



Culemborg

Startnotitie

Omgevingsplan Culemborg

Datum: februari 2025

Bestuurlijk opdrachtgever: Wethouder Wichgers

Ambtelijk opdrachtgever: T. Versloot-Martens

Auteur: Jan de Rooij

Inleiding

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet is de wet die gaat over de ruimtelijke inrichting van het hele grondgebied van de gemeente. Voor het plaatsen van een dakkapel, het bouwen van een woning, het uitbreiden van een bedrijf, het aanleggen van een weg, het aanwijzen van een natuurgebied, voor al dit type besluiten vormt de Omgevingswet het wettelijke kader (zowel qua vergunningenstelsel als qua toezicht en handhaving). Alle ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente spelen zich daardoor af binnen de kaders van de Omgevingswet.

Met de Omgevingswet is in het omgevingsrecht een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd. De belangrijkste nieuwe zogenoemde kerninstrumenten zijn de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het omgevingsprogramma.

De omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Dit plan richt zich op de hele fysieke leefomgeving en houdt rekening met alle ontwikkelingen op het grondgebied van de gemeente. In mei 2024 heeft de gemeenteraad de omgevingsvisie voor Culemborg vastgesteld. Daarmee hebben we voor de langere termijn (>2040) de doelen van de gemeente beschreven. Kernwoorden uit de Culemborgse omgevingsvisie zijn: meervoudig duurzaam, verbindend en innovatief.

Het omgevingsplan

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 heeft de gemeente van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan gekregen. Het tijdelijke omgevingsplan omvat alle publiekrechtelijke regels die in Culemborg in het ruimtelijke domein gelden. In het omgevingsplan zijn onder meer de in het verleden vastgestelde bestemmingsplannen opgenomen en alle regels die van rijkswege gelden. In de Omgevingswet is bepaald dat de gemeente uiterlijk in 2031 het van rechtswege vastgestelde tijdelijke omgevingsplan moet omzetten in één nieuw volwaardig omgevingsplan dat geldt voor het hele grondgebied van de gemeente.

omgevingsprogramma's

Het derde belangrijke kerninstrument uit de Omgevingswet betreft het omgevingsprogramma. Waar de omgevingsvisie de lange termijn doelen voor de gemeente beschrijft, zijn omgevingsprogramma's het instrument om ofwel themagericht of gebiedsgericht de uitvoering van het werken aan doelen te beschrijven. Binnen de gemeente hebben we de afgelopen jaren op bescheiden schaal ervaring op gedaan met projectmatig en programmatisch werken. In de omgevingsvisie is aangekondigd dat om de doelen te bereiken voor een aantal thema's en gebieden omgevingsprogramma's zullen worden opgesteld.

Deze startnotitie beschrijft het proces waarlangs we het nieuwe volwaardige omgevingsplan voor Culemborg gaan opstellen, wat daar voor nodig is en waarom en hoe we dat (gaan) doen. De startnotitie wordt na vaststelling door het college aangeboden aan de gemeenteraad met het verzoek om het college de opdracht te geven de uitvoering ter hand te nemen.

Inhoud

Inleiding.....	2
1. Aanleiding en voortraject	4
2. Maatschappelijk effect	5
3. Proces en resultaten.....	6
4. Communicatie en participatie	7
5. Risico's	9
6. Financiën en personeel	10

1. Aanleiding en voortraject

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet is de wet die gaat over de ruimtelijke inrichting van het hele grondgebied van de gemeente. Alle ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente spelen zich af binnen de kaders van de Omgevingswet.

Met de Omgevingswet is in het omgevingsrecht een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd. De belangrijkste nieuwe zogenoemde kerninstrumenten zijn de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het omgevingsprogramma.

In mei 2024 heeft de gemeenteraad, na een uitgebreid voorbereidingstraject, de omgevingsvisie Culemborg 2040 vastgesteld. In de omgevingsvisie zijn de doelen die de gemeente zich stelt verwoord. De omgevingsvisie richt zich met name op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen ook bijdragen leveren aan doelen die actueel zijn binnen het 'sociale domein'. Het stimuleren van beweging, het stellen van eisen aan toegankelijkheid (inclusie), gelegenheid bieden voor ontmoeting (tegengaan eenzaamheid) zijn daar voorbeelden van.

Met het inwerkingtreden van de Omgevingswet heeft iedere gemeente in Nederland van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan gekregen bestaande uit de eerder vastgestelde 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 voorgesteld het opstellen van het omgevingsplan gefaseerd aan te pakken. In het plan van aanpak Omgevingsplan Culemborg (bijlage bij deze startnotitie) wordt dit beschreven. Het 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.

2. Maatschappelijk effect

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 scheidt 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.

3. Proces en resultaten

In het plan van aanpak wordt beschreven dat het nieuwe volwaardige omgevingsplan dat uiterlijk 1 januari 2032 moet zijn vastgesteld gaat ontstaan door opeenvolgende deelwijzigingen. Soms themagericht, soms gebiedsgericht, soms verwerking van de bruidsschat of lokaal beleid en of verordeningen. Iedere wijziging op zich kan worden gezien als een project waarvoor projectfasen kunnen worden doorlopen. Alle wijzigingen bij elkaar kunnen beter worden omschreven als een proces (met inderdaad een begin (deze startnotitie een middendeel (alle opeenvolgende wijzigingen) en een einde (het éne volwaardige omgevingsplan)). In het plan van aanpak is dit uitgebreid beschreven.

Bij iedere afzonderlijke 'verhuizing' van regels zal actief aan de voorkant van het wijzigingsproces de gemeenteraad worden betrokken. Daarmee wordt de raad in positie gebracht om per wijzigingsproces accenten te leggen. Wordt de 'verhuizing' beleidsneutraal ingezet, zijn er onderwerpen die om extra bescherming vragen (en dus om extra regels), of bestaan er kansen op deregulering en of flexibilisering? Het is nu we aan het begin staan van dit proces niet goed in te schatten of de geschetste mogelijkheden in de praktijk ook echt realiseerbaar zijn. Zeker in de eerste wijzigingsprocessen moet hier ervaring mee worden opgedaan.

4. Communicatie en 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. Risico's

Risico	beheersmaatregelen
Onvoldoende kennis en capaciteit om het omgevingsplan op te stellen.	Dit is een reëel risico. Op dit moment is in de organisatie onvoldoende kennis en capaciteit aanwezig om dit proces volwaardig uit te voeren. Het betekent dat we moeten investeren in kennis en in formatie (zie paragraaf 6).

6. Financiën en personeel

Urenraming (inschatting)	
Functie	Aantal uren voor het hele project
planjurist	1 fte (2025 – 2030)
administratief ondersteuner (DSO)	1 fte (2025 - 2030)
div sectorale beleidsmedewerkers	50 uur (per wijziging)
communicatie	10 uur (per wijziging)

Het opstellen van het ene omgevingsplan is een uitgebreid en langdurig proces. In het plan van aanpak is dat beschreven. Dit vraagt om extra kennis en capaciteit ten opzichte van de bestaande formatie. Extra capaciteit in uren omdat we 'de winkel open houden' (de normale RO-processen blijven uitvoeren) en extra kennis omdat het omgevingsplan een nieuwe 'figuur' is dat om specifieke (juridische) kennis vraagt. In de komende periode moeten we werkende weg verkennen wat er allemaal nodig is om dit proces op een juiste wijze aan te pakken en invulling te geven en ook hoeveel tijd dit gaat kosten. Daarom wordt voorgesteld 'klein' te beginnen en op basis van voortschrijdend inzicht te komen tot een definitieve keuze van de formatieve consequenties van dit proces. Het restantbudget 'invoering Omgevingswet' bevat nu nog € 200.000,- en kan als via de besluitvorming over de jaarrekening 2024 wordt besloten om dit budget 'mee te nemen' naar 2025 in eerste instantie worden aangewend om extra formatie (inhuur) te bekostigen.