Gemeente Amsterdam



Portefeuillehoudersoverleg ro
Transitie omgevingsplan Amsterdam

11 december 2023

Peter Lans, Marloes Michels, Tessa Meijer

Doel van agendering in portefeuillehoudersoverleg ruimtelijke ordening:

- Informeren over de opgave;
- Kennis nemen van de voorgestelde uitgangspunten van de transitieaanpak omgevingsplan;
- Bespreken van en akkoord op de uitgangspunten.

Inhoud

- Actualiteit en voorbereidingen op Omgevingswet
- Introductie omgevingsplan
- Wat is de opgave?
- B&W besluit 20219 met doelstelling en uitgangspunten
- 8 Uitgangspunten voor de transitieaanpak
- Werkwijze
- Conclusies

Actualiteiten Omgevingswet

de datum staat vast

- Wat verandert er op 1 januari 2024
  - Nieuw loket voor informatie en aanvragen;
  - Wettelijk grondslag wijzigt, niet langer Wro en Wabo maar Ow;
  - Nieuwe termijnen voor vergunningverlening en geen vergunningen van rechtswege meer voor nieuwe aanvragen. Aanvragen voor 1 januari volgens 'oude' systeem;
  - Participatie door initiatiefnemers (verplicht bij buitenplanse aanvragen);
- Wat verandert niet op 1 januari 2024
  - Rollen VTH en R&D bij vergunningverlening;
  - Inhoud regels verandert eigenlijk niet (uitzonderingen bij geluid en brandveilig gebruik);
- Extra aandacht voor eerste periode na 1 januari 2024
  - Startteam VTH dat alle nieuwe aanvragen voor de hele stad oppakt;
  - Extra aandacht voor vragen en problemen ("Eerste Hulp Bij Omgevingswet");

Verwachtingen voor 2024



- Gewenningsperiode voor alle betrokkenen aan het nieuwe stelsel. Mogelijk langere doorlooptijden voor vergunningen.
- Onbekendheid met het nieuwe digitale loket kan leiden tot veel meer vragen (bij aanvragen, melden en checken).
- Bundeling van regelgeving in één loket kan leiden tot onoverzichtelijkheid (en dus meer vragen).
- Bundeling leidt ook tot meer beheer (archief, bijhouden aanvragen en wijzigingen).
- Hausse van aanvragen onder het huidige stelsel in december 2023.
- Onzekerheid: nieuwe jurisprudentie, onbekendheid met de samenhang van de regels en kans op fouten.

Voorbereidingen



- Teksten op Amsterdam.nl aangepast aan de nieuwe situatie:
  - Terminologie en proces;
  - Wij volgen de landelijke campagne en informatie en vullen aan waar het gaat om Amsterdam specifieke gevallen;
- Landelijke crisis- en calamiteitenorganisatie;
- Afspraken in de regio en met het Rijk over het beantwoorden van vragen en melden van problemen;
- Extra aandacht voor eerste periode na 1 januari 2024:
  - Startteam VTH;
  - Extra aandacht voor vragen en problemen (EHBO).

Introductie omgevingsplan Amsterdam



- Vervangt o.a. bestemmingsplannen;
- Gaan verordeningen in op;
- Toetsingskader voor vergunningverlening.

Tot 2032 omzetten van het omgevingsplan van rechtswege naar Omgevingsplan Amsterdam

- Stap 1: het fundament leggen → de basisregeling vaststellen
- Vervolg stappen:
  - Bestemmingsplannen omzetten;
  - Verordeningen invoegen;
  - Wijzigen t.b.v. gebiedsontwikkeling.

- De insteek bij wijzigingen Omgevingsplan is om aan de voorkant al samen op te trekken met VTH vanuit uitvoeringsgericht beleid (uitvoeringstoets). Hiervoor is wel capaciteit VTH nodig en die is nu schaars. Dit is een grote zorg. Richting VJN `24 maken we dit ook bestuurlijk door met voorstellen te komen voor het beter inrichten van de keten.

Omgevingsplan Amsterdam

Het eerste besluit: de basisregeling



- De basisregeling is voor het omgevingsplan een regelcatalogus waarmee:
  - de inhoudsopgave wordt vastgelegd, waar de komende jaren aanvullende regels uit verordeningen en gebieden aan worden toegevoegd;
  - de nieuwe systematiek wat betreft uniforme taal en regels wordt geborgd;
  - de gedecentraliseerde Rijksregels (‘bruidsschat’) worden vertaald naar de Amsterdamse situatie.

- College geeft ontwerp basisregeling vrij voor zienswijzen: 5 december 2023

Omgevingsplan, animatie



Wat is de opgave?

Eén omgevingsplan voor Amsterdam

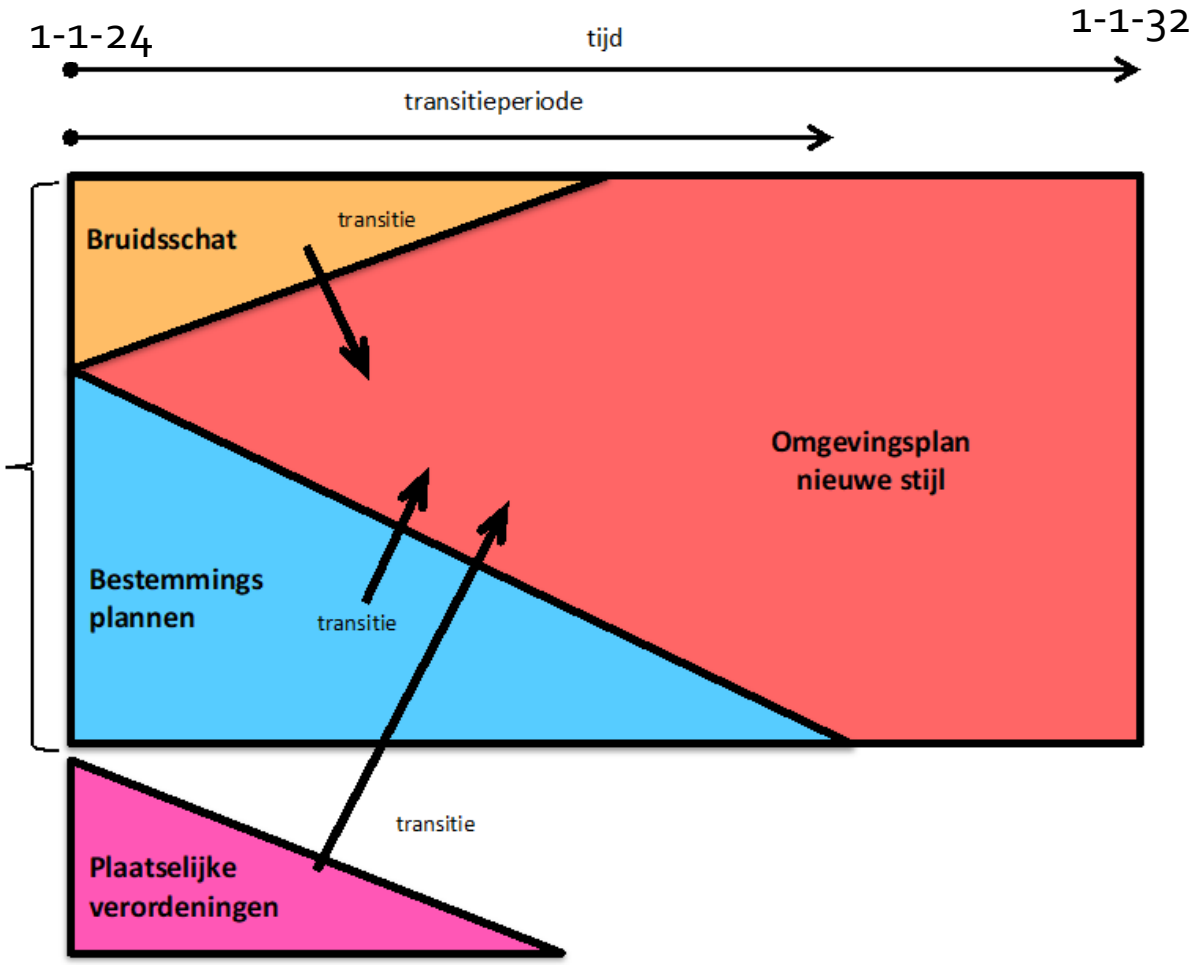
- Op het moment dat de Omgevingswet ingaat, werken gemeentes niet meer met losse bestemmingsplannen, maar met één omgevingsplan. In eerste instantie zal het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam bestaan uit:
  - de bruidsschat (regels die van het Rijk naar de gemeente zijn gegaan);
  - alle bestemmingsplannen;
  - de Hemelwaterverordening;
  - het archeologische deel van de erfgoedverordening;
  - overige besluiten.

  Dit heet het omgevingsplan van rechtswege. In de jaren die volgen na de invoering van de Omgevingswet zullen alle bestemmingsplan worden herzien, geüniformeerd en omgezet in de nieuwe systematiek om uiteindelijk te komen tot één samenhangend omgevingsplan: Omgevingsplan Amsterdam. Op de volgende dia is dit visueel gemaakt.
- De omzetting is een omvangrijke opgave die veel juridische capaciteit vraagt. Tegelijkertijd moeten de juridische procedures voor de gebiedsontwikkeling, transformatie van gebieden, vergunningverlening en verankering van nieuw vastgesteld beleid ook doorgang vinden.

Wat is de opgave?

De transitie in beeld

Omgevingsplan van rechtswege op 1-1-24



B&W besluit 2019 over omgevingsplan

Doelstelling en uitgangspunten

- Het omgevingsplan moet:
  - bijdragen aan een snelle doorwerking van beleid naar regelgeving;
  - zorgen voor uniformering en inhoudelijke afstemming van regelgeving;
  - leiden tot een optimale bruikbaarheid en informatievoorziening voor de Amsterdammer en initiatiefnemer.

- Met als uitgangspunten:
  - een zo hoog mogelijke graad van regelharmonisatie;
  - behoud van mogelijkheden voor gebieds-, locatie- en objectgericht maatwerk voor zowel de 'bestaande stad' als bij gebiedsontwikkeling en transformatie;
  - een zo veel als mogelijk beleidsarme transitie.

Uitgangspunten transitieaanpak

Uitwerking B&W besluit 2019



- Toelichting op de volgende dia`s, bespreking per uitgangspunt.

Uitgangspunten

1. We gaan voor de deadline van 31 december 2031 (1)

- Bij koninklijk besluit is de overgangstermijn voor het omgevingsplan bepaald. Daarbij wordt uitgegaan van een transitietermijn van 8 jaar. Dat betekent dat de overgang voor 2032 moet zijn afgerond. De wetgever acht dit een haalbare termijn om tot een gefaseerde ombouw te komen van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke planfiguren en lokale verordeningen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Deze termijn geeft naar verwachting van de wetgever voldoende tijd voor participatiemogelijkheden en het voorzien in politiek gevoelige kwesties en discussiepunten.
- Tegelijkertijd erkent het Rijk dat het omzetten van alle huidige plannen naar 1 samenhangend omgevingsplan voor gemeenten een forse klus is. De voortgang wordt daarom jaarlijks gemonitord. Na 3 jaar wordt, mede in afstemming met de VNG, bezien of het nodig is om de datum van het einde van de transitietermijn te heroverwegen. Ook wordt dan bekeken in hoeverre aanvullende actie, bijvoorbeeld in de vorm van extra ondersteuning, nodig is.

Uitgangspunten

1. We gaan voor de deadline van 31 december 2031 (2)

- Wettelijk staat er geen sanctie op het overschrijden van de transitietermijn.
- In principe is het Amsterdamse streven om de deadline te halen. We beseffen ons dat dat razend ingewikkeld zal worden. Het is nu nog moeilijk om het goed in te schatten, daarom hebben we een gefaseerde aanpak (uitgangspunt 6). In de eerste fase gaan we ervaren en leren. Daarover rapporteren we aan de opdrachtgevers. Samen maken we dan een aanpak voor de volgende fase. De landelijke evaluatie in 2027 is een goed ijkmoment om een betere inschatting van de haalbaarheid te kunnen maken.

Uitgangspunten

1. We gaan voor de deadline van 31 december 2031 (3)

- De moeilijkheid van de opgave komt onder meer door:
  - de omvang van de opgave en de beperkt beschikbare (juridische) capaciteit;
  - Tegelijkertijd continuering van de werkzaamheden voor gebiedsontwikkeling, vergunningverlening en beleidsvorming.
- Dat vraagt om prioritering en keuzes maken. Instrumenten hiervoor zijn de beleidstafel (afstemming nieuwe beleidsinitiatieven fysiek domein) en het stedelijk Regieteam Omgevingswet. Het Regieteam coördineert en stemt af met de opdrachtgevers. Daarna volgt bestuurlijke besluitvorming. Het proces hiervoor moet nog worden vormgegeven.
- Behalve wettelijke verplichting is snelle omzetting ook zeer wenselijk:
  - Hoe sneller, hoe korter VTH met 2 regimes moet werken;
    Hoe sneller, hoe makkelijker beleidswijzigingen doorgevoerd kunnen worden.
  - Hoe sneller, hoe eerder de dienstverlening verbetert.

Uitgangspunten

2. We doen dit beleidsarm (1)

De omvang van de opgave vraagt om snelheid. Huidige bestemmingsplan-procedures duren vaak lang omdat allerlei beleidswensen worden meegenomen. Met een beleidsarme transitie kun je meters maken, maar dit is niet realistisch. Dat zou immers betekenen dat er 8 jaar geen beleidswijzigingen mogelijk zijn. Van geval tot geval zal daarom gekeken moeten worden of beleidswensen meegenomen kunnen worden. Dat hangt af van het gebied, de beleidswens, beschikbare capaciteit, feiten en omstandigheden en is uiteindelijk een politieke afweging. Om te starten met fase 1 en ervaring op te kunnen doen, kiezen we hier in elk geval voor zoveel mogelijk beleidsarm. Bij de evaluaties komen we daar op terug. We gaan permanent gezamenlijk monitoren, evalueren en bijsturen, de eerste evaluatie is na fase 1.
Onder beleidsarm verstaan we:

- Verleende (afwijkings-)vergunningen meenemen;
- Vastgesteld (stedelijk) beleid meenemen (bijvoorbeeld: kruimelgevallen);
- Geen nieuwe en/of nog niet uitgekristalliseerde ontwikkelingen meenemen;
- (Lokale) beleidswensen in beginsel alleen meenemen wanneer deze geen vertragende of complicerende werking hebben (denk aan planschaderisico).

“Parapluplannen” blijven mogelijk (onderkeldering, darkstores).

Uitgangspunten

2. We doen dit beleidsarm (2)

Voorbeelden beleidswensen die zorgvuldig afgewogen moeten worden:

- beperking van het vergunningsvrij bouwen in binnentuinen;
- cultuurhistorische beperking van bouwmogelijkheden (t.o.v. het huidige bestemmingsplan);
- (nieuwe) beperkingen van toeristische voorzieningen;
- beperken van brede bestemmingen (‘gemengde bestemmingen’) door gebruiksmogelijkheden te schrappen.

Uitgangspunten

3. We participeren, tenzij

- Bij de huidige werkwijze bestemmingsplannen participatie, tenzij:
  - ontwikkelplannen die volgend zijn op vastgesteld SP of stap uit Plaberum waarbij reeds inspraak/participatie heeft plaatsgevonden;
  - technisch- juridische aanpassingen (inclusief omissies);
  - gerechtelijke uitspraken;
  - beleids-/ontwikkelneutrale bestemmingsplannen;
  - voorbereidingsbesluiten.
- Omgevingswet over participatie:
  - Aangeven hoe wordt omgegaan met participatie (participatie is dus niet verplicht);
  - aangeven hoe je mensen betrekt;
  - 6 weken tervisielegging van ontwerp wijziging omgevingsplan.
- We zetten de huidige werkwijze voort onder de Omgevingswet. Dit sluit aan bij het Beleidskader participatie uit 2021 en de Participatieverordening waar nu aan gewerkt wordt;
- Dat betekent concreet:
  - Dat straks per wijziging wordt afgewogen ja/nee participatie;
  - Dat het kan gebeuren dat er geen participatie plaatsvindt, bijvoorbeeld bij een technische wijziging.

Uitgangspunten

4. Gebied- en locatieontwikkeling gaan door

- In 2024 ontwikkelingen faciliteren door:
  - Omgevingsvergunningen, ook buitenplans
  - TAM-Imro wijziging omgevingsplan (=oude software, nieuwe inhoud)
- Monitoring en doorontwikkeling plansoftware, wanneer beschikbaar voor gebiedsontwikkeling?
  - Eerst ervaring opdoen met wijzigingen omgevingsplan basisregeling
  - Plansoftware nog niet geschikt voor gebiedsontwikkeling.
  - Vervolgens met wijzigingen omgevingsplan ikv uitrol
  - Vervolgens met eerste "eenvoudige" gebiedsontwikkeling (meerdere tegelijk)

Voorwaarde is dat er voldoende stabiliteit is in zowel software en ervaring in de organisatie met de wijzigingsprocedure omgevingsplan.

Uitgangspunten

5. We continueren opdrachtgeverschap en budget (1)

- Huidige opdrachtgevers bestemmingsplannen zijn dat ook voor de transitie omgevingsplan: elke opdrachtgever heeft voor haar werkingsgebied de opgave om de transitie op tijd te realiseren.
- Stedelijk Regieteam stuurt de totale opgave, prioritering, planning en voortgang van de uitrol voor de hele stad aan. Waar nodig escalatie naar opdrachtgevers G&O, Zuidas, stadsdelen (Gebieden en VTH) en R&D. Daarna bestuurlijke besluitvorming.
- Impactanalyse Omgevingswet geeft aan: extra budget nodig voor de transitie van het omgevingsplan. Dit moet gevonden worden binnen de bestaande middelen. Voorstellen hiervoor bij Voorjaarsnota 2024.

Uitgangspunten

5. We continueren opdrachtgeverschap en budget (2)

- De bestaande stedelijke afspraken met betrekking tot juridisch planologische producten die door R&D worden opgesteld, blijven van kracht onder de OW. Dit betekent dat R&D en de stadsdelen jaarlijks financiële afspraken maken (de zogenaamde bulkofferte) t.b.v. onder andere de advisering over vergunningen, advisering over initiatieven en projecten in het stadsdeel, opstellen van ruimtelijke onderbouwingen, opstellen van wijzigingen omgevingsplan (vroeger opstellen bestemmingsplannen). De capaciteit van R&D voor deze producten wordt door het betreffende stadsdeel bekostigd. Voor de gebiedsontwikkeling blijven de stedelijke financiële afspraken ook dezelfde: G&O en Directie Zuidas bekostigen de inzet van R&D voor alle producten die nodig zijn voor de gebiedsontwikkeling.

Uitgangspunten

5. We continueren opdrachtgeverschap en budget (3)

- Voor het maken van bestemmingsplannen kennen we verschillende dekkingsbronnen:
  - Bij bestemmingsplannen in het beheersgebied van stadsdelen is het nu zo dat de opdrachtgevers bij de stadsdelen de kosten dragen van de voorbereidingsfase en dat het Jaarprogramma RO de vaststellingsfase (het bestuurlijke traject gericht op de wethouder en verder) dekt.
  - Bij grootstedelijke gebieden is de dekking het projectbudget bij G&O en Zuid-as.
  - Voor de bestemmingsplannen in het gebied Westpoort heeft R&D een eigen werklijn met dekking uit het Jaarprogramma.

- Ook voor het Omgevingsplan volgen we de bovenstaande werkwijze.

Werkwijze

- Er zijn drie belangrijke punten voor de werkwijze:
  - Wendbaarheid in de aanpak
  - Opdelen in drie fases
  - Op zoek naar versnelling

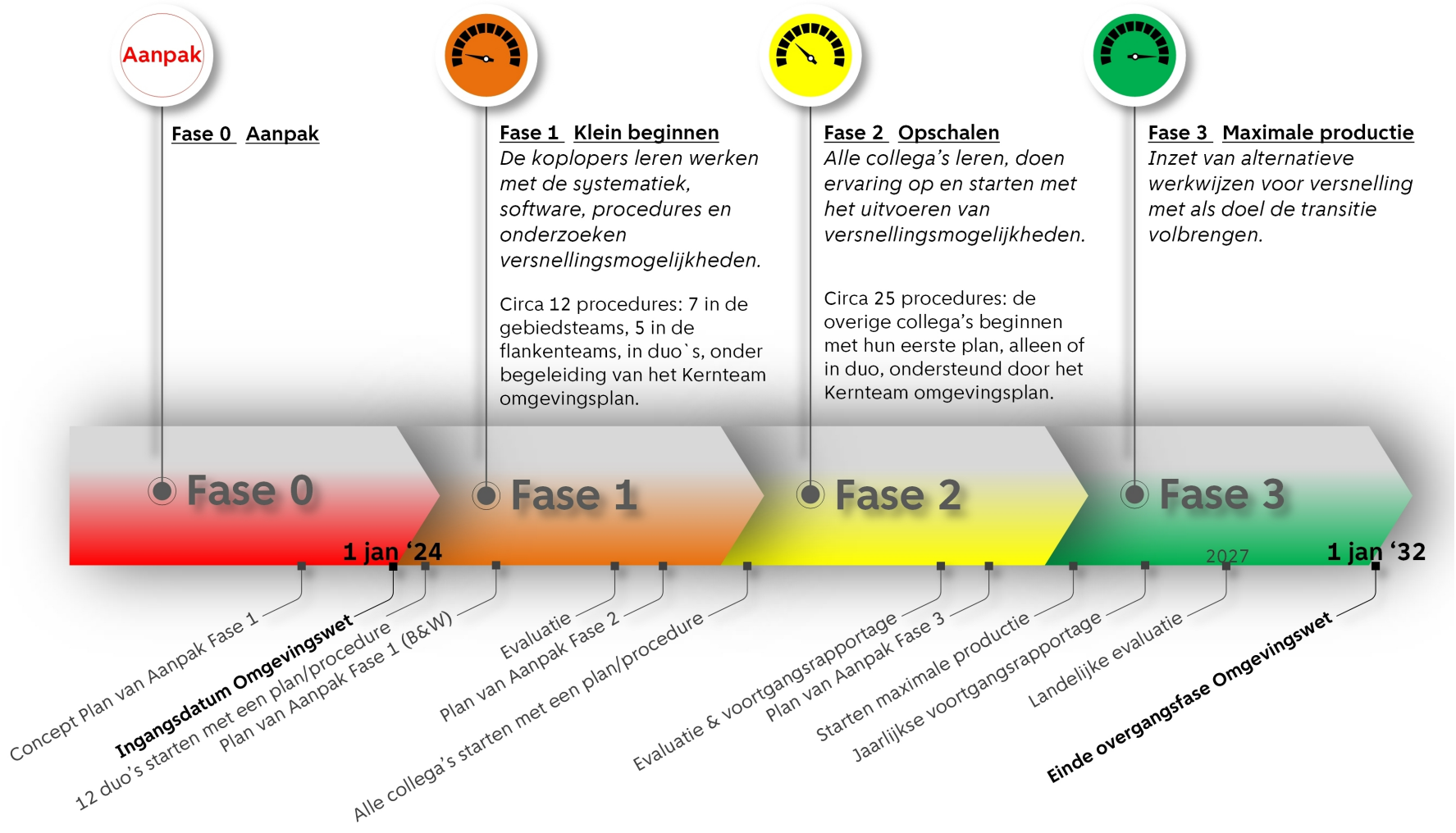
Werkwijze

1. Wendbaarheid in de aanpak

- We begeven ons op onbekend terrein, dus het is zaak om goed te monitoren, evalueren en bij te stellen (leren), en niet te ver vooruit te plannen;
- Het vraagt wendbaarheid van iedereen:
  - Initiatiefnemers die met nieuwe regels te maken krijgen;
  - Bestuurders die met nieuwe producten en besluitvorming te maken krijgen;
  - Collega`s die met nieuwe wetgeving, procedures en systemen te maken krijgen;
  - Fouten maken is onvermijdelijk, hoe goed iedereen zich ook voorbereidt. Dit vraagt om mildheid.
- E.e.a. wordt Q1 2024 uitgewerkt in een plan van aanpak;
- Fase 1 is voor nu het meest uitgewerkt, doorkijk naar fase 2 en 3;
- Jaarlijkse monitoring en evaluatie, uitwerken volgende fase, gecoördineerd door stedelijk Regieteam Omgevingswet.

Werkwijze

2. We hanteren 3 fases



We starten in 2024 met deze gebieden

Concept prioriteitenlijstje

Waarom deze plannen?
Aan het begin van de transitieperiode ligt de nadruk op het opdoen van ervaringen voor alle betrokkenen. Bijvoorbeeld met alle (nieuwe) digitale aspecten. Dat maakt het wenselijk om met gebieden aan de slag te gaan die:

- eenvoudig zijn (weinig functies en geen ontwikkelingen);
- een beperkte omvang hebben;
- geen tijdsdruk kennen;
- grootstedelijk: afgeronde plangebieden waar de ontwikkelingen zijn gerealiseerd.

Nr	Stadsdeel/ stadsgebied/ flank	Plangebied
1	Zuid	Prinses Irenebuurt
2	Noord	Schellingwoude
3	Oost	Nieuwe Ooster + Tuindorp Frankendael
4	West	Zuidelijk Veld Fase 2
5	Nieuw West	Zuidoosthoek
6	Centrum	Den Texbuurt
7	Zuid Oost en Weesp	De Nieuwe Bijlmer of Stedelijk gebied Weesp
8	Oostflank	Amstelkwartier binnendijks
9	Westflank	Houthaven
10	Noordflank	Elzenhage+Noorderkwartier

Fasering

Hoe ziet 2024 er uit (1)?

- Afronden lopende bestemmingsplanprocedures onder de oude wet;
- Doel: opstellen van 10 wijzigingsbesluiten omgevingsplan door de hele gemeente en in opdracht van de verschillende ambtelijke opdrachtgevers.
- Subdoelen:
  - Leren werken met de Omgevingswet en het opstellen van een wijzigingsbesluit omgevingsplan;
  - Leren werken met nieuwe digitale standaarden en nieuwe software;
  - Ervaring opbouwen bij ambtelijk opdrachtgevers en R&D met het omgevingsplan;
  - Ervaring opbouwen met het besluitvormingsproces omgevingsplan bij het bestuur, burgers, bedrijven en ambtelijk;
  - Onderzoeken versnellingsmogelijkheden voor fase 2 en 3.

Hoe ziet 2024 er uit (2)?

Voorlopige planning (mogelijk gaan procedures verschillen in tempo)

- Eerste helft 2024:
  - uitgangspunten eerste 10 wijzigingsprocedures in db, participatie, inventarisatie, invullen omzettabel bestemming-basisregeling, onderzoeken, opstellen ontwerp-wijzigingsbesluit (geen concept-ontwerp fase);
  - uitzoeken versnellingsmogelijkheden;
  - aanvullingen op basisregeling (bijvoorbeeld: horeca)
- September go/nogo moment, gekoppeld aan vaststellen basisregeling
- Tweede helft 2024:
  - afronden en voorbereiden ontwerpbesluit;
  - terugkoppeling aan opdrachtgevers/wethouder;
  - ter inzage leggen wijzigingsbesluiten voor zienswijzen, advisering stadsdelen,
  - evaluatie + plan van aanpak fase 2.
  - opstarten plangebieden fase 2;
- Eerste helft 2025:
  - besluitvorming gemeenteraad vaststelling wijzigingsbesluiten;
  - beroepsprocedure wijzigingsbesluiten.

Werkwijze

3. Op zoek naar versnelling

- Inschatting: met de huidige manier van werken halen we 1-1-32 niet.
- Rekenvoorbeeld: per jaar stelt de raad nu tussen de 35 en 40 bestemmingsplannen vast. In 8 jaar tijd moeten dat er 450 worden, dat wil zeggen: gemiddeld 56 per jaar.
- Daarom: zoeken versnelling. Daarbij is geen maatregel te bedenken die hét verschil gaat maken. Het zal om een pakket van maatregelen gaan.
- Te denken valt aan:
  - Nota van uitgangspunten voor een groter gebied, meerdere wijzigingen samen;
  - Programmatische aanpak transitie;
  - Samenvoegen gelijksoortige gebieden over stadsdeelgrenzen heen;
  - Extra capaciteit inzetten.

Processtappen plan van aanpak transitieperiode omgevingsplan in 2023-2024

- 2023:
  - Opstellen uitgangspunten
  - Draagvlak voor uitgangspunten

- 2024:
  - Opstellen plan van aanpak
  - Advies betrokkenen
  - Vaststellen plan van aanpak door college
  - Evaluatie en opstellen aanpak fase 2
  - Advies betrokkenen
  - Vaststellen aanpak fase 2

Conclusies:

- Akkoord met uitgangspunten?
- Akkoord met prioriteitenlijst?
- Akkoord met financieren 1 plan per stadsdeel voor fase 1?
- Welke behoefte bij bestuurders aan evaluatie en rapportage?
- Vragen en aandachtspunten?