

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	T.A.M. de Gast	Datum	25 februari 2022
Doorkiesnummer	030 - 28 60201	Kenmerk	9717159
E-mail	a.de.gast@utrecht.nl	Onderwerp	Verbeteringen Utrechts Planproces (UPP)
Bijlage(n)	1 (onderaan bijgevoegd)	Beleidsveld	Ruimtelijke ontwikkeling

Geachte leden van de raad,

Eind juni 2019 hebben we u geïnformeerd over een aantal verbeteringen in de initiatieffase van het Utrechts Planproces (UPP) en van het kostenverhaal ([Brief 28 juni 2019](#)). Die verbeteringen zijn gericht op snelle, transparante en zorgvuldige processen; ook dragen ze bij aan de uitvoering van het Actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier.

In de brief werd toegezegd om de verbeteringen na een jaar te evalueren en te bezien of verdere verbetering mogelijk en wenselijk is. Die evaluatie vond eind 2020 plaats. Sindsdien werken we volgens de ingezette verbeteringen, kijken we in de dagelijkse praktijk wat werkt en wat (nog) niet werkt en passen we waar nodig werkwijzen aan.

Zoals ook al benoemd in de brief van juni 2019 is daarbij de samenhang met een pilot met UPP 2 in Zuidwest, met vernieuwing van participatie en met de invoering van de Omgevingswet van belang. In deze brief praten we u dan ook graag bij over:

1. De evaluatie van de verbeteringen van de initiatieffase van het UPP en van het kostenverhaal (van eind 2020) en welke stappen daarna zijn gezet;
2. De stand van zaken rond de pilot met UPP 2 in Zuidwest;
3. Overige veranderingen in planprocessen als gevolg van vernieuwing participatie en invoering Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).

Overigens is er op dit moment onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar voor het – verder - verbeteren van werk- en planprocessen. Komende periode kijken we hoe we voor de komende jaren extra capaciteit kunnen realiseren en welke keuzes dat vraagt. We verwachten dat extra capaciteit op termijn een positief effect heeft op de inzet die nodig is voor de verschillende projecten, helpt bij het standaardiseren van werk- en planprocessen en bij het goed aansluiten bij Omgevingswet en Wkb.

Ad 1. Evaluatie verbeteringen initiatieffase UPP en kostenverhaal en vervolgstappen

Conform de toezegging hebben we eind 2020 alle (35) Intentiedocumenten (IDOCs) die sinds 1 juli 2019 waren vastgesteld besproken met gebiedscoördinatoren, projectleiders en andere betrokkenen vanuit de gemeentelijke organisatie, aan de hand van de doelstellingen en concrete verbeteringen uit

de brief van juni 2019. Ook een aantal IDOCs uit de eerste helft van 2019, waarbij al volgens de nieuwe werkwijze werd gewerkt, zijn meegenomen in de evaluatie. Uit de evaluatie bleek dat alle verbeteringen waren doorgevoerd en dat daardoor een groot aantal doelstellingen was behaald (zie bijlage). Bij alle IDOCs wordt op de beoogde, nieuwe wijze gewerkt: kostenverhaal en participatie zijn daardoor eerder mogelijk en de initiatieffase wordt verkort. Het werk dat eerder in de initiatieffase werd gedaan, schuift wel door naar de definitiefase, waardoor de totale doorlooptijd vooralsnog niet verandert. De nieuwe werkwijze vraagt soms nog extra inspanning, met name in de gesprekken met de initiatiefnemers over het doel van de initiatieffase.

De uitkomsten van de evaluatie zijn ook besproken met de marktpartijen en corporaties uit de 'Kopgroep Stadsakkoord Wonen'. Zij gaven aan nog weinig positieve effecten te ervaren van de nieuwe werkwijze. Samen met hen hebben we mogelijkheden voor verdere verbeteringen verkend en in gang gezet. Zo zijn de voorschotbedragen voor UPP 1 en 2 (die al een paar jaar niet geïndexeerd en daardoor snel op waren) in de Grondprijzenbrief 2021 verhoogd. Ook willen initiatiefnemers graag eerder in het proces duidelijkheid over waaraan het initiatief moet voldoen en willen ze het 'stapelen van ambities' (dat initiatiefnemers nu soms ervaren) voorkomen. De pilot met UPP 2 in Zuidwest (zie ad 2 hieronder) komt hieraan tegemoet en wordt mede om die reden uitgebreid.

Daarnaast zijn de beoogde verbeteringen van het UPP meegenomen in de aanpassingen van de werk- en planprocessen in verband met de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) (zie ad 3 hieronder).

Ad 2. Pilot UPP 2 in Zuidwest

In de pilot met UPP 2-projecten in Zuidwest werken we - na het vaststellen van het IDOC en voordat we de Bouwenvelop maken - met een nieuw instrument: Programmatische Uitgangspunten (PUp). Daarmee leggen we eerder in het planproces de gezamenlijke ambities vast. Op basis daarvan schrijft de initiatiefnemer vervolgens – binnen zes maanden - de Bouwenvelop.

De eerste ervaringen met deze werkwijze hebben we zowel met initiatiefnemers als binnen de gemeente besproken. Vooral initiatiefnemers zijn positief over het werken met PUp omdat daarmee eerder in het proces ambities en voorwaarden over en weer worden vastgelegd. De werkwijze sluit aan bij het streven om belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij een initiatief op een zo hoog mogelijk niveau van participatie. Omdat de pilotprojecten nog niet zijn afgerond kunnen we nog geen definitieve conclusies trekken, maar we verwachten dat voor deze werkwijze minder ambtelijke capaciteit nodig is.

Op basis van deze eerste, positieve bevindingen breiden we de pilot uit naar andere gebieden. Voor de zomer wordt de pilot geëvalueerd en wordt besloten of de werkwijze ook in de rest van de stad wordt ingevoerd. Komend najaar informeren we u hierover.

Ad 3. Overige veranderingen in planprocessen als gevolg van vernieuwing participatie en invoering Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

In de vierde Voortgangsrapportage Samen stad maken die u op 30 november 2021 heeft ontvangen ([Voortgangsrapportage november 2021](#)) heeft u kunnen lezen dat de basis voor participatie in Utrecht op orde is: we hebben een leidraad, formats voor participatieplan en -verslag, het Groene golfteam, adviesgesprekken en casusbesprekingen, het online platform DenkMee enzovoort. In de praktijk zien we dat deze instrumenten en formats nog niet altijd voldoende worden gebruikt. Zo wordt nog niet altijd een participatieplan en -verslag gemaakt. En als plan en verslag wel worden gemaakt, dan zijn die nog niet altijd gemakkelijk vindbaar voor betrokkenen. Zoals ook aangegeven in de voortgangsrapportage is het dan ook van belang om te blijven onderhouden, trainen en opleiden, stimuleren, borgen en bijsturen waar nodig. Ook gaan we zorgen dat participatieplan en -verslag beter vindbaar zijn, bijvoorbeeld door ze toe te voegen aan de projectpagina's op utrecht.nl.

Burgemeester en wethouders

Datum 25 februari 2022
Ons kenmerk 9717159

Het gesprek over nut en noodzaak van participatie wordt onverminderd stevig gevoerd, zowel in en met de stad als binnen de gemeentelijke organisatie. Ook zien we dat de groei van de stad, de ambities die we hebben en de bijbehorende participatie om meer regie en sturing vraagt: steeds vaker is er behoefte aan meer samenhang in de participatie op buurt- en wijkniveau. Daarmee gaan we komende periode aan de slag: naast goede participatie bij ieder UPP-project, ook een samenhangende aanpak in gebieden waar veel ontwikkelingen tegelijkertijd plaatsvinden. De Omgevingswet vraagt daarnaast van ons dat we kunnen beoordelen of participatie in voldoende mate heeft plaatsgevonden. Daarvoor werken we aan een beoordelingstool.

In het kader van de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) worden de werk- en planprocessen (waaronder het UPP) op dit moment aangepast zodat ze voldoen aan de eisen en doelen van beide wetten. Zo vergroten we de efficiëntie door de fase van planvorming beter te laten aansluiten op de fase van vergunningverlening (die onder de Omgevingswet in bijna alle gevallen in acht weken moet plaatsvinden) en verbeteren we de integrale afweging door te gaan werken met omgevingstafels. U ontvangt binnenkort de brief waarin we uitgebreid stilstaan bij de voortgang van de invoering van Omgevingswet en Wkb.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Bijlage Evaluatie verbeteringen initiatieffase UPP en kostenverhaal

December 2020

Verbeteringen initiatieffase

1. Doelstellingen

Voor de verbeteringen van de initiatieffase van UPP werden acht doelstellingen geformuleerd. Per doelstelling beschrijven we of deze behaald is.

1.1 'Bedoeling' van (oorspronkelijke) startdocument weer helder krijgen

Het is de bedoeling dat in het IDOC nog geen programma, randvoorwaarden e.d. worden vastgelegd, maar dat alleen onderzoeksvragen worden geformuleerd. Deze onderzoeksvragen worden beantwoord in de fase na vaststelling van het IDOC (de definitiefase). Op basis van deze antwoorden wordt de haalbaarheid en wenselijkheid van het initiatief bepaald.

Ambtelijk is die bedoeling duidelijk, al bestaat af en toe nog de neiging om verder onderzoek te willen doen in deze eerste fase. Daarbij zien we verschil tussen mensen die lang op de 'oude' manier hebben gewerkt en mensen die gelijk gestart zijn met de nieuwe werkwijze. Bestuurlijk is de bedoeling ook duidelijk, maar is vaak de wens om al in een vroeg stadium iets mee te geven over bijvoorbeeld het woningbouwprogramma. Initiatiefnemers zijn in deze verkennende fase vaak al stappen verder, hebben zelf een concreet beeld bij hun initiatief en willen vooral snel duidelijkheid of ze hun initiatief kunnen realiseren. Het duidelijk maken van de bedoeling van het IDOC aan de initiatiefnemers kost daardoor soms veel tijd en discussie.

1.2 Minder uitgebreid en diepgaand onderzoek naar wenselijkheid en haalbaarheid van het initiatief in de initiatieffase

Deze doelstelling is in een aantal gevallen volledig behaald, in een aantal gevallen niet. Voorbeelden van oorzaken voor het toch soms uitgebreider onderzoek doen zijn:

- strijdig (gemeentelijk) beleid; zo is het bij het 'verdichten op groene percelen' zowel beleid om groen te behouden, als om woningen toe te voegen.
- toch vast nog wat meer gevoel willen krijgen bij de haalbaarheid van het beoogde programma;
- initiatiefnemers die niet akkoord gaat met de onderzoeksvragen waardoor meer gesprekken en aanscherping nodig zijn (de initiatiefnemer moet immers akkoord gaan vóór besluitvorming door het college);
- bij complexe projecten is het lastiger om overeenstemming over de onderzoeksvragen te bereiken; de financiële risico's zijn vaak ook groter.

Over het algemeen vraagt het een strakke sturing om niet toch te gaan uitzoeken en/of in onderhandeling te gaan. Ook helpt het soms om in het IDOC op te schrijven, dat de meningen in deze fase verschillen en te omschrijven wat de meningen van initiatiefnemer en gemeente zijn.

1.3 Doorlooptijd initiatieffase korter

In de meeste gevallen was de doorlooptijd van de initiatieffase korter dan voordat de verbeteringen werden ingevoerd. Ook 'een quick scan' kost echter tijd, zeker bij de complexe ruimtelijke projecten waarvoor het UPP bedoeld is. De beoogde doorlooptijd van drie maanden blijkt in de praktijk dan ook niet realistisch: er zijn vaak meerdere gesprekken nodig met de initiatiefnemer, met vakdisciplines en soms ook met betrokken wethouders voordat een IDOC kan worden opgesteld. Ook het proces om tot vaststelling in het college te komen, neemt tijd in beslag. Sommige projecten hadden een langere initiatieffase omdat de betreffende projecten werden uitgesteld in verband met prioritering van tijd, geld of capaciteit, ofwel bij de gemeente, ofwel bij de initiatiefnemer.

1.4 Minder beslag op mensen en middelen

Bij de meeste IDOCs is deze doelstelling behaald. Wel wordt geconstateerd dat het werk (dat wil zeggen: het beantwoorden van de onderzoeksvragen) doorschuift naar de definitiefase en dan alsnog moet worden gedaan. De plankosten kunnen dan echter worden verhaald op de initiatiefnemer, waardoor de ambtelijke kosten worden verlaagd. Ook is het financiële risico als een project alsnog niet doorgaat niet voor rekening van de gemeente. In zijn algemeenheid wordt het kostenbewustzijn door deze manier van werken groter.

Redenen waardoor in een aantal gevallen toch meer beslag is gelegd op mensen en middelen zijn bijvoorbeeld:

- complexe projecten die meer uitzoekwerk, besluitvorming en kosten met zich meebrengen voordat een IDOC ter besluitvorming kan worden voorgelegd en/of waarover meerdere keren in staf of college moeten worden gesproken; er worden dan meer ambtelijke uren gemaakt;
- als al wel gesprekken met een initiatiefnemer zijn gevoerd en de wenselijkheid – globaal – is onderzocht maar door de initiatiefnemer of door de gemeente toch wordt besloten geen IDOC met elkaar te maken of - als deze al in concept is gemaakt – deze niet aan portefeuillehouder en college voor te leggen. De kosten die dan zijn gemaakt, zijn dan voor rekening van de gemeente.

1.5 Meer eenduidige documenten

De IDOCs die sinds juli 2019 zijn gemaakt, hebben in principe eenzelfde opzet. Het werken met een vast format draagt bij aan de eenduidigheid van de IDOCs. Wat betreft de inhoud van de IDOCs is er behoefte aan nog meer standaardisering, bijvoorbeeld van basisteksten en onderzoeksvragen. Hier wordt aan gewerkt.

1.6 Proces initiatieffase voor initiatiefnemers duidelijker maken

Het proces is op zich duidelijk voor initiatiefnemers, maar zoals al aangegeven bij 1.1 zijn initiatiefnemers vaak al stappen verder en willen ze vooral snel duidelijkheid. Uit de feedback van de Kopgroep Stadsakkoord Wonen blijkt ook dat initiatiefnemers wat dit betreft nog niet positief zijn over de beoogde verbeteringen. Zo is er eerder (dan in bouwvelop of stedenbouwkundig programma van eisen) behoefte aan een duidelijk moment waarop ambities van de gemeente worden 'vastgekleit', zodat er niet later nog nieuwe eisen en/of wensen op tafel komen.

1.7 Participatie eerder mogelijk maken

Doordat in de initiatieffase 'alleen' de onderzoeksvragen worden geformuleerd en de intentie wordt uitgesproken om aan een initiatief mee te werken, is er per definitie meer ruimte voor inbreng door betrokkenen. Door de nieuwe werkwijze is de initiatieffase ook korter geworden en kan dus eerder naar buiten worden gegaan met de IDOCs. In de praktijk blijkt dit nog niet altijd te gebeuren. Soms wil men een plan toch eerst concreter uitwerken (in een bouwvelop of stedenbouwkundig programma van eisen) en pas daarna met een initiatief naar buiten gaan en met betrokkenen en belanghebbenden bespreken. Het is soms lastig om participatie te starten over een plan dat nog heel globaal van karakter is. Hier bestaat spanning tussen vroeg naar buiten gaan met iets heel globaals of later naar buiten gaan met een plan waarin al veel vaststaat. Bij sloop/ nieuwbouwprojecten, bijvoorbeeld waarbij woningbouwcorporaties de initiatiefnemer zijn, wordt participatie soms later gestart om onrust te voorkomen en worden bewoners pas betrokken als er meer duidelijkheid en een sociaal plan is. Om echt invulling te geven aan ons eigen participatiebeleid - Samen stad maken op de Utrechtse manier - en aan de eisen die de Omgevingswet stelt ('vroegtijdige participatie'), vraagt deze doelstelling komende tijd dus nog extra aandacht.

2. Concrete verbeteringen

Om de hierboven genoemde doelstellingen te bereiken, werden vijf concrete verbeteringen bedacht. Per beoogde verbetering beschrijven of die verbetering gerealiseerd is.

2.1 *De naam van het startdocument wijzigt in Intentiedocument (IDOC)*

Sinds de verbeteringen zijn ingevoerd heten alle voorheen startdocumenten Intentiedocument.

2.2 *Het IDOC wordt weer beknopter*

De IDOCs zijn vrijwel in alle gevallen beknopter dan de 'oude' startdocumenten.

2.3 *De beslissingen over het programma worden weer genomen in de definitiefase*

Met het vaststellen van het IDOC wordt door het college 'alleen' de intentie uitgesproken om de wenselijkheid en haalbaarheid van het initiatief nader te onderzoeken. Vervolgens worden de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in het IDOC beantwoord en wordt het precieze programma bepaald. De beslissing over dat programma wordt 'pas' genomen bij het vaststellen van het stedenbouwkundig programma van eisen door de raad of van de bouwvelop door het college.

2.4 *De Initiatiefnemer gaat meer zelf schrijven aan het IDOC*

In een aantal gevallen hebben initiatiefnemers zelf (mee)geschreven aan het IDOC. In de praktijk blijkt dit vaak (extra) tijd te kosten. Het IDOC moet aansluiten op de ambtelijke en bestuurlijke processen en besluitvorming en daarvoor moet het dan vaak alsnog worden aangepast of herschreven. In de praktijk werkt het beste als de initiatiefnemer zorgt voor een goede omschrijving van het initiatief inclusief alle daarbij behorende gegevens, bijvoorbeeld over het plangebied. Ook hebben we ervaren dat het van belang is om de onderzoeksvragen gezamenlijk te formuleren en eventuele verschillen van mening concreet te benoemen in het IDOC.

2.5 *We gaan werken met vernieuwde modeldocumenten: het IDOC en een Intentie- en plankostenovereenkomst (IPOK)*

Alle nieuwe IDOCs (opgesteld vanaf juli 2019) zijn in het nieuwe format gemaakt. Een aantal van de onderzochte IDOCs liep al langer en heette nog startdocument; deze zijn gaandeweg omgezet naar een IDOC. Ook voor de IPOK wordt gewerkt met een vast modeldocument.

Verbeteringen kostenverhaal

1. Doelstellingen

Voor de verbeteringen van het kostenverhaal werden twee doelstellingen geformuleerd. Per doelstelling beschrijven we of deze behaald is.

1.1 *Een aangescherpt en eenduidiger proces van kostenverhaal, waardoor:*

- *initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn en vastgoedmedewerkers, ruimtelijk regisseurs en projectleiders weten wat ze van initiatiefnemers mogen vragen en*
- *het proces efficiënt en kostenbesparend is*

Conform de beoogde verbetering is in vrijwel alle gevallen gewerkt met voorschotbedragen (in plaats van een lumpsum bedrag zoals voorheen gebeurde). Doordat de initiatieffase korter duurt, kunnen we eerder kosten verhalen. Uit oogpunt van kostenverhaal is het proces daarmee efficiënt en kostenbesparend. Daarmee is deze doelstelling behaald. Kanttekening is wel dat veel initiatiefnemers het gevoel hebben dat ze een 'blanco cheque' tekenen, omdat ze nog weinig zicht hebben op de kosten en er geen raming meer wordt gegeven. Initiatiefnemers kunnen hiervoor wel een

plankostenscan doen, maar die sluit lang niet altijd aan bij de werkelijkheid van het specifieke project. Initiatiefnemers willen daarom graag een indicatie van de gemeente.

Daarnaast geven initiatiefnemers aan dat ze beter en sneller inzicht willen hebben in de plankosten die door de gemeente zijn gemaakt. Dit is van belang omdat alle kosten die door de gemeente worden gemaakt, worden verhaald op de initiatiefnemer. Dit inzicht in de gemaakte kosten kan op ieder moment gegeven worden.

De voorschotbedragen waren de laatste jaren niet geïndexeerd en bleken in de praktijk laag te zijn. Hierdoor waren de voorschotten vaak snel op en moest er snel een nieuw voorschot gevraagd worden. In de Grondprijzenbrief 2021 zijn de voorschotbedragen voor UPP 1 en 2 intussen verhoogd (voor UPP 0 was dat niet nodig).

Komende tijd kijken we hoe we, met behoud van de eerder geformuleerde doelstellingen, de werkwijze verder kunnen verbeteren.

1.2 Gemeentelijk risico zo veel mogelijk verlagen

De opzet van de IPOK, met enerzijds een verplichting voor de initiatiefnemer om voorschotbedragen te betalen en anderzijds de regel dat de initiatiefnemer de door de gemeente gemaakte kosten verschuldigd blijft in het geval het initiatief niet haalbaar blijkt, biedt de gemeente veel zekerheid. In die zin is deze doelstelling behaald.

Dat laat onverlet dat voor het kostenverhaal alles valt en staat met voldoende inzicht in de gemaakte en nog te maken kosten. Zoals hiervoor al aangegeven, blijkt dat in de praktijk nog wel eens lastig te zijn.

2. Concrete verbeteringen

Om de doelstellingen te bereiken werden vier concrete verbeteringen bedacht. Per beoogde verbetering beschrijven we of die verbetering gerealiseerd is.

2.1 Geen lumpsum betalingen meer.

Er wordt sinds het invoeren van de verbeteringen vrijwel niet meer met lumpsum betalingen gewerkt.

2.2 Als het college niet akkoord gaat, hoeft de initiatiefnemer de gemeentelijke kosten niet te betalen

Deze afspraak wordt nagekomen.

2.3 We gaan werken met nieuwe modeldocumenten: IPOK en een model anterieure overeenkomst

Voor zowel de IPOK als voor de anterieure overeenkomst is een model vastgesteld waarmee wordt gewerkt.

2.4 In de modeldocumenten wordt meer (financiële) zekerheid ingebouwd voor planschade en aanleg openbare ruimte door de initiatiefnemer

De initiatiefnemer is op grond van de modelovereenkomst verplicht om een bankgarantie te laten stellen voor zowel het bedrag van de te verwachten planschade (tenzij deze lager is dan €10.000) als voor de kosten van de aanleg van de openbare ruimte. Daarmee is meer (financiële) zekerheid ingebouwd.