

Aandachtsgebied: Leefomgeving
Team Planologie, Bezwaar en Beroep
Behandelaar: V. Bouma, J. de Goeij, J. van Wijk
Telefoonnummer: 0342495390

Voorstelnr. 3885
Barneveld, 25 maart 2025
Portefeuillehouder: B. Wijnne

Onderwerp: Plan van Aanpak Omgevingsplan gemeente Barneveld

Gevraagde beslissing:

1. in te stemmen met het Plan van Aanpak voor het uitrollen en beheren van het Omgevingsplan gemeente Barneveld;
2. dit Plan van Aanpak ter kennisgeving van de raad brengen via plaatsing in rubriek B van het overzicht van ingekomen en uitgaande stukken;
3. In te stemmen met het beschikbaar maken van de beschikbare budget 2025 in de periode 2025 t/m 2027, en dit te betrekken bij de besluitvorming over de 1^e tussenrapportage 2025.

1. Inleiding

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Voor het hele grondgebied van de gemeente Barneveld geldt van rechtswege één omgevingsplan. Dat is het tijdelijk omgevingsplan gemeente Barneveld. In de wettelijk bepaalde overgangsperiode tot eind 2031 moet het tijdelijk omgevingsplan worden omgebouwd naar één omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Om te komen tot een volledig omgevingsplan in 2032, moeten we regels inhoudelijk actualiseren en integraal op elkaar afstemmen. Ook moeten we de regels aan laten sluiten op de omgevingsvisie en moeten deze voldoen aan de digitaliseringsvereisten. Verder moeten we regels uit de bruidsschat en verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving integreren. Deze transitiefase vormt een flinke opgave voor de gemeente en vraagt duidelijkheid over zowel de inhoud als het proces. Het voorliggende plan van aanpak is opgesteld voor het ontwikkelen en het beheer van een gemeente dekkend omgevingsplan voor de gemeente Barneveld.

Op 24 maart 2025 is de kennisgeving van de ontwerp-Omgevingsvisie Barneveld 2040 geplaatst in het Gemeenteblad (2025, 124958). De termijn om een zienswijze of advies over het ontwerp in te zenden, loopt tot en met 5 mei 2025. De Omgevingsvisie Barneveld 2040 is een strategisch en dynamisch document dat de basis vormt voor verdere uitwerking in omgevingsprogramma's en het omgevingsplan. De instrumenten, de omgevingsvisie en het omgevingsplan, zijn sterk met elkaar verbonden via de beleidscyclus. Tijdens de transitie naar een volwaardig omgevingsplan vertalen we de ambities uit de omgevingsvisie waar mogelijk door in het omgevingsplan. In het omgevingsplan krijgt de uitvoering de juridische basis.

2. Beoogd effect

Dit Plan van Aanpak is opgesteld voor het gefaseerd ontwikkelen en het beheer van een gemeente dekkend omgevingsplan voor de gemeente Barneveld in de transitieperiode tot 1 januari 2032. Met dit plan van aanpak beschrijven we de werkstappen die nodig zijn om het omgevingsplan op te stellen. In dit plan van aanpak worden geen inhoudelijke aspecten vastgelegd, maar alleen de stappen die nodig zijn om tot het omgevingsplan te komen. Daarnaast geeft dit plan van aanpak inzicht in de benodigde capaciteit en financiële middelen.

3. Argumenten

1.1 De transitie van het tijdelijke omgevingsplan naar een volwaardig omgevingsplan is een wettelijke verplichting

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 hebben gemeenten een omgevingsplan van rechtswege gekregen. Dit bestaat onder meer uit de bestaande bestemmingsplannen en de bruidsschat. In 2032 moeten gemeenten

het bestemmingsplan van rechtswege hebben omgezet in een integraal omgevingsplan zoals bedoeld in de Omgevingswet. De periode tussen inwerkingtreding en 2032 noemen we de transitieperiode. Dit is bepaald in § 22.1.1 van de Omgevingswet.

2.1 Het is van belang dat de raad op de hoogte is van de wijze waarop de gemeentelijke organisatie de transitie oppakt

Door het Plan van Aanpak ter kennisgeving aan te bieden, weet de raad van de voorbereiding van het volwaardige omgevingsplan. De raad is het bevoegde bestuursorgaan voor het vaststellen van het omgevingsplan.

3.1 De herschikking van het budget is noodzakelijk om de transitie naar het volledige omgevingsplan te bekostigen

De financiële middelen zijn nodig voor extra capaciteit en ondersteuning.

De voorgestelde herschikking is:

2025:	-/-	€ 291.000
2026:	+/+	€ 33.500
2027:	+/+	€ 257.500
Totaal saldo:		€ 0,00

4. Kanttekeningen

1.1 Vertraging heeft als risico dat gemeente Barneveld de wettelijke deadline van 2032 niet haalt.

Op grond van artikel 22.5, eerste lid van de Omgevingswet heeft de raad tot 2032 om te werken aan het volledig maken van het omgevingsplan. Tot die tijd hoeft het omgevingsplan nog niet alle regels te bevatten die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Er is overigens geen sanctie voor de situatie dat na de overgangsfase niet is voldaan aan de wettelijke verplichting.

3.1 In de loop van de transitie zullen aanvullende middelen nodig zijn.

Het plan van aanpak omgevingsplan kent een doorlooptijd tot 2032. Vooralsnog is voor de dekking van de extra kosten uitgegaan van een herschikking van reeds beschikbare middelen over de periode 2025 tot en met 2027 (fcl-ecl: 6870-40509). Dit is een voorstel voor een mutatie van de eerste tussenrapportage 2025.

Op termijn zal, in aanloop naar de kadernota 2028, de benodigde inzet opnieuw worden bepaald en zal, indien nodig, voor de uitvoering van het plan van aanpak omgevingsplan aanvullende middelen worden gevraagd. Het voordeel is dat we tegen die tijd ervaringsjaren hebben, die we kunnen gebruiken voor een betere raming.

5. Financiën

Voor de transitie van het tijdelijke omgevingsplan naar het volwaardige omgevingsplan zijn in de begroting de volgende budgetten beschikbaar en benodigd:

Budget						
fcl	naam	ecl	2025	2026	2027	totaal 2025 t/m 2027
6870	Omgevingswet	advieskosten levering derden	415.000	210.500	-	
6975	Digitalisering omgevingswet	levering derden	30.000	-	12.000	
6985	Participatie omgevingswet	levering derden	60.000	-	-	
totaal beschikbaar meerjarenbegroting			505.000	210.500	12.000	727.500
benodigd obv pva Omgevingsplan						
capaciteit (1,5 fte, schaal 12)			184.000	184.000	184.000	
ondersteuning en advies extern bureau			30.000	60.000		
stelpost					85.500	
totaal benodigd			214.000	244.000	269.500	727.500
Verschil						
Budget minus benodigd			291.000	-33.500	-257.500	-
Voorstel mutatie 1e turap 2025			-291.000	33.500	257.500	-

Toelichting extra benodigd:

Extra inzet planologen, juristen en tekenaars

De opgave om te komen tot één omgevingsplan eind 2031 vindt plaats naast de reguliere werkzaamheden zoals het begeleiden van ruimtelijke procedures en vergunningen om ontwikkelingen mogelijk te maken.

De verwachting is dat voor de periode 2025 tot en met eind 2030 rekening moet worden gehouden met een extra belasting van de ambtelijke organisatie. Dit geldt met name voor de planologen, juristen en tekenaars die de wijzigingen van het omgevingsplan binnen het team zullen vormgeven.

Op basis van ervaringen van andere gemeenten wordt verwacht dat een extra inzet nodig is van (minimaal) 1,5 fte nodig te hebben boven de normale behoefte (compensatie nodig). De kosten hiervan bedragen ca. € 184.000 (1,5 fte o.b.v. schaal 12 max).

Extra inzet ondersteuning

Daarnaast is in de eerste 1,5 jaar extra ondersteuning en advies van een extern bureau. De benodigde inzet wordt geraamd op gemiddeld 8 uur per week. De kosten hiervan bedragen ca. 60.000 (52 weken maal 8 uur maal € 145 per uur) in 2025 en 2026.

6. Participatie en communicatie

a) Participatie

Participatie vindt plaats bij de uitwerking van de deelplannen.

b) Communicatie

Het Plan van Aanpak brengt het college ter kennisgeving van de raad via plaatsing in rubriek B van het overzicht van ingekomen en uitgaande stukken.

7. Vervolgstap

Na instemming met het Plan van Aanpak neemt de gemeentelijke organisatie de transitie ter hand volgens § 4.1 van het Plan van Aanpak.

8. Bijlagen

1. Plan van Aanpak Uitrollen en beheren Omgevingsplan gemeente Barneveld

Plan van aanpak

**Uitrollen en beheren Omgevingsplan gemeente
Barneveld**



Plan van aanpak

**Uitrollen en beheren Omgevingsplan gemeente
Barneveld**

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doel van het plan van aanpak	4
1.3 Leeswijzer	5
2. Uitgangspunten plan van aanpak	6
2.1 Omzetten van tijdelijk deel omgevingsplan naar omgevingsplan gemeente Barneveld	6
2.2 Opbouw omgevingsplan gemeente Barneveld.....	7
3. Visie samenwerking op uitrollen en het beheer van het omgevingsplan	9
3.1 Uitrollen omgevingsplan gemeente Barneveld	9
3.2 Gebiedsgerichte aanpak	9
3.3 Thematisch gerichte aanpak.....	10
3.4 Nieuwe gebiedsontwikkelingen	10
3.5 Samenwerking met ketenpartners	11
4. Planning en doorlooptijd	12
4.1 Globale planning grondgebied dekkend omgevingsplan	12
5. Financiële middelen externe capaciteit.....	15
6. Risico's en beheersmaatregelen	16
6.1 Risico's	16
6.2 Beheersmaatregelen	17
7. Aanvullende producten	18
7.1 Handboek voor omgevingsplanwijzigingen	18
7.2 Formats motivering bij een BOPA/TAM-IMRO en procedure nieuwe initiatieven	18

Bijlage 1 Prototype omgevingsplan Gemeente Barneveld, (link)

Bijlage 2 Aanpak bruidsschat

Bijlage 3 'Aanpak gemeentelijke verordeningen'

1. Inleiding

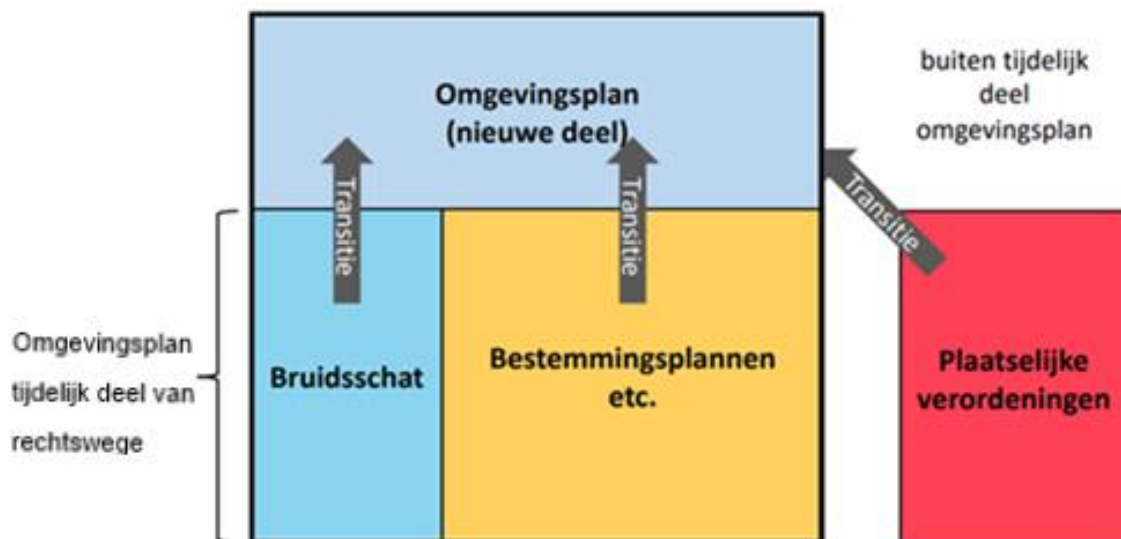
1.1 Aanleiding

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Voor het hele grondgebied van de gemeente Barneveld geldt van rechtswege één omgevingsplan. Dat is het tijdelijk omgevingsplan gemeente Barneveld. In eerste instantie bestaat dit uit:

- bestaande ruimtelijke gemeentelijke regels: bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, voorbereidingsbesluiten, inpassingsplannen, exploitatieplannen;
- ruimtelijke regels die zijn verhuisd van rijksniveau naar gemeentelijk niveau (de bruidsschat);
- ruimtelijke regels uit gemeentelijke verordeningen, zoals de gemeentelijke erfgoedverordening, gemeentelijke geurverordening en gemeentelijke verordening afvoer regen- en grondwater.

In de wettelijk bepaalde overgangsperiode tot eind 2031 moet het tijdelijk omgevingsplan worden omgebouwd naar één omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Om te komen tot een volledig omgevingsplan in 2032, moeten we regels inhoudelijk actualiseren en integraal op elkaar afstemmen. Ook moeten we de regels aan laten sluiten op de omgevingsvisie en moeten deze voldoen aan de digitaliseringsvereisten. Verder moeten we regels uit de bruidsschat en verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving integreren.

Deze transitiefase vormt een flinke opgave voor de gemeente en vraagt duidelijkheid over zowel de inhoud als het proces.



Transitieopgave omgevingsplan 2024-2032 (bron: VNG)

1.2 Doel van het plan van aanpak

Dit plan van aanpak is opgesteld voor het ontwikkelen en het beheer van een gemeente dekkend omgevingsplan voor de gemeente Barneveld. Met dit plan van aanpak beschrijven we de werkstappen die nodig zijn om het omgevingsplan op te stellen. In dit plan van aanpak worden geen inhoudelijke aspecten vastgelegd, maar alleen de stappen die nodig zijn om tot het omgevingsplan te komen. Daarnaast geeft dit plan van aanpak inzicht in de benodigde capaciteit en financiële middelen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee beschrijven we de uitgangspunten voor het plan van aanpak van het omgevingsplan voor de gemeente Barneveld. Vervolgens gaan we in hoofdstuk drie dieper in op de visie over samenwerking bij het uitrollen en beheren van het omgevingsplan, waarbij we specifiek de gebiedsgerichte aanpak bespreken. Hoofdstuk vier behandelt de planning en doorlooptijd van het omgevingsplan. In hoofdstuk vijf kijken we naar de bemensing en organisatie. Daarna bespreken we in hoofdstuk zes de financiële middelen. Hoofdstuk zeven richt zich op diverse risico's en beheersmaatregelen. Tot slot sluiten we in hoofdstuk acht af met een aantal aanvullende producten om het omzettingsproces verder te helpen.

2. Uitgangspunten plan van aanpak

Het omgevingsplan bevat alle regels voor de fysieke leefomgeving. Daarmee is het omgevingsplan het belangrijkste instrument om het doel van de Omgevingswet te bereiken: een balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

Al enige jaren zijn we op verschillende fronten aan het werk geweest om goed voorbereid de Omgevingswet in te gaan. Aan de hand van diverse trajecten is ervaring opgedaan met het werken onder de Omgevingswet. Zo is er gewerkt aan – voor zover relevant voor het integrale omgevingsplan –:

- prototype regels Omgevingsplan gemeente Barneveld;
- pilotplan – wijnboerderij;
- werkgroepen Omgevingswet (waaronder deelprojectgroep Omgevingsplan en dpv Dienstverlening (met daaronder werkgroep Toepasbare Regels));
- partiële herzieningen van het bestemmingsplan “Buitengebied 2012”.

Daarnaast zijn ter voorbereiding op het omgevingsplan alle bestemmingsplannen digitaal raadpleegbaar gemaakt. Een enkel bestemmingsplan (een aantal kleine stroken en percelen en een wat groter gebied gelegen tussen de Hoofdstraat en Baron van Nagelstraat te Voorthuizen met daar het bestemmingsplan “Buitengebied”) is via een plancontour met pdf digitaal beschikbaar. Digitale bestemmingsplannen maken de omzetting naar het omgevingsplan gemakkelijker. De geometrie kan deels worden hergebruikt.

Voor het opstellen van het omgevingsplan moeten we diverse keuzes gaan maken. Een deel van deze keuzes hebben we vooraf gemaakt bij de voorbereiding op de Omgevingswet. Deze uitgangspunten staan hieronder.

2.1 Omzetten van tijdelijk deel omgevingsplan naar omgevingsplan gemeente Barneveld

Voor het omzetten van het tijdelijk deel omgevingsplan naar één integraal omgevingsplan hanteren we de volgende uitgangspunten:

- We gebruiken de huidige bestemmingsplannen en verleende vergunningen als vertrekpunt voor het omgevingsplan. De ambities uit de omgevingsvisie vertalen we waar mogelijk per gebiedstype door in het omgevingsplan. Daar waar voortschrijdend inzicht is, waardoor we bepaalde regels of bestemmingen anders in zouden willen vullen, nemen we dit mee in het omgevingsplan.
- We werken zoveel mogelijk met generieke regels. Daarbij maken we gebruik van het al opgestelde prototype voor de regels.
- De kern Garderen wordt het eerste deelgebied omgevingsplan. Met het opstellen van de regels voor Garderen maken we keuzes die bepalend zijn voor de rest van het traject om te komen tot een gemeentedekkend omgevingsplan. Met het omzetten van het deelgebied Garderen maken we ook de doorkijk naar de andere gebieden, zie hiervoor paragraaf 3.2.
- De werkmethode voor het beheren van de regels in de regelbibliotheek veranderen we niet. Het huidige beheerteam blijft bestaan. Aan dit team worden nog een tekenaar/geo-specialist en een regelanalist toegevoegd. Paragraaf 3.7 gaat hier nader op in. Het beheerteam is verantwoordelijk voor het actualiseren en het beheren van de regelbibliotheek en het omgevingsplan gemeente Barneveld. De basis voor deze regelbibliotheek is gelegd met het prototype. Naast de regelbibliotheek is het beheerteam ook verantwoordelijk voor de geo-databases en het beheer hiervan.
- In vergelijking met de voormalige bestemmingsplannen die onderdeel zijn geworden van het tijdelijk deel omgevingsplan, moeten met de transformatie naar het omgevingsplan ‘nieuwe deel’ meer (en/of andere) beschermende regels worden opgenomen. Dit omdat de Omgevingswet naast benutten ook toeziet op het beschermen van de leefomgeving. De instructieregels die voortkomen uit de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB’s) en de provinciale verordening zijn hierin leidend. Daarnaast moeten de bruidsschatregels, uitgewerkt in het prototype, worden vertaald naar het omgevingsplan gemeente Barneveld.

- Met de transformatie van het tijdelijk deel omgevingsplan naar het omgevingsplan 'nieuwe deel' wordt in principe geen nieuw beleid gevormd. Echter met de vertaling van bijvoorbeeld voormalige bestemmingsplannen en de gemeentelijke verordeningen kan niet voorkomen worden dat de planregels of verordeningregels moeten worden herschreven. Concreet houdt dit in dat we waar dit kan beleidsneutraal over gaan, maar dit niet noodzakelijk regelneutraal is.
- Gedurende de overgangperiode en daarna kunnen wijzigingen van het omgevingsplan worden vastgesteld door de gemeenteraad waarbij meer ruimte of minder ruimte voor ontwikkelingen wordt geboden. Voorbeelden hiervan zijn:
 - de mogelijkheid om bepaalde activiteiten vergunningvrij te maken (ofwel regelen via 'algemene regels' in het omgevingsplan);
 - de mogelijkheid om minder strakke normen op te leggen, bijvoorbeeld over bouwhoogte of geluidhinder, en juist meer over te laten aan een beoordeling aan de situatie ter plaatse ('open normen').

Als dit voornemen plaatsvindt moet voor elke mogelijkheid vooraf worden onderzocht wat de effecten ervan zijn. Ook moet een afweging plaatsvinden of de verandering tot een betere situatie leidt voor zowel de gemeente zelf als inwoners, ondernemers en initiatiefnemers. Bij het bieden van meer ruimte in het omgevingsplan moeten de benodigde bescherming van de leefomgeving en de uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid van het omgevingsplan niet vergeten worden. Aan de andere kant liggen er voor de gemeente kansen om meer te vertrouwen en 'durven los te laten'.

2.2 Opbouw omgevingsplan gemeente Barneveld

Een omgevingsplan kan activiteit-, gebied- of themagericht worden opgebouwd. We hebben met het maken van het prototype al keuzes gemaakt in het kader van de opbouw en structuur van het omgevingsplan. Het prototype is gebaseerd op het VNG casco en wat betreft de functies is gekeken naar de oude bestemmingen (zie bijlage 1 prototype). In het prototype wijzen we in hoofdstuk 1 t/m 9 de functiegebieden aan met de daarin voorkomende functies. Per functie in een functiegebied worden de bijbehorende activiteiten benoemd. Deze activiteiten zijn uitgewerkt in hoofdstuk 10.

Bij het opstellen van het eerste deelomgevingsplan Garderen worden de gemaakte keuzes definitief gemaakt.

Omgang met de bruidsschat

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt een aantal regels op rijksniveau (ca. 300 regels). Deze regels verhuizen naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeente. Dit heet ook wel de 'bruidsschat'. Deze bruidsschat is opgenomen in hoofdstuk 22 van het (tijdelijk) omgevingsplan. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten bruidsschatbepalingen van het omgevingsplan wijzigen en laten vervallen, met inachtneming van rijksregels en de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De regels omvatten uiteenlopende onderwerpen zoals geur, geluid, trillinghinder en vergunningvrij bouwen.

Het omzetten van de bruidsschat van een tijdelijk deel naar een nieuw deel kan op verschillende manieren. In bijlage 2 'aanpak bruidsschat' zijn drie varianten beschreven. Daarbij is per variant aangeven wat de voor- en nadelen zijn.

Voor het omzetten van de bruidsschat van het tijdelijk deel naar het omgevingsplan gemeente Barneveld worden variant 1 en 2 gecombineerd. Met het opstellen van het prototype hebben we namelijk al een eerste analyse van de bruidsschatregels gemaakt. In beginsel zijn deze regels goed bruikbaar en is er in de meeste gevallen geen directe aanleiding om deze regels te laten vervallen of te wijzigen. In sommige gevallen kunnen we de regels beter aan laten sluiten op de specifieke situatie in Barneveld. In het prototype van de regels zijn de bruidsschatregels verwerkt en op de juiste plaats in de structuur gezet voor het omgevingsplan gemeente Barneveld. Dit sluit aan bij de werkwijze van variant 1. Echter, het in één keer vertalen van alle regels naar de gehele gemeente Barneveld wordt naar verwachting te omvangrijk en onoverzichtelijk.

Daarom is besloten om tijdens het opstellen van het deelomgevingsplan Garderen te bepalen welke bruidsschatregels we definitief overnemen, aanpassen of schrappen (variant 2). Dit geeft ons op kleinere schaal inzicht in de effecten van het omzetten van de bruidsschat. Op basis van deelomgevingsplan Garderen wordt besloten of we deze werkwijze voortzetten voor de overige deelgebieden (variant 2) of dat we de bruidsschatregels voor de gehele gemeente overnemen (variant 1).

Omgang met verordeningen

Naast de regels uit de bestemmingsplannen en de bruidsschat moeten de regels uit de gemeentelijke verordeningen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Wij als gemeente hebben tot 31 december 2031 de tijd om de gemeentelijke verordeningen op te nemen in het omgevingsplan. Tot die tijd mogen de verordeningen naast het omgevingsplan blijven bestaan.

Net zoals de bruidsschat kan de implementatie van de gemeentelijke verordeningen op verschillende manieren. In bijlage 3 'Aanpak gemeentelijke verordeningen' zijn drie varianten beschreven. Daarbij is per variant aangegeven wat de voor- en nadelen zijn.

Wij hebben als gemeente de voorkeur om de verordeningen voor de gehele gemeente Barneveld in een keer te implementeren in het omgevingsplan gemeente Barneveld (variant 3). Het is namelijk niet wenselijk om met bouwstenen te werken (variant 2). Veel regels uit de verordening gelden namelijk voor de gehele gemeente Barneveld en zijn minder locatiespecifiek. Daarnaast is het niet wenselijk om bij elke wijziging van het omgevingsplan de verordeningen opnieuw te moeten vaststellen.

Ter voorbereiding daarop dienen alle verordeningen die regels kunnen bevatten over de fysieke leefomgeving beoordeeld te worden. Om de verordeningen te kunnen integreren is een inventarisatie nodig van alle verordeningen die gelden binnen een gemeente. Hiervoor wordt het stappenplan van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) gebruikt, dat te vinden is in de handreiking 'Verordeningen en het omgevingsplan'¹. Aan de hand van het stappenplan van de VNG worden de regels onderverdeeld in drie categorieën. 'Mag niet'-categorie, 'Moet'-categorie en 'Mag'-categorie. De regels die mee 'moeten' worden meegenomen, maar voor de artikelen die in de 'mag categorie' vallen moet een afweging worden gemaakt of die meegaan naar het omgevingsplan of onderdeel blijven van de verordeningen. Als duidelijk is welke onderdelen van de gemeentelijke verordeningen overgaan naar het omgevingsplan, waarbij ook een dereguleringslag kan worden gemaakt, kunnen de artikelen worden herschreven in de stijl van het omgevingsplan.

Omgang met toepasbare regels

Het omgevingsplan is via het omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) te raadplegen. De regels worden gekoppeld aan locaties en/of gebieden zodat duidelijk is waar de regel precies geldt. Een initiatiefnemer ziet voor een specifiek gekozen locatie daarom alleen de regels die daar gelden. Daarnaast is het mogelijk om in het DSO vragenbomen voor vergunningenchecks te plaatsen. Deze worden opgebouwd met toepasbare regels. Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van de juridische regels en dragen daarmee bij aan de gemeentelijke dienstverlening.

De formulieren voor het aanvragen van een omgevingsvergunning of het indienen van een melding staan vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het Omgevingsloket. Dit geldt ook voor de bestaande vergunningenchecks. Vooralsnog is het uitgangspunt dat dit niet wordt uitgebreid. Alle regels in het omgevingsplan worden geannoteerd zodat in de toekomst deze annotaties gekoppeld kunnen worden aan de toepasbare regels.

Een wijziging van (een gedeelte van) het omgevingsplan kan betekenen dat er veranderingen plaatsvinden in juridische regels. Een verandering in een juridische regel kan met zich meebrengen dat de toepasbare regels niet meer voldoen en aangepast moeten worden. Dit betekent eveneens dat aanpassingen in de vragenbomen en formulieren nodig zijn. Het is daarom noodzakelijk dat in het beheerteam, zie hiervoor paragraaf 5.2.2, iemand, een regelanalist, of in eerste instantie meerdere personen verantwoordelijk is/zijn voor het beheer en actualiseren van de toepasbare regels.

¹ A. Zebel-Vaudo & R. Nakken, Verordeningen en het omgevingsplan, 2020, vng.nl

3. Visie samenwerking op uitrollen en het beheer van het omgevingsplan

3.1 Uitrollen omgevingsplan gemeente Barneveld

Uiterlijk eind 2031 moet het omgevingsplan voor heel Barneveld zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Wij hebben als doel gesteld om eind 2030 het gemeentedekkende omgevingsplan klaar te hebben. De komende jaren wordt het nieuwe deel van het omgevingsplan gemeente Barneveld gebieds- en themagewijs gevuld. Paragraaf 3.2 en 3.3 gaan hier nader op in.

We kiezen voor een ingroeimodel (olievlek) om te komen tot één omgevingsplan in 2030. Geleidelijk en gefaseerd worden delen van het grondgebied omgezet naar het omgevingsplan gemeente Barneveld. Daarbij wordt gestart met één gebied waarvoor het omgevingsplan wordt opgesteld aan de hand van het prototype. Daarna worden steeds meer gebieden toegevoegd waardoor het omgevingsplan zich als een olievlek verspreidt.

Er is een selectie gemaakt van samenhangende gebieden. Elk gebied heeft zoveel mogelijk dezelfde ruimtelijke en fysieke eigenschappen. Op deze manier kunnen we een eenduidige regeling opstellen. De verordeningen worden in een aparte thematische wijziging van het omgevingsplan gedaan. Het gaat om de volgende deelgebieden:

1. Kern Garderen
2. Kleine kernen (tegelijkertijd of achter elkaar)
3. Twee grote kernen (eventueel los van elkaar of op basis van overeenkomstige gebieden, zoals woonwijken en centrum)
4. Bedrijventerrein Harselaar
5. Buitengebied (eventueel opsplitsen in oost en west)
6. Veluwe
7. Gemeentelijke verordeningen

Per kern wordt het tijdelijke omgevingsplan gewijzigd naar het 'definitieve' omgevingsplan. Deze wijzigingen van het omgevingsplan gaan uit van het vertalen van de bestaande regeling en mogelijkheden die dat biedt en een nieuwe regeling voor het omgevingsplan. Nieuwe (gebieds)ontwikkelingen of het creëren van nieuwe mogelijkheden die een eigen wijziging van het omgevingsplan vragen, zijn hierin niet meegenomen.

3.2 Gebiedsgerichte aanpak

Voor de totstandkoming van het grondgebied dekkende omgevingsplan hebben we een gebiedsgerichte aanpak voor ogen. Gebiedsgericht betekent dat voor een nader te bepalen gebied alle noodzakelijke regels uit het tijdelijk deel omgevingsplan in een keer worden geïmplementeerd in het nieuwe deel omgevingsplan. Dit nader te bepalen gebied kan een complete kern zijn (Garderen), maar ook een stadsdeel (Barneveld – Noordwest).

Voor de keuzes van de gebieden zijn we uitgegaan van de ervaringen die zijn opgedaan vanuit de digitaliseringsopgave uit 2008. Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 werden gemeenten verplicht om de bestemmingsplannen te digitaliseren. Dit was destijds een omvangrijke klus die we vanuit de eigen organisatie hebben opgepakt. Ook de actualiseringsronde uit 2014 heeft inzichten gegeven in mogelijke gebiedskeuzes.

Als eerste deelgebied beginnen we met de kern Garderen, een relatief ‘kleine’ kern waar veel verschillende activiteiten plaatsvinden. Daarna volgen de overige kleine kernen, gevolgd door de grote kernen, het bedrijventerrein, het buitengebied en tot slot de Veluwe. Deze aanpak maakt het ombouwen naar één omgevingsplan overzichtelijk, behapbaar en herkenbaar. Onderlinge discrepanties (tussen de verschillende plannen) worden gelijk zichtbaar en de samenhang in een gebied is geborgd. Bij een thematische aanpak zou dat niet of minder het geval zijn. Dan wordt namelijk alleen naar hetzelfde thema voor de gehele gemeente gekeken.

Complexe opgave

Per gebied bouwen we alle regels uit de ter plekke geldende (paraplu)bestemmingsplannen om naar nieuwe juridische regels. Voor dat gebied wijzigen we het omgevingsplan. De ter plekke geldende bestemmingsplannen vervallen na het wijzigingsbesluit. Behalve het herformuleren van bestaande regels moeten we ook nieuwe wet- en regelgeving op doorwerking in het omgevingsplan beoordelen (inclusief de omgevingsvisie), locaties digitaal koppelen (werkingsgebieden) en annotaties toevoegen. Al met al een complexe en grote opgave per gebied. Je kunt deze opgave dan ook zien als een actualisering (zoals de actualisatie van alle bestemmingsplannen voor 1 juli 2013) met een grote plus.

Samenhangende gebieden

We gaan bij de gebiedsgerichte “ombouw” van het tijdelijk deel van het omgevingsplan opeenvolgende, grote gebieden aanpakken. Er is een selectie gemaakt van samenhangende gebieden. Elk gebied heeft zoveel mogelijk dezelfde ruimtelijke en fysieke eigenschappen. Op deze manier kunnen we een eenduidige regeling opstellen. Regelingen verschillen op dit moment nogal eens in gebieden vanwege verschillende geldende bestemmingsplannen uit verschillende tijdsperiodes.

Per deelgebied bouwen we de regels uit de ter plaatse geldende (paraplu)bestemmingsplannen samen met de regels uit de bruidsschat om naar een regeling voor het omgevingsplan, rekening houdend met (instructie)regels vanuit het Rijk en de provincie Gelderland.

3.3 Thematisch gerichte aanpak

Afhankelijk van de behoefte kan een thematisch gerichte aanpak soms nodig zijn. Deze aanpak lijkt veel op de voormalige paraplubestemmingsplannen. Bij een thematische wijziging wordt voor het gehele grondgebied in één keer hetzelfde thema of dezelfde regeling vastgesteld. Voorbeelden zijn:

- het loslaten van vergunningplichten;
- het welstandsvrij maken van bepaalde activiteiten;
- het stellen van (algemene) regels in het belang van klimaat en duurzaamheid;
- gemeentelijke verordeningen.

Ook als nieuw beleid wordt vastgesteld, zoals nieuwe parkeernormen of regels over milieuthema's zoals geur, luchtkwaliteit of geluid, is het wenselijk dit beleid in één keer voor de hele gemeente in te voeren. Dit voorkomt dat in verschillende plekken van de gemeente Barneveld voor hetzelfde thema verschillende wetgeving gaat gelden.

3.4 Nieuwe gebiedsontwikkelingen

Bovenstaande wijzigingen van het omgevingsplan gaan uit van het vertalen van de bestaande regelingen en mogelijkheden die ze bieden naar een regeling voor het omgevingsplan. Ondertussen staan ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente niet stil. Er zullen initiatieven zijn die niet met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) kunnen worden vergund, maar mogelijk moeten worden gemaakt met een wijziging van het omgevingsplan.

Nieuwe (gebieds-)ontwikkelingen of het creëren van nieuwe mogelijkheden die een eigen wijziging van het omgevingsplan vragen, worden niet meegenomen. Bezwaren op deze ontwikkelingen kunnen de totstandkoming van het gemeentelijk omgevingsplan vertragen.

Deze ontwikkelingen krijgen hun eigen projectsturing, budget en planning. De projectteams stellen de wijzigingen van het omgevingsplan op die nodig zijn voor de nieuwe gebiedsontwikkelingen. Deze moeten worden afgestemd op de aanpak om te komen tot één omgevingsplan voor de hele gemeente. Daarbij dient te worden afgestemd met de beheerders van het omgevingsplan zodat deze nieuwe ontwikkelingen qua regels zijn afgestemd op het prototype. Op die manier volgen de gebiedsontwikkelingen de 'nieuwe regels' van het gemeentedeekkende omgevingsplan.

Vanuit verschillende beleidsvelden kan ook de vraag voor een (thematische) wijziging van het omgevingsplan ontstaan, zoals vanuit de evenementen, geur, duurzaamheid etc. Vanuit de doorwerking van de instrumenten omgevingsvisie en omgevingsprogramma naar omgevingsplan is dat een mogelijk vervolg.

Ruimtelijke initiatieven tijdens overgangsperiode

Gemeente Barneveld maakt initiatieven graag mogelijk. We gaan met initiatiefnemers in gesprek en denken mee om (buitenplanse) ideeën/plannen mogelijk te maken mits ze passen bij de ambities en opgaven van de gemeente. In de huidige werkwijze doorlopen alle ontwikkelingen die niet mogelijk zijn in het tijdelijk deel omgevingsplan een proces waarbij per initiatief wordt beoordeeld of dit vanuit het perspectief van de gemeente wenselijk is, zo nodig na aanpassingen. Pas na goedkeuring van een initiatief wordt medewerking verleend aan de noodzakelijke juridisch-planologische procedure.

Voor de gebieden waar het tijdelijk deel omgevingsplan geldt en nog geen omgevingsplan nieuwe deel is vastgesteld, gaat de voorkeur uit naar de snellere procedure voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Voor de gebieden waarvoor een deelomgevingsplan is vastgesteld, heeft het de voorkeur om wijzigingen in het omgevingsplan door te voeren.

In een aantal gevallen is een BOPA niet mogelijk of wenselijk. In dat geval is de complexere procedure tot wijziging van het omgevingsplan de aangewezen weg. Wanneer hier sprake van is, moet worden aangesloten op de dan aanwezige kaders voor het omgevingsplan gemeente Barneveld (STOP-TPOD).

Wanneer STOP-TPOD niet functioneert, kan op TAM-IMRO worden teruggevalen. Wanneer er geen noodzaak is, maken we geen gebruik van TAM-IMRO.

TAM IMRO is een tijdelijk alternatief instrument als de functionaliteit in de DSO-keten na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet goed werkt en we dus niet conform STOP-TPOD kunnen werken. De TAM-IMRO biedt de mogelijkheid om via de IMRO-standaarden (Informatiemodel Ruimtelijke Ordening) en de bestaande voorziening Ruimtelijke Plannen het omgevingsplan te wijzigen. Inhoudelijk is dit een omgevingsplan, maar technisch gezien een bestemmingsplan. Een nadeel van het gebruik van dit instrument is dat het besluit later alsnog moet worden omgezet naar de STOP/TPOD-standaard. Dit levert uiteindelijk extra werk op. Aan de inzet van TAM-IMRO kleven dus beperkingen en (juridische) risico's.

Over de TAM is besloten om deze eenmalig met een extra jaar te verlengen, dus tot en met 31 december 2025. die. Concreet betekent dit dat het ontwerp wijzigingsbesluit voor een omgevingsplan vóór 1 januari 2026 ter inzage moet liggen.

De inhoud en het proces voor het wijzigen van een omgevingsplan willen we vastleggen in een handboek. Daarnaast denken we na over een format motivering voor een BOPA, TAM-IMRO en wijziging omgevingsplan (zie hiervoor verder hoofdstuk 8).

3.5 Samenwerking met ketenpartners

De samenwerking met ketenpartners, zoals het waterschap, veiligheidsregio, GGD en de Omgevingsdienst de Vallei (hierna: OddV) zetten we op gebruikelijk wijze door. De OddV beoordeelt de vergunningsaanvragen en verleent de vergunningen. Ook levert zij de input voor ruimtelijke initiatieven en het beoordelen van ruimtelijke aanvragen.

Voor het omgevingsplan gemeente Barneveld vragen we de ketenpartners om input te leveren over vergunningen die standaard worden verleend. Ook bevragen we hen over keuzes op het gebied van milieuthema's zoals geluid, geur, etc..

4. Planning en doorlooptijd

4.1 Globale planning grondgebied dekkend omgevingsplan

Doel is om zo snel mogelijk (2030) en uiterlijk 1 januari 2032 een definitief grondgebied dekkend omgevingsplan te hebben. Gelet op de belasting van de organisatie en de vele andere ontwikkelingen die om capaciteit vragen, verwachten we echter dat we (een groot deel van) de beschikbare wettelijke periode nodig hebben.

Er is een aantal wijzigingsprocedures nodig om het omgevingsplan gemeente Barneveld tot stand te laten komen. We onderscheiden een aantal gebieden met elkaar waarbij we starten met;

1. Kern Garderen
2. Kleine kernen
3. Twee grote kernen (eventueel los van elkaar of op basis van overeenkomstige gebieden, zoals woonwijken en centrum)
4. Bedrijventerrein Harselaar
5. Buitengebied (eventueel opsplitsen in oost en west)
6. Veluwe
7. Gemeentelijke verordeningen.

We hebben een globale planning gemaakt met een verdeling van de wijzigingsprocedures over verschillende jaren, zoals weergegeven in onderstaande tabel. In deze planning is alleen uitgegaan van de benodigde stappen om de huidige regelgeving om te bouwen naar één omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Wijzigingen van het omgevingsplan voor nieuwe initiatieven vallen onder de reguliere werkzaamheden van de organisatie. Deze procedures lopen gelijktijdig, maar apart, in deze periode door.

Jaar (opstarten)	Wijziging omgevingsplan
2024 Q4	Kern Garderen
2026 Q1	Kleine kernen (Zwartebroek, Terschuur, De Glind, Kootwijkerbroek, Kootwijk en Stroe)
2027 Q1	Kernen Barneveld en Voorthuizen
2028 Q1	Bedrijventerrein Harselaar
2029 Q3	Buitengebied
2030 Q1	Veluwe
2029 Q1	Gemeentelijke verordeningen

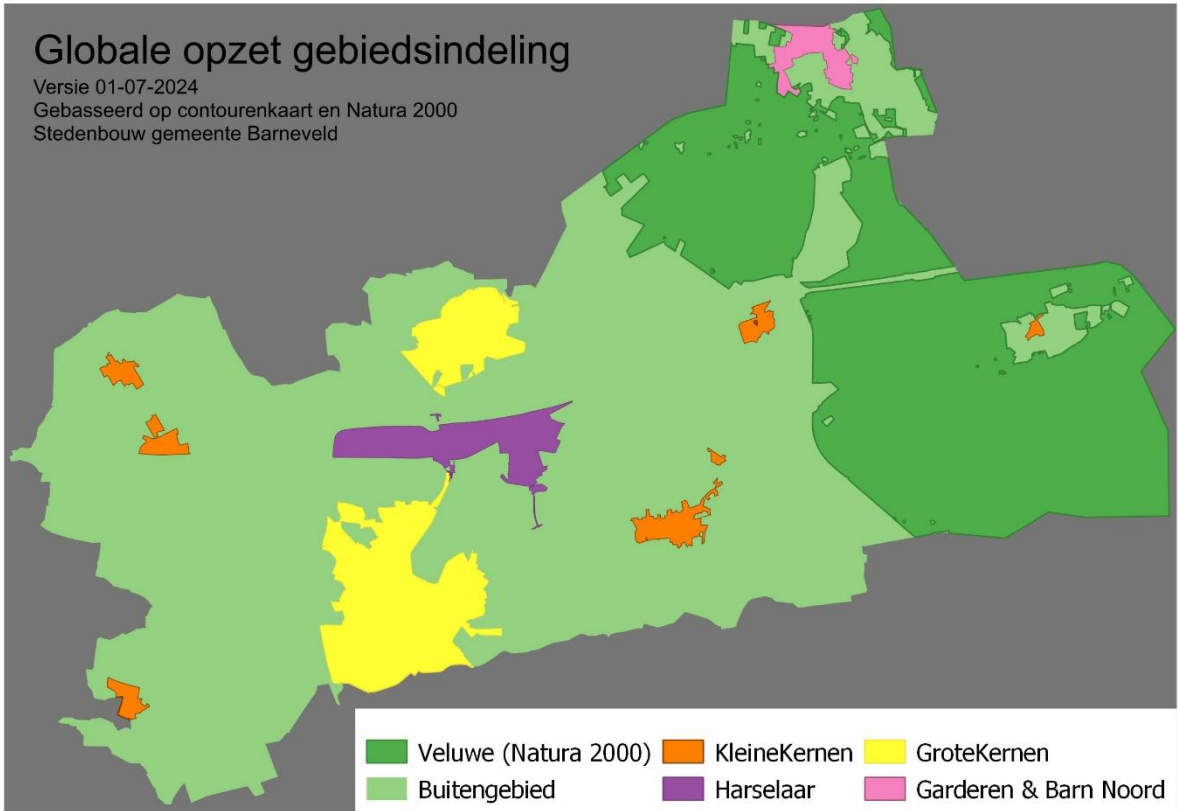
We streven er naar de ruimtelijke regels voor de verschillende deelgebieden in één keer te verhuizen (met één wijzigingsbesluit). Maar als het noodzakelijk, wenselijk of efficiënter is om een deelgebied op te knippen, doen we dat. De praktijk moet uitwijzen welke werkwijze de voorkeur heeft.

De gemiddelde doorlooptijd van de procedure voor een wijziging van het omgevingsplan (inclusief voorbereiding) schatten we voor de eerste procedure op minimaal 1,5 jaar. Hierbij wordt uitgegaan van de capaciteit en tijd, zoals opgenomen in paragraf 5.3., waarna we voor de daaropvolgende kernen streven om dit binnen 1 jaar (inclusief voorbereiding) af te ronden. Voor het bedrijventerrein Harselaar is de verwachting dat dit minimaal 1-2 jaar tijd in beslag neemt. De laatste procedures zullen naar schatting binnen 1 jaar worden afgerond, waarna er sprake is van één gemeente dekkend omgevingsplan dat voldoet aan de Omgevingswet.

Voor elk omgevingsplan zal gestart worden met een inventarisatie van de bestaande regelingen. Om de globale planning te verkorten, kan ervoor gekozen worden om eerder met de inventarisatie ter voorbereiding op de wijziging van het omgevingsplan te beginnen. Als hiervoor gekozen wordt, is een tweede projectteam noodzakelijk. Dit heeft impact op bemensing en organisatie, zie hiervoor hoofdstuk 5.

			2024				2025				2026				2027				2028				2029				2030				2031			
Wijziging omgevingsplan	Jaar (opstarten)	eindtijd	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Kern Garderen	2024 Q4	2026 Q2																																
Kleine kernen	2026 Q1	2027 Q2																																
Kernen Barneveld en Voorthuizen	2027 Q1	2028 Q3																																
Bedrijventerrein Harselaar	2028 Q1	2029 Q4																																
Buitengebied	2029 Q3	2030 Q4																																
Veluwe	2030 Q1	2031 Q1																																
Gemeentelijke verordeningen	2029 Q1	2030 Q3																																

Globale planning deelgebieden omgevingsplan gemeente Barneveld.



kaart gemeente Barneveld met de verschillende deelgebieden.

Deelomgevingsplan kern Garderen

Onderdeel van de voorbereiding op de transitiefase is het prototype. Hierin staan onder andere de inhoudelijke standaarden van de regels. Het prototype heeft geen juridische status maar dient als vertrekpunt voor nieuwe gebiedsontwikkelingen én voor de transitiefase.

De kern Garderen vormt een mooie afspiegeling van de verschillende dorpen en verschillende functies binnen de gemeente Barneveld. Het is een opstapje naar de gebiedsgerichte verhuizing van alle (bestaande) woon- en gemengde gebieden. Daardoor is het een logische stap om Garderen als eerste (deel)omgevingsplan vast te laten stellen.

5. Financiële middelen externe capaciteit

De opbouw en systematiek van een omgevingsplan zijn totaal anders dan die van bestemmingsplannen. De technische én inhoudelijke omzetting van bestemmingsplannen naar een omgevingsplan is een complexe opgave. Om niet het wiel opnieuw uit te hoeven vinden, wordt voor het opstellen van het gemeente dekkende omgevingsplan gemeente Barneveld, gebruik gemaakt van externe ondersteuning van een ruimtelijk adviesbureau. Hierbij is het voornemen dat wij als gemeente het inhoudelijke werk doen en het ruimtelijk adviesbureau ondersteunt in het proces. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat het ruimtelijk adviesbureau geen inhoudelijk werk doet.

Voor het bepalen van de financiële middelen voor externe capaciteit hebben wij op basis van de inzichten die we hebben opgedaan en de veranderende marktwerking, een grove berekening uitgevoerd.

- Duur opstellen omgevingsplan 1 jaar tot 1,5 jaar.
- Ondersteuning gemiddeld 8 uur per week (twee personen, 4 uur per persoon).
- Gemiddeld uurloon externe ondersteuning €145.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten hebben we per jaar gemiddeld € 60.000, - ex BTW aan financiële middelen nodig.

In hoofdstuk 7 worden de algemene risico's voor de implementatie van de Omgevingswet benoemd. Dit zijn onder andere onvoldoende capaciteit en middelen. Ook als middelen beschikbaar zijn, kan het zijn dat externe capaciteit (adviesbureaus) niet beschikbaar is. Er is sprake van krapte op de markt. Daarbij komt dat alle gemeenten deze opgave kennen en met name de minder grote gemeenten gebruik maken van (vaak dezelfde) adviesbureaus voor het opstellen van het omgevingsplan.

Tegenover de extra investering die nodig zal zijn tijdens de transitiefase staat de verwachting dat de structurele lasten voor het actueel houden van het omgevingsplan na 2030 zullen afnemen. Gebiedsontwikkelingen en thematische wijzigingen op basis van nieuw beleid vallen financieel niet onder dit Plan van Aanpak.

6. Risico's en beheersmaatregelen

6.1 Risico's

Het komen tot een eerste omgevingsplan voor de gemeente Barneveld is een leerzaam en langdurig proces. Hoe het omgevingsplan er uiteindelijk uit komt te zien, is minstens zo belangrijk als de weg ernaartoe. Tijdens dit proces komen we verschillende uitdagingen tegen. Deze lichten we hieronder toe.

1. De werkzaamheden leggen beslag op ambtelijke capaciteit. Als er onvoldoende capaciteit beschikbaar is, heeft dit invloed op het proces, de inhoud en de planning. We bespreken in het projectteam per te nemen stap wat van de ambtelijke organisatie wordt verwacht en wanneer, zodat eenieder tijdig tijd vrij kan maken.
2. De planning uit het plan van aanpak is een eerste aanzet. De vorm en inhoud staan daardoor niet van tevoren vast. Dit maakt dat het geheel niet strak te plannen is en dat de voorliggende planning indicatief is.
3. Nieuwe inzichten worden opgedaan tijdens het proces en moeten vervolgens vertaald worden naar de reeds uitgewerkte deelgebieden.
4. Nieuwe digitale standaard/noodzaak van het nog door ontwikkelen van de huidige software (huidige mogelijkheden schieten tekort).
5. Doorwerking Omgevingsvisie (en programma's) en aan te passen verordeningen/beleid die invloed hebben op en doorvertaald moeten worden in het omgevingsplan.
6. Discussies over illegale situaties.

We maken het omgevingsplan geleidelijk en gefaseerd. Ook inhoudelijk blijven we grotendeels dichtbij wat we nu ook hebben vastgelegd en geregeld. Dit leidt tot een reductie van risico's. Echter, de ervaring met het opstellen van het prototype leert dat vanwege de nieuwe wet en bijbehorende regelgeving soms nieuwe inhoudelijke en moeilijke keuzes moeten worden gemaakt. Ook is na vaststelling van de bestemmingsplannen beleid vastgesteld dat moet worden verwerkt in het omgevingsplan (bijvoorbeeld over horeca, detailhandel en erfgoed). En zal bestaande casuïstiek die tot nu toe nog niet is aangepakt, zoals illegale situaties, wel meegenomen moeten worden. Dat kan extra tijd, afhankelijkheden en discussie opleveren. Risico hierbij is dat er vertraging in het proces kan ontstaan. Maar het kan ook betekenen dat het de raad juist in staat stelt meer de grote lijnen uit te zetten.

Brede reikwijdte/nieuwe thema's

Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan beperkt zich tot planologische aspecten, en ontwikkelingen worden getoetst aan een goede ruimtelijke ordening. Een omgevingsplan heeft betrekking op de gehele fysieke leefomgeving en er wordt getoetst aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Zo komen bijvoorbeeld het ruimtelijke en het milieuspoor samen in het omgevingsplan, zijn veiligheid en gezondheid (nieuwe) thema's in het omgevingsrecht en is het beter mogelijk om te sturen op een goede omgevingskwaliteit.

In algemene zin gelden ook voor het omgevingsplan de risico's voor de implementatie van de Omgevingswet, zoals onvoldoende capaciteit en middelen om ons goed voor te bereiden en het risico dat aansluiting op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) niet tijdig of goed verloopt.

6.2 Beheersmaatregelen

De voorgestelde beheersmaatregelen zijn als volgt.

- Beheerteam
- Inhuur externe kennis
- Regelbibliotheek
- Werkafspraken
- Handboek omgevingsplan wijzigingen
- Vastleggen afspraken (annotatiestrategie en geo-beheer)

7. Aanvullende producten

De gemeente heeft tot eind 2031 de tijd om voor het hele ambtsgebied één omgevingsplan te maken. Om dit te realiseren, werken we naast het omgevingsplan gemeente Barneveld aan de onderstaande producten.

7.1 Handboek voor omgevingsplanwijzigingen

Om een eenduidige opbouw en de systematiek van het omgevingsplan te waarborgen maken we in 2024 een “Handboek voor omgevingsplanwijzigingen”. Daarbij maken we gebruik van de “VNG Handleiding voor de omgevingsplanmaker”, ons prototype voor het omgevingsplan en ervaringen van andere gemeenten. Het handboek is een dynamisch document. We vullen en passen het handboek in de komende jaren aan met opgedane kennis en ervaringen. Onderdelen uit dit handboek zijn onder andere:

- de in dit plan van aanpak genoemde inhoudelijke uitgangspunten voor het omgevingsplan;
- de structuur van het omgevingsplan gemeente Barneveld;
- de procedure voor de wijziging van het omgevingsplan;
- de digitale aspecten waaraan het omgevingsplan moet voldoen;
- het beheer van het omgevingsplan.

Het handboek is voor intern gebruik, dat eventueel extern gedeeld kan worden. Ook hanteren we het handboek als voorwaarde bij de aanbesteding van (deel)omgevingsplannen aan externe adviesbureaus.

7.2 Formats motivering bij een BOPA/TAM-IMRO en procedure nieuwe initiatieven

Een BOPA is een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningvrij voor de activiteit bouwen is. Er zijn twee varianten:

1. een activiteit waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een omgevingsvergunning nodig is, maar waarvoor het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is de vergunning te verlenen;
2. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

De opzet en reikwijdte van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit verschilt enigszins van het afwijken van het bestemmingsplan onder de wet- en regelgeving vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat immers niet meer uitsluitend over een goede ruimtelijke ordening, maar over een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Dit brengt een bredere kijk op de leefomgeving met zich mee, onder meer vanuit het oogpunt van milieu, duurzaamheid en gezondheid. De ruimtelijke onderbouwing wordt zodoende opgevolgd door een onderbouwing van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een BOPA moet worden aangetoond dat het project voldoet aan de eisen die de wet stelt en aan het beleid van gemeente Barneveld.

Bij de verlening van een BOPA geldt dat een dergelijke vergunning alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties betekent dat er balans bestaat tussen de verschillende functies die locaties binnen een gebied kunnen vervullen. Het bevoegd gezag moet beoordelen of bij realisering van de aangevraagde activiteit(en) nog steeds of weer sprake is van een evenwichtige toedeling. Om dit te kunnen beoordelen moeten alle voor de fysieke leefomgeving relevante aspecten (voor zover die betrekking hebben op de aangevraagde activiteit) zorgvuldig worden onderzocht en afgewogen.

Om een wildgroei aan motiveringen te voorkomen wordt in de aankomende periode een standaard opzet van de motivering uitgewerkt. Deze opzet moet worden gebruikt als motivering bij een BOPA, maar dient ook als standaardopzet voor een motivering bij een wijziging omgevingsplan. Deze standaardopzet wordt gedeeld met de initiatiefnemer.

Daarnaast wordt het proces/een stappenplan uitgewerkt. Hierin wordt aangegeven wat de taakverdeling is tussen gemeente en initiatiefnemer. Dit gaat over de producten die nodig zijn om te komen tot een wijziging. Deze stappen kunnen eveneens dienen als checklist voor plannen die door externen worden ingediend.

Bijlage 1 Prototype omgevingsplan gemeente Barneveld

Bijlage 2 Aanpak bruidsschat

INLEIDING

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verhuist een aantal regels op rijksniveau naar de gemeenten en waterschappen. Het is onwaarschijnlijk dat gemeenten al deze onderwerpen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet al geregeld hebben. Om hierin tegemoet te komen heeft het Rijk gemeenten de bruidsschat “cadeau” gedaan. Deze bruidsschat is opgenomen in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan en maakt deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten bruidsschatbepalingen wijzigen en laten vervallen. De enige beperking is dat er in de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalde eisen staan waaraan de inhoud van het omgevingsplan moet voldoen.

Gemeenten hebben tot 31 december 2031 de tijd om het tijdelijk deel van het omgevingsplan om te zetten naar het nieuwe omgevingsplan. Hierbij moet worden bepaald of en zo ja, welke regels uit de bruidsschat (al dan niet gewijzigd) worden overgenomen. Daarbij komt dat de regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan moeten voldoen aan de Omgevingswet, de instructieregels van het Bkl en de provinciale omgevingsverordening. Niet alle regels uit de bruidsschat voldoen daar op dit moment aan. De gemeente ontkomt er dus niet aan om bepaalde bruidsschat regels aan te passen. De bruidsschat regels uit hoofdstuk 22 zijn geannoteerd. Dit houdt in dat zij zijn voorzien van activiteiten, regelkwalificaties en gekoppeld zijn aan locaties. Aan deze activiteiten zijn via de RTR ook toepasbare regels gehangen. Op het moment dat we wijzigingen aanbrengen in de juridische regels van de bruidsschat moeten er wellicht ook aanpassingen doorgevoerd worden in de toepasbare regels.

Als gemeenten voor 2032 (einde van de overgangsfase) nog niet klaar zijn met het omzetten van de bruidsschatregels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, behouden de bruidsschatregels hun rechtskracht (art. 22.6 lid 3 Ow, nader toegelicht in Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 9, p. 23). Voorwaarde is wel dat de bruidsschatregels die niet voldoen aan de instructieregels zijn omgezet.

MANIEREN OMZETTEN BRUIDSSCHAT

Het omzetten van de bruidsschat van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel kan op verschillende manieren. In deze memo worden drie varianten besproken. Daarbij is per variant aangegeven wat de voor- en nadelen zijn. Doel van deze uiteenzetting is inzicht te geven in de verschillende manieren om voor de transitiestrategie een koers te bepalen. Er kan ook altijd gekozen worden om verschillende varianten met elkaar te combineren. Daarbij is ingegaan op de doorlooptijd van die variant en de invloed daarvan op (gebieds)ontwikkelingen. Voor de derde variant is dit niet uitgewerkt. Reden daarvoor is dat deze variant wordt afgeraden, gelet op de onoverzichtelijkheid in regels die deze variant met zich meebrengt.

Variant 1 Bruidsschat omzetten als eerste wijziging omgevingsplan

Bij deze variant wordt de bruidsschat in een zo vroeg mogelijk stadium op de juiste plek in het nieuwe deel van het omgevingsplan gezet. Inhoudelijk worden de regels in overeenstemming gebracht met de instructieregels van het Rijk en provincie en aangepast aan de wensen van de gemeente en het gemeentelijk beleid. Dit kan bijvoorbeeld als eerste wijziging van het omgevingsplan gebeuren. De andere regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan kunnen dan nog buiten beschouwing worden gelaten.

Deze variant zou ook nog in 2 stappen gedaan kunnen worden:

1. De regels op de juiste plek in de regelbibliotheek zetten (met het prototype is hier al een eerste slag gemaakt).
2. Aanpassen naar aanleiding van de instructieregels en de wensen van de gemeente en het gemeentelijk beleid.

Voordelen:

Groot voordeel hiervan is dat voor de gehele gemeente duidelijk is welke regels gelden en dat deze regels meteen voldoen aan de instructieregels en het gemeentelijk beleid. De bruidsschat is hiermee in één keer geïntegreerd in het omgevingsplan. Er hoeft dan niet met voorrangsbepalingen te worden

gewerkt of er hoeven geen aparte regels voor een (deel)gebied gemaakt te worden waarbij dan zowel de regels van de originele bruidsschat als de nieuwe regels van nieuwe geometrie moeten worden voorzien.

Nadelen:

Om dit te kunnen doen is kennis van de bruidsschat nodig en moeten binnen de gemeente besluiten worden genomen over het al dan niet aanpassen van de bruidsschat. Dit vraagt capaciteit en kennis van de gevolgen van het aanpassen of schrappen van de regels van de bruidsschat en benadrukt de noodzaak van zowel kennis van de juridische aspecten als begrip van de praktische toepassing van de regels die met de bruidsschat samenhangen.

Doorlooptijd en verhouding tot lopende gebiedsontwikkelingen

Hoewel de doorlooptijden moeilijk zijn in te schatten zal deze manier van omgaan met de bruidsschat wel enige tijd kosten. Zoals hierboven bij de nadelen al wordt aangegeven kost het meteen verwerken van de bruidsschat in het daadwerkelijke omgevingsplan kennis en kunde van de bruidsschat. Zowel inhoudelijk als in technische zin.

Het aanpassen van de bruidsschat heeft mogelijk gevolgen voor de annotaties en de daarmee samenhangende toepasbare regels.

Op dit moment is het in de software (Tercera-go) van gemeente Barneveld niet mogelijk om meerdere wijzigingsbesluiten tegelijk aan te maken in de productieomgeving. Indien deze manier meteen uitgewerkt wordt in de productieomgeving zou dat betekenen dat andere (gebieds-)ontwikkelingen geen doorgang kunnen vinden in de productieomgeving. Dit zou eventueel opgelost kunnen worden door deze ontwikkelingen mogelijk te maken met een TAM-IMRO omgevingsplan (tot nu toe kan dat tot 2026). Ook zou het omzetten van de bruidsschat eerst geoefend kunnen worden in de pre-omgeving (mits de geannoteerde bruidsschat in de pre-omgeving is geladen). Deze aangepaste bruidsschat in de pre-omgeving moet dan nog wel verwerkt worden in de productieomgeving.

Variant 2 De bruidsschat gebiedsgewijs omzetten (donutmethode)

Bij deze variant blijft de originele bruidsschat in hoofdstuk 22 staan. De bruidsschatregels worden gedupliceerd, daar waar nodig aangepast en qua locatie gekoppeld aan het gebied waarvoor een omgevingsplan wordt opgesteld. Bij het volgende gebied kan worden aangesloten bij de gedupliceerde bruidsschatregels. De regels in het tijdelijke deel (zowel de bestemmingsplannen als de bruidsschatregels) worden voor het gebied omgezet naar het nieuwe deel. Het werkingsgebied van de bruidsschat uit hoofdstuk 22 wordt zo steeds kleiner en de bruidsschatregels verwerkt in het nieuwe deel krijgen een steeds groter werkingsgebied. Als het laatste deelgebied is omgezet naar het nieuwe omgevingsplan kan gekeken worden welke regels uit de originele bruidsschat nog een plek moeten krijgen in het definitieve omgevingsplan. Daarna kan hoofdstuk 22 verwijderd worden. Dit betekent dat de bruidsschatregels (in hoofdstuk 22) in deze variant nog niet Bkl-proof zijn.

Voordelen:

Het voordeel van het gebiedsgewijs omzetten van de bruidsschat is dat je op kleinere schaal inzicht kunt krijgen in de effecten van het omzetten van de bruidsschat. Ook blijven je toepasbare regels in stand doordat je de bruidsschat in hoofdstuk 22 laat staan.

Nadelen:

Het grote nadeel van het gebiedsgewijs omzetten is dat verschillende algemene regels/regimes naast elkaar bestaan en dat dit voor met name vergunningverleners en handhavers lastig kan zijn. Ook technisch gezien is dit een ingewikkelde optie. Het betekent dat je het werkingsgebied voor de bruidsschat moet aanpassen en dat er verschillende regels voor eenzelfde activiteit in hetzelfde plan staan. Per activiteit kan maar 1 toepasbare regel worden toegevoegd. Je zult dus voor inhoudelijk dezelfde activiteit toch meerdere toepasbare regels moeten maken.

Doorlooptijd en verhouding tot lopende gebiedsontwikkelingen

Ten opzichte van variant één zal de doorlooptijd van deze variant naar verwachting een stuk sneller zijn. Afhankelijk van de ontwikkeling zal het aantal bruidsschatregels dat gedupliceerd moet worden meer of minder bedragen. Het koppelen van locaties aan de regels zal wel extra tijd kosten. Ook moet de gemeente zich bewust zijn dan bij elke wijziging van het omgevingsplan zowel de geometrie van de locaties van de ontwikkeling als de bruidsschat in hoofdstuk 22 aangepast moet worden. Ook het

annoteren wordt met deze manier van omgaan met de bruidsschat ingewikkelder. Dit zal met name het geval zijn als de bruidsschatregels ook inhoudelijk aangepast worden. Daarnaast dient de gemeente zich bewust te zijn van het feit dat deze aanpak met betrekking tot de bruidsschat gedurende een lange tijd resulteert in juridische regels die niet voldoen aan de instructieregels.

Variant 3 De bruidsschat als laatste wijziging van het tijdelijke deel omzetten

Bij deze variant wordt het omzetten van de bruidsschat uitgesteld. Bij een wijziging van het omgevingsplan worden minimale aanpassingen aan de bruidsschat gedaan (of gewerkt met voorrangsregels) om te zorgen dat het plan voldoet aan de instructieregels. Op een later moment wordt de (gehele) bruidsschat omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Voordelen:

Het voordeel van deze optie is dat je met minimale inspanning m.b.t. de bruidsschat door kunt met de wijziging van het omgevingsplan voor een gebied of voor een ontwikkeling. Indien er op een later moment voldoende grip is op de bruidsschat (door kennis en/of goede voorbeelden) kan de bruidsschat worden omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Nadelen:

Het nadeel van deze optie is dat je in verschillende gebieden verschillende regels hebt voor eenzelfde activiteit, wat niet handig is voor vergunningverleners en handhavers. Ook dragen voorrangsregels niet bij aan de leesbaarheid van het plan.

Bijlage 3 Aanpak gemeentelijke verordeningen

Inventarisatie verordeningen

Om de verordeningen te kunnen integreren, is een inventarisatie nodig van alle verordeningen die gelden binnen een gemeente. Daarbij wordt een selectie gemaakt tussen verordeningen die regels over de fysieke leefomgeving kunnen bevatten en verordeningen die daar niets mee te maken hebben. Voor de verordeningen die regels kunnen bevatten wordt het stroomschema van de VNG doorlopen. Hierbij wordt ook de afweging gemaakt wat met de artikelen gedaan moet worden die in de 'mag categorie' vallen. Ook brengen we in beeld welk beleid samenhangt met de artikelen die overgaan. De gemeente zal namelijk ook moeten beslissen wat zij wil met dit aanvullend beleid. Als duidelijk is welke onderdelen van de gemeentelijke verordeningen over gaan naar het omgevingsplan, waarbij ook een dereguleringslag kan worden gemaakt, kunnen de artikelen worden herschreven in de stijl van het omgevingsplan. Deze regels kunnen als tussenstap in een Verordening fysieke leefomgeving worden gebundeld. Ook is het mogelijk deze regels gebiedsgewijs toe te voegen aan het omgevingsplan, middels een zogenoemde bouwsteen. Een derde variant is het opnemen van een laag met verordeningsregels: een thematische wijziging van het omgevingsplan.

Variant 1 Verordening fysieke leefomgeving

Een andere mogelijkheid is het opstellen van een Verordening fysieke leefomgeving (VFL). Hierbij gaat het om een lokale verordening waarin alle regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Deze verordening wordt vastgesteld en bestaat de komende jaren naast het tijdelijke omgevingsplan. Bij de manier van opstellen kan worden gekozen voor een bundeling van de bestaande artikelen om deze, in een latere fase, te herschrijven als basis voor toepasbare regels. Een voorbeeld van deze werkwijze is de Verordening fysieke leefomgeving die inmiddels door o.a. de gemeenten Deventer, Leiden en Meppel zijn opgesteld. Dit noemen we een Verordening fysieke leefomgeving 'oude stijl'.

Voordelen:

Dit is een overzichtelijke manier van werken. De VFL bestaat de komende jaren, net als de andere lokale verordeningen naast het omgevingsplan. Zodra het omgevingsplan voor de hele gemeente klaar is, moeten de artikelen uit de VF worden overgezet naar het omgevingsplan.

Nadelen:

Bij de VFL moet na het integreren hiervan in het omgevingsplan nog wel een slag worden gemaakt in het herschrijven van de artikelen, zodat deze in de structuur en systematiek van het omgevingsplan passen. De regels moeten worden gekoppeld aan deelgebieden en geannoteerd. Door het maken van een VFL en deze in te voegen op het moment dat het omgevingsplan voor de gehele gemeente van toepassing is, worden de regels betrekkelijk laat toegevoegd. Zij maken de eerstkomende tijd geen deel uit van het omgevingsplan en zijn dan ook niet digitaal raadpleegbaar in het DSO. Daarnaast zorgt dit voor dubbel werk aangezien op een latere termijn de VFL moeten worden herschreven naar het omgevingsplan.

Variant 2 Bouwsteen (donutmethode)

Een manier waarop de regels uit de verordeningen een plaats kunnen krijgen in het omgevingsplan is door middel van het maken van een bouwsteen. Hierbij gaat het om een set met regels die aangehaakt kunnen worden op het moment dat een gemeente bezig gaat met het wijzigen van het omgevingsplan. Hier worden de regels zo geformuleerd dat deze in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen en dat deze de basis kunnen vormen voor toepasbare regels. Indien een gemeente bezig gaat met het maken van het omgevingsplan of deelomgevingsplannen kan de bouwsteen hieraan worden toegevoegd. Dit betekent dat de regels uit de bouwsteen gebiedsgericht worden opgenomen in de betreffende wijziging van het omgevingsplan. Het kan hierbij gaan om een grote gebiedsontwikkeling of een kleine ontwikkeling op één perceel.

Voordelen:

Deze manier van het implementeren van de regels heeft als voordeel dat de regels uit de lokale verordeningen gebiedsgewijs toegevoegd worden aan de deelomgevingsplannen of het omgevingsplan. De regels worden op die manier meteen onderdeel van de deelomgevingsplannen of het omgevingsplan en zijn direct digitaal raadpleegbaar. Ook kunnen ze goed op maat worden gemaakt voor het betreffende deelgebied.

Nadelen:

Een nadeel van deze benadering is dat de regels uit de lokale verordeningen versnipperd van toepassing zijn. Een deel van de regels is vanaf 1 januari 2024 opgenomen in het tijdelijke omgevingsplan. Daarnaast gelden de lokale verordeningen voor die gebieden waarvoor het tijdelijke omgevingsplan nog niet is gewijzigd. Voor de gebiedsontwikkelingen waar een wijziging van het tijdelijke omgevingsplan wordt gemaakt, vallen de regels uit de lokale verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Daarbij geldt dat de lokale verordeningen elke keer moeten worden aangepast indien voor een deelgebied het omgevingsplan wordt gewijzigd. De gemeente kan er wel voor kiezen om de bouwsteen alleen aan te haken bij grotere gebiedsontwikkelingen of bij deelgebieden waarvoor straks een omgevingsplan wordt gemaakt. Het is beter om deze regels buiten beschouwing te laten bij kleine ontwikkelingen, anders ontstaat er een versnippering aan regelgeving.

Variant 3 Thematische wijziging van het omgevingsplan

Tot slot kunnen de regels uit de lokale verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving op een vergelijkbare manier worden toegevoegd aan het omgevingsplan als de bruidsschat (deze regels zitten in hoofdstuk 22 van de omgevingsplannen van alle gemeenten). Hierbij worden de regels als een thematische laag over het gemeentelijke grondgebied uitgestreken. Het invoegen van de regels is een wijziging van het omgevingsplan, de regels zijn daarmee onderdeel van het nieuwe deel. Aan deze manier van implementatie kan vorm worden gegeven door een extra hoofdstuk toe te voegen aan het omgevingsplan of de regels uit de verordeningen kunnen worden ingepast in de gewenste structuur van het omgevingsplan.

Per onderwerp uit de verordening moet wel goed bekeken worden of hiervoor al regels in de bestemmingsplannen zijn opgenomen. Als deze onderling strijdig zijn, kunnen die regels indien nodig worden vervangen door de regels uit de verordeningen. Hiervoor moeten voorrangsbepalingen worden opgenomen.

Voordelen:

Voordeel van deze benadering is dat de regels uit de verordening meteen onderdeel zijn van het omgevingsplan. Daarbij zijn zij direct digitaal raadpleegbaar in het DSO. Deze benadering sluit goed aan bij de één-document-gedachte van de Omgevingswet. Ten opzichte van de bouwsteen geldt dat de verordeningen niet steeds aangepast hoeven te worden. Nu de regels uit de lokale verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving gelden voor het hele plangebied is een gemeente in één keer klaar. Dat scheelt werk als de komende jaren het tijdelijke omgevingsplan voor de verschillende deelgebieden binnen de gemeente wordt aangepast. De regels kunnen ook geannoteerd worden en er kunnen toepasbare regels voor geschreven worden.

Nadelen:

Nadeel van deze benadering is dat goed gekeken moet worden naar de verhouding met de regels uit de bestemmingsplannen. De inventarisatie van de regels wordt hierdoor intensiever, nu alle bestemmingsplannen van de gemeente in een keer gecontroleerd moeten worden op regels die mogelijk een overlap vormen met regels uit verordeningen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om onderwerpen zoals evenementen, standplaatsen en regels voor houtopstanden. De verwachting is echter dat de overlap meevalt. Bij de bouwsteen kan deze stap gebiedsgericht uitgevoerd worden en bij de VFL vindt deze stap bij de implementatie van de artikelen in het omgevingsplan plaats.