



Raadsvergadering	22 juni 2021
Volgnummer	32 - 2021
Onderwerp	Transitieaanpak omgevingsplan
Programmanummer	8 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
Registratienummer	2021.09450
Collegevergadering	30-03-2021
Portefeuillehouder	[REDACTED]
Organisatieonderdeel	BO Ruimte
	[REDACTED]
	Telefoonnummer: [REDACTED]
	[REDACTED]
	[REDACTED]
Behandelend ambtenaar	Telefoonnummer: [REDACTED]
	[REDACTED]
	[REDACTED]
	Telefoonnummer: [REDACTED]
	[REDACTED]
	bijlage 1 Raadsbesluit
	bijlage 2a Verbeeldingen beheersverordening Boschpoort en 2b 2020
	bijlage 2c Regels beheersverordening Boschpoort 2020
	bijlage 2d Toelichting beheersverordening Boschpoort 2020
	bijlage 2e Doorkijk omgevingsplan Boschpoort
	bijlage 2f Looplijst pilot omgevingsplan Boschpoort
Bijlagen	bijlage 3 Fysieke bepalingen uit de APV
	bijlage 4 Plan van aanpak Transitie omgevingsplan Maastricht
	bijlage 5 Adviesrecht buitenplanse omgevingsplanactiviteiten
	bijlage 5a Raadsbesluit 28 juni 2011 inzake Verklaring van geen bedenkingen



AAN DE GEMEENTERAAD

Samenvatting

Het college legt vier besluiten over het omgevingsplan voor aan de gemeenteraad. De Omgevingswet verplicht gemeenten te gaan werken met één omgevingsplan, waarin alle regels over de fysieke leefomgeving staan. Zodat de gebruiker deze duidelijk en makkelijk op één plek kan vinden. Momenteel zijn deze regels verspreid opgenomen in een groot aantal (beheers)verordeningen en bestemmingsplannen. Er geldt een overgangstermijn om dit omgevingsplan tenminste in 2029 gereed te hebben. Met het instemmen met dit voorstel wordt de transitieaanpak vastgelegd om dit omgevingsplan te bouwen. In voorbereiding hierop worden de resultaten van de pilot met het omgevingsplan in Boschpoort in een geactualiseerde beheersverordening vastgelegd, en worden de fysieke regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening gebundeld, geharmoniseerd en aangepast op de Omgevingswet, zodat deze beide gereed zijn voor integratie in het omgevingsplan. Bovendien wordt vastgelegd hoe de raad haar adviesrecht in wilt zetten bij activiteiten die niet rechtstreeks in het omgevingsplan zijn toegestaan.

Beslispunten

1. De beheersverordening Boschpoort 2020 (NL.IMRO.0935.bvBoschpoort2020-vg01) vast te stellen, te bepalen dat voor deze beheersverordening het digitale bestand o_NL.IMRO.0935.bvBoschpoort2020-vg01.dwg als ondergrond wordt gebruikt en te bepalen dat de beheersverordening de dag na publicatie in werking treedt;
2. Akkoord te geven om de genoemde bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening (bijlage 3) op te nemen in een nieuwe "Verordening Fysieke Leefomgeving", in voorbereiding op integratie in het omgevingsplan.
3. Het vaststellen van de transitieaanpak naar een grondgebied dekkend omgevingsplan met alle regels over de fysieke leefomgeving, inclusief het hierin opnemen van de regels uit de bruidsschat (bijlage 4).
4. In te stemmen met het adviesrecht van de raad bij de vergunningaanvraag voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, te bepalen dat dit adviesrecht gelijktijdig in werking treedt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het adviesrecht na een jaar te evalueren (bijlage 5).



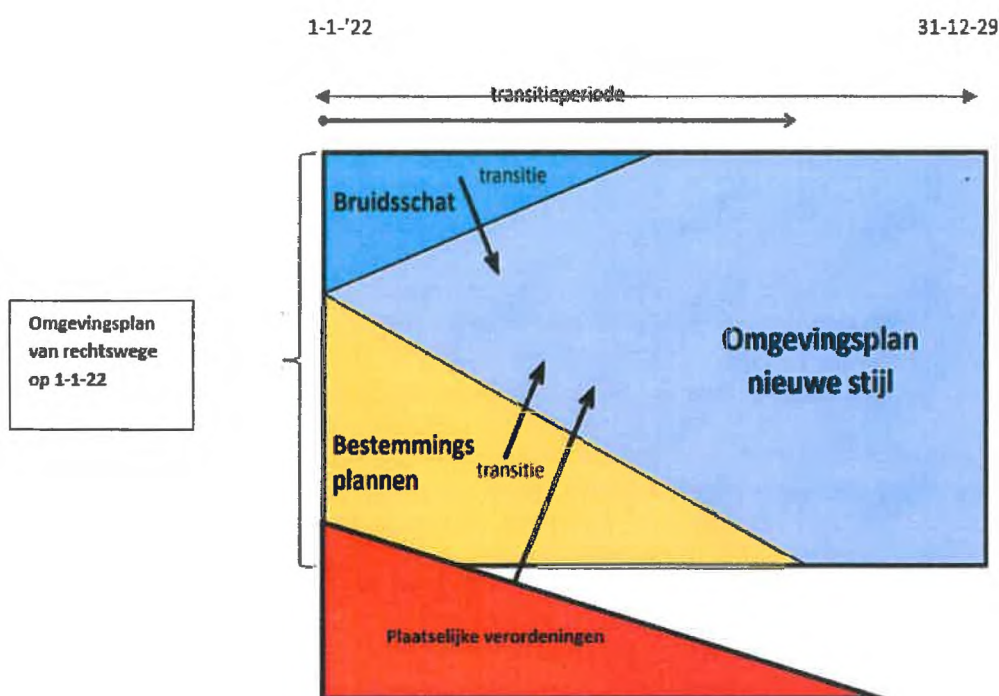
1. Aanleiding, bevoegdheden en context.

Per 1 januari 2022 gaat de Omgevingswet in werking. Het doel van de Omgevingswet is het vereenvoudigen en bundelen van het huidige omgevingsrecht. Op dit moment beschikt de gemeente Maastricht over een 'lappendeken' van tientallen bestemmingsplannen en een aantal beheersverordeningen. Deze vormen tezamen met de verordeningen die regels bevatten betreffende de fysieke leefomgeving het juridisch-ruimtelijk kader. Als op 1 januari 2022 de nieuwe Omgevingswet van kracht wordt, vormen de bestemmingsplannen en beheersverordeningen en een aantal andere regels opgenomen in de Invoeringswet samen met de zogenaamde Bruidsschatregels (de regels die nu onder verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid vallen en met de komst van de Omgevingswet overgaan naar de verantwoordelijkheid van de gemeenten) in één klap het zogenaamde 'tijdelijk omgevingsplan'. We hebben tot en met 31 december 2029 de tijd om dit tijdelijke omgevingsplan om te bouwen naar een volwaardig omgevingsplan dat voldoet aan de vereisten van de Omgevingswet. Dit betekent onder meer:

- De inhoud van de gemeentelijke ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, beheersverordeningen etc) overnemen in het omgevingsplan;
- Het vervangen van bruidsschatregels (van het Rijk) door definitieve regels die in vorm en inhoud passen bij de gemeentelijke situatie en ambities.



- Het inpassen van (delen van) verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Deze verordeningen maken géén onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan. Deze regels komen van rechtswege in 2030 te vervallen en moeten dus voor die tijd geïntegreerd zijn in het omgevingsplan. Dit is schematisch verbeeld in onderstaande afbeelding.



Raadsvoorstel

Alle regels in de voornoemde drie sporen met betrekking tot de fysieke leefomgeving moeten op 31 december 2029 zijn opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan. In de overgangsfase moeten gemeenten dus alle regels vanuit het tijdelijk omgevingsplan 'overbrengen' naar het nieuwe deel. 'Overbrengen' en 'toevoegen' gaat door raadsbesluiten die het nieuwe deel van het omgevingsplan wijzigen. Om tot een volwaardig omgevingsplan te komen zullen de regels uit het tijdelijke omgevingsplan en de gemeentelijke verordeningen vaak opnieuw geformuleerd moeten worden, zodat ze enerzijds voldoen aan de instructieregels van de Omgevingswet en anderzijds geïntegreerd en geactualiseerd worden, passend bij de maatschappelijke opgaven, de gemeentelijke ambities zoals opgenomen in de Omgevingsvisie Maastricht en bij de beoogde structuur en opzet van het nieuwe omgevingsplan. Dit einddoel is dus een complexe opgave, die op dit moment nog niet volledig te overzien is.



De transitie is een dynamisch proces, dat regelmatig zal moeten worden geactualiseerd. Om hier voor invoering van de Omgevingswet meer gevoel bij te krijgen is in samenwerking met de buurt in Boschpoort geoefend met het opstellen van een 'omgevingsplan'. Op basis van onder andere de ervaringen in dit traject is bijgevoegd transitieplan opgesteld (beslispunt 3 en bijlage 4), de inhoudelijke uitkomsten van deze oefening zijn voorbereidend op de omgevingswet en conform het huidige recht gedeeltelijk in een geactualiseerde beheersverordening opgenomen (beslispunt 1 en bijlagen 2a tot en met 2d) en voor een deel in een 'Doorkijk naar het omgevingsplan Boschpoort (bijlage 2e) en een Looptijd pilot omgevingsplan Boschpoort (bijlage 2f).

Voor wat betreft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet: deze blijft in essentie onveranderd. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college van B&W) houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders.

Het college van B&W krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Ook is het college van B&W straks het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de raad de doelen vast en stuurt op de realisatie hiervan. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het omgevingsplan, maar waarvoor een vergunning is vereist, geeft het college van B&W eenvoudig en snel uitsluitel.

Onder de huidige wetgeving kan het college van B&W een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan voor een deel zelfstandig afdoen, wanneer het gaat om binnenplanse afwijkingen (afwijkingen die in de regels van het bestemmingsplan al zijn voorzien) en buitenplanse afwijkingen die zijn opgenomen in artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (de 'kruimelgevallenlijst'). Alle andere afwijkingen van het bestemmingsplan kan het college alleen verlenen met instemming van de gemeenteraad. Daarover besluit de raad met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. In juni 2011 (bijlage 5a) heeft uw gemeenteraad besloten om een lijst van categorieën van gevallen aan te wijzen waarin het vragen van een verklaring van geen bedenkingen aan de raad niet is vereist.



In plaats van de bovenstaande werkwijze heeft de wetgever in de Omgevingswet een wettelijke grondslag gecreëerd voor de gemeenteraad om gevallen aan te wijzen waarin hij gebruik wenst te maken van zijn adviesrecht bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Deze grondslag is opgenomen in artikelen 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet. Voor de aangewezen gevallen waarbij dit adviesrecht geldt, mag het college van B&W daar niet van afwijken. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan B&W dus niet zelfstandig afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Beslispunt 4 en bijlage 5 hebben betrekking op dit adviesrecht van de raad.

2. Gewenste situatie.

Ter voorbereiding op het 'tijdelijk' omgevingsplan worden de huidige regels over de fysieke leefomgeving al zoveel als mogelijk voorbereid door deze te bundelen, te harmoniseren en aan te passen op de Omgevingswet. Dit doen we op drie manieren:

- de regels over de fysieke leefomgeving uit de APV op te nemen in de "Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL)" zodat de fysieke bepalingen bij opname in het definitieve omgevingsplan niet telkens hoeven te leiden tot een APV wijziging.
- de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen beleidsneutraal te bewerken tot een basisregelset volgens de vereisten van de Omgevingswet (een bibliotheek aan regels als het ware, waarin de huidige beleidsmatige keuzes zijn gewaarborgd);
- de resultaten van de pilot met het omgevingsplan in Boschpoort vast te stellen in de Beheersverordening Boschpoort 2020, die met ingang van de Omgevingswet automatisch deel gaat uitmaken van het 'tijdelijk' omgevingsplan.

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet werkt gemeente Maastricht volgens een realistisch en duidelijk transitieplan aan het opbouwen van het omgevingsplan met de verdere integratie van de regels over de fysieke leefomgeving. Dit transitieplan geeft de opbouw en kaders mee voor het omgevingsplan, conform het door de raad vastgestelde Ambitiedocument Omgevingswet, en biedt een methodiek die toeziet op een efficiënte, tijdige en gebruiksvriendelijke opbouw van het omgevingsplan. Waarmee het mogelijk is om nu en ook direct na invoering van de wet via het omgevingsplan of afwijkingen daarop medewerking te kunnen verlenen aan gewenste initiatieven.



Het adviesrecht geeft de raad de mogelijkheid om naast haar regulier instrumentarium haar kaderstellende, vertegenwoordigende en controlerende rollen uit te voeren bij vergunningaanvragen voor activiteiten die niet in het omgevingsplan zijn opgenomen.

Indicatoren.

De besluiten uit die raadsvoorstel dragen bij aan het tijdig en conform de wettelijke vereisten opstellen en toepassen van het omgevingsplan, waarbij de gemeentelijke ambities en gebruiksvriendelijkheid in de aanpak en inhoud geborgd worden. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de gemeentelijke en landelijke verbeterdoelen van de omgevingswet:

- Vereenvoudiging van regelgeving door samenvoegen, en/of vergunningvrijmaken waar dat kan, zonder dat daarmee de kwaliteit van de leefomgeving aangetast wordt;
- Voortbouwen op (recente) beleidsvisies en deze actualiseren en integreren. Op basis hiervan komen tot integrale afwegingen en scherpe keuzes en prioriteiten;
- Gemeentelijke regelgeving op doorzichtige, overzichtelijke en integrale wijze vastleggen in het omgevingsplan. En daarbij meer gebiedsgericht afwegen voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is en voor welke een melding volstaat.

3. Argumenten.

Beheersverordening Boschpoort

- 1.1. Met het vaststellen van de Beheersverordening Boschpoort wordt (een deel van) de inhoudelijke uitkomst die samen met de buurt tot stand is gekomen, vooruitlopend op de Omgevingswet al verwerkt in een aangepaste beheersverordening.
- 1.2. Met het vaststellen van de Beheersverordening Boschpoort gaat deze per 1-1-22 automatisch over in het 'tijdelijk' omgevingsplan dat van rechtswege ingaat met inwerkingtreding van de Omgevingswet. De inhoudelijke onderwerpen die onder het huidige recht niet in de beheersverordening opgenomen konden worden, zijn vastgelegd in de Doorkijk naar het Omgevingsplan (bijlage 2e) en worden conform aanpak en planning in de transitieaanpak omgevingsplan (bijlage 4) opgepakt.
- 1.3. Tijdens het participatietraject met de buurt zijn ook andere onderwerpen besproken, waarbij de oplossing niet of slechts gedeeltelijk te vinden is in het omgevingsplan.



Waar mogelijk zijn deze onderwerpen door de gemeente opgepakt (op een andere manier dan met het omgevingsplan en de beheersverordening). Voor de volledigheid zijn al deze onderwerpen ter kennisname opgenomen in de "Looplijst van Boschpoort" (bijlage 2f).

- 1.4. De ervaringen die zijn opgedaan met het samen met de buurt oefenen met het omgevingsplan zijn meegenomen in het bepalen van de transitieaanpak omgevingsplan en worden meegenomen in de later dit jaar vast te stellen participatieleidraad bij ruimtelijke ontwikkelingen.

APV splitsing

- 2.1. In de APV zijn deels onderwerpen die over de fysieke leefomgeving gaan geregeld en deels onderwerpen die de veiligheid en openbare orde betreffen. Het deel dat gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving móet integreren in het definitieve Omgevingsplan. Onderwerpen waar uitsluitend de burgemeester het bevoegd gezag is, mógen niet naar het omgevingsplan. In de APV staan echter ook onderwerpen die 'hybride' zijn en waarvan door de gemeente zelf besloten moet worden of die in het omgevingsplan opgaan of in een aparte verordening geregeld moeten worden. Het 'uit elkaar halen van deze onderwerpen' is zinvol om de huidige fysieke bepalingen in de APV al voor te bereiden op integratie in het omgevingsplan. Daarnaast draagt dit bij aan een makkelijker lees- en doorzoekbare regelhuishouding van onze gemeente.
- 2.2. Conform het door de raad vastgestelde Startdocument Voorbereiding op het Omgevingsplan wordt de besluitvorming over de gesplitste APV in twee delen aan de raad voorgelegd: een eerste besluit met daarin de bepalingen die uit de APV worden gehaald en opgenomen in de "Verordening Fysieke Leefomgeving". Na akkoord van de raad worden deze onderwerpen eenduidig, in onderlinge samenhang en conform de vereisten van de Omgevingswet vastgelegd in de verordening die aan het einde van dit jaar aan de raad wordt voorgelegd ter vaststelling.

Transitieaanpak Omgevingsplan

- 3.1. De transitie naar het omgevingsplan is een omvangrijke opgave die vraagt om een zorgvuldige procesaanpak. Met het vaststellen van de transitieaanpak voor het omgevingsplan wordt geborgd, en gedurende de transitie bewaakt, dat tijdig aan de wettelijke verplichtingen (instructienormen Rijk en provincie) voldaan wordt.
- 3.2. In de transitieaanpak zijn de door de raad vastgestelde ambities met de omgevingswet en specifiek het omgevingsplan geborgd door deze te vertalen naar de sturingsfilosofie waarlangs het omgevingsplan gebouwd gaat worden.



- 3.3. Met ingang van de Omgevingswet treedt het 'tijdelijk' omgevingsplan in werking om een 'rechtsvacuüm' te voorkomen en gemeenten de tijd te geven alle regels over de fysieke leefomgeving volgens de vereisten van de wet te integreren in het omgevingsplan. De winkel blijft daarnaast ook open: tot aan en direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen omgevingsvergunningen worden aangevraagd voor activiteiten die (nog) niet in het 'tijdelijk' omgevingsplan (of het huidige juridisch-ruimtelijk kader) zijn toegestaan. Als de gemeente deze aanvraag positief beoordeelt, kan hier met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (voorheen afwijking van bestemmingsplan) of aanpassing van het omgevingsplan in voorzien worden. Door de kaders, uitgangspunten en methodiek van het omgevingsplan nu in deze transitieaanpak vast te leggen en toepassing van de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie Maastricht 2040, kan er vanaf dat moment weloverwogen van deze mogelijkheden gebruik gemaakt worden in lijn met de verdere transitie en opbouw van het omgevingsplan.
- 3.4. Het nu vaststellen van de transitieaanpak – en die hierin gemaakte keuzen – maakt het bovendien mogelijk om de basisregelset efficiënt op te stellen en kan een aantal keuzen gemaakt worden, over bijvoorbeeld de structuur en de opbouw van het omgevingsplan.
- 3.5. De gebiedsgerichte aanpak die de transitieaanpak voorschrijft, past bij het leidende principe om de gebruiker centraal te stellen. Het tijdelijk omgevingsplan kan themagericht, gebiedsgericht of in een combinatie daarvan worden vormgegeven. Een enkel themagerichte omzetting komt de gebruiksvriendelijkheid niet ten goede: men moet dan zowel in het tijdelijke als volwaardige omgevingsplan kijken om te zien wat er op de gevraagde locatie binnen alle thema's is toegestaan. Met een vooral gebiedsgerichte omzetting speelt dit minder of niet: men kan dan volstaan met het bekijken van het tijdelijke omgevingsplan (als de betreffende locatie nog niet is omgebouwd naar het 'volwaardig' omgevingsplan) óf het volwaardige omgevingsplan wanneer dit gebied al wel is omgebouwd.
- 3.6. De vooral gebiedsgerichte aanpak die de transitieaanpak voorschrijft zorgt voor meer integrale afweging dan het themagericht opbouwen van het omgevingsplan. Met een themagerichte omzetting wordt voor de hele gemeente een thema in één keer in het omgevingsplan opgenomen. Bijvoorbeeld alle regels over parkeren. Met een gebiedsgerichte omzetting worden voor een bepaald gebied alle daar voorkomende thema's integraal afgewogen en opgenomen in het omgevingsplan. Dit maakt het makkelijker mogelijk om integrale keuzen te maken waarbij de thema's in samenhang bekeken worden.



Desondanks kan het soms noodzakelijk zijn om ook thematisch (verder) te bouwen aan (delen van) het omgevingsplan, bijvoorbeeld als gemeentelijk beleid wordt gewijzigd of als instructieregels voor rijk of provincie dit vragen.

- 3.7. Met de in de transitieaanpak gemaakte keuze om direct bij het gebiedsgericht opbouwen van het omgevingsplan de dan geldende omgevingsvisie en mogelijke omgevingsprogramma's te integreren, kan direct invulling gegeven worden aan de hierin opgenomen ambities.

Adviesrecht van de raad

- 4.1. Met het borgen van het adviesrecht van de raad wordt de rolverdeling tussen raad en college op grond van de Omgevingswet verder vorm gegeven. Het college van B&W is bevoegd gezag voor de verlening van omgevingsvergunningen en de gemeenteraad is belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de raad de doelen vast en stuurt op de realisatie hiervan. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het omgevingsplan, maar waarvoor een vergunning is vereist, geeft het college van B&W eenvoudig en snel uitsluit. Gaat het om aanvragen om omgevingsvergunningen die niet zijn voorzien of toegestaan in het omgevingsplan, maar die wel bijdragen aan de gestelde doelen in de Omgevingsvisie, kan het wenselijk zijn om af te wijken van het omgevingsplan. Voor een deel van deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is het wenselijk om het adviesrecht van de raad vast te leggen.
- 4.2. Om te komen tot de keuze of de gemeenteraad gevallen wil aanwijzen voor zijn adviesrecht en welke gevallen dat dan precies zijn, is een korte inventarisatie uitgevoerd van:
1. Aantal en soort (type activiteit of initiatief) omgevingsvergunningen die op basis van de binnenplanse afwijkingen en artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (kruimelgevallenregeling) de afgelopen jaren zijn verleend door het college;
 2. Aantal en soort (type activiteit of initiatief) omgevingsvergunningen voor buitenplans afwijken die de afgelopen jaren zijn verleend door het college na een vvgb door de raad en omgevingsvergunningen voor buitenplans afwijken waarbij geen separate vvgb door de raad nodig was vanwege het raadsbesluit van juni 2011;
 3. Aantal en soort (type activiteit of initiatief) postzegelbestemmingsplannen die de afgelopen jaren door de raad zijn vastgesteld.



- 4.3 Op basis van een quick-scan van de jaren 2017 - 2020 van de verleende omgevingsvergunningen voor afwijking van het bestemmingsplan worden jaarlijks circa 50-100 activiteiten vergund met toepassing van een binnenplanse afwijking. Hierbij gaat het vooral om beperkte afwijkingen ten opzichte van hetgeen het bestemmingsplan qua bebouwing of gebruik toestaat. Voorbeelden zijn het iets hoger bouwen dan de toegestane bouwhoogte (tot max. 10%) of het vestigen van een aan huis verbonden beroep, bijvoorbeeld een pedicuresalon bij de bestemming woondoeleinden. Maar ook bij de bestemming 'bedrijventerrein' kan een lichtere of zwaardere milieucategorie met toepassing van een binnenplanse afwijking worden toegestaan mits wordt voldaan aan de daarvoor gestelde voorwaarden ('naar aard en omvang vergelijkbaar qua invloed op de omgeving van het bedrijf')
- 4.4. De 'kruimelgevallenregeling' zoals opgenomen in art. 4 van bijlage II Besluit omgevingsrecht beschrijft de volgende 'gevallen':
1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
 - b. de oppervlakte niet meer dan 150 m²;
 2. een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18, onder a (Bor), dat niet voldoet aan de in dat subonderdeel genoemd eisen, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
 3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 10 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;



4. een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw;
5. een antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m;
6. een installatie bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekrachtkoppeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder w, van de Elektriciteitswet 1998;
7. een installatie bij een agrarisch bedrijf waarmee duurzame energie wordt geproduceerd door het bewerken van uitwerpselen van dieren tot krachtens artikel 5, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aangewezen eindproducten van een krachtens dat artikellid omschreven bewerkingsprocedé dat ziet op het vergisten van ten minste 50 gewichtsprocenten uitwerpselen van dieren met in de omschrijving van dat procedé genoemde nevenbestanddelen;
8. het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied;
9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;
10. het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;



- b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,
- c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
- d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

In de jaren 2017 – 2020 werd gemiddeld per jaar 200-250 keer toepassing gegeven aan deze regeling. Bij de meeste toepassingen ging het om gevallen als benoemd onder 1, 3, 4, 9 en 11. De gevallen die met toepassing van de 'kruimelgevallenregeling' kunnen worden vergund zijn zeer gevarieerd: het kan bijvoorbeeld gaan om aangebouwde bijgebouwen of uitbreidingen van het hoofdgebouw bij woningen, bedrijven of andere panden, waarbij de regeling binnen de bebouwde kom geen beperkingen stelt aan de omvang daarvan. Ook het wijzigen van het gebruik van een bouwwerk gelegen binnen de bebouwde kom wordt geregeld toegepast. Binnen de bebouwde kom gelden ook bij deze afwijking bijna geen beperkingen. Voorzover de bebouwde oppervlakte niet wordt vergroot door de afwijking, en de afwijking niet overeenkomt met de activiteiten genoemd in kolom C en D van het Besluit mer, zijn alle afwijkingen van het gebruik mogelijk.

Tot slot wordt ook het tijdelijk (max. 10 jaar) toestaan van een ander gebruik van gronden of bouwwerken regelmatig toegepast. Hierdoor kan op panden of percelen tijdelijk een ander gebruik worden toegestaan. Dit is in de andere kruimelgevallen niet mogelijk. Er kan hiermee ook een tijdelijke bouwwerk worden toegestaan. Dit laatste onderdeel (art. 4 lid 11 bijlage II Bor) kent vrijwel geen beperkingen, zelfs niet voor panden of gronden buiten de bebouwde kom. Om dit onderdeel van de kruimelregeling toe te passen, moet aannemelijk worden gemaakt dat het afwijkend gebruik na 10 jaar kan worden beëindigd en dat er geen blijvende gevolgen zullen zijn. Daarnaast mag ook dit onderdeel niet worden toegepast bij activiteiten in kolom C en D van het Besluit mer.



De kruimelgevallenregeling kan dus voor ondergeschikte activiteiten aan de orde zijn, zoals een uitbreiding aan een woning, of het toestaan van een tijdelijke kantoorunit, maar ook voor het (tijdelijk) wijzigen van het gebruik van een pand.

- 4.5 Het aantal omgevingsvergunningen waarbij buitenplans wordt afgeweken met toepassing van de uitgebreide procedure is in Maastricht beperkt. Het gaat om circa 3-5 omgevingsvergunningen per jaar. Voorbeelden van omgevingsvergunningen voor buitenplans afwijken met verklaring van geen bedenkingen van de raad zijn bijvoorbeeld:

- Steenfabriek Brusselseweg
- Grand Hotel Boschstraat
- Mobiliteitshub Station Maastricht Noord
- P&R Beatrixhaven

Zonder uitdrukkelijke verklaring van geen bedenkingen van de raad (want voldeden aan één van de categorieën opgenomen in het raadsbesluit van juni 2011) zijn de afgelopen jaren onder andere bijvoorbeeld de volgende buitenplanse afwijkingen aan de orde geweest:

- Studentenhuisvesting Duboisdomein
- Vestiging Blanche Dael Brikkegebouw Sphinx
- Bouw zwembad Dousberg (gewijzigde locatie)

Dat deze soort buitenplanse afwijking (met uitgebreide procedure) weinig aan de orde is in Maastricht heeft enerzijds te maken met het feit dat veel grote en kleinere ontwikkelingen door middel van een (postzegel)bestemmingsplan worden gefaciliteerd, die door de raad worden vastgesteld. In onze bestemmingsplannen voor bestaande gebieden, die gedurende de periode 2008-2013 geactualiseerd zijn, is daarnaast geanticipeerd op veel voorkomende activiteiten waardoor deze met toepassing van een binnenplanse afwijking kunnen worden toegestaan, als wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden. Tot slot speelt ook dat het Maastrichtse grondgebied voor een groot deel binnen de bebouwde kom ligt waardoor ook de toepassing van de kruimelgevallenregeling dus relatief vaak aan de orde is.

- 4.6 De gemeenteraad kan met de Omgevingswet zelf bepalen bij welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten advies moet worden gevraagd. Geadviseerd wordt om te kiezen voor een 'redelijke' mate van betrokkenheid van de raad door het adviesrecht te baseren op de huidige



lijst van categorieën, die op grond van het raadsbesluit van 2011 (bijlage 5) waren aangewezen als categorieën, waarbij kon worden afgezien van een Verklaring van geen bedenkingen. Daarnaast wordt geadviseerd om deze lijst aan te vullen met de benodigde categorieën van gevallen, die voortkomen uit art. 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (kruimelgevallenlijst). Waardoor het adviesrecht onder de Omgevingswet in lijn is met de huidige werkwijze. Deel van dit voorstel maakt ook uit dat de toepassing van het adviesrecht zoals nu voorgesteld na een jaar wordt geëvalueerd met uw raad, waarna het adviesrecht kan worden bijgesteld.

Zo kan gedurende het eerste jaar ervaring worden opgedaan met het werken met de Omgevingswet en de impact ervan op de vergunningverlening en de effecten van het adviesrecht van de raad hierop.

5. Alternatieven.

1. Met het vaststellen van de geactualiseerde Beheersverordening Boschpoort worden de resultaten van de oefening vooruitlopend op de transitie van het omgevingsplan vastgesteld. Dit om nu al van deze verbeteringen gebruik te kunnen maken, en in de behoeften van de buurt zoals deze naar voren zijn gekomen tijdens de oefening, te kunnen voorzien. Er kan ook gekozen worden dit niet te doen, en vaststelling te laten plaatsvinden volgens planning en tempo van de transitieaanpak. Dit heeft als nadelig effect dat men langer op de 'verzilvering' van een deel van de resultaten van de oefening moet wachten, en bovendien minder recht gedaan wordt aan de inspanningen van de betrokkenen.
2. Conform het door de raad vastgestelde Startdocument Voorbereiding op het Omgevingsplan wordt de besluitvorming over het splitsen en voorbereiden van de APV in twee delen aan de raad voorgelegd: een eerste besluit met daarin de bepalingen die uit de APV worden gehaald en opgenomen worden in de "Verordening Fysieke Leefomgeving", en een tweede besluit waarin die verordening door de raad wordt vastgesteld. Dit om de input van de raad bij het eerste besluit mee te kunnen nemen bij het opstellen van de eigenlijke verordening, alvorens deze aan de raad voor te leggen. In afwijking op het Startdocument kan hier vanaf worden gezien, en voorgesteld worden enkel de definitieve Verordening Fysieke Leefomgeving ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.



3. Alternatief voor het vaststellen van de transitieaanpak omgevingsplan is het niet of later vaststellen van een dergelijke aanpak. De gemeente vaart en toetst voor wat betreft ruimtelijke ontwikkelingen dan in eerste instantie enkel op het 'tijdelijk' omgevingsplan. Nieuwe ambities en opgaven zoals deze zijn vastgelegd in de omgevingsvisie zijn dan niet geborgd, en er zal dan ad hoc op basis van aangevraagde omgevingsvergunningen aan het omgevingsplan gebouwd worden (tot het moment dat er een transitieaanpak wordt vastgesteld). Voor de gebruikers zal op die manier een minder duidelijk en minder navolgbaar juridisch-ruimtelijk kader gelden.
4. De gemeenteraad kan met de Omgevingswet zelf bepalen bij welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten advies moet worden gevraagd. Op deze manier kan de gemeenteraad naar eigen inzicht zijn invloed en mate van betrokkenheid bij de vergunningverlening vergroten of verkleinen. Wanneer de raad een grote mate van betrokkenheid bij de vergunningverlening wenselijk acht, kan de raad kiezen om alle of vrijwel alle gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarover hij advies wil uitbrengen. Dit betekent tegelijkertijd dat de raad relatief vaak zijn adviesbevoegdheid moet uitoefenen, wat enerzijds gevolgen zal hebben voor de vergaderfrequentie en invloed kan hebben de op de mate waarin de raad wordt belast. Anderzijds heeft een dergelijke keuze ook gevolgen voor de duur van de afhandeling van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Een uitgebreid adviesrecht zal gezien de interne aanlevertermijnen voor raadsstukken zeer waarschijnlijk hand in hand moeten gaan met het toepassen van de uitgebreide procedure (26 weken) voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het is overigens ook mogelijk dat de raad geen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijst waarover hij wil adviseren. Behalve het vaststellen van de ruimtelijke kaders (omgevingsvisie en omgevingsplan), heeft de gemeenteraad in dit geval geen verdere invloed op de besluitvorming over het verlenen van een omgevingsvergunning.

6. Financiën.

Met het vaststellen van de geactualiseerde beheersverordening zijn geen extra middelen gemoeid. De benodigde capaciteit voor de voorbereiding van de Verordening Fysieke Leefomgeving is reeds in de organisatie belegd (Plan van Aanpak Implementatie Omgevingswet 2021). Uitvoering van de transitieaanpak omgevingsplan wordt voor wat betreft de voorbereidingen in 2021 gefinancierd met



zowel projectbudget Omgevingswet als uitbestedingsbudget bestemmingsplannen. Voor de jaren 2022 en verder zal budget geraamd worden in de meerjarenbegroting

7. Vervolg.

De vaststelling van een beheersverordening betreft een besluit die algemeen verbindende voorschriften inhoudt. Om in werking te kunnen treden moet de verordening op grond van artikel 139 Gemeentewet worden bekendgemaakt door plaatsing in het Gemeenteblad.

Voorts wordt de beheersverordening en de bijbehorende stukken voor een ieder ter inzage gelegd en zijn tevens raadpleegbaar via de landelijke voorziening ruimtelijkeplannen.nl. Tegen het besluit tot vaststellen van een beheersverordening kan geen beroep bij de bestuursrechter worden aangetekend.

Met het vaststellen van de bepalingen uit de huidige APV die in voorbereiding op de het 'tijdelijk' omgevingsplan worden opgenomen in de nieuwe VFL, wordt deze nieuwe verordening opgesteld en samen met de APV met daarin de overblijvende bepalingen ter besluitvorming aan de raad voorgelegd in het vierde kartwaal van dit jaar.

Met het vaststellen van het adviesrecht van de raad bij vergunningaanvragen voor de bepaalde activiteiten, zal dit adviesrecht ingaan gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

8. Participatie

De Beheersverordening Boschpoort 2020 is tot stand gekomen in samenwerking met de buurt Boschpoort. Het proces van participatie heeft in continue afstemming met het buurtnetwerk plaatsgevonden. Vanaf de start van de pilot hebben twee buurtbijeenkomsten plaatsgevonden, over de sterke en te behouden punten en ook de verbeterpunten van de buurt. Op basis hiervan zijn drie thema's in drie werkgroepen, bestaande uit vertegenwoordigers uit de buurt en van de gemeente, uitgewerkt. De uitkomsten van deze werkgroepen en daarmee de resultaten van de oefening (bijlagen 2a tot en met 2f) zijn door middel van een afrondende digitale bijeenkomst (videopresentatie en digitale 'inloop-momenten') met de buurt gedeeld. Hoewel wettelijk gezien de beheersverordening zonder stadsronde kan worden vastgesteld, is er – ook in overleg met de raadswerkgroep Omgevingswet – voor besloten dat in dit geval wel te doen: om recht te doen aan de



geleverde inspanningen van de buurt en het doorlopen participatietraject.

De opbouw van het 'tijdelijk' omgevingsplan vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zal conform sturingsfilosofie en volgorde van de transitieaanpak verlopen. Participatie met de betrokkenen is hierin een vereiste en zal volgens de nog door u vast te stellen participatieleidraad voor ruimtelijke ontwikkelingen verlopen (september 2021). De participatie-ervaringen die zijn opgedaan met de oefening in Boschpoort worden hierin meegenomen.

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris a.i.,

W.G.H.M. Rutten

De Burgemeester,

J.M. Penn-te Strake

Raadsvoorstel



Bijlage 1.

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. 30 maart 2021, organisatieonderdeel BO Ruimte, no 2021.09450;

gelet op artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening en art. 16.15, 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet;

BESLUIT:

1. De beheersverordening Boschpoort 2020 (NL.IMRO.0935.bvBoschpoort2020-vg01) vast te stellen, te bepalen dat voor deze beheersverordening het digitale bestand o_NL.IMRO.0935.bvBoschpoort2020-vg01.dwg als ondergrond wordt gebruikt en te bepalen dat de beheersverordening de dag na publicatie in werking treedt;
2. Akkoord te geven om de genoemde bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening (bijlage 3) op te nemen in een nieuwe "Verordening Fysieke Leefomgeving", in voorbereiding op integratie in het omgevingsplan.
3. Het vaststellen van de transitieaanpak naar een grondgebied dekkend omgevingsplan met alle regels over de fysieke leefomgeving, inclusief het hierin opnemen van de regels uit de bruidsschat (bijlage 4).
4. In te stemmen met het adviesrecht van de raad bij de vergunningaanvraag voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, te bepalen dat dit adviesrecht gelijktijdig in werking treedt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het adviesrecht na een jaar te evalueren (bijlage 5).

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 22 juni 2021

de griffier