

Hoe Utrecht stapsgewijs Omgevingswetproof wordt

Het gaat niet om de regel, maar om de bedoeling van die regel. Deze notie uit de Omgevingswet is voor de stad Utrecht de leidraad om stapsgewijs te werken aan een omgevingsvisie en de voorbereiding op het omgevingsplan. Het is een verrassend praktisch denkraam, al blijkt het leven (natuurlijk weer) lastiger dan de leer.

In het kort komt de aanpak hierop neer: Utrecht haalde de bezem door al het vigerend ruimtelijk beleid. Wat er overbleef, is samengevat op een handzame a4 per beleidsveld. [Dit stedelijk kader vormt de omgevingsvisie 1.0](#). Nu gaat Utrecht wijk voor wijk in gesprek met bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden. Wat zijn de wensen? Hoe verhoudt zich dat tot het beleid? Dit mondt uit in een omgevingsvisie. Bij het maken van een omgevingsplan moet het ongeveer net zo gaan. Wat zijn de algemene regels voor de stad? Zijn er in het gebied redenen om van de regel af te wijken op grond van de bedoeling die in de visie staat? Het idee is steeds de koppeling te maken tussen de visie en de regels die daaruit voortvloeien.

Dichtgeregeld

Utrecht is al een hele tijd bezig met deze aanpak, vertelt programmamanager Omgevingswet Martine van Rijn. 'De aanleiding was een motie in de gemeenteraad, waarin werd gevraagd om flexibele bestemmingsplannen. Toen zijn we aan iedereen gaan vragen wat zij verstaan onder flexibel. Van ondernemers en ontwikkelaars hoorden we dat ze de ons een onbetrouwbare partner vonden, omdat ze steeds andere kaders meekregen naar gelang er een andere beleidsnota werd open geslagen. Mooie, creatieve plannen – een bierbrouwerij in een slooppand, bijvoorbeeld – liepen vast in de stapeling van sectoraal beleid. Dan had een initiatiefnemer een plan ingediend, en dan kwam er toch nóg een beleidsnota boven water waar het ook aan moest voldoen.' In 2013 gaf de gemeente het college de opdracht om het anders te gaan doen. De stad voelde volledig 'dichtgeregeld', de raad wilde flexibele bestemmingsplannen. Maar hoe doe je dat? 'We zijn met de gemeenteraad, met projectontwikkelaars, initiatiefnemers en intern werksessies gaan houden. Daar is uitgekomen dat voor iedereen in één keer duidelijk moet zijn wat het beleid is, wat daarvan de bedoeling is en welke regels daaruit volgen. Mensen met initiatieven moeten begrijpen wat we van ze verwachten.'

Het was 2014. De contouren van de Omgevingswet waren duidelijk. Utrecht besloot om in te zetten op bestemmingsplannen die al een beetje lijken op omgevingsplannen. Hoe moet het eruit zien om te voldoen aan de eis van flexibiliteit? Hoe moet het instrument 'samenwerken' met de omgevingsvisie? 'We zijn begonnen bij het beleid,' vertelt Van Rijn. 'Wat hadden we allemaal en kon het niet wat minder? Op verschillende thema's – groen, verkeer, wonen, erfgoed, economie enzovoorts – hadden we 71 beleidsnota's. Na veel overleg met de afdelingen en twee 'intrek-ronden' door de gemeenteraad, bleven er nog 32 over die we op de website hebben samengevat op een pagina in begrijpelijke taal. De gemeenteraad heeft deze [omgevingsvisie 1.0](#) vastgesteld. Als er nu nog een (thematisch) beleidsstuk over de fysieke leefomgeving opduikt dat niet in de omgevingsvisie 1.0 staat, geldt het niet.'

Karakteristiek

Nu gaat Utrecht per deelgebied aan de slag met de omgevingsvisie en met de regels die eruit voortvloeien. Wat willen de stakeholders? Hoe verhoudt zich dat tot het beleid? 'Op gebiedsniveau krijg je de tegenstellingen beter op tafel en kun je zinvol tot integratie van het beleid komen, maar dan moet je het stedelijke beleidskader wel goed in beeld hebben, anders ga je beleid vergeten.' Het gesprek in de wijken moet inzicht geven in de waarden in het gebied. Wat is karakteristiek en moet beschermd worden? En in gewenste ontwikkelingen: wat kan er beter? Het zijn vragen waar

iedereen altijd antwoord op heeft, weet Van Rijn. Voor zaken die moeten worden beschermd, kunnen regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Ontwikkelonderwerpen worden onderdeel van de visie. 'Zo laat je het doel zien in de omgevingsvisie: wat je wilt ontwikkelen en waarom. Je wilt bijvoorbeeld een energie-neutrale wijk maken, maar je kunt nog niet zeggen hoe precies omdat de technische ontwikkelingen zo snel gaan. Wat je wilt beschermen staat in het omgevingsplan, bijvoorbeeld karakteristieke gevels. Stel, dat er plan komt voor zonnepanelen, en die tasten het zicht op de gevels aan. Dan ga je te rade in de omgevingsvisie. In hoeverre draagt het plan bij aan het beoogde doel? Is de plus van de zonnepanelen groter dan de min op de karakteristieke gevels?'

Participatie

De grote lijn is simpel, de praktijk toch wel complex. Vleuten-De Meern was als eerste aan de beurt. De stad Utrecht stelde alles in het werk om inwoners bij de visie op hun woonomgeving te betrekken, van wijkgesprekken en straatinterviews tot een campagne op Facebook en een online-enquête. De centrale vragen: wat wilt u behouden in de wijk? Wat wilt u veranderen en hoe? De uitkomst is dat bewoners gemiddeld genomen tevreden zijn over hun woonomgeving en het dorpse karakter daarvan. Jurist Wim van Gelder ging vervolgens voor één wijk (Veldhuizen) aan de slag met het vertalen van de uitkomsten in het bestemmingsplan. Hij noemt dit uitdrukkelijk geen omgevingsplan. 'De Omgevingswet is nog niet ingegaan dus het is geen omgevingsplan, maar we werken met de uitgangspunten van de wet.' Met opzet werd gekozen voor een gebied waarin weinig ontwikkelingen zijn zodat de vernieuwing en het werkveld te overzien zijn. De werkwijze is elke regel tegen het licht te houden en te beoordelen of die nog nodig is. Zo werden in een recent bestemmingsplan voor een vergelijkbaar gebied nog vier verschillende woonmilieus onderscheiden, wat het plan onnodig ingewikkeld maakt. Van het sectoraal beleid neemt Van Gelder enkel mee wat in het gebied aan de orde is. In dit geval archeologie. Wat voor archeologie is er in het gebied? Wat voor bescherming hoort daarbij en hoe kun je dat simpel mogelijk regelen? Van Gelder stuurt erop aan om algemene regels te verzinnen die kunnen gelden voor de hele stad, zodat de Archeologieverordening kan vervallen.

Realistisch

De grote ambities voor de toekomst laat Van Gelder nog rusten. Hij waagt zich bijvoorbeeld niet aan regels voor de energietransitie omdat daarvoor nog geen beleid is vastgesteld. 'Je moet realistisch blijven, je kunt niet zomaar zeggen: stel daar maar flexibele regels voor op, zonder dat duidelijk is wat met de regel wordt beoogd.' Een leerpunt van de pilot is dat de visie voor het deelgebied Vleuten – De Meern geen concrete input opleverde voor de regels in het bestemmingsplan. 'Over deze buurt is de visie te abstract. Een volgende keer moet een visie ook iets zeggen over de verschillende buurten in een wijk. Als je wilt dat je voor de regels een op een kunt terugvallen op de visie moet die concreet genoeg zijn.'

Opportuun

De volgorde waarin wijken aan de beurt komen, wordt bepaald aan de hand van wat opportuun is. In de wijk Lunetten zijn veel actieve bewoners die ambitieuze plannen hebben voor hun woonomgeving. De stad Utrecht greep dit aan voor een visie-traject, maar dat leidt niet meteen tot een omgevings- c.q. bestemmingsplan omdat voor Lunetten nog kort geleden een state-of-the-art digitaal bestemmingsplan is vastgesteld. Het ligt in de rede dat Kanaleneiland eerder op de rol staat voor een bestemmingsplan in de geest van de Omgevingswet omdat het huidige verouderd is. 'We gaan aan de slag met datgene wat we sowieso moeten doen en zorgen dat we het doen op de manier van de Omgevingswet,' zegt Van Gelder. Het idee is dat de regels van Veldhuizen zo worden opgezet dat ze ook kunnen worden toegepast in de volgende wijken. 'Iemand die wil bouwen op

Kanaleneiland krijgt dan met dezelfde regels te maken als iemand in Veldhuizen.’ Als voorbeeld noemt Van Gelder de bepalingen voor het bouwen van een ‘hoofdgebouw’ die tot nu toe altijd werden opgenomen in bestemmingsplannen. Een wijk zoals Veldhuizen is klaar, dus zijn die regels niet meer nodig en kan eenvoudig worden volstaan met de bepaling dat het niet is toegestaan een hoofdgebouw neer te zetten, een bepaling die voor elke bestaande wijk adequaat is. Wie toch iets nieuws wil bouwen, moet een vergunning aanvragen. Sectoraal beleid uit de verordeningen wil Van Gelder meenemen op het moment dat het beleid dat daaraan ten grondslag ligt verandert of dat er een politieke wens om regels te veranderen. ‘Je kunt namelijk niet alles in een keer doen. We hebben tot 2029 de tijd om verordeningen in te voegen.’

Organisatie

De projectteams die met de omgevingsvisie en de bestemmingsplannen c.q. omgevingsplannen in de wijken aan de slag gaan, bestaan telkens uit een paar een oude bekenden en een aantal mensen die nieuw in aanraking komen met de Omgevingswet. Zo wil de programmamanager Omgevingswet Martine van Rijn de hele organisatie langzaam met de wet vertrouwd maken. ‘Gaandeweg willen we steeds meer mensen bereiken. We willen uitgaan van het bestaande en vandaaruit steeds meer verbreden. Liefst zo veel mogelijk in projecten in het ‘reguliere werk’, bijvoorbeeld als er toch al een gebiedsvisie moet worden gemaakt of een beleidswijziging met verordening moet worden herzien. Dat geldt binnen de gemeentelijke organisatie. Buiten de organisatie vallen we mensen niet lastig met informatie over een ‘stelselwijziging’. Daar ‘doen’ we gewoon. Bijvoorbeeld door in de participatietrajecten mensen niet alleen te bevragen op ruimtelijke onderwerpen maar ook over gezondheid en eenzaamheid (de verbrede reikwijdte). De Omgevingswet voeren we in Utrecht in op een manier waarbij je er gelijk wat aan hebt, als medewerker van de gemeente of bijvoorbeeld als inwoner van Utrecht. Op die manier geeft het onmiddellijk meerwaarde en maken we iedereen langzaam vertrouwd met het werken in de geest van de Omgevingswet.’

Kenmerken van de Utrechtse aanpak:

Opzet systematiek kerninstrumenten:

- *Vanuit de bedoeling: waarom, wat willen we bereiken en voor wie?*
- *Voor de hele stad dezelfde basis, per gebied maatwerk op basis van wat uit participatie met de stakeholders in dat gebied en uit de stedelijke opgave nodig of gewenst blijkt*

Invoering van de Omgevingswet:

- *praktisch en gelijk toepasbaar*
- *zo veel mogelijk binnen reguliere werkzaamheden*
- *door steeds meer collega's: misschien wel zonder dat ze het zich realiseren*