitoringsysteem waarmee wijzigingen, gebruik en signalen vanuit vergunningverlening worden gevolgd. Als voorbeeld, wanneer voor een bepaalde activiteit vaak buitenplans wordt afgeweken van het omgevingsplan (BOPA) gaan we overwegen of een vergunningplicht in het omgevingsplan kan worden opgenomen.

Op basis van deze monitoring kunnen we periodiek (vanaf 2028) evalueren of het omgevingsplan nog aansluit bij de praktijk en of beleidsmatige of juridische bijsturing nodig is.

Er wordt gewerkt aan een koppeling met de activiteitenlijst, zodat we inzicht houden in de voortgang van thema’s en gebiedsgerichte aanpassingen.

Lange termijn (post-2028)

De ambitie is dat we tegen 2028 een stabiele basisregeling hebben, zodat de laatste jaren tot 2032 gebruikt kunnen worden voor verfijning, integratie van beleidswijzigingen en verdere optimalisatie.

De beheerfase na 2032 wordt structureel onderdeel van de reguliere gemeentelijke organisatie.

Het beheerteam zorgt ervoor dat signalen vanuit beleid en initiatieven structureel worden vertaald naar verbeteringen in het omgevingsplan. Dit betekent dat wijzigingen uit de beleidscyclus – bijvoorbeeld vanuit nieuwe programma's of evaluaties – worden getrechterd en geïntegreerd in het wijzigingsproces. Zo blijft het omgevingsplan actueel, uitvoerbaar en afgestemd op bestuurlijke keuzes.

8. Participatie

Participatie is niet alleen een essentieel instrument voor draagvlak en kwaliteit, maar ook een **wettelijke verplichting** onder de Omgevingswet.
Voor elke wijziging van het omgevingsplan geldt:

- **Kennisgeving**: Wij zijn verplicht om een kennisgeving van het voornemen tot het wijzigen van het omgevingsplan te doen (artikel **16.29 Omgevingswet**). Deze kennisgeving bevat een verwijzing naar het **participatieplan**, waarin staat hoe wij voornemens zijn participatie aan te pakken (artikel 10.2, lid 1 van het Omgevingsbesluit).

- **Motivering**: Bij de **vaststelling van de wijziging** van het omgevingsplan moeten wij motiveren op welke manier participatie heeft plaatsgevonden en wat de uitkomsten zijn, inclusief hoe met de inbreng van belanghebbenden is omgegaan (artikel 10.2, lid 2 van het Omgevingsbesluit).

8.1 Werkwijze: maatwerk per wijziging

We werken met de participatievisie van Bernheze, waarin een participatieladder met zes niveaus van invloed is opgenomen. We maken per wijzigingsbesluit een afweging over de participatieaanpak op basis van de Bernhezer participatiemethodiek (onderdeel van het participatiebeleid), Aandachtspunten bij participatie in de transitie:

- Participatie wordt maatwerk: de aanpak is afgestemd op de aard van het wijzigingsbesluit en de impact op de omgeving.
- We onderscheiden essentiële participatie (bijvoorbeeld voor initiatieven met grote ruimtelijke impact of politiek-bestuurlijke relevantie) en efficiënte participatie (voor technische, beleidsneutrale wijzigingen).

De Bernheze participatie aanpak wordt hierbij gebruikt als methodiek. De Bernheze participatie aanpak is een communicatie- en participatiemethodiek die helpt om vroegtijdig en gestructureerd inzicht te krijgen in belanghebbenden, hun belangen en de manier waarop zij betrokken kunnen worden bij besluitvorming.

Dit betekent dat we per wijzigingsbesluit:

- in kaart brengen wie de relevante stakeholders zijn,
- bepalen wat hun belangen en mogelijke zorgen zijn,
- bepalen hoe en wanneer we hen betrekken (afhankelijk van de aard en type wijzigingen),

Door dit vooraf vast te leggen in de Nota van Uitgangspunten (NvU) ontstaat een planmatige en transparante participatieaanpak. De Bernheze participatie aanpak sluit aan bij de participatieladder en biedt een praktisch kader om per wijziging te kiezen voor informeren, raadplegen, meedenken of meebeslissen.

Hiermee sluiten we aan bij de geest van de Omgevingswet: participatie vindt plaats voorafgaand aan besluitvorming, en we verantwoorden achteraf hoe participatie is verlopen en welke resultaten dat heeft opgeleverd.

Participatie bij mer-plichtige wijzigingen
Als een wijzigingsbesluit **(mogelijk) mer-plichtig** is, wordt participatie al in een vroeg stadium afgestemd met de mer-procedure.

- In de **NvU** wordt standaard een paragraaf opgenomen waarin de relatie tussen **milieueffecten, alternatieven en participatie** wordt benoemd.
- Stakeholders worden vroegtijdig betrokken bij het bepalen van **alternatieven of varianten** die onderzocht worden in het milieueffectrapport.
- De resultaten van participatie worden benut bij het vormgeven van de inhoud en reikwijdte van het milieueffectonderzoek.
- In het uiteindelijke besluit wordt expliciet toegelicht hoe de mer-resultaten en de participatie-input in samenhang zijn meegewogen.

Door participatie en mer-beoordeling te koppelen, benutten we lokale kennis en zorgen we dat milieuoverwegingen integraal onderdeel zijn van het besluitvormingsproces.

De aanpak is beschreven in paragraaf 5.6.

8.2 Rol van de Nota van Uitgangspunten

De Nota van Uitgangspunten (NvU) is ons vaste instrument om voor ieder wijzigingsbesluit de aanpak en afwegingen rondom participatie, inhoud en proces te structureren, binnen alle sporen van ons transitieplan (beleidsarme transitie, initiatieven of nieuwe beleidsopgaven). Hiermee zorgen we voor transparantie, consistente besluitvorming en een duidelijke onderbouwing richting het bevoegd gezag (raad of college).

De inhoud van de NvU is als volgt:

- **Kaders en doelen van de wijziging**: Waarom is een wijziging van het omgevingsplan nodig en welke beleidsdoelen of juridische verplichtingen liggen hieraan ten grondslag?
- **Participatieaanpak**: Hoe en wanneer worden belanghebbenden betrokken? Welke middelen en methoden worden ingezet?

- **Mer-check en milieuafwegingen**: Wordt getoetst of een mer-(beoordelings)plicht aan de orde is, en zo ja, hoe dit wordt ingericht.
- **Afstemming en samenhang**: Relatie met andere lopende wijzigingsvoorstellen, programma's of beleidsthema's om doublures of tegenstrijdigheden te voorkomen.
- **Tijdpad en besluitvorming**: Wanneer wordt het voorstel voorgelegd aan college of raad, en welke formele stappen zijn nodig?

Waarom een NvU?
De NvU fungeert als schakel tussen de projectorganisatie en het bestuur. Het document maakt vroegtijdig inzichtelijk welke keuzes en risico's er zijn, en zorgt dat participatie en inhoudelijke afwegingen goed worden vastgelegd. Voor de gemeenteraad is het een belangrijk document om bij grotere wijzigingen het proces en de belangenafweging te kunnen volgen.

Verbinding met participatie
De NvU beschrijft expliciet hoe participatie is vormgegeven en hoe de input wordt verwerkt. Dit biedt niet alleen juridische zekerheid, maar ook een praktisch kader voor betrokkenheid van inwoners, bedrijven en ketenpartners.

9. Communicatie

Een zorgvuldige communicatie-aanpak is essentieel om draagvlak te creëren voor de transitie naar één omgevingsplan, verwachtingen te managen en besluitvorming inzichtelijk te maken. Communicatie richt zich daarbij niet alleen op de formele stappen uit de Omgevingswet, maar ook op het tijdig, begrijpelijk en transparant informeren van raad, college, inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden.

Onze kernboodschap luidt:
Wij bouwen stap voor stap aan één omgevingsplan voor Bernheze, zodat inwoners, ondernemers en bestuurders duidelijke, actuele en toegankelijke regels hebben voor de fysieke leefomgeving.

Daarbij leggen we steeds uit **wat** we doen, **waarom** we dat doen en **wat dit betekent** voor de omgeving. We zijn helder over de fasering van het werk en zorgen dat verwachtingen realistisch blijven: het omgevingsplan groeit in stappen en is continu in ontwikkeling.

We hanteren hierbij een vaste wijzigingscyclus zodat betrokkenen weten wanneer er participatiekansen en besluitvormingsmomenten zijn. Dit geeft voorspelbaarheid en voorkomt verrassingen.

Communicatie en participatie zijn complementair: waar participatie zich richt op het betrekken van belanghebbenden bij inhoudelijke keuzes, ondersteunt communicatie door de voortgang te duiden, keuzes te onderbouwen en inzicht te geven in planning en proces.

9.1 Doelen en uitgangspunten

Onze communicatiestrategie dient meerdere doelen:

- Transparantie: we delen de voortgang, keuzes en planning van de transitie op een manier die voor iedereen te volgen is.
- Begrijpelijkheid: we vertalen juridische en technische onderwerpen naar heldere en toegankelijke informatie.
- Draagvlak en betrokkenheid: ruimte geven voor meedenken waar dat past.
- Voorspelbaarheid: tijdig aangeven welke stappen wanneer plaatsvinden
- Interne verbinding: collega’s binnen alle betrokken teams (RO, RI, VTHV, R&B en BWL) weten wat de actuele stand van zaken is.

Communicatie sluit aan bij onze uitgangspunten voor dienstverlening (zie hoofdstuk 10). Via het DSO en het team Bouwen & Wonen krijgen initiatiefnemers praktische ondersteuning; via

communicatiemiddelen bieden we procesinformatie en participatiemogelijkheden. Binnen de organisatie zorgen we ervoor dat alle betrokken teams op de hoogte blijven, zodat iedereen dezelfde boodschap uitdraagt en er geen verschillende interpretaties ontstaan.

9.2 Twee lijnen: interne en externe communicatie

Omdat de behoeften verschillen, hanteren we een duidelijke tweesporenstrategie.

1. **Interne communicatie**

Doel: Richting geven, draagvlak en eigenaarschap creëren, kennis opbouwen, en collega's in staat stellen vragen te beantwoorden.

We richten ons op bewustwording, urgentiebesef (*why it matters*), kennisdeling en samenwerking. Medewerkers worden geïnformeerd, betrokken en waar relevant uitgenodigd mee te denken.

Wat we doen (voorbeelden):

- Publiceren van intranetberichten en informatiepagina's
- Aanpassen en uitbreiden van interne kennisbronnen
- Lunchsessies / werkplaatsessies / kennissessies
- Afstemming via management en teamoverleggen
- Toegankelijke uitleg van kernbegrippen, stappen en juridische kaders

Focus 2025 en verder: Intern aanhaken, meenemen, structureren en voorbereiden op externe fase.

Hiermee versterken we interne consistentie en bouwen we aan inhoudelijke én cultuurmatige basis voor het omgevingsplan.

2. **Externe communicatie**

Doel: Vertrouwen, duidelijkheid en uitnodiging tot meedenken wanneer passend.

We informeren inwoners en ondernemers op een begrijpelijke manier en bieden inzicht in planning, proces en participatiemomenten.

Vanaf begin 2026 richten we ons nadrukkelijk op externe communicatie, zodra de eerste wijzigingsrondes zichtbaar worden en participatiemomenten ontstaan.

Wat we doen (voorbeelden):

- Heldere uitleg op de website (3 pijlers)
- Aankondigingen bij wijzigingsrondes en NVU's
- Informatieve nieuwsberichten en eventuele persberichten
- Toegankelijke toelichting op procedures (zienswijze / beroep)
- Publicatie via DSO voor formele besluiten

9.3 Communicatiekanalen

We communiceren via meerdere kanalen, afhankelijk van de boodschap en doelgroep. Het DSO vormt de centrale plek voor het juridisch geldende plan (en bijbehorende officiële publicaties). Daarnaast gebruiken we onze gemeentelijke website, sociale media en, waar passend, lokale media en nieuwsbrieven. Voor raad en college benutten we raadsinformatiebrieven, commissievergaderingen en informatieve (thema)sessies. Intern delen we informatie via intranet, workshops en teamoverleggen.

De gemeentelijke website krijgt een vaste structuur met drie pijlers, zodat inwoners, initiatiefnemers en andere belanghebbenden snel kunnen vinden wat zij zoeken:

1. **Algemene informatie over het omgevingsplan**, de opgave en de fasering van de transitie.
2. **Participatiemogelijkheden per wijzigingsronde**, gebaseerd op de Nota van Uitgangspunten per wijziging.
3. **Formele besluiten en stukken**, inclusief uitleg over terinzagelegging, zienswijzen en eventuele beroepsmogelijkheden.

Deze drie elementen zorgen voor duidelijkheid: van systematiek en planning, via invloedsmogelijkheden, naar formele besluitvorming.

9.4 Planning en vaste wijzigingscyclus

Communicatie volgt een vast ritme dat aansluit op de transitieplanning. We werken met een **vaste wijzigingscyclus**, waardoor het voor raad, college, inwoners en interne teams duidelijk is wanneer nieuwe stappen worden gezet, wanneer participatiemomenten plaatsvinden en wanneer formele besluitvorming plaatsvindt. Daarmee zorgen we voor voorspelbaarheid in het proces en maken we inzichtelijk wanneer er ruimte is om mee te denken en wanneer besluiten worden genomen.

Aan het begin van iedere wijzigingsronde leggen we uit wat het onderwerp is, wat de planning is en op welke momenten inbreng mogelijk is. De publicatie van een (ontwerp)wijzigingsbesluit gaat altijd gepaard met een gerichte communicatieslag.

Daarnaast delen we periodiek voortgangsinformatie, onder meer richting de raad en het college. Intern zorgen we voor regelmatige updates, zodat collega's goed zijn voorbereid op vragen uit de samenleving. Het uitgangspunt is dat alle belangrijke stappen in de transitie gepaard gaan met heldere toelichting en een uitnodiging om mee te denken waar dat kan.

9.5 Communicatiestrategie voor raad en college

De raad en het college worden minimaal twee keer per jaar geïnformeerd over de voortgang van de transitie. Dit gebeurt in samenhang met besluitvorming over wijzigingsrondes. Bij belangrijke inhoudelijke keuzes of mijlpalen organiseren we informatieve sessies. Daarbij bespreken we de stand van zaken, planning, dilemma's en vervolgstappen. Door vaste momenten en tijdige afstemming te hanteren, zorgen we dat het besluitvormingsproces voorspelbaar is en dat bestuurders goed worden meegenomen.

10. Dienstverlening

De dienstverlening rondom het omgevingsplan sluit nauw aan bij de communicatiestrategie (zie hoofdstuk 9). Waar communicatie zich richt op het informeren en betrekken van inwoners, bedrijven, raad en college over het proces en de besluitvorming, richt dienstverlening zich op het bieden van praktische toegang tot regels, vergunningchecks en ondersteuning bij vragen.

10.1 Gebruik van het DSO, annoteren en toepasbare regels

Het Omgevingsloket (DSO) is hét centrale punt voor de digitale dienstverlening. Hierin worden juridische regels en toepasbare regels, zoals o.a. de Vergunningcheck, ontsloten. De gemeente stemt horizontaal (met buurgemeenten) en verticaal (met provincie en Rijk) af om de consistentie en volledigheid van de informatie te waarborgen.
Ook vindt afstemming plaats met de Omgevingsdienst (voor milieubelastende activiteiten) en ketenpartners om zowel juridische als toepasbare regels goed op elkaar aan te laten sluiten. Regionale samenwerking wordt nagestreefd, maar de focus ligt voorlopig op de interne transitie van bestemmingsplannen, verordeningen en het parallel “openhouden van de winkel”.

10.2 Dienstverlening: helderheid en voorspelbaarheid voor initiatiefnemers

Tijdens de transitieperiode geldt dat de kosten en capaciteit voor het verwerken van aanvragen tijdelijk zullen stijgen: de winkel blijft open, maar wordt tegelijk verbouwd. We zetten niet alleen het projectteam in, maar ook andere delen van de ambtelijke organisatie om de benodigde informatie en input te leveren.
Deze investering zorgt er op langere termijn voor dat we efficiënter en effectiever kunnen werken. Een robuuste beheerstructuur voor het omgevingsplan is hierbij cruciaal, omdat parallelle wijzigingen, beheer van locaties en activiteiten, en gecoördineerde besluitvorming anders moeilijk te borgen zijn.

Een zichtbaar deel van de dienstverlening is de Vergunningcheck op het DSO. Hier kunnen inwoners en bedrijven zien of zij voor een bepaalde werkzaamheid een omgevingsvergunning nodig hebben. Bijvoorbeeld een inwoner die wil weten of hij een aanbouw vergunningsvrij bij zijn woning kan maken. Op dit moment werken deze processen nog niet altijd optimaal. Dit heeft te maken met versnipperde juridische regels, de invloed van verschillende overheidsorganen op dezelfde check en de afwezige afstemming tussen deze overheidsorganen. Om in hetzelfde voorbeeld te blijven voor een aanbouw bij de woning, zie je dat er zowel vanuit het rijk als de gemeente juridische regels zijn opgesteld. Daardoor worden sommige vragen dubbel gesteld. Verder moeten inwoners nog op verschillende plekken kijken om te weten wat er wel of niet mogelijk is. Als gevolg daarvan moet je in de Vergunningcheck (onnodig) veel vragen stellen om

alle mogelijke uitkomsten te kunnen borgen. Dat maakt het uiteindelijk voor inwoners en bedrijven onduidelijk om te zien wat er wel of niet mogelijk is.

Tijdens de transitieperiode wordt hieraan ook aandacht besteed bij het opstellen van de juridische regels in het omgevingsplan. Immers als de juridische regels niet begrijpelijk zijn, dan is het ook lastig te vertalen naar begrijpelijke toepasbare regels zoals de Vergunningcheck. Door tijdens het opstellen van de juridische regels een toepasbaarheidstoets op te nemen, proberen we een doorontwikkeling te maken naar meer begrijpelijke juridische regels voor inwoners en bedrijven. Daarbij gaan ook de technologische mogelijkheden van het DSO helpen. Het doel is zoveel mogelijk ruis weg te halen en enkel te tonen wat er van toepassing is voor een specifieke vraag. Als een inwoner wil weten of een aanbouw bij de woning vergunningsvrij mag, dan moeten die ook met een paar klikken alle relevante regels, en alleen die regels, kunnen zien.

10.3 Samenhang met digitalisering en informatiestrategie

Het Omgevingsloket fungeert als centrale toegang voor inwoners en bedrijven. De gemeentelijke website blijft het eerste aanspreekpunt en fungeert als wegwijzer. Alle producten (zoals vergunningchecks en aanvragen) worden via het DSO ontsloten, dat is gekoppeld aan de interne zaaksystemen (RxMission en Rx Base Proces).
Bouwen & Wonen is het eerste aanspreekpunt voor vragen van inwoners en bedrijven, zowel via e-mail en telefoon als (op afspraak) fysiek. Voor complexere ruimtelijke vraagstukken adviseren we inwoners vaak om een extern adviesbureau in te schakelen.
De digitale dienstverlening richt zich op de vergunningcheck, de aanvraagmodule en het vooroverleg. Het conceptverzoek is bewust niet geactiveerd vanwege de beperkte meerwaarde ten opzichte van de inspanning voor aanvragers.

De beschikbare digitale producten zijn:

- Informatieverzoek
- Toets vergunningplicht
- Vooroverleg (via “Verken uw idee”)
- Vergunningcheck
- Definitieve aanvraag (via de aanvraagmodule)
- Maatregelen op Maat

Voor veelgebruikte activiteiten (zoals dakkapellen of aanbouwen) streven we naar zo veel mogelijk toegankelijke en duidelijke informatie. Bij specialistische activiteiten (zoals milieubelastende activiteiten) is deze noodzaak minder aanwezig.