

Toelichting beleidsregels

Uitvoering programma Merwede

Inhoud

1	Algemene toelichting.....	1
1.1	Waarom beleidsregels?	1
1.2	Hoe werken de beleidsregels?.....	2
1.3	Hoe legt het college de regels van het bestemmingsplan uit?.....	3
1.4	Mag het college de beleidsregels veranderen?	3
1.5	Wat staat er in de tekst boven hoofdstuk 1 van de beleidsregels?	4
1.6	Merwede.....	4
	Toelichting op de artikelen.....	5
1.7	Algemene bepalingen (hoofdstuk 1, artikelen 1 en 2).....	5
1.8	Werking (hoofdstuk 1, artikelen 3 en 4).....	6
	Hoofdstuk 2 Programma wonen (artikel 5)	7
	Hoofdstuk 3 Programma duurzaamheid en klimaat (artikel 6 t/m 8)	7
	Hoofdstuk 4 Flexibele uitvoering	8
1.9	Slotbepalingen (hoofdstuk 5, artikelen 12 en 13)	8

1 Algemene toelichting

1.1 Waarom beleidsregels?

Merwede wordt in een periode van minimaal 10 jaar omgevormd naar een hoog stedelijk woon(werk)gebied met een centrumuitstraling. Alleen de voorbereiding van de bouw duurt al enige jaren. Gedurende de jaren van voorbereiding en de jaren waarin gebouwd wordt, kunnen nieuwe ideeën ontstaan of nieuwe technieken worden bedacht. Het zou onpraktisch zijn, als bij elke verbetering meteen weer het bestemmingsplan moet worden aangepast.

Onder de Wet ruimtelijke ordening gebruikte de gemeente de “uit te werken bestemming” om een gebied te ontwikkelen. Zo’n bestemming gaf het college van burgemeester en wethouders (verder: het college) de mogelijkheid om een gebied met zo’n uit te werken bestemming stukje bij beetje in te vullen.

De uit te werken bestemming vervalt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarom maakt het bestemmingsplan gebruik van een andere mogelijkheid voor het geleidelijk invullen van de locatie, namelijk een globale bestemming die het bouwen zonder vergunning verbiedt. De bestemming beschrijft wel hoe het gebied ingevuld moet worden. Die beschrijving staat in de regels. Er zijn regels over wát er gebouwd moet worden en regels over de kwaliteit van de gebouwen. Die regels zijn in bepaalde gevallen zonder een nadere uitleg niet goed toe te passen. Met de beleidsregels kan het college duidelijk maken wanneer een bouwaanvraag voldoet aan de regels en er ook voor zorgen dat de bouw ordelijk verloopt.

Daarnaast is de ontwikkeling van Merwede uniek te noemen; een hoge mate van stedelijkheid met maximale menging van functies en hogere bebouwing en ambities. Deze opgave vraagt samen met de behoefte en wens om te monitoren en ambities hoog te houden, en waar nodig bij te kunnen sturen om het borgen van de leefbaarheid, het kunnen aanscherpen van ambities als ook het mee kunnen nemen van uitkomsten van monitoring. Door in de beleidsregels de afgesproken kaders en verdergaande ambities op het gebied van duurzaamheid en circulariteit op te nemen, en ook aan te geven hoe het college om gaat met een aanvraag voor een vergunning voor het bouwen, wordt hier handen en voeten aan gegeven.

1.2 Hoe werken de beleidsregels?

In het bestemmingsplan Merwede heeft een groot deel van de locatie de functie (bestemming) Gemengd gekregen. Die functie is bedoeld om het gebied te veranderen op de manier die het Stedenbouwkundig Plan Merwede (hierna: SP) staat beschreven. Er komen veel nieuwe gebouwen. Het bestemmingsplan staat het bouwen toe onder de voorwaarde dat de bouwer een vergunning heeft om te mogen bouwen.

Een vergunning moet voldoen aan de regels van het bestemmingsplan. Sommige regels zijn niet direct duidelijk en verwijzen naar een uitwerking in beleidsregels. Het college toetst of een vergunningaanvraag aan die regels voldoet. De beleidsregels maken duidelijk waaraan en hoe het college de regels van het bestemmingsplan uitlegt en toetst. Een aanvrager weet dan hoe het college een vergunningaanvraag zal toetsen aan de regels van het bestemmingsplan.

Inherente afwijkingsbevoegdheid

Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat ‘*het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in*

verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen'. Bestuursorganen volgen bij het handelen in beginsel de (eigen) beleidsregels, hetgeen uiteraard de rechtszekerheid dient. Maar in bijzondere gevallen kan afwijking van de beleidsregels noodzakelijk zijn. Namelijk als het handelen overeenkomstig de beleidsregels in een concreet geval voor een of meer belanghebbenden zou leiden tot nadelige of voordelige gevolgen in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Dit wordt de inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd. Van een dergelijke afwijking kan gebruik worden gemaakt mits goed gemotiveerd en er aantoonbaar alles aan gedaan is om het plan wel in overeenstemming met de beleidsregels uit te voeren.

1.3 Hoe legt het college de regels van het bestemmingsplan uit?

De gemeenteraad stelt de regels van het bestemmingsplan vast om te zorgen dat het SP Merwede wordt uitgevoerd. In het SP is beschreven hoe het gebied Merwede er in de toekomst ongeveer uit moet zien, hoeveel woningen er moeten komen, welke functies, enzovoort. De beschrijving in het SP heeft het college gedeeltelijk vertaald in deze beleidsregels.

Het college gebruikt de beleidsregels ook om te zorgen dat het gebied in een aantal stappen volgebouwd en ingericht kan worden. De moeilijkheid van het bouwen in stappen is dat bij elke stap duidelijk moet zijn dat de stap bijdraagt aan het eindbeeld dat in het SP staat. Als in de eerste stappen alleen maar laagbouw wordt gebouwd, kan het zijn dat er te weinig woningen in Merwede komen of dat er niet meer genoeg ruimte overblijft voor bijvoorbeeld parken.

1.4 Mag het college de beleidsregels veranderen?

Het college mag de beleidsregels veranderen. Dat zal waarschijnlijk ook nodig zijn, want het kan wel een aantal jaren duren voordat Merwede helemaal af is. Overigens kan de gemeente zelf bepalen of het college of de gemeenteraad de beleidsregels vaststelt. In dit geval is er voor gekozen om dit bij het college te laten, omdat het college ook de vergunningen toetst en verleend.

Het bestemmingsplan geeft het college opdracht om elk jaar te bekijken of de bouw of de inrichting nog voldoet aan de regels van het bestemmingsplan (voortgangsrapportage). Daarbij onderzoekt het college ook of de ambitie die de gemeente heeft om te zorgen voor voldoende groen en voor een gezonde leefomgeving nog wel gehaald wordt. Het college legt de resultaten van de onderzoeken vast in een rapport, het voortgangsrapport. Uit het rapport kan ook blijken dat er nieuwe bouwtechnieken zijn die nog betere mogelijkheden geven om de ambities te halen, of andere manieren om duurzaamheidsafspraken te halen, of om hogere ambities te halen. Dit sluit ook aan bij de opgave van partijen zoals geformuleerd voor het MerwedeLab. Het monitoringsrapport en andere nieuwe inzichten – bijvoorbeeld uit het MerwedeLab kunnen een reden zijn om de beleidsregels te veranderen. Het college deelt het concept voortgangsrapport en een voornemen om de beleidsregels aan te passen met de

marktpartijen die onderdeel zijn van de SOK Merwede. Ook kan de komende jaren sprake zijn van nieuw gemeentelijk beleid waarvan toepassing op Merwede gewenst is om de beoogde doelen voor Merwede te halen. Uitgangspunt daarbij is dat het toepassen van dit beleid niet nadeliger is voor de marktpartijen. Het college informeert de gemeenteraad over veranderingen, zodat de gemeenteraad daarover met het college kan spreken, als de gemeenteraad dat nodig vindt.

1.5 Wat staat er in de tekst boven hoofdstuk 1 van de beleidsregels?

De beleidsregels beginnen met een aantal mededelingen in een formele, juridische taal die in het hele land gebruikt wordt. Voor juristen is dat handig.

Er staan twee dingen:

1. het college mag deze beleidsregels vaststellen, want dat staat in de wet en
2. het college vindt dat de regels nodig zijn voor een goede uitvoering van het bestemmingsplan Merwede.

De wetsartikelen bewijzen dat het college de beleidsregels mag vaststellen (“gelet op artikel 3.1.2, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening en artikel 7c, zesde lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, de bevoegdheid op grond van artikel 2.4, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de uitvoering van artikel 5 van het bestemmingsplan Merwedekanaalzone deelgebied 5, Europalaan fase 1”). De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bepaalt dat het college omgevingsvergunningen verleent. De genoemde Besluiten (dat zijn wetten van de regering) staan bestemmingsplanregels toe die met beleidsregels uitgelegd worden. Het bestemmingsplan is een “wet van de gemeente”. In artikel 5 van het bestemmingsplan staan regels die uitgelegd worden met beleidsregels.

Waarom regels nodig zijn (“overwegende...”) is al in de eerdere paragrafen uitgelegd. In de toelichting van de artikelen 2 tot en met 6 volgt nog meer uitleg.

1.6 Merwede

Het plangebied van het bestemmingsplan Merwedekanaalzone deelgebied 5, Europalaan fase 1, wordt in 2 fasen ontwikkeld. Het bestemmingsplan Merwedekanaalzone deelgebied 5 Europalaan heeft betrekking op de eerste fase.

De bedoeling is om in deze fase die de bouw van 4.250 woningen in verschillende categorieën en ruim 107.000 m² aan voorzieningen mogelijk te maken.

In de vastgoedexploitatie wordt op zowel woning- als gebiedsniveau rekening gehouden met ambities op het gebied van duurzaamheid. Investerings voor elke specifieke maatregel – warmtekoudeopslag, zonnepanelen, wateropvang, enzovoorts – zijn gekoppeld aan het niveau waarop deze plaatsvinden: vanuit de woning, het bouwblok of de buurt. Dit geldt ook voor het verlagen van het autogebruik – zoals met een zelfstandige voorziening voor vervoer in het blok (plekken voor elektrische fietsen), maar ook met een collectieve oplossing zoals een autodeelsysteem.

Bij de feitelijke start van de bouw in een bepaalde zone wordt direct de nieuwe gebiedskwaliteit neergezet die zelfstandig kan functioneren, met een doorsnee uit het woningbouwprogramma, een goede mix aan functies, duurzame mobiliteit maar ook bijvoorbeeld een basisschool, een supermarkt en een gezondheidscentrum.

Partijen hebben de intrinsieke wens en ambitie om van Merwede een wijk te maken waar mensen echt van houden en die zo duurzaam is als mogelijk op de volgende thema's:

- a. duurzame energie;
- b. circulair bouwen;
- c. gezond stedelijk leven, en
- d. social design

Om de wens en ambitie te realiseren verplichten partijen zich tot de oprichting van het Merwede Lab, in een nog nader overeen te komen (rechts)vorm.

Het doel van het Merwede Lab is:

- a. het (verder) ontwikkelen van kennis;
- b. het innoveren en experimenteren;
- c. het ontwikkelen van businessmodellen het aanvragen van subsidies; en
- d. het verleggen/verhogen van de lat op het gebied van public relations en de zichtbaarheid, op het vlak van circulair materiaalgebruik en opwekking van duurzame energie in Merwede.

Toelichting op de artikelen

1.7 Algemene bepalingen (hoofdstuk 1, artikelen 1 en 2)

Artikel 1 Definities

In dit artikel staat een aantal begrippen. De betekenis van de begrippen helpt bij het op dezelfde manier toepassen van de regels. En met de uitleg zijn de regels makkelijker te begrijpen.

Artikel 2 Doel van de beleidsregels

Dit artikel vertelt waarom de beleidsregels zijn opgesteld. Als het doel van een regel duidelijk is, is het makkelijker om te begrijpen wat er in de regel staat. Er staan geen regels in dit artikel waaraan een vergunningaanvraag getoetst wordt. Wel hoe het college haar toetsrol uitvoert.

Lid 1 vertelt dat de beleidsregels uitleggen wat met de regels in het bestemmingsplan bedoeld wordt en hoe het college een vergunningaanvraag aan die regels toetst.

In lid 2 staat dat het de bedoeling is dat met de beleidsregels het bestemmingsplan in stappen wordt uitgevoerd. Maar dan wel zo dat het Merwedekanaalzone deelgebied 5, Europalaan er zo gaat uitzien als afgesproken. Dat laatste staat in de regel in het bestemmingsplan (lid 5).

Lid 3 hoort bij lid 2. De beleidsregels moeten erbij helpen dat in elke fase de goede gebouwen worden gebouwd en het gebied op de goede manier ingericht wordt.

Ook is opgenomen dat in de beleidsregels op onderdelen de ambities die zijn verwoord in de regels van het bestemmingsplan, zijn uitgewerkt. Tenslotte geeft lid 5 aan dat de voortgangsrapportage kan worden betrokken bij de vergunningverlening. Het college kan rekening houden met andere veranderingen. Misschien is er over tien jaar behoefte aan een ander soort huizen of regent het veel harder. Of misschien kunnen huizen over een paar jaar milieuvriendelijker gebouwd worden. Het college kan de plannen bijsturen, om te reageren op dit soort veranderingen.

1.8 Werking (hoofdstuk 1, artikelen 3 en 4)

Artikel 3 Werking

In dit artikel staat aan welke voorwaarden een vergunningaanvraag getoetst wordt. Bij het toetsen maakt het college onderscheid tussen het bouwen, lid 1, en het gebruik van het gebouw, lid 2. Het 'gebruik' van het gebouw, dus wat je in het gebouw doet, heet in de Omgevingswet 'activiteit'. Wonen of het verkopen van artikelen zijn voorbeelden van de activiteiten die in lid 2 bedoeld worden.

Een vergunning om te mogen bouwen wordt dus alleen verleend, als het gebouw zelf past in het bestemmingsplan en voldoet aan de voorwaarden van dit artikel en als de activiteiten die in het gebouw gaan plaatsvinden ook passen. Een gebouw moet ook nog voldoen aan de regels van het Rijk, zoals de bouwtechnische regels in het Bouwbesluit. Bij het verlenen van de omgevingsvergunning betreft het college ook het advies van het Kwaliteitsteam.

Van belang is dat in de eindfase tenminste het minimale voorzieningenprogramma is gerealiseerd. Bij een aanvraag voor een deel van een bouwblok moet daarom inzicht worden gegeven in het eindbeeld van het totale bouwblok.

Kwaliteitsbewaking

Voor de kwaliteitsbewaking wordt een proces ingericht met een kwaliteitsteam (het Kwaliteitsteam; het Q team). Het Kwaliteitsteam adviseert het college over de verlening van een eventuele omgevingsvergunning. Het Kwaliteitsteam heeft voldoende mandaat en toetst in verschillende fasen van het ontwerpproces integraal aan deze beleidsregels en het Stedenbouwkundig Plan Merwede en het bijbehorend Beeldkwaliteitsplan. Het Kwaliteitsteam beoordeelt zowel gebouwen, openbare ruimte als civiele werken. Het Kwaliteitsteam wordt zodanig samengesteld dat kwalitatieve toetsing goed is geborgd. Het blijft mogelijk om op overtuigende wijze aan te tonen dat het gewenste eindresultaat kan worden bereikt op een manier die niet expliciet in de aanwijzingen van het SP en BKP is beschreven.

Artikel 4 Werking van de beleidsregels bij afwijking

De wet biedt de mogelijkheid om met een vergunning af te wijken van het bestemmingplan (straks: omgevingsplan). Die afwijkingsmogelijkheid is bedoeld voor een nog flexibelere

toepassing van bestemmingsplanregels. Maar het is ook belangrijk dat alle belanghebbenden weten wat ze van de gemeente mogen verwachten, als er een aanvraag komt voor het mogen afwijken van de regels.

In artikel 4 staat dat het college naast de wettelijke eisen voor het afwijken ook toetst of een vergunning de uitvoering van het bestemmingsplan niet in de weg zit. Dat past in het wettelijke systeem. De aanvrager moet bij het afwijken namelijk aantonen dat het aangevraagde bouwplan ruimtelijk aanvaardbaar is. De regel in artikel 4 komt dus hierop neer: een bouwplan dat niet past in de ontwikkeling van Merwede is ruimtelijk niet aanvaardbaar. Ook hierbij is een adviserende rol voor het kwaliteitsteam weggelegd.

Hoofdstuk 2 Programma wonen (artikel 5)

Artikel 5 woningbouw

Deze regels gaan in op de verschillende woningbouw categorieën die de gemeente gerealiseerd wil zien in Merwede.

Hoofdstuk 3 Programma duurzaamheid en klimaat (artikel 6 t/m 8)

Artikel 6 Energie en water

De ambities van de gemeente op het gebied van energie zijn vertaald in een viertal regels. De regels volgen uit het Stedenbouwkundig Plan Merwede en de met de ontwikkelende partijen gemaakte afspraken in de Samenwerkingsovereenkomst (SOK). De gemeente streeft in het Merwede naar een energievraag van 0, maar op dit moment lijkt dat niet haalbaar. Als er de komende jaren nieuwe ontwikkelingen zijn die dat wel mogelijk maken, dan zullen de regels aangescherpt worden.

Daarnaast is het streven naar een milieuprestatie van 0,5. Momenteel is dat nog niet haalbaar. Het beleid is erop gericht om bij een wijziging van de landelijke milieuprestatie naar rato beter te blijven presteren.

De integrale duurzaamheid van het Stedenbouwkundig plan Merwede is aangetoond met een GPR-Stedenbouw berekening die een score van 7,75 laat zien. Dit is dit vergelijkbaar met BREEAM-NL Gebied Excellent en dus een goede score.

Tenslotte zijn regels voor de juiste verwerking van hemelwater opgenomen.

Artikel 7 Circulair bouwen

Voor de gemeente Utrecht en voor de ontwikkelende partijen is circulair bouwen de norm in Merwede. Immers, alleen door de ecologische footprint van de ontwikkeling te beperken is bij de geplande hoge bouwdichtheid een duurzame en gezonde stadswijk te realiseren.

Artikel 8 Dakgebruik

Dit artikel beoogt het toepassen van groene daken te borgen en bevorderen. Het is daarbij van belang dat bij het bouwen van gebouwen ook nagedacht wordt over de functie die het

gebouw kan hebben voor de dieren die in het plangebied leven of gaan leven, zoals vogels en vleermuizen. Dit artikel wil diervriendelijk bouwen bevorderen.

Hoofdstuk 4 Flexibele uitvoering

De artikelen in dit hoofdstuk hebben allemaal hetzelfde doel: ervoor zorgen dat elke vergunning op elk moment een goede bijdrage levert aan de realisatie van het hele programma. Dat betekent dat een vergunningaanvraag niet aan een star getal moet worden getoetst, maar dat het college de aanvraag beoordeelt aan de hand van het nog te realiseren programma. Over de evenredige verdeling van het programma in Merwede zijn afspraken gemaakt in de bovengenoemde SOK.

In het hoofdstuk komen twee aspecten aan de orde:

1. de vergunning wordt getoetst aan het nog te realiseren programma, en
2. elk bouwblok moet bijdragen aan de uitvoering van het totale programma.

Artikel 9 Gerealiseerde bouw meerekenen

Artikel 9 geeft aan dat het gerealiseerde programma moet worden afgetrokken van het oorspronkelijke programma.

Artikel 10 Evenredige bijdrage

Artikel 10 gaat uit van het uitgangspunt dat elk bouwblok een evenredig aandeel van het totale bouwprogramma realiseert. Dat wil zeggen dat een bouwblok waarin 1/3 van het programma een plek krijgt, ook 1/3 van de dure koopwoningen bevat, 1/3 van de voorzieningen, etc. Deze verdeling geldt ook voor het niet-woonprogramma, dus de voorzieningen in Merwede. Voor de duidelijkheid: openbare ruimte en andere onbebouwde locaties vallen niet onder het bouwprogramma. Als een bouwblok een ander aandeel levert, dan is vergunningverlening ook nog mogelijk, maar dan moet er wel voldoende zekerheid bestaan dat het eindresultaat wel gehaald wordt, bijvoorbeeld door aan te tonen dat op een later moment de verhouding weer recht getrokken wordt.

1.9 Slotbepalingen (hoofdstuk 5, artikelen 11 en 12)

Deze artikelen spreken voor zich.