

voorstel aan de raad

Opgesteld door	Ontwikkelorganisatie Ruimte Gelder, W.C.F. van (Wim)
Kenmerk	6087837
Vergadering	
Vergaderdatum	
Geheim	Nee
Beleidsveld	Ruimtelijke Ontwikkeling

Vaststelling omgevingsvisie Utrecht, aanvulling gebiedsbeleid en correcties

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:

- 1 De omgevingsvisie Utrecht die bestaat uit de beleidsdocumenten die op bijgevoegde 'Lijst beleidsdocumenten omgevingsvisie Utrecht' zijn opgenomen vast te stellen, met de aanvullingen en correcties die in deze lijst zijn aangebracht ten opzichte van de Omgevingsvisie Utrecht versie 1.0.
- 2 De omgevingsvisie Utrecht beschikbaar te stellen via de gemeentelijke webpagina <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/>

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

De secretaris,

De burgemeester,

Drs. G.G.H.M. Haanen

Mr. J.H.C. van Zanen

Conclusie commissie

Bijlages

Voorstel: Voorstel_11582

Bijlage: Lijst beleidsdocumenten van de Omgevingsvisie (november 2019)

Bijlage: Vervallen documenten lijst beleidsdocumenten van de Omgevingsvisie (november 2019)

Bijlage: Besluitenhistorie

Bijlage: STREKT TER VERVANGING Voorstel_11582 (na S&R)

Bijlage: STREKT TER VERVANGING Lijst Beleidsdocumenten van de Omgevingsvisie Utrecht (na S&R)

Bijlage: STREKT TER VERVANGING Vervallen documenten lijst beleidsdocumenten van de Omgevingsvisie (na S&R)

Eerdere besluitvorming

Op 6 juli 2017 heeft de gemeenteraad de eerste versie van de omgevingsvisie Utrecht vastgesteld, bestaande uit 'de koers'en de 'thema's' (stedelijk, sectoraal beleid), en oude nota's ingetrokken.

Uitvoering

De inhoud van de omgevingsvisie is te vinden op de website www.utrecht.nl/omgevingsvisie. Op de site staat uitleg over de opbouw van de visie en over alle onderdelen van de visie. Wie een bepaald onderdeel van het beleid precies wil nalezen kan vrij eenvoudig het beleidsdocument over dat onderdeel vinden. Het raadsbesluit leidt niet tot nieuw beleid. De uitvoering van het beleid verandert daarom ook niet.

Context

Implementatie Omgevingswet

In 2016 is de Omgevingswet gepubliceerd. Deze wet zal naar verwachting in 2021 in werking treden. De wet geeft gemeenten de opdracht om het integrale beleid over de fysieke leefomgeving te bundelen in één omgevingsvisie. De gemeentelijke regelingen over de fysieke leefomgeving, in hoofdzaak de bestemmingsplannen, maar ook enkele verordeningen, moeten in één omgevingsplan opgenomen worden.

De Invoeringswet van de Omgevingswet en de Omgevingswet zelf regelen de overgang van het huidige naar het nieuwe systeem. Zo zal het eerste omgevingsplan bestaan uit alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de gemeente, aangevuld met enkele bij wet aangewezen verordeningen. Dit eerste omgevingsplan moet vervolgens omgezet worden in een nieuw omgevingsplan dat qua inhoud en terminologie aansluit op de wet.

Ontwikkeling Omgevingsvisie Utrecht

De wet biedt geen overgangsregeling voor het beleid over de fysieke leefomgeving. De gemeente moet dus zelf bepalen hoe zij de eerste omgevingsvisie vormgeeft. De gemeente Utrecht doet dat door het vastgestelde beleid te bundelen en via één webpagina beschikbaar te stellen.

Op 6 juli 2017 heeft de gemeenteraad de eerste versie van de omgevingsvisie vastgesteld, 'Omgevingsvisie Utrecht versie 1.0'. De eerste versie bevat het strategische beleid (de 'koers') en het sectorale beleid (de 'thema's'). Tegelijk met het besluit van 6 juli 2017 over de omgevingsvisie heeft de gemeenteraad beleidsdocumenten die niet meer actueel waren ingetrokken. Het werd daarmee duidelijk welk beleid deel uitmaakt van de omgevingsvisie.

De omgevingsvisie is beschikbaar gesteld via de gemeentelijke webpagina (omgevingsvisie.utrecht.nl). Die webpagina geeft uitleg over de omgevingsvisie en per thema is een samenvatting van het beleid te vinden, met een link naar de beleidsdocumenten en eventueel naar daarmee samenhangende documenten of wegpagina's.

Aanvulling omgevingsvisie met bestaande gebiedsbeleid

Na de eerste stap, het vaststellen van de koers en het thematische beleid van de omgevingsvisie, wordt nu voorgesteld om als tweede stap de omgevingsvisie compleet te maken met het toevoegen van het gebiedsbeleid en met het doorvoeren van enige correcties. Daarmee is de omgevingsvisie ruim voor de inwerkingtreding van de wet gereed. De gevolgde werkwijze leidt tot een beleidsneutrale omzetting van het beleid, vergelijkbaar met de wijze waarop bij wet het eerste omgevingsplan tot stand zal komen.

Deze omgevingsvisie biedt voldoende basis voor het werken met de Omgevingswet. De komende jaren worden de onderdelen langzamerhand, aan de hand van de politieke, bestuurlijke agenda, vernieuwd en afgestemd op de terminologie van de wet.

Actuele lijst beleidsdocumenten

Voordat de gemeenteraad dit raadsvoorstel behandelt, wordt mogelijk nog nieuw beleid over de leefomgeving dat ook in de omgevingsvisie thuishoort aan de Omgevingsvisie Utrecht versie 1.0 toegevoegd. Daarom wordt voor de raadsbehandeling gecheckt of de 'Lijst beleidsdocumenten omgevingsvisie Utrecht' bij dit raadsvoorstel aanpassing vraagt. Indien nodig wordt te zijner tijd een nieuwe actuele lijst bijgevoegd.

Beslispunt

- 1 De omgevingsvisie Utrecht die bestaat uit de beleidsdocumenten die op bijgevoegde 'Lijst beleidsdocumenten omgevingsvisie Utrecht' zijn opgenomen vast te stellen, met de aanvullingen en correcties die in deze lijst zijn aangebracht ten opzichte van de Omgevingsvisie Utrecht versie 1.0.

Argumenten

1.1 De omgevingsvisie Utrecht voldoet aan de wettelijke eisen.

De Omgevingswet vraagt gemeenten om op hoofdlijn weer te geven welke ontwikkeling en welk gebruik mogelijk is, welke waarden bescherming nodig hebben en wat de hoofdzaken zijn van het door de gemeente te voeren integrale beleid (artikel 3.2 van de Omgevingswet).

De Lijst beleidsdocumenten omgevingsvisie Utrecht bevat de elementen die samen het beleid over de fysieke leefomgeving vormen. De integratie van beleid is vooral zichtbaar op het niveau van de "koers" en in het beleid op gebiedsniveau. Het vernieuwen van thematisch beleid gebeurt vanuit een integrale benadering, zodat eventuele knelpunten tussen verschillende thema's opgelost worden of in beeld gebracht worden.

1.2 Door aanvulling met het gebiedsbeleid is de omgevingsvisie compleet.

In de Omgevingsvisie Utrecht, versie 1.0 die de gemeenteraad op 6 juli 2017 heeft vastgesteld (besluit 2017, nr. 53) ontbrak zoals indertijd aangegeven het beleid over gebieden of locaties.

De gemeenteraad heeft sindsdien wel al beleid over de Merwedekanaalzone, over het Beurskwartier en het Lombokplein en over de wijk Vleuten – De Meern aan de omgevingsvisie toegevoegd. Het beleid over andere gebieden, zoals het Koersdocument Cartesiusweg en het Masterplan Leidsche Rijn, wordt met de vaststelling van dit raadsvoorstel aan de omgevingsvisie toegevoegd. Ook het grondbeleid is toegevoegd.

1.3 Dit besluit geeft duidelijkheid over het gemeentelijke beleid.

Bij de start van dit project, onderdeel van het project Beter Bestemmen, is geanalyseerd waar initiatiefnemers tegenaan lopen, als ze willen uitzoeken welke eisen de gemeente stelt. Op beleidsniveau bleken er een aantal problemen te zijn: het beleid was opgenomen in een veelheid aan documenten, het was niet te achterhalen welke documenten dat precies waren en of die nog wel actueel waren en het was onduidelijk of de op internet gevonden versie van een beleidsdocument wel de versie was die door de gemeenteraad was vastgesteld.

Met het vaststellen van de complete omgevingsvisie is duidelijk welke documenten nog van toepassing zijn en welke versie geldt, namelijk de versie die via de webpagina van de omgevingsvisie gevonden wordt. Op de webpagina en de daaronder liggende pagina's wordt het beleid in gewone taal uitgelegd en samengevat. Daarmee is het meeste beleid ook voor de leek toegankelijk.

1.4 De Lijst beleidsdocumenten omgevingsvisie Utrecht is het resultaat van de toepassing van heldere toetsingscriteria, waarmee zoveel mogelijk objectief bepaald is of een document thuis hoort in de omgevingsvisie.

De beoordelingscriteria zijn:

1. het document gaat in hoofdzaak over beleid, de koers of ambities;
2. het document bevat kaders die de gemeente zichzelf oplegt;
3. de gemeenteraad heeft het document vastgesteld;
4. het document valt binnen de bevoegdheid van de gemeenteraad;
5. het document doet ook beleidsuitspraken op hoofdlijn (een bouwenvelop voldoet bijvoorbeeld niet aan dit criterium);
6. het document is minimaal op onderdelen nog actueel en
7. het document heeft het daarvoor geldende beleid wezenlijk gewijzigd of geactualiseerd (een nota over een sloop-nieuwbouwproject valt dan af, als de nieuwbouw dezelfde functies bevat als de te slopen bebouwing).

Op grond van het 3e en 4e criterium zijn 5 nota's afgevoerd van de lijst. Deze aanpassingen van de omgevingsvisie zijn juridisch mogelijk, want het beleid van de omgevingsvisie bindt alleen de gemeente zelf. De nota's behouden hun werking (zie bijlage Vervallen documenten in de lijst beleidsdocumenten van de Omgevingsvisie Utrecht 1). De criteria 5 t/m 7 leiden ertoe dat alleen nota's die de ontwikkeling of transformatie van grotere gebieden in gang zetten opgenomen zijn. Op grond van dezelfde criteria vielen ook de SPvE's af, omdat de beoogde bouw klaar is of toegestaan is op grond van het

bestemmingsplan of omdat het SPvE slechts een detaillering is van een eerdere nota. Naar aanleiding van de motie 2018/129 is bezien of de nota Duurzaam Bouwen aan de lijst kon worden toegevoegd. De inhoud van nota blijkt zich niet op de gemeente zelf te richten. De nota bevat adviezen aan bouwers om duurzaam te bouwen en is dus van belang voor de uitvoering. Bij onderhandelingen met initiatiefnemers over de inhoud van een bouwenvelop of een anterieure overeenkomst neemt het college dit aspect mee. Op grond van de criteria onder punt 2 en 5 kan de nota geen deel uitmaken van de omgevingsvisie. Het college heeft echter, in de geest van motie 18/129, de nota wel toegevoegd aan de webpagina's die gaan over bouwen.

1.5 De omgevingsvisie biedt een goede basis voor verdere implementatie van de Omgevingswet.

De Omgevingswet beoogt onder meer om de besluitvorming van gemeenten transparanter te maken. Deze versie van de omgevingsvisie draagt in een aantal opzichten bij aan die transparantie.

In de eerste plaats is nu voor het eerst al het gemeentelijke beleid over de fysieke leefomgeving overzichtelijk bij elkaar geplaatst. Dat wil overigens niet zeggen dat het daarmee eenvoudig is om dat beleid toe te passen in een specifiek geval, omdat een veelheid aan belangen betrokken moeten worden bij het zoeken naar oplossingen voor een vraagstuk.

In de tweede plaats geeft de omgevingsvisie de mogelijkheid om de regels die de gemeente stelt, bijvoorbeeld in bestemmingsplannen, te onderbouwen. Daarmee wordt het doel van de regels duidelijker en wordt ook beter inzichtelijk wanneer de gemeente toe kan staan om van die regels af te wijken.

Aan de hand van de maatschappelijke of de politieke agenda kan elk onderdeel van de omgevingsvisie geactualiseerd en verbeterd worden. De energievraagstukken of de druk op de woningmarkt kunnen bijvoorbeeld leiden tot de wijziging van het beleid. Beleidsvelden die minder aan verandering onderhevig zijn, zijn in deze versie van de omgevingsvisie voldoende afgedekt en kunnen op een moment dat het nodig is aangepast worden.

De opzet van de omgevingsvisie biedt ook ruimte aan experimenten, zoals de pilots voor de omgevingsvisie, deelgebieden Vleuten – De Meern en Lunetten. De uitkomst van dergelijke experimenten kunnen zonder problemen ingevoegd worden in de omgevingsvisie.

1.6 Dit besluit is in lijn met de raadsmotie 2017/82.

In de motie stelt de gemeenteraad bij de invoering van de Omgevingswet, voor zover hier van belang, de volgende uitgangspunten te willen hanteren:

- begrijpelijke taal;
- informatie altijd en overal beschikbaar.

De complete omgevingsvisie zorgt ervoor dat iedereen al het beleid kan vinden. De ingangspagina's op internet zijn zoveel mogelijk in begrijpelijke taal gesteld en bevatten een korte samenvatting, waarmee het beleid eenvoudiger toegankelijk is. Zie ook de argumenten 1.4 en 1.5.

De andere uitgangspunten van de motie (namelijk: heldere en overzichtelijke regels en procedures, vraag en initiatieven centraal, participatie) zijn hier niet aan de orde, omdat de omgevingsvisie beleidsneutraal is opgebouwd, dus met reeds vastgesteld beleid. Bij het wijzigen van de visie spelen die uitgangspunten uiteraard wel een rol.

1.7 Met de gekozen opzet en presentatie is het eenvoudig om de omgevingsvisie actueel te houden.

Een goed beheer van de omgevingsvisie is van groot belang. Een eenvoudig beheer helpt bij het actueel houden.

De opzet van de omgevingsvisie is flexibel. Als er een wijziging is, kan die doorgevoerd worden door een document toe te voegen of door een document te wijzigen. Per geval kan bekeken worden welke route het meest efficiënt is vanuit het oogpunt van het bestuur en vanuit het oogpunt van de raadpleegbaarheid. De wijziging van de webpagina die toegang geeft tot het beleidsonderdeel, zorgt ervoor dat de laatste, gewijzigde versie van het beleid gevonden wordt.

Kantttekeningen

- 1.1 De omgevingsvisie sluit nog niet aan op de terminologie van de wet.
De Omgevingswet introduceert nieuwe instrumenten en nieuwe termen, zoals "waarden", "programma's", "omgevingsplan" of "functies" (bestemming) en "activiteiten". Ook de uitvoeringsbesluiten (Algemene maatregelen van bestuur) van het Rijk bevatten nieuwe termen die ook zullen moeten doorwerken in de gemeentelijke regelgeving en in het gemeentelijke beleid. Die nieuwe termen zijn nog niet doorgevoerd in de documenten die gezamenlijk de omgevingsvisie vormen. Bij de actualisering van beleid kan die vertaalslag gemaakt worden.
- 1.2 Het zoeken en vinden van informatie kan beter.
Landelijk wordt onderzocht hoe een initiatiefnemer eenvoudig bij de informatie die hij of zij nodig heeft kan komen. Iemand die een dakkapel wil bouwen, heeft geen informatie nodig over de bodemverontreiniging en iemand die wil saneren kan zonder de welstandsnota. De omgevingsvisie is in deze opzet nog niet 'computerbevroegbaar': de vraag 'welk beleid is van toepassing op mijn bouwplan?' kan door de computer nog niet beantwoord worden. Zodra er landelijke standaarden beschikbaar zijn, kan de gemeente onderzoeken hoe de omgevingsvisie op een gebruiksvriendelijkere manier gepresenteerd kan worden.
- 1.3 Het gebiedsbeleid van de omgevingsvisie behoeft aanvulling en verbetering.
Het beleid dat de gemeenteraad op grond van de Wet ruimtelijke ordening heeft vastgesteld bevond zich vooral op het niveau van de "koers" (namelijk de structuurvisie). Integraal beleid op gebiedsniveau is alleen vastgesteld voor ontwikkelingslocaties, zoals het Stationsgebied of het Werkspoorkwartier. Beleid op wijkniveau voor andere gebieden is er ook wel, maar dat staat dan vaak beschreven in de toelichting van het bestemmingsplan voor een gebied.
De toelichtingen van bestemmingsplannen kunnen opgevat worden als beleidsdocumenten. In de omgevingsvisie zijn de toelichtingen niet opgenomen, omdat dat per wijk al gauw tot een onoverzichtelijke lijst plannen zou leiden, waarvan bovendien niet altijd duidelijk is wat het beleid dan is. Welk beleid volgt bijvoorbeeld uit bestemmingsplan Overvecht? Of uit bestemmingsplan Fietsbrug Oog in Al, nu de brug er al ligt? Bovendien zijn de bestemmingsplannen al te vinden op internet.
De komende jaren zal wijk voor wijk het gebiedsbeleid worden geactualiseerd in lijn met de Omgevingswet.
Bij het bouwen van het omgevingsplan en de toelichting daarop, zal het uitgangspunt zijn dat de beleidsmatige delen van de toelichting vervallen of worden vervangen door een verwijzing naar de omgevingsvisie, zodat de toelichting de focus legt op de werking van de regels.
- 1.4 Het beheer van de omgevingsvisie moet goed ingebed worden in de organisatie.
De omgevingsvisie is een dynamisch document. Elk onderdeel van de omgevingsvisie kan geactualiseerd en verbeterd worden aan de hand van de maatschappelijke of politieke agenda. De energievraagstukken of de druk op de woningmarkt kunnen bijvoorbeeld leiden tot de wijziging van het beleid. Deze dynamiek vraagt om goede afspraken over het beheer van de omgevingsvisie en om continuïteit in de uitvoering van gemaakte afspraken. Hoewel het beheer van de omgevingsvisie zo eenvoudig mogelijk is ingestoken, is het afgelopen jaar gebleken dat organisatorisch geborgd moet worden dat de omgevingsvisie op de juiste manier actueel gehouden wordt.
Voor iedereen die geïnteresseerd is in onderwerpen die in de omgevingsvisie staat, is het van belang om te weten over welke onderwerpen de gemeente nieuw beleid voorbereidt. Bij het maken van beheerafspraken zullen ook over de manier waarop de gemeente informatie geeft over de voorbereiding van nieuw beleid betrokken moeten worden.
- 1.5 De nota Duurzaam Bouwen is niet aan de lijst toegevoegd.
Bij de bespreking van de motie 2018/129 heeft het college toegezegd de nota aan de omgevingsvisie toe te voegen. Nadere bestudering wijst uit dat de nota verouderd is en voornamelijk bestaat uit goede suggesties voor bouwers. In de toelichting bij argument 1.4

is uitgelegd hoe het college uitvoering heeft gegeven aan dit onderdeel van de motie en waarom de nota niet aan de omgevingsvisie is toegevoegd.

Beslispunt

- 2 De omgevingsvisie Utrecht beschikbaar te stellen via de gemeentelijke webpagina <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/>

Opgesteld door	Ontwikkelorganisatie Ruimte Gelder, W.C.F. van (Wim)
Kenmerk	6087837
Vergadering	
Vergaderdatum	
Jaargang en nummer	
Beleidsveld	Ruimtelijke Ontwikkeling

Vaststelling omgevingsvisie Utrecht, aanvulling gebiedsbeleid en correcties

besluit

- 1 De omgevingsvisie Utrecht die bestaat uit de beleidsdocumenten die op bijgevoegde 'Lijst beleidsdocumenten omgevingsvisie Utrecht' zijn opgenomen vast te stellen, met de aanvullingen en correcties die in deze lijst zijn aangebracht ten opzichte van de Omgevingsvisie Utrecht versie 1.0.
- 2 De omgevingsvisie Utrecht beschikbaar te stellen via de gemeentelijke webpagina <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/>

Aldus besloten in de vergadering van de raad, gehouden op

De griffier

mr. M. van Hall

De voorzitter gemeenteraad

mr. J.H.C. van Zanen