



Transitieplan
“Naar één Omgevingsplan Moerdijk”
Versie 16 mei 2025

Opsteller: Daniëlla de Kuijper

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Omgevingswet en overgangsperiode	3
1.2 Verschil tijdelijk en gebiedsdekkend omgevingsplan.....	3
1.3 Onderscheidende implementatiestrategie	4
2. Doelen en uitgangspunten, waar staan we nu?	5
2.1 Doel	5
2.2 Uitgangspunten.....	5
2.3 Resultaten	6
2.4 Waar staan we nu?	6
3. Wat is het omgevingsplan?	10
3.1 Kerninstrument	10
3.2 Hoe ziet het er uit?	10
3.3 Hoe stellen we het op?	10
3.4 Keuze initiatiefnemer.....	11
3.5 Standaarden wijzigingsbesluit	11
3.6 Gebruik Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM-IMRO).....	12
3.7 Wijzigingsbesluiten in STOP-TPOD	12
3.8 Bijzonderheden digitaal stelsel	13
3.9 In eigen beheer of uitbesteden?	16
3.10 Annoteren	16
3.11 Toepasbare regels	17
3.12 Standaardregels.....	18
4. Van tijdelijk naar gebiedsdekkend omgevingsplan	19
4.1 Fasering	19
4.2 Budget - Kadernota.....	21
4.3 Capaciteit	21

1. Inleiding

1.1 Omgevingswet en overgangperiode

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (OW) ingevoerd. Vanaf dit moment beschikt de gemeente Moerdijk over een tijdelijk omgevingsplan. Dit bestaat uit alle geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen, de bruidsschat en een beperkt aantal verordeningen. Parallel daaraan bestaande overige gemeentelijke verordeningen. Het tijdelijke omgevingsplan moet in de overgangperiode tot 1 januari 2032 worden omgevormd naar één gebiedsdekkend omgevingsplan.

Dit transitieplan beschrijft hoe wij de overgangperiode van 8 jaar gebruiken om tot een gebiedsdekkend omgevingsplan komen. Het transitieplan is door de gemeenteraad vastgesteld op 18 april 2024. Daarbij is afgesproken dat een jaarlijkse herijking plaatsvindt. In dit document is blauw gearceerd aangegeven wat gewijzigd is ten opzichte van het transitieplan uit 2024.

Dit plan is een dynamisch document. Er is nog veel in beweging rondom de invoering van deze nieuwe wet. Niet alleen worden regels aangevuld en gewijzigd, maar ook de techniek behorend bij de nieuwe wet, het Digitaal Stelsel Omgevingsplan (DSO), is nog volop in ontwikkeling. Ook wijzigen inzichten in hoe de wet het beste toegepast kan worden, mede aan de hand van jurisprudentie. Daarom actualiseren we dit plan jaarlijks, zodat we grip houden op de opgave en planning en op tijd kunnen bijsturen als dat nodig is. In dit geactualiseerde plan (versie april 2025) is opgenomen wat de stand van zaken op dit moment is.

1.2 Verschil tijdelijk en gebiedsdekkend omgevingsplan

Vanaf het moment van invoering Omgevingswet (1 januari 2024) zijn alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen die in onze gemeente gelden, opgegaan in het tijdelijk omgevingsplan. Ook de regels van de zogenoemde bruidsschat (rijksregels die aan gemeenten worden overgedragen) en een aantal specifieke gemeentelijke verordeningen (geurverordening, hemelwaterverordening en de erfgoedverordening) worden onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan. Dit laatste is voor Moerdijk niet van toepassing, omdat Moerdijk geen geur- of hemelwaterverordening heeft. De erfgoedverordening is al vertaald in de geldende bestemmingsplannen en is daarmee onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan.

Schematisch ontstaat daarmee de volgende situatie:

Tijdelijk omgevingsplan (= het omgevingsplan van rechtswege)	Omgevingsplan (= het gebiedsdekkende omgevingsplan)
Onderdelen: - Huidige bestemmingsplannen - Beheersverordening - Regels bruidsschat	Eén plan voor de gehele gemeente, waarin regels uit de bruidsschat en gemeentelijke verordeningen verwerkt zijn.
Geldig tot uiterlijk 31-12-2031	Uiterlijk gereed op 1-1-2032 Geen einddatum geldigheid.

In het proces van komen tot één gebiedsdekkend omgevingsplan, moet voor de regels van de bruidsschat en de gemeentelijke verordeningen de keuze worden gemaakt of de regels moeten blijven bestaan. Willen wij op deze regels blijven 'sturen' en zo ja, in welke mate? De keuzes daarin liggen tussen een lichte vorm van sturing

in de vorm van vergunningvrij (let wel: vergunningvrij is niet regelvrij); een minder lichte sturing in de vorm van een meldingsplicht met de optie van maatwerk of een zware sturing in de vorm van een vergunningplicht.

1.3 Onderscheidende implementatiestrategie

Bij de voorbereiding op invoering van de Omgevingswet heeft de gemeenteraad van Moerdijk gekozen voor een 'onderscheidende' ambitie. Deze ambitie is voor het omgevingsplan vertaald naar een gebieds- en themagerichte oriëntatie.

Het gebiedstype of de te regelen opgave is de basis voor de nieuwe regels. We proberen op onderdelen het verschil te maken: bijvoorbeeld door te dereguleren waar het kan en experimenteren waar mogelijk, maar wel met respect voor de beschikbare capaciteit en met oog voor de complexiteit en de omgeving.

De eerste opgave blijft om binnen de transitieperiode te komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan. De ambitie om regeldruk te beperken en vernieuwend te zijn, door bijvoorbeeld activiteiten vergunningvrij te maken, komt op de tweede plaats. We gaan als Moerdijk daarmee beleidsneutraal over.

Bij latere wijzigingen van het omgevingsplan (dat wil zeggen vanaf 2032 of zoveel eerder als het gebiedsdekkend omgevingsplan gereed is) zal de vraag in hoeverre we de regeldruk willen beperken, steeds meer naar de voorgrond komen, net als het vraagstuk van dienstverlening en vermindering van regeldruk.

2. Doelen en uitgangspunten, waar staan we nu?

2.1 Doel

In het implementatieplan Omgevingswet uit 2019 is voor het spoor Omgevingsplan het volgende doel gesteld:

Moerdijk beschikt in 2026 over een Omgevingsplan. Om de gestelde kaders in de Omgevingsvisie te kunnen verwerken in het Omgevingsplan, zal het daadwerkelijk opstellen van het Plan vanaf 2022 (nadat de Omgevingsvisie gereed is) plaatsvinden. Het gebiedsdekkende Omgevingsplan zal dan in 2026 gereed zijn.

In de raadsvergadering van 18 april 2024 heeft de gemeenteraad besloten deze ambitie bij te stellen en de volledige overgangperiode tot 1 januari 2032 te gebruiken om tot een gebiedsdekkend omgevingsplan te komen.

2.2 Uitgangspunten

Om de genoemde resultaten te kunnen behalen, is het belangrijk om een aantal uitgangspunten af te spreken. We werken op basis van gelijkwaardigheid, met voldoende ruimte om fouten te maken en proefondervindelijk te ontdekken wat werkt en wat anders kan. Dit leerproces doen we integraal met de verschillende teams in de organisatie. Bijna alle teams kunnen hierbij betrokken zijn: alle teams die beleid opstellen dat een relatie heeft met de openbare ruimte of die de regels moeten toepassen of uitleggen, maar ook advies van bijvoorbeeld Juridische Zaken of de collega's die de geo-informatie beheren. Ook hebben we externe adviseurs nodig, waaronder natuurlijk de Omgevingsdienst, maar ook bijvoorbeeld de veiligheidsregio, waterschap, provincie, en de externe adviesbureaus die door de gemeente of initiatiefnemers ingehuurd worden om wijzigingsbesluiten voor te bereiden.

Het omgevingsplan is een nieuw instrument, waarbij de inhoud veel breder wordt dan het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan richtte zich alleen op de ruimtelijke ordening, maar het omgevingsplan gaat om de bredere fysieke leefomgeving. Deze leerprocessen kosten tijd. Het is van belang dat iedereen die in dit proces is betrokken, voldoende tijd krijgt om deel te nemen aan bijeenkomsten, kennis op te doen en de nieuwe regels te begrijpen en doorgronden. Alleen op die manier ontstaat een duidelijk, integraal, maar vooral een werkbaar omgevingsplan.

De basis voor inhoudelijke beleidskeuzes is de Omgevingsvisie Moerdijk 2040 en de beleidsnota's die naast de Omgevingsvisie bestaan. Het omgevingsplan is 'slechts' de juridische vertaling van die beleidskeuzes. Welke regel moet waar gelden? Is een vergunningplicht gewenst, of is een melding voldoende of kan een ontwikkeling misschien vergunningvrij gemaakt worden? De discussie in het omgevingsplan gaat daarmee vooral nog over de manier waarop we iets willen regelen, niet meer over de inhoudelijke afweging.

Beleidsneutraal overgaan betekent dat de rechten uit de geldende bestemmingsplannen als basis dienen. Een vertaling van deze rechten in het gebiedsdekkend omgevingsplan, voorkomt dat rechtsonzekerheid en risico's op nadeelcompensatie ontstaan.

Dit ligt uiteraard anders bij het opstellen van een wijziging van het omgevingsplan voor een specifieke nieuwe ontwikkeling of bij een thematische vertaling van nieuw beleid. Dit soort wijzigingen zijn juist nodig om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, of nieuw beleid te vertalen naar regels. Beleidsneutraal biedt in deze gevallen te weinig ruimte. De juridische en financiële consequenties van de nieuwe regels of de nieuwe ontwikkeling worden bij het opstellen van de wijziging omgevingsplan afgewogen en verantwoord.

Daar waar een beleidskeuze uit de Omgevingsvisie er voor zorgt dat bestaande rechten heroverwogen moeten worden, moet bij het opstellen van het gebiedsdekkend omgevingsplan een integrale afweging gemaakt worden over een juiste vertaling in regels. Het maken van deze keuzes en de integrale afweging die daaraan ten grondslag ligt, is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de beleidsadviseur.

Als tussen nu (april 2025) en het einde van de transitieperiode (1-1-2032) nieuw beleid wordt vastgesteld, waarbij voor de uitvoering/juridisch verankering van dat beleid regels in het omgevingsplan nodig zijn, dan wordt in overleg tussen de beleidsadviseur en de RO-adviseur onderzocht hoe een wijziging of aanvulling van de regels in het omgevingsplan mogelijk is. Dit zal dan naar verwachting plaatsvinden via een aparte thematische wijziging waarbij alleen het nieuw beleid wordt verwerkt voor de hele gemeente.

2.3 Resultaten

Voor het opbouwen van het omgevingsplan zijn een aantal stappen bepaald, waarbij iedere stap een tussenresultaat oplevert:

1. Plan van Aanpak: dit plan geeft een doorvertaling van het doel en de ambities van de implementatie in Moerdijk. In het Plan van Aanpak worden ontwerpkeuzes voorgesteld over de manier waarop het omgevingsplan wordt opgebouwd. De voorgestelde keuzes maken onderdeel uit van het Handboek Omgevingsplan (zie punt 2). -> **Afgerond.**
2. Opstellen Handboek omgevingsplan: het Handboek bevat de ontwerpkeuzes uit het Plan van Aanpak, een standaardbegrippenlijst en de leerpunten/ keuzes die vanuit de pilots en deelsporen naar voren zijn gekomen, met als belangrijkste keuze de structuur (casco) van het omgevingsplan. Het is een dynamisch document dat steeds aangevuld wordt met (technische) keuzes, standaarden voor regels (de 'regel-bibliotheek'), begrippen en motivering. Het handboek helpt de gemeente om heldere opdrachten uit te zetten bij adviesbureaus en biedt duidelijkheid aan initiatiefnemers die zelf zorg moeten dragen voor het voorbereiden van een wijzigingsbesluit. -> **Afgerond.**
3. Vullen regel-bibliotheek en vastleggen keuzes in handboek: het Handboek omgevingsplan wordt werkenderwijs uitgebouwd met keuzes die gemaakt worden in bijvoorbeeld de manier waarop gemeentelijke verordeningenregels en bruidsschatregels een plaats moeten krijgen in het omgevingsplan. Voor de motivering en artikelsgewijze toelichting wordt, voor zover mogelijk, een eerste basis opgesteld.
De nieuwe plansoftware wordt gevuld met het casco zoals voor het omgevingsplan zoals dat is aangekocht. Met iedere wijziging van het omgevingsplan worden de regels meer en meer vertaald naar de Moerdijkse situatie. Zo ontstaat in de komende jaren een regel-bibliotheek. Deze regel-bibliotheek wordt niet aan het Handboek toegevoegd, maar blijft in de plansoftware staan. -> **doorlopend proces.**
4. Stapsgewijs omzetten van het tijdelijk omgevingsplan naar een gebiedsdekkend omgevingsplan (zie hoofdstuk 4 van dit document). -> **gestart, doorlopend proces.**

2.4 Waar staan we nu?

Sinds de invoering van de Omgevingswet zijn veel stappen gezet. Zo is een eerste wijziging van het omgevingsplan Moerdijk in de standaard STOP-TPOD voor een groot deel gereed. Voor het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen is gebruik gemaakt van de TAM-IMRO standaard (voor meer uitleg zie paragraaf 3.6). Eén wijziging is inmiddels vastgesteld (Bedrijventerrein de Koekoek II), één wijziging is in ontwerp in procedure gebracht (Westschans Klundert) en diverse andere zijn in voorbereiding. Maar op sommige onderdelen is helaas, door verschillende oorzaken, vertraging opgetreden.

Hieronder een stand van zaken:

Gebiedsdekkend omgevingsplan (STOP-TPOD)

Voor het Omgevingsplan is een casco met planregels aangekocht. Deze standaardregels worden verder vertaald naar de Moerdijkse situatie. Via een eerste wijziging van het omgevingsplan voor het centrum van Zevenbergen, de rand rond het centrum en de wijk Torenveld, wordt de structuur van het omgevingsplan Moerdijk opgebouwd en de standaardregels uit het casco naar de Moerdijkse situatie vertaald en in de regelbibliotheek geplaatst.

De bedoeling was dat deze wijziging in 2024 ter visie gelegd zou worden. Dit doel is niet gehaald. De oorzaak hiervan ligt grotendeels in het slecht functioneren van de aangekochte (oude) plansoftware voor het Omgevingsplan. Het adviesbureau dat ons begeleidt bij het maken van de keuzes en het opstellen en invoeren van de regels merkte keer op keer dat teksten, die in de software waren ingevoerd, verdwenen. Het controleren en steeds opnieuw aanvullen van de planregels en de daarbij behorende werkingsgebieden, heeft veel extra tijd en geld gekost.

Om deze reden is besloten om het contract met deze plansoftware leverancier (Tercera) niet te verlengen en is nieuwe plansoftware aangekocht en geïmplementeerd (zie alinea hieronder). Vanaf april 2025 zijn de werkzaamheden aan deze eerste wijziging van het omgevingsplan in de STOP-TPOD standaard weer voortvarend opgepakt, met als doel voor de zomer een concept gereed te hebben, waarmee het participatieproces kan starten.

Plansoftware

Naast de hiervoor beschreven technische problemen die met de plansoftware optraden, werd in 2024 ook duidelijk dat deze specifieke leverancier een achterstand had opgebouwd in de ontwikkeling van de software ten opzichte van andere aanbieders. Daardoor waren belangrijke functies nog niet beschikbaar en liet de gebruiksvriendelijkheid te wensen over. In 2024 is gekozen het contract niet te verlengen en over te stappen naar Roxit als plansoftwareleverancier. De applicatie RxBase is inmiddels geïmplementeerd.

Voor wijzigingen van het omgevingsplan die in de TAM-IMRO standaard worden opgesteld, wordt de Wro-applicatie van Tercera nog gebruikt.

Pilots

In de voorbereiding op de Omgevingswet is in een tweetal pilots geoefend met de bredere werking van planregels in het Omgevingsplan. Voor beide pilots zijn de mogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet benut. Voor Bedrijventerrein De Schans in Klundert is geoefend met het opnemen van regels op het gebied van klimaatadaptatie en het tegengaan van hittestress. Dit plan is onherroepelijk geworden.

Voor Bedrijventerrein Molengors in Zevenbergen is geoefend met de nieuwe systematiek van milieuzonering nieuwe stijl. Tegen dit plan is beroep aangetekend. Op 12 maart 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in deze zaak. De Afdeling trok daarin de conclusie dat de geluidregels in het plan op een aantal punten onzorgvuldig waren voorbereid en/of onduidelijk waren. De Afdeling heeft daarom alle regels met betrekking tot geluid uit het plan geschrapt. De regels ten aanzien van geur en trillingen zijn wel in stand gebleven.

Ontwikkelplannen

Voor ontwikkelplannen wordt zoals beschreven gebruik gemaakt van de TAM-IMRO standaard (zie voor een uitleg hierover paragraaf 3.6). De wijziging van het omgevingsplan (wijzigingsbesluiten) worden voorbereid op basis van het aangekochte casco:

Ontwikkeling	Gemeentelijk plan / initiatief van derden	Stand van zaken (globaal)
Bedrijventerrein de Koekoek II	Gemeentelijk	Vastgesteld, beroep aangetekend, wacht op zitting en uitspraak RvS
Westerschans Klundert	Gemeentelijk	Ontwerp ter visie

Woningbouw 3 kleine kernen	Gemeentelijk	In voorbereiding
Ontwikkeling Noordschans 4-9	Initiatief van derden	In voorbereiding
Willemstad-Oost	Initiatief van derden	In voorbereiding
Markvelden Zuid	Gemeentelijk	In voorbereiding
Kwartiersdijk 42 a	Initiatief van derden	In voorbereiding
Hazeldonkse Zandweg 97	Initiatief van derden	In voorbereiding

In april is bekend geworden dat de Tam-Imro standaard vanaf 1 januari 2026 niet meer gebruikt kan worden. Daarom wordt vanaf 1 mei voor wijzigingen van het omgevingsplan alleen nog gebruik gemaakt van de STOP-TPOD standaard. Wijzigingsbesluiten voor ontwikkelplannen en voor het doorvoeren van nieuw beleid plaatsen we voorlopig in een apart hoofdstuk van het omgevingsplan Moerdijk, zodat ze geen invloed hebben op het opbouwen van de structuur van het gebiedsdekkende omgevingsplan.

Handboek omgevingsplan

Om de verschillende keuzes bij het tot stand komen van het omgevingsplan vast te leggen, is een handboek wijziging omgevingsplan opgesteld. Als eerste is een specifiek hoofdstuk voor ontwikkelplannen opgeleverd. Dit ondersteunt initiatiefnemers bij de voorbereiding van hun plannen.

In het afgelopen jaar is gewerkt aan de verdere uitbouw van het document. Het handboek beschrijft de structuuroopbouw van het omgevingsplan, maar ook de keuzes die bij het opstellen van regels gemaakt kunnen worden en hoe de taakverdeling is tussen gemeente en aanvragers. Versie 1 van het handboek wordt in mei 2025 opgeleverd. Het is een ambtelijk werkdocument, geen statisch document. Het handboek wordt daarom niet vastgesteld. Het document wordt steeds bijgewerkt met nieuw inzichten vanuit het leerproces en vanuit de jurisprudentie die zich over het omgevingsplan zal gaan ontwikkelen.

Verplichte programma's

De Omgevingswet stelt het opstellen van een aantal programma's verplicht. Het gaat dan om de transitievisie warmte (als nadere uitwerking van de RES) en het volkshuisvestingsprogramma. Voor beiden is inmiddels een traject gestart. Als deze programma's wijzigingen in het omgevingsplan of visie noodzakelijk maken, dan moet in het programma aandacht besteed worden hoe deze wijziging wordt voorbereid. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in eerste instantie bij de beleidsadviseur.

Omzetting verordeningen

De gemeentelijke regels uit verordeningen zijn één van de onderdelen die voor 1 januari 2032 in het gebiedsdekkend omgevingsplan vertaald moeten zijn. Het gaat dan alleen om de regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Uitzondering hierop zijn de regels over de fysieke leefomgeving waar de burgemeester als bestuursorgaan bevoegd gezag is.

Alle overige onderdelen van de verordening blijven buiten het omgevingsplan bestaan. Als voorbeeld: als een nieuwe marktverordening nodig is, dan heeft keuze waar de markt gehouden kan worden, de normen die we stellen (geur, geluid, parkeren) of de branchering, effect op de fysieke leefomgeving.

De persoonsgebonden zaken als de verdeling van de standplaatsen, de aanstelling van een marktmeester enzovoorts, zijn zaken zonder effect op de fysieke leefomgeving.

Alle gemeentelijke verordeningen en beleidsregels zijn geïnventariseerd. De volgende stap is inventariseren welke regels uit de verordeningen een relatie hebben met de fysieke leefomgeving en waarvoor de burgemeester niet het bevoegd gezag is. Daarna volgt een afwegingsproces of de regel behouden moet blijven, aangepast of geschrapt kan worden en of de regel generiek (voor de hele gemeente) of specifiek (verschil per locatie in de gemeente) geldt.

De procesverantwoordelijke voor het omgevingsplan is aan zet om een proces te initiëren, waarmee in de komende jaren de regels uit de verordeningen overgezet worden naar het omgevingsplan. De inhoudelijke keuzes over de verordeningen is de verantwoordelijkheid van de "eigenaren" van de verordening. De procesverantwoordelijke geeft daarbij ondersteuning. In 2025 wordt hiermee een start gemaakt.

Tijdens de overgangsperiode blijft het mogelijk de bestaande verordeningen aan te passen. Daarbij geldt de voorwaarde dat de regels op 1 januari 2032 opgenomen moeten zijn in het omgevingsplan. In de wet is de sanctie opgenomen dat de regels in de verordening op die datum van rechtswege komen te vervallen.

Omzetting bruidsschat

De regels uit de zogenoemde bruidsschat zijn door het Rijk ingevoegd in het tijdelijk omgevingsplan. Het gaat dan om (milieu)regels over activiteiten die voorheen in landelijke wetten of besluiten geregeld waren, maar die naar gemeenten zijn gedecentraliseerd. De achtergrond hierbij was de gedachte dat de plaatselijke omstandigheden (de plek) het meest relevant is voor de toepassing en vormgeving van de regel. Overigens is inmiddels op Rijksniveau een kentering in de gedachten hierover te merken: voor verschillende onderwerpen wordt alweer gewerkt aan het centraal stellen van regels. Deze kentering kan in de komende jaren effect hebben op het proces voor omzetting van het omgevingsplan.

De set bruidsschatregels is technisch in beheer genomen. Dit betekent dat ze één op één in het tijdelijke Omgevingsplan zijn geplaatst. In de komende tijd is een afweging nodig of we de regels blijven behouden, aanpassen of schrappen. Omdat deze regels voor het overgrote deel zijn gericht op milieuthema's, wordt hierbij advies gevraagd van de OMWB. We hebben tot 2032 de tijd om deze afweging te maken. Het doel is in 2025 een start te maken met de werkzaamheden, zodat we ruim op tijd klaar zijn.

3. Wat is het omgevingsplan?

3.1 Kerninstrument

Het omgevingsplan is één van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet. In het plan komen alle regels samen over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Het is daarmee een breder instrument dan het huidige bestemmingsplan.

Voor diverse thema's die eerder op rijksniveau geregeld waren, ligt de verantwoordelijkheid voor het stellen van regels nu bij de gemeente. Voorlopig krijgen we deze regels als specifieke set (de zogenaamde 'bruidsschat'). Deze bruidsschatregels zijn, zoals hiervoor aangegeven, technisch in beheer genomen en in ons tijdelijk omgevingsplan geplaatst. Bij het komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan is het aan de gemeente om te bepalen of de regels worden overgenomen, aangepast of geschrapt. Het rijk benoemt hiervoor de strategie van de "3-s'en": schrap, stem af of specificieer. Deze systematiek kan ook toegepast worden op lokale verordeningen die uiteindelijk moeten landen in het omgevingsplan.

Uitgangspunt is dat het omgevingsplan in zijn definitieve vorm na 1 januari 2032 een gebiedsdekkend plan is, dat meer mogelijkheden geeft voor deregulering en maatwerk per gebied en/of per activiteit. De invulling van dit maatwerk en deregulering is een eigen keuze van de gemeente, waarbij instructieregels vanuit Rijk (vanuit het o.a. Besluit kwaliteit leefomgeving) en provincie (Omgevingsverordening) de kaders vormen.

3.2 Hoe ziet het er uit?

Een omgevingsplan kan uit 3 delen bestaan:

1. Motivering: deze onderbouwt hoe het wijzigingsbesluit tot stand is gekomen en past binnen het geldende beleid en wat de resultaten zijn van alle uitgevoerde onderzoeken.
2. Regels: de juridische regels, waarbij het noodzakelijk is dat een regel gekoppeld wordt aan een zogenaamd werkingsgebied. Dit is de locatie waarvoor de regel geldt. Als geen specifieke locatie wordt gekozen, is de regel automatisch van toepassing op het hele grondgebied van de gemeente.
3. Artikelsgewijze toelichting: hiermee kan uitgelegd worden hoe de juridische regel bedoeld is en hoe die uitgelegd moet worden.

De motivering en artikelsgewijze toelichting maken formeel geen onderdeel uit van het omgevingsplan. De artikelsgewijze toelichting is niet verplicht, de motivering wel. Beiden zijn juridisch niet bindend, maar kunnen wel een grote rol spelen bij de interpretatie van de regels.

In de basis kiezen we ervoor ook een artikelsgewijze toelichting toe te voegen aan wijzigingsbesluiten, zodat bij het de toetsing van regels teruggelezen kan worden waarom een regel is opgenomen en hoe die uitgelegd moet worden.

3.3 Hoe stellen we het op?

Voor de komende jaren zijn er een aantal sporen die samen leiden naar een volwaardig omgevingsplan:

1. Gebiedsgericht verplaatsen van het tijdelijke naar het permanente omgevingsplan:
De ruimtelijke regels verhuizen we gebiedsgericht. Het gaat dan om de regels die nu in de bestemmingsplannen of beheersverordening staan. De ruimtelijke regels op een locatie kunnen alleen tegelijk vervallen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Dat betekent dat als een ruimtelijke regel voor een locatie vervalt, omdat deze wordt overgezet naar het permanente deel, direct alle ruimtelijke regels voor die locatie vervallen¹. Voor deze gebiedsgerichte omzetting sluiten we zoveel mogelijk aan bij de gebieden die in de Omgevingsvisie benoemd worden.
2. Thematisch verhuizen van regels uit gemeentelijke verordeningen, de bruidsschat en (nieuwe) beleidsregels:

De regels uit de gemeentelijke verordeningen en de bruidsschat vertalen we themagewijs naar het nieuwe deel. Het is daarbij belangrijk dat er geen strijdigheid ontstaat met de regels die nog in het tijdelijk deel van het omgevingsplan blijven bestaan. Om dit op te lossen kunnen zogenaamde voorrangsregels opgenomen worden. Met die regels geven we aan welke regel prevaleert als er sprake is van strijdigheid. Ook beleidswijzigingen zullen meestal themagewijs vertaald kunnen worden. Uiteraard is het wel mogelijk om bij deze vertaling gebiedsgerichte keuzes te maken. Dit klinkt wat tegenstrijdig, maar als voorbeeld: een beleidswijziging op het gebied van archeologie wordt themagewijs verwerkt. Maar in dat nieuwe beleid gelden per gebied andere regels: gebieden met een hoge verwachtingswaarde voor archeologie kennen strengere regels dan gebieden met een lage verwachtingswaarde. Die gebiedsgerichte keuzes blijven uiteraard mogelijk, ook bij een themagewijze vertaling van het beleid.

3. Nieuwe (gebieds)ontwikkelingen:

Voor het mogelijk maken van nieuwe gebiedsontwikkelingen en initiatieven zijn twee routes mogelijk:

- Wijziging omgevingsplan (wijzigingsbesluit):

Hiermee kan een kader worden vastgelegd, dat globaler is en meerdere keren toegepast kan worden. Ook is het mogelijk om andere regels aan te passen, bijvoorbeeld regels uit de bruidsschat of regels die ook voor derden gelden. Een wijzigingsbesluit geeft de kaders waarbinnen omgevingsvergunningen voor een ontwikkeling verleend kunnen worden, of waar vergunningsvrij een activiteit gestart kan worden. Het is bij deze route niet nodig dat bij vaststelling van het wijzigingsbesluit het volledig bouwplan gedetailleerd is uitgewerkt.

- Omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA):

Hiermee wordt eenmalig een vergunning afgegeven voor een (bouw)plan in afwijking van het omgevingsplan. Het moet dus gaan om een voldoende concreet en afgebakend plan. Vanwege die beperking is een BOPA bij initiatieven vaak geen goed alternatief. Als het nodig is om regels uit de bruidsschat aan te passen of regels te wijzigen die voor derden gelden (bijvoorbeeld de mogelijkheden op een buurperceel beperken), kan de route van de BOPA niet gebruikt worden. Voor grotere woningbouwontwikkelingen, zoals Westschans of Zevenbergen-Oost is deze procedure geen optie omdat op het moment van vaststelling nog geen uitgewerkte tekeningen voor iedere woning beschikbaar zijn. De Ov verplicht om deze vergunningen binnen 5 jaar in het omgevingsplan te verwerken. Deze verplichting geldt vanaf 1 januari 2032. Tot die tijd hoeven verleende BOPA-vergunningen nog niet in de regels verwerkt te worden.

3.4 Keuze initiatiefnemer

De omgevingswet bepaalt dat het aan de initiatiefnemer is om te besluiten welke procedure hij aanvraagt om de ontwikkeling mogelijk te maken. Natuurlijk gaat dit in overleg met de gemeente, maar de uiteindelijke keuze is aan initiatiefnemer. Om de initiatiefnemer te helpen is zoals eerder benoemd een hoofdstuk Ontwikkelplannen opgesteld, dat onderdeel uitmaakt van het handboek Omgevingsplan. Dit hoofdstuk benoemt de voorwaarden waaraan een op te stellen wijziging van het omgevingsplan moet voldoen en geeft de initiatiefnemer inzicht in de verschillende beleidsaspecten en regels vanuit rijk, provincie en waterschap. Eén van die voorwaarden is dat we voor wijzigingsbesluiten die een (gebieds-)ontwikkeling mogelijk maken, een hoofdstuk reserveren in het omgevingsplan. Alle ontwikkelplannen, ongeacht in welke digitale standaard ze opgebouwd zijn, worden in dit hoofdstuk geplaatst. Hiermee kunnen we voorkomen dat een wijziging omgevingsplan voor een nieuw initiatief interfereert in het omzetten van de regels van tijdelijk naar gebiedsdekkend omgevingsplan. Deze keuze betekent wel dat we op een later moment, als de ontwikkeling gereed is, het hoofdstuk moeten verwerken in het gebiedsdekkend omgevingsplan.

Als het gebiedsdekkend omgevingsplan gereed is, is de verwachting dat deze werkwijze met aparte hoofdstukken kan vervallen.

3.5 Standaarden wijzigingsbesluit

Voor het opstellen van een wijziging van het omgevingsplan zijn standaarden afgesproken. Die standaarden zijn nodig om het plan uitwisselbaar en daarmee leesbaar te maken voor het digitaal stelsel omgevingswet

(DSO) en om de bekendmaking van een besluit goed weer te kunnen geven in de daarvoor ontwikkelde software.

Voor het omgevingsplan is de standaard STOP-TPOD afgesproken. Deze afkorting staat voor Standaard officiële publicaties en Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten. Toepassen van deze standaard is verplicht voor het omgevingsplan.

Waarvoor is STOP en waarvoor is TPOD?



Op dit moment geeft het toepassen van deze standaard binnen de plansoftware en het DSO nog wat uitdagingen. Daarom zijn door het rijk alternatieve maatregelen ontwikkeld.

3.6 Gebruik Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM-IMRO)

Het landelijke DSO, in combinatie met de werking van de plansoftware, blijft de onbetrouwbare factor in het geheel van de Omgevingswet, met name op het gebied van het omgevingsplan. Ook de afgeschaalde versie van het DSO, waarin voorlopig minder functies beschikbaar zijn, geeft nog regelmatig problemen. Daarnaast hebben veel organisaties nog niet (gelijktijdig) getest en zeker nog niet met grote wijzigingsbesluiten, waarin veel (geo)data is opgenomen.

Om technische issues met het DSO op te vangen, zijn door het ministerie een aantal Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM) ontwikkeld. Ook voor het omgevingsplan bestaat zo'n TAM, de TAM-IMRO. Simpel gezegd betekent deze maatregel dat een wijziging van het omgevingsplan technisch voorbereid wordt onder de standaard die onder de Wet ruimtelijke ordening voor bestemmingsplannen is vastgesteld (het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening, IMRO).

Juridisch gezien is de wijziging een volwaardig onderdeel van het omgevingsplan, maar technisch wordt het plan op een andere manier opgesteld en wordt de huidige software voor bestemmingsplannen gebruikt om de wijziging aan te bieden aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Door toepassing van deze TAM-IMRO is het wel mogelijk om meerdere wijzigingsbesluiten tegelijk voor te bereiden.

Om technische problemen te ondervangen, is de keuze gemaakt om voorlopig alleen de wijziging van tijdelijk naar gebiedsdekkend omgevingsplan (dus: het omgevingsplan voor Zevenbergen, deelgebied centrum, centrumrandzone en Torenveld) in de standaard STOP-TPOD op te pakken.

Alle wijzigingsbesluiten die nodig zijn om (gebieds)ontwikkelingen mogelijk te maken, zijn tot nu toe voorbereid in de standaard TAM-IMRO.

De mogelijkheid om TAM-IMRO te gebruiken vervalt per 31-12-25. Dat betekent dat op deze datum een ontwerp-wijzigingsbesluit ter visie gelegd moet zijn. De minister heeft in april 2025 aangegeven dat zij niet bereid is deze datum te verlengen. Gezien de lange voorbereidingstijd van een ontwerp-wijzigingsbesluit, betekent dit dat vanaf 1 mei 2025 geen nieuwe procedures in TAM-IMRO voorbereid kunnen worden.

3.7 Wijzigingsbesluiten in STOP-TPOD

Nu de route van een wijziging via de TAM-IMRO standaard binnenkort vervalt, kiezen we er voor om voor initiatieven, REO-projecten en wijzigingen in beleid de wijziging van het omgevingsplan op te stellen in de STOP-TPOD standaard. Maar zoals eerder beschreven kiezen we er ook voor deze wijzigingsbesluiten voorlopig

in een apart hoofdstuk in het omgevingsplan te plaatsen. Deze werkwijze heeft het voordeel dat het wijzigingsbesluit geen invloed heeft op de structuur van het gebiedsdekkend omgevingsplan dat in opbouw is. Daarnaast lost deze werkwijze gedeeltelijk de uitdagingen rondom het parallel wijzigen (zie paragraaf 3.8) op.

Het nadeel van deze werkwijze is dat het wijzigingsbesluit uiteindelijk, net als een TAM-IMRO wijzigingsbesluit, alsnog in het gebiedsdekkend omgevingsplan verwerkt moeten worden. Dat betekent dubbel werk, maar mogelijk ook een dubbel juridisch risico, omdat er opnieuw beroep tegen de regels aangetekend kan worden. De minister heeft toegezegd een wetswijziging voor te bereiden die dit juridisch risico beperkt. Wanneer de wetswijziging beschikbaar is, is nog niet bekend.

Naarmate het gebiedsdekkend omgevingsplan meer vorm krijgt of de ontwikkelingen binnen het DSO veranderen, kan deze werkwijze heroverwogen worden.

3.8 Bijzonderheden digitaal stelsel

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet brengt nog een aantal bijzonderheden met zich mee, waarvoor een nieuwe werkwijze ontwikkeld moet worden ten opzichte van de werkwijze bij bestemmingsplannen.

Ter inzage leggen van een voorontwerp:

Het is niet mogelijk om een voorontwerp van een wijziging omgevingsplan via het DSO ter inzage te leggen. Het rijk heeft ervoor gekozen, alleen de bij wet voorgeschreven procedurestappen in het DSO te faciliteren. De stap van participatie (voorheen de inspraak op basis van de Inspraakprocedure) is geen onderdeel van de Omgevingswet. Het rijk is van mening dat gemeenten, als zij deze stap willen toepassen daarvoor zelf een voorziening moeten maken of met hun plansoftwareleveranciers een oplossing moeten realiseren.

Het uitwerken van het participatiebeleid gaat verder dan alleen het omgevingsplan. Deze opdracht wordt binnenkort in een breder verband, organisatie breed, opgepakt. Daarbij is een verbijzondering nodig over de invulling van de participatie bij wijzigingen van het omgevingsplan en wat ervoor nodig is om dat goed vorm te kunnen geven.

Toevoegen pdf-bijlagen:

Het is niet mogelijk om bijlagen in pdf-formaat bij een wijziging van het omgevingsplan in het DSO te plaatsen. De Omgevingswet verplicht echter wel om middels onderzoeken te motiveren dat een ontwikkeling mogelijk is. Deze onderzoeken worden veelal door adviesbureaus in de vorm van pdf-bestanden aangeleverd.

De idee was om de applicatie PLOOI te gebruiken voor het openbaar maken van deze bijlagen. Maar vanwege complicaties in de ontwikkeling van deze applicatie, heeft het rijk besloten te stoppen met de ontwikkeling van PLOOI. Een landelijk alternatief wordt niet voorzien.

De VNG heeft een aantal alternatieven voorgesteld:

- De bijlagen toevoegen aan de kennisgeving in het digitaal Gemeenteblad. Er geldt daarbij wel een beperking aan de grootte van het bestand en het is niet mogelijk om ingediende zienswijzen gedurende de procedure toe te voegen aan de stukken die ter visie liggen, zoals de wet verplicht;
- Plaatsing van de bijlagen op de gemeentelijke website. Daarbij gaat de VNG voorbij aan de verplichting dat gemeentelijke websites voor een ieder toegankelijk moet zijn. Dat betekent dat bestanden op de site ook 'leesbaar' moeten zijn voor blinden en slechtzienden. Dit is met de pdf-bestanden van de onderzoeksrapporten niet altijd mogelijk.

In overleg met de beheerders van de gemeentelijke website is voorlopig gekozen voor de tweede optie: plaatsing op de website, ook als dit betekent dat we niet volledig voldoen aan de wettelijke vereisten voor een toegankelijke website.

Parallel wijzigen en besluiten

Voor de uitvoering van de Omgevingswet is een goed functionerend DSO essentieel. Helaas is de terugkerende ervaring dat nieuwe releases met belangrijke updates van dit systeem vertraging oplopen. Dat heeft tot gevolg dat soms met work-arounds gewerkt moet worden, om een werkbare situatie te creëren.

Een belangrijke belemmering die in het afgelopen jaar tot veel discussie heeft geleid is het zogenaamde parallel wijzigen en besluiten.

Onder de Wet ruimtelijke ordening was het heel gebruikelijk dat de gemeente meerdere bestemmingsplanprocedures tegelijkertijd in behandeling had. Voor iedere ontwikkeling werd een eigen bestemmingsplan opgesteld, met regels die enkel voor dat specifieke plangebied golden.

Omdat de Omgevingswet bepaalt dat de gemeente één omgevingsplan heeft, is die werkwijze veranderd. Iedere wijziging van het omgevingsplan muteert onderdelen van die ene set van regels. Dit leidt tot juridisch en technische belemmeringen, omdat iedere mutatie een onbedoelde doorwerking kan hebben naar andere wijzigingsbesluiten die in voorbereiding of in procedure zijn.

De doorwerking van de mutaties in ieder wijzigingsbesluit dat in voorbereiding is, zorgt ervoor dat gemeenten een manier moeten ontwikkelen om in beeld te houden welke regel van het omgevingsplan in welk wijzigingsbesluit gaat wijzigen én van de gevolgen van die wijziging zijn voor andere wijzigingsbesluiten die worden voorbereid. Dit is een zeer ingewikkeld proces, waarvoor iedere gemeente voor zich nu een oplossing probeert te vinden, omdat de plansoftware en het DSO (nog) niet voorzien in een manier deze onderlinge samenhang goed te monitoren. Ook bijvoorbeeld het vernietigen van een regel door de Raad van State kan grote gevolgen hebben voor wijzigingsbesluiten die later zijn vastgesteld, maar die zijn gebaseerd op een regel die door de Raad van State wordt vernietigd.

Sommige gemeenten hebben voor deze monitoring een Excel-sheet ontwikkeld. Anderen proberen het overzicht te houden door andere applicaties in te zetten. Maar een echt sluitende oplossing is nog niet gevonden. Iedere oplossing is ingewikkeld en levert voor gemeenten extra werk en mogelijk juridische risico's. Hoewel gemeenten vóór de invoering van de wet al waarschuwden voor dit risico, heeft het rijk deze opmerkingen steeds ter zijde geschoven.

Ook de gemeente Moerdijk zal onder de Omgevingswet diverse wijzigingen van het omgevingsplan tegelijk in voorbereiding hebben (= parallel wijzigen). Ook zal het zeker voorkomen dat in één raadsvergadering meerdere wijzigingen van het omgevingsplan voor besluitvorming voorgelegd worden (= parallel besluiten). Aan de hand van goede voorbeelden van andere gemeenten, wordt in 2025 een Moerdijkse wijze van monitoren opgezet, om te voorkomen dat tegenstrijdigheden in regels ontstaan. Het is goed te realiseren dat deze monitoring, zeker in de aanvangsfase, niet 100% sluitend zal zijn.

De keuze voor een nieuwe softwareleverancier helpt ook voor dit probleem. De nieuwe softwareleverancier heeft een work-around geïmplementeerd. In de plansoftware is een 'synchronisatiefunctie' ingebouwd, die kan signaleren of er tussen de verschillende wijzigingen die in voorbereiding zijn, conflicten in de regels ontstaan. De synchronisatiefunctie zorgt voor een melding als een strijdigheid wordt ontdekt. Maar de gemeente moet daarna handmatig een consolidatieslag uitvoeren. Het is daarmee vooral een technisch hulpmiddel, waarbij de toepassing complex en foutgevoelig blijft en daarom juridische risico's met zich meebrengt.

Het DSO had tot voor kort zelfs de beperking dat slechts 1 wijziging van het omgevingsplan tegelijk in procedure kon zijn. 'In procedure' betekent dan dat een wijzigingsbesluit vastgesteld moest zijn, voordat een nieuw ontwerp opgesteld kon worden. Die situatie was voor de gemeentelijke praktijk onwerkbaar. Het parallel wijzigen is voor de gemeentelijke praktijk een harde ondergrens, omdat er anders grote vertragingen kunnen ontstaan in het realiseren van nieuwe projecten.

Gelukkig is dit issue gedeeltelijk opgelost, in die zin dat het DSO het technisch aan kan dat meerdere wijzigingen tegelijk worden voorbereid.

Publiceren wijzigingsbesluiten

Het voorbereiden van meerdere wijzigingen tegelijk is opgelost. Maar het is nog steeds niet mogelijk om meerdere wijzigingsbesluiten tegelijk in het DSO te publiceren in ontwerp of na vaststelling.

Waar het voorheen bij bestemmingsplannen mogelijk was een onbeperkt aantal bestemmingsplannen tegelijk op www.ruimtelijkeplannen.nl aan te bieden, moet er nu goed gepland worden wanneer een besluit (in ontwerp of na vaststelling) gepubliceerd wordt.

In het DSO kan slechts 1 wijziging van het Omgevingsplan per dag gepubliceerd worden. Daarbij moet rekening gehouden worden met eventuele issues of vertraging bij de verwerking. Dat betekent feitelijk dat er na het aanbieden van een wijzigingsbesluit aan het DSO meerdere dagen gewacht moet worden, voordat een volgend wijzigingsbesluit gepubliceerd kan worden.

In het besluit tot vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan moet vermeld worden, wat de datum van bekendmaking is (in principe niet eerder dan 2 weken na de vaststelling) en op welke datum het besluit in werking treedt (in principe niet eerder dan 4 weken na de bekendmakingsdatum).

Dat betekent dat vooraf goed gepland moet worden, wanneer welk wijzigingsbesluit gepubliceerd kan worden, om te voorkomen dat foutieve data in het vaststellingsbesluit worden opgenomen.

Recent heeft de VNG aangegeven dat het waarschijnlijk nog tot 2027 duurt voordat dit parallel wijzigen in het DSO en de plansoftware goed zal functioneren. Tot die tijd moet gebruik gemaakt worden van de work-arounds.

Niveau dienstverlening – leesbaarheid plannen

Het omgevingsplan is voor iedereen een nieuw instrument, waarbij het wettelijk is hoe dit nieuwe instrument toe te passen. Bij de eerste wijziging van het omgevingsplan in de STOP-TPOD standaard is daarom het doel om ook bewoners, bedrijven en de gemeenteraad, mee te nemen in de vraag: hoe lees ik dit plan? Het idee is om een bijeenkomst te organiseren, waarin hierover uitleg wordt gegeven.

Het is goed te realiseren dat het omgevingsplan door de wijze van opbouw, in combinatie met de werking van het DSO, helaas een lastig te lezen document is en zal blijven. De idee van de Omgevingswet was dat de regels eenvoudiger zouden worden. Dat doel werd deels gehaald door de ontsluiting van de regels in het DSO. Het ideaalbeeld was dat een lezer op de website Regels op de Kaart op een specifieke locatie kon klikken en daarmee alle regels die voor die locatie golden, zou zien. Dit werd de Laan van de Leefomgeving genoemd. Deze ambitie is niet haalbaar gebleken en is, ook voor de toekomst, los gelaten.

Als in regelsopdekaart.nl op een locatie wordt geklikt, komt een lijst naar voren met besluiten van de verschillende overheden. De lezer moet zelf binnen de diverse regelsets zoeken, welke voor de locatie en/of activiteit van toepassing zijn. Voor sommige activiteiten moet ook nog gezocht worden in registers, die (voorlopig) buiten het DSO ontsloten worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het geluidregister waarin onder andere hogere waarden voor geluid worden vastgelegd. Dit geluidregister zal voorlopig niet in het DSO terug te vinden zijn. Het is de vraag of dit in de toekomst ooit wel onderdeel van het DSO zal worden.

In de gemeente Moerdijk heeft bijvoorbeeld het Zeehaven- en industrieterrein Moerdijk een geluidszone. Op dit moment is deze zone opgenomen op de verbeelding van het bestemmingsplan. Daarmee worden bewoners en plantoetsers er op geattendeerd dat in dit gebied sprake is van een hogere geluidbelasting en er aanvullende regels kunnen gelden.

Die systematiek wijzigt in het omgevingsplan. Op het gebied van geluid (rondom wegen of bedrijventerrein) gaan aandachtsgebieden gelden. Hetzelfde geldt op het gebied van externe veiligheid. In het Bkl staan instructieregels waar in deze aandachtsgebieden voldaan moet worden. Gemeenten moeten bij het opstellen van een wijziging van het omgevingsplan een afweging maken of de ontwikkeling passend is binnen dit aandachtsgebied.

De aandachtsgebieden zelf komen niet terug op de verbeelding bij de regels. De gedachte daarbij is dat in de gemaakte keuzes in het omgevingsplan het aandachtsgebied is 'verwerkt' en daarom niet meer relevant is. De signaleringsrol voor bewoners of vergunningverleners vervalt hiermee.

Het geluidproductieplafond dat bij een geluidsaandachtsgebied geldt, wordt alleen vastgelegd in het geluidregister, maar is dus voor de bewoner niet zichtbaar in het DSO.

Het niveau van dienstverlening neemt op dit onderdeel af, als gevolg van de systematiek van de Omgevingswet. Voor de vergunningverlener zorgt deze nieuwe situatie voor een belemmering als een integrale afweging nodig is voor een (BOPA) omgevingsvergunning.

3.9 In eigen beheer of uitbesteden?

Het opstellen van een wijziging van het omgevingsplan is een complexe opgave. Niet alleen om de regel zelf goed te formuleren, maar ook om de juiste koppeling met de geo-informatie te maken, zodat de regel aan de juiste locatie (= het werkingsgebied) wordt gekoppeld.

Vanwege de complexiteit van het omgevingsplan, de beperkte capaciteit en het gebrek aan tekenaars, is de keuze gemaakt het opstellen van een wijzigingsbesluit volledig uit te besteden. Een extern bureau stelt de regels, in overleg met de gemeente op. Het concept van deze regels wordt intern getoetst, net zo lang tot er een wijzigingsbesluit ligt dat (ambtelijk) akkoord is. De juridische procedure die daarna volgt, wordt gevoerd door de adviseurs RO van de gemeente.

Als het gaat om een gemeentelijk initiatief, dan huren wij als gemeente een adviesbureau in voor de werkzaamheden. Als het gaat om een initiatief van derden, wordt aan de initiatiefnemer gevraagd een bureau in te huren, die een concept-wijzigingsbesluit kan opstellen.

Om een adviesbureau of initiatiefnemer goed aan te kunnen sturen en aan te geven aan welke eisen een wijziging omgevingsplan moet voldoen, hoe de structuur van het plan opgezet moet worden en welke technische vereisten er bijvoorbeeld gelden, is het eerdergenoemde Handboek wijziging Omgevingsplan voorbereid.

Met de invoering van de omgevingswet is één omgevingsplan ontstaan. Alle wijzigingen zijn in principe werkzaamheden aan hetzelfde plan. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop adviesbureaus gecontracteerd kunnen worden voor het opstellen van een wijziging van het omgevingsplan.

Om de uitvraag voor een aanbesteding goed vorm te kunnen geven, is meer kennis over de vormgeving van het omgevingsplan nodig. In overleg met het Inkoopbureau en de Stuurgroep Omgevingswet is begin 2024 een toestemmingsbesluit voorbereid om, in afwijking van het Inkoopbeleid, in 2024 en 2025 de wijzigingen van het omgevingsplan enkelvoudig onderhands aan te besteden. Het doel was een formeel aanbestedingstraject te starten in 2025 om te komen tot een raamcontract met één of meerdere partijen, op basis van de opgedane ervaringen. Helaas is, onder andere door problemen met de software, minder ervaring opgedaan dan gehoopt. Op dit moment is er nog onvoldoende kennis om een goede uitvraag aan adviesbureaus te doen. Om die reden wordt met de afdeling Inkoop overlegd over verlenging van het besluit om af te kunnen wijken van het Inkoopbeleid zodat een enkelvoudige onderhandse aanbesteding ook in 2026 mogelijk is. Het aanbestedingsproces wordt dan doorgeschoven naar 2026.

Overigens is het de vraag in hoeverre het zal lukken om voor een dergelijke grote opdracht opdrachtnemers te vinden. Ervaringen bij andere gemeenten laten zien dat de adviesbureaus erg terughoudend zijn om in te schrijven voor de opdracht, onder andere vanwege schaarste op de arbeidsmarkt.

3.10 Annoteren

Om de regels in het omgevingsplan goed te ontsluiten, is het annoteren van regels belangrijk. Annoteren van een regel betekent dat er een digitaal label aan gehangen wordt. Daarmee worden regels makkelijker digitaal te doorzoeken. Goed annoteren zorgt er voor dat een bewoner eenvoudiger zelf het antwoord kan vinden op zijn vragen en daarvoor niet direct de gemeente hoeft te bellen.

Er zijn 3 soorten annotaties mogelijk:

Soort	Doel	Verplicht?
Bekendmakingsannotaties (STOP)	Informatie over moment van tervisielegging, vaststelling of wijziging.	Ja
Omgevingswetannotaties (TPOD)	Geeft het werkingsgebied van een regel op de kaart weer. Bepaalt bijvoorbeeld welk symbool (lijntype, kleur, vlakarcering etc) voor het werkingsgebied geldt.	Ja / Nee onder voorwaarden deels optioneel
Service-annotaties (TPOD)	Aanduiden van specifieke activiteiten, omgevingswaarden of -normen, gebiedsaanduidingen etc.	Nee

Gedetailleerd annoteren zorgt voor een optimaal niveau van dienstverlening. Maar het annoteren is relatief veel werk, omdat iedere regel een label moet krijgen en gekoppeld moet worden aan een gebied of locatie. Dat betekent dat voor iedere regel minimaal 1 (maar vaak veel meer) gebieden moeten worden gekoppeld waar de regel van toepassing is. Als we deze annotaties zelf aan willen maken, betekent dit veel handelingen in de plansoftware die voor het annoteren is aangeschaft. Dit is eigenlijk alleen zinvol als een medewerker daar dagelijks mee bezig is, om zo expertise en routine te kunnen opbouwen.

Als we het aanmaken van de annotaties neerleggen bij de adviesbureaus, zal dit effect hebben op de kosten van het laten opstellen van een wijziging van het omgevingsplan.

Een strategie ten aanzien van annoteren is nodig om een goed afgewogen keuze te maken, waarbij ook voldoende inzicht is in de consequenties van die keuze in relatie tot dienstverlening, (structurele/incidentele) kosten en beschikbare fte'. In het programmateam omgevingswet is afgesproken dat de eerste aanzet voor een annotatiestrategie door de afdeling VVTH wordt opgesteld.

3.11 Toepasbare regels

Een regel toepasbaar maken, betekent dat een vragenboom wordt opgesteld, waarmee een initiatiefnemer door het beantwoorden van een aantal vragen kan zien, of zijn initiatief mogelijk is en of een vergunning nodig is. Toepasbare regels zijn niet verplicht onder de Omgevingswet. Of dit soort regels worden gebruikt, is een gemeentelijke afweging, waarbij dienstverlening een afweging kan zijn.

Annoteren en toepasbare regels samen bepalen het niveau van de digitale dienstverlening. Daarbij is het belangrijk de menselijke maat niet uit het oog te verliezen.

We kennen de toepasbare regels al vanuit het Omgevingsloket-online, waar aanvragers bijvoorbeeld konden toetsen of voor de bouw van een dakkapel een vergunning nodig is. Dit systeem van vragenbomen zou in theorie voor iedere regel in het omgevingsplan toepast kunnen worden.

De toepasbare regels zijn niet verplicht, maar passen wel bij de ambitie van een dienstverlenende organisatie. Een goede toepasbare regel vermindert de druk op het Vergunningenloket, omdat initiatiefnemers zelf kunnen toetsen en niet voor iedere vraag de gemeente hoeven te benaderen. Regels toepasbaar maken, past ook bij de ambitie om de digitale informatievoorziening hoog te krijgen en houden en de zelfredzaamheid van klanten en inwoners te stimuleren.

Niet iedere regel is geschikt om toepasbaar te maken. Bij ingewikkelde processen zijn er te veel variabelen, waardoor een aanvrager zelf moeilijk tot een goede conclusie kan komen. Soms gelden op een locatie veel verschillende regels, als gevolg van bijvoorbeeld intensief gebruik. Dit maakt het opstellen van een vragenboom erg ingewikkeld, waardoor deze nauwelijks foutloos op te stellen is. Een voorbeeld is een ontwikkeling op het Haven- en Industrierrein, waar naast de reguliere regels over bouwen, ook regels gelden over bijvoorbeeld geluid en externe veiligheid. De hoeveelheid tijd die benodigd zou zijn om in dit soort gevallen een volledig sluitende vragenboom op te stellen, staat niet in verhouding tot het aantal vragen dat

wordt ingediend. In dit soort gevallen kan het beter zijn, de initiatiefnemer voor vragen naar de gemeente te verwijzen.

De keuzes die in de structuur van het omgevingsplan en het type planregel worden gemaakt, zijn dus van invloed op het niveau waarop toepasbare regels kunnen worden gemaakt.

We kiezen ervoor in het gebiedsdekkend omgevingsplan zoveel mogelijk regels te maken die gelden voor de hele gemeente (algemene regels). Daar waar nodig verbijzonderen we naar het type gebied. Waar nodig wordt maatwerk toegepast.

Voor ontwikkelplannen geldt dat de regels niet mogen gelden voor het hele grondgebied, maar alleen gekoppeld mogen worden aan (delen van) het plangebied van de ontwikkeling. Voor ontwikkelingen die voorlopig met de tijdelijke maatregel TAM-IMRO worden opgesteld, is het niet mogelijk regels te annoteren en toepasbare regels op te stellen. Dit heeft uiteraard gevolgen voor het niveau van dienstverlening.

Bij de bruidsschat worden voor een aantal activiteiten toepasbare regels meegeleverd. Voorlopig kunnen we hiermee uit de voeten en kan het dienstverleningsniveau op peil blijven. Bij ieder wijzigingsbesluit wordt afgewogen welke toepasbare regels mogelijk en nodig zijn.

3.12 Standaardregels

De bedoeling is dat we aan het eind van de transitieperiode beschikken over een (digitale) bibliotheek met standaardregels voor verschillende functies, activiteiten en/of gebieden. In het format dat aangekocht is bij Kuiper Compagnons zit een groot aantal voorbeeldregels. Dit bestand kan gezien worden als een 'kaartenbak' met regelsetjes. Bij het opstellen van een wijzigingsbesluit kijken we in de 'kaartenbak' of een regelsetje beschikbaar is. Zo ja, dan wegen we af of de voorbeeldregel past bij Moerdijk of dat aanpassing nodig is. De definitieve regel komt terecht in de regel-bibliotheek die in de plansoftware wordt opgebouwd.

4. Van tijdelijk naar gebiedsdekkend omgevingsplan

4.1 Fasering

Samenvattend kiezen we voor de transitie naar het gebiedsdekkend omgevingsplan voor een stapsgewijs traject, waarbij we gebiedsgewijs opbouwen. Tevens kiezen we ervoor om beleidsneutraal over te gaan. Voor specifieke thema's of beleidswijzigingen kan gekozen worden voor een thema-gewijze opbouw.

Wijzigingsbesluiten voor nieuwe (gebieds)ontwikkelingen stellen we vanaf 1 mei 2025 op in de STOP-TPOD standaard. We plaatsen deze wijzigingsbesluiten (in ieder geval voorlopig) in een apart hoofdstuk in het omgevingsplan.

Voor de gebiedsgewijze opbouw sluiten we aan bij de gebiedsindeling uit de Omgevingsvisie Moerdijk 2040. Vanwege de complexiteit van de opgave, starten we met de bestaande woongebieden in de gemeente. De bestemmingsplannen voor deze bestaande woonwijken en kernen zijn over het algemeen de oudste planologische regelingen in onze gemeente.

De meest recente regelingen (Buitengebied, Dintelmond en Zeehaven- en industrieterrein Moerdijk, allen uit 2018) zijn tevens de meest complexe regelingen om over te zetten naar het Omgevingsplan, vanwege de samenhang met regels op het gebied van milieu en veiligheid.

Juist omdat de regels voor deze gebieden nog actueel zijn, pakken we deze plannen als laatste op in de transitiefase. Dit geeft ons ook de kans maximaal gebruik te maken van opgedane ervaringen met eenvoudiger plangebieden én van ervaringen bij andere gemeenten.

Doordat de eerste wijziging van het omgevingsplan meer tijd heeft gekost dan gepland, moet de geplande fasering voor de transitie worden herzien. We gaan pas dit jaar aan de slag met het volgende wijzigingsbesluit voor de kern Zevenbergen. Dat betekent dat alle stappen een jaar doorschuiven:

Gebied	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Bestaand bebouwd gebied:									
- Pilot: centrum en centrumrandzone Zevenbergen									
- Verstedelijkingskern: Zevenbergen									
- Dorpse woonkernen: Fijnaart, Klundert, Willemstad									
- Overige kernen									
Buitengebied:									
Bedrijventerreinen:									
- Lokaal;									
- Regionaal (o.a. Dintelmond);									
- Haven- en industrieterrein en omgeving (inclusief LPM).									

Kanttekening bij deze planning is dat rondom Dintelmond en het Haven- en industrieterrein (HIM) diverse opgaven spelen. Het gaat het dan om de nieuwe regels met betrekking tot geluid en externe veiligheid die vertaald moeten worden in het omgevingsplan. De vertaling van deze regels en de andere regels op gebied van milieu die in het omgevingsplan moeten gaan landen, zorgen ervoor dat dit de meest complexe wijzigingen van het omgevingsplan zijn, die onze gemeente kent. Voor het HIM speelt daarnaast ook de samenhang met de Ontwerptafel Powerport Moerdijk.

Alle ontwikkelingen rondom het HIM zorgen er mogelijk voor dat we toch eerder aan de slag moeten met een wijziging van het omgevingsplan voor het gebied. Als dit in de komende jaren nodig blijkt, moet de hiervoor genoemde planning aangepast worden. Het is met de huidige capaciteit niet mogelijk om een groot plan als het HIM bijvoorbeeld tegelijk met het buitengebied op te pakken.

Om gereed te staan als het nodig is, moeten eerst een aantal beleidskeuzes voorbereid worden, tegen de achtergrond van de keuzes die in de Omgevingsvisie 2040 zijn gemaakt:

- De Omgevingswet introduceert nieuwe regels op het gebied van externe veiligheid. Begin 2025 is een concept-programma opgeleverd die ingaat op de beleidskeuzes die rondom externe veiligheid gemaakt kunnen worden. In de loop van dit jaar zal het programma voor besluitvorming worden voorgelegd. Daarbij wordt ook aangegeven of het nodig is om een wijziging van het omgevingsplan voor te bereiden en zo ja, op welke wijze we dat oppakken.
- De systematiek van geluidszones rondom industrieterreinen is gewijzigd onder de Omgevingswet. Voor dit soort terrein moet een geluidproductieplafond (gpp) en geluidaandachtsgebieden worden opgesteld. Dit is een complexe opgave, zeker in een gebied waar de bestaande geluidzone, vrijwel vol zit. De eerste werkzaamheden voor het komen tot een gpp voor het HIM zijn gestart. Daarbij wordt de gemeente ondersteund door DGMR. Vanwege de complexiteit van de opgave is de verwachting dat afronding van dit proces pas eind 2025 of begin 2026 mogelijk is.

In het buitengebied spelen diverse ontwikkelingen, bijvoorbeeld de transitie van de landbouw, die er mogelijk voor zorgen dat we toch eerder aan de slag moeten met een wijziging van het omgevingsplan voor dit gebied. We volgen de ontwikkelingen en toetsen daarbij of het geldende beleid een belemmering vormt voor nieuwe ontwikkelingen. Als dat het geval is, is het zaak eerst de nieuwe beleidskeuzes te maken, die daarna vertaald worden in regels in het omgevingsplan.

Bovenstaande betekent uiteraard niet dat ontwikkelingen in de 3 genoemde gebieden stil staan. Als een specifiek verzoek voor een locatie op het HIM, Dintelmond of in het buitengebied, wordt ingediend, waaraan de gemeente medewerking wil verlenen, bestaat altijd de mogelijkheid om middels een BOPA of een wijziging omgevingsplan voor deze ene ontwikkeling te starten.

Verwerking milieuthema's

De Omgevingswet betekent voor een aantal milieuthema's een wijziging in de wijze van werken en soms ook van geldende normen. Omdat deze aspecten niet allemaal tegelijk opgepakt kunnen worden, is de planning hieronder uitgewerkt. Het is daarbij goed te realiseren dat deze planning indicatief is en is opgesteld met de kennis van nu. Ontwikkelingen en nieuwe inzichten kunnen aanpassing noodzakelijk maken.

Thema:	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Geluidproductieplafonds HIM									
Basis Geluid Emissies gemeentelijke wegen									
Geluidaandachtsgebieden en beleid geluid (waarden)									
Geluidproductieplafonds Dintelmond									
Geluidproductieplafonds Schansdijk – De Koekoek									
Geluidproductieplafonds Zwartenberg									
Geurbeleid en geurgevoelige functies en locaties, bepalen referentiepunten									
Actualiseren beleid luchtkwaliteit									
Actualiseren bodem en beleid voormalige stortplaatsen									
Milieuregels naar omgevingsplan									

4.2 Budget - Kadernota

Het komen tot een gebiedsdekkend omgevingsplan is een opgave voor de komende jaren tot en met 2031. In de Kadernota is een jaarlijks budget opgenomen voor de transitie van het tijdelijk naar het gebiedsdekkend omgevingsplan. Dit budget is gebaseerd op de ervaringen met het actualiseren van bestemmingsplannen. Omdat een omgevingsplan een breder instrument is dan een bestemmingsplan, is nog onzeker welke kosten het opstellen van het omgevingsplan met zich meebrengt. Voor de jaarschijven na 2025 zal jaarlijks in overleg met de afdeling Financiën bezien worden, welk bedrag voor de begroting aangemeld moet worden en of een aanpassing van de begrote bedragen nodig is.

Het rijk heeft met de VNG een tussentijdse evaluatie afgesproken, juist op het onderwerp van de kosten van invoering van de Ow. Het is niet uitgesloten dat nogmaals (eenmalig?) geld door het rijk ter beschikking wordt gesteld via het Gemeentefonds. Over de hoogte en het karakter daarvan valt op dit moment (april 2025) nog niets te zeggen, maar eerdere onderzoeken wijzen uit dat er voor de gemeenten geld bij moet om de investeringskosten binnen een redelijke termijn terug te kunnen verdienen.

Wijzigingsbesluiten die opgesteld worden voor (gebieds-)ontwikkelingen worden niet uit dit budget betaald. Als het gaat om projecten, waarbij de gemeente betrokken is, moet in de projectexploitatie ook de kosten voor het wijzigingsbesluit (naast alle onderzoekskosten) opgenomen moeten worden. Als het gaat om wijzigingsbesluiten voor initiatieven van derden, is het aan de initiatiefnemer om alle benodigde onderzoeken op eigen kosten te laten uitvoeren en een concept-wijzigingsbesluit te laten opstellen door een adviesbureau. De gemeentelijke kosten voor het voeren van de juridische procedure worden op basis van de Legesverordening bij initiatiefnemer in rekening gebracht.

4.3 Capaciteit

Omdat het gaat om een nieuw instrument en een complexe opgave, is het op dit moment lastig in te schatten welke capaciteit nodig is voor de hele transitie-opgave tot en met 2031.

Het omgevingsplan is een nieuw, breder, instrument dat binnen een nieuw juridisch kader opgesteld moet worden. Dat betekent dat tijd nodig is om te leren. Leren werken met het nieuwe instrument, maar ook leren hoe een juridische regel het beste opgesteld kan worden.

De komende jaren zal er nieuwe jurisprudentie gevormd worden, die verdere kaders stelt aan de reikwijdte van de Omgevingswet en het omgevingsplan. Het is zaak om voor dit leerproces, het kunnen leren van anderen en het volgen van de ontwikkelingen in wetgeving en jurisprudentie voldoende tijd beschikbaar te hebben.

Op dit moment is er nog onvoldoende inzicht in wat er nodig is aan capaciteit om deze opgave af te ronden én daarnaast ook voldoende tijd te houden voor het begeleiden van gemeentelijke projecten en initiatieven van derden. De verwachting is dat de opgave groter zal zijn dan de beschikbare capaciteit. We merken dat inhuur van geschikte medewerkers op het gebied van ruimtelijke ordening momenteel lastig is. Er is weinig aanbod en de ervaren krachten die er zijn, moeten tegen hoge tarieven worden ingehuurd.

Door de invoering van de Omgevingswet ontstaan rondom het omgevingsplan een aantal nieuwe taken, bijvoorbeeld in het coördineren van de verschillende wijzigingsbesluiten. Op basis van ervaringen bij andere gemeenten, lijkt het te gaan om circa 1 Fte, verspreid over een aantal taken. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze rollen precies ingevuld worden en wat dat voor de capaciteit betekent. Gezien de onzekerheden is het voorstel om het aspect capaciteit te blijven monitoren en op basis van ervaringen in 2025 conclusies te trekken of de beschikbare capaciteit voldoende is.

ⁱ Zie artikel 22.5 Ow, eerste lid.