Gemeente Utrecht

**Voorstel aan de gemeenteraad**

# Wijziging Utrechts Plan Proces

| | |
|---|---|
| Beleidsveld | Ruimtelijke Ordening |
| Organisatieonderdeel | Ontwikkelorganisatie Ruimte |
| Opsteller | Sarah Vredeveld – Marcel Janssen |
| Kenmerk | 11838428 |
| Vergaderdatum Raad | volgt |
| Referendabel | Ja |
| Geheim | Nee |

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

1. Het Utrechts Plan Proces (UPP) te wijzigen, waarbij UPP 1 (met een stedenbouwkundig programma van eisen) en UPP 2 (met een bouwenvelop) worden vervangen door het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling (UPG), met de volgende kenmerken:
   a) Een korte ambtelijke intake van een bouwinitiatief:
      i. Gericht op een globale inschatting van de wenselijkheid en haalbaarheid van het initiatief;
      ii. Het intentiedocument komt te vervallen;
      iii. Er worden met de initiatiefnemer afspraken gemaakt over de plankosten, samenwerking met Utrechters en communicatie;
   b) Samenwerking met Utrechters conform uitgangspunten Samen stad maken:
      i. Start eerder dan bij het huidige UPP, namelijk voorafgaand aan bestuurlijke besluitvorming;
      ii. Het resultaat wordt verwerkt in een participatieverslag;
   c) Vroegtijdige en eenmalige betrokkenheid van de gemeenteraad om kaders vast te stellen:
      i. De kaders worden vastgesteld bij een uitgewerkte beleidsnota voor een deelgebied of bij een nota van uitgangspunten (NvU);
      ii. De bouwenvelop en het SPvE komen te vervallen;
   d) Bij vaststelling van een Nota van Uitgangspunten (NvU) of een beleidsnota voor een deelgebied, wordt de gemeenteraad gevraagd het besluit tot wijziging van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, als in ieder geval:
      i. In de NvU of in de beleidsnota voor een deelgebied bouwvolumes en het bouwprogramma in voldoende mate zijn vastgelegd;
      ii. De NvU of de beleidsnota voor een deelgebied tot stand is gekomen volgens de principes van Samen stad maken;
      iii. In de NvU of in de beleidsnota voor een deelgebied mede op basis van de thematische opgaves voor dat gebied een integrale planologische afweging op hoofdlijnen is gemaakt die inzicht biedt in de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en
      iv. In de NvU of in de beleidsnota voor een deelgebied keuzes of accenten voor ontwikkelingen zijn vastgelegd.

2. Voor de volgende twee deelgebieden zowel het vaststellen van de NvU als wijzigingen van omgevingsplannen te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders:
   - Kanaleneiland en Transwijk (beleidsnota/ omgevingsvisie voor dit deelgebied, vastgesteld op 1 december 2022)
   - Merwedekanaalzone (beleidsnota/ omgevingsvisie voor Merwedekanaalzone deel 2: ‘Uitwerking van de Ruimtelijke Agenda’, vastgesteld op 7 oktober 2021), waarbij voor Merwedekanaalzone, deelgebied 5, fase 2 geen delegatie aan het college wordt verstrekt.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

## Samenvatting

Het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling (UPG) voorziet in een snellere voorbereidingstijd voor complexe ruimtelijke plannen en vervangt het huidige UPP 1 en UPP 2. Er wordt vroegtijdig en eenmalig een integrale afweging gemaakt in een Nota van Uitgangspunten (hierna: NvU), waarbij vigerend beleid, ambities en belangen worden betrokken. Daarna volgt uitvoering van het project binnen de kaders van de NvU, waarbij het college van burgemeester en wethouders het mandaat krijgt voor de uitvoering tot en met het vaststellen van het gewijzigde omgevingsplan. Hierdoor kan het proces een half jaar tot een jaar verkort worden en worden plankosten verminderd. Het UPG kan met nog 5 maanden versneld worden, de inzet van ambtelijke capaciteit kan worden beperkt en plankosten kunnen verder worden teruggebracht, als de gemeenteraad ook het vaststellen van de NvU delegeert aan het college van burgemeester en wethouders. Het voorstel is om dit alleen te doen als er een voldoende kaderstellende beleidsnota voor een deelgebied is. We realiseren ons dat dit voorstel anders is dan andere voorstellen omdat het ook gaat over het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.

| | |
|---|---|
| Ambtelijke intake met een globale inschatting van haalbaarheid en wenselijkheid → | Ambtelijke intake met een globale inschatting van haalbaarheid en wenselijkheid en toetsing bij verantwoordelijk wethouder(s). |
| Intentiedocument (Idoc), vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, en de intentie- en plankostenovereenkomst (Ipok) → | Ambtelijke plankostenovereenkomst |
| | Nota van uitgangspunten (NvU). Het college van burgemeester en wethouders wil in de NvU de eisen, wensen en randvoorwaarden vastleggen, waaronder ingestemd kan worden met een wijziging omgevingsplan. Deze afweging vindt plaats mede op basis van peilen. Het resultaat van het peilen wordt vastgelegd in een participatieverslag. De integrale afweging wordt vervolgens door het college van burgemeester en wethouders ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd (beslispunt 1), of bij deelgebieden Kanaleneiland en Transwijk en Merwedekanaalzone, deel 2, gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders (beslispunt 2). |
| Bouwenvelop bij UPP2, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders of een SPvE (Stedenbouwkundig Programma van Eisen) die ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de gemeenteraad | |
| | Motivering wijziging omgevingsplan |
| Wijziging van het omgevingsplan, die ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de gemeenteraad → | Wijziging van het omgevingsplan, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders indien een delegatiebesluit hiertoe is genomen bij vaststelling van de NvU of de beleidsnota voor een deelgebied (beslispunt 1), of als het gaat om wijzigingen van het omgevingsplan in deelgebieden Kanaleneiland en Transwijk en Merwedekanaalzone deel 2 (beslispunt 2). |

## Context

*Aanleiding*

De stad is nooit af en altijd in ontwikkeling. Ruimtelijke projecten en gebiedsontwikkelingen geven inhoud aan de bestuurlijk gewenste toekomstige inrichting van de stad. Gebiedsontwikkeling is een proces van lange adem met een steeds toenemende complexiteit, door meer maatschappelijke vraagstukken en ambities, de druk op de financiële haalbaarheid en een toenemende aandacht voor samenwerking met Utrechters. Daarnaast neemt ook de maatschappelijke behoefte aan nieuwe woningen, voorzieningen (onderwijs, sport, gezondheid), bedrijven en een gezonde en groene leefomgeving sterk toe.

In het coalitieakkoord 2022-2026 heeft de gemeente Utrecht vastgelegd dat de coalitiepartners de komende vier jaar inzetten om zoveel mogelijk woningen beschikbaar te maken (en te houden) voor de mensen die woningen zoeken in Utrecht. Het bouwtempo moet daarom hoog blijven en de coalitie wil de voorbereidingstijd van bouwplannen verkorten. Ten aanzien van het huidige planproces is in het coalitieakkoord het volgende vastgelegd: “We passen het Utrechts Planproces aan. We willen de

voorbereidingstijd van bouwplannen halveren. Dit kunnen we alleen samen met de gemeenteraad, daarom gaan we hierover samen in gesprek."

Om zoveel mogelijk woningen beschikbaar te maken en te houden zijn er verschillende 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden. Daarbij gaat het om financiële maatregelen (o.a. subsidies, maatwerk om uitvoering te versnellen via de Utrechtse aanpak), inhoudelijke maatregelen (sturen op programma/ gebiedsniveau en inzetten op bovenwettelijke wensen in plaats van eisen) en procesmatige maatregelen (bijvoorbeeld stappen parallel schakelen, standaardiseren van producten, duidelijke kaderstelling en een eenmalige integrale afweging). Alle verschillende maatregelen moeten leiden tot een hoog bouwtempo, waarbij externe vertragende factoren, zoals netcongestie, stikstof, stijgende hypotheekrente en bouwkosten, altijd aanwezig blijven. Daarnaast is en blijft de initiatiefnemer zelf medebepalend voor het tempo. Dit raadsvoorstel gaat alleen over de procesmatige maatregelen.

Het UPG vervangt het huidige UPP 1 en UPP 2. Het voorstel betreft die UPP-varianten die gericht zijn op de realisatie van bouwplannen. Voorlopig behouden UPP 3 en UPP 4 hun huidige werkwijze. Een visuele uitwerking van het UPG is als bijlage bij dit voorstel gevoegd.

Als gevolg van beslispunt 1 zal de gemeenteraad specifiek bij elke voldoende kaderstellende beleidsnota voor een deelgebied als onderdeel van de omgevingsvisie Utrecht (voorheen omgevingsvisie voor een deelgebied), of bij een voldoende kaderstellende NvU voorgesteld worden om het wijzigen van een omgevingsplan aan het college van burgemeester en wethouders te delegeren. Dat kan echter niet als de gemeenteraad wettelijk verplicht is te besluiten, bijvoorbeeld in het geval het budgetrecht van de gemeenteraad aan de orde is (bij een grondexploitatie of een investeringskrediet). In die gevallen besluit de gemeenteraad hierover.

Beslispunt 2, waarbij zowel het vaststellen van een NvU als wijzigingen van omgevingsplannen binnen de genoemde gebieden worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders, is aanvullend op het Raadsbesluit Invulling bevoegdheden Omgevingswet delegatie wijziging omgevingsplan en bindend advies bij afwijkvergunningen. Dat besluit betreft de delegatie aan het college van burgemeester en wethouders voor het vaststellen van het omgevingsplan bij beleidsarme, technisch/juridische wijzigingen en wijzigingen waarbij er geen beleidsruimte is.

*Juridische context*
Het wijzigen van UPP 1 en UPP 2 in het nieuwe UPG heeft gevolgen voor de manier waarop de gemeenteraad betrokken is bij complexe ruimtelijke projecten. Daarmee kan het UPG gezien worden als kaderstellend beleid waarvan vaststelling een bevoegdheid is van de gemeenteraad (artikel 108 lid 1 en artikel 147 Gemeentewet).

Daarnaast wordt voorgesteld om het vaststellen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Dit kan op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet. Onder delegatie wordt verstaan: het door een bestuursorgaan overdragen van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Het gevolg van delegatie is dat de gemeenteraad de bevoegdheid niet meer zelf uit kan oefenen (art. 10:17 Awb). Overigens kan de gemeenteraad wel beleidsregels vaststellen en daar instructies in opnemen hoe burgemeester en wethouders de bevoegdheid uit moeten oefenen. Deze instructies zijn algemeen geformuleerd en kunnen zich niet toespitsen op individuele gevallen. Het college van burgemeester en wethouders kan ook zelf beleidsregels vaststellen: het beleid dat wordt uitgevoerd kan dus verschillen van de instructies die de gemeenteraad heeft meegegeven. Mocht de gemeenteraad ontevreden zijn met de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid uitoefent, dan kan de gemeenteraad de delegatie geheel of gedeeltelijk intrekken (art. 10:18 Awb).

Delegatie van delen van het omgevingsplan kan zonder de kaderstellende rol van de gemeenteraad aan te tasten. In dit voorstel is die rol geborgd doordat de gemeenteraad de kaders via ofwel de beleidsnota voor een deelgebied ofwel via de NvU vaststelt. Een beleidsnota voor een deelgebied of een NvU is voldoende kaderstellend als in ieder geval:

- bouwvolumes en het bouwprogramma in voldoende mate zijn vastgelegd;
- de principes van Samen stad maken bij de vaststelling zijn gehanteerd;

- mede op basis van de thematische opgaves voor dat gebied een integrale planologische afweging op hoofdlijnen is gemaakt die inzicht biedt in de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en
- keuzes of accenten voor ontwikkelingen zijn vastgelegd.

Voor een verdere uitwerking, zie argument 1.2.

Er is geen specifieke beslistermijn voorzien, wel is er de behoefte de doorlooptijd zo snel mogelijk te verkorten. De gemeenteraad heeft verzocht het voorstel in de eerste helft van 2024 te behandelen.

*Gemeentelijke financiële situatie*
Eventuele bezuinigingen hebben geen invloed op de uitkomst van de besluitvorming. Voorliggend besluit heeft geen financiële effecten; er zijn reeds middelen beschikbaar gesteld voor wijziging van het UPP en voor de implementatie van het nieuwe proces.

*Beoogd effect*
Het beoogd effect van het UPG is verkorting van de doorlooptijd en verbetering van besluitvorming bij complexe bouwprojecten en gebiedsontwikkelingen.

*Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad*
- Raadsbrief Utrechts PlanProces – 4 april 2023
- Raadsbrief gesprekslijnen versnellen en verbeteren UPP – 6 juni 2023
- Raadsbrief doorlooptijden UPP
- Commissiedebat, commissie ruimtelijke ordening en grondzaken – 15 juni 2023

## Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

| **Beslispunt** | |
|---|---|
| | |
| 1 | Het Utrechts Plan Proces (UPP) te wijzigen, waarbij UPP 1 (met een stedenbouwkundig programma van eisen) en UPP 2 (met een bouwenvelop) worden vervangen door het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling (UPG), met de volgende kenmerken:<br>a) Een korte ambtelijke intake van een bouwinitiatief:<br>i. Gericht op een globale inschatting van de wenselijkheid en haalbaarheid van het initiatief;<br>ii. Het intentiedocument komt te vervallen;<br>iii. Er worden met de initiatiefnemer afspraken gemaakt over de plankosten, samenwerking met Utrechters en communicatie;<br>b) Samenwerking met Utrechters conform uitgangspunten Samen stad maken:<br>i. Start eerder dan bij het huidige UPP, namelijk voorafgaand aan bestuurlijke besluitvorming;<br>ii. Het resultaat wordt verwerkt in een participatieverslag;<br>c) Vroegtijdige en eenmalige betrokkenheid van de gemeenteraad om kaders vast te stellen:<br>i. De kaders worden vastgesteld bij een uitgewerkte beleidsnota voor een deelgebied of bij een nota van uitgangspunten (NvU);<br>ii. De bouwenvelop en het SPvE komen te vervallen;<br>d) Bij vaststelling van een Nota van Uitgangspunten (NvU) of een beleidsnota voor een deelgebied, wordt de gemeenteraad gevraagd het besluit tot wijziging van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, als in ieder geval:<br>i. In de NvU of in de beleidsnota voor een deelgebied bouwvolumes en het bouwprogramma in voldoende mate zijn vastgelegd;<br>ii. De NvU of de beleidsnota voor een deelgebied tot stand is gekomen volgens de principes van Samen stad maken;<br>iii. In de NvU of in de beleidsnota voor een deelgebied mede op basis van de thematische opgaves voor dat gebied een integrale planologische afweging op hoofdlijnen is gemaakt die inzicht biedt in de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en |

| | |
|---|---|
| | iv. In de NvU of in de beleidsnota voor een deelgebied keuzes of accenten voor ontwikkelingen zijn vastgelegd. |
| | |
| Argumenten | |
| | |
| 1.1 | Het UPG verkort het planproces met een half tot één jaar voor complexe ruimtelijke bouwplannen. |
| | Het UPG versnelt ten opzichte van het huidige UPP 1 en UPP 2 door de volgende wijzigingen:<br>- Korte ambtelijke intake met een globale inschatting van de wenselijkheid en haalbaarheid op basis van door de Raad vastgestelde kaders;<br>- Ambtelijke plankostenovereenkomst (in plaats van het Intentiedocument, Idoc, dat door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld, en de Intentie- en plankostenovereenkomst);<br>- Vroegtijdige eenmalige integrale afweging bij de NvU. De raad besluit over kaders (eisen, wensen en randvoorwaarden) voor wijziging van het Omgevingsplan, daarna volgt uitwerking binnen vastgestelde kaders;<br>- Samenwerking starten voordat er een bestuurlijk standpunt is bepaald;<br>- Resultaat van samenwerking wordt vastgelegd in een participatieverslag dat deel uitmaakt van de (afwegingen bij het vaststellen) NvU. Het participatieverslag vervangt de huidige reactienota;<br>- Minder bestuurlijke besluitvorming (1 collegebehandeling minder en 1, of 2 raadsbehandelingen minder);<br>- Werken met strakkere formats, mede gebaseerd op reeds uitgewerkte omgevingsvisies en andere beleidsdocumenten, waardoor er minder ambtelijke capaciteit nodig is voor het schrijven van deze documenten;<br>- Monitoren van en sturen op doorlooptijden van projecten binnen het UPG.<br>In de NvU en de motivering omgevingsplan komen elementen uit de bouwenvelop (bij UPP 2) en de SPvE (bij UPP 1) terug.<br>Een schematisch overzicht van de stappen in het planproces is als bijlage 1 bij dit voorstel gevoegd. |
| | |
| 1.2 | De gemeenteraad kan vroegtijdig en eenmalig de kaders vaststellen voor complexe ruimtelijke ontwikkelingen; of bij het vaststellen van een beleidsnota voor een deelgebied of bij het vaststellen van de NvU. |
| | De gemeenteraad wil vanuit haar kaderstellende rol en vanuit haar rol als volksvertegenwoordiging vroegtijdig betrokken zijn bij deze complexe ruimtelijke ontwikkelingen. Dat gebeurt bij het vaststellen van een beleidsnota voor een deelgebied of, als er geen uitgewerkte beleidsnota voor een deelgebied is, bij het vaststellen van de NvU.<br>In het UPG heeft de gemeenteraad nadrukkelijk de kaderstellende rol en is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de uitvoering. Om te kunnen versnellen wordt voorgesteld om in de toekomst het besluit voor het wijzigen van het omgevingsplan voor het betreffende gebied of project te delegeren van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders. Voorwaarde daarbij is dat er voor dat specifieke gebied een door de raad vastgestelde beleidsnota voor een deelgebied of een NvU is die in voldoende mate inzicht en houvast biedt om vanuit de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad een dergelijk delegatiebesluit te kunnen nemen.<br>De komende tijd worden de onder het beslispunt 1d genoemde uitgangspunten van een ‘uitgewerkte’ kaderstellende beleidsnota voor een deelgebied verder geconcretiseerd, zodat toekomstige beleidsnota’s voor deelgebieden voldoen of duidelijk aangegeven wordt als deze beleidsnota’s er nog niet aan voldoen (zoals beleidsnota voor een deelgebied/ omgevingsvisie Merwedekanaalzone, deel 1). Het college van burgemeester en wethouders realiseert zich dat de gemeenteraad op dit moment tot en met het vaststellen van het omgevingsplan zeggenschap heeft in het planproces. Ook met dit voorstel, waarbij uit wordt gegaan van delegatie aan het college, blijft de raad in positie om kaders te stellen en richting te geven aan de |

| | |
|---|---|
| | toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Dat doen we door bij het proces van uitwerking van het UPG het volgende mee te nemen:<br>- de beleidsnota voor een deelgebied of de NvU dient voldoende te zijn uitgewerkt zodat de gemeenteraad op basis van dit document tot delegatie van de wijziging van het omgevingsplan kan overgaan, waarbij een te gedetailleerd document moet worden vermeden om lange uitwerktijd (en late vaststelling) te voorkomen;<br>- de beleidsnota voor een deelgebied of de NvU moet voldoende inzicht geven in het programma (functies zoals wonen, parkeren, groen etc.) en in bouwvolumes (het aantal lagen en de omvang van de bebouwing) op locatieniveau;<br>- in het kader van Samen stad maken is het in ieder geval van belang dat uit het participatieverslag (bijgevoegd bij de beleidsnota voor een deelgebied of de NvU) blijkt dat er een brede inventarisatie van belangen van zowel gebruikers als overige belanghebbenden heeft plaatsgevonden. Bovendien dient daarin inzichtelijk te worden gemaakt hoe de samenwerking met Utrechters is vormgegeven, wat er is opgehaald en hoe dit is verwerkt bij het opstellen van de beleidsnota voor een deelgebied of de NvU;<br>- bij een integrale planologische afweging en het maken van keuzes voor accenten of ontwikkelingen in de beleidsnota voor een deelgebied of de NvU spelen stedenbouw, mobiliteit, duurzaamheid, gezond stedelijk leven en financiële haalbaarheid een grote rol. We groeien in balans. Dit vraagt onder andere om het zekerstellen van een passend voorzieningenniveau. |
| | |
| 1.3 | Ook onder het UPG blijft de gemeenteraad in positie om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. |
| | Mogelijkheden voor de raad om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen:<br>- Ook als er bij de vaststelling van de beleidsnota voor een deelgebied een delegatiebesluit is genomen, stelt de gemeenteraad de NvU vast, waar de uitgangspunten voor een concrete ontwikkeling worden vastgelegd.<br>- De gemeenteraad zal tijdens het planproces middels raadsbrieven op de hoogte worden gehouden van de bestuurlijke afwegingen in het college van burgemeester en wethouders, waardoor de gemeenteraad altijd de mogelijkheid heeft haar controlerende taak nader in te vullen door een project te agenderen.<br>- Per gebied (beleidsnota voor een deelgebied) of per ontwikkeling (NvU) wordt de raad een delegatiebesluit voorgelegd. Als de gemeenteraad de kaders van het gebied of het project in dat specifieke geval als onvoldoende concreet beoordeelt, kan de gemeenteraad ook besluiten niet over te gaan tot delegatie van het wijzigen van het omgevingsplan aan het college.<br>- De gemeenteraad heeft een belangrijke signaalfunctie in het proces. Als het sjabloon voor de beleidsnota voor een deelgebied of de NvU structureel onvoldoende kaders biedt om als basis te dienen voor het wijzigen van het omgevingsplan, dan is het van belang dit te signaleren zodat het proces verder geoptimaliseerd kan worden. |
| | |
| 1.4 | Het UPG draagt bij aan de bestuurlijke opdracht van vroegtijdige samenwerking met Utrechters voordat een integrale bestuurlijke afweging wordt gemaakt en sluit aan bij de doelstellingen en werkwijze van Samen stad maken. |
| | Samenwerking met Utrechters is een belangrijk onderdeel van het UPG. Samenwerking gaat niet alleen over het betrekken van de direct omwonenden. Het is van groot belang ook de doelgroep (bijvoorbeeld woningzoekenden of gebruikers van een voorziening) te betrekken. Ook het betrekken van ondernemers en maatschappelijke organisaties hoort hierbij. De doelstellingen en werkwijze van Samen stad maken, komt als volgt terug in het UPG:<br>- Er komt eerder in het planproces ruimte voor inbreng, doordat de samenwerking met Utrechters start voorafgaand aan bestuurlijke besluitvorming. Het Intentiedocument vervalt en het college van burgemeester en wethouders gaat ‘open’ (zonder vooraf een standpunt in te nemen en open en transparant over kaders die gelden) het samenwerkingstraject in. |

| | |
|---|---|
| | - Als er nog geen beleidsnota is voor het betreffende deelgebied, wordt voordat op het projectniveau wordt ingegaan op de wensen, eisen en randvoorwaarden eerst ‘uitgezoomd’ om op gebiedsniveau een beeld te vormen van de ambities, maatschappelijke vraagstukken en te kijken hoe het project hieraan een bijdrage kan leveren.<br>- Door middel van 'peilen’ zoals die beschreven is in het beleid van Samen stad maken, worden gelijkmatig verschillende geluiden van verschillende betrokkenen proactief uitgevraagd. Gelijktijdig worden de verschillende belangen, ambities en beleid in kaart gebracht. Op basis van deze brede inventarisatie van verschillende perspectieven en belangen wordt een integrale afweging gemaakt. De gemeenteraad stelt de NvU vast waarin de kaders van de integrale afweging zijn opgenomen. Bij de NvU wordt duidelijk aangegeven op wat voor manieren er gepeild is, wat de verschillende inzichten en perspectieven zijn en hoe dat verwerkt is in de plannen (participatieverslag).<br>- De initiatiefnemer voert de samenwerking met Utrechters samen met de gemeente uit. Op basis van de uitgangspunten van de gemeente Utrecht maakt de gemeente nieuwe afspraken met de initiatiefnemer voor de volgende fase van het samenwerkingstraject, waarbij naast peilen ook andere samenwerkingsvormen kunnen worden ingezet. Vervolgstappen en samenwerkingsvormen worden samen met Utrechters en initiatiefnemer besproken.<br>Bij het uitwerken van de nieuwe formats voor het UPG, komt vast te liggen dat de initiatiefnemer de samenwerking met Utrechters samen met de gemeente uitvoert. De NvU is een gemeentelijk product, dus de verantwoordelijkheid voor de samenwerking met Utrechters met betrekking tot de inhoud van de NvU ligt bij de gemeente. Het UPG draagt op deze manier bij aan het beleid van Samen stad maken: Geen Utrecht zonder U. |
| | |
| 1.5 | Conform de doelstellingen van de Omgevingswet, worden initiatieven sneller en integraal gerealiseerd en krijgt samenwerking met Utrechters een belangrijke rol in het planproces. |
| | De gemeente voert de regie over samenwerking met Utrechters binnen het UPG. Dat betekent niet dat zij de uitvoering volledig zelf voor haar rekening neemt, maar wel dat er randvoorwaarden worden gesteld aan het proces. Op deze wijze wordt in een beleidsnota of in een NvU een goede integrale afweging voorgelegd aan het bestuur. Als er geen kaderstellende beleidsnota voor een deelgebied is, wordt per project aan de gemeenteraad voorgesteld om de wijziging van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. De Omgevingswet biedt verder de mogelijkheid om participatie verplicht te stellen bij een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dat speelt geen rol bij het UPG aangezien in het UPG niet wordt gewerkt met een dergelijke vergunning maar wordt toegewerkt naar een wijziging van een omgevingsplan. |
| | |
| 1.6 | Een groot aantal van de adviezen uit 'bewonersadviezen voor een beter UPP’ is verwerkt |
| | In een brief aan de gemeenteraad van een aantal betrokken Utrechters ter voorbereiding op de RIB van 15 juni 2023 (‘bewonersadviezen voor een beter UPP’) is voorgesteld om een fase 0 toe te voegen aan het UPP. Een beleidsnota deelgebied kan een fase 0 zijn. Als die beleidsnota er niet is, wordt in dit voorstel uitgegaan van eerst ‘uitzoomen’ van het project naar het gebied, wat wordt meegenomen bij vaststelling van de NvU. In lijn met het voorstel uit deze brief wordt er geen document bestuurlijk vastgesteld voordat de dialoog met Utrechters wordt aangegaan. In het UPG gaan wij er conform deze bewonersadviezen vanuit dat de samenwerking steeds lichter wordt als er in het begin op basis van samenwerking met bewoners en gebruikers duidelijke kaders worden vastgelegd. Ook het advies om vervolgstappen in de samenwerking samen met bewoners te bepalen, hebben wij overgenomen. |
| | |
| 1.7 | Het participatieverslag bij de NvU, ter vervanging van de huidige reactienota en consultatie bij het SPvE en Bouwenvelop, geeft vroegtijdig in het proces inzicht in de |

| | |
|---|---|
| | belangen op hoofdlijnen, is in lijn met het versnellen van het planproces en sluit aan bij de werkwijze van Samen Stad Maken |
| | Belanghebbenden worden vroegtijdig betrokken, waarbij hun inbreng onderdeel uitmaakt van de integrale afweging die gemaakt wordt in de NvU. Belanghebbenden zien het resultaat van hun inbreng verwerkt in een participatieverslag. Dit wijkt af van de in het UPP 1 en UPP 2 gebruikelijke reactienota, waarbij in een reactienota één op één wordt ingegaan op elke ingediende reactie. Bij het besluit met betrekking tot het gewijzigde omgevingsplan is er wel de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen die in een reactienota worden behandeld. Het werken met een participatieverslag past in de lijn van het versnellen van het planproces en sluit aan op de werkwijze van Samen Stad Maken. Er wordt vroegtijdig, een integrale afweging gemaakt waarbij de belangen van een brede groep betrokkenen (o.a. omwonenden en woningzoekenden) kunnen worden gewogen. De NvU zelf zal niet ter inzage worden gelegd: samenwerking wordt gericht ingezet op momenten die er voor de integrale afweging en besluitvorming toe doen, het herhalen van al gedeelde inzichten wordt beperkt en is ook niet meer nodig. In de fase na NvU worden nieuwe afspraken gemaakt over samenwerking. |
| | |
| 1.8 | De besluitvorming in het UPG kan alleen versneld worden als de gemeenteraad het wijzigen van het omgevingsplan delegeert aan het college van burgemeester en wethouders. |
| | In het UPG wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen UPP 1 en UPP 2. Het UPP 2 (bouwenvelop) is minder complex dan UPP 1 (SPvE). Het UPP 2 gaat nu éénmaal naar de gemeenteraad (namelijk het vaststellen van het omgevingsplan) en het UPP 1 tweemaal (namelijk het vaststellen SPvE en het vaststellen van de wijziging omgevingsplan). Als de gemeenteraad niet besluit om het wijzigen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders kan er op deze wijze geen versnelling in de besluitvorming van het planproces optreden. In vergelijking met het huidige UPP 2 zal dan een extra raadsbehandeling nodig zijn (bij de NvU en het omgevingsplan in plaats van één raadsbehandeling bij het omgevingsplan), wat zorgt voor langere doorlooptijd. |
| | |
| 1.9 | Het UPG is vormgegeven mede aan de hand van positieve ervaringen uit andere gemeenten. |
| | Utrecht is in zijn planproces niet uniek. Bij het voorbereiden van dit voorstel zijn onder andere gesprekken gevoerd met de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven en Haarlemmermeer. Hieruit blijkt dat er grote verschillen zijn in doorlooptijd van projecten. De doorlooptijd blijkt onder andere afhankelijk van de omvang en complexiteit van het project, de eigendomspositie van de gemeente, het aantal projecten dat gelijktijdig wordt opgepakt en van de lokale (bestuurs)cultuur. Elk van deze gemeenten kent op hoofdlijn hetzelfde planproces (wenselijkheid/haalbaarheid/uitwerking en uitvoering). In de uitwerking lopen de verschillende gemeenten tegen vergelijkbare dilemma's met betrekking tot de doorlooptijd aan, zoals stapeling van ambities, toegenomen complexiteit door maatschappelijke vraagstukken en wettelijke eisen en een toenemende rol van samenwerking met de stad in planprocessen. Positieve ervaringen van gemeenten zijn verwerkt in dit voorstel en worden meegenomen bij de implementatie:<br>- het vroegtijdig informeren van initiatiefnemers over plankosten en rechten en plichten die horen bij een ontwikkeling;<br>- het werken met meer gestandaardiseerde formats;<br>- het integraal afwegen van ruimtelijk beleid en ambities;<br>- en de gemeenteraad die vroegtijdig en eenmalig aan zet is om de kaders vast te stellen, waardoor later in het proces discussies niet herhaald hoeven te worden. |
| | |
| Kanttekeningen/ Risico's | |
| | |
| 1.1 | Aanpassing van het UPP is geen garantie voor versnelling en leidt niet tot halvering van de voorbereidingstijd van bouwplannen (ambitie uit het coalitieakkoord) |
| | Procesmatige maatregelen om het UPP aan te passen (waar dit raadsvoorstel op is gericht) kunnen de doorlooptijd in beperkte mate beïnvloeden. Het is evident dat als |

| | |
|---|---|
| | aanvullend op het UPG bespreking in of besluitvorming door de gemeenteraad plaatsvindt, dit gevolgen heeft voor de snelheid van het proces, omdat het voorbereiden en agenderen van een raadsvoorstel tenminste drie maanden duurt. Aan de gemeenteraad is het dan om een afweging te maken tussen de eigen betrokkenheid en de snelheid van het proces.<br>Alhoewel aanvullende financiële of inhoudelijke maatregelen voor extra versnelling kunnen zorgen, lijkt halvering van de doorlooptijd ook daarmee niet haalbaar omdat werkelijke doorlooptijden langer zijn geworden door toenemende complexiteit van planprocessen en we beperkt invloed hebben op doorlooptijden. Complexiteit is toegenomen door onder andere stapeling van ambities en regels (t.a.v. woningbouw, werkgelegenheid, bereikbaarheid, duurzaamheid, energie, netcongestie, stikstof, groen en ecologie e.d.), toenemende complexiteit in het afwegen van de belangen, beperkte binnenstedelijke ruimte en beperkingen in financiële haalbaarheid. Doorlooptijd is verder afhankelijk van het tempo van de initiatiefnemer. |
| | |
| 1.2 | <u>Een tweetal adviezen uit ‘bewonersadviezen voor een beter UPP’ is niet verwerkt.</u> |
| | In ‘bewonersadviezen voor een beter UPP’ wordt ook voorgesteld om de inbreng van bewoners als zwaarwegend advies te beschouwen. In dit UPG gaan wij ervan uit dat we alle verschillende perspectieven van zowel (toekomstige) bewoners als (toekomstige) gebruikers in beeld brengen door middel van een participatieverslag op basis waarvan de gemeenteraad een belangenafweging kan maken. Wij gaan ervan uit dat er ook verschil kan zijn tussen bijvoorbeeld direct omwonenden en toekomstige gebruikers en dat het waardevol is om die verschillen inzichtelijk te hebben en te wegen. Ook het advies van ‘onafhankelijke begeleiding en verslaglegging’ is niet overgenomen omdat we dit niet standaard willen toepassen, maar afhankelijk willen laten zijn van de situatie. |
| | |
| 1.3 | <u>Nieuwe vormen van samenwerking vragen om een nieuwe aanpak, voorzien minder in persoonlijke terugkoppeling en zorgen mogelijk voor meer zienswijzen bij het omgevingsplan.</u> |
| | Het integraal afwegen van belangen vraagt om inzicht in alle belangen die spelen bij een ontwikkeling, naast de belangen van omwonenden bijvoorbeeld ook de belangen van gebruikers of om belangen van mensen die niet zo makkelijk van zich laten horen. Het kost moeite om andere doelgroepen te bereiken en dit vraagt om een nieuwe aanpak.<br>Verder zorgt het vervallen van de reactienota waarbij één op één wordt ingegaan op elke ingediende reactie, er mogelijk voor dat belanghebbenden zich minder gehoord voelen, en dat daardoor mogelijk meer zienswijzen worden ingediend bij vaststelling van het omgevingsplan. De extra moeite die we doen om meer mensen te bereiken, gaat mogelijk ten koste van de aandacht voor groepen die we beter bereiken. |
| | |
| 1.4 | <u>Als het beleid voor Samen stad maken niet wordt vastgesteld, dan blijft het vigerende participatiebeleid leidend.</u> |
| | Als het beleid voor Samen stad maken niet wordt vastgesteld, dan vallen we terug op het bestaande participatiebeleid met drie participatieniveaus en wordt via maatwerk gekeken welk niveau van toepassing wordt verklaard. We streven dan minder naar eigenaarschap van Utrechters waar dit mogelijk is. Verder werken we niet met een participatieverslag maar met een reactienota en consultatie bij de NvU. Dit heeft naar verwachting geen effect voor het beoogde doel van versnelling en verbetering van besluitvorming. |
| | |
| **Beslispunt** | |
| | |
| 2 | Voor de volgende twee deelgebieden zowel het vaststellen van de NvU als wijzigingen van omgevingsplannen te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders:<br>– Kanaleneiland en Transwijk (beleidsnota/ omgevingsvisie voor dit deelgebied, vastgesteld op 1 december 2022) |

| | |
|---|---|
| | – Merwedekanaalzone (beleidsnota/ omgevingsvisie voor Merwedekanaalzone deel 2: ‘Uitwerking van de Ruimtelijke Agenda’, vastgesteld op 7 oktober 2021), waarbij voor Merwedekanaalzone, deelgebied 5, fase 2 geen delegatie aan het college wordt verstrekt. |
| | |
| Argumenten | |
| | |
| 2.1 | De beleidsnota’s voor de deelgebieden Kanaleneiland en Transwijk en Merwedekanaalzone zijn voldoende kaderstellend om het vaststellen van de NvU en wijzigingen van het omgevingsplan te delegeren aan burgemeester en wethouders. |
| | De beleidsnota’s voor de deelgebieden - Kanaleneiland en Transwijk en – Merwedekanaalzone, deel 2 voldoen aan de beschreven uitgangspunten, waardoor de gemeenteraad de NvU voor individuele bouwprojecten en de wijzigingen omgevingsplan – binnen de kaders van deze visies – niet meer vaststelt. Op deze manier wordt voor projecten in deze twee gebieden gewerkt met de snelste variant van het UPG. Voor toekomstige beleidsnota's deelgebied wordt per beleidsnota een apart delegatiebesluit aan de gemeenteraad voorgelegd.<br>Bij de vaststelling van de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2: ‘Uitwerking van de Ruimtelijke Agenda’ (op 7 oktober 2021) is via amendement 21/A128 ‘Regie bij de raad’ onder andere besloten, dat voorafgaand aan de terinzagelegging van het bestemmingsplan [nu: Omgevingsplan] voor de 2e fase van deelgebied 5 Merwedekanaalzone (Merwede) een notitie met uitgangspunten aan uw raad wordt voorgelegd. Hoewel de 2e fase van deelgebied 5 wellicht onder de voorgestelde delegatie zou kunnen vallen, is dit nu nog onzeker. Vanwege deze onzekerheid en om verwarring te voorkomen wil het college geen gebruik maken van het delegatiebesluit voor deelgebied 5, Merwedekanaalzone (Merwede, fase 2). De invulling van Merwede fase 2 komt bij u terug met een Nota van Uitgangspunten. |
| | |
| 2.2 | Het planproces kan hiermee tot 5 maanden extra worden verkort. |
| | Door ook de vaststelling van de NvU aan het college van burgemeester en wethouders te delegeren, kan de voorbereidingstijd van bouwplannen verder worden verkort. |
| | |
| Kanttekeningen/Risico’s | |
| | |
| 2.1 | Bij het delegeren van het vaststellen van de NvU aan het college van burgemeester en wethouders is de gemeenteraad alleen aan zet bij het vaststellen van een beleidsnota voor een deelgebied. |
| | Bij een kaderstellende beleidsnota voor een deelgebied kan de uitvoering van alle projecten binnen dat gebied gedelegeerd worden aan het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad is dan alleen nog reactief betrokken op basis van raadsinformatiebrieven over de voortgang van het project. De gemeenteraad kan op basis daarvan besluiten om het onderwerp alsnog te agenderen. Het agenderen van het project heeft formeel geen gevolgen voor het eerder genomen delegatiebesluit. Als de gemeenteraad wettelijk verplicht is om te besluiten (bijvoorbeeld als het budgetrecht van de gemeenteraad aan de orde is), dan zal de gemeenteraad hierover een besluit nemen. |
| | |
| 2.2 | De kaders kunnen wijzigen, waardoor een beleidsnota voor een deelgebied niet altijd actueel genoeg blijft om te dienen als kaderstellend voor de uitwerking van een bouwplan. |
| | De gemeenteraad moet een zorgvuldige afweging maken welke beleidsnota’s voor een deelgebied zij voldoende uitgewerkt en kaderstellend vindt voor een verdere uitwerking van een bouwplan. In de praktijk zal blijken hoe makkelijk/moeilijk het zal zijn om binnen deze kaders van een beleidsnota voor een deelgebied een bouwplan te realiseren.<br>Daarnaast kan er binnen de looptijd van een beleidsnota – of met een nieuwe raadsperiode – nieuw beleid en/of bestuurlijke sturing van kracht worden. Projecten moeten altijd aan dat vigerende beleid voldoen. |
| | |

## Financiën
Voor initiatiefnemers betekent een versnelling van het planproces een vermindering van de bijdrage aan de ambtelijke kosten (kostenverhaal). Dit heeft ook effect op het fonds bovenwijkse voorzieningen (FVB). Minder plankosten betekent meer financiële ruimte in een project voor afdracht aan het FVB. Het principe van het verhalen van de plankosten bij een particuliere initiatiefnemer wijzigt niet. In de plankostenovereenkomst wordt een voorschotbedrag in rekening gebracht. In de anterieure overeenkomst wordt een inschatting gemaakt en betaald en bij het einde van het project wordt op basis van daadwerkelijk gemaakte uren afgerekend. Daarnaast blijft er sprake van het heffen van leges bij de behandeling van de aanvraag Omgevingsvergunning.

## Vervolg
Nadat de gemeenteraad het raadsvoorstel UPG heeft vastgesteld, zorgt het college van burgemeester en wethouders voor de implementatie van het gewijzigde werkproces. Dit gebeurt door middel van:

- Gedetailleerde uitwerking van het UPG met bijhorende formats
- Eventueel aanpassen van de systemen (projectadministratie en verantwoording)
- Gemeentelijke organisatie, initiatiefnemers (o.a. corporaties en marktpartijen) en Utrechters informeren over het UPG
- Trainen van medewerkers

Het UPG treedt in werking na de implementatie. Er wordt voorzien in een geleidelijke implementatie tot eind 2024. Per project wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om de nieuwe werkwijze toe te passen.

## Participatie
Met een aantal gemeenten is kennis en ervaring uitgewisseld. De wijzigingen op het gebied van samenwerking met Utrechters zijn tot stand gekomen met inbreng van verschillende betrokken Utrechters, waaronder de schrijvers van de brief ‘bewonersadviezen voor een beter UPP’. De inbreng die is gegeven en wat hiermee is gedaan is verwerkt in een participatieverslag (bijlage 2). Ook leden van Development Netwerk Utrecht (DNU) zijn betrokken bij het opstellen van het gewijzigde planproces.

Daarnaast sluit het UPG aan bij de actualisatie van Samen stad maken en het Kompas voor zeggenschap en de leidende principes (zie raadsbrief 21 maart 2023).

Het Kompas voor zeggenschap en de Leidende principes zoals naar verwachting in het tweede kwartaal van 2024 van de raad beschikbaar ook doorgevoerd in het UPG.

## Communicatie
De betrokken Utrechters en DNU worden geïnformeerd over de planning van het bestuurlijke proces. Ook worden zij betrokken bij de implementatie door formats en kaderstellende documenten met hen te bespreken. Zodra helder is hoe deze implementatie er in tijd en proces uit gaat zien wordt er een plan gemaakt om Utrechters en corporaties en ontwikkelaars te informeren over de vernieuwde werkwijze in Utrecht. De informatie op de website met betrekking tot het UPG wordt aangepast, waarbij UPP 1 en UPP 2 worden vervangen door het UPG en UPP 3 en UPP 4 vooralsnog ongewijzigd blijven.

## Referendabel
De verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

## Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
-

Bijlagen informatief
- Infographic UPG
- Participatieverslag – gesprekken Utrechters