Herzien bestuurlijk uitvoeringskader transitie omgevingsplan Amsterdam

Mei 2025 (concept)

Vastgesteld door het college op DATUM

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.

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 slechts beperkt 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.

De uitgangspunten voor de transitie zijn daarna vastgelegd en geformaliseerd in het bestuurlijk uitvoeringskader dat door de wethouder Ruimtelijke Ordening op 16 april 2024 is vastgesteld.

De ervaringen uit de eerste tranche leiden tot herziening van het uitvoeringskader. Als op de wijze van de eerste tranche wordt doorgegaan kost dat te veel tijd en capaciteit, zonder dat dit iets bijdraagt aan de kwaliteit van de transitie. De verwachting is dat hierdoor de transitie niet kan worden gehaald binnen de wettelijke termijn. Door de term van beleidsarm aan te scherpen naar beleidsneutraal en processuele aanpassingen te doen door direct door te gaan naar het opstellen van een ontwerpwijzigingsbesluit zonder Nota van Uitgangspunten en participatie daarop, is de verwachting dat het omzetten van de bestemmingsplannen wel binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn kan worden gehaald. Voor de duidelijkheid, indien voor nieuwe ontwikkelingen of niet-beleidsneutrale wijzigingen, geldt het herziene uitvoeringskader niet en zal de standaardprocedure worden gevolgd.

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 de omvangrijke opgave te kunnen bewerkstelligen.

2) Bestuurlijk uitvoeringskader

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

2.1) Beleidsneutraal

De omzetting van de bestemmingsplannen die vallen onder dit uitvoeringskader is beleidsneutraal. Dat betekent dat met de wijziging van het omgevingsplan in het kader van de transitie geen nieuw beleid in het omgevingsplan wordt opgenomen of een beleidswijzing wordt voorgesteld. De omzetting is zuiver juridisch-technisch. Dit vanwege de voortgang en de planbaarheid van de transitie. Daar waar behoefte is aan beleidswijzigingen, zal dit

middels een separate wijziging omgevingsplan plaatsvinden, met bijbehorende participatie (in het beleidstraject).

De omzetting vindt dus plaats zonder dat het juridisch-planologische kader wijzigt. Het juridisch-planologische kader wordt gevormd door de regels uit het om te zetten bestemmingsplan, vastgestelde paraplubestemmingsplannen, nieuwe wetgeving, verleende afwijk-omgevingsvergunningen en die onderdelen van vastgesteld stedelijk of lokaal beleid die zodanig concreet zijn dat het voor alle betrokkenen helder is wat de concrete aanpassingen van het juridisch-planologisch kader zullen zijn.

Toch kunnen er uit het beleid en de systematiek van de Omgevingswet wijzigingen voortkomen tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan. Dit komt doordat het oude bestemmingsplan op basis van het destijds vigerende beleid is opgesteld. Een voorbeeld hiervan is dat het bestemmingsplan nog op basis van de structuurvisie is vastgesteld, waar nu de omgevingsvisie het beleidskader is of het nieuwe horecabeleid, dat reeds is opgenomen in de vastgestelde hoofdregeling van het omgevingsplan waarmee de geldende bestemmingsplanregels worden omgezet. Andere voorbeelden zijn wijzigingen die uit de systematiek van de Omgevingswet voortkomen: (1) Gevallen die “bij recht” zijn toegestaan in het bestemmingsplan, maar in het omgevingsplan geen specifieke bouwrechten toegekend hoeven te krijgen, omdat voorzien wordt in een binnenplanse vergunmogelijkheid in het omgevingsplan. Een voorbeeld hiervan is dat een dakterras niet meer binnen de toegelaten overschrijdingen valt, maar dat daarvoor een omgevingsvergunning voor een (binnenplanse) omgevingsplanactiviteit moet worden aangevraagd. (2) een bestemmingsplan dat is vastgesteld met uitgebreide gebruiksmogelijkheden, waar dat op basis van het beleid of fysieke mogelijkheden nu evident niet meer mogelijk is. Zoals een brede maatschappelijke bestemming waar nu een ziekenhuis is gerealiseerd, maar waar ook een begraafplaats of zwembad mogelijk was. Dan worden de laatste twee mogelijkheden geschrapt of (3) Het bestemmingsplan is zeer globaal opgezet om maximaal flexibiliteit te bieden bij het ontwikkelen van het (woon)programma. Er is een ruim bouwvlak en één bouwhoogte is opgenomen. Inmiddels is het gehele gebied vergund en bebouwd en ingericht conform bouwenveloppen die ook in het erfpachtcontract zijn opgenomen. Hier wordt dan de bestaande feitelijke toestand vastgelegd, conform de hiervoor verleende omgevingsvergunning, erfpacht en de hoofdregeling omgevingsplan. Deze wijzigingen als gevolg van het beleid of de systematiek worden toegelicht in de motivering van ieder wijzigingsbesluit.

Voor de duidelijkheid: er worden dus geen nieuwe (beleids-)ontwikkelingen of wensen meegenomen, die moeten een aparte planologische procedure doorlopen. Voorbeeld: (1) Als er wordt gekozen om in een bestaand stedelijk gebied veel bouwmogelijkheden te schrappen omdat die stedenbouwkundig niet langer wenselijk zouden zijn, zoals bijvoorbeeld de beperking van vergunningvrij bouwen op het achtererf, is sprake van nieuw beleid. In deze gevallen zal er ook participatie plaatsvinden. (2) Als voor een ontwikkellocatie nog geen vergunning is afgegeven, maar die al wel in een ver gevorderd stadium van de planvorming is, dan kan voor die locatie niet de huidige bestemming worden opgenomen, omdat de ontwikkeling voldoende concreet is. Op grond van jurisprudentie zou rekening moeten worden gehouden met die nieuwe ontwikkeling. Dat betekent dat die locatie dan uit de wijziging van het omgevingsplan in het kader van de transitie wordt gehouden en wordt voor die locatie een aparte procedure doorlopen.

Bij het omzetten van een bestemmingsplan wordt dus het volgende meegenomen:
- Regels uit het om te zetten bestemmingsplan;
- Regels uit een voor dat deelgebied geldend paraplubestemmingsplan;
- Vastgesteld (stedelijk of lokaal) beleid;

- Nieuwe wetgeving;
- Verleende, onherroepelijke, (afwijkings-)omgevingsvergunningen;
- Het herstellen van een kennelijke schrijffout, rekenfout of een andere kennelijke fout in het bestemmingsplan.

2.2) Eén uniforme procedure, één wijzigingsbesluit

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

Dit betekent dat er gewerkt wordt met een aanpak waarbij in opeenvolgende tranches meerdere deelgebieden per wijzigingsbesluit worden vervangen. Deze werkwijze heeft een aantal randvoorwaarden:

1. Het (ontwerp) wijzigingsbesluit heeft betrekking op alle deelgebieden gezamenlijk;
2. De motivering bij de raadsvoordracht wordt opgeknipt in motiveringen per deelgebied (motivering gebied A, motivering gebied B, etc.);
3. De stadsdeelbesturen of projectorganisaties adviseren alleen over het eigen deelgebied;
4. De procedure is uniform voor alle deelgebieden. Samen en tegelijk wordt er gewerkt aan één wijzigingsbesluit.

2.3) Nota van uitgangspunten en Participatie

Het feit dat de omzetting van het omgevingsplan een zuiver juridisch-technische omzetting is, maakt een Nota van Uitgangspunten (vergelijkbaar met een uitgebreide startnotitie) overbodig. Uit de ervaring met de eerste tranche is ook gebleken dat participatie op deze nota bij de wijziging van het omgevingsplan in het kader van de transitie geen toegevoegde waarde heeft en eerder zorgt voor onduidelijkheid. De transitie gaat om een technische omzetting van (de regels van) een bestemmingsplan naar (nieuwe regels van) het omgevingsplan. De Participatieverordening (artikel 3 lid 3 onder a) geeft aan dat er voor die gevallen geen participatieplan hoeft te worden opgesteld. Daarnaast heeft over de bestemmingsplannen in aanloop naar de vaststelling ook al participatie plaatsgevonden, Dus in het voortraject bij een wijziging het omgevingsplan in het kader van de transitie, geen nota van uitgangspunten en participatie. Er wordt wel, conform wettelijk voorschrift, kennis van gegeven dat voor een bepaald gebied een wijziging van het Omgevingsplan wordt voorbereid. In deze publicatie wordt aangegeven dat het mogelijk is om een zienswijze in te dienen op het ontwerp wijzigingsplan.

Dit is in lijn met de volgende gevallen waar ook geen participatie plaatsvindt:

- Ontwikkelplannen waarbij, in het kader van het Plaberum, al inspraak/participatie heeft plaatsgevonden;
- Technisch juridische aanpassingen (inclusief omissies);
- Uitvoeren van gerechtelijke uitspraken;

2.4) Procedure tot wijziging van het omgevingsplan in het kader van de transitie

Elke wijziging van het omgevingsplan in het kader van de transitie volgt de volgende stappen:

1. Het college publiceert een kennisgeving dat voor een bepaald gebied een wijziging van het Omgevingsplan wordt voorbereid. In deze publicatie wordt aangegeven dat het mogelijk is om een zienswijze in te dienen op het ontwerpwijzigingsplan. De kennisgeving wordt ook ter informatie aan de dagelijks besturen van de stadsdelen en het stadsgebied gestuurd.

2. Inventarisaties en ambtelijke afstemming met gebiedsteams, maatschappelijke organisaties en bedrijven;

3. Opstellen van één ontwerp wijzigingsbesluit met motivering per deelgebied.

4. Vrijgave van het ontwerpbesluit tot wijziging van het omgevingsplan met de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen in te dienen en gelijktijdig adviesverzoek aan de dagelijks besturen van de stadsdelen en het stadsgebied om te adviseren over het eigen deelgebied;

5. Opstellen van het definitieve wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam met motivering per deelgebied;

6. Vaststellen van het wijzigingsbesluit door de gemeenteraad of het college (indien de raad heeft ingestemd met de delegatie aan het college voor deze gevallen).

3) Randvoorwaarden transitie

3.1) 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 met een vaste werkgroep juristen die regelmatig bij elkaar komt. Het geleerde tijdens de eerste tranche, heeft geleid tot dit herziene uitvoeringskader. Ervaringen uit volgende tranches worden toegepast in de volgende tranches.

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.

3.2) Juridische capaciteit

Deze transitieopgave vergt veel juridische capaciteit. Alle bestemmingsplannen in de stad moeten voor 2032 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.