Plan van aanpak Omgevingsplan gemeente Culemborg

Versie 1.0
februari 2025

1. Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Op dat moment is er van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan ontstaan, bestaande uit de bestemmingsplannen en de zogenoemde bruidsschat (voormalige rijksregels). Dit tijdelijk deel moet uiterlijk op 31 december 2031 worden omgezet tot één volwaardig nieuw omgevingsplan waarin alle regels zijn opgenomen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Op dat moment vervalt namelijk het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Ook (onderdelen van) gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving moeten vóór 1 januari 2032 'verhuizen' naar het volwaardige omgevingsplan.

1 januari 2032 lijkt nog (heel) ver weg. Het in één keer opstellen van een volwaardig omgevingsplan dat aan alle inhoudelijke en technische eisen voldoet is praktisch onmogelijk. Daarom wordt in dit plan van aanpak een fasering aangebracht waarmee we het volwaardige omgevingsplan op tijd kunnen vaststellen.

Dit plan van aanpak is het 'spoorboekje' voor het nieuwe omgevingsplan van de gemeente Culemborg. Het biedt inzicht in de verschillende processen die moeten worden doorlopen en biedt een houvast om de komende jaren in deze transitiefase koers te houden. Het plan van aanpak is een dynamisch document en actualisatie is mogelijk als daar aanleiding voor is.

Leeswijzer
Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 het doel van de Omgevingswet toegelicht en de ambitie voor het Culemborgse omgevingsplan. In hoofdstuk 3 komen de inhoudelijke keuzes voor het omgevingsplan Culemborg aan bod en in hoofdstuk 4 wordt de Culemborgse aanpak uiteengezet. In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan participatie en samenwerking met de ketenpartners. Tot slot volgt in hoofdstuk 6 de planning en wordt in hoofdstuk 7 kort geschetst wat de opgave betekent voor de organisatie.

2. Op weg naar één omgevingsplan

2.1 Doel en ambitie

Doel Omgevingswet
Met de komst van de Omgevingswet zijn 26 bestaande wetten en honderden regelingen voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur gebundeld. Hiermee wil het Rijk een viertal doelen realiseren (zie onderstaande figuur):



De Omgevingswet gaat uit van meer lokaal maatwerk, inzichtelijkere regels, snellere besluitvorming en meer samenhang in beleid. De wet heeft als doel om enerzijds de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te waarborgen en anderzijds ook de bestaande ruimte te benutten om de maatschappelijke behoeften te vervullen. Het gaat over het vinden van de juiste balans.

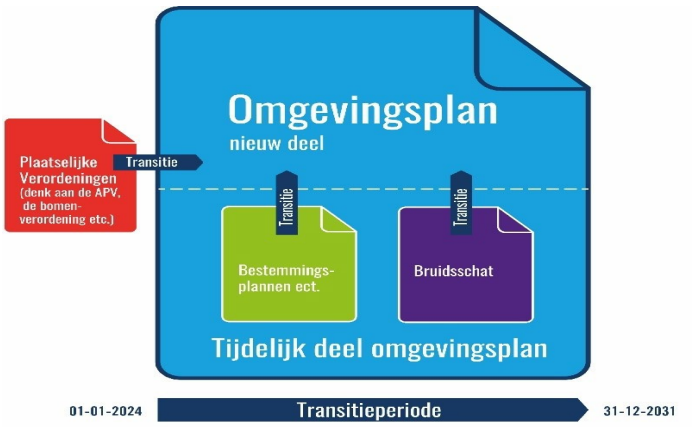
Gemeenten moeten regels over de fysieke leefomgeving bundelen in het omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt soms de opvolger van het bestemmingsplan genoemd, maar dat is niet geheel terecht. Een groot verschil is dat de reikwijdte van een omgevingsplan veel breder is dan een bestemmingsplan. Waar de reikwijdte van het bestemmingsplan volgens de Wet ruimtelijke ordening was afgebakend tot ‘een goede ruimtelijke ordening’, bepaalt de Omgevingswet dat de regels in het omgevingsplan moeten voorzien in ‘een evenwichtige toedeling van functies aan locaties’. Daarom kunnen in het omgevingsplan meer dan alleen ruimtelijke aspecten worden opgenomen, denk bijvoorbeeld aan milieu, gezondheid en duurzaamheid. Hieruit blijkt de integrale benadering van de Omgevingswet. Het omgevingsplan zal een integraal toetsingskader vormen voor activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, nodigt uit tot initiatieven die passen binnen een gezonde en veilige leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en creëert een balans tussen **beschermen en benutten**. Het spanningsveld tussen het bieden van flexibiliteit en ontwikkelruimte aan de ene kant en de rechtszekerheid aan de andere kant, vormt een belangrijke uitdaging voor het bepalen van de inhoud van het omgevingsplan.

Uitgangspunten omgevingsplan Culemborg
Voor het opstellen van het omgevingsplan is het wenselijk om uit te spreken wat het hoofddoel van het omgevingsplan is. Het volgende uitgangspunt is daarvoor geformuleerd: “*Gemeente Culemborg gebruikt haar bevoegdheden om te beschermen wat kwetsbaar en waardevol is en schept tegelijkertijd ruimte, denkt en doet mee in de ontwikkeling van de stad”.*

Uitgangspunten
- Voor het omgevingsplan Culemborg nemen we als uitgangspunt dat we een overheid zijn die ruimte schept, meedenkt en meedoet en beschermt wat kwetsbaar en waardevol is;
- Het doel is dat het definitieve omgevingsplan Culemborg in 2030 is afgerond.

2.2 Omvang van de opgave

Sinds 1 januari 2024 heeft iedere gemeente een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijke omgevingsplan bestaat uit de bruidsschat en de bestemmingsplannen. De plaatselijke verordeningen zijn geen onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan, maar worden op termijn door de gemeente wel geïntegreerd in het volwaardige (nieuwe) omgevingsplan. In de transitiefase (tot uiterlijk 1 januari 2032) moet de gemeente deze drie onderdelen verwerken tot een volwaardig nieuw omgevingsplan. In een plaatje ziet dat er als volgt uit:



Het tijdelijke omgevingsplan en de gemeentelijke verordeningen zullen we stapsgewijs moeten 'verhuizen' naar het volwaardige omgevingsplan. Er geldt een aantal spelregels voor deze verhuizing:

- de regels in het nieuwe omgevingsplan moeten voldoen aan de digitale STandaard voor Officiële Publicaties (STOP)[1] en ToepassingsProfielen OmgevingsDocumenten (TPOD)[2];
- de regels in het volwaardige omgevingsplan moeten voldoen aan het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)[3] en de omgevingsverordening van de provincie Gelderland.

Bestaande regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en in de gemeentelijke verordeningen zullen hier dus op moeten worden aangepast. Naast de digitale standaarden en de instructieregels van provincie en Rijk is het ook de vraag in hoeverre de gemeente(raad) zelf regels wil aanpassen. Hiervoor kunnen drie aanleidingen zijn:

- het anders reguleren en/of dereguleren;
- het maken van andere beleidsmatige keuzes (in omgevingsvisie en/of omgevings-programma's of reeds vastgesteld beleid);
- het toevoegen van nieuwe regels i.v.m. de decentralisatie van met name milieuregels.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de 'verhuizing' van regels niet zo eenvoudig is als het klinkt. Elke regel zal tegen het licht moeten worden gehouden en in lijn moeten worden gebracht met de eisen die de Omgevingswet eraan stelt. Het karakter van het omgevingsplan is dusdanig anders dat regels niet één-op-één vanuit bestaande regelgeving kunnen worden overgenomen.

---

1 STOP: de Standaard officiële publicaties (STOP) ondersteunt het opstellen en publiceren van alle officiële overheidspublicaties via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). De standaard omvat de volgende functies: opstellen, vaststellen, bekendmaken, consolideren en het beschikbaar stellen van documenten.

2 TPOD: ieder omgevingsdocument heeft een eigen toepassingsprofiel. De toepassingsprofielen leggen vast hoe tekst worden ingedeeld en worden geannoteerd, hoe teksten aan locaties worden gekoppeld, welke waardenlijsten van toepassing zijn en hoe documenten kunnen worden uitgewisseld.

3 Bkl: in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan regels over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en regels voor monitoring. Het Bkl geldt voor het Rijk en decentrale overheden.

3. Inhoudelijke keuzes voor de inrichting van het omgevingsplan

In dit hoofdstuk motiveren we de inhoudelijke keuzes over de inrichting van het omgevingsplan. We hebben deze keuzes gemaakt met het oog op het doel van de Omgevingswet en de ambitie die we als gemeente hebben om ook echt in de geest van de Omgevingswet te gaan werken: ‘ruimte scheppen voor ontwikkelingen en beschermen wat kwetsbaar/waardevol is’. Ook gaan we in dit hoofdstuk in op functionaliteiten zoals locaties en werkingsgebieden, annoteren en toepasbare regels en formuleren we uitgangspunten met het oog op ons dienstverleningsniveau.

3.1 Structuur en opbouw

Aansluiten bij het casco van de VNG
Om gemeenten te helpen en te inspireren heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een structuur (casco) voor het omgevingsplan ontwikkeld met voorbeeldregels (de geïntegreerde staalkaarten). Dit casco biedt een voorbeeldstructuur voor alle typen regels die op grond van de Omgevingswet in het omgevingsplan kunnen worden gesteld. Uitgangspunt is dat de gemeente Culemborg aansluiting zoekt bij het casco van de VNG, tegelijkertijd willen we deze keuze pas definitief maken als we de eerste ervaringen hebben opgedaan met concrete wijzigingsvoorstellen. De systematiek biedt de mogelijkheid om in de geest van de Omgevingswet te werken en maakt impliciet een onderscheid tussen regels over benutten en regels over beschermen van de fysieke leefomgeving. Het casco van de VNG geeft ons de mogelijkheid om hier een goede balans in aan te brengen en te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
Ook praktische overwegingen spelen een rol bij de keuze voor het casco van de VNG. De structuur is logisch en begrijpelijk voor de gebruiker, wat ten goede komt aan het beheer van het omgevingsplan. We denken dat het casco ruimte geeft aan alle regels die we er uiteindelijk in kwijt willen. Tot slot vinden we het verstandig om aan te sluiten bij het casco van de VNG, omdat het door meer gemeenten gebruikt wordt en daarmee een bekende systematiek zal worden.

Dynamisch en actueel plan
Het omgevingsplan is onderdeel van de gemeentelijke beleidscyclus. De Omgevingswet gaat uit van een continu proces van beleidsontwikkeling (visie), beleidsdoorwerking (programma) en beleidsuitwerking (plan), waarbij beleid via monitoring en evaluatie voortdurend kan worden gevolgd en aangepast. Dit heeft zijn doorwerking naar de regels in het omgevingsplan en naar vergunningverlening. Het maakt het omgevingsplan tot een dynamisch plan. In tegenstelling tot een bestemmingsplan, dat één keer in de tien jaar moest worden geactualiseerd en door de gemeenteraad vastgesteld, houden we het omgevingsplan continu ‘up to date’. De beleidscyclus is verbeeld in onderstaande figuur.



Als we al ons beleid consequent en zorgvuldig doorvertalen naar regels over activiteiten, wordt het

omgevingsplan uiteindelijk een actueel toetsingskader voor initiatieven, klein én groot.

Uitgangspunten

- Het casco omgevingsplan met geïntegreerde staalkaarten van de VNG wordt vooralsnog gebruikt als leidraad voor het structureren van de regels. Een definitieve keuze voor de structuur baseren we op onze eerste ervaringen met wijzigingsvoorstellen.
- Het omgevingsplan is een dynamisch plan. Het plan wordt doorlopend geactualiseerd en verfijnd, zodat het uiteindelijk een actueel toetsingskader gaat vormen voor zowel kleine als grote initiatieven.

3.2 Typen regels

De Omgevingswet heeft tot doel om de kwaliteit van de leefomgeving te behouden en te verbeteren en de ruimte te benutten om maatschappelijke doelen te realiseren. Door de bundeling van wetgeving zijn er minder regels nodig. Het streven is om niet meer te regelen dan nodig is. Enerzijds moet er voldoende bescherming gewaarborgd worden, anderzijds moet er ook voldoende ontwikkelingsruimte geboden worden.

In een bestemmingsplan waren we gewend om per bestemming het toegelaten gebruik, de bouwregels en eventueel regels over werken en werkzaamheden op te nemen. Op een specifieke locatie in het plan geldt een specifieke set regels voor een aantal activiteiten. Wilde een initiatiefnemer er iets anders ontwikkelen? Dan moesten we het langs een heleboel ander beleid en regelgeving leggen om te beoordelen of we dat wenselijk vonden en zo ja, dan legden we dat weer heel precies in het bestemmingsplan vast. Met binnenplanse afwijkingsbevoegdheden boden we enige flexibiliteit, maar niet verstrekkend. Immers de ruimtelijke effecten van het plan met inbegrip van de binnenplanse afwijkingen moesten wel ruimtelijk aanvaardbaar zijn en dat moest op voorhand onderzocht en onderbouwd worden. Vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) golden er vergunningplichten voor diverse activiteiten en werd de koppeling gelegd met het bestemmingsplan.

Nu de Omgevingswet van kracht is willen we het toetsingskader voor initiatieven aan de voorkant inzichtelijk voor initiatiefnemers maken door te bepalen voor welke activiteiten we regels willen stellen en hoe we die regels vormgeven. Ruimte creëren begint met de vraag of er überhaupt een rol voor de overheid is weggelegd. Als het antwoord hierop ‘ja’ is, dan komt de vraag aan de orde of dit handen en voeten kan worden gegeven met andere instrumenten dan (enkel) juridische regels. Pas als hierop het antwoord ‘nee’ is wordt teruggevallen op juridische regels. De Omgevingswet gaat uit van minder regels, meer zorgplichten, eventueel een algemene regel en als het echt niet anders kan een vergunningplicht of een algeheel verbod.

Het type regel (ook aangeduid als *regelkwalificatie* binnen de Omgevingswet) is daarbij een reflectie van de sturingsfilosofie van de gemeenteraad. Als de samenleving verantwoordelijk wordt gemaakt dan staat de overheid aan de basis van de piramide; is het de (exclusieve) verantwoordelijkheid van de overheid dan staat de overheid in de top van de piramide. Zie de regelpiramide zoals weergegeven in onderstaande figuur. Van onder naar boven doorlopen we bij ieder regelvraagstuk deze piramide. Kunnen we uit de voeten door niets te regelen? Zo nee, volstaat een zorgplicht? Zo nee, is gebruik van algemene regels mogelijk? Enzovoorts.



De verschillende typen regels worden hierna verder toegelicht.

Niets regelen
Niets regelen betekent niet dat er geen regels zijn, maar dat als achtervang de zorgplicht fungeert zoals opgenomen in de Omgevingswet zelf of in één van de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Niets regelen betekent ook niet dat alles mag. Per gebiedstype stellen we regels voor gebruiksactiviteiten en bepalen we waar die (al dan niet onder voorwaarden) zijn toegelaten.

Zorgplicht
(bijv: Een inrit levert geen overlast op voor verkeersdeelnemers.)
In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. Die houdt in dat naast de overheid ook inwoners en bedrijven verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke regels van toepassing zijn. Daarnaast zijn in de AMvB's specifieke zorgplichten opgenomen. Deze borduren voort op de algemene zorgplicht, maar zijn concreter. Het gaat bijvoorbeeld om zorgplichten voor milieubelastende activiteiten of brandveilig gebruik van bouwwerken. In het omgevingsplan kunnen ook specifieke zorgplichten voor activiteiten worden opgenomen. Op dit moment is nog niet aan te geven in welke gevallen een specifieke zorgplicht noodzakelijk of wenselijk is. Gedurende de transitieperiode zal dit duidelijk worden.

Algemene regels
(Bijv: Een inrit is maximaal 4 meter breed.)
Het komt rechtstreeks voort uit de bedoeling van de Omgevingswet om zo veel mogelijk activiteiten met algemene regels te regelen. Een algemene regel is duidelijk en direct werkend voor de inwoner. Een algemene regel bevat alleen een gesloten norm, bijvoorbeeld de breedte van de inrit. Dit betekent dat als aan de gesloten norm (breedte van de inrit) wordt voldaan, geen vergunning nodig is. Degene die de activiteit uitvoert, moet zich aan deze regel houden en hoeft geen toestemming te vragen. Dit vraagt van de gemeente om achteraf te controleren of iemand zich daadwerkelijk aan de regels heeft gehouden, ook al is de gemeente niet geïnformeerd over de activiteit. Het aantal vergunningplichten zal hierdoor verminderen. Minder vergunningplichten betekent ook minder regels in het plan, omdat er dan ook geen beoordelingsregels en aanvraagvereisten nodig zijn. Het werken met algemene regels heeft de voorkeur van de wetgever.

Algemene regels kunnen gecombineerd worden met een informatie- of meldplicht. Bij de informatieplicht stellen we de verplichting informatie aan ons te verstrekken voordat met een activiteit wordt begonnen of tijdens het uitvoeren van een activiteit. Hieraan is geen verbod gekoppeld. De informatieplicht heeft vooral een informerende functie, zonder dat het nodig is dat het bestuursorgaan in staat wordt gesteld een inhoudelijke beoordeling uit te voeren. Dit kan zinvol zijn als wij bepaalde zaken moeten registreren. Denk aan het bijwerken van wettelijk verplichte registraties.

Wanneer een activiteit mogelijk een zwaarder gevolg heeft voor de fysieke leefomgeving, kan ook gewerkt worden met meldingen. Een melding is altijd gekoppeld aan een verbod om de activiteit te verrichten zonder voorafgaande melding (hieraan gekoppeld een termijn). Daardoor kan het bestuursorgaan voorafgaand aan de start van de activiteit nog handelingen verrichten, zoals het uitvoeren van een controle, beoordelen of het nodig is om aanvullende eisen in de vorm van maatwerkvoorschriften te stellen, zelf maatregelen treffen of de directe omgeving informeren over de voorgenomen activiteit. Als de melding tijdig wordt gedaan, is de activiteit toegestaan.

Door meer gebruik te gaan maken van algemene regels in gevallen waar nu een vergunning noodzakelijk is wordt het vooraf toetsen ingeruild voor achteraf handhaven. Overigens kunnen voor zowel de informatie- als de meldplicht geen leges geheven worden terwijl dit wel werkzaamheden met zich mee brengt.

Vergunningplicht
Het is verboden zonder omgevingsvergunning een inrit aan te leggen.
Het werken met een vergunningplicht ligt voor de hand als een norm voor een bepaalde activiteit niet concreet te maken is en een nadere afweging nodig is. Dat geldt bijvoorbeeld ook als een deskundige voor de activiteit nog een nadere beoordeling moet geven. Beoordelingsregels in het plan geven aan onder welke voorwaarde de vergunning verleend of geweigerd wordt. In de vergunningplicht maken we dus zoveel mogelijk gebruik van open normen.

Bij de keuze voor een vergunningplicht zijn de beoordelingsregels van het type doelvoorschrift en niet van het type middelvoorschrift. Als gemeente bepalen wij het ‘wat’ en het ‘hoe’ laten we aan de initiatiefnemer. Doelvoorschriften zijn meer in lijn met het gedachtengoed van de Omgevingswet dan middelvoorschriften. Met doelvoorschriften leggen we een grotere verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer. Ook bevorderen we hiermee innovatie. Een ander niet onbelangrijk voordeel is dat met doelvoorschriften meerdere wegen naar Rome leiden, in tegenstelling tot middelvoorschriften waar slechts een weg open staat. Middelvoorschriften staan voor rechtszekerheid en inflexibiliteit, doelvoorschriften staan voor flexibiliteit en rechtsbescherming.

Verbod
Het is verboden om meer dan één inrit per perceel aan te leggen.
Hoewel het verbod de laatste optie is in de regelpiramide zal het in sommige gebieden voor bepaalde activiteiten noodzakelijk zijn om een verbod op te nemen. Daarbij wordt opgemerkt dat het omgevingsplan geen absoluut verbod kent. Als een activiteit niet is toegestaan op grond van het omgevingsplan, dan zal nog altijd de vraag moeten worden beantwoord of de activiteit alsnog kan worden toegelaten middels een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), waarop in tweede instantie een definitief nee-antwoord tot de mogelijkheden behoort. Daartegen kan de initiatiefnemer in het geweer komen op basis van rechtsbescherming.

Belangrijk om te benoemen is dat voor een activiteit op locatie 1 een ander regeltype kan worden gebruikt dan voor dezelfde activiteit op locatie 2. Bijvoorbeeld: er is een gebied waar het verboden is om detailhandel te exploiteren, maar er zijn ook gebieden waar dit onder algemene regels is toegestaan. De activiteit ‘detailhandel exploiteren’ kent dus verschillende regeltypen, afhankelijk van

de locatie. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

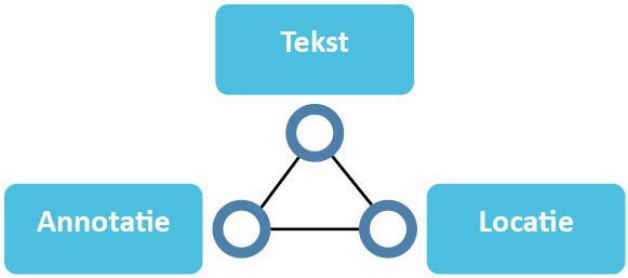
Uitgangspunten

1. De discussie over óf regels in het omgevingsplan worden opgenomen en hoe die worden vormgegeven wordt gevoerd aan de hand van de regelpiramide en het 'Afwegingskader regels Omgevingswet'.
2. Waar de beoordeling van een activiteit met gesloten, kwantitatieve normen kan plaatsvinden, maken we gebruik van algemene regels.
3. Waar voor de beoordeling van een activiteit een nadere afweging nodig is, maken we gebruik van de vergunningplicht. In de beoordelingsregels werken we dan zo veel mogelijk met doelvoorschriften.

3.3 Locaties en werkingsgebieden

Het omgevingsplan bestaat niet meer uit een verbeelding met bestemmingen, zoals we van het bestemmingsplan gewend zijn, maar uit juridische regels die worden gekoppeld aan locaties. Locaties spelen een belangrijke en prominente rol onder de Omgevingswet. Naast een afbakening van gebieden voor beleid of regelgeving wordt het ook een belangrijke zoekingang voor initiatiefnemers om bij de juiste informatie te komen in het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO).

Werkingsgebied
Het werkingsgebied van een juridische regel bestaat uit een locatie, of een optelling van verschillende locaties. Iedere regeltekst (artikel met één of meerdere leden) moet dus verplicht een werkingsgebied hebben en kan daarnaast andere annotaties bevatten. Over annoteren meer in paragraaf 3.4.



Schematische weergave onlosmakelijkheid tussen juridische tekst, locatie en annotatie

Omdat we maar één omgevingsplan hebben (in plaats van veel bestemmingsplannen) moeten we er bij het opstellen van regels voor zorgen dat we de werking (het werkingsgebied) van de regel kunnen uitbreiden. Daarnaast moet ook uit de tekst duidelijk blijken welke locatie erbij hoort. Daarom wordt een verwijzing opgenomen naar de locatie. Dit is een begrijpelijke term waarmee de locatie wordt aangeduid en waaruit een lezer kan afleiden waar de locatie betrekking op heeft. In het voorbeeld van de activiteit 'detailhandel exploiteren' zou dat er als volgt uit kunnen zien:

Artikel 8.30
Het is verboden om detailhandel te exploiteren ter plaatse van de locatie "detailhandel exploiteren verbod".

Door de locatie een generieke naam te geven, kan de werking van deze regel worden uitgesmeerd over alle locaties binnen het ambtsgebied waar we deze verbodsbepaling willen opnemen. De optelling van deze locaties vormt dus het werkingsgebied van de regel. Hierna volgt een iets complexer voorbeeld.

Artikel 8.31

1. Voor het exploiteren van detailhandel geldt een maximum winkelvloeroppervlak van 1.000 m² ter plaatse van de locatie “detailhandel exploiteren max. oppervlak”.
2. Detailhandel mag uitsluitend op de eerste bovengrondse bouwlaag worden geëxploiteerd ter plaatse van de locatie “detailhandel exploiteren eerste bouwlaag”.

Door dit artikel op te splitsen in twee leden, kunnen we elk lid van een eigen locatie voorzien. Je kunt namelijk alleen kenmerken meegeven op artikel- of lid niveau. Lid 1 heeft mogelijk werking op een andere combinatie van locaties dan lid 2. Op deze manier zijn de regels en werkingsgebieden beheersbaar en uitbreidbaar.

Dit vraagt wel, met name gedurende de transitiefase wanneer het omgevingsplan nog in opbouw is, om een grondige aanpak waarbij we bij het opstellen van de eerste delen van het omgevingsplan in feite al een beeld proberen te vormen van regels die we er mogelijk op een later moment in een ander gebied in kwijt moeten. Dat maakt het soms erg ingewikkeld. Houden we geen rekening met toekomstige wijzigingen van het omgevingsplan en zijn de regels onvoldoende uitbreidbaar, dan zullen we een voor locatie A reeds vastgestelde regeling om moeten gooien, zodat deze voor locatie B toepasbaar wordt, en veranderen de regels voor locatie A dus ook weer. We hebben maar één omgevingsplan.

Uiteindelijk ontstaat een zeer grote stapeling van locaties. Het is daarom van belang dat die gestroomlijnd tot stand komen en beheerd worden. Wanneer een ‘satéprikker’ door de lagen op een locatie wordt gestoken, zorgt die prikker dat de juiste regels naar boven komen. Dit wordt straks inzichtelijk gemaakt via *‘regels op de kaart’* in het landelijk Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV). Deze voorziening moet ervoor zorgen dat alle gegevens die bestuursorganen opnemen in omgevingsdocumenten goed ontsloten worden, zo ook het omgevingsplan. En bij ‘gegevens’ gaat het dus niet alleen om tekst. Het gaat ook om de locatie en eventuele annotaties.

Uitgangspunten

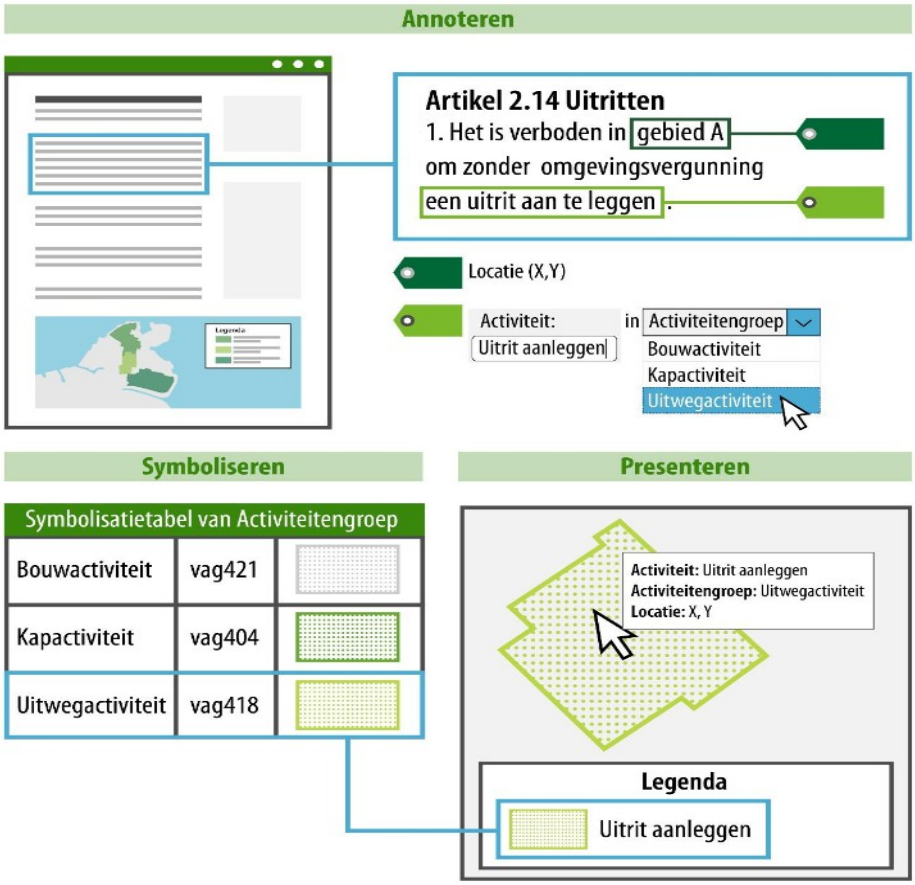
- Regels en locaties worden zodanig opgesteld dat deze beheersbaar en uitbreidbaar zijn;
- Vanuit de regel moet duidelijk blijken waar deze van toepassing is, daarom moet een verwijzing worden opgenomen naar de locatie.

3.4 Annoteren

Om het omgevingsplan goed te kunnen raadplegen in het DSO geven we aan elke regel extra kenmerken mee. Dat noemen we annoteren. Door deze kenmerken worden de regels beter vindbaar en kan de eindgebruiker regels filteren, ofwel een selectie van regels oproepen op basis van de aan de juridische regel toegekende annotatie. In de figuur hieronder is weergegeven hoe een regeltekst geannoteerd, gesymboliseerd en gepresenteerd kan worden.

De ‘Handleiding voor de omgevingsplanmaker’ verwoordt het als volgt: “Wie in een webwinkel op zoek is naar een boek, toetst een zoekwoord in en filtert bijvoorbeeld op prijs, taal en beschikbaarheid. De webwinkel laat vervolgens een overzichtelijk lijstje van opties zien, binnen een totaal van misschien wel tienduizenden titels. Deze selectiekracht wordt verkregen door annotaties: voor de gebruiker niet-zichtbare labels die aan de producten van de webwinkel worden gehangen. Die labels zijn krachtiger dan ‘vrije tekst’ zoeken, omdat de labels systematisch zijn vormgegeven en gegroepeerd en kunnen worden gekoppeld aan synoniemen, of gerelateerd aan vergelijkbare producten.”

Zo werkt het straks ook met tekst en juridische regels in onze omgevingsdocumenten. Om alle informatie in het omgevingsplan doorzoekbaar te maken is het van belang om op een eenduidige manier en consequent te annoteren. Bijvoorbeeld: als we het ene artikel annoteren met de activiteit ‘houtopstand kappen’ en het andere artikel met de activiteit ‘houtopstand vellen’, dan zal de eindgebruiker deze regels niet samen terugvinden. Daarom moeten we in feite een annotatierichtlijn ontwikkelen waarin we keuzes en afspraken vastleggen.



Niet alle annotaties zijn verplicht. Er is een aantal verplichte kenmerken die noodzakelijk zijn om het omgevingsplan te kunnen publiceren op de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB), waaronder het werkingsgebied van de (regel)tekst. Annotaties zoals activiteit, regelkwalificatie, en thema zijn niet verplicht. De doorwerking van keuzes die we maken ten aanzien van de niet-verplichte annotaties is nog niet helemaal duidelijk. Regels op de Kaart binnen het DSO is namelijk nog volop in ontwikkeling. Het staat dus nog niet vast op welke manieren de eindgebruiker het systeem straks kan bevragen en op welke kenmerken er dus gezocht kan worden. We zullen onszelf hierin flexibel moeten opstellen en bijsturen waar nodig.

Dit plan van aanpak gaat specifiek over het omgevingsplan, maar ook in de omgevingsvisie en omgevingsprogramma’s kunnen we gebruik maken van annotaties. Het gaat dan niet om annotaties van juridische regels maar om annotaties van vrije tekst. Het verdient de aandacht om daar op den duur een logische samenhang in te creëren en als het ware de verschillende producten van de beleidscyclus met elkaar te verbinden.
Als we het in de omgevingsvisie hebben over het thema natuur, in een opvolgend programma over het thema natuur en vervolgens in het omgevingsplan juridische regels opnemen over het thema natuur, dan annoteren we dit allemaal met het thema natuur. Dit is een heel simplistisch voorbeeld en in werkelijkheid is het vaak ingewikkelder, dus we zullen hier gedurende de transitiefase (en daarna) ervaring mee moeten opdoen.

Niet alleen voor het raadplegen van het omgevingsplan via Regels op de Kaart zijn annotaties van belang, maar ook voor de toepasbare regels. Daarvoor zijn de volgende annotaties van belang:

- locatie: een locatie koppelen aan een regel is een verplichte annotatie volgens de standaard.
- activiteit: dit is geen verplichte annotatie, maar deze annotatie is wel noodzakelijk voor toepasbare regels. Als we geen activiteit annoteren, dan komt de activiteit niet beschikbaar in het Register Toepasbare Regels (RTR) en kunnen we geen toepasbare regels voor de activiteit aanleveren.
- bovenliggende activiteit: met deze annotatie bepalen we de structuur van onze activiteiten in het RTR. Dit heet de functionele structuur.

Uitgangspunten

- We werken een annotatierichtlijn uit, waarbij we streven naar een zo hoog mogelijk dienstverleningsniveau.
- De doorwerking van bepaalde keuzes over annoteren in het DSO staat nog niet vast, omdat het DSO nog in ontwikkeling is. Daarom zullen we waar nodig flexibel bijsturen.
- We zullen ervaring gaan opdoen met het creëren van een logische samenhang tussen de verschillende producten van de beleidscyclus (visie-programma-plan) door middel van annoteren.

3.5 Toepasbare regels

Toepasbare regels zijn duidelijke en begrijpelijke vertalingen van juridische regels. De gemeente maakt toepasbare regels voor het Omgevingsloket. Daar kunnen inwoners en bedrijven controleren of ze een vergunning moeten aanvragen voor hun plan of initiatief. Dat doen ze door een vragenboom te doorlopen. Toepasbare regels dragen zo bij aan de digitale dienstverlening van de gemeente voor inwoners en bedrijven. De gemeente maakt alleen toepasbare regels voor haar eigen juridische regels. Het Rijk, het waterschap en de provincie maken ook toepasbare regels voor het Omgevingsloket.

Toepasbare regels in het Omgevingsloket
In het Omgevingsloket komen toepasbare regels voor bij drie onderdelen: ‘vergunningcheck’, ‘aanvragen’ en ‘maatregelen op maat’. Bij de vergunningcheck kunnen burgers en bedrijven controleren of ze een toestemming (vergunning, melding of informatieplicht) nodig hebben om hun plan op een bepaalde locatie uit te kunnen voeren. Dit doen ze door een vragenboom te doorlopen. Als hieruit volgt dat er een vergunning-, melding- of informatieplicht geldt, kunnen zij direct een aanvraagformulier invullen. Via toepasbare regels vraagt de gemeente bij dit onderdeel naar de zogenaamde indieningsvereisten. Dit is informatie die de gemeente nodig heeft om de aanvraag voor vergunning, melding of informatieplicht te beoordelen. Bij het onderdeel maatregelen op maat kunnen burgers en bedrijven controleren welke maatregelen ze moeten nemen bij het uitvoeren van een activiteit. Via toepasbare regels laat de gemeente de regels en voorschriften op maat zien voor de activiteiten die de aanvrager wil uitoefenen.

Toepasbare regels voor topactiviteiten
Om het dienstverleningsniveau te handhaven, willen we in ieder geval toepasbare regels maken voor de gemeentelijke topactiviteiten. Dat zijn activiteiten waarvoor de meeste aanvragen of meldingen worden gedaan, zoals het kappen van een boom. Voor die activiteiten zijn vergunningchecks erg nuttig, omdat ze de gebruiker direct vertellen of er een toestemming nodig is. Het is trouwens niet effectief om voor alle activiteiten toepasbare regels te maken. Sommige activiteiten komen maar weinig voor of zijn erg complex.

Maken en beheren van Toepasbare regels
Het maken en/of beheren van toepasbare regels loopt parallel aan de ‘verhuizing’ van regels naar het permanente omgevingsplan. Zonder juridische regel kunnen we geen toepasbare regel maken en een toepasbare regel is altijd gekoppeld aan een juridische regel. Om een toepasbare regel te kunnen maken moet de juridische regel daarop voorbereid zijn. Dit kan ertoe leiden dat juridische regels anders of duidelijker geformuleerd moeten worden. Toepasbare regels worden, in tegenstelling tot juridische regels, niet vastgesteld en hebben geen juridische status. We richten een proces in waarbij toepasbare regels op kwaliteit worden getest, zowel inhoudelijk als op gebruiksvriendelijkheid, voordat ze gepubliceerd worden. Mocht er onverhoopt toch een fout in de vragenboom zitten, dan bevat het omgevingsloket altijd een disclaimer. Aan het omgevingsloket kunnen dan ook geen rechten ontleend worden. Zie bijlage 2 ‘Toepasbare regels’ voor meer info.

Uitgangspunten
- We bepalen per activiteit waarvoor juridische regels worden gesteld of het zinvol is om deze toepasbaar te maken.

4. Aanpak

4.1 Drie sporen

Op weg naar een volwaardig en gebiedsdekkend omgevingsplan onderscheiden we in Culemborg drie sporen. Dit is weergegeven in onderstaande afbeelding. Deze drie sporen lopen in de transitieperiode parallel aan elkaar.



Spoor 1 – nieuwe gebiedsontwikkelingen
Gedurende de transitiefase blijft 'de winkel open' en willen we initiatieven blijven faciliteren. Dit is noodzakelijk om onze ambities, zoals beschreven in de Omgevingsvisie te kunnen halen. We zien de nieuwe gebiedsontwikkelingen (bv. Stationskwartier) als een apart spoor.

Spoor 2 – gebiedsgerichte wijzigingen
De ruimtelijke regels uit bestemmingsplannen moeten in principe gebiedsgericht worden 'verhuisd' van het tijdelijke naar het volwaardige omgevingsplan. Dat komt doordat we de ruimtelijke regels geldend op een locatie allemaal gelijktijdig uit het tijdelijk deel moeten laten vervallen[4]. Je 'ponst' als het ware alle geldende bestemmingsplannen op een locatie weg en daarvoor komt het nieuwe omgevingsplan in de plaats. Het is dus niet mogelijk om voor een locatie één ruimtelijke regel te schrappen en tegelijkertijd een andere ruimtelijke regel voor diezelfde locatie te behouden.

Eerste voorbeeld
We werken aan een nota Omgevingskwaliteit. We willen deze regeling het liefst direct over het hele ambtsgebied uitrollen (in het nieuwe deel van het omgevingsplan). Maar de bestemmingsplannen (tijdelijk deel) bevatten ook regels over welstand. Er ontstaat dus strijdigheid tussen de regels in het nieuwe deel en het tijdelijk deel, want:

De regels in het tijdelijk deel kunnen niet thematisch worden afgebouwd. Álle ruimtelijke regels geldend op een locatie moeten in één keer vervallen. Het is niet mogelijk om één of enkele artikelen uit bestemmingsplannen schrappen. We moeten direct de gehele inhoud van het bestemmingsplan vervangen, dus óók alle (overige) bouw- en gebruiksregels uit het ter plaatse geldende bestemmingsplan.

Tweede voorbeeld
Het is niet mogelijk om voor een specifieke locatie de bestemming 'Wonen' te schrappen of te wijzigen en tegelijkertijd de andere regels uit het betreffende bestemmingsplan (o.a. dubbelbestemmingen en algemene bouw- en gebruiksregels) te behouden. In dat geval moeten álle bestemmingsplanregels voor de betreffende locatie in één keer naar het (nieuwe) volwaardig omgevingsplan worden verhuisd.

We zouden dit probleem kunnen omzeilen door het tijdelijk deel en het nieuwe deel naast elkaar te laten bestaan en door middel van voorrangsbepalingen in het nieuwe deel bepalen dat de nieuwe regeling t.a.v. archeologie voorgaat op de regels in het tijdelijk deel. Echter, naarmate we vaker voorrangsregels toepassen, wordt dit op den duur erg onoverzichtelijk en gebruiksonvriendelijk. Dit komt onze dienstverlening niet ten goede.

Gelet op het voorgaande ligt het voor de hand om gebied voor gebied de ruimtelijke regels uit het tijdelijk deel te laten vervallen en te vervangen door het nieuwe omgevingsplan. We kiezen dus bewust voor een gebiedsgerichte aanpak waar het gaat om de 'verhuizing' van regels uit het tijdelijk naar het nieuwe omgevingsplan. De wijzigingen die we zullen voorbereiden voor de verschillende deelgebieden ('deelplannen') staan niet op zichzelf, maar maken onderdeel uit van het volwaardige omgevingsplan. Als gemeente kunnen we zelf bepalen hoe groot de gebieden zijn. Dit kunnen we doen per wijk of gebiedstype. Het is niet noodzakelijk om aan te sluiten bij de huidige bestemmingsplangebieden, maar gelet op de vereiste inventarisatie en harmonisatie van regels ligt dat voor wat betreft de gebiedsgerichte 'verhuizing' van het tijdelijk naar het nieuwe deel wel voor de hand. Gedurende de transitiefase zullen de verschillende 'deelplannen' worden uitgesmeerd over het grondgebied en samensmelten tot één volwaardig omgevingsplan.

Spoor 3 - Thematische wijzigingen

Bij een thematische wijziging rollen we de regels over een bepaald onderwerp direct uit over het gehele grondgebied van Culemborg. Het is daarbij van belang dat er geen strijdigheid ontstaat met de regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Als er wel sprake is van strijdigheid dan ligt een gebiedsgerichte uitrol voor de hand. De regels uit de gemeentelijke verordeningen kunnen thematisch worden omgezet naar het (nieuwe) volwaardige deel van het omgevingsplan, denk bijvoorbeeld aan de Erfgoedverordening. In paragraaf 4.4.1 wordt de aanpak van de 'verhuizing' van regels uit gemeentelijke verordeningen uiteengezet.

Ook nieuwe onderwerpen, waarover nog geen regels zijn gesteld in bestaande ruimtelijke regels (het tijdelijk deel) en die gebaseerd zijn op maatschappelijke doelen van de Omgevingswet kunnen thematisch worden uitgerold. Voorbeelden zijn klimaatadaptatie, gezondheidsbevordering en energietransitie. Anders dan nu het geval is met een paraplubestemmingsplan zal een thematische wijziging opgaan in het geconsolideerde omgevingsplan. Er blijft dus sprake van één omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente Culemborg. De verwerking van nieuwe thema's en beleid in het omgevingsplan middels de thematische aanpak wordt verder uiteengezet in paragraaf 4.4.2.

Tot slot zal de bruidsschat primair thematisch worden 'verhuisd' naar het nieuwe deel van het omgevingsplan en kan later, wanneer de gebiedsgerichte wijzigingen van het omgevingsplan doorgevoerd worden, eventueel gedifferentieerd worden naar gebied. Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 4.4.3.

Uitgangspunten

- We hanteren een gecombineerde aanpak, waarbij we zowel gebiedsgericht als themagericht het omgevingsplan opbouwen;
- Het stapsgewijs komen tot een volwaardig omgevingsplan is een continu en een zich steeds herhalend proces van leren en bijstellen;

4.2 Hoe houden we de winkel open? (spoor 1)

In de transitiefase tot 1 januari 2032 moet 'de winkel open blijven'. Gebiedsontwikkelingen en initiatieven blijven op ons afkomen, er wordt veel ontwikkeld in Culemborg en er is de komende jaren een grote woningbouwopgave. Ontwikkelingen die niet passen in (het tijdelijke deel van) het omgevingsplan kunnen sinds 1 januari 2024 mogelijk gemaakt worden op de volgende twee manieren:

1. met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa);
2. door het omgevingsplan te wijzigen (wijzigingsbesluit).

In beide gevallen moet er sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) én moet voldaan worden aan de instructieregels van het Rijk (Besluit kwaliteit leefomgeving) en de provincie (Provinciale Verordening).

Ad. 1 Bopa
Het werken met de bopa heeft als voordeel dat de opbouw van het volwaardige omgevingsplan ongestoord kan plaatsvinden. Daarnaast is het een relatief snel instrument, een omgevingsvergunning kan met een goede voorbereiding binnen 8 weken verleend worden. Een nadeel van de bopa is dat dit instrument niet in alle gevallen toegepast kan worden. Voor een niet-concreet en/of onvoldoende afgebakend (bouw)plan kan in principe géén bopa worden verleend. En als er voor het mogelijk maken van een initiatief ook iets gewijzigd moet worden aan de regels buiten de begrenzing van het initiatief (waardoor regels voor derden veranderen) is een bopa ook niet het juiste instrument. Daarnaast moet een bopa binnen vijf jaar verwerkt zijn in het omgevingsplan. Dit betekent in feite dubbel werk.

Ad. 2 Wijzigen omgevingsplan
Vanaf 1 januari 2024 worden wijzigingen van het omgevingsplan opgesteld en bekendgemaakt volgens de Standaard Officiële Publicaties en het Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten, kortweg de STOP-TPOD standaard genoemd. Bestemmingsplannen werden gemaakt volgens het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening, ook wel IMRO-standaard genoemd.

Omdat het DSO vanaf 1 januari 2024 niet volledig bruikbaar is, de plansoftware nog niet alle daarvoor benodigde functies biedt, of gemeenten te weinig tijd hebben gehad om het planproces goed te beproeven heeft het ministerie de Tijdelijke Alternatieve Maatregel IMRO (TAM-IMRO) in het leven geroepen als noodmaatregel. Met deze maatregel kan juridisch een omgevingsplan gemaakt worden met de techniek van een bestemmingsplan. Urgente gebiedsontwikkelingen, waarvoor toepassing van de bopa niet mogelijk of gewenst is, hoeven hierdoor geen vertraging op te lopen.

De TAM-IMRO is vooralsnog mogelijk tot 2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2026) Deze TAM-IMRO plannen moeten later, net als bij de bopa's, weer worden opgenomen in het volwaardige omgevingsplan.

Vanaf 1 januari 2024 zullen initiatieven, in afwachting van een stabiel DSO, eerst nog zo veel mogelijk gefaciliteerd worden met bopa's en in het geval van een wijziging van het omgevingsplan met de noodmaatregel TAM-IMRO. Het is wel wenselijk zo snel mogelijk volledig over te schakelen naar wijzigingsbesluiten conform de STOP/TPOD standaard waardoor het omgevingsplan direct wordt aangepast. TAM-IMRO is geen opstapje maar een uitstapje naar STOP/TPOD en is vooral bedoeld om de winkel open te houden.

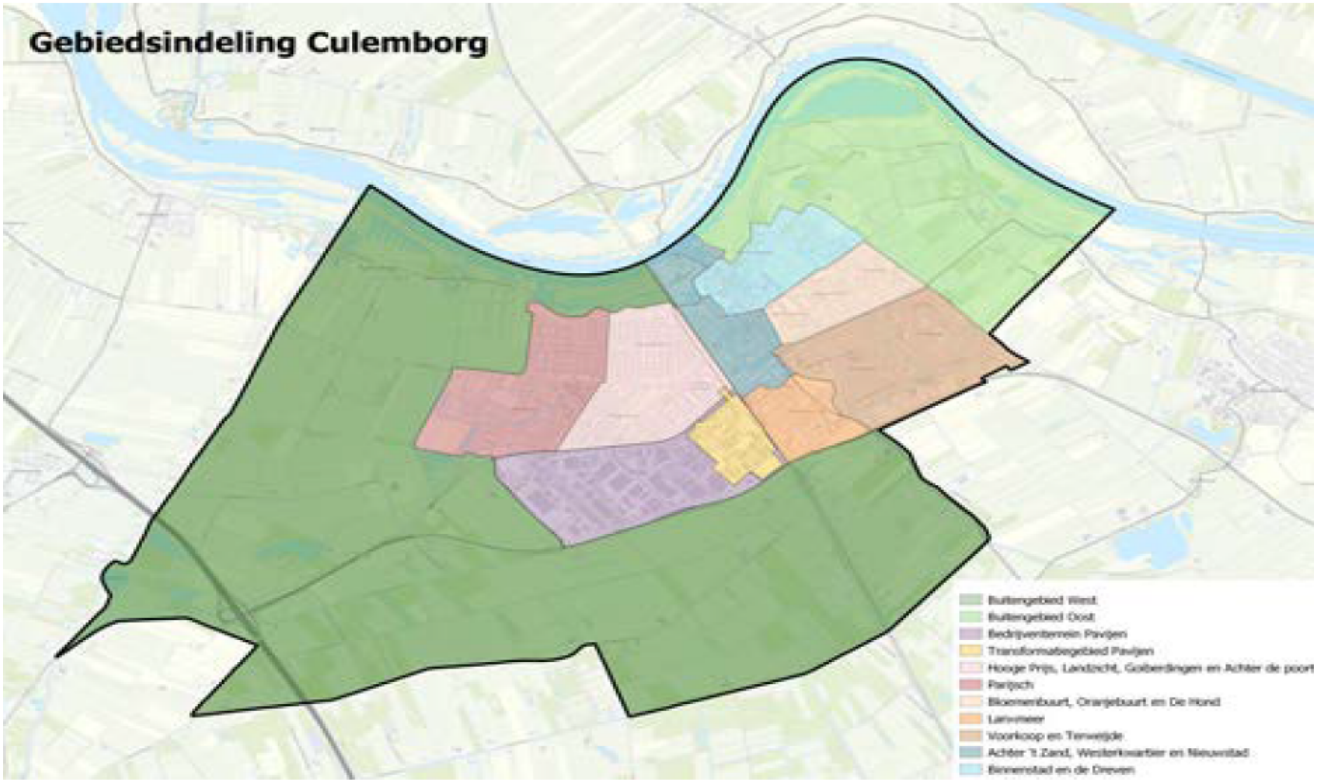
Uitgangspunten
- Vanaf 1 januari 2024 worden initiatieven zo veel mogelijk gefaciliteerd met bopa's;
- Als een wijziging van het omgevingsplan gemaakt moet worden, gebeurt dit in eerste instantie met TAM-IMRO;
- Zo snel als (technisch) mogelijk wordt een wijziging omgevingsplan voorbereid en vastgesteld volgens de STOP/TPOD standaard.

Zoals eerder aangegeven moeten zowel de verleende bopa's als de TAM-IMRO plannen verwerkt worden in het volwaardige omgevingsplan. De strategie is om de in een gebied verleende bopa’s en TAM-IMRO wijzigingsplannen te verwerken in het volwaardige omgevingsplan zodra een wijzigingsbesluit voor een gebiedstype wordt voorbereid. Voor de volgorde van de aanpak van de gebiedstypen wordt verwezen naar paragraaf 4.3.

4.3 Gebiedsgericht ‘verhuizen’ ruimtelijke regels (spoor 2)

Naast het open houden van de winkel om (gebieds)ontwikkelingen te faciliteren (spoor 1) staan we voor de opgave om ruimtelijke regels ((paraplu) bestemmingsplannen e.d.) gebiedsgericht over te hevelen naar het volwaardige omgevingsplan.

De ruimtelijke regels uit bestemmingsplannen worden gebiedsgericht verhuisd naar het nieuwe omgevingsplan. Daarvoor hanteren we de volgende gebiedstypen en volgorde:



Aanwijzing gebiedstypen

Deze gebiedstypen zijn deels gebaseerd op de gebieden die we onderscheiden in de Omgevingsvisie Culemborg 2040 en deels op de hoofdfuncties die we herkennen per gebied. De begrenzingen zijn indicatief. De systematiek die we hanteren voor het omgevingsplan (hierover meer in paragraaf 3.1) geeft de mogelijkheid om per gebiedstype doelen te formuleren en prioriteiten te stellen voor wat betreft het benutten van de fysieke leefomgeving. We kunnen hierdoor per gebied op een andere manier komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Een voorbeeld

In het woongebied, waar we als doel stellen om een optimaal woon- en leefklimaat te realiseren, ligt het voor de hand om veel prioriteit en bescherming te geven aan kwetsbare functies als wonen, en weinig ruimte aan bedrijven. Binnen het gebiedstype bedrijventerrein daarentegen, waar we als doel stellen om ondernemerschap en innovatie te bevorderen, krijgen bedrijven meer (milieu)ruimte en accepteren we bij woningen een lager beschermingsniveau.

Volgorde gebiedstypen

We starten met de ‘**reguliere woonwijken**’ in Culemborg (Hooge Prijs, Landzicht, Goilberdingen en Achter de Poort, Parijsch, Bloemenbuurt, Oranjebuurt, De Hond, Voorkoop en Terweijde, Lanxmeer, Achter ’t Zand, Westerkwartier waarbij we de volgorde nog nader moeten bepalen. De ervaring leert dat in woongebieden de meeste (kleinere) initiatieven spelen (bv. verbouwingen, beroep/bedrijf aan huis e.d.). Hiervoor valt met

het omgevingsplan veel winst te behalen met het oog op de doelen van de wet, namelijk een gelijk informatieniveau, snellere besluitvorming waar dat kan (meer algemene regels) en maatwerk waar dit nodig is (voor nieuwe ontwikkelingen). Daarbij kunnen we ook aan de slag met het maken van toepasbare regels voor veelvoorkomende, kleinere activiteiten. De bedoelde woongebieden zijn daarnaast ook vrij overzichtelijke gebieden voor wat betreft de verschillende gebruiksactiviteiten die er plaatsvinden.

Vervolgens gaan we door met het **gebiedstype Centrum** (Binnenstad, Nieuwestad en de Dreven). Hier komen veel gebruiksactiviteiten bij elkaar en zal ook de koppeling met het milieurecht sterker naar voren komen (en het aspect cultureel erfgoed (beschermd stadsgezicht)).

Parallel hieraan wordt ten behoeve van het **Stationskwartier** een gebiedsgericht deel van het nieuwe omgevingsplan opgesteld. Dit deelplan heeft een hoge prioriteit omdat dit de basis vormt voor het kunnen verlenen van bouwvergunningen in het gebied.
Daarna volgen de gebiedstypen **Bedrijventerrein en Buitengebied.**
Bij de uitwerking van de verschillende gebiedstypen zal ook rekening gehouden worden met de uitgangspunten die in verschillende vastgestelde gebiedsperspectieven/gebiedsvisies zijn opgenomen voor een gebied/deelgebied. De in een gebiedsperspectief/gebiedsvisie gegeven richting (bv. stedenbouwkundig, landschappelijk en programmatisch) voor een gebied kan in het omgevingsplan juridisch vertaald worden door het opnemen van regels voor activiteiten. Het is denkbaar dat we gaandeweg aanleiding zien om te schuiven in de (volgorde van) gebiedstypen.

Bij het gebiedsgericht wijzigen moeten we, los van de volgorde, rekening houden met het opnemen van eerder verleende bopa's in het omgevingsplan. Na het onherroepelijk worden van een bopa hebben we 5 jaar de tijd om deze te verwerken in het volwaardige omgevingsplan.

Gebiedstypen opknippen
Voor een groot oppervlak een wijzigingsbesluit voorbereiden houdt in dat we direct flink aan de slag moeten met het inventariseren en harmoniseren van regels. Binnen een gebiedstype gelden namelijk veel verschillende bestemmingsplannen uit verschillende tijdsperiodes en die regelingen moeten allemaal samengevoegd worden in het omgevingsplan.

Uitgangspunten
- We starten met de reguliere woonwijken om ervaring op te doen en omdat hier vanuit dienstverleningsoogpunt veel winst te behalen is. Daarna pakken we de meer dynamische en complexe gebieden op (Centrum, Bedrijventerrein, Buitengebied).
- Waar nodig worden gebiedstypen in delen geknipt.
- Bij de uitwerking van een gebiedstype worden de eerder verleende bopa's meegenomen

4.4 Thematische wijzigingen (spoor 3)

Bij een thematische wijziging rollen we de regels over een bepaald onderwerp direct uit over het gehele grondgebied van Culemborg. In deze paragraaf maken we onderscheid tussen de volgende thematische wijzigingen:

1. De regels uit de gemeentelijke verordeningen;
2. De regels uit de bruidsschat;
3. De regels die voortvloeien uit nieuwe onderwerpen en beleid;
4. De regels voor onderwerpen die voortvloeien uit de instructieregels van het Rijk (Bkl) en Provincie (provinciale verordening) die wellicht thematisch uitgerold kunnen worden maar in ieder geval verplicht meegenomen moeten worden (indien van toepassing) in spoor 1 (wijziging omgevingsplan voor initiatieven/ontwikkelingen) en spoor 2 (wijziging omgevingsplan voor gebiedstype).

Hieronder wordt een toelichting gegeven op de genoemde thematische wijzigingen.

4.4.1 'Verhuizen' van regels uit verordeningen

In gemeentelijke verordeningen zijn ook regels opgenomen over de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn de parkeerverordening, de erfgoedverordening en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Voor een volledig overzicht zie bijlage 3 'Overzicht gemeentelijke verordeningen met regels t.a.v. de fysieke leefomgeving'.

Er zijn 3 categorieën te onderscheiden:

1. Regels die overgezet moeten worden naar het omgevingsplan
2. Regels die overgezet mogen worden naar het omgevingsplan
3. Regels die niet overgezet mogen worden naar het omgevingsplan

Ad. 1 Regels die overgezet moeten worden

In artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit wordt bepaald welke regels uit verordeningen naar het omgevingsplan moeten. Het gaat om regels voor activiteiten die de fysieke leefomgeving (blijvend) wijzigen. Het gaat dan om directe, blijvende fysieke ingrepen zoals het maken van een inrit of het kappen van een boom. Vanaf 1 januari 2032 vervallen deze regels van rechtswege als ze op dat moment nog in een verordening staan. Tot dat moment is het wel toegestaan om deze verordeningen te wijzigen, zonder de wijziging al in het volwaardige deel van het omgevingsplan op te nemen.

Ad. 2 Regels die overgezet mogen worden

Het gaat hierbij om regels voor activiteiten die de fysieke leefomgeving wel raken maar de fysieke leefomgeving niet (permanent) wijzigen. Anders gezegd, het gaat om regels over het gebruik van de fysieke leefomgeving, het veroorzaken van emissies, hinder of risico's. Voorbeelden zijn het produceren van geluid, het plaatsen van een terras en het aanbieden van vuilnis in rolcontainers. Als deze regels op 1 januari 2032 niet zijn 'verhuisd' naar het volwaardige deel van het omgevingsplan, dan behouden ze hun werking in verordeningen.

Ad. 3 Regels die niet overgezet mogen worden

Hierbij gaat het om regels die buiten de reikwijdte van de Omgevingswet vallen, vanwege een ander motief of maatschappelijk doel, óf regels die in een andere wet uitputtend geregeld zijn. Voorbeelden hiervan zijn de Wegenverkeerswet, de Wegenwet en de Wet openbare manifestaties. Daarnaast gaat het om regels over het gedrag van personen die niet zijn gesteld vanwege een effect op de fysieke leefomgeving maar vanwege een effect op de openbare orde. Ook procedurele en financiële onderwerpen vallen in deze categorie. Voorbeelden zijn: seksuele handelingen tegen betaling, cameratoezicht, aanlijn- of muilkorfgebod en regels over het schenken van alcohol.

> **Een voorbeeld**
> Voor het houden van een evenement zullen altijd twee toetsingskaders blijven bestaan. In het omgevingsplan worden regels opgenomen over de locatie, het aantal bezoekers, geluidsoverlast en parkeren. In de APV blijven de regels over openbare orde en veiligheid staan. Op grond van zowel het omgevingsplan als de APV kan een vergunning nodig zijn.

In welke volgorde nemen we de regels op in het omgevingsplan ?

Met het oog op onze dienstverlening geven we bij het 'verhuizen' van regels uit verordeningen naar het omgevingsplan prioriteit aan die verordeningen waarin de meest voorkomende activiteiten geregeld zijn. Een voorbeeld hiervan is de Erfgoedverordening Culemborg 2023 waarin regels zijn gesteld voor werkzaamheden aan gemeentelijke monumenten en/of panden gelegen binnen een gemeentelijk beschermd stadgezicht. Daarna zullen we de verordeningen onder de loep nemen waar voor initiatiefnemers het meeste voordeel te behalen is. Voor de meest aangevraagde vergunningen

kan straks in het omgevingsplan mogelijk een algemene regel gesteld worden in plaats van een vergunningplicht. Daardoor zou minder vaak een vergunning nodig zijn.

Twee besluiten nodig
De gemeenteraad neemt een besluit over het opnemen van regels in het omgevingsplan via een wijzigingsbesluit. Daarnaast is altijd een tweede besluit nodig, namelijk een besluit om de betreffende verordening geheel of gedeeltelijk in te trekken en eventueel te wijzigen. Beide besluiten moeten goed op elkaar aansluiten. Bij verordeningen gelden vaak ook beleidsregels, nadere regels en aanwijzingsbesluiten. Ook deze regelgeving wordt zo nodig aangepast. Wellicht dient ook overgangsrecht opgenomen te worden.

De regels uit de verordeningen worden per thema of activiteit opgepakt. Na de 'verhuizing' naar het omgevingsplan zullen de nieuwe regels voor het gehele grondgebied van Culemborg gelden.

Uitgangspunten
- De regels uit verordeningen die over moeten en mogen worden per onderwerp of activiteit opgenomen in het omgevingsplan, waarbij met het oog op de dienstverlening prioriteit wordt gegeven aan de regels voor de meest voorkomende activiteiten.
- De regels die niet overgaan naar het omgevingsplan blijven behouden in bestaande geldende gemeentelijke verordeningen.

4.4.2 'Verhuizen' van de bruidsschat
Onder de Omgevingswet 'verhuizen' veel regels van het Rijk naar gemeenten. Om te voorkomen dat deze regels vervallen voordat de gemeente vervangende regels heeft kunnen opstellen, heeft het Rijk er met het Invoeringsbesluit voor gezorgd dat deze regels automatisch in het omgevingsplan komen. Dit heet ook wel de 'bruidsschat' en deze is voor iedere gemeente gelijk op het moment van inwerkingtreding van de wet. De bruidsschat maakt onderdeel uit van het tijdelijk deel (Hoofdstuk 22) van het omgevingsplan.

De bruidsschat bestaat uit ongeveer 600 regels uit het Activiteitenbesluit, het Bouwbesluit en het Besluit omgevingsrecht (Bor). De regels hebben betrekking op een grote diversiteit aan onderwerpen, zoals horeca, detailhandel, recreatie, lozingen, emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven en bouwen. De regels zijn aangepast aan de terminologie van de Omgevingswet. Dit is beleidsneutraal of beleidsarm gedaan: de essentie van de regels is ongewijzigd. Ze voldoen ook niet aan álle eisen van de Omgevingswet, waaronder instructieregels van Rijk (het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)) en de provincie. Ook is vanzelfsprekend het lokale maatwerk nog niet vormgegeven.

Bij het maken van het (volwaardige) omgevingsplan weegt de gemeente af of de bruidsschatregels geschrapt, overgenomen of gewijzigd worden en geeft daarmee invulling aan de decentrale afwegingsruimte. Als we niets doen met de regels uit de bruidsschat dan blijven ze onderdeel van het omgevingsplan, ook na de transitiefase.

We kiezen ervoor om de bruidsschat zo snel mogelijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet thematisch – direct voor het hele ambtsgebied – naar het nieuwe deel van het omgevingsplan te 'verhuizen'. Dat betekent dat we iedere regel in de bruidsschat tegen het licht moeten houden om te bepalen of we deze willen behouden, schrappen of wijzigen. Voor circa 40 regels uit de Bruidsschat geldt dat deze hoe dan ook in overeenstemming moeten worden gebracht met het Bkl. Voor de analyse van de bruidsschat hanteren we een stappenplan. Voor elk artikel:

1. maken we inzichtelijk welke ketenpartner of uitvoeringsinstantie bij de activiteit betrokken is en gaan we ze betrekken;
2. formuleren we een eerste advies over het schrappen, dan wel (gewijzigd) overnemen van de regel;
3. beoordelen we de regels uit de bruidsschat op strijdigheid met regels uit het Bkl, bestemmingsplannen en verordeningen;
4. maken we een inhoudelijke afweging over de normen die we in Culemborg willen hanteren;
5. formuleren we een regel voor het omgevingsplan met eventueel een toepasbare regel en geven

we deze een plek in de structuur van het nieuwe omgevingsplan (zie paragraaf 3.1).

Een belangrijke reden om de bruidsschat direct inhoudelijk onder de loep te nemen en over te hevelen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan is de samenhang tussen de bruidsschat en vast te stellen wijzigingen van het omgevingsplan voor initiatieven. We zullen vrij snel na inwerkingtreding wijzigingen van het omgevingsplan moeten vaststellen ten behoeve van initiatieven (spoor 1). Staat de bruidsschat op dat moment nog ongewijzigd in het tijdelijk deel, dan hebben we weinig zicht en grip op de regels die er van toepassing zijn, is het niet eenvoudig om maatwerk toe te passen en moeten we waarschijnlijk met voorrangsregels gaan werken. Dat zou voor een enkel initiatief nog niet zo'n probleem vormen, maar gaan we vaker met voorrangsregels werken dan creëren we voor initiatiefnemers én voor onszelf een onoverzichtelijke situatie.
Een voordeel is ook dat we onszelf op deze manier direct eigenaar maken van de techniek achter de bruidsschatregels en dat we bij inhoudelijke aanpassingen ook zelf de toepasbare regels kunnen wijzigen. Een consequentie van deze keuze is wel dat we voor wijzigingen van het omgevingsplan ten behoeve van initiatieven de TAM-IMRO standaard zullen moeten gebruiken tot het moment dat het wijzigingsbesluit voor de bruidsschat is vastgesteld.

Uiteindelijk zullen we bij de voorbereiding van de gebiedsgerichte wijzigingen (spoor 2) de inhoud van de (dan voormalige) bruidsschat nogmaals beoordelen om de vraag te beantwoorden of we er misschien locatiespecifieke wijzigingen in aan willen brengen. Die vraag zullen we nog niet beantwoorden in de eerste thematische wijziging, in deze wijziging worden de bruidsschatregels ambtsgebiedbreed tegen het licht gehouden.

Uitgangspunten
- We starten direct met de voorbereiding van een thematische wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van de bruidsschat.
- Tot dit wijzigingsbesluit is genomen zullen we voor wijzigingen van het omgevingsplan t.b.v. initiatieven de TAM-IMRO standaard gebruiken.
- Bij de gebiedsgerichte wijzigingen beoordelen we of we locatiespecifieke wijzigingen willen aanbrengen in de (dan voormalige) bruidsschatregels.

4.4.3 Opnemen nieuwe onderwerpen en beleid

Zoals reeds toegelicht in paragraaf 2.1 is de reikwijdte van het omgevingsplan veel breder dan die van een bestemmingsplan. Waar de reikwijdte van het bestemmingsplan volgens de Wet ruimtelijke ordening was afgebakend tot 'een goede ruimtelijke ordening', bepaalt de Omgevingswet dat de regels in het omgevingsplan moeten voorzien in 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Daarom kunnen in het omgevingsplan meer dan alleen ruimtelijke aspecten worden opgenomen, denk bijvoorbeeld aan klimaat, gezondheid en duurzaamheid. We noemen dit nieuwe onderwerpen en beleid.

Deze onderwerpen zijn nu niet geregeld in bestemmingsplannen maar vanwege maatschappelijke opgaven en vastgesteld gemeentelijk beleid is het wel wenselijk deze op te nemen in het omgevingsplan. Voorbeelden hiervan zijn energietransitie, klimaatadaptatie, gezondheidsbevordering, omgevingskwaliteit (o.a. welstandsbeleid) en circulaire economie. Deze onderwerpen staan ook centraal bij de Omgevingsvisie Culemborg 2040. De Omgevingsvisie is een samenhangende visie op strategisch niveau. Deze basis hebben we nodig om te kunnen bepalen of en hoe juridische regels over nieuwe beleidsonderwerpen in het omgevingsplan landen en hoe die regels zich verhouden tot andere regels in het omgevingsplan.

We identificeren deze onderwerpen als een apart onderdeel binnen spoor 3 omdat het in feite geen verplichting is om hiervoor gedurende de transitiefase tot 31 december 2031 regels op te nemen in het omgevingsplan, maar een (bestuurlijke) wens. We hebben als gemeente bepaalde doelen en ambities voor deze onderwerpen die wellicht vragen om doorvertaling in regels voor het omgevingsplan, en dat valt nu

toevallig samen met de transitiefase, omdat dit het eerste moment is dat deze onderwerpen in het omgevingsplan kunnen landen. Deze opgave komt dus bovenop de verhuizing van bestaande regelgeving naar het omgevingsplan en verplichtingen vanuit instructieregels van Rijk en provincie.



Deze nieuwe onderwerpen kunnen via een thematische wijziging van het omgevingsplan uitgerold worden over de stad (direct voor het hele ambtsgebied) omdat bestemmingsplannen hier geen regels over bevatten en er dus geen strijdigheid zal ontstaan met regels in het tijdelijk deel.

Voor de volgorde van de aanpak van de nieuwe onderwerpen wordt verwezen naar bijlage 5 ‘Nieuwe onderwerpen en beleid’ (spoor 3). Qua planning wordt een onderscheid gemaakt in reeds vastgesteld beleid voor nieuwe onderwerpen en beleid dat in voorbereiding is.

Uitgangspunt
- De nieuwe onderwerpen en beleid in principe uitwerken in en vaststellen in een thematische wijziging;
- Nieuwe onderwerpen en beleid pas in de planning opnemen als het beleid is vastgesteld.

4.4.4 Opnemen onderwerpen waarvoor instructieregels gelden

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de Provinciale Verordening staan instructieregels voor onderwerpen waarmee rekening gehouden moet worden in het omgevingsplan (en bopa’s). Dit zijn onderwerpen die soms ook al (beperkt) geregeld zijn in bestemmingsplannen en onderwerpen die nu ook al in de Provinciale Verordening zijn opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn geluid, externe veiligheid, erfgoed, water, natuur en bodem. Dit betreft ook veelal de gezondheidsbeschermende thema's. Soms zullen de instructieregels zich vertalen in regels in het omgevingsplan, soms alleen in een onderbouwing/motivering in het wijzigingsbesluit omgevingsplan waarom aan de instructieregel voldaan wordt.

Voor zover er voor deze onderwerpen nu al regels in de bestemmingsplannen zijn opgenomen worden ook deze onderwerpen in principe gebiedsgericht opgenomen in het omgevingsplan. Immers de regels uit een bestemmingsplan kunnen alleen in zijn geheel “verhuisd” worden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan naar het volwaardige deel. Slechts bij wijze van uitzondering kan voor deze onderwerpen waarvoor instructieregels gelden een thematische wijziging worden vastgesteld. Dat kan alleen als er slechts heel beperkt regels over deze onderwerpen in bestemmingsplannen staan. Dan kan eventueel met voorrangsbepalingen gewerkt worden. Hierdoor gaan de regels uit het volwaardige omgevingsplan voor dat onderwerp vóór op de dan nog aanwezige regels in het tijdelijk deel (bestemmingsplannen). Het is niet wenselijk met teveel voorrangsbepalingen te werken omdat dit leidt tot onoverzichtelijkheid, zowel voor

initiatiefnemers als voor plantoetsers.

Voor deze onderwerpen waarvoor instructieregels gelden kan in alle gevallen in ieder geval een thematische *voorbereiding* gedaan worden. De voorbereide regels (indien van toepassing) voor dat onderwerp worden dan in ieder geval verplicht meegenomen in wijzigingsbesluiten voor initiatieven (spoor 1) en de gebiedsgerichte wijzigingen (spoor 2). Zo gaan de regels voor dat onderwerp, weliswaar stapsgewijs, uiteindelijk gelden voor het hele ambtsgebied. Voor een overzicht van de onderwerpen waarvoor instructieregels gelden wordt verwezen naar bijlage 4 ‘Onderwerpen waarvoor instructieregels gelden’ (spoor 3).

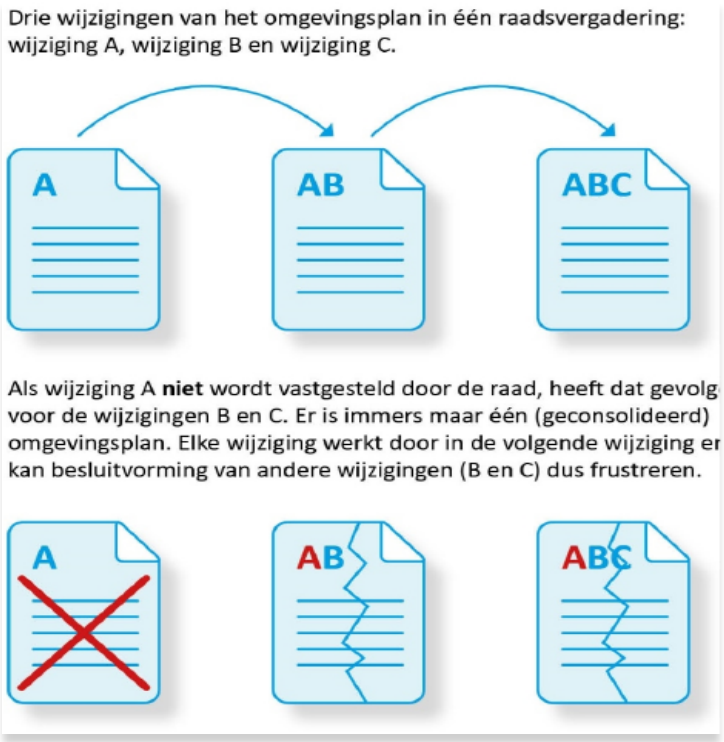
Uitgangspunt

1. Prioriteit geven aan de voorbereiding van de onderwerpen die in het omgevingsplan moeten landen vanwege instructieregels van Rijk en provincie;
2. Deze onderwerpen voor het hele ambtsgebied voorbereiden en opnemen in de wijzigingen omgevingsplan voor initiatieven/gebiedsontwikkelingen (spoor 1) en gebiedsgerichte wijzigingen (spoor 2).

4.5 Parallel wijzigen en besluiten

Onder de huidige wetgeving staat elk bestemmingsplan op zichzelf en functioneert het los van andere plannen. Onder de Wro werd er gelijktijdig aan meerdere bestemmingsplanherzieningen gewerkt. Vanaf 1 januari 2024 heeft elke gemeente maar één (tijdelijk) omgevingsplan. Dat betekent dat elke wijziging van dat plan, automatisch doorwerkt in de volgende wijziging. Het wordt een grote uitdaging om ervoor te zorgen dat alle afzonderlijke wijzigingen die worden voorbereid en vastgesteld een samenhangend en juridisch kloppend geheel blijven vormen. Zeker ook wanneer een wijzigingsbesluit in beroep door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt vernietigd.

De onderlinge samenhang tussen de verschillende wijzigingsbesluiten en de volgorde waarin ze in procedure worden gebracht en vastgesteld worden, wordt ‘parallel wijzigen en besluiten’, ook wel ‘samenloop’ genoemd. Navolgende afbeelding laat zien hoe dit werkt.



Op dit moment wordt vanuit het DSO en de plansoftwareleveranciers gewerkt aan een technische oplossing om parallel wijzigen en besluiten zorgvuldig te coördineren. Deze oplossing is er nu nog niet. Hier ligt dus nog een grote uitdaging. Regie houden op deze parallelle wijzigingen en besluiten, zowel op inhoud als proces, is dus erg belangrijk.
Mede hierom en omdat er nog functionaliteiten ontbreken in de zogenaamde plan-plan koppeling (digitale uitwisseling tussen onderdelen van het omgevingsplan) willen we de regie op het omgevingsplan, in ieder geval de eerste jaren in eigen beheer houden. Immers per gemeente is er één omgevingsplan. Een wijziging is een wijziging in het hele plan, niet alleen in het gebiedsdeel van de ontwikkeling.

Onder de Wro kon een ontwikkelaar door een adviesbureau een kant-en-klaar postzegelplan laten aanleveren als zelfstandig document (set aan bestanden), dat na besluitvorming alleen nog maar gepubliceerd hoefde te worden. Hiermee werd voor het gebied van de ontwikkeling het geldende bestemmingsplan helemaal vervangen. Dat kan onder de Omgevingswet niet meer op deze manier.

Uitgangspunten

- Het opstellen van wijzigingen van het omgevingsplan (de regeling) houden wij in eigen beheer.

5. Participatie en samenwerking met ketenpartners

5.1 Participatie

Het tijdelijk omgevingsplan is op 1 januari 2024 van rechtswege ontstaan. Hier was voor inwoners en belanghebbenden geen participatie mogelijk. Voor het volwaardig omgevingsplan is wel participatie mogelijk. De wetgever vindt het ook belangrijk dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties invloed kunnen uitoefenen op het omgevingsplan van de gemeente. Daarom bevat het Omgevingsbesluit een aantal verplichte stappen om participatie over het omgevingsplan goed te borgen.

Kennisgeving en motiveringsplicht participatie
Als de gemeente voornemens is het omgevingsplan te gaan wijzigen moet dit eerst via een kennisgeving bekend gemaakt worden. Een belangrijk onderdeel van zo'n kennisgeving is aangeven hoe we als gemeente de participatie vorm gaan geven.

Daarnaast geldt bij het vaststellingsbesluit (wijziging) omgevingsplan een motiveringsplicht. Dat betekent dat bij het uiteindelijke besluit moet worden beschreven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke partners en ketenpartners zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Dat geldt voor de vaststelling van (de wijziging van) het omgevingsplan en ook later voor de actualisaties (geheel of gedeeltelijk).

Participatieaanpak bij wijziging omgevingsplan
We hanteren bij participatie bij het wijzigen van het omgevingsplan de volgende principes:

- Vroegtijdige participatie is 'de norm': de Omgevingswet zet in op het zo vroeg mogelijk betrekken van belanghebbenden, waardoor plannen beter worden. Daarvoor is het belangrijk dat we bij het wijzigen van het omgevingsplan ook vroegtijdig inwoners en andere belanghebbenden betrekken. Bijvoorbeeld om te toetsen of regels nodig/voldoende zijn voor bepaalde activiteiten of om suggesties op te halen om regels beter of duidelijker te maken. Of om met inwoners en andere belanghebbenden te bepalen of er wordt voldaan aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- Participatie is maatwerk: een participatieaanpak die altijd hetzelfde is, kan niet meer. Want de aard van de voorgenomen wijziging (gebiedsgericht of thematisch) van het omgevingsplan is altijd anders. Zo speelt participatie een minder belangrijke rol wanneer een reeds onherroepelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) in het omgevingsplan wordt verwerkt, in feite een administratieve handeling, dan wanneer in het omgevingsplan een nieuw initiatief mogelijk wordt gemaakt. Daarom bepalen we per voorgenomen wijziging hoe we de participatie vorm gaan geven. Daarbij stellen we ons iedere keer de vraag waarom we aan participatie doen, waarover de participatie gaat, welke beïnvloedingsruimte participanten hebben, wie de beoogde participanten zijn en hoe we de participatie vormgeven (instrumentarium).
- Heldere rollen: we maken in ieder traject duidelijk wie welke rol en welke beïnvloedingsruimte heeft. Zo maken we steeds duidelijk dat het nemen van een besluit over het wijzigen van een omgevingsplan altijd bij de gemeenteraad hoort of bij het college in het geval de raad deze bevoegdheid gedelegeerd heeft. Zeker als de wijziging van het omgevingsplan is ingegeven door een initiatief van een externe initiatiefnemer besteden we extra aandacht aan het helder maken van de rollen.
- Iedereen moet mee kunnen doen met participatie: we vinden het belangrijk dat iedereen gelijkwaardig mee kan denken of doen. Óók inwoners die normaal gesproken niet zo snel van zich laten horen, mensen met een andere culturele achtergrond en/of mensen die de taal niet zo goed spreken, jongeren én toekomstige bewoners en woningzoekenden. Daarom spannen we ons in om ook hen te bereiken en te betrekken. Dat doen we door informatie over het initiatief beschikbaar, begrijpelijk (op B1 en waar mogelijk visueel) en behapbaar te maken. Daarnaast zetten we participatie-instrumenten in die passen bij de doelgroep die we willen bereiken en betrekken.

Uitgangspunten
- Bij elke wijziging van het omgevingsplan hanteren we een passende participatieaanpak.

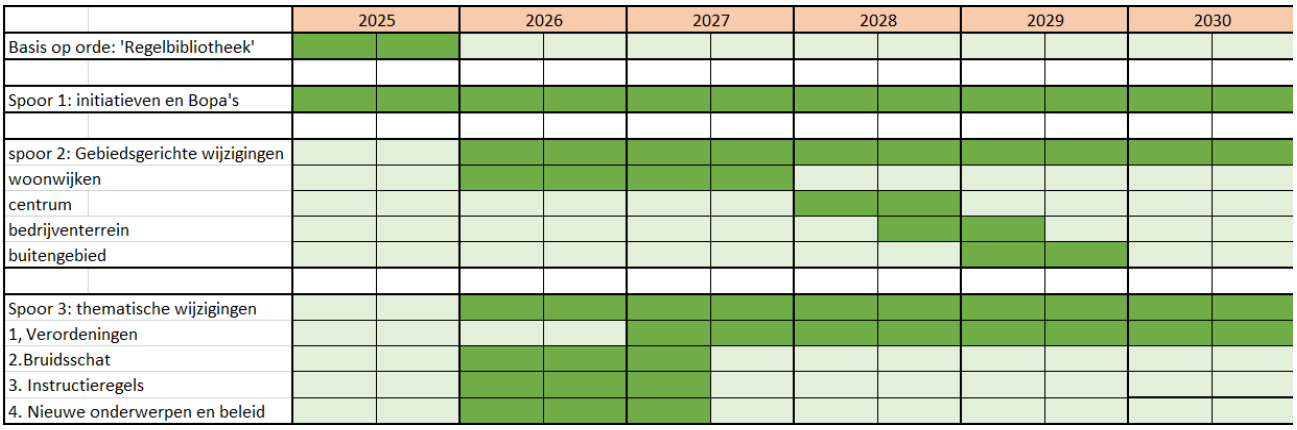
5.2 Samenwerking met ketenpartners

Vanwege de integraliteit die wordt verwacht in het omgevingsplan is afstemming met onze ketenpartners in het proces van belang. De volgende ketenpartners zijn in meer of mindere mate betrokken bij het opstellen van het Omgevingsplan Culemborg:

- Omgevingsdienst Rivierenland (ODR)
- Veiligheidsregio Gelderland Zuid (VRGZ)
- GGD Gelderland Zuid (GGD)
- Provincie Gelderland
- Waterschap Rivierenland

6. Planning

We streven ernaar om in 2030 over een volwaardig en gebiedsdekkend omgevingsplan te beschikken. Enerzijds is het vanuit dienstverleningsperspectief wenselijk om het tijdelijk deel van het omgevingsplan zo snel mogelijk “af te breken” en te beschikken over een nieuw volwaardig omgevingsplan (geen twee regimes “in de lucht”). Anderzijds is het een dermate omvangrijke klus dat het niet reëel is te veronderstellen dat dit veel sneller kan. Er moet veel geïnventariseerd worden en er moeten veel keuzes en afwegingen gemaakt worden. Daarnaast moeten ook de (bestuurlijke) procedures voor een wijzigingsbesluit gevoerd worden. Dit neemt ook de nodige tijd in beslag.
De drie in dit plan van aanpak uitgewerkte sporen zijn opgenomen in onderstaande planning. Deze drie sporen lopen parallel aan elkaar.



Zo loopt spoor 1, de initiatieven en nieuwe gebiedsontwikkelingen, gedurende de hele transitieperiode door. Dit is een continu proces dat ook doorgaat na de transitieperiode. De verwachting is wel dat na 1 januari 2032 het volwaardige omgevingsplan zodanig vormgegeven is dat er meer afwegingsruimte voor initiatieven/ ontwikkelingen in het plan zit en er minder vaak een wijzigingsbesluit vereist is.

Spoor 2, de gebiedsgerichte verhuizing van de ruimtelijke regels, zal voor het allereerste voor te bereiden en vast te stellen wijzigingsbesluit de meeste voorbereidingstijd vergen. Ruimtelijke regels moeten allemaal tegen het licht gehouden worden en dit zal per deelgebied mede afhankelijk zijn van het aantal bestemmingsplannen dat geïnventariseerd moet worden (omvang van het gebied), maar ook van de actualiteit van de nu geldende - voor de bestemmingsplannen en de ervaring die in de loop van de tijd opgedaan wordt met het ‘verhuizen’ van de ruimtelijke regels naar het volwaardige omgevingsplan. Is dit eenmaal een keer gedaan dat gaat dat in de volgende gebieden naar verwachting sneller. De tijdbalken in de planning per gebiedstype lopen vanaf de voorbereiding tot de vaststelling door de raad van het wijzigingsbesluit omgevingsplan.

In spoor 3, de thematische wijzigingen, ligt de prioriteit bij de bruidsschat en de verplichte onderwerpen gelet op de instructieregels vanuit het Rijk en de provincie. Immers bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet bij wijzigingen van het omgevingsplan voldaan worden aan deze instructieregels en rekening gehouden worden met de bruidsschat. Daar wordt direct in 2026 op ingezet. De onderwerpen waarvoor instructieregels gelden worden in 2026 voorbereid en verplicht meegenomen bij de vaststelling van de wijzigingsbesluiten (in STOP/TPOD) in de sporen 1 en 2. Soms zal zich dat vertalen in regels in het omgevingsplan, soms alleen in een onderbouwing/motivering waarom aan de instructieregel voldaan wordt.
Bij de wenselijke onderwerpen en beleid wordt qua planning een onderscheid gemaakt in reeds vastgesteld beleid en beleid dat in voorbereiding is (zie bijlage 5).

Dit betekent dat de aanpak van de verordeningen wat later in de transitiefase start, vanaf 2027. In 2025 loopt ook de afronding van procedures op grond van de Wro nog en zal het werken met het omgevingsplan nog vragen oproepen en op bepaalde vlakken onzeker zijn (o.a. DSO en functionaliteiten plansoftware).

7. Bedrijfsvoering

7.1 Nieuwe taak

Het opstellen van een volwaardig en gebiedsdekkend omgevingsplan is een omvangrijke opgave die fors ingrijpt op onze huidige werkprocessen. Het opstellen van een omgevingsplan is een nieuw en ook voor RO-medewerkers onbekend. Wat het daarnaast complex maakt, is dat initiatieven en gebiedsontwikkelingen (spoor 1) gewoon doorgaan en er ook behoefte zal zijn om regels voor nieuwe onderwerpen en beleid op te nemen in het omgevingsplan (spoor 3).

7.2 Capaciteit

In de transitiefase voorzien we knelpunten in de capaciteit binnen onze organisatie.

Ontwikkelingen gaan door
Ook na 1 januari 2024 moet de winkel open blijven. Bestemmingsplannen voor nieuwe ontwikkelingen lopen ook in 2025 nog door. Beroepsprocedures tegen bestemmingsplannen bij de Raad van State zullen mogelijk zelfs nog tot 2026-2027 doorlopen. Daarnaast komen er nieuwe initiatieven/ontwikkelingen (spoor 1) waarvoor een wijziging van het omgevingsplan gemaakt moet worden of een onderbouwing voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) beoordeeld of opgesteld moet worden. Tegelijkertijd constateren we dat het opstellen van een wijzigingsbesluit (wijziging omgevingsplan) in de eerste jaren na inwerkingtreding van de Omgevingswet meer tijd zal vragen dan een huidige bestemmingsplanherziening omdat het werken met het omgevingsplan nieuw is. De capaciteit komt daardoor verder onder druk te staan. Prioriteren van nieuwe ontwikkelingen kan daarom nodig zijn.

Bouwen aan het volwaardige omgevingsplan
Het opstellen van het volwaardige omgevingsplan betreft een omvangrijke opgave die we moeten uitvoeren ***naast*** de reguliere werkzaamheden. Het opstellen van bestemmingsplannen is routine en alle betrokkenen weten hoe ze een bestemmingsplan moeten lezen en interpreteren. Het opstellen van het omgevingsplan betreft daarentegen een complexe opgave, die bovendien vraagt om een andere manier van denken. Het gaat om het daadwerkelijk inleven en doorgronden van de doelen die we in een gebied nastreven en de mate waarin regels deze doelen kunnen ondersteunen. Vervolgens moeten deze integraal opgestelde juridische regels vertaald worden naar een leesbaar omgevingsplan, dat digitaal ontsloten wordt en met behulp van toepasbare regels door mensen in het DSO bevraagd kan worden. Dit betreft een hele nieuwe werkwijze.

Het ‘verhuizen’ van de ruimtelijke regels (spoor 2), het direct oppakken van de Bruidsschat in 2026 en de onderwerpen waarvoor instructieregels gelden legt een extra claim op de capaciteit.

De bouw van het volwaardige omgevingsplan vergt een grote tijdelijke aanvullende inspanning van de organisatie. Dat betreft de werkzaamheden in spoor 2 (regelbibliotheek en gebiedsgerichte verhuizen) en spoor 3 (m.u.v. nieuw beleid). Deze extra werkzaamheden zijn het gevolg van de invoering van de Omgevingswet en zijn een wettelijke verplichting.

Met de reguliere bestaande formatie worden de (bouw)initiatieven en gebiedsontwikkelingen (spoor 1) bemenst. Want we houden de spreekwoordelijke winkel open. Ook de verwerking van nieuw beleid (onderdeel van spoor 3) in het omgevingsplan wordt uit de bestaande reguliere formatie invulling gegeven. Maar is slechts mogelijk als er tijdelijk extra formatie beschikbaar is voor het uitvoeren van het extra werk dat de wettelijke verplichte invoering van de Omgevingswet met zich meebrengt.

Bijlagen

Bijlage 1 Digitaal Stelsel Omgevingswet

1.1 Wat is het Digitaal Stelsel Omgevingswet

Een andere manier van werken

De invoering van de Omgevingswet is een grote operatie. Er is een nieuw digitaal stelsel (het DSO) dat de wet ondersteunt, er verandert veel in de manier van werken, waarbij we alles proberen eenvoudiger en begrijpelijker voor de burger te maken. Maar waarbij ook veel meer onderlinge samenhang wordt vereist. Het lastige daarbij is, dat het één op het ander ingrijpt. Bij het opstellen van een omgevingsdocument moet je rekening houden met de manier waarop onderdelen van dat document in het digitaal stelsel opereren, wat een gebruiker van het loket straks te zien krijgt of hoe je kunt zorgen dat de dienstverlening die je levert past bij je ambitieniveau.

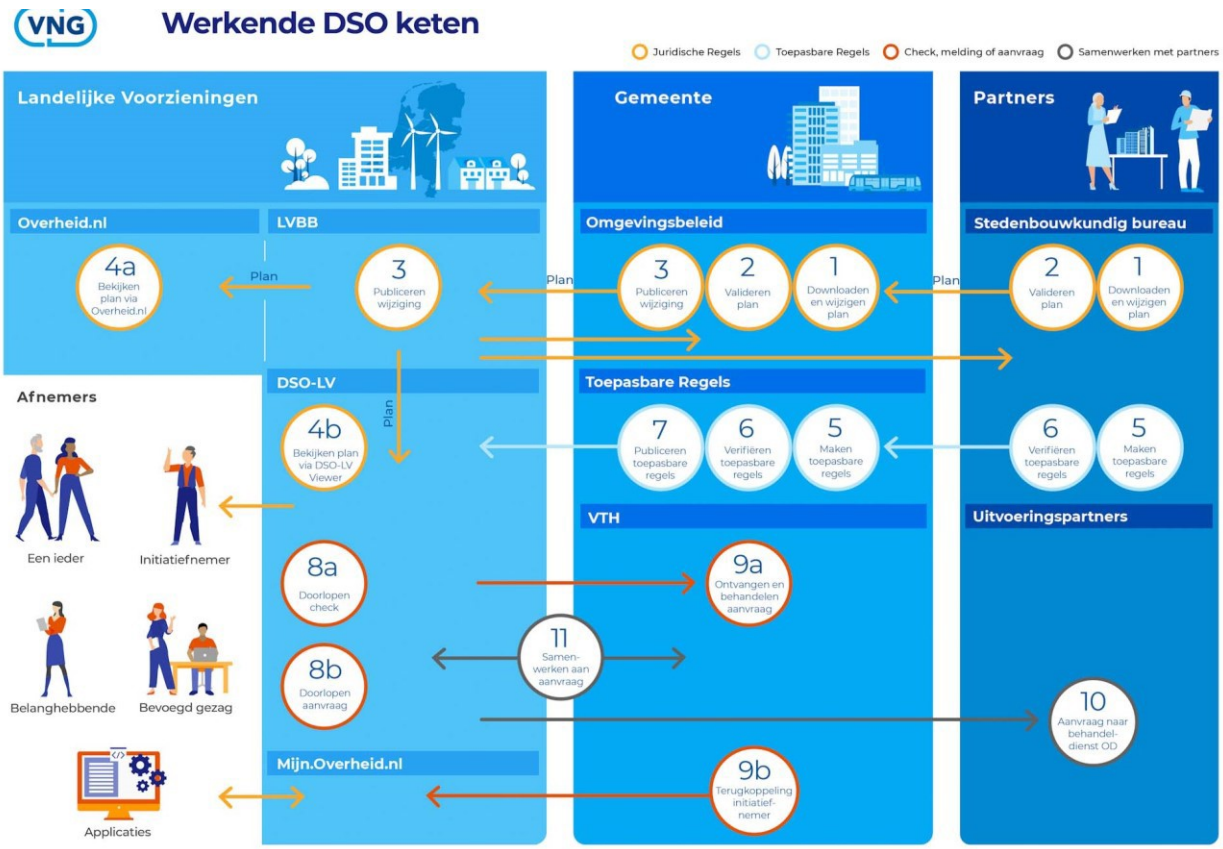
In het omgevingsplan worden regels gesteld over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze regels kunnen dus onder andere worden gesteld voor activiteiten.

De juridische regels uit het omgevingsplan van een gemeente worden gedigitaliseerd en gepubliceerd op het Omgevingsloket. Hiermee zijn ze toegankelijk voor inwoners, ondernemers en belanghebbenden die ze willen raadplegen. In het proces van digitaliseren worden de regels geannoteerd en toepasbaar gemaakt

Het DSO (Digitaal Stelsel voor de Omgevingswet) biedt een digitaal loket waar initiatiefnemers en betrokkenen snel kunnen zien wat er mag in de fysieke leefomgeving. De Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB) is het component binnen het DSO waar overheden hun omgevingswetbesluiten, zoals het omgevingsplan, aanleveren.

Via het DSO kan men:

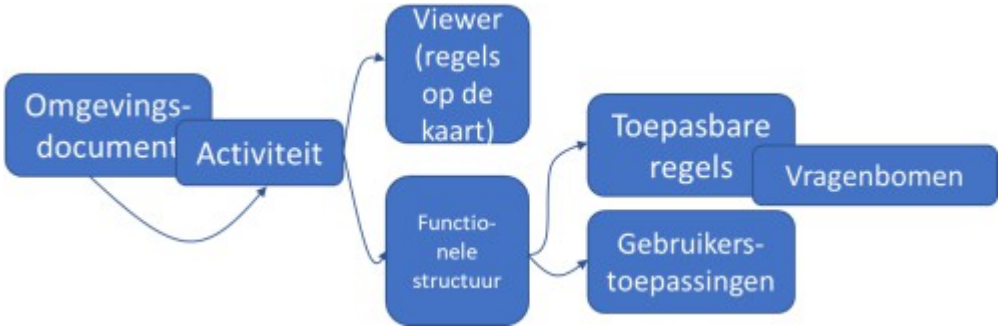
1. Vergunningen aanvragen, meldingen doen en informatie geven.
2. Zien welke regels gelden op een locatie. De omgevingsdocumenten die in het DSO zitten zijn daar de basis voor. Dat zijn bijvoorbeeld omgevingsvisies, -verordeningen en -plannen, projectbesluiten en programma's.
3. In de toekomst: informatie vinden over de kwaliteit van de leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan informatie over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.



Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen de nu geldige bestemmingsplannen ontsloten worden in het DSO. Daar hoeft de gemeente Culemborg zelf niets voor te doen. Deze plannen worden via Ruimtelijkeplannen.nl naar het DSO gebracht middels de *overbruggingsfunctionaliteit*. Deze bestemmingsplannen maken vanaf dat moment meteen onderdeel uit van het 'tijdelijk deel' van het omgevingsplan.

1.2 Hoe werkt het digitale stelsel?

De keuzes die je maakt bij het opstellen van o.a. het Omgevingsplan hebben consequenties voor verschillende onderdelen van je dienstverlening. Om daar een beter gevoel bij te krijgen hieronder een korte uitleg over een stukje van het digitale stelsel.



Schematisch overzicht van de samenhang tussen een aantal onderdelen van het digitale stelsel

Bij het opstellen van een omgevingsdocument, zoals bijvoorbeeld een omgevingsplan, stel je juridische regels op. Bij het opstellen van die regels beschrijf je onder andere activiteiten. Als je activiteiten in een omgevingsdocument beschrijft en als zodanig annoteert (paragraaf 3.3) geef je ook altijd de bovenliggende activiteit aan. Zo vinden ze automatisch een plek binnen de functionele structuur.

Die functionele structuur bevat een wijze van ordening die is opgebouwd uit activiteiten en de kapstok is voor toepasbare regels, en daarmee rand voorwaardelijk voor het aanbieden van toepasbare regels. Toepasbare regels ontsluiten de juridische regels uit omgevingsdocumenten door middel van vragenbomen in gewone mensentaal. Er zit dus een harde koppeling tussen juridische en toepasbare regels met behulp van de activiteit. Wat juridisch gezien bij elkaar hoort, hoort dan ook in de wereld van toepasbare regels bij elkaar.

Bijlage 2 Toepasbare regels

Toepasbare Regels en functionele structuur

Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van juridische regels naar een check of een vergunning nodig is en welke documenten bij de aanvraag moeten zitten. Via het beantwoorden van vragen door gebruikers in het Omgevingsloket wordt het omgevingsplan benaderd door de gebruikers.

Een voorbeeld van een toepasbare regel is; 'Een uitrit mag niet breder zijn dan 4 meter'. De toepasbare regel die hierbij hoort is; 'Wordt de uitrit breder dan 4 meter'.

De functionele structuur bevat een ordening die is opgebouwd uit activiteiten en de kapstok is voor toepasbare regels, en daarmee randvoorwaardelijk voor het aanbieden van toepasbare regels. Toepasbare regels ontsluiten de juridische regels uit omgevingsdocumenten door middel van vragenbomen in gewone mensentaal. Er zit dus een harde koppeling tussen juridische en toepasbare regels met behulp van de activiteit. Wat juridisch gezien bij elkaar hoort, hoort dan ook in de wereld van toepasbare regels bij elkaar.
Die koppeling tussen juridische en toepasbare regels doe je door het koppelen van één of meerdere werkzaamheden aan een activiteit. Juridische activiteiten zijn vaak niet één op één over te zetten in begrijpelijke werkzaamheden voor het Omgevingsloket. In de praktijk leiden soms meerdere werkzaamheden tot één juridische activiteit of leidt één werkzaamheid tot meerdere activiteiten. Zo bepaal je welke werkzaamheden bij de juiste juridische activiteit uitkomt in het Omgevingsloket.



Schematische weergave koppeling juridische regel met werkzaamheden

Via het doorlopen van een vragenboom wordt duidelijk of een initiatief mogelijk is met of zonder vergunning of melding. Ook kan de conclusie zijn dat met de gemeente contact moet worden opgenomen. In het Omgevingsloket kan vervolgens direct ook een aanvraag worden ingediend.



Het is niet verplicht om voor alle onderdelen toepasbare regels aan te leveren. Maar als er geen toepasbare regels zijn, dan krijgen inwoners en ondernemers via het Omgevingsloket geen antwoord op hun vragen. Juist via vragenbomen/toepasbare regels kan de gebruiker slim door het omgevingsplan worden geleid, worden vragen voorkomen en wordt de dienstverlening vergroot. Uitgangspunt
is om in ieder geval activiteiten die veel voorkomen (de standaard ‘huis-, tuin- en keukengevallen’) en/of waarvoor een snelle, eenvoudige check van de vergunning mogelijk is, toepasbaar te maken in het Omgevingsloket. Deze toepasbare regels moeten begrijpelijk en kort zijn. Het is niet effectief om voor alle activiteiten toepasbare regels op te stellen, omdat sommige activiteiten slechts weinig voorkomen of omdat het complex is om een vragenboom te doorlopen. Bij een aantal activiteiten is de juridische regel geformuleerd als open norm, waardoor een vragenboom al snel strandt in ‘neem contact op met de gemeente’. In dergelijke gevallen blijft maatwerk en ook persoonlijk contact belangrijk. Na het maken van toepasbare regels voor de veel voorkomende activiteiten zullen ook voor overige activiteiten toepasbare regels worden opgesteld, uiteraard alleen als dit effectief is.

Bijlage 3 Overzicht gemeentelijke verordeningen met regels t.a.v. de fysieke leefomgeving

Alle op 1 januari 2025 geldende regels (beleidsregels, verordeningen) in Culemborg die landelijk zijn gepubliceerd (en dus in werking zijn). Die delen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving gaan (deels) op in het omgevingsplan Culemborg.

titel	bevat regels die ingrijpen op het grondgebied van Culemborg en dus verwerken in het Omgevingsplan?
Algemene Plaatselijke Verordening Culemborg 2023	Ja, gedeeltelijk
Besluit tot vervanging van analoge archiefbescheiden van de gemandateerde taken aan Omgevingsdienst Rivierenland 2025	nee
Parkeerverordening 2025	Ja, gedeeltelijk
Doe mee(r) regeling 2025	nee
Aanwijsbesluit APV 2023	Ja
Omgevingsvisie gemeente Culemborg	Ja, gedeeltelijk
Verordening op de heffing en invordering rioolheffing 2025	nee
Verordening op de heffing en invordering hondenbelasting 2025	nee
Verordening parkeerbelasting 2025	nee
Verordening op de heffing en invordering van toeristenbelasting 2025	nee
Verordening op de heffing en invordering van precariobelasting 2025	nee
legesverordening 2025	nee
Protocol integriteitsmeldingen gemeente Culemborg 2024	nee
Treasurystatuut gemeente Culemborg 2024	nee
Aanwijzingsbesluit afnemen verklaring onder ede	nee
financiële verordening van de gemeente Culemborg 2024	nee
subsidieregeling Woningisolatie Culemborg 2024	nee
Aanwijzingsbesluit toezichthouders Wet goed verhuurderschap	nee
Omgevingsplan gemeente Culemborg	Ja
Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe	nee
Aanwijzingsbesluiot Digitaal Opkopers Register	nee
Besluit beperking openbaarheid archiefbescheiden	nee
Beleidsplan toezicht en handhaving gemeente Culemborg 2024 - 2027	nee
Aanwijzingsbesluit onbezoldigd ambtenaar en toezichthouder Wet Basisregistratie Personen (BRP) Gemeente Culemborg	nee
Reglement Burgelijke Stand Culemborg 2024	nee
Verordening naamgeving en nummering (adressen) gemeente Culemborg	nee
Beleidsregels bijzondere bijstand Culemborg februari 2024	nee
Aanwijzingsbesluit collectieve festiviteiten Culemborg	nee
Inkoop en aanbestedingsbeleid 2024 - 2027	nee
Aanwijzingsbesluit betaald- en vergunninghoudersparkeerplaatsen 2024	ja, gedeeltelijk
Aanwijzingsbesluit cameratoezicht	nee, regeling vervalt per 31-12-2025
Delegatiebesluit omgevingsplan gemeente Culemborg	ja
Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht Culemborg 2022	ja
Lijst van categorieën van activiteiten waarbij de raad haar adviesrecht wil uitoefenen	nee
(Veeg)Besluit inzake beleidsregels en mandaten gebaseerd op wet- en regelgeving voor inwerkingtreding Omgevingswet gemeente Culemborg	Ja
Verordening op de Adviescommissie Omgevingskwaliteit 2023	Ja
Lijst van categorieën buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is	?
Verordening nadeelcompensatie gemeente Culemborg 2023	nee
Voorbeschermingsregels grondwaterkwaliteit gemeente Culemborg	ja
Voorbeschermingsregels hyperscale datacentra	Ja

Erfgoedverordening Culemborg 2023	Ja
Bevoegdhedenbesluit college van burgemeester en wethouders van Culemborg voor de Rekenkamer Rivierenland	nee
Bevoegdhedenbesluit Burgemeester van Culemborg voor de Rekenkamer Rivierenland	Nee
Mandaatbesluit Omgevingsdienst Rivierenland – Gemeente Culemborg 2024	nee
Re-integratieverordening Participatiewet Culemborg 2023	nee
Protocol geheimhouding gemeente Culemborg 2023	nee
Controleverordening van de gemeente Culemborg 2023	nee
Notitie Voorkoming van Misbruik en Oneigenlijk (M&O) gebruik gemeente Culemborg 2023	nee
Beleidsregels Eenmalige energietoeslag 2023 V2 gemeente Culemborg	nee
Regeling ontheffingen geslotenverklaring binnenstad Culemborg	ja
Inkoopbeleid 2019 – 2023 Gemeente Culemborg	nee
Beleidsregels artikel 2:74 van de APV Culemborg	nee
Aanwijzingsbesluit toezichthouders Algemene wet bestuursrecht gemeente Culemborg 2023 (groene BOA's)	nee
Beleidsregels Leefgeld ontheemden Oekraïne gemeente Culemborg	nee
Besluit maatschappelijke ondersteuning Culemborg 2023	nee
Besluit vervanging archiefbescheiden inkomende documenten en archiefdocumenten van de gemeente Culemborg 2022	nee
Verordening kwijtschelding 2023	nee
Participatieverordening gemeente Culemborg 2022	nee
Aanwijsbesluit APV 2022	Ja
Aanwijzingsbesluit collectieve festiviteiten Culemborg 2023	nee
Aanwijzingsbesluit vuurwerkzone APV Culemborg (2:73, tweede lid, APV)	?
VTH-beleid Rivierenland 2022/2025	nee
Handboek Horeca	gedeeltelijk
Handboek Evenementen	gedeeltelijk
Aanwijzingsbesluit toezichthouders Algemene wet bestuursrecht gemeente Culemborg 2022	nee
Statuut voor de functionaris Gegevensbescherming gemeente Culemborg	nee
Aanwijzingsbesluit toezichthouders Alcoholwet en Wet op de kansspelen gemeente Culemborg 2022	nee
Restwaarde ICT-apparatuur politieke ambtsdragers	nee
Privacybeleid	nee
Verordening op de klachtenbehandeling gemeente Culemborg 2022	nee
Beleidsregels Wmo 2022 gemeente Culemborg	nee
Beleidsregels Huishoudelijke Ondersteuning	nee
Verordening bekostiging leerlingenvervoer gemeente Culemborg 2022	nee
Beleidsregels Jeugdhulp gemeente Culemborg 2022	nee
Verordening op het onderzoeksrecht van de raad van Culemborg 2021	nee
Aanwijsbesluit collectieve festiviteiten Culemborg 2022 (artikel 4:2, eerste lid APV)	nee
Bevoegdhedenbesluit Culemborg 2021	nee
Aanwijsbesluit APV 2021 - 1	Ja
Register artikel 27 We gemeenschappelijke regeling Gemeente Culemborg	Nee
Beleidsregels Saneringskrediet gemeente Culemborg 2021	nee
Beleidsregels Debiteuren Bijzondere Bijstand Culemborg 2021	nee
Aanwijzingsbesluit onbezoldigd ambtenaar en belastingdeurwaarder gemeente Culemborg	nee
Regeling ontheffingen geslotenverklaring Vianense Poort en Prijsseweg Culemborg	Ja
Nota Bodembeheer	Ja
Bodemkwaliteitskaart regie Rivierenland	Ja

Besluit om te anticiperen op de verzamelwet hersteloperatie toeslagen	nee
Mandaat- en aanwijzingsbesluit handhaven van de quarantaineplicht uit artikel 58nb lid 1 Wet publieke gezondheid	nee
Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Culemborg 2021	nee
Verordening beslistermijn schuldhulpverlening gemeente Culemborg 2021	nee
Beleidsregels Huishoudelijke ondersteuning (HO)	nee
Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en commissies gemeente Culemborg 2021	nee
Beleidsregels Wet Bibop 2019	nee
Toetsingskader uitritten	Ja
Verordening Tegemoetkoming Sociaal Medische indicatie Kinderopvang gemeente Culemborg 2021	nee
Budgethoudersregeling Culemborg 2021	nee
Beleidsregels Wmo 2021 gemeente Culemborg	nee
Verordening rechtspositie raads- en commissieleden gemeente Culemborg 2020	nee
Nota reserves en voorzieningen 2020	nee
Standplaatsenbeleid 202 gemeente Culemborg	Ja
Mandaatbesluit Wmo/Jeugd regio Rivierenland	nee
Aanwijzingsbesluit Heffings- en invorderingsambtenaar 2020	nee
Beleidsregels Jeugdhulp gemeente Culemborg 2020	nee
nota parkeernormen 2020 - 2025	ja
Beleidsregels 2012 parkeerverordening	ja
Verordening maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp Culemborg 2020	nee
Algemene subsidieverordening gemeente Culemborg 2014	nee
Beleidsregel artikel 13b Opiumwet	nee
Verordening rekenkamercommissie gemeente Culemborg 2019	nee
Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Culemborg 2019	nee
Verordening werkgeverscommissie gemeente Culemborg 2019	nee
Verordening Stimuleringslening energieneutrale en gasloze woningen gemeente Culemborg	nee
Verordening op de bezwarencommissie 2019	nee
Verordening Auditcommissie Culemborg 2018	nee
Burgemeestersbesluit categorieën van bezwaarschriften waarbij ambtelijk kan worden gehoord en geadviseerd	nee
Collegebesluit categorieën van bezwaarschriften waarbij ambtelijk kan worden gehoord en geadviseerd	
Marktverordening gemeente Culemborg 2011	?
Verordening duurzaamheidslening gemeente Culemborg	nee
Verordening clientenparticipatie Werkzaak Rivierenland 2016	nee
Besluit informatiebeheer gemeente Culemborg 2017	nee
Archiefverordening van de gemeente Culemborg 2017	nee
Verordening individuele inkomenstoeslag Culemborg 2017	nee
Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren gemeente Culemborg 2016 (AVO)	ja
Verordening tegenprestatie Participatiewet gemeente Culemborg 2016	nee
Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Culemborg 2015	gedeeltelijk
Verordening Cliëntenraad Culemborg 2015	nee
Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive	nee
Verordening Winkeltijden Culemborg 2014	nee
Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Culemborg 2012	nee
Verordening op de heffing en de invordering van een BIZ-bijdrage en op de subsidie voor de BI-zone Bedrijventerrein Pavijen 2012	nee
Handhavingsverordening WWB, IOAW/Z 2012	nee

Marktreglement gemeente Culemborg 2011	?
Verordening rechtspositie wethouders Culemborg 2011	nee
Subsidieverordening Monumenten Culemborg 2011	nee
Reglement Monumentencommissie Culemborg 2011	nee
Reglement van orde voor de vergaderingen van het college van B&W	nee
Mandaatregeling gemeente Culemborg 2011	nee
Subsidieverordening gevelverbetering Culemborg 2010 - 2011	nee
Brandbeveiligingsverordening Culemborg 2010	nee
Bouwverordening	Ja
Verordening inrichting antidiscriminatievoorziening gemeente Culemborg	nee
Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade	nee
Regeling gemeentelijke onderscheidingen 2008	nee
Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Culemborg	nee
Commissie naamgeving openbare ruimte Culemborg	nee
Wegsleepverordening gemeente Culemborg 2006	?
Beleidsregels terugvordering Wet werk en bijstand 2004	nee
Privacyverordening 2004	nee
Exploitatieverordening gemeente Culemborg 2003	nee
Reglement op de Milieuadviesraad 2003	nee
Verordening speelautomatenhallen	?

Bijlage 4 Onderwerpen waarvoor instructieregels gelden en die in 2026 opgepakt moeten worden

Uit Besluit kwaliteit leefomgeving

1. Waarborgen van de veiligheid **(Externe Veiligheid**)

Bij de voorbereiding en vaststelling van het omgevingsplan nemen we het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, ramp of crisis mee in de belangenafweging. Bij het toedelen van functies aan locaties moet rekening worden gehouden met de mogelijke gevolgen van risicovolle activiteiten. De Omgevingswet introduceert de termen aandachts- en voorschriftengebieden. De gemeentelijke beleidsvisie externe veiligheid (EV) zal als basis dienen voor de regels EV in het omgevingsplan.

2. Beschermen van de gezondheid en het milieu

a. **Geluid**

De belangrijkste wijzigingen voor geluid zijn:

- gemeenten moeten regels voor geluid opnemen in het omgevingsplan;
- moet de beoordeling van geluid door activiteiten, lokale (spoor)wegen en op geluidgevoelige gebouwen aan 2 eisen voldoen: houd rekening met geluid en voorzie in aanvaardbaar geluid;
- wordt het beoordelingskader voor geluid door wegen met een geluidproductieplafond vereenvoudigd;
- komt het hogere waardenbeleid te vervallen. Het hogere waardenbeleid kan in het omgevingsplan worden omgezet naar de nieuwe normen van de Omgevingswet en ter bepaling of een geluidbelasting hoger dan de standaardwaarde acceptabel kan worden geacht.

b. Bodemkwaliteit

Het aspect bodem speelt vooral op lokaal niveau een belangrijke rol, maar is nu vooral op Rijksniveau geregeld. Met de Omgevingswet wordt dit meer gedecentraliseerd en krijgen gemeenten de ruimte om af te wijken en maatwerk toe te passen. Gemeenten moeten het volgende in het omgevingsplan verankeren:

- aanvullen of afwijken van rijks- of provinciale regels via maatwerkregels;
- Regels voor het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond;
- Bodemfunctieklassenkaart;
- Nazorg en instandhouding van bodemmaatregelen na bodemsanering

c. **Luchtkwaliteit**

Culemborg is in het Bkl niet aangewezen als aandachtsgebied voor luchtkwaliteit. Wel moet bij nieuwe ontwikkelingen altijd getoetst worden aan de Rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Dit wijzigt niet ten opzichte van de huidige wetgeving. In principe hoeven er voor luchtkwaliteit geen regels in het omgevingsplan opgenomen te worden. Wel kunnen gemeenten in het omgevingsplan maatwerkregels stellen voor milieubelastende activiteiten uit het Bal. Ook voor andere activiteiten met luchtemissies (denk aan houtstook) kan een gemeente ervoor kiezen regels te stellen in het omgevingsplan. De gemeente kan de regels uit de bruidsschat over lucht handhaven, aanpassen en/of verwijderen.

d. **Trillingen**

In het Bkl staan instructiesregels voor trillingen. De instructieregels gelden voor:

- het toelaten van een nieuwe en het aanpassen van een op locatie toegelaten activiteit, waaronder het aanpassen van een bestaand beschermingsniveau;
- het toelaten van en nieuwe en het aanpassen van een op locatie toegelaten trillinggevoelige gebouwen;
- of een combinatie van beide situaties.

e. **Geur**

Gemeenten moeten in het omgevingsplan een waarde (geurnorm) opnemen voor de toelaatbare geur op een gebouw. In het Bkl zijn standaardwaarden opgenomen die een gemeente zonder nadere motivering kan overnemen in het omgevingsplan. Gemeenten kunnen ook een afwijkende waarde opnemen die hoger of lager is dan de standaardwaarde mits deze niet hoger is dan de grenswaarde uit het Bkl. Naast het stellen van regels voor toelaatbare geur op een (geurgevoelig gebouw) zijn gemeenten verplicht een 'bebouwingscontour geur' aan te wijzen in het omgevingsplan.

3. **Natuur**

Het Bkl bevat een tweetal instructieregels, namelijk het aanwijzen van een **bebouwingscontour jacht** en een **bebouwingscontour houtkap**. In het omgevingsplan moet een gebied worden aangewezen waar jacht met een geweer is uitgesloten. Ook voor houtkap moet in het omgevingsplan een bebouwingscontour worden opgenomen. Binnen dit gebied gelden de regels van het Besluit activiteiten (Bal) over houtopstanden en houtkap niet.

4. **Cultureel erfgoed** (incl. archeologische monumenten)

In het Bkl is de wettelijke grondslag voor behoud van cultureel erfgoed (bovengronds en ondergronds) en Werelderfgoed opgenomen. De instructieregel luidt dat er rekening moet worden gehouden met de belangen van cultureel erfgoed én dat er regels gesteld worden in het omgevingsplan ter bescherming van dit cultureel erfgoed. Voor Rijksmonumenten gelden er afzonderlijke instructieregels.
Nieuw aan de Omgevingswet is de instructieregel voor cultureel erfgoed ter bescherming van de omgeving van monumenten. Hierbij is het de bedoeling dat in het omgevingsplan regels worden gesteld om aantasting van de omgeving van monumenten te voorkomen.
Opgemerkt wordt dat cultureel erfgoed een veel omvattend onderwerp is, zo kan bijv. ook kunst in de openbare ruimte hier onderdeel van uitmaken

5. **Ladder voor duurzame ontwikkeling**

Om zorgvuldig ruimtegebruik te bevorderen en leegstand van vastgoed te voorkomen heeft het Rijk in 2012 de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Dit instrument wordt onder de Omgevingswet gecontinueerd en is als instructieregel in het Bkl opgenomen. Het doel van de Ladder blijft hetzelfde en inhoudelijk zijn er geen grote wijzigingen. Wat wel verandert is de grotere keuzevrijheid voor het moment van doorlopen van de Ladder in het proces. Het is zelfs mogelijk om de Ladder-onderbouwing gefaseerd of in zijn geheel later uit te voeren, tot het moment van de vergunningaanvraag.

6 **Weging van waterbelangen (voorheen watertoets)**

De watertoets is het rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Met ingang van de Omgevingswet vervangt het begrip 'weging van het waterbelang' de term watertoets. De weging van het waterbelang geldt bij het vaststellen van het omgevingsplan. Dit volgt uit artikel 5.37 van het Bkl. De gemeente moet de opvattingen van de waterbeheerder betrekken bij het omgevingsplan. Er gelden geen regels voor hoe de gemeente de waterbeheerder hierbij betrekt. De gemeente is vrij om hier zelf invulling aan te geven.

Uit provinciale omgevingsverordening

1. Bodem- en grondwaterbescherming
2. Natuur, ecologie en landschap
3. Bedrijventerreinen (zorgvuldig ruimtegebruik)
4. Landelijk gebied (o.a. veehouderijen, mestbewerking, wonen, (niet)-agrarische activiteiten

Bijlage 5

Inventarisatie van vastgestelde en in voorbereiding zijnde beleidsnota's en beleidsdocumenten voor de fysieke leefomgeving waarvan onderzocht moet worden of deze in de huidige vorm indien nodig/wenselijk "vertaald" kunnen worden in juridische regels in het omgevingsplan. Het gaat om zowel nieuwe onderwerpen, als onderwerpen die nu ook al een plek (kunnen) hebben in bestemmingsplannen én onderwerpen waarvoor instructieregels van Rijk en/of provincie gelden. Een deel van deze beleidsdocumenten zal betrokken worden bij de initiatieven/gebiedsontwikkelingen in spoor 1, bij gebiedsgerichte wijzigingen in spoor 2 en bij thematische wijzigingen (nieuwe onderwerpen en beleid) in spoor 3.

Rode tekst = beleidsstuk in de maak

Naam beleidsdocument
Nota bodembeheer
Bouwverordening
Inkoop en aanbestedingsbeleid 2024-2027
Maatschappelijk verantwoord inkopen
Transformatiekader kantorenstrook Wethouder Schoutenweg - Belle van Zuylenlaan
Licht in de openbare ruimte (uitvoeringsplan openbare verlichting)
Een veilige toekomst in Culemborg
Participatieverordening
Participatievisie
Nieuwe indeling CBS buurten
Lokaal sportakkoord
Gezondsheidsmonitor Volwassenen 2020
Notitie wijkgericht werken
Uitvoeringsplan doorontwikkeling sociaal domein
Perspectief speelruimte
Natuur en Milieu educatie infographic (beleidsplan)
Handreiking Participatie voor initiatiefnemers
Beleidskader Culemborg toepassen kruimelregeling
Structuurvisie
Omgevingsvisie Culemborg 2040
Uitvoeringskader Zelfbeheer openbare ruimte
Programma energietransitie
Regionale energiestrategie 1.0 Fruitdelta Rivierenland
Reglement op de Milieuadviesraad 2003
Visie op zon-PV
Transitievisie Warmte 2.0 Culemborg
Transitievisie Warmte Culemborg
Uitvoeringsagenda Duurzaamheid 2.0
Windvisie
Stadsatlas Culemborg
Horecavisie
Startnotitie toekomstbestendig Pavijen
Detailhandelsvisie Culemborg
Visie Pavijen

Regionaal Economisch Ambitiedocument 2022-2025
Evenementenvisie
Regionaal Programma Werklocaties 2019-2024
Woonvisie
Woonwelzijnzorgvisie
Parapluplan Wonen
Vastgoedbeleid
Beleidskader hergebruik vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing (VAB) in het buitengebied
Beleid erfafscheidingen en erfbebouwingen
Nota ruimtelijke kwaliteit
Beeldkwaliteitsplan binnenstad
Beeldkwaliteitsvisie
Gezondheid en leefomgeving - Welstandsnota
Mobiliteitsagenda en het bijbehorend Uitvoeringsplan mobiliteit 2023-2026 Regio Rivierenland
Beleidsregels uitritten
Laadvisie en toetsingskader laadinfrastructuur
Nota Parkeernormen 2020
Visie parkeren en mobiliteit
Startnotitie Circulaire economie
Meervoudig duurzaam Wonen en voorzieningen - Grondbeleid
Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie
Lokale Adaptatie Strategie of uitvoeringsprogramma
Regionale Adaptatie Strategie (Rivierengebied Klimaatbestendig Samen aan de slag!)
Parapluplan Nieuwe Hollandse Waterlinie
Regieplan binnenstad openbare ruimte versterkte stad Culemborg
Kadernota Toerisme
Binnenstadsvisie
Informatienotitie Schone lucht akkoord
Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Culemborg houdende regels omtrent energiebesparende en/of duurzame energieopwekkende maatregelen Verordening Stimuleringslening energieneutrale en gasloze woningen gemeente Culemborg
Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Culemborg houdende regels omtrent milieu Verordening duurzaamheidslening gemeente Culemborg
Archeologiebeleid
Archeologische waarden- en verwachtingenkaart 2017
Cultuurhistorische waardenkaart
De kerkenvisie
Paraplubestemmingsplan Archeologie
Reglement Monumentencommissie Culemborg
Rijk verleden, sterke toekomst
Subsidieverordening monumenten Culemborg

Regionale woonagenda Rivierenland 2020-2030
Prijscategorieën woningbouw (= prijsgrenzen Culemborg?)
Accomodatiebeleid
Samen werken aan een stevige lokale basis
Groenbeleidsplan
Groene uitvoeringsagenda
Biodiversiteitsplan
Nadere regels zonnepanelen bestemmingsplan buitengebied
Ambitienotitie Nieuwe Hollandse Waterlinie
Cultuurvisie: Cultuur voor iedereen
Visie Kunst en Cultuur Culemborg
Gemeente beleidsmonitor
Gemeentelijk Verkeer- en vervoersplan (GVVP)
Stadsvisie
Beleidsplan Toezicht- en Handhaving 2024-2027
Externe veiligheid
Kadernota Integrale veiligheid 2019-2022
Lokaal preventieakkoord
Paraplubestemmingsplan parkeernormen
Beleidsregels
Beleidsregels toepassing afwijkingsbevoegdheid
Milieubeleidsplan 2010
Rioleringsprogramma
Watertakenplan
Beleidsnota wmo & jeugd
Beleidsnota Kansrijk Opgroeien 0-12
Beleidsnota Kansrijk Opgroeien 12+
Gezond & Actief Culemborg
Lokaal sportakkoord
Beleidsnota rondkomen