Adviesaanvraag college aan dagelijks bestuur

Invullen door directie:

Onderwerp adviesaanvraag:	voorontwerpwijziging Omgevingsplan Amsterdam (Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling)
Portefeuille:	Ruimtelijke ordening
Directie:	Ruimte en Duurzaamheid
Datum behandeling staf WH	24 oktober 2022 in Bestuurlijk thema team fysieke leefomgeving
Datum adviesaanvraag:	8 december 2022
Deadline ontvangst advies:	8 maart 2023
Advies mailen naar:	C.Gronert@amsterdam.nl
Meegestuurde stukken:	1. Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling, Regels, versie 14 september 2022 2. Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling, Toelichting (algemeen deel), versie 14 september 2022 3. Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling, Toelichting (artikelsgewijs deel), versie 14 september 2022 4. Bestuurlijke samenvatting besluitvorming en participatie basisregeling 5. Raadsinformatiebrief Omgevingsplan Amsterdam, basisregeling
Heeft er consultatie vooraf plaatsgevonden?	In de voorbereiding zijn ca. 8 R&D juristen, 20 collega's van VTH, juristen van de Omgevingsdienst, diverse collega's van beleidsdirecties en een wetgevingsjurist van BZK betroken geweest bij het opstellen, meedenken, redigeren, tegenlezen en dwarskijken. Tegelijk met de adviesaanvraag aan de stadsdelen en het stadsgebied wordt een participatietraject opgestart, alsmede het bestuurlijk overleg met provincie en waterschappen en overige gebruikelijke overlegpartners. Alle opgehaalde inbreng wordt afgewogen en verwerkt in de ontwerpversie van de eerste wijziging omgevingsplan Amsterdam, die volgens planning daags na inwerkingtreding van de Omgevingswet ter visie gelegd zal worden.

Invullen door stadsdeel:

Stadsdeel:	Noord
Procesbegeleider:	...
Datum weekstart/staf:	30 januari 2023
Datum stadsdeelcommissie:	22 februari 2023
Datum dagelijks bestuur:	7 maart 2023
Registratienr. (optioneel):	...

Over gevraagde adviezen: Conform de Verordening stadsdelen en stadsgebied Amsterdam 2022:

- (art. 12, lid 1) betrekt college en BM het DB bij voorbereiding van stedelijke kaders als deze kaders betrekking hebben op taken en bevoegdheden van DB of DB een rol krijgt in uitvoering van die kaders, of
- (art. 12, lid 2) als college of BM voornemens is over stedelijke kaders besluit te nemen of voornemens is ander besluit te nemen waarbij belangen van een of meer stadsdelen zijn betrokken, in ieder geval bij vaststellen van bestemmingsplannen, wint college of BM bij DB advies in.

DB legt deze adviezen voor aan SDC (art. 19).

Bij besluitvorming maakt DB inzichtelijk wat advies van SDC is en hoe eventuele voorstellen of moties als bedoeld in art. 30, lid 3, zijn verwerkt. DB neemt advies van SDC over indien is vastgesteld met meerderheid van stemmen en past binnen stedelijke en budgettaire kaders. DB kan uitsluitend schriftelijk met zeer zwaarwegende redenen afwijken van advies of voorstel van SDC. (art. 19, lid 5) Als standpunten van stadsdeelcommissieleden bij uitbrengen van advies uiteenlopen, worden in advies standaard alle verschillende standpunten binnen commissie kenbaar gemaakt. (art. 30, lid 5)

Adviesvraag college

Formuleer hier de vraag aan het dagelijks bestuur

Aanleiding: Omgevingswet, omgevingsplan en Basisregeling

Per 1 juli 2023 zal naar verwachting de Omgevingswet in werking treden. Gemeenten krijgen onder meer de opdracht om één integraal omgevingsplan vast te stellen. Het omgevingsplan wordt op gemeentelijk niveau het nieuwe ordenende juridisch instrument als het gaat om de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan wordt een zeer uitgebreide regeling, met regels over zeer uiteenlopende onderwerpen en van zeer uiteenlopende aard.

Als de Omgevingswet in werking treedt, vervalt een groot aantal wetten. Om te zorgen dat er geen rechtsvacuüm ontstaat is voorzien in overgangsrecht. Op basis daarvan worden alle ruimtelijke plannen (zoals bestemmingsplannen) onderdeel van het omgevingsplan. Ook allerlei regels uit landelijke wetten die komen te vervallen, worden opgenomen in het omgevingsplan (de 'bruidsschat'). Er ontstaat dus van rechtswege (automatisch) een omgevingsplan als de Omgevingswet in werking treedt. Dit 'omgevingsplan van rechtswege' wordt ook wel het 'tijdelijk omgevingsplan' genoemd, omdat het nog niet voldoet aan de eisen die aan het omgevingsplan worden gesteld. Deze regels moeten worden vervangen door regels die wel voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

Een eerste grote stap in de Amsterdamse werkwijze om tot één integraal omgevingsplan te komen, is het vaststellen van wat de basisregeling wordt genoemd. Deze basisregeling wordt uiteindelijk via een raadsbesluit tot wijziging van het omgevingsplan onderdeel van wat tot dan toe het omgevingsplan van rechtswege is.

Voor een groot deel van de regels geldt dat die na vaststelling overal gaan gelden. Maar voor met name de regels waarmee bestemmingsplannen moeten worden vervangen, de ruimtelijke regels, geldt dat die veelal pas ergens gaan gelden nadat het geldende bestemmingsplan is vervangen. Tot dan blijven de ruimtelijke regels van de bestemmingsplannen (als onderdeel van het omgevingsplan van rechtswege) gewoon gelden.

Het vaststellen van de basisregeling gebeurt door het nemen van een besluit waarmee het omgevingsplan van rechtswege wordt gewijzigd. Op het wijzigen van het omgevingsplan is min of meer dezelfde procedure van toepassing als op het vaststellen van een bestemmingsplan. Voordat dit wijzigingsbesluit kan worden vastgesteld, zal dit eerst als ontwerpwijziging van het omgevingsplan ter inzage worden gelegd met de mogelijkheid zienswijzen naar voren te brengen. Voorafgaand daaraan wordt bij wijze van participatie de mogelijkheid geboden op de voorgestelde basisregeling te reageren. De versie van de basisregeling waarover participatie plaatsvindt moet worden beschouwd als een voorontwerpwijziging van het Omgevingsplan Amsterdam.

In de bijgevoegde Raadsinformatiebrief "Omgevingsplan Amsterdam, basisregeling" wordt nader ingegaan op de situatie zoals die ontstaat op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, en op de wijze waarop van daaruit wordt toegewerkt naar een integraal omgevingsplan.

Consequenties stadsdelen

Voor de stadsdelen is het omgevingsplan een belangrijk instrument als kader voor vergunningverlening en handhaving en het faciliteren van initiatieven. Daarbij staan de stadsdelen straks aan de lat voor het vervangen van de bestaande bestemmingsplannen. Het omgevingsplan is voor daarbij zowel kaderstellend (toetsing en handhaving) als uitgangspunt: gebiedsontwikkeling en het vervangen van bestemmingsplannen vindt plaats vanuit de regels in het omgevingsplan, die daarbij waar nodig worden aangevuld of van maatwerk voorzien.
Het omgevingsplan is voor wat betreft de inhoud breder dan het bestemmingsplan. Zo bevat het omgevingsplan niet alleen ruimtelijke regels over bouwen en gebruik waarmee bestaande bestemmingsplannen straks worden vervangen, initiatieven worden gefaciliteerd en waaraan een bouwvergunning nu wordt getoetst, maar bevat het omgevingsplan straks zelf de bouwvergunningplicht en de daarop van toepassing zijnde beoordelingsregels en aanvraagvereisten. Ook bevat het omgevingsplan algemene regels, vergunningplichten en dergelijke op meer terreinen dan alleen dat van gebruik en bouwen. Zo zijn in het omgevingsplan ter vervanging van het huidig Activiteitenbesluit milieubeheer algemene regels opgenomen over milieubelastende activiteiten, en zijn ook de regels die betrekking hebben op activiteiten bij gemeentelijke monumenten overgeheveld vanuit de Erfgoedverordening.

Stadsdelen krijgen met al die regels te maken, vanuit verschillende invalshoeken. Veel gebiedsontwikkeling, die straks vanuit het omgevingsplan zal worden gefaciliteerd, wordt voorbereid vanuit de stadsdelen. Vanuit de stadsdelen zal dus een goed begrip moeten bestaan van de regelonderdelen met ruimtelijke regels waarmee gebiedsontwikkeling gefaciliteerd kan worden.

Tegelijkertijd zijn de stadsdelen ook verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. En vanuit die hoedanigheid zullen de ruimtelijke regels toetsbaar en handhaafbaar moeten zijn, maar dat geldt ook voor alle overige regelonderdelen met algemene regels.

Informatievoorziening
Wij beseffen ons dat het een groot aantal pagina`s betreft, met veel juridisch technische inhoud. Om daarvan een beeld te krijgen en over te kunnen adviseren, vergt tijd. Daarom is de adviestermijn gesteld op 10 weken. In aanloop naar de adviesaanvraag zijn op 8, 14 en 23 november 2022 technische sessies georganiseerd voor de raad, waarbij de dagelijks besturen en commissies van de stadsdelen en het stadsgebied zijn uitgenodigd. Daar waar behoefte is aan een nadere toelichting, zullen we die organiseren. Ook in het voortraject, tijdens de vorige collegeperiode, zijn er geregeld momenten geweest waarop de portefeuillehouders ruimtelijke ordening van de stadsdelen zijn meegenomen in de ontwikkelen en te maken keuzes voor de basisregeling. Daarnaast is er ambtelijk samen gewerkt met alle betrokken directies en heeft er geregeld afstemming plaatsgevonden met verschillende deskundigen en disciplines.

Juist ook vanwege de omvang zijn bijeenkomsten georganiseerd om met vertegenwoordigers vanuit VTH met name de hoofdstukken 1 tot en met 6 en 10 uitvoering te bespreken. Aan de betreffende vertegenwoordigers is ook uitvoerig toelichting over systematiek en inhoud gegeven. De suggestie wordt meegegeven in elk geval deze medewerkers bij de advisering te betrekken.

Dit gesprek met de vertegenwoordigers vanuit het VTH-domein blijft doorlopen, ook tot na vaststelling van de basisregeling. We zullen zeker dan, wanneer daadwerkelijk met de regels wordt gewerkt, aanlopen tegen gebreken en verbeterpunten. Dat is niet erg, als die maar zo snel mogelijk worden opgelost. Daartoe zullen er overlegstructuren in het leven worden geroepen, teneinde ze zo snel mogelijk in beeld en aangepast te krijgen.

Voor een verdieping op de basisregeling en de systematiek wordt verwezen naar de bijlagen.

Adviesverzoek
Het college verzoekt het stadsdeel:
1. kennis te nemen van het voorontwerpwijzigingsplan Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling (regels, algemene toelichting en artikelsgewijze toelichting)
2. kennis te nemen van de Raadsinformatiebrief en bijlage waarmee de raad wordt geïnformeerd de voorontwerpwijziging Omgevingsplan Amsterdam (Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling) en vrijgave voor bestuurlijk vooroverleg, advies stadsdelen en stadsgebied en participatie
3. het college te adviseren op het voorontwerpwijzigingsplan Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling, met als belangrijkste vraagpunten:
    a. Het zijn met name de hoofdstukken 2, 3, 5, 6 en 8 waarmee bij het faciliteren van gebiedsontwikkeling en het vervangen van bestemmingsplan wordt gewerkt. Daarvoor geldt de vraag of die bruikbaar zijn om met dat doel wijzigingen van het omgevingsplan te initiëren. Met daarbij direct de opmerking dat te allen tijde ruimte is voor aanvullende regels, of voor afwijkende maatwerkregels. Voor deze regels geldt dan ook de vraag of deze voldoende toetsbaar en handhaafbaar zijn. Bij die beoordeling moet worden uitgegaan van het idee dat de regels al zijn gebruikt voor het vervangen van het bestemmingsplan voor een bepaald gebied.
    b. Hetzelfde geldt voor de andere hoofdstukken, die niet zozeer ruimtelijk van aard zijn, maar die allerlei activiteiten door middel van algemene regels reguleren. Daarvoor geldt dat de vraag of deze toetsbaar en handhaafbaar zijn primair bij VTH ligt, we verzoeken die vraag op dit moment op hoofdlijnen te beantwoorden. Vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn of de betreffende regels goed vindbaar zijn, of ze in verhouding tot elkaar op een logische plek staan, of de gekozen systematiek van regels en

regelonderdelen duidelijk is, en of de regels er in zijn algemeenheid voldoende duidelijk en concreet uit zien. Zeker ook hiervoor geldt dat pas bij het daadwerkelijk werken met de afzonderlijke regels tegen vragen over specifieke regels zal worden aangelopen, en tegen gebreken en verbeterpunten. Ook daarvoor geldt dat zodra die worden opgemerkt, aanpassing in overleg zo snel mogelijk in gang wordt gezet.

Conceptadvies DB:

Het dagelijks bestuur formuleert hier -indien van toepassing- t.b.v. de stadsdeelcommissievergadering een conceptadvies

Het stadsdeel kan instemmen met de voorontwerpwijziging Omgevingsplan Amsterdam (Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling). Hieronder wordt puntsgewijs ingegaan op de verschillende onderdelen van de Basisregeling.

Systematiek, verwerking bruidsschat en uniformering

- De Basisregeling lijkt erin geslaagd beleidsneutraal een goede basis te bieden om een groot deel van de regels uit het zogeheten 'omgevingsplan van rechtswege' (het tijdelijk deel van het omgevingsplan), dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet tot stand komt, de komende jaren gebiedsgewijs te vervangen. Het omgevingsplan van rechtswege bestaat uit de bestaande ruimtelijke besluiten (bestemmingsplannen), een beperkt aantal regels uit verordeningen (Hemelwaterverordening en hoofdstuk 7 Erfgoedverordening) en de 'bruidsschat' van het Rijk. Met de uniformerende Basisregeling zal in de toekomst eenduidiger voor bewoners, ondernemers en organisaties duidelijk worden wat waar wel of niet kan en mag in de stad en zullen de nu bestaande verschillen tussen bestemmingsplannen in de stad afnemen. Dit is een grote meerwaarde van de Basisregeling.
- In de uitwerking van voorliggende Basisregeling is in hoge mate voorzien in uniformering van regelgeving voor de stad (regelharmonisatie), dat wil zeggen dezelfde regels over dezelfde onderwerpen. Allerlei ruimtelijke regels waarmee bestemmingsplannen straks vervangen moeten worden, zijn vooraf opgesteld in de Basisregeling. Verschillende activiteiten die overal in de stad voorkomen (wonen, bouwen, detailhandel, kantoor etc.) hebben redactioneel een uniforme opzet gekregen. Hiermee kan dadelijk één integraal omgevingsplan nieuwe stijl ontstaan. Waar nodig kunnen daarbij aanvullende regels of gebiedsspecifieke maatwerkregels worden toegevoegd. Hiermee blijft het mogelijk om zowel de bestaande stad te beschermen als te tranformeren of tot gebiedsontwikkeling over te gaan.
- In de Basisregeling is voorzien in de nodige mogelijkheden tot lokaal maatwerk. Dat maatwerk wordt allereerst gerealiseerd met locatiegerichte regels, waarmee bepaald kan worden waar een bepaalde activiteit wel of niet is toegestaan en onder welke voorwaarden (die ook weer locatiegericht kunnen zijn). Ook kan lokaal van algemeen geldende regels worden afgeweken, door middel van een maatwerkregel in het omgevingsplan die locatiegericht is. In de opzet van de Basisregeling is daartoe alle ruimte. Hiermee is de Basisregeling in essentie goed bruikbaar om gebiedsontwikkeling of -transformatie mogelijk te maken.
- De Basisregeling biedt ook ruimte voor opname van regels over nieuwe onderwerpen. Afhankelijk van het onderwerp en oogmerk van die regels kunnen die regels worden ingepast in bestaande regelonderdelen. Een mooi voorbeeld hiervan is het paraplubestemmingsplan Grondwaterneutrale kelders, dat reeds is opgenomen in de Basisregeling. De basisregeling maakt het - beter dan nu - mogelijk om nieuw beleid sneller door te laten werken in de hele stad. Dit maakt de stad wendbaarder en biedt daardoor betere mogelijkheden om sneller adequaat in te kunnen spelen op wensen en ontwikkelingen.
- De systematiek van de Basisregeling is over het algemeen goed te volgen. De milieu- en bouwregels onder het huidige recht waarvoor de regelgevende bevoegdheid van het rijk nu wordt gedecentraliseerd (de 'bruidsschat', die vooral bestaat uit regels over bouwen en bouwwerken die voorheen werden gesteld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht en regels over milieubelastende activiteiten, die voor een groot deel afkomstig zijn uit het Activiteitenbesluit milieubeheer), lijken goed geïntegreerd met het uniformerende karakter van de regeling. Datzelfde geldt voor de regels uit de Hemelwaterverordening en hoofdstuk 7 van de Erfgoedverordening. De ordening van al deze regels is zodanig gestructureerd dat deze daardoor goed toetsbaar en toepasbaar lijken.

- Nu de vergunningplicht voor bouwactiviteiten betrekking heeft op een toets aan de regels uit het omgevingsplan, krijgen gemeenten meer ruimte om deze vorm te geven. Dat betekent dat gemeenten zelf gaan over de afbakening van de vergunningplicht, maar ook over de beoordelingsregels aan de hand waarvan de vergunningaanvragen worden getoetst. In de Basisregeling is voor Amsterdam van dat laatste gebruik gemaakt door aanvullende beoordelingsregels op te nemen, bijvoorbeeld met het oog op het voorkomen van onaanvaardbare windhinder of windgevaar. De onderzoekslast verschuift hiermee wel van de gemeente naar de initiatiefnemer, het moment van de vergunningaanvraag, maar dit is logischer aangezien het definitieve gebouwontwerp bepalend hierin is (zo is de mate waarin windhinder of windgevaar kan optreden niet alleen afhankelijk van het bouwvolume maar ook van het architectonisch ontwerp). In die realisatiefase kan onderzoek zich toespitsen op het concreet voorgenomen initiatief en hoeven er bij de vaststelling van een omgevingsplan geen fictieve varianten meer te worden doorgerekend van ontwikkelingen die mogelijkerwijs helemaal niet in die vorm zullen plaatsvinden. Deze wijziging ten opzichte van het huidige stelsel wordt toegejuicht.

Betekenisvolle wijzigingen
Er zijn regelingen in de Basisregeling die tot een wijziging ten opzichte van het huidige stelsel leiden, maar pas ingaan als ergens het bestemmingsplan is vervangen (zie Bijlage 5 bij de raadsinformatiebrief). Het stadsdeel kan instemmen met deze wijzigingen. Het gaat om:

a. Een introductie van een vergunningplicht bij wijziging van het gebruik van een niet-geluidgevoelig naar een geluidgevoelig gebouw en wijziging naar een beperkt kwetsbaar gebouw. Aangezien deze vergunningplichten nodig zijn om te voldoen aan de instructieregels van het Rijk (Bkl), kan het stadsdeel hiermee instemmen.
b. Toevoeging aan de lijst met vergunningvrije bouwwerken van een tuinhuis, kas of berging ter plaatse van de aanduiding ‘gebruiksdoel volkstuinpark’. Deze bouwwerken waren altijd vergunningplichtig, maar omdat in de praktijk vrijwel nooit een omgevingsvergunning werd aangevraagd en hier ook niet op werd gehandhaafd en er eigenlijk ook niets te beoordelen valt (welstand niet relevant en evenmin andere omgevingsaspecten), is het begrijpelijk dat ervoor gekozen wordt om deze bouwwerken vergunningvrij toe te staan binnen een bepaalde omvang.
c. Gelijkstelling gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezichten met rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten in artikel 4.13 (vergunningplicht). Bepaalde (bouw)activiteiten die in beginsel vergunningvrij zijn (art. 4.12), zijn dat niet in rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. Daarvoor geldt een vergunningplicht (art. 4.13). Dit gaat door de gelijkstelling op meerdere plekken in de Basisregeling straks ook gelden voor gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezichten zoals IJplein. De bouwactiviteiten zijn dus wel vergunbaar, maar daarbij wordt een inhoudelijke beoordeling gemaakt of het wel of niet het belang van behoud van cultureel erfgoed onaanvaardbaar aantast. Het stadsdeel kan hiermee instemmen, maar wil wel graag ten aanzien van het gemeentelijk beschermd stadsgezicht een aandachtspunt meegeven, zie hieronder bij het kopje Vragen en opmerkingen.
d. De mogelijkheden om binnenplans af te wijken van de ruimtelijke regels over bouwwerken, die wordt geboden in artikel 4.26. In feite gaat het hier om de introductie van een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid voor de voormalige kruimelgevallen uit het Besluit omgevingsrecht (die nu buitenplans worden vergund). Aangezien met de komst van de Omgevingswet deze lijst met kruimelgevallen op rijksniveau vervalt, is er behoefte aan beoordelingsregels voor dit soort gevallen. In de bepaling is eraan gedacht het equivalent van de goede ruimtelijke ordening-vereisten op te nemen. Zo staat in het derde lid van artikel 4.26 onder meer opgenomen dat het aangrenzende woon- en leefklimaat en de stedenbouwkundige kwaliteit van de naaste omgeving niet onevenredig aangetast mogen worden. Het stadsdeel kan hiermee instemmen.
e. De uitbreiding van beoordelingsaspecten bij binnenplanse vergunningplicht op het punt van windhinder en windgevaar, geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden en beperkt kwetsbare gebouwen in beperkingengebied plaatsgebonden risico (dit gaat over externe veiligheid). Dit soort regels staan nu in bestemmingsplannen als mogelijkheid om extra eisen te stellen. De vorm van beoordelingsregels in de Basisregeling geeft meer duidelijkheid. Het stadsdeel kan hiermee instemmen.
f. De wijziging normering piekgeluid bij milieubelastende activiteiten. De bruidsschatregels over milieubelastende activiteiten vervangen de algemene rijksregels uit het huidige Activiteitenbesluit, Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozen afvalwater huishoudens. Deze milieuregels in de bruidsschat moeten worden omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dit is gebeurd in hoofdstuk 10 van de Basisregeling, in de vorm van algemene regels. Hoofdstuk 10 betreft een zeer technisch onderwerp, waarover gemeenten voorheen niet gingen. Bij het omzetten van deze bruidschatregels in de Basisregeling

is rekening gehouden met door het Rijk gestelde instructieregels in het Bkl. De meest significante wijziging (ten opzichte van de bruidsschatregels en het huidige recht) betreft een andere normering ten aanzien van piekgeluid. Dit komt omdat in het Bkl een beleidsvernieuwing is doorgevoerd ten aanzien van de regulering van maximale geluidniveaus (piekgeluid). Omdat piekgeluiden vooral een relatie hebben met slaapverstoring, worden voor de dagperiode geen verplichte eisen meer gesteld aan het maximale geluidniveau. Deze en andere aanpassingen zijn nodig om te voldoen aan de instructieregels van het Rijk, zodat het stadsdeel hiermee kan instemmen.

Vragen en opmerkingen
Bij het voorgaande zijn wel een aantal vragen en opmerkingen, hoofdzakelijk van juridisch-technische aard.

1. In de Basisregeling mist een (uniformerende) regeling voor de bescherming van de cultuurhistorische waarden van met name de bovenste bouwlaag of bouwlagen, ter bescherming van het dakenlandschap dat doorgaans van cultuurhistorische waarde is in beschermde stadsgezichten. Het gaat hier om een belangrijke regeling waarvan Monumenten en Archeologie de laatste jaren in toenemende mate nadrukkelijk vraagt om aanscherping in regels. Dergelijke regelingen vragen in de Basisregeling om een goed sluitende uniformerende regeling die deze bescherming verder kan voortzetten of versterken. Wij gaan ervan uit dit op de een of andere manier kan worden meegenomen in de ontwerpfase of bij de vaststelling van de Basisregeling. Het kennen van Monumenten en Archeologie in deze door in overleg te treden over de gewenste aanpassingen is hierbij noodzakelijk.
2. Tevens ontbreekt in de Basisregeling een (uniformerende) regeling voor woonboten (woonarken en woonschepen), passagiersvaart, pleziervaart en transport over water. Het gaat daarbij niet alleen om het innemen van een ligplaats en hierbij behorende voorzieningen als steigers, meerpalen etc., maar ook om de bijbehorende voorzieningen op de oever (veelal op gronden met het ‘gebruiksdoel Verkeer’, maar ook op gronden met andere gebruiksdoelen). Dergelijke regelingen komen nu in de hele stad voor en vragen in de Basisregeling ook om een goede sluitende uniformerende regeling. Wij gaan ervan uit dat de Basisregeling op dit punt nog wordt aangevuld in de ontwerpfase of bij de vaststelling
3. Sloopvergunningplicht gemeentelijk beschermd stadsgezicht:
Geldt de vergunningplicht voor sloopactiviteiten zoals opgenomen in afdeling 4.2a (artikel 4.73) ook voor het ‘gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezicht’ (of alleen voor het rijksbeschermd stads- en dorpsgezicht)? In afdeling 4.2a is in tegenstelling tot paragraaf 4.2.3 (artikel 4.13) van de Basisregeling geen onderscheid gemaakt in de aanduidingen ‘rijksbeschermd stads- en dorpsgezicht’ en ‘gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezicht’, waardoor verwarring ontstaat over of de sloopvergunningplicht ook geldt voor gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezichten. Het lijkt erop van niet. De omgevingsvergunning voor het slopen in gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezicht is nu namelijk geregeld in artikel 21 / hoofdstuk 5 van de Erfgoedverordening Amsterdam; uit de Algemene toelichting bij de Basisregeling blijkt dat uitsluitend hoofdstuk 7 van de Erfgoedverordening is overgegaan in de Basisregeling. Aangezien de sloopvergunningsplicht betrekking heeft op een activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zou het betreffende artikel uit de Erfgoedverordening opgenomen moeten worden in de Basisregeling. De Basisregeling behoeft een verduidelijk op dit punt;
4. Regeling vergunningvrije activiteiten:
In artikel 4.12 van de Basisregeling worden de vergunningvrije activiteiten geregeld. Dit is het equivalent van het huidige artikel 3 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. In het daaropvolgende artikel 4.12a wordt de cruciale voorwaarde gesteld dat deze activiteiten vergunningvrij zijn indien zij passen in het omgevingsplan (afdeling 5.2) of het nog geldende bestemmingsplan. Het verdient de voorkeur beide artikelen, 4.12 en 4.12a, samen te voegen tot één artikel, met afzonderlijke leden. Op deze manier zijn alle voorwaarden in één oogopslag terug te lezen in één en hetzelfde het artikel dat de vergunningvrije bouwactiviteiten toestaat;
5. Introductie vergunningplicht na vaststelling Stedelijk beleidskader horeca en terrassen: het stadsdeel begrijpt dat de Basisregeling nog niet volledig is (aan een aantal onderwerpen wordt nog doorgewerkt), bijvoorbeeld op het punt van het nog vast te stellen nieuwe horecabeleid. Dat beleid moet na vaststelling door de raad worden vertaald in de regels van de Basisregeling. Dat het onwenselijk is te wachten op de gereedkoming van dit onderdeel, kan het stadsdeel kan volgen, evenals dat over het beleidsonderwerp participatie plaatsvindt in het kader van dat beleid. Het stadsdeel merkt evenwel het volgende op: Indien de vertaling van het nieuwe horecabeleid in de regels van de Basisregeling mocht leiden tot de introductie van

een omgevingsvergunningplicht horeca voor ondernemers of anderszins rechtsgevolgen heeft, acht het stadsdeel het wel nodig de dan aan te passen Basisregeling te onderwerpen aan participatie.

6. Introductie vergunningplicht bij maken van uitweg:
   Voor het maken van een uitweg geldt in Amsterdam geen omgevingsvergunningplicht op grond van een gemeentelijke verordening (bijvoorbeeld APV). Indien straks in hoofdstuk 7 van de Basisregeling voor het aanleggen van een uitweg een omgevingsvergunningplicht gaat gelden, acht het stadsdeel het nodig de dan aan te passen Basisregeling te onderwerpen aan participatie. Het betreft namelijk een nieuwe situatie, de introductie van een omgevingsvergunningplicht voor de burger. Participatie is dan wenselijk.
7. Vanuit de afdeling VTH zijn er een aantal opmerkingen van juridisch-technische aard. Vanwege de omvang is het advies van VTH als bijlage opgenomen bij het stadsdeeladvies.

Gelet op het voorgaande en met inachtneming van bovenstaande opmerkingen, adviseert stadsdeel Noord *positief* aan het college van burgemeester en wethouders inzake het voorontwerpwijzigingsplan Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling.

Voor wat betreft de verdere juridisch-technische afstemming onderstreept het stadsdeel dat een verdiepingsslag op de basisregeling wenselijk is. Dit zal gedaan worden door het ambtelijk apparaat. De uitkomst van deze verdiepingsslag zal teruggekoppeld worden aan de opstellers van de voorliggende basisregeling.

Advies stadsdeelcommissie:

Advies van de stadsdeelcommissie aan het DB

De stadsdeelcommissie stemt in met het conceptadvies van het DB.

Finaal advies DB:

Advies van het dagelijks bestuur aan het college van burgemeester en wethouders

Het stadsdeel kan instemmen met de voorontwerpwijziging Omgevingsplan Amsterdam (Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling). Hieronder wordt puntsgewijs ingegaan op de verschillende onderdelen van de Basisregeling.

Systematiek, verwerking bruidsschat en uniformering

- De Basisregeling lijkt erin geslaagd beleidsneutraal een goede basis te bieden om een groot deel van de regels uit het zogeheten ‘omgevingsplan van rechtswege’ (het tijdelijk deel van het omgevingsplan), dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet tot stand komt, de komende jaren gebiedsgewijs te vervangen. Het omgevingsplan van rechtswege bestaat uit de bestaande ruimtelijke besluiten (bestemmingsplannen), een beperkt aantal regels uit verordeningen (Hemelwaterverordening en hoofdstuk 7 Erfgoedverordening) en de ‘bruidsschat’ van het Rijk. Met de uniformerende Basisregeling zal in de toekomst eenduidiger voor bewoners, ondernemers en organisaties duidelijk worden wat waar wel of niet kan en mag in de stad en zullen de nu bestaande verschillen tussen bestemmingsplannen in de stad afnemen. Dit is een grote meerwaarde van de Basisregeling.
- In de uitwerking van voorliggende Basisregeling is in hoge mate voorzien in uniformering van regelgeving voor de stad (regelharmonisatie), dat wil zeggen dezelfde regels over dezelfde onderwerpen. Allerlei ruimtelijke regels waarmee bestemmingsplannen straks vervangen moeten worden, zijn vooraf opgesteld in de Basisregeling. Verschillende activiteiten die overal in de stad voorkomen (wonen, bouwen, detailhandel, kantoor etc.) hebben redactioneel een uniforme opzet gekregen. Hiermee kan dadelijk één integraal omgevingsplan nieuwe stijl ontstaan. Waar nodig kunnen daarbij aanvullende regels of gebiedsspecifieke maatwerkregels worden toegevoegd. Hiermee blijft het mogelijk om zowel de bestaande stad te beschermen als te tranformeren of tot gebiedsontwikkeling over te gaan.
- In de Basisregeling is voorzien in de nodige mogelijkheden tot lokaal maatwerk. Dat maatwerk wordt allereerst gerealiseerd met locatiegerichte regels, waarmee bepaald kan worden waar een bepaalde activiteit wel of niet is toegestaan en onder welke voorwaarden (die ook weer locatiegericht kunnen zijn). Ook kan lokaal van algemeen geldende regels worden afgeweken, door middel van een maatwerkregel in

het omgevingsplan die locatiegericht is. In de opzet van de Basisregeling is daartoe alle ruimte. Hiermee is de Basisregeling in essentie goed bruikbaar om gebiedsontwikkeling of -transformatie mogelijk te maken.

- De Basisregeling biedt ook ruimte voor opname van regels over nieuwe onderwerpen. Afhankelijk van het onderwerp en oogmerk van die regels kunnen die regels worden ingepast in bestaande regelonderdelen. Een mooi voorbeeld hiervan is het paraplubestemmingsplan Grondwaterneutrale kelders, dat reeds is opgenomen in de Basisregeling. De basisregeling maakt het - beter dan nu - mogelijk om nieuw beleid sneller door te laten werken in de hele stad. Dit maakt de stad wendbaarder en biedt daardoor betere mogelijkheden om sneller adequaat in te kunnen spelen op wensen en ontwikkelingen.
- De systematiek van de Basisregeling is over het algemeen goed te volgen. De milieu- en bouwregels onder het huidige recht waarvoor de regelgevende bevoegdheid van het rijk nu wordt gedecentraliseerd (de 'bruidsschat', die vooral bestaat uit regels over bouwen en bouwwerken die voorheen werden gesteld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht en regels over milieubelastende activiteiten, die voor een groot deel afkomstig zijn uit het Activiteitenbesluit milieubeheer), lijken goed geïntegreerd met het uniformerende karakter van de regeling. Datzelfde geldt voor de regels uit de Hemelwaterverordening en hoofdstuk 7 van de Erfgoedverordening. De ordening van al deze regels is zodanig gestructureerd dat deze daardoor goed toetsbaar en toepasbaar lijken.
- Nu de vergunningplicht voor bouwactiviteiten betrekking heeft op een toets aan de regels uit het omgevingsplan, krijgen gemeenten meer ruimte om deze vorm te geven. Dat betekent dat gemeenten zelf gaan over de afbakening van de vergunningplicht, maar ook over de beoordelingsregels aan de hand waarvan de vergunningaanvragen worden getoetst. In de Basisregeling is voor Amsterdam van dat laatste gebruik gemaakt door aanvullende beoordelingsregels op te nemen, bijvoorbeeld met het oog op het voorkomen van onaanvaardbare windhinder of windgevaar. De onderzoekslast verschuift hiermee wel van de gemeente naar de initiatiefnemer, het moment van de vergunningaanvraag, maar dit is logischer aangezien het definitieve gebouwontwerp bepalend hierin is (zo is de mate waarin windhinder of windgevaar kan optreden niet alleen afhankelijk van het bouwvolume maar ook van het architectonisch ontwerp). In die realisatiefase kan onderzoek zich toespitsen op het concreet voorgenomen initiatief en hoeven er bij de vaststelling van een omgevingsplan geen fictieve varianten meer te worden doorgerekend van ontwikkelingen die mogelijkerwijs helemaal niet in die vorm zullen plaatsvinden. Deze wijziging ten opzichte van het huidige stelsel wordt toegejuicht.

Betekenisvolle wijzigingen

Er zijn regelingen in de Basisregeling die tot een wijziging ten opzichte van het huidige stelsel leiden, maar pas ingaan als ergens het bestemmingsplan is vervangen (zie Bijlage 5 bij de raadsinformatiebrief). Het stadsdeel kan instemmen met deze wijzigingen. Het gaat om:

a. Een introductie van een vergunningplicht bij wijziging van het gebruik van een niet-geluidgevoelig naar een geluidgevoelig gebouw en wijziging naar een beperkt kwetsbaar gebouw. Aangezien deze vergunningplichten nodig zijn om te voldoen aan de instructieregels van het Rijk (Bkl), kan het stadsdeel hiermee instemmen.
b. Toevoeging aan de lijst met vergunningvrije bouwwerken van een tuinhuis, kas of berging ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel volkstuinpark'. Deze bouwwerken waren altijd vergunningplichtig, maar omdat in de praktijk vrijwel nooit een omgevingsvergunning werd aangevraagd en hier ook niet op werd gehandhaafd en er eigenlijk ook niets te beoordelen valt (welstand niet relevant en evenmin andere omgevingsaspecten), is het begrijpelijk dat ervoor gekozen wordt om deze bouwwerken vergunningvrij toe te staan binnen een bepaalde omvang.
c. Gelijkstelling gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezichten met rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten in artikel 4.13 (vergunningplicht). Bepaalde (bouw)activiteiten die in beginsel vergunningvrij zijn (art. 4.12), zijn dat niet in rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. Daarvoor geldt een vergunningplicht (art. 4.13). Dit gaat door de gelijkstelling op meerdere plekken in de Basisregeling straks ook gelden voor gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezichten zoals IJplein. De bouwactiviteiten zijn dus wel vergunbaar, maar daarbij wordt een inhoudelijke beoordeling gemaakt of het wel of niet het belang van behoud van cultureel erfgoed onaanvaardbaar aantast. Het stadsdeel kan hiermee instemmen, maar wil wel graag ten aanzien van het gemeentelijk beschermd stadsgezicht een aandachtspunt meegeven, zie hieronder bij het kopje Vragen en opmerkingen.
d. De mogelijkheden om binnenplans af te wijken van de ruimtelijke regels over bouwwerken, die wordt geboden in artikel 4.26. In feite gaat het hier om de introductie van een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid voor de voormalige kruimelgevallen uit het Besluit omgevingsrecht (die nu buitenplans worden vergund).

Aangezien met de komst van de Omgevingswet deze lijst met kruimelgevallen op rijksniveau vervalt, is er behoefte aan beoordelingsregels voor dit soort gevallen. In de bepaling is eraan gedacht het equivalent van de goede ruimtelijke ordening-vereisten op te nemen. Zo staat in het derde lid van artikel 4.26 onder meer opgenomen dat het aangrenzende woon- en leefklimaat en de stedenbouwkundige kwaliteit van de naaste omgeving niet onevenredig aangetast mogen worden. Het stadsdeel kan hiermee instemmen.

e. De uitbreiding van beoordelingsaspecten bij binnenplanse vergunningplicht op het punt van windhinder en windgevaar, geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden en beperkt kwetsbare gebouwen in beperkingengebied plaatsgebonden risico (dit gaat over externe veiligheid). Dit soort regels staan nu in bestemmingsplannen als mogelijkheid om extra eisen te stellen. De vorm van beoordelingsregels in de Basisregeling geeft meer duidelijkheid. Het stadsdeel kan hiermee instemmen.
f. De wijziging normering piekgeluid bij milieubelastende activiteiten. De bruidsschatregels over milieubelastende activiteiten vervangen de algemene rijksregels uit het huidige Activiteitenbesluit, Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozen afvalwater huishoudens. Deze milieuregels in de bruidsschat moeten worden omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dit is gebeurd in hoofdstuk 10 van de Basisregeling, in de vorm van algemene regels. Hoofdstuk 10 betreft een zeer technisch onderwerp, waarover gemeenten voorheen niet gingen. Bij het omzetten van deze bruidschatregels in de Basisregeling is rekening gehouden met door het Rijk gestelde instructieregels in het Bkl. De meest significante wijziging (ten opzichte van de bruidsschatregels en het huidige recht) betreft een andere normering ten aanzien van piekgeluid. Dit komt omdat in het Bkl een beleidsvernieuwing is doorgevoerd ten aanzien van de regulering van maximale geluidniveaus (piekgeluid). Omdat piekgeluiden vooral een relatie hebben met slaapverstoring, worden voor de dagperiode geen verplichte eisen meer gesteld aan het maximale geluidniveau. Deze en andere aanpassingen zijn nodig om te voldoen aan de instructieregels van het Rijk, zodat het stadsdeel hiermee kan instemmen.

Vragen en opmerkingen
Bij het voorgaande zijn wel een aantal vragen en opmerkingen, hoofdzakelijk van juridisch-technische aard.

1. In de Basisregeling mist een (uniformerende) regeling voor de bescherming van de cultuurhistorische waarden van met name de bovenste bouwlaag of bouwlagen, ter bescherming van het dakenlandschap dat doorgaans van cultuurhistorische waarde is in beschermde stadsgezichten. Het gaat hier om een belangrijke regeling waarvan Monumenten en Archeologie de laatste jaren in toenemende mate nadrukkelijk vraagt om aanscherping in regels. Dergelijke regelingen vragen in de Basisregeling om een goed sluitende uniformerende regeling die deze bescherming verder kan voortzetten of versterken. Wij gaan ervan uit dit op de een of andere manier kan worden meegenomen in de ontwerpfase of bij de vaststelling van de Basisregeling. Het kennen van Monumenten en Archeologie in deze door in overleg te treden over de gewenste aanpassingen is hierbij noodzakelijk.
2. Tevens ontbreekt in de Basisregeling een (uniformerende) regeling voor woonboten (woonarken en woonschepen), passagiersvaart, pleziervaart en transport over water. Het gaat daarbij niet alleen om het innemen van een ligplaats en hierbij behorende voorzieningen als steigers, meerpalen etc., maar ook om de bijbehorende voorzieningen op de oever (veelal op gronden met het ‘gebruiksdoel Verkeer’, maar ook op gronden met andere gebruiksdoelen). Dergelijke regelingen komen nu in de hele stad voor en vragen in de Basisregeling ook om een goede sluitende uniformerende regeling. Wij gaan ervan uit dat de Basisregeling op dit punt nog wordt aangevuld in de ontwerpfase of bij de vaststelling
3. Sloopvergunningplicht gemeentelijk beschermd stadsgezicht:
   Geldt de vergunningplicht voor sloopactiviteiten zoals opgenomen in afdeling 4.2a (artikel 4.73) ook voor het ‘gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezicht’ (of alleen voor het rijksbeschermd stads- en dorpsgezicht)? In afdeling 4.2a is in tegenstelling tot paragraaf 4.2.3 (artikel 4.13) van de Basisregeling geen onderscheid gemaakt in de aanduidingen ‘rijksbeschermd stads- en dorpsgezicht’ en ‘gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezicht’, waardoor verwarring ontstaat over of de sloopvergunningplicht ook geldt voor gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezichten. Het lijkt erop van niet. De omgevingsvergunning voor het slopen in gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezicht is nu namelijk geregeld in artikel 21 / hoofdstuk 5 van de Erfgoedverordening Amsterdam; uit de Algemene toelichting bij de Basisregeling blijkt dat uitsluitend hoofdstuk 7 van de Erfgoedverordening is overgegaan in de Basisregeling. Aangezien de sloopvergunningsplicht betrekking heeft op een activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zou het betreffende artikel uit de Erfgoedverordening opgenomen moeten worden in de Basisregeling. De Basisregeling behoeft een verduidelijk op dit punt;

4. Regeling vergunningvrije activiteiten:
   In artikel 4.12 van de Basisregeling worden de vergunningvrije activiteiten geregeld. Dit is het equivalent van het huidige artikel 3 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. In het daaropvolgende artikel 4.12a wordt de cruciale voorwaarde gesteld dat deze activiteiten vergunningvrij zijn indien zij passen in het omgevingsplan (afdeling 5.2) of het nog geldende bestemmingsplan. Het verdient de voorkeur beide artikelen, 4.12 en 4.12a, samen te voegen tot één artikel, met afzonderlijke leden. Op deze manier zijn alle voorwaarden in één oogopslag terug te lezen in één en hetzelfde het artikel dat de vergunningvrije bouwactiviteiten toestaat;
5. Introductie vergunningplicht na vaststelling Stedelijk beleidskader horeca en terrassen: het stadsdeel begrijpt dat de Basisregeling nog niet volledig is (aan een aantal onderwerpen wordt nog doorgewerkt), bijvoorbeeld op het punt van het nog vast te stellen nieuwe horecabeleid. Dat beleid moet na vaststelling door de raad worden vertaald in de regels van de Basisregeling. Dat het onwenselijk is te wachten op de gereedkoming van dit onderdeel, kan het stadsdeel kan volgen, evenals dat over het beleidsonderwerp participatie plaatsvindt in het kader van dat beleid. Het stadsdeel merkt evenwel het volgende op: Indien de vertaling van het nieuwe horecabeleid in de regels van de Basisregeling mocht leiden tot de introductie van een omgevingsvergunningplicht horeca voor ondernemers of anderszins rechtsgevolgen heeft, acht het stadsdeel het wel nodig de dan aan te passen Basisregeling te onderwerpen aan participatie.
6. Introductie vergunningplicht bij maken van uitweg:
   Voor het maken van een uitweg geldt in Amsterdam geen omgevingsvergunningplicht op grond van een gemeentelijke verordening (bijvoorbeeld APV). Indien straks in hoofdstuk 7 van de Basisregeling voor het aanleggen van een uitweg een omgevingsvergunningplicht gaat gelden, acht het stadsdeel het nodig de dan aan te passen Basisregeling te onderwerpen aan participatie. Het betreft namelijk een nieuwe situatie, de introductie van een omgevingsvergunningplicht voor de burger. Participatie is dan wenselijk.
7. Vanuit de afdeling VTH zijn er een aantal opmerkingen van juridisch-technische aard. Vanwege de omvang is het advies van VTH als bijlage opgenomen bij het stadsdeeladvies.

Gelet op het voorgaande en met inachtneming van bovenstaande opmerkingen, adviseert stadsdeel Noord *positief* aan het college van burgemeester en wethouders inzake het voorontwerpwijzigingsplan Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling.

Voor wat betreft de verdere juridisch-technische afstemming onderstreept het stadsdeel dat een verdiepingsslag op de basisregeling wenselijk is. Dit zal gedaan worden door het ambtelijk apparaat. De uitkomst van deze verdiepingsslag zal teruggekoppeld worden aan de opstellers van de voorliggende basisregeling.