

Maastricht, 26-11-2023

Aan de Gemeenteraad van Maastricht,

In uw raadsvergadering op 28.11.2023 komen onder punt 13 en 14 aan de orde de raadsvoorstellen adviesrecht Gemeenteraad respectievelijk de delegatie van de Gemeenteraad onder de Omgevingswet. Eerder zijn in de Domeinvergadering Fysiek op 14 november jl. deze raadsvoorstellen aan de orde geweest en hebben wij, als Buurtbalans, een bijdrage geleverd aan de discussie via onze brief van 31 oktober 2023 en ter vergadering een korte toelichting gegeven op ons standpunt.

Toen is in die domeinvergadering gevraagd of Buurtbalans kon aangeven hoe zij de delegatie en het adviesrecht van de raad zou inrichten. Met behoud van ieders verantwoordelijkheid is van onze zijde toegezegd op hoofdlijnen aan de Raad een *voorzet te geven*.

Uit de Domeinvergadering kwam naar voren dat de daar aanwezige raadsleden zeer voorzichtig wilden zijn om de door iedereen erkende verantwoordelijkheid van de raad voor een goede, niet alleen ruimtelijke, ontwikkeling, los te laten.

Wij hebben inmiddels kennisgenomen van een uitvoerig en duidelijk overzicht van de wijzigings- en uitvoeringsregels van de geldende bestemmingsplannen per 1 januari 2024 en hebben, onder dank, kennisgenomen van de reactie door wethouder Bastiaens op onze hierboven genoemde bijdragen. Onderstaand zullen wij kort op deze reactie ingaan in het kader van onze beloofde voorzet op hoofdlijnen over de inrichting van de delegatie, het adviesrecht van de Raad en de participatie onder de Omgevingswet.

#### INLEIDING.

Het Omgevingsplan onder de Omgevingswet en de invulling van de transitiefase door verschillende soorten besluiten met verschillende betrokkenheden van de Gemeenteraad.

Er is ook bij ons geen enkel misverstand dat er sprake is van één (tijdelijk) Omgevingsplan van rechtswege per 1-1-2024 voor het hele grondgebied van Maastricht en één definitief nieuw Omgevingsplan per 1-1-2032. In de tussentijd vindt er een belangrijke transitie plaats om invulling te geven aan het definitieve Omgevingsplan per 2032 en hebben wij als basis voor onze bovengenoemde brief en onze mondelinge inbreng het door de raad goedgekeurde plan van aanpak uit 2021 voor deze transitie als uitgangspunt genomen.

Belangrijk in de voorgestelde transitie is een aanpak in drie fasen, waarbij de belangrijkste en meest actieve transitie fase de derde fase was; (logischerwijs) na vaststelling van de definitieve Omgevingsvisie.

Dit omdat deze visie de inhoudelijk richting bepalende en juridische basis vormt voor de nieuw op te stellen delen van het Omgevingsplan, (primair van grotere samenhangende gebieden) en de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPAS) om aangevraagde en gewenste wijzigingen van het geldend planologisch regime te bewerkstelligen per LOCATIE.

Besloten werd in de eerste en tweede fase van de transitie de nodige voorbereidingen te treffen voor het vaststellen van de Definitieve Omgevingsvisie met name via uitdieping van de gebiedsprofielen en de algemene thema's en dus terughoudend te zijn om zonder een definitieve Omgevingsvisie al belangrijke transities te bewerkstelligen. Op basis van de vastgestelde Omgevingsvisie zou ook de prioritering en omvang van de vast te stellen delen van het nieuwe Omgevingsplan adequaat kunnen worden aangegeven. Het deel-omgevingsplan wordt door uw Raad vastgesteld. In het plan van aanpak van de transitie uit 2021 was er geen sprake van de vaststelling van een voorbereidingsbesluit anders dan door de gemeenteraad.

In de tussentijd, vóór de genoemde vaststelling van de Omgevingsvisie bleef/blijft 'de winkel open', wordt begonnen met het vaststellen van delen van het nieuwe omgevingsplan voor die gebieden waar de nadruk ligt op beheer en, indien nodig, zouden nieuwe ontwikkelingen in dynamische gebieden per LOCATIE via al dan niet te vergunnen BOPAS opgepakt worden. Dus zonder dat er als basis een door de Raad vastgestelde definitieve Omgevingsvisie vastgesteld is. Deze BOPAS zijn de verantwoordelijkheid van het College met al dan niet nader door de Raad te bepalen betrokkenheid van de Raad via een bindend advies, de vroegere verklaring van geen bedenkingen.

In de eerste door ons bijgevoegde bijlage hebben wij ter verduidelijking van de feitelijke gang van zaken bij de 8 jaar durende transitieperiode in een groen gekleurde plankaart als zijnde het van rechtswege geldende omgevingsplan per 1-1-2024 (niet direct zijnde de precieze plankaart van Maastricht) de verschillende vormen van de komende transitie aangegeven. Waarbij de groene plankaart tot 1-1-2032 van kleur verschiet en geleidelijk tijdelijke delen eruit geknipt worden ter vervanging door nieuwe delen van het Omgevingsplan. Daarnaast hebben wij een weergave van de voorbereidingsbesluiten opgenomen, waarop een verkleuring volgt én ook een verkleuring door de weergave van genomen BOPAS besluiten, die na uiterlijk 5 jaar zonder verdere procedure en participatie in het nieuwe Omgevingsplan worden opgenomen. Met dat laatste wordt ook het grote belang van de BOPAS door ons aangegeven, waarover later meer.

Tegen bovenstaande achtergrond geven wij als Buurtbalans onderstaand een concrete voorzet m.b.t. de gewenste *delegatie, het adviesrecht* van de raad bij BOPAS en een signaal over de bijbehorende *participatie* onder de *Omgevingswet*.

## 1. De Delegatie

Wij lopen puntsgewijs het raadsvoorstel delegatie na, waarbij het College stelt dat er sprake is van een beperkt delegatievoorstel. Wij ondersteunen de motivering van College daarvoor, nl. dat het van belang is om eerst te werken aan de Omgevingsvisie (en het Omgevingsplan) en op grond daarvan vervolgens te komen tot een verder afgewogen delegatiebesluit.

Onder 1: wij zijn het eens dat het wijzigen van het tijdelijk omgevingsplan naar onderdelen van het nieuwe omgevingsplan gedelegeerd wordt aan het College binnen de huidige wijzigings- en uitwerkingsregels in de geldende bestemmingsplannen, zie het recent opgestelde overzicht daarvan.

Wij vragen uw Raad om hierop één uitzondering te maken en wel voor het bestemmingsplan Centrum. De daarin opgenomen wijzigingsbevoegdheid is naar onze mening zeer ruim geformuleerd voor met name horeca en dan specifiek horeca 5 (hotels), verkeer en verblijfsgebied en wonen en bevat in samenhang een groot aantal kritische afwegingen, die een primaire afweging door uw Raad vragen. Daarbij speelt ook de afweging m.b.t. het intensieve bebouwen van binnenterreinen, de overlast- en milieu-afweging en het voorkomen, steeds belangrijker, van hittestress.

De bovengenoemde factoren vragen nadrukkelijk een eerst verantwoordelijkheid van uw Raad. Zeker onder het bredere regime van de Omgevingswet.

Daargelaten de praktijk in de laatste jaren die te zien geeft dat meerdere grote hotelvestigingen en uitbreidingen vergund werden via de procedure van buitenplanse afwijking per locatie. O.i., onder verwijzing naar de bezwaren van de omwonenden, zonder daarbij de gevolgen voor de directe, maar ook naastgelegen straten en gebieden in kaart te brengen en bij de belangenafweging te betrekken.

Onder 2: Wij zijn het in algemene zin eens met het gestelde onder 2 m.b.t. een onherroepelijke vergunning voor een BOPA omzetten naar een deel omgevingsplan.

Maar wij zijn het daarmee niet eens wanneer deze situatie zich voordoet voor qua locatie naastgelegen of in de directe nabijheid gelegen BOPAS, waarvoor er geen integraal onderzoek of belangenafweging heeft plaatsgevonden, verdergaande dan de locatiegrenzen per BOPA. In dat geval zou dat alsnog moeten gebeuren, alvorens vastlegging in een deel omgevingsplan voor een groter gebied.

Onder 3. En 4: Mee eens.

Onder 5: Niet mee eens, het nemen van een voorbereidingsbesluit is tot nu toe uitdrukkelijk aan uw Raad voorbehouden, gelet op de potentieel grote impact, die dit type besluit en de follow up via een deel-omgevingsplan zal hebben. De Raad kan, indien nodig, snel beslissen over zo'n besluit en deze bevoegdheid hoort ook qua sturing bij de hoofdverantwoordelijke, de Raad. Het kan ook zijn dat Raad en College qua nut en noodzaak van een voorbescherming via een voorbereidingsbesluit met elkaar van mening verschillen en dan is de mening van de Raad beslissend.

Het belang van het ingediende amendement om de delegatie voor het voorbereidingsbesluit te schrappen, onderstrepen wij van harte.

## 2. Het Adviesrecht Raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, de BOPAS.

Het door ons ondersteunde uitgangspunt van het College om uit te gaan van een beperkt delegatiebesluit (zie hiervoor), waarbij het belang om eerst een definitieve omgevingsvisie vast stellen als basis voor te nemen besluiten en delegatie voorop staat, geldt in nog zwaardere mate voor het vastleggen van een bindend adviesrecht van de Raad bij het al dan niet vergunnen van buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Deze BOPA wordt gevraagd voor een locatie, waarbij strijdigheid is met het geldend omgevingsplan. Het College is primair verantwoordelijk voor de afhandeling van een ingediende aanvraag BOPA.

Dit gebeurt onder de noemer 'de winkel blijft open' vooral in 'hoog dynamische gebieden' voor een concreet bouwplan van de initiatiefnemer. Dat kan zijn een particulier, een projectontwikkelaar, een hotelier etc. In alle gevallen moet in de periode vanaf 1-1-2024 tot eind 2025 de afweging om te komen tot een eventuele vergunning gebeuren zonder dat de raad in een definitieve omgevingsvisie de richting heeft bepaald.

De verwachting is, dat met name in de eerste jaren onder werking van de omgevingswet, meer nog dan in de periode daarvoor, onder de kruimelgevallenregeling en de buitenplanse omgevingsactiviteit (toen ook al in grote mate toegepast en vaak zonder een verklaring van geen bedenkingen van de Raad)) de BOPA de veel gekozen procedurele weg wordt om een gewenste wijziging omgevingsplan voor een specifieke locatie vergund te krijgen.

Dit zonder integrale afweging voor een groter gebied en zonder zicht op een nieuw vastgesteld omgevingsplan.

Het in procedure brengen van een deel omgevingsplan zou na verloop van tijd een beter alternatief zijn, maar de eerste jaren is dat niet de verwachting in hoog dynamische gebieden.

Dan is onze conclusie dat de betrokkenheid van de Raad in de vorm van een bindend advies ESSENTIËEL is, bij de afhandeling van een aanvraag BOPA, om de eindverantwoordelijkheid voor de brede ruimtelijke en milieuontwikkeling van de stad als Raad in brede samenstelling te blijven sturen en controleren.

In 2021 in het raadsvoorstel 32, zie bijlage hieronder, is door het College in het kader van de gewenste transitie het volgende gesteld:

"De Gemeenteraad kan met de Omgevingswet zelf bepalen bij welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten advies moet worden gevraagd. Op dezelfde 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 alle, of VRIJWEL ALLE, gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen, waarover hij advies wil uitbrengen"

Wij adviseren de Raad, in bovenstaande zin, deze beslissing te nemen voor de periode 2024 en 2025 tot ná de vaststelling van de definitieve Omgevingsvisie, in lijn ook met de gedachte van het College bij het voorstel beperkte delegatie. Daarna volgt een evaluatie en heroverweging.

Dit is des te meer van belang, omdat het door het College gewenste adviesrecht uit 2021, gestoeld op een raadsbesluit uit 2011 (zie bijlagen) achterhaald is! Zowel inhoudelijk, zie bijvoorbeeld het ontbreken als toets de Notitie betaalbare woningbouw, inclusief voorgeschreven minimum oppervlaktetaten voor een woning, het ontbreken van de meest

recente stadsvisie met de component wonen en bovendien is het terugkijken i.p.v. vooruit kijken naar de nieuwe omgevingsvisie met nieuwe inzichten, nieuwe elementen als tegengaan van hittestress en voorkomen van wateroverlast c.q. vergroting waterbergende capaciteit met name in het centrum, nieuw stikstofbeleid, definitief vastgestelde gebiedsprofielen etc. Via het bindend advies kan de Raad bij zware wijzigingen van het geldende omgevingsplan constateren dat de ingediende aanvraag te ongewis is, qua inhoud, om daarover de wenselijkheid naar de toekomst te beoordelen.

### 3. De Participatie onder de omgevingswet.

Voeg bij het bovenstaande, dat de participatie tot nu toe bij buitenplanse omgevingsactiviteiten met een primaire rol voor de aanvrager en een beperkte belangenafweging, lees verschraving, van de positie van de omwonenden, in vele gevallen beneden de maat is, en in strijd met een van de belangrijkste pijlers van de Omgevingswet. Met als conclusie dat de betrokkenheid van de Raad bij de BOPAS ook in dit verband van beoordeling van al dan niet voldoende participatie en belangenafweging als gekozen volksvertegenwoordiging van groot belang is.

Wij stellen voor dat de Raad bij het ingaan van de Omgevingswet de participatie voorafgaand aan de aanvraag van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verplicht stelt, conform artikel 16.55 lid 7 van de omgevingswet.

Wij wensen de Raad een vruchtbare discussie over de bovengenoemde onderwerpen in de komende raadsvergadering, rekening houdend met onze inbreng.

Het Bestuur van Buurtbalans,

Chris Meys, voorzitter  
Pauline Tomlow, secretaris,  
Wouter Mulder, bestuurslid  
Tonny Koppes, bestuurslid  
Huub Smeets, adviseur.

**BIJLAGEN**



BIJLAGE:

II

VOLGNUMMER  
91-2011

A. Een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in art. 6.5. lid 3 van het Besluit omgevingsrecht van de gemeenteraad van Maastricht is niet vereist in de volgende gevallen:

1. waarover door de gemeenteraad met betrekking tot het project reeds een positief besluit is genomen, dan wel positief is geadviseerd bijvoorbeeld in de vorm van een principebesluit, nota van uitgangspunten, stedenbouwkundig plan, schetsplan, masterplan, buurtontwikkelingsplan, structuurplan, structuurvisie, (voor)ontwerpbestemmingsplan of een ander vergelijkbaar document, mits het college besluit in overeenstemming met dat raadsbesluit;
2. waarbij sprake is van uitbreidingen van woningen en/of bijgebouwen, woningsplitsingen die voldoen aan de 'Nota woningsplitsing' zoals vastgesteld door het college op 3 augustus 2008 of van nieuwbouw van woningen met daaraan inherente voorzieningen binnen het stedelijk gebied, passend binnen de uitgangspunten van het raadsbesluit 'Stedelijke programmering: woningbouwprogramma 2010-2019' d.d. 26 april 2010;
3. waarbij sprake is van maatschappelijke, sociale, culturele voorzieningen of voorzieningen ten behoeve van sport en recreatie, in bestaand stedelijk gebied, de maximale oppervlakte van de bebouwing niet meer dan 1500 m<sup>2</sup> bedraagt en de activiteit in overeenstemming is met rijks- of provinciaal beleid;
4. waarbij sprake is van aanleg van nieuwe en aanpassing van bestaande lokale weg- en waterinfrastructuur en niet-structuur bepalende groenvoorzieningen met de daarbij behorende voorzieningen in bestaand stedelijk gebied;

B. Een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in art. 6.5 lid 3 van het Besluit omgevingsrecht van de gemeenteraad van Maastricht is voorts niet vereist in de volgende gevallen:

1. waarbij reeds op voorhand duidelijk is dat de aanvraag om omgevingsvergunning op andere gronden dan planologische geweigerd moet worden en de aanvrager niet heeft verzocht om een omgevingsvergunning voor de onderdelen waarvoor deze niet hoeft te worden geweigerd;
2. waarbij door de gemeenteraad reeds een (positieve) ontwerpverklaring van geen bedenkingen is afgegeven, mits:
  - er geen zienswijzen zijn ingekomen en,
  - het college besluit in overeenstemming met dat raadsbesluit;

dat er een transitieaanpak wordt vastgesteld). Voor de gebruikers zal op die manier een minder duidelijk en minder navolgbaar juridisch-ruimtelijk kader gelden.

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 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.

#### **Financiën.**

het vaststellen van de geactualiseerde beheersverordening zijn geen extra middelen gemoeienodige capaciteit voor de voorbereiding van de Verordening Fysieke Leefomgeving is reorganisatie belegd (Plan van Aanpak Implementatie Omgevingswet 2021). Uitvoering van transitieaanpak omgevingsplan wordt voor wat betreft de voorbereidingen in 2021 gefinancierd

7. Aanvragen voor het bouwen (eventueel in samenhang met aanvraag voor afwijkend gebruik) van 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 m<sup>2</sup>;

8. Aanvragen voor het bouwen (eventueel in samenhang met aanvraag voor afwijkend gebruik) van 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;

9. Aanvragen voor een antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m;

10. Aanvragen voor het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied;

11. Aanvragen voor 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

12. Aanvragen voor het gebruiken van gronden of bouwwerken voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

**Bijlage 5: Adviesrecht raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten**

De gemeenteraad is adviseur voor alle aanvragen om omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten met uitzondering van de onderstaande categorieën:

1. Aanvragen waarover door de gemeenteraad met betrekking tot de activiteit reeds een positief besluit is genomen, dan wel positief is geadviseerd bijvoorbeeld in de vorm van een principebesluit, nota van uitgangspunten, stedenbouwkundig plan, schetsplan, masterplan, buurtontwikkelingsplan, structuurplan, structuurvisie, (voor)ontwerpomgevingsplan of ander document, mits het college besluit in overeenstemming met dat raadsbesluit;

2. Aanvragen waarbij sprake is van uitbreidingen van woningen en/of bijgebouwen of van nieuwbouw van woningen binnen het stedelijk gebied, passend binnen de uitgangspunten van het raadsbesluit

Woonprogrammering Maastricht 2021 - 2030 d.d. 9-2-2021; + bijv. NOTITIE BETANLBAARE WONINGBOUW + OPP. ITA. IN WERKING 16 JULI

3. Aanvragen waarbij sprake is van maatschappelijke, sociale, culturele voorzieningen of voorzieningen ten behoeve van sport en recreatie, in bestaand stedelijk gebied, de maximale oppervlakte van de bebouwing niet meer dan 1500 m<sup>2</sup> bedraagt en de activiteit in overeenstemming is met rijks- of provinciaal beleid;

4. Aanvragen waarbij sprake is van aanleg van nieuwe en aanpassing van bestaande lokale weg- en waterinfrastructuur en niet-structuur bepalende groenvoorzieningen in bestaand stedelijk gebied;

5. Aanvragen voor het bouwen (eventueel in samenhang met aanvraag voor afwijkend gebruik) van een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan of het uitbreiden van een hoofdgebouw, mits (voor zover gelegen buiten de bebouwde kom) wordt voldaan aan de volgende eisen:

- niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
- de oppervlakte niet meer dan 150 m<sup>2</sup>;

6. Aanvragen voor het bouwen van een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- niet hoger dan 5 m, en
- de oppervlakte niet meer dan 50 m<sup>2</sup>;