



Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Transitiestrategie omgevingsplan

Beleidsveld	Ruimtelijke ontwikkeling
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Portefeuillehouder	Klaas Verschuure
Opsteller	Esther van Baren
Kenmerk	8298105
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

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

1. De Transitiestrategie omgevingsplan vast te stellen als kader voor het omgevingsplan, waarmee tevens invulling wordt gegeven aan het begrip ‘*omgevingswet-proof*’ op de belangrijkste onderdelen:
 - a. Leidende principes, namelijk:
 - Regels maken ontwikkelingen mogelijk met behoud van de kwaliteiten en waarden van Utrecht.
 - Over de regels participeren we en staan we in contact met de stad.
 - Regels zijn voor iedereen begrijpelijk, duidelijk en digitaal vindbaar en raadpleegbaar.
 - Regels vinden hun motivering in geldend beleid, zoals de Omgevingsvisie Utrecht.
 - Regels zijn uitvoerbaar en handhaafbaar.
 - Regels zijn verdedigbaar en uitlegbaar bij de rechter.
 - b. Wijze van opnemen en afwegen van regels door:
 - bij het opbouwen van het omgevingsplan Utrecht naar eind 2029 toe aan te sluiten bij de indeling van de Omgevingsvisie Utrecht én
 - het Chw-bestemmingsplan Algemene regels Utrecht als uitgangspunt (casco) hiervoor te nemen.
 - c. Uitgangspunten voor participatie, die een uitwerking zijn van het Utrechtse participatiebeleid ‘Samen stad maken op de Utrechtse manier’, namelijk:
 - We participeren over regels als daar een aanleiding voor is (bijvoorbeeld wijzigen van beleid of nieuw beleid).
 - Als het Utrechts planproces (UPP) wordt gevolgd, dan vindt participatie daar plaats.
 - Als er geen inhoudelijke wijziging is van regels bij het opnemen in het definitieve omgevingsplan, vindt geen participatie plaats.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Utrecht krijgt op 1 januari 2022 één omgevingsplan, dan treedt namelijk de Omgevingswet in werking. Tot eind 2029 hebben we de tijd om er een 'definitief' omgevingsplan van te maken. De nu ter vaststelling voorliggende transitiestrategie voor het omgevingsplan geeft duiding en richting op de drie belangrijkste onderdelen, namelijk Leidende principes, Wijze van het opnemen en afwegen van regels en Uitgangspunten voor participatie. Deze onderdelen zijn als het ware de bouwstenen die nodig zijn om tot één omgevingsplan te komen.

Context

Aanleiding

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Dan krijgt Utrecht van de wetgever het omgevingsplan 'cadeau'. Dit betekent dat er een juridische en digitale strik zit om alle bestemmingsplannen en een groot aantal regels die we van het rijk krijgen (de zogeheten 'bruidsschat'). Dit wordt het omgevingsplan 'van rechtswege' genoemd of ook wel het 'tijdelijke deel' van het omgevingsplan. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten ook regels uit lokale verordeningen in het omgevingsplan worden opgenomen, bijvoorbeeld de archeologieverordening en regels uit de APV (openbare orde en veiligheid uitgezonderd).

Omdat het samenbrengen van al deze regels een omvangrijke 'operatie' is, krijgen we van de wetgever vanaf 1 januari 2022 tot eind december 2029 de tijd om er een definitief omgevingsplan van te maken. Deze tijd gebruiken we om de regels in het omgevingsplan 'omgevingswet-proof' te maken (zie hierover verder de volgende alinea in deze paragraaf). We zorgen er allereerst voor dat we voldoen aan de wet. Tegelijkertijd hebben we Utrechtse ambities en doelen bij de implementatie van deze wet. Dit staat in het Plan van aanpak Invoering Omgevingswet dat de raad op 5 december 2019 heeft vastgesteld. De transitiestrategie voor het omgevingsplan is een concretisering van dit plan van aanpak. Deze concretisering voor het omgevingsplan is nodig, omdat er op dit moment een kader voor het maken van een definitief omgevingsplan naar eind 2029 toe ontbreekt. In deze transitiestrategie staat wat er nodig is om een definitief omgevingsplan te kunnen maken. We krijgen vanwege het uitstel van de inwerkingtreding van de wet hier een jaar langer de tijd voor. De overgangstermijnen voor de omgevingsvisie en omgevingsplan zijn namelijk verschoven, resp. naar eind 2024 en eind 2029.

Wat maakt deze transitiestrategie voor het omgevingsplan anders dan hoe we het nu doen?

Ondanks dat we al langere tijd bezig zijn met de Ow, is er onvoldoende tot geen richting en duiding gegeven aan het 'omgevingswet-proof' maken van het omgevingsplan. Dit zorgt zowel in de ambtelijke organisatie als bij college en raad voor onduidelijkheid en draagt onvoldoende bij aan een verbetering van de dienstverlening. We kiezen dan ook voor een aanpak waarbij op de drie eerder genoemde onderdelen invulling wordt gegeven aan het begrip 'omgevingswet-proof'.

De aanpak betekent concreet:

- We zorgen er voor dat Utrechtse regels niet meer tegenstrijdig zijn aan elkaar, digitaal vindbaar en raadpleegbaar zijn én in begrijpelijke taal zijn opgeschreven. Dit is één van de elementen van de 'Leidende principes'. De transitiestrategie draagt dus in belangrijke mate bij aan het verbeteren van de dienstverlening.
- We zorgen voor een juridische borging van onze ambities en doelen die zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie Utrecht. De bestuurlijke prioriteiten zijn hierbij leidend voor het opnemen van regels in het omgevingsplan. Dit betekent dat we niet alleen per gebied of per thema de regels gaan omzetten naar het definitieve omgevingsplan. We kiezen bewust voor een gecombineerde aanpak. We werken niet (meer) sectoraal (alleen ruimtelijk gericht), maar zorgen voor een integrale afweging van de regels (ruimtelijk én milieu). We werken hierdoor efficiënt en zorgen ervoor dat de regels passen bij de geldende ambities en doelen.
- We gaan, meer dan nu gebeurt, participeren over regels. We hebben input vanuit de stad namelijk nodig bij het vormen van onze regels. Tegelijkertijd kiezen we het juiste momentum uit waarover er wordt geparticipeerd; uiteraard over de regels die er toedoen voor de stad. Wijzig er inhoudelijk niets, dan is participatie niet nodig.

Beoogd effect

Er is een kader voor de regels die in het omgevingsplan komen dat borgt dat deze regels aan de Omgevingswet voldoen én aan de gemeentelijke ambities en doelen.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- Omgevingsvisie 1.0 ([raadsbesluit 6 juli 2017, agendapunt 8](#));
- Aanvulling op de Omgevingsvisie Utrecht d.d. 6 juli 2017 met gebiedsbeleid ([raadsbesluit 5 december 2019, agendapunt 12](#));
- Bestemmingsplan Algemene regels voor bouwen en gebruik ([raadsbesluit 30 november 2017, agendapunt 5](#));
- Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier ([raadsbesluit 21 november 2019, agendapunt 14](#));
- Plan van aanpak Invoering Omgevingswet ([raadsbesluit 5 december 2019, agendapunt 11](#)); Technische bijeenkomst raad d.d. 8 oktober 2020;
- [Raadsbrief “technische informatie bestemmingsplan Veldhuizen” d.d. 4 februari 2020](#) (Commissie Stad en Ruimte d.d. 5 maart 2020, agendapunt 8.1, punt 5 in de brief over de vervolgstappen naar het omgevingsplan);
- Bestemmingsplan Veldhuizen, de Meern ([raadsbesluit 12 maart 2020, agendapunt 11](#)).

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	<p>De Transitiestrategie omgevingsplan vast te stellen als kader voor het omgevingsplan, waarmee tevens invulling wordt gegeven aan het begrip ‘omgevingswet-proof’ op de belangrijkste onderdelen:</p> <p>a. Leidende principes, namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none">• Regels maken ontwikkelingen mogelijk met behoud van de kwaliteiten en waarden van Utrecht.• Over de regels participeren we en staan we in contact met de stad.• Regels zijn voor iedereen begrijpelijk, duidelijk en digitaal vindbaar en raadpleegbaar.• Regels vinden hun motivering in geldend beleid, zoals de Omgevingsvisie Utrecht.• Regels zijn uitvoerbaar en handhaafbaar.• Regels zijn verdedigbaar en uitlegbaar bij de rechter. <p>b. Wijze van opnemen en afwegen van regels door:</p> <ul style="list-style-type: none">• bij het opbouwen van het omgevingsplan Utrecht naar eind 2029 toe aan te sluiten bij de indeling van de Omgevingsvisie Utrecht én• het Chw-bestemmingsplan Algemene regels Utrecht als uitgangspunt (casco) hiervoor te nemen. <p>c. Uitgangspunten voor participatie, die een uitwerking zijn van het Utrechtse participatiebeleid ‘Samen stad maken op de Utrechtse manier’, namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none">• We participeren over regels als daar een aanleiding voor is (bijvoorbeeld wijzigen van beleid of nieuw beleid).• Als het Utrechts planproces (UPP) wordt gevolgd, dan vindt participatie daar plaats.• Als er geen inhoudelijke wijziging is van regels bij het opnemen in het definitieve omgevingsplan, vindt geen participatie plaats.
Argumenten	
1.1	<p><u>De zes hoofd leidende principes voor het omgevingsplan zorgen voor een concretisering en duiding van het algemeen leidende principe, zoals vastgelegd in het Plan van aanpak Invoering Omgevingswet (raadsbesluit 5 december 2019).</u></p>

	<p>Het algemeen leidende principe dat geldt voor algehele invoering van de Omgevingswet in Utrecht luidt:</p> <p><i>“Het geldende beleid is leidend bij de invoering van de Omgevingswet (hierna: Ow) in Utrecht. Als we het beleid (omgevingsvisie) en/of regels (omgevingsplan) aanpassen of verduidelijken, dan maken we dat onderdeel van de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Dat doen we passend bij zowel onze Utrechtse ambities en doelen én de verbeterdoelen uit de Ow. Dit doen we samenhangend in de beleidscyclus. Zodat beleid en regelgeving een goede beleidsmatige en juridische basis zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving”.</i></p> <p>Nu we steeds dichterbij de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet komen, is gebleken dat er meer duiding en richting nodig is om het algemeen leidende principe toe te kunnen passen op het omgevingsplan. De kaders voor de Omgevingsvisie Utrecht zijn grotendeels herkenbaar en toepasbaar. De doorwerking en juridische borging van de ambities en doelen uit de Omgevingsvisie Utrecht gebeurt nog onvoldoende. Voor het omgevingsplan is het dan ook nodig om dit algemeen leidende principe concreet te maken.</p> <p>De zes hoofdprincipes voor het omgevingsplan zijn uitgewerkt in een onderverdeling ‘juridisch inhoudelijk’, ‘digitalisering’ en ‘anders werken’. Dat komt omdat de Omgevingswet op al deze drie onderdelen voor een grote verandering zorgt. Deze onderdelen zijn afhankelijk van elkaar en kunnen zonder elkaar niet functioneren.</p>
1.2	<p><u>Dit draagt bij aan een betere herkenbaarheid, doorwerking en juridische borging van ambities en doelen uit de Omgevingsvisie Utrecht én een eenduidige en transparante werkwijze in het opstellen en vastleggen van regels en de opbouw daarvan in het omgevingsplan Utrecht.</u></p>
	<p>De eerder genoemde leidende principes werken door in de wijze waarop regels in het omgevingsplan worden opgenomen en afgewogen. We bouwen het omgevingsplan naar eind 2029 op door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Bij het vertalen van Utrechtse ambities en doelen in regels voor in het omgevingsplan aan te sluiten bij de indeling van de Omgevingsvisie Utrecht (Koers-thematisch beleid-gebiedsbeleid), zoals eerder door de raad vastgesteld (Omgevingsvisie 1.0 d.d. 6 juli 2017 en de aanvulling d.d. 5 december 2019).</i> Dit betekent dat we zoveel als mogelijk gemeentebrede (of algemene) regels voor activiteiten hebben, die gelden voor het gehele grondgebied van de gemeente Utrecht. Dit past het meeste bij ‘de Koers’ uit de Omgevingsvisie Utrecht. Deze regels noemen we ‘Algemene regels Utrecht’. Daarnaast hebben we, net als de indeling van de Omgevingsvisie Utrecht, regels voor thema’s en voor gebieden. Het algemene kader is ‘de Koers’, per deelgebied of thema kunnen andere (afwijkende) keuzes nodig zijn, die vervolgens in de omgevingsvisie voor het deelgebied (of het thematische deel) zijn onderbouwd. Door deze gecombineerde aanpak sluiten we beter aan bij bestuurlijke prioriteiten en worden deze juridisch beter geborgd. Hierbij wordt steeds de vraag gesteld ‘wat willen we regelen en waarom’ (gemeentebreed of gebiedsgericht) en ‘hoe willen we het regelen’ (van niets regelen tot een absoluut verbod). Dit wordt in de volgende bullet toegelicht. Ook vindt een betere en duidelijke samenhang plaats tussen beleid (de omgevingsvisie) en de regels (het omgevingsplan). Dit past in de beleidscyclus uit de Ow. • <i>Het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht als uitgangspunt (casco) te nemen voor het Omgevingsplan Utrecht 2022 en de jaren daarna</i> Door te kiezen voor een casco voor het omgevingsplan geven we richting aan de indeling van het omgevingsplan. Een indeling die herkenbaar is en herleidbaar is naar de Omgevingsvisie Utrecht én de bestemmingsplannen die vooruitlopend hierop al gemaakt zijn (zie hierover meer in dit voorstel bij ‘Vervolg’). Met een indeling alleen zijn we er nog niet. Het omgevingsplan wordt met steeds meer regels over de fysieke leefomgeving gevuld. Soms zijn dit nieuwe regels, soms

	<p>regels die verbetering en aanpassing nodig hebben. Het is van belang om bij het opnemen en afwegen van regels in het omgevingsplan ons steeds een aantal belangrijke vragen te stellen:</p> <p>a. Wat willen we regelen (dit moet in beginsel uit de omgevingsvisie blijken of uit wet- en regelgeving) en waarom: zijn het regels die gemeentebreed (en algemeen) gelden, zijn ze gericht op een thema of gelden ze voor één of meer gebieden (en is er een uitzondering op de algemene regel nodig)?</p> <p>b. Hoe wordt het geregeld? Van niets regelen tot een verbod bepaalt de mate van overheidsregulering.</p> <p>De piramide op pagina 16 van kan hierbij helpen.</p>
1.3	<p><u>We doen hiermee recht aan wat de Omgevingswet op dit onderdeel van ons vraagt. Tegelijkertijd voldoen we aan ons geldende Utrechtse participatiebeleid.</u></p> <p>Participatie is onder de Omgevingswet een belangrijke pijler. De wet laat ons vrij in hoe we participatie vormgeven. Aangezien de raad al participatiebeleid heeft vastgesteld, is het logisch en efficiënt om hier voor het omgevingsplan bij aan te sluiten en hier een aantal uitgangspunten voor op te stellen. Dit participatiebeleid wordt ook genoemd Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier, zoals door de raad vastgesteld op 21 november 2019. Op pagina 25 van dat document wordt ingegaan op de Omgevingswet.</p> <p>Voor het omgevingsplan zorgen we ervoor dat we participeren over de regels die er voor de inwoners, bedrijven en instellingen van onze stad écht toe doen. Daarmee gaat de participatie over regels in het omgevingsplan onder de Omgevingswet een stap verder dan de participatie die bij bestemmingsplannen plaatsvindt. Bij lokale verordeningen vindt overigens op dit moment geen participatie plaats.</p> <p>Het maken van het omgevingsplan Utrecht is een complexe en omvangrijke 'operatie' waarmee we tot en met 2029 aan de slag zullen zijn. Het is ondoenlijk om over iedere regel die in het omgevingsplan wordt opgenomen te participeren. Tegelijkertijd is het omgevingsplan hét instrument waarmee de inwoner, de initiatiefnemer, een bedrijf of een instelling het meest te maken krijgt. Men heeft het meest baat bij óf last van de regels en kan bij het omgevingsplan echt ervaren dat we van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' gaan. Het is dan ook van belang om inwoners, initiatiefnemers, ontwikkelaars, corporaties e.a. te betrekken bij het maken van het omgevingsplan. We hebben hun input nodig om de komende jaren stap voor stap tot een begrijpelijk en gebruiksvriendelijk omgevingsplan te komen dat niet alleen aansluit bij de door de raad vastgestelde kaders, maar ook bij wat in de stad leeft en gewenst is.</p> <p>Naast participatie blijft de verplichte voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht op het omgevingsplan bestaan (afdeling 3.4 Awb). Dat betekent dat een wijziging van het omgevingsplan zes weken ter inzage ligt en iedereen zijn of haar zienswijze kan geven op die wijziging.</p>

Financiën

Inzet van extra ambtelijke capaciteit en uren voor de jaren 2021/2023 voor het opstellen van het nieuwe omgevingsplan, is geborgd via de extra middelen die met de begroting 2021 voor de "Invoering Omgevingswet" beschikbaar zijn gesteld. Daarnaast betreffen het reguliere werkzaamheden die anders ook hadden plaatsgevonden, maar nu worden uitgevoerd conform het nieuwe op te stellen instrument. De reguliere werkzaamheden worden gedekt binnen de beschikbare budgetten voor de ambtelijke capaciteit. Gedurende 2021-2023 zal verder in kaart worden gebracht welke werkzaamheden resterend zijn voor de implementatie van de Omgevingswet en hoe die georganiseerd, geborgd en bekostigd worden.

Vervolg

De Transitiestrategie omgevingsplan is het kader voor het opbouwen en vullen van het omgevingsplan en geeft hiermee duiding aan het begrip 'omgevingswet-proof'. In het najaar 2021 wordt een voorloper

van het omgevingsplan met gemeentebrede regels, het Chw-bestemmingsplan Algemene regels Utrecht, aan de raad voorgelegd. Dit is het eerste moment dat de raad kan toetsen of het kader met de drie belangrijkste onderdelen daadwerkelijk bedraagt aan het stapsgewijs toewerken naar het echte omgevingsplan.

Het Chw-bestemmingsplan Algemene regels Utrecht wordt een verbeterde versie van het bestemmingsplan Algemene regels voor bouwen en gebruik (raadsbesluit 30 november 2017). Ook wordt in dit plan een aantal regels uit lokale verordeningen opgenomen, zoals de regels voor het kappen van bomen en de herplantplicht en regels over archeologie. Het plan bouwt deels voort op de bestemmingsplannen Veldhuizen, de Meern (raadsbesluit 12 maart 2020) en Voordorp-Voorveldsepolder (ter vaststelling aan de raad aangeboden). De regels in deze bestemmingsplannen zijn in de geest van de Omgevingswet vormgegeven: minder regels, duidelijkere regels en de 'activiteiten' staan centraal. Met het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht gaan we hiermee verder. Dit plan is dan ook een belangrijke stap in het 'omgevingswet-proof' maken van het omgevingsplan. De transitiestrategie voor het omgevingsplan wordt hierbij als kader gebruikt, waarbij we ons in de periode tot de inwerkingtreding van de wet richten op de basis op orde brengen.

In 2022 zal een volgend moment zijn dat een omgevingsplan met gemeentebrede regels wordt voorgelegd. In dit plan worden onder andere voormalige rijksregels (de 'bruidsschat') opgenomen, gewijzigd of geschrapt. Daarnaast kunnen we dan écht werken met de nieuwe digitale standaarden voor het omgevingsplan. Het maken van het omgevingsplan is een omvangrijke 'operatie' is, het kader is dan ook organisch bedoeld. Het vormt zich naar eind 2029 toe met regels die de raad van belang vindt, in welke vorm én op welke wijze de participatie over de regels plaatsvindt.

Participatie

Participatie is bij de Transitiestrategie omgevingsplan niet van toepassing.

Communicatie

De Transitiestrategie omgevingsplan wordt in een beknopte bijlage aan de raad voorgelegd. Dit doen we omdat de Omgevingswet ons vraagt om op een andere manier te werken. De beslispunten staan dan ook overzichtelijk en in begrijpelijke taal op één pagina bij elkaar. Zo is in één oogopslag te zien en te lezen wat de belangrijkste onderdelen van deze Transitiestrategie zijn. Over de Transitiestrategie omgevingsplan vindt interne communicatie plaats.

De Transitiestrategie zelf heeft geen directe doorwerking naar inwoners, bedrijven en instellingen. Over het uiteindelijke omgevingsplan vindt in 2021 en de jaren daarna in- en externe communicatie plaats: waar kan ik straks als inwoner, bedrijf, instelling of initiatiefnemer de regels van het omgevingsplan inzien? Wat betekenen deze regels en waar kan ik met vragen over een idee of initiatief terecht?

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Transitiestrategie omgevingsplan

Bijlagen informatief

-