

Voorstel aan de gemeenteraad

Vaststelling Crisis- en herstelwet bestemmingsplan Algemene regels Utrecht en Voorbereidingsbesluit detailhandel en bezorging 2023

Beleidsveld	Ruimtelijke ordening
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte/Opgave Omgevingswet
Opsteller	Eefje Remijn
Kenmerk	10326712
Vergaderdatum Raad	volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Akkoord te gaan met het vaststellingsrapport, de beantwoording van de zienswijzen (hoofdstuk 3 en 4) en de ambtshalve wijzigingen (hoofdstuk 2) in het bestemmingsplan 'Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht' te verwerken, waarmee onder andere flitsbezorgbedrijven alleen met een vergunning zich kunnen vestigen binnen een detailhandelsbestemming.
2. Het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht' dat is vastgelegd in het digitale bestand NL.IMRO.0344.BPCHWALGREGUTRECHT-VA01.gml met ondergrond NL.IMRO.0344.BPCHWALGREGUTRECHT-VA01.dgn vast te stellen, waarmee een vervolgstap wordt gezet in het uniformeren van ruimtelijke regels en door een nieuwe manier van (samen)werken in de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
3. De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 vast te stellen, waarmee de Algemene plaatselijke verordening gelijklopende regels kent als het Chw bestemmingsplan Algemene regels en voor het gehele grondgebied dezelfde regels gelden voor het kappen van bomen of andere houtopstanden.
4. Het Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018 aan te passen conform motie 2019/185, waarmee het beleid in overeenstemming wordt gebracht met de vereenvoudigde regels in het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht over gevelbankjes met een totale maximale breedte van 4 meter.
5. Het gewijzigde 'Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018' op te nemen in de 'Omgevingsvisie Utrecht' ter vervanging van het huidige 'Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018' als onderdeel van het thematisch beleid van de 'Omgevingsvisie Utrecht' en de internetpagina <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/>.
6. Geen exploitatieplan vast te stellen.
7. Te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, zoals bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening ('Voorbereidingsbesluit'), voor de gronden die zijn aangegeven op de kaart met de IMRO-identificatienaam NL.IMRO.0344.VBDETAILHANBEZOR23-VB01;
8. Te bepalen dat het verboden is het feitelijke gebruik van de onder beslipunt 7 aangewezen gronden en bouwwerken met een bestemming die detailhandel, dienstverlening of bedrijven toestaat te wijzigen in een gebruik dat distributie of bezorging als hoofd- of nevenactiviteit heeft;

9. Te bepalen dat burgemeester en wethouders bij omgevingsvergunning van het onder beslispoint 8 genoemde verbod kunnen afwijken, als er geen onevenredig nadelige effecten ontstaan voor de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen en er geen verslechtering van het woon- en leefklimaat ontstaat;

10. Te bepalen dat het besluit, zoals vervat in de beslispointen 7, 8 en 9, in werking treedt daags na bekendmaking van het raadsbesluit.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Met dit Chw bestemmingsplan (Chw staat voor 'Crisis- en herstelwet) Algemene regels Utrecht (hierna: Chw bestemmingsplan) wordt uitvoering gegeven aan de Transitiestrategie van het omgevingsplan (raadsbesluit 25 maart 2021). In dit bestemmingsplan wordt een vervolgstap gezet in het uniformeren van de ruimtelijke regels. Er is een aantal algemene regels, zoals bouw- en gebruiksregels, begripsbepalingen en regels voor flitsbezorgbedrijven, die voor bijna de gehele gemeente Utrecht gaan gelden. De regels over flitsbezorging maken duidelijk dat een flitsbezorgbedrijf zich niet zonder omgevingsvergunning kan vestigen in een gebouw met een detailhandelsbestemming. Deze regels volgen uit het voorbereidingsbesluit van 17 februari 2022, waarin de raad heeft verklaard een bestemmingsplan voor te bereiden voor een nieuwe bedrijfsactiviteit, de zogenaamde flitsbezorging. Verder zijn ook uniforme regels over het kappen van bomen en regels over het beschermen van archeologische waarden opgenomen. Zo doen we ervaring op met het omzetten van regels uit een gemeentelijke verordening, respectievelijk de Algemene plaatselijke verordening (APV) en de Verordening op de archeologische monumentenzorg. Verordenende regels over de fysieke leefomgeving moeten namelijk in 2030 zijn overgezet naar het omgevingsplan. Kortom, dit Chw bestemmingsplan draagt bij aan het gereed maken van de Utrechtse regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan.

Het voorbereidingsbesluit van 17 februari 2022 vervalt van rechtswege na een jaar. Het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht is dan nog niet in werking getreden, zodat er nog een risico is dat flitsbezorgers zich in een winkelpand vestigen op een locatie die daarvoor niet geschikt is. De regels uit het bestemmingsplan over flitsbezorging gelden nog niet in gebieden waar een beheersverordening geldt. Daarom is het wenselijk om opnieuw een voorbereidingsbesluit te nemen.

Context

Aanleiding

In aanloop naar de Omgevingswet verkent de gemeente de mogelijkheden van deze wet en doet de voorbereidingen hiervoor. Het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht draagt eraan bij dat het werken met het omgevingsplan makkelijker wordt. De ervaringen die we hebben opgedaan met de eerder vastgestelde Chw bestemmingsplannen Veldhuizen, De Meern, Voordorp-Voorveldsepolder, Beurskwartier en Merwede zijn meegenomen. Zo zijn de regels in de geest van de Omgevingswet vormgegeven: minder regels, duidelijkere regels en de 'activiteiten' staan centraal (i.p.v. bestemmingen). Dit bestemmingsplan is een zogenoemd "parapluplan" dat betekent dat het over de alle nu geldende bestemmingsplannen komt te liggen.

Juridische context

Aangezien de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, kan formeel juridisch gezien nog geen omgevingsplan vastgesteld worden. De raad kan dit Chw bestemmingsplan vaststellen op grond van artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening juncto artikel 7c van het Besluit Crisis en herstelwet.

De regels uit de Verordening op de archeologische monumentenzorg maken, met inwerkingtreding van de Omgevingswet, van rechtswege onderdeel uit van het omgevingsplan (art. 4.6 Invoeringswet). Deze regels blijven voorlopig van kracht in de gebieden waar nog een beheersverordening geldt. De verordening wordt ingetrokken zodra alle beheersverordeningen zijn omgezet in 2023.

De regels over het kappen van een boom of andere hebben voorrang boven de APV. De beheersverordeningengebieden waar de APV-regels nog wel van kracht zijn, blijven van kracht, maar beperkt. Bovendien worden deze ook omgezet naar een Chw bestemmingsplan. Dat betekent dat bij vaststelling van het laatste Chw bestemmingsplan voor een beheersverordeningengebied een deel van de regels in afdeling 4.3 van de APV kan komen te vervallen. De periode waarin er twee vergunningstelsels voor het kappen van een boom naast elkaar bestaan, beslaat waarschijnlijk enkele maanden. Voor lopende aanvragen voor een kapvergunning is overgangsrecht opgenomen; de APV is hierop nog van toepassing.

Artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening geeft de gemeente de mogelijkheid om te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, het voorbereidingsbesluit. Daarbij kan de gemeente veranderingen van gebruik verbieden, om te zorgen dat er geen ongewenste ontwikkelingen komen die indruisen tegen het nieuwe bestemmingsplan.

Naast het tegengaan van ongewenste gebruiksveranderingen, houdt het voorbereidingsbesluit ook ongewenste nieuwbouw tegen. Artikel 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bepaalt onder meer dat vergunningaanvragen voor het bouwen aangehouden moeten worden, als er een voorbereidingsbesluit geldt.

Op 17 februari 2022 heeft de gemeenteraad het “voorbereidingsbesluit detailhandel en bezorging” genomen, om te voorkomen dat de zogenoemde flitsbezorgers zich konden vestigen op plaatsen die daarvoor niet geschikt zijn, bijvoorbeeld vanwege omliggende woningen of winkels of vanwege de verkeerssituatie. Het voorbereidingsbesluit van 17 februari 2022 vervalt van rechtswege na een jaar en kan niet verlengd worden. Om de bescherming van het voorbereidingsbesluit zoveel mogelijk te continueren, is onder de beslispunten 7 tot en met 10 een nieuw voorbereidingsbesluit opgenomen dat kort na de vervaldatum, 22 februari 2023, in werking zal treden. Vergunningaanvragen die de gemeente ontvangt op het moment dat er geen voorbereidingsbesluit geldt, kunnen niet worden aangehouden en worden getoetst aan de geldende planologische regeling.

Na vaststelling van het Chw bestemmingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen het voorbereidingsbesluit staat geen beroep open.

Beoogd effect

Met het Chw bestemmingsplan Algemene regels gaat een regeling gelden die gericht is op het beheren van de fysieke leefomgeving in een groot deel van Utrecht. De regeling draagt bij aan het gereedmaken van de Utrechtse regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Het plan zorgt verder voor de uniformering van de regels van de huidige bestemmingsplannen.

Het voorbereidingsbesluit zorgt ervoor dat ontwikkelingen die in strijd zijn met de regels over detailhandel en bezorging in het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht tegengehouden kunnen worden zolang dat bestemmingsplan niet in werking is getreden. Het voorbereidingsbesluit geeft de gemeente ook tijd om bestemmingsplannen die in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht op te stellen, ter vervanging van de beheersverordeningen.

Afstemming andere bestemmingsplannen

Een aantal bestemmingsplannen is of wordt binnenkort ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Het betreft de bestemmingsplannen: Koningsweg, High five, Ivoordreef, Lomanlaan en Jaffastraat. In deze bestemmingsplannen zijn niet de algemene regels uit het Chw bestemmingsplan opgenomen. Het is daarom van belang dat dit Chw bestemmingsplan wordt vastgesteld (al dan niet in dezelfde raadsvergadering) na deze bestemmingsplannen. Zo is geborgd dat de algemene regels uit het Chw bestemmingsplan ook in deze plangebieden gelden en de regels uniform zijn in de hele gemeente. In de bestemmingsplannen die na dit bestemmingsplan ter besluitvorming worden voorgelegd, staan wel de nieuwe algemene regels.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Chw bestemmingsplan algemene regels over bouwen en gebruik, [vastgesteld op 30 november 2017](#)

Plan van aanpak Invoering Omgevingswet ([raadsbesluit 5 december 2019](#), [agendapunt 11](#))

[Raadsbrief](#) 13 december 2019

Raadsbrief van [4 februari 2020](#) Technische informatie Chw bestemmingsplan Veldhuizen (oa over de dakopbouwenregeling)

Chw bestemmingsplan Veldhuizen, De Meern, [vastgesteld op 12 maart 2020](#)

Chw bestemmingsplan Voordorp-Voorveldsepolder, [vastgesteld op 4 februari 2021](#)

Transitiestrategie Omgevingsplan, [raadsbesluit 25 maart 2021](#)

Chw bestemmingsplan Beurskwartier 1, [vastgesteld op 25 november 2021](#)

Evaluatie Utrechts bomenbeleid, vastgesteld door college op [16 november 2021](#)

Raadsbrief van [22 november 2021](#) over de Evaluatie bomenbeleid

Vorbereidingsbesluit detailhandel en bezorging, [17 februari 2022](#)

Raadsbrief van [28 februari 2022](#) over de voortgang invoering Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Raadsbrief van [9 februari 2022](#) over cijfers en toelichting werkwijze beoordeling dakopbouwen en dakkapellen

Raadsbrief [20 april 2022](#) second opinion dakopbouwen en dakkapellen

Raadsinformatiebijeenkomst [24 mei 2022](#) update flitsbezorging

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Akkoord te gaan met het vaststellingsrapport, de beantwoording van de zienswijzen (hoofdstuk 3 en 4) en de ambtshalve wijzigingen (hoofdstuk 2) in het bestemmingsplan 'Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht' te verwerken, waarmee onder andere flitsbezorgbedrijven alleen met een vergunning zich kunnen vestigen binnen een detailhandelsbestemming..
Argumenten	
1.1	<u>De ambtshalve wijzigingen in het Chw bestemmingsplan betreffen noodzakelijke verbeteringen om onjuistheden en onduidelijkheden te herstellen.</u> In de periode na de terinzagelegging zijn de toelichting, de bijlagen bij de toelichting en de juridische regeling nog eens goed onderzocht. Gebleken is dat de toelichting, de bijlagen bij de toelichting en de juridische regeling nog enkele onjuistheden en onduidelijkheden bevatten. Tevens is gelet op de uitvoerbaarheid van de regels ook een aantal wijzigingen doorgevoerd. In het vaststellingsrapport zijn in de paragrafen 2.3.1 t/m 2.3.3 de ambtshalve wijzigingen opgenomen.
1.2	<u>In het vaststellingsrapport is per zienswijze gemotiveerd welk gevolg de gemeente geeft aan de zienswijze.</u> Er zijn acht zienswijzen ingediend. De zienswijzen gaan onder meer over de volgende onderwerpen: - flitsbezorging; - woningvorming- en omzetting; - bescherming van archeologische verwachtingswaarden. De zienswijzen, die betrekking hebben op de regels en toelichting ter bescherming van de archeologische verwachtingswaarden hebben geleid tot een verduidelijking in de toelichting. Deze verduidelijking is in hoofdstuk 3 van het vaststellingsrapport opgenomen. De andere zienswijzen hebben niet geleid tot wijzigingen. In hoofdstuk 3 staan de samenvattingen van de zienswijzen en de reactie van de gemeente op de onderwerpen die in de zienswijze naar voren zijn gebracht.
1.3	<u>De regels over flitsbezorging komen overeen met de bedoeling van het voorbereidingsbesluit van 17 februari 2022; vestiging binnen een detailhandelsbestemming is alleen mogelijk met een omgevingsvergunning en wordt per locatie afgewogen.</u> Het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht was al in voorbereiding ten tijde dat ook het voorbereidingsbesluit detailhandel en bezorging in voorbereiding was. Er is gekozen om de bedoeling van het voorbereidingsbesluit gelijk op te nemen in de regels van dit bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan regelt dat flitsbezorgbedrijven zich niet zonder omgevingsvergunning kunnen vestigen in een gebouw met een detailhandelsbestemming. De Utrechtse lijn is dat flitsbezorgers distributiebedrijven zijn en geen detailhandel. De Rechtbank Midden Nederland en de Rechtbank Amsterdam hebben dit standpunt in recente uitspraken bevestigd. In bepaalde gevallen kan via een omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan toestemming worden verleend aan een flitsbezorger om zich te vestigen op een specifieke locatie. Daarbij is de voorwaarde dat het flitsbezorgbedrijf ruimtelijk inpasbaar is en er dus geen overmatige overlast voor de omgeving ontstaat. Het is aan de flitsbezorgersbedrijven te motiveren waarom zij op een bepaalde plek in de stad ruimtelijk inpasbaar zijn. In de raadscommissie van 1 september jl. heeft de wethouder economie aan de raad toegezegd in 2023 beleid op te stellen over criteria waaraan flitsbezorglocaties dienen te voldoen.

Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>De dakopbouwenregeling die nu al in de buurten Veldhuizen, Voordorp en De Balije geldt, is overgenomen en verduidelijkt, maar voor de overige buurten is alleen een dakopbouw mogelijk met een omgevingsvergunning met afwijking.</u> <u>Dit komt doordat voor deze buurten nog beleid moet worden opgesteld. De bebouwing per wijk, buurt of zelfs per straat verschilt hierdoor. Daarom is maatwerk gewenst voor een dakopbouwenregeling. Het is de bedoeling dat het systeem van de dakopbouwenregeling gemeentebreed wordt uitgerold. Dat houdt in dat op een locatie:</u> 1. een dakopbouw zonder meer is toegestaan (ja); 2. een dakopbouw is toegestaan met een vergunning onder voorwaarden (ja, mits); 3. een dakopbouw niet is toegestaan (nee). De dakopbouwenregeling in dit Chw bestemmingsplan is in samenwerking met VTH en stedenbouw tot stand gekomen.
Beslispunt	
2.	Het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht' dat is vastgelegd in het digitale bestand NL.IMRO.0344.BPCHWALGREGUTRECHT-VA01.gml met ondergrond NL.IMRO.0344.BPCHWALGREGUTRECHT-VA01.dgn vast te stellen, waarmee een vervolgstap wordt gezet in het uniformeren van ruimtelijke regels en door een nieuwe manier van (samen)werken in de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
Argumenten	
2.1	<u>Het Chw bestemmingsplan is weer een stap richting de invoering van de Omgevingswet door gebruik van nieuwe termen, de opzet die past in het toekomstige omgevingsplan en door het verminderen van regels.</u> Het Chw bestemmingsplan bereidt ons voor op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en sluit aan bij de termen van de Omgevingswet. De Omgevingswet stelt het regelen van "activiteiten" (in de Wet ruimtelijke ordening: "gebruik") centraal, in plaats van het aanwijzen van functies (bestemmingen). Dat leidt tot een andere opzet en tot een andere formulering van regels. Deze opzet past in de systematiek die de wet beoogt. De vernieuwing van de regels in de nieuwe opzet heeft geleid tot een reductie van het aantal regels, zonder dat het beschermingsniveau is aangetast.
2.2	<u>Het Chw bestemmingsplan zorgt in de gemeente voor gelijke rechten en meer duidelijkheid voor initiatiefnemers.</u> De uniformering van de regels betreft vooral de activiteiten bouwen en het planologische gebruik, omdat de traditionele bestemmingsplannen daarover al algemene regels stellen. Bovenop die algemene regels, bevat dit plan ook regels die steeds herhaald worden in de regels over bestemmingen, zoals de regels over het beroep of bedrijf-aan-huis. Deze regels worden met dit Chw bestemmingsplan verplaatst naar de algemene regels. Daarbij is goed gekeken of er geen maatwerk voor een individuele burger ongemerkt verloren gaat. Bovendien is in het Chw bestemmingsplan een vangnetbepaling opgenomen, die ervoor zorgt dat een bijzondere bestemmingsregel voorrang heeft op een algemene regel.
2.3	<u>In de regels over het kappen van bomen is de bomenevaluatie meegenomen.</u> De verbeteringen die uit de bomenevaluatie komen, vertalen we naar regels in het Chw bestemmingsplan. Deze regels volgen uit de Omgevingsvisie Utrecht en sluiten aan bij de bedoeling van het beleid voor de bescherming van bomen en andere houtopstanden. In de raadsbrief van 22 november 2021 over de Evaluatie bomenbeleid is dit ook aan de raad toegezegd. De verbeteringen betreffen onder andere:

	1. de aantasting van de waarde van de hoofdbomenstructuur kan een weigeringsgrond zijn voor de aanvraag kapvergunning; 2. gereedmeldingsplicht van de herplantplicht; 3. een jaarvergunning voor het kappen van bosplantsoenen, tijdelijke natuur en botanische tuinen en geen herplantplicht. Het doorvertalen van de verbeteringen die volgen uit de bomenevaluatie in dit Chw bestemmingsplan is de meeste efficiënte en snelste manier om aan de raadswens tegemoet te komen. Voor de activiteit kappen is ook een toepasbare regel gemaakt. Dat betekent dat via het digitaal loket (Omgevingsloket) met het beantwoorden van een aantal vragen snel duidelijk is of een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Hiermee komen we tegemoet aan wensen uit de raad en worden zowel op visie- als regelniveau verbeteringen aangebracht die helpen in de uitvoering en bij vergunningverlening.
2.4	<u>In dit Chw bestemmingsplan worden de regels uit de Verordening op de archeologische monumentenzorg opgenomen.</u> Redenen om de regels over archeologie onder te brengen in het Chw bestemmingsplan zijn: - de vergunningverlening wordt hiermee eenvoudiger, omdat een vergunning een gewone Wabo- omgevingsvergunning wordt; - een beter inhoudelijke samenhang tussen de archeologiebescherming en de vergunning en - een betere vindbaarheid van de regels over de archeologie. Voor het aanwijzen van de gebieden waar een kans op archeologische resten is, is een actuele archeologische waardenkaart gebruikt.
Kanttekeningen/Risico's	
2.1	<u>Het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht dekt nog niet de hele gemeente.</u> Op termijn moeten de regels van dit plan voor de hele gemeente gelden. Dat is op dit moment nog niet mogelijk. Dit plan is een “paraplubestemmingsplan” dat over andere bestemmingsplannen heen valt en de regels van die andere bestemmingsplannen aanvult of overschrijft. Een paraplubestemmingsplan kan niet over een gebied worden gelegd waar een beheersverordening geldt. Op grond van de wet – inmiddels bevestigd door vaste jurisprudentie – kunnen op één plek niet gelijktijdig een beheersverordening en een bestemmingsplan gelden. Als onderdeel van de transitiestrategie omgevingsplan wordt momenteel gewerkt aan de omzetting van de beheersverordeningen naar bestemmingsplannen. Die bestemmingsplannen zullen voorzien worden van dezelfde regels als die van het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht.
2.2	<u>De nieuwe archeologische waardenkaart geldt nog niet in beheersverordeningengebieden.</u> In een beheersverordeningengebied gelden voorlopig nog de huidige regels uit Verordening op de archeologische monumentenzorg en dus niet de nieuwe archeologische waardenkaart. Het risico dat in deze gebieden een archeologisch monument wordt aangetast is echter zeer klein. Er zijn namelijk geen grote ontwikkelingen mogelijk. Voor de beheersverordeningengebieden worden ook Chw bestemmingsplannen gemaakt met de nieuwe planregels en waardenkaart ter bescherming van de archeologische waarden opgenomen.
2.3	<u>Er heeft geen participatie plaats gevonden.</u> Op grond van artikel 3 van de Participatie- en inspraakverordening wordt de Utrechtse participatieleidraad niet toegepast ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen (zie lid a) of indien de besluitvorming naar het oordeel van het bestuursorgaan dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht (zie lid f).

	De regels in het Chw bestemmingsplan zijn beleidsneutraal, uitgezonderd de regels in artikel 13 over flitsbezorging. Na het voorbereidingsbesluit op 17 februari 2022, is het van belang dat zo spoedig mogelijk dit voorbereidingsbesluit wordt gevolgd door een planologische regeling. Bovendien verduidelijken de regels de vestiging van nieuwe flitsbezorgers. En past dit binnen uitvoering van het detailhandelsbeleid.
2.4	<u>In het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht zijn geen regels opgenomen over natuurvriendelijk bouwen, hoewel dit is verzocht in motie 2020/77.</u> Met motie 2020/77 is het college opgeroepen te onderzoeken op welke manier natuurinclusief en diervriendelijk bouwen op een effectieve manier aan de algemene regels kon worden toegevoegd en in het Chw bestemmingsplan hiervoor een voorstel te doen. De regels in het Chw bestemmingsplan mogen niet in strijd zijn met het Bouwbesluit. Hogere regelgeving (het Bouwbesluit) gaat namelijk voor lagere regelgeving (het bestemmingsplan). Dat betekent concreet dat er geen bouwtechnische voorschriften voor gebouwen in het Chw bestemmingsplan mogen worden opgenomen. Dit vloeit voort uit artikel 121 Gemeentewet. Het begrip 'bouwtechnisch voorschrift' wordt door de wetgever ruim uitgelegd. Dit betekent dat ook regels in een bestemmingsplan over natuurinclusief en diervriendelijk bouwen niet zijn toegestaan. Onder de Omgevingswet zijn er meer mogelijkheden. De Minister van BZK heeft echter in oktober 2021 aangekondigd de mogelijkheden te onderzoeken om natuurinclusief bouwen op te nemen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (35 742 kamerstuk). In de kamerbrief van 12 april 2022 deelt de Minister vervolgens mede dat hij met decentrale overheden aan een handreiking werkt, die in kaart brengt welke mogelijkheden er onder de Omgevingswet zijn om klimaatadaptief en natuurinclusief te bouwen, in te richten en beheren juridisch te borgen en of er eventuele aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarmee wordt het ook duidelijk of er mogelijkheden komen om hierover regels op te nemen in het omgevingsplan. We wachten deze handreiking af en zullen bij de omzetting van de regels naar het definitieve omgevingsplan nagaan of er regels op gemeentelijk niveau nodig en mogelijk zijn.
Beslispunt	
3.	De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 vast te stellen, waarmee de Algemene plaatselijke verordening gelijklopende regels kent als het Chw bestemmingsplan Algemene regels en voor het gehele grondgebied dezelfde regels gelden voor het kappen van bomen of andere houtopstanden.
Argumenten	
3.1	<u>Een aantal verbeteringen in de regels, die uit de bomenevaluatie volgen, zijn ook doorgevoerd in de APV, zodat voor de hele gemeente eenduidige uniforme regels voor het kappen van bomen gelden.</u> De regels uit afdeling 4.3 (artikelen 4:7-4:9, 4:11) over het bewaren van houtopstanden uit de APV zijn omgezet naar de planregels van het Chw bestemmingsplan. De bomenevaluatie is hier ook in meegenomen. Voor de uniformiteit worden de regels in de APV, die nog gelden in de beheersverordeningengebieden, overeenkomstig dit Chw bestemmingsplan aangepast, zodat overal dezelfde regels voor het kappen van bomen gelden.
3.2	<u>Regels die niet in een omgevingsplan mogen staan op grond van de Omgevingswet blijven achter in de APV.</u> In artikel 4:10 wordt de afstand van de grenslijn geregeld. In artikel 5:42 van het Burgerlijk Wetboek staat dat dit alleen bij verordening kan worden geregeld. Deze regel kan dus niet overgezet worden naar het Chw bestemmingsplan, omdat het bestemmingsplan geen verordening is.

	In artikel 4:12 zijn regels opgenomen over de bestrijding van boomziekten. Aangezien deze regels zijn gericht op de openbare veiligheid en niet onder reikwijdte van de Omgevingswet vallen, moeten deze regels in de APV blijven staan en gelden naast het Chw plan. In de Omgevingswet staat namelijk dat regels over openbare orde en veiligheid niet onder de reikwijdte van deze wet vallen. In artikel 4:6 staan begripsbepalingen die gebruikt worden in artikel 4:10 en 4:12 van de APV
Beslispunt	
4.	Het Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018 aan te passen conform motie 2019/185, waarmee het beleid in overeenstemming wordt gebracht met de vereenvoudigde regels in het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht over gevelbankjes
Argumenten	
4.1	<u>Dit Chw bestemmingsplan leidt tot een verduidelijking en een betere handhaafbaarheid van de regels over gevelbankjes.</u> De gemeenteraad heeft op 11 juli 2019 de motie 2019/185 aangenomen. De raad draagt het college op een voorstel te doen om het Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018 aan te passen. De wijziging van het Ontwikkelingskader Horeca 2018 (gevelbankjes) geeft uitvoering aan deze motie en wordt juridisch geborgd in het Chw bestemmingsplan. Dit past in de bedoeling van de Omgevingswet, namelijk dat beleid en regels met elkaar in samenhang zijn en waar nodig juridisch worden geborgd in het Chw bestemmingsplan, straks het omgevingsplan. Het aantal gevelbankjes speelt op grond van de regels geen rol meer bij de toets aan de voorwaarde dat de totale breedte van de gevelbankjes maximaal 4 meter is. Voor een goede juridische borging en omdat de regeling aansluit bij de regels over ondersteunende horeca, is de motie ook in artikel 15, lid 15.3, van het Chw bestemmingsplan verwerkt. De tekstuele aanpassing in het Ontwikkelingskader Horeca 2019 is louter technisch van aard / beleidsneutraal.
Beslispunt	
5.	Het gewijzigde 'Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018' op te nemen in de 'Omgevingsvisie Utrecht' ter vervanging van het huidige 'Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018' als onderdeel van het thematisch beleid van de 'Omgevingsvisie Utrecht' en de internetpagina https://omgevingsvisie.utrecht.nl/
Argumenten	
5.1	<u>De omgevingsvisie blijft hierdoor actueel.</u> De 'Omgevingsvisie Utrecht' bevat het overkoepelende integrale beleid over de fysieke leefomgeving en het stedelijk beleid over diverse beleidsvelden van gemeente Utrecht.
Beslispunt	
6.	Geen exploitatieplan vast te stellen.
Argumenten	
6.1	Op grond van de Wet ruimtelijke ordening moet een besluit worden genomen om geen exploitatieplan vast te stellen. In de Wro is bepaald dat een exploitatieplan moet worden opgesteld, indien het Chw bestemmingsplan een bouwplan mogelijk maakt. In het voorliggende plan is daar geen sprake van.
Beslispunt	

<u>7.</u>	<u>Te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, zoals bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening ('Vorbereidingsbesluit'), voor de gronden die zijn aangegeven op de kaart met de IMRO-identificatienaam NL.IMRO.0344.VBDETAILHANBEZOR23-VB01.</u>
<u>Argumenten</u>	
<u>7.1</u>	<u>Continuering van de bescherming die het voorbereidingsbesluit detailhandel en bezorging van 17 februari 2022 biedt is nodig, omdat de verbetering van de regels van bestemmingsplannen en beheersverordeningen nog niet gereed of niet in werking zijn.</u>
	<u>Het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht waarin regels zijn opgenomen die de vestiging van flitsbezorgers in een pand met de functie (bestemming) detailhandel verbieden, is nog niet in werking getreden op het moment dat het voorbereidingsbesluit van 17 februari 2022 vervalt. In de periode tussen de inwerkingtreding en het vervallen van het voorbereidingsbesluit op 17 februari 2023 bestaat het een risico dat in een winkelpand een bezorgdienst wordt gevestigd. Het voorbereidingsbesluit van 17 februari 2022 bevat ook de gebieden waarvoor een beheersverordening geldt in plaats van een bestemmingsplan. Het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht gaat niet gelden voor beheersverordeningen. Daarvoor moeten de beheersverordeningen eerst omgezet worden naar bestemmingsplannen. Voor alle gebieden waar een beheersverordening geldt is een bestemmingsplan met een regeling voor detailhandel en bezorging in voorbereiding. De vervanging van de beheersverordeningen is een grote opgave, want die betreft de wijken en buurten Lombok-oost, Smakkelaarsveld e.o., Zuilen, Pijlsweerd, Tuinwijk, Tuindorp oost e.o., Vogelenbuurt, Wittevrouwen, Griftpark, Tuindorp, Dichterswijk, Kanaleneiland, Transwijk, De Meern-noord en Máximapark. De bestemmingsplannen voor deze wijken en buurten worden in het eerste kwartaal van 2023 als ontwerp ter inzage gelegd. Vanwege de datum van inwerkingtreding van het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht, waarschijnlijk in het tweede kwartaal van 2023, en om in de beheersverordeningengebieden ongewenste vestigingen van flitsbezorgbedrijven te voorkomen, is het dus wenselijk om opnieuw een voorbereidingsbesluit te nemen.</u>
<u>7.2</u>	<u>In een gebied waar een voorbereidingsbesluit geldt kan een verandering van gebruiksactiviteiten gewaerd worden.</u>
	<u>De voorbereiding van een bestemmingsplan dat de uitvoering van het detailhandelsbeleid beter verankert en een betere bescherming biedt van de leefbaarheid in woongebieden kost enige tijd. Gedurende de tijd die daarvoor nodig is zorgt dit voorbereidingsbesluit ervoor dat de gemeente ongewenste ontwikkelingen kan tegenhouden en andere ontwikkelingen kan vergunnen.</u>
<u>Beslispunt</u>	
<u>8.</u>	<u>Te bepalen dat het verboden is het feitelijke gebruik van de onder beslispunt 1 aangewezen gronden en bouwwerken met een bestemming die detailhandel, dienstverlening of bedrijven toestaat te wijzigen in een gebruik dat distributie of bezorging als hoofd- of nevenactiviteit heeft.</u>
<u>Argumenten</u>	
<u>8.1</u>	<u>Met het gebruiksverbod kunnen ongewenste gebruiksveranderingen tegengehouden worden.</u>
	<u>De aanhoudingsplicht van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht biedt geen bescherming voor gebruiksveranderingen die zonder bouwvergunning kunnen plaatsvinden. Het gebruiken van een leegstaande winkel als bedrijfsruimte is vaak mogelijk zonder verbouw van het pand. Met dit verbod op grond van het vierde lid van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening om het gebruik te wijzigen is het vestigen van een bezorgingsbedrijf in een winkel niet toegestaan.</u>

8.2	<u>Het verbod om het gebruik te veranderen is toegespitst op de problematiek die de reden is voor het voorbereidingsbesluit.</u>
	<u>Omdat dit voorbereidingsbesluit alleen bedoeld is om het vestigen van bezorgdiensten, waaronder flitsbezorgdiensten, te weren op locaties die zich niet lenen voor dergelijke distributiebedrijven, is het verbod beperkt tot de functies of bestemmingen waarbinnen een vestiging niet zonder meer tegengehouden kan worden. En vervolgens is ook het verbod op het wijzigen van het gebruik nog toegespitst op bezorging en distributie. Daarmee raakt het verbod een heel beperkt aantal gebruikswijzigingen.</u>
8.3	<u>Dit verbod is een noodzakelijke aanvulling op de wettelijke voorbereidingsbescherming van een ontwerpbestemmingsplan.</u>
	<u>Zodra een ontwerpbestemmingsplan ter inzage ligt, kunnen omgevingsvergunningaanvragen op grond van de wet aangehouden worden. In dit geval is die bescherming onvoldoende, omdat voor functieveranderingen die binnen de geldende bestemmingsregeling toegestaan zijn geen omgevingsvergunning vereist is.</u>
Beslispunt	
9.	<u>Te bepalen dat burgemeester en wethouders bij omgevingsvergunning van het onder beslispunt 2 genoemde verbod kunnen afwijken, als er geen onevenredig nadelige effecten ontstaan voor de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen en er geen verslechtering van het woon- en leefklimaat ontstaat.</u>
Argumenten	
9.1	<u>Met deze bepaling kunnen wenselijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld een bezorgdienst op een aanvaardbare locatie en die past bij het voor te bereiden bestemmingsplan, vergund worden.</u>
	<u>Met de vergunningsmogelijkheid op grond van het vierde lid van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening kan het verbod op gebruiksverandering doorbroken worden, als er geen reden is om een ontwikkeling tegen te houden.</u>
Beslispunt	
10.	<u>Te bepalen dat het besluit, zoals vervat in de beslispunten 7, 8 en 9, in werking treedt daags na bekendmaking van het raadsbesluit.</u>
Argumenten	
10.1	<u>Een spoedige inwerkingtreding verkleint de kans op ongewenste ontwikkelingen.</u>
	<u>Artikel 3.7, tweede lid van de Wet ruimtelijke ordening verplicht de gemeenteraad om de datum van inwerkingtreding vast te stellen. Met een snelle inwerkingtreding wordt passend gereageerd op het risico op ongewenste gebruikswijzigingen.</u>

Financiën

Met het Chw bestemmingsplan gaat een regeling gelden voor het hele grondgebied van de gemeente Utrecht, met de uitzonderingen zoals benoemd in beoogd effect. Het plan heeft verder geen financiële consequenties.

Vervolg

Na vaststelling ~~wordt worden~~ het vaststellingsbesluit en het voorbereidingsbesluit gepubliceerd in het digitale gemeentebblad via officiële bekendmakingen.nl en op het internet op de websites utrecht.nl/bestemmingsplan en ruimtelijkeplannen.nl. Het Chw bestemmingsplan wordt samen met het vaststellingsrapport en het besluit zes weken ter inzage gelegd. Belanghebbenden kunnen tegen het vaststellingsbesluit beroep instellen bij de Raad van State. De indieners van zienswijzen worden per

brief op de hoogte gesteld van het vaststellingsbesluit. In de brief en in de publicatie staat aangegeven hoe belanghebbenden tegen het vaststellingsbesluit beroep in kunnen stellen bij de Raad van State. De Verordening raadgevend referendum is van toepassing, omdat de APV wordt gewijzigd. Er dient een termijn van vijf weken in acht te worden genomen. Het Chw bestemmingsplan treedt pas in werking na afloop van de beroepstermijn op grond van artikel 3.8, lid 5 Wro. Deze beroepstermijn beslaat zes weken en gaat pas lopen na bekendmaking van het vaststellingsbesluit. De vijf weken termijn die in acht moet worden genomen heeft dus geen invloed op de inwerkingtreding van het Chw bestemmingsplan.

Participatie

Het ontwerp Chw bestemmingsplan heeft van 27 januari tot en met 10 maart 2022 ter inzage gelegen. In deze periode zijn 8 zienswijzen binnengekomen bij de raad. De zienswijzen zijn tijdig ingediend. In het vaststellingsrapport is een samenvatting van de zienswijzen opgenomen en de reactie van de gemeente op de zienswijzen.

Overeenkomstig de Transitiestrategie omgevingsplan is niet (extra) geparticipeerd over deze regels. We participeren alleen over regels als daar een aanleiding voor is. Dat is niet het geval bij deze regels. In de Participatieverordening is bepaald dat dan de Utrechtse participatieleidraad niet van toepassing is. Het betreft namelijk regels die beleidsneutraal van de huidige bestemmingsplannen en lokale verordeningen overgaan naar het Chw bestemmingsplan. Inhoudelijk wordt hier niets aan gewijzigd. Het gaat om een technische omzetting. De wijziging van het Ontwikkelingskader horeca 2018 betreft een ondergeschikte herziening van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen. Over de regels in artikel 13 over flitsbezorging is ook niet geparticipeerd. Nadat het voorbereidingsbesluit hierover op 17 februari 2022 is genomen, is het van belang dat dit voorbereidingsbesluit zo spoedig mogelijk wordt gevolgd door een planologische regeling. Bovendien verduidelijken de regels de vestiging van nieuwe flitsbezorgers en past dit binnen uitvoering van het detailhandelsbeleid.

[Bij voorbereidingsbesluiten vindt geen participatie plaats. Dit volgt uit de aard van een voorbereidingsbesluit. Een voorbereidingsbesluit is een beheersmatige en beschermende maatregel.](#)

Communicatie

Zie hierboven onder het kopje 'Vervolg' op welke wijze er wordt gecommuniceerd over het besluit.

Niet-Referendabel

De Verordening raadgevend referendum is niet van toepassing, omdat het een raadsvoorstel betreft over de vaststelling van een bestemmingsplan (artikel 3 lid 2 onder f Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- vaststellingsrapport
- digitaal bestemmingsplan via link naar RO publiceer
- Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, bomen of andere houtopstanden
- [Gewijzigd Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018](#)
- [werkingsgebied voorbereidingsbesluit - IMRO-identificatie NL.IMRO.0344.VBDETAILHANBEZOR23-VB01](#)
- [digitaal voorbereidingsbesluit via link naar RO publiceer](#)

Bijlagen informatief

- Chw bestemmingsplan in pdf (regels, toelichting en verbeelding)
- Was-woord tabel wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, bomen of andere houtopstanden
- zienswijzen
- Wijzigingen Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018