Bestuurlijk uitvoeringskader transitie omgevingsplan Amsterdam

Vastgesteld door wethouder Van Dantzig op 16 april 2024

1) Inleiding en doel

Tijdens het Bestuurlijk Overleg Stadsdelen/stadsgebied Ruimtelijke Ordening (BOS RO) en Erfgoed van 11 december 2023 zijn de bestuurders geïnformeerd over de transitieopgave van het omgevingsplan. Ook bespraken bestuurders de uitgangspunten voor deze transitie. De uitgangspunten zijn gezamenlijk geaccordeerd (zie voor de volledigheid de bijlage: presentatie PHO RO 11-12-2023).

De uitgangspunten voor de transitie zijn vastgelegd en geformaliseerd in dit **bestuurlijk uitvoeringskader** dat door de wethouder Ruimtelijke Ordening op 16 april 2024 is vastgesteld. Het omzetten van de bestemmingsplannen in de stad zal eenduidig en uniform uitgevoerd worden conform dit kader. Dit schept duidelijkheid en is bovendien noodzakelijk om zo'n omvangrijke opgave te kunnen bewerkstelligen.

Na de bespreking op 11 december 2023 is een nieuwe ontwikkeling aan het licht gekomen die gevolgen heeft voor de transitie, namelijk dat het tegelijkertijd werken aan meerdere wijzigingen van het omgevingsplan voorlopig niet mogelijk is in de landelijke plansoftware. Dat heeft grote gevolgen voor de wijze waarop gemeenten met het vervangen van bestemmingsplannen aan de slag gaan. Gemeenten kunnen namelijk niet tegelijk in de software aan meerdere wijzigingen werken (het zogenaamde parallel wijzigen van het omgevingsplan). Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor de aanpak van de transitie van het omgevingsplan. Hoewel stadsdelen en betrokken stedelijke directies de taak van de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan houden, is er vanwege deze digitale beperking des te meer coördinatie en sturing nodig van de totale transitieopgave. Dit uitvoeringskader geeft richting aan die coördinatie en sturing.

2) Bestuurlijk uitvoeringskader

Bij elk om te zetten bestemmingsplan in het kader van de transitie gelden de volgende kaders:

2.1) Beleidsarm

Elk bestemmingsplan wordt beleidsarm omgezet. Daaronder wordt begrepen dat bij de omzetting geen nieuw beleid wordt voorgesteld cq. meegenomen.

Bij het omzetten van een bestemmingsplan wordt het volgende meegenomen:

- Vastgesteld (stedelijk of lokaal) beleid;
- Verleende (afwijkings-)vergunningen;
- Ontwikkelingen/initiatieven die helemaal uitgekristalliseerd zijn;
- Vaste gedragslijnen cq. praktijk (*)

(*) Onder vaste gedragslijnen cq. praktijk wordt verstaan een consequente voortzetting van bestuurlijke keuzes – zonder dat die keuzes expliciet zijn vastgelegd in beleid - die in het verleden voor bepaalde gebieden in het betreffende stadsdeel zijn gemaakt en uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn:

- het opnemen van een regeling voor het beperken van vergunningsvrij bouwen; waar dat eerder is gedaan in het betreffende stadsdeel;

- het beschermen van cultuurhistorisch erfgoed; waar dat eerder is gedaan in het betreffende stadsdeel;
- het inperken van in het verleden toegekende brede/gemengde bestemmingen (en waarbij een deel van de toegekende functies ter plekke niet meer wenselijk is. Voorbeeld: een bestemming staat wonen, kantoor, detailhandel, bedrijf en horeca toe. Maar er wordt al jaren gewoond en dat is voor de toekomst ook de gewenste functie);
- inperken brede bestemming na realisering project, waarvoor een project-bestemmingsplan is gemaakt.

Bij twijfel of een bepaald aspect wel/niet als beleidsarm gezien moet worden, wordt eerst ambtelijk afgestemd en, indien nodig, met advies van het dagelijks bestuur van het stadsdeel of stadsgebied, uiteindelijk aan de wethouder Ruimtelijke Ordening ter besluitvorming voorgelegd (escalatie).

2.2) Participatie

Bij elk om te zetten bestemmingsplan wordt er geparticipeerd conform de werkwijze bij (actualisatie) bestemmingsplannen. Die werkwijze sluit namelijk aan bij het Beleidskader participatie uit 2021 en de Participatieverordening waar nu aan gewerkt wordt. Per wijzigingsplan wordt aangeven hoe wordt omgegaan met participatie doordat het participatieplan onderdeel uitmaakt van een vooraf op te stellen Nota van Uitgangspunten.

In de volgende gevallen vindt er geen participatie plaats:
- Ontwikkelplannen waarbij, in het kader van het Plaberum, al inspraak/participatie heeft plaatsgevonden;
- Technisch juridische aanpassingen (inclusief omissies);
- Uitvoeren van gerechtelijke uitspraken;
- Opstellen van voorbereidingsbesluiten.

2.3) Eén gezamenlijk wijzigingsbesluit en één uniforme procedure

Zoals hierboven aangegeven is het tegelijkertijd werken, in de landelijke plansoftware, aan meerdere wijzigingen van het omgevingsplan, niet mogelijk. Een nieuwe wijziging kan (voorlopig) pas in ontwerp in de plansoftware worden aangemaakt, wanneer de vorige wijziging is vastgesteld. Wel kunnen de wijzigingen die voor het vervangen van meerdere bestemmingsplannen nodig zijn, worden samengevoegd in één wijzigingsbesluit (een tranche). Ontwikkelaars van de plansoftware zijn gevraagd hiervoor een oplossing te bieden. Vooralsnog is die oplossing er niet, en het is de vraag of die er zal komen.

Dit betekent dat we gaan werken met een aanpak waarbij in opeenvolgende tranches meerdere bestemmingsplannen per wijzigingsbesluit worden vervangen. Deze werkwijze heeft een aantal randvoorwaarden:

- Het (ontwerp) wijzigingsbesluit heeft betrekking op al die besluitgebieden gezamenlijk;
- De motivering bij de raadsvoordracht wordt opgeknipt in motiveringen per besluitgebied (motivering gebied A, motivering gebied B, etc.);
- De stadsdeelbesturen of projectorganisaties gaan alleen over het eigen besluitgebied;
- De procedure is uniform voor alle besluitgebieden. Samen en tegelijk wordt er gewerkt aan één wijzigingsbesluit.

We beginnen met een eerste tranche waarbij 10 bestemmingsplannen worden omgezet (zie bijlage voor de plannen). Elk om te zetten bestemmingsplan volgt op hoofdlijnen de volgende stappen:

- De belangrijkste voornemens per om te zetten plan worden opgenomen in een compacte Nota van Uitgangspunten, dat de inhoudelijke basis vormt voor het participatieproces per besluitgebied. Voorafgaand aan vaststelling in de stadsdelen van de Nota van Uitgangspunten door het Dagelijks Bestuur, wordt de stadsdeelcommissie of de bestuurscommissie van Weesp gehoord. Voor grootstedelijke gebieden adviseert de projectgroep aan de wethouder;
- Voor de participatie wordt een participatieplan opgesteld op basis van de (concept) Participatieverordening. Dit plan maakt onderdeel uit van de Nota van uitgangspunten;
- Onderzoeken, inventarisaties en afstemming met bestuursorganen, maatschappelijke organisaties en bedrijven (voorheen wettelijk vooroverleg) worden zoveel mogelijk gelijktijdig gedaan;
- Er wordt geen voorontwerp opgesteld, maar direct een concept wijzigingsbesluit. Als afronding van de voorbereiding geeft het Dagelijks Bestuur advies aan het college betreffende het ter inzage leggen van de ontwerpwijziging. Het Dagelijks Bestuur betrekt het advies van de stadsdeelcommissie of de bestuurscommissie van Weesp bij dit advies. Voor grootstedelijke gebieden adviseert de projectgroep aan de wethouder voorafgaand aan tervisielegging.
- De voortgang wordt gerapporteerd aan het Stedelijk Regieteam Omgevingswet. Wanneer onvoldoende voortgang is gemaakt of onvoorziene vertragingen zijn opgetreden in één van de besluitgebieden kan deze de wethouder Ruimtelijke Ordening voorstellen het betreffende besluitgebied alsnog uit het gezamenlijke wijzigingsbesluit weg te laten.

3) Randvoorwaarden transitie

3.1) Bestaande rolverdeling wordt gecontinueerd

De bestaande rol- en taakverdeling in de stad wordt gecontinueerd: de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan (om regels in bestemmingsplannen te vervangen) in het stadsdeel buiten de grootstedelijke gebieden is een taak voor de dagelijks besturen van de stadsdelen en het stadsgebied. Dit is in lijn met de bestaande rolverdeling bij de actualisatie van bestemmingsplannen. De vaststellingsfase is ook conform de huidige taakverdeling. De vaststellingsfase ligt bij het college (via de wethouder Ruimtelijke Ordening). Ook bij de grootstedelijke gebieden continueren we de huidige (ambtelijke) verdeling (Westpoort en paraplubestemmingsplannen: R&D, Zuidas: directie Zuidas, Gebiedsontwikkeling: G&O).

Het Stedelijk Regieteam Omgevingswet stelt, in afstemming met betrokken ambtelijke diensten (stadsdeelorganisaties, R&D, G&O en Zuidas), een voorstel op voor prioritering en planning voor de transitie voor de hele stad en monitort de voortgang. Dat voorstel wordt samen met de resultaten van de monitor door de wethouder Ruimtelijke Ordening besproken in het BOS RO en Erfgoed. Gezien de omvang en de duur van de transitieopgave zal dit in meerder fases gebeuren.

Voor de dekking van de benodigde middelen is ten eerste aansluiting gezocht bij de praktijk van de afgelopen jaren en de bestaande dekkingsbronnen. Concreet betekent dit dat voor de bestemmingsplannen in de stadsdelen en het stadsgebied een deel van het opdrachtgeversbudget kan worden ingezet, voor de grootstedelijke gebieden middelen uit grondexploitaties en voor Westpoort en de parapluplannen het jaarprogramma RO. De concrete afspraken en verdeling van dit deel van de dekking wordt op dit moment uitgewerkt.

Ten tweede blijkt uit een eerdere analyse ('Impactanalyse Omgevingswet') dat er naast inzet van bestaande middelen aanvullend budget nodig is. De exacte omvang zal blijken uit de ervaringen in de eerste fase van de transitie. Als er inderdaad aanvullend budget noodzakelijk is, zal dit in de reguliere P&C-cyclus worden meegenomen.

3.2) Lerende organisatie

Zoals besproken tijdens het BOS RO en Erfgoed van december 2023 vraagt deze transitie wendbaarheid in de aanpak. De transitieopgave is fors en het omzetten van bestemmingsplannen is nieuw. We begeven ons dus op onbekend terrein, waardoor het belangrijk is om te monitoren, te evalueren, bij te stellen. We starten met een eerste tranche/eerste fase waarbij wij 10 plannen oppakken met een vaste werkgroep juristen die regelmatig bij elkaar komt. Het geleerde tijdens deze eerste tranche wordt toegepast in de volgende tranches. T.z.t. volgt er een voorstel voor de aanpak van de opschaling van deze aanpak.

Deze transitie vraagt wendbaarheid van iedereen: initiatiefnemers die met nieuwe regels te maken krijgen; bestuurders die met nieuwe producten en besluitvorming te maken krijgen; juristen die met nieuwe wetgeving, procedures en systemen te maken krijgen. Ook zullen bewoners/belanghebbenden in aanraking komen met deze nieuwe manier van werken.

3.3) Juridische capaciteit

Deze transitieopgave vergt veel juridische capaciteit. Alle bestemmingsplannen in de stad moeten binnen 8 jaar omgezet zijn. Tegelijkertijd moeten de werkzaamheden voor gebiedsontwikkeling, vergunningverlening en stedelijke beleidsvorming doorgaan, waarbij ook op deze werkzaamheden de Omgevingswet zijn werking heeft. Al deze werkzaamheden moeten door de huidige groep juridisch planologen opgepakt worden. Dat vraagt om prioritering en keuzes maken. Instrumenten hiervoor zijn de beleidsadviestafel (afstemming nieuwe beleidsinitiatieven fysiek domein), het stedelijk Regieteam Omgevingswet en het directeurenoverleg VTH-keten. Het Regieteam coördineert en stemt af met de opdrachtgevers. Waar nodig volgt bestuurlijke besluitvorming.

In het BOS RO en Erfgoed van december 2023 is expliciet afgesproken dat deze transitie prioriteit heeft, maar niet ten koste mag gaan van wettelijke taken zoals de advisering bij vergunningverlening. Deze combinatie van prioriteiten betekent dat andere opgaven gefaseerd zullen moeten worden. Er komt nog een nadere uitwerking van escalatielijnen en sturen op “schaarste in beleid”.