



Samenvatting

De gemeente Maastricht dient bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu een aanvraag in voor het toekennen van de status van innovatief experiment voor het Retailpark Belvédère binnen het Belvédèreproject. De gemeente heeft die mogelijkheid omdat het Belvédèreproject is opgenomen in de Crisis- en herstelwet. Met het oog op de nieuwe Omgevingswet die in 2019 van kracht wordt, zijn gemeenten uitgenodigd experimenten aan te dragen die relevante inzichten opleveren voor deze nieuwe wet. Met het indienen van een aanvraag voor de actuele casus van het Retailpark Belvédère geeft de gemeente hier invulling aan. Als de experimenteerstatus wordt toegekend voorziet dit, vooruitlopend op de nieuwe wetgeving, onder meer in soepelere regelgeving, het kunnen sturen op relevante onderwerpen, meer flexibiliteit in relatie tot sneller wisselende marktomstandigheden en op (financiële) sturing van initiatieven vanuit de markt. Er wordt bekeken of ook voor andere deelprojecten een aanvraag wordt ingediend.

Beslispunten

1. In te stemmen met het aanmelden van het Retailpark Belvédère Maastricht als experiment voor de 15e tranche van de Crisis- en herstelwet.
2. Wethouder Van Grootheest te machtigen de aanvraag bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu in te dienen.
3. De raad te informeren over de aanmelding van het Retailpark Belvédère Maastricht bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu middels bijgaande concept raadsinformatiebrief.

**Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 20 september 2016:
Conform**



1. Aanleiding

Inleiding

Het project Belvédère is opgenomen in de Crisis- en herstelwet. Er is overleg gevoerd met het ministerie van Infrastructuur en Milieu over het indienen van experimenten voor de 15^e tranche Crisis- en herstelwet die belangrijke inzichten kunnen bieden in het kader van de nieuwe Omgevingswet die in 2019 in werking treedt. In het overleg is de gebiedsontwikkeling Belvédère toegelicht in al zijn facetten. Het ministerie ziet in deze gebiedsontwikkeling tal van aspecten terug die relevant kunnen zijn in het kader van de voorbereiding van de nieuwe Omgevingswet. In het verlengde daarvan worden ook kansen gezien om via de experimenteerstatus de ontwikkelingsvisie van Belvédère sneller en beter tot realisatie te kunnen brengen.

Vanuit een winsituatie voor gemeente-WOM en ministerie is de wens uitgesproken om verder van gedachten te wisselen over samenwerking, Belvédèrebreed. De actuele casus van het Retailpark Belvédère wordt door de partijen gezien als een kansrijk eerste experiment binnen de gebiedsontwikkeling Belvédère. De aanvraag richt zich dan ook op dit deelproject.

Het Retailpark

De transformatie van bedrijfslocatie naar een retaillocatie is een complexe opgave. Dit staat op gespannen voet met de strakke kaders waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Voor het gebied van het Retailpark wordt nu een operationeel plan gemaakt om de ontwikkeling van het Retailpark mogelijk te maken. Onderdelen van dit operationeel plan zijn onder andere een bestemmingsplan, een exploitatieplan, verwervingsstrategie, et cetera. Dit zijn complexe juridische vraagstukken die inherent zijn aan de huidige wettelijke regels, zoals vooral opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening. Het zou wenselijk zijn om gebruik te kunnen maken van minder strikte wettelijke kaders.

Versoepeling van deze wettelijke kaders is mogelijk indien het ministerie van Infrastructuur en Milieu akkoord gaat met de voorliggende aanvraag voor een experimentstatus in het kader van de Crisis- en herstelwet. De Crisis- en herstelwet kent namelijk experimenteermogelijkheden om nu al in de geest van onderdelen van de toekomstige Omgevingswet te werken. In de nieuwe Omgevingswet komen de bestaande zelfstandige planfiguren van het bestemmingsplan en het exploitatieplan te vervallen. Er ontstaat een nieuwe planfiguur genaamd het omgevingsplan, waarin onder meer de elementen van een bestemmings- en exploitatieplan worden opgenomen. Gelijktijdig worden in de Omgevingswet belangrijke wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van de looptijd van het bestemmingsplan (de geldende 10-jaarstermijn komt te vervallen), het versoepelen van onderzoeksverplichtingen, het kunnen doorschuiven van de toepassing van 'exploitatieplanregels' naar een later moment in de ontwikkelfase et cetera.



In het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn verschillende experimentgroepen opgenomen (ook wel aangeduid als 'mandjes'). Indien een experimentstatus voor een project wordt gehonoreerd wordt in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet bij het betreffende 'mandje' vermeld van welke bestaande wettelijke bepalingen de gemeente Maastricht voor het project Retailpark mag afwijken, welke nieuwe wettelijke regels dan gelden en wat de werkingsduur is van deze experimentfase. Zo is in artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet een mandje opgenomen wat wordt aangeduid als 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'.

Voor het plangebied Retailpark Belvédère kan, indien de experimentstatus wordt toegekend, in dat geval een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte worden opgesteld. Het bestemmingsplan krijgt dan - onder andere - een langere looptijd en het maken van een exploitatieplan kan worden doorgeschoven naar het moment dat een initiatief zich aandient.

2. Context

Het Retailpark valt binnen het bestemmingsplan Noorderbrug e.o. dat op 26 juni 2012 onherroepelijk is vastgesteld. Op 17 mei 2016 heeft de raad, om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen, een voorbereidingsbesluit genomen voor het gebied waar de verdere ontwikkeling van het Retailpark is voorzien. Na een jaar vervalt de voorbereidingbescherming wat betekent dat binnen een jaar een ontwerp bestemmingsplan ter inzage gelegd moet worden. Op 28 juni 2016 besloot de raad om de branchering voor het Retailpark te verbreden, wat impliceert dat er een nieuw bestemmingsplan opgesteld moet worden.

De nu in voorbereiding zijnde bestemmingsplanprocedure heeft als doel om de ontwikkeling van de 2^e fase PDV in het plangebied 'Retailpark Belvédère' planologisch mogelijk te maken.

Het college kan de ontwikkeling van het Retailpark Belvédère aanmelden bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'.

De minister van Infrastructuur en Milieu wijst, bij honorering van de aanvraag, de experimenten aan bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) op grond van artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet. De aanwijzing van verschillende experimenten wordt gebundeld. Indien de aanvraag voor 1 oktober 2016 wordt ingediend bij het ministerie, kan het Retailpark Belvédère als project in de 15e tranche aan het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet worden gevoegd. Een aanwijzingsprocedure duurt in de regel een acht tot negen maanden. In de periode tussen de aanmelding en de inwerkingtreding is het al mogelijk om het bestemmingsplan voor te bereiden. Van belang is dat, indien het project in



een ontwerp Algemene Maatregel van Bestuur wordt opgenomen als experiment, de vaststelling van het bestemmingsplan eerst plaatsvindt na inwerkingtreding van deze Algemene Maatregel van Bestuur.

3. Gewenste situatie

3.1 Experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet

In artikel 2.4 Crisis- en herstelwet is de wettelijke basis neergelegd om bij wijze van experiment, projecten aan te wijzen waarvoor kan worden afgeweken van een aantal in de Crisis- en herstelwet genoemde wettelijke regelingen. Tot de wettelijke regelingen waarvan bij experiment kan worden afgeweken behoort de Wet ruimtelijke ordening en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels (zoals het Besluit ruimtelijke ordening).

Wordt een experimentstatus verleend dan vindt de aanwijzing plaats van het project in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. In het Besluit wordt dan nader omschreven welke afwijkingen van specifieke wettelijke bepalingen dan precies zijn toegestaan, wat de tijdsduur is van de afwijking en de wijze waarop vastgesteld wordt of de afwijking aan het gestelde doel beantwoordt.

Er is sprake van een 12-tal wetten waarop afwijkingsregels kunnen worden toegepast. De diversiteit van projecten maakt dat er daarmee sprake is van tal van projectspecifieke wensen bij gemeenten in Nederland. Dit heeft ertoe geleid dat in de eerdere tranches door het kabinet groepen van 'afwijkingsregels' zijn geclusterd en zijn samengevoegd in zogenaamde 'mandjes'. Elk 'mandje' is in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet omschreven met een overzicht van welke precieze wettelijke bepalingen op welke wijze afgeweken mag worden.

Het kabinet hanteert nu bij de toetsing van aanvragen een praktijk waarin zij, bij honorering van de experimentstatus, niet een nieuw 'mandje' maakt voor het specifieke project maar het project dan toevoegt aan een bestaand 'mandje'. Het gevolg hiervan is dat voor een project soms meer afwijkingsfaciliteiten ontstaan dan strikt genomen in de aanvraag zijn aangegeven.

De inmiddels in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet opgenomen 'mandjes' hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat daarmee wordt geanticipeerd op onderdelen van de toekomstige Omgevingswet. Het toepassen van de experimentstatus betekent dat de gemeente voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet al de wettelijke basis verkrijgt om te gaan werken met onderdelen van toekomstige wetgeving.



3.2. Retailpark en experimentmandje 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'

In het plangebied is sprake van een transformatie van bedrijventerrein naar perifere detailhandel, deels rechtstreeks, deels door middel van een (aangepaste) wijzigingsbevoegdheid. Omdat sprake is van particuliere eigendommen in het gebied zal gelijktijdig met het bestemmingsplan ook een exploitatieplan moeten worden opgesteld. De voorgenomen ontwikkelstrategie van de gemeente maakt dat deels sprake is van een actieve grondpolitiek (waarbij de inzet van onteigening niet kan worden uitgesloten) en anderzijds ruimte wordt geboden aan particuliere exploitatie. Ingeval van particuliere exploitatie heeft de gemeente te maken met de wettelijke plicht van kostenverhaal en de eventuele noodzaak om uitvoeringsregels vast te stellen, vast te leggen in een exploitatieplan. Zoals aangegeven in de aanleiding, leidt de voorbereiding van het bestemmings- en exploitatieplan tot tal van juridisch-strategische vraagstukken die in verband met de looptijd van het voorbereidingsbesluit snel opgelost moeten worden. Dit wordt bemoeilijkt door de huidige wettelijke regels. Dit zijn complexe juridische aspecten die inherent zijn aan de huidige wettelijke regels zoals vooral opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening. Het zou wenselijk zijn om gebruik te kunnen maken van minder strikte wettelijke kaders.

Concreet gaat het om de volgende vraagstukken c.q. het verzoek tot aanpassing van wettelijke regelingen voor het project:

Looptijd bestemmingsplan

De totale ontwikkeling/transformatie zal de wettelijke planperiode van 10 jaar, zoals vastgelegd in artikel 3.1 lid 2 van de Wet ruimtelijke ordening overschrijden. In artikel 7c, lid 2 van het Uitvoeringsbesluit wordt de mogelijkheid geboden van deze wettelijke termijn af te wijken en wordt deze termijn bepaald op 20 jaar. Hierdoor kan beter worden ingespeeld op kansen en omstandigheden maar ook op het creëren van omstandigheden die de markt stimuleren en helpen zijn eigen werk te doen.

Een langere looptijd is ook van belang om het gebied waar een nieuwe wijzigingsbevoegdheid wordt voorgesteld zo lang mogelijk te kunnen aanhouden, om in te kunnen spelen op de marktomstandigheden.

Beleidsregels en voorwaardelijke verplichtingen

Om het Retailpark een eigen identiteit te geven, is het van belang om regels (waaronder voorwaardelijke verplichtingen) in het bestemmingsplan op te kunnen nemen die niet louter in het belang zijn van een goede ruimtelijke ordening, maar ook dienen voor de (veel bredere) zorg op de fysieke leefomgeving.



Deze mogelijkheid biedt de Wet ruimtelijke ordening niet. In artikel 7c lid 1 en 6 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet wordt deze mogelijkheid wel geboden.

Voorzienbaarheid planschade

Mocht blijken dat na een periode van drie jaar het niet mogelijk is geweest om het plan geheel of gedeeltelijk tot uitvoering te brengen en een andere bestemming meer mogelijkheden biedt, dan zou een wijziging van de bestemming normaliter leiden tot planschade. Dit is meestal een belangrijke reden om van gemeentewege voor de korte termijn geen bestemmingswijziging voor te stellen. De praktijk leert dat, ter beperking van de risico's van planschade, in dat geval tijdig aan eigenaren de toekomstige beleidsvoornemens tot bestemmingsplanherziening moeten worden aangekondigd en vervolgens die eigenaren nog een periode wordt gegeven om alsnog te bepalen of zij de dan geldende bestemming alsnog gaan realiseren (zogenaamde "voorzienbaarheid"). Artikel 7c lid 8 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet biedt de wettelijke basis om de termijn voor de voorzienbaarheid te bepalen op 3 jaar. Dit is van belang indien bijvoorbeeld na 3 jaar is gebleken dat geboden bestemmingen alsnog niet zijn gerealiseerd. De toepassing is aan voorwaarden verbonden. Het niet kunnen realiseren van bestemmingen als gevolg van bijvoorbeeld een economische crisis is afgelopen jaren aan de orde geweest. Dit is een van de redenen waarom deze mogelijkheid in de nieuwe Omgevingswet geboden wordt en de Crisis- en herstelwet deze mogelijkheid thans, onder voorwaarden, biedt.

Beperken en doorschuiven onderzoeksplicht

Omdat sprake is van een transformatie van een gebied, is het van belang hier gefaseerd onderzoek te doen om tot een goede ontwikkeling te komen. Van belang is, om de mogelijkheid te hebben om in eerste instantie te volstaan met een globaal onderzoek om vervolgens bij de vergunningsfase de concrete onderzoeken uit te voeren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om welstandseisen op te nemen in het bestemmingsplan, indien dit wenselijk is.

Artikel 7c lid 6,7 en 9 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet maken dit onder voorwaarden mogelijk.

Exploitatieplan

Voor de deelontwikkelingen waar de gemeente voornemens is actief te verwerven en waar nodig te onteigenen, vormt de vroegtijdige procesverplichting om een exploitatieplan vast te stellen, een onnodige taak en last. De verplichting zou pas aan de orde moeten zijn indien de onteigening niet succesvol blijkt en zelfrealisatie aan de orde is. In dat geval, en voor gevallen van particuliere exploitatie, is de verplichting om een exploitatieplan vast te stellen pas wenselijk indien, en nadat de verlening van omgevingsvergunningen voor het bouwen aan de orde is.



De bestaande wettelijke regeling in de Wet ruimtelijke ordening legt de gemeente de verplichting op het exploitatieplan gelijktijdig met het bestemmingsplan vast te stellen. Dit maakt dat tal van juridische en strategische vraagstukken over het eindbeeld van de voorziene gebiedsontwikkeling nu moeten worden benoemd en worden vastgelegd. De gemeente heeft er belang bij die vraagstukken in de loop van de ontwikkelingsperiode te verkennen en te benoemen. Daarnaast is het belangrijk om op basis van een concrete situatie te bekijken of de plicht bestaat een exploitatieplan vast te stellen, of dit kan worden doorgeschoven van het moment van vaststelling van het bestemmingsplan naar het moment waarop initiatiefnemers komen met een aanvraag tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen. In dat geval wordt het besluit tot het al dan niet vaststellen van een exploitatieplan niet meer genomen door de raad maar door het college. Deze aanpak is inmiddels ook vastgelegd in de Omgevingswet, zoals die door de Eerste Kamer is aanvaard.

Artikel 6.12 Wet ruimtelijke ordening biedt deze mogelijkheid niet maar artikel 7c lid 10 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet wel.

Inzichten over de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan

In de toelichting van het bestemmingsplan moet de (economische) uitvoerbaarheid worden onderbouwd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of de realisatie van de bestemming is voorzien binnen de planperiode van 10 jaar en of het plan financieel-economisch en maatschappelijk uitvoerbaar is. Bij de toepassing van de experimentstatus behoeft aan deze aspecten in de bestemmingsplantoelichting geen aandacht meer te worden besteed. Hiermee wordt vooruitgelopen op de veranderende rol van de gemeente bij de vaststelling van de toekomstige planfiguur van het omgevingsplan.

De bedoeling is om het Retailpark Belvédère in fases te ontwikkelen, in een grotere tijdspanne, waarbij het op voorhand gedetailleerd aantonen van de uitvoerbaarheid moeilijk is.

Wel is met onderzoek de algemene uitvoerbaarheid aan te tonen. Lopende de ontwikkeling, zal gefaseerd met onderzoeken worden aangetoond of een initiatief past binnen de algemene uitvoeringskaders. De Wet ruimtelijke ordening biedt geen mogelijkheid om dergelijke deelonderzoeken richting initiatieffase te verschuiven. Artikel 7c lid 9 sub a Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet opent hiertoe de mogelijkheid.

De hierboven beschreven vraagstukken geven aanleiding tot het verzoeken de experimentstatus toe te kennen, om daarmee bij wettelijke regeling van de hiervoor omschreven juridisch-strategische vraagstukken (onder voorwaarden) te kunnen afwijken. De aard van de gesignaleerde vraagstukken maakt dat de aanvraag daarmee betrekking heeft op het mandje 'bestemmingsplan met verbrede



reikwijdte' zoals dat is opgenomen in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Zoals aangegeven bevat dit mandje een cluster van vooraf vastgelegde afwijkingmogelijkheden.

3.3. *Ambtelijk vooroverleg ministerie Infrastructuur en Milieu*

De sluitingsdatum voor de formele indiening van de aanvraag om in aanmerking te komen voor toepassing in de 15^e tranche is 1 oktober 2016. Inmiddels is ambtelijk een concept van een aanvraag opgesteld en voor ambtelijk oriënterend vooroverleg voorgelegd aan het ministerie. Dit overleg heeft plaatsgevonden op 23 augustus 2016. Dit overleg is positief verlopen en het ministerie verwacht deze aanvraag voor 1 oktober 2016. Het ministerie toonde verdergaande belangstelling voor de gebiedsontwikkeling Belvédère en opperde het idee om wellicht ook voor andere planonderdelen van Belvédère een soortgelijke aanvraag in te dienen voor de volgende tranche. In tijd gezien is de 15^{de} tranche niet meer haalbaar. Overwogen wordt om het bestemmingsplan voor het Frontenpark ook in te dienen voor de Crisis- en herstelwet. Hiervoor volgt dan uiteraard een apart collegevoorstel.

4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid

Niet van toepassing.

5. Effect op de openbare ruimte

Niet van toepassing.

6. Personeel en organisatie

Niet van toepassing.

7. Informatiemanagement en automatisering

Niet van toepassing.

8. Financiën

Financiële informatie is niet relevant voor de besluitvorming in deze nota.

9. Aanbestedingen

Niet van toepassing.

10. Participatie tot heden

Niet van toepassing.



11. Voorstel

1. In te stemmen met het aanmelden van het Retailpark Belvédère Maastricht als experiment voor de 15e tranche van de Crisis- en herstelwet.
2. Wethouder Van Grootheest te machtigen de aanvraag bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu in te dienen.
3. De raad te informeren over de aanmelding van het Retailpark Belvédère Maastricht bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu middels bijgaande concept raadsinformatiebrief.

12. Uitvoering, evaluatie en vervolg

Na akkoord van het college sturen wij de brief met de aanvraag per omgaande naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Verder wordt bekeken of ook andere deelprojecten binnen Belvédère in aanmerking komen voor een experimenteerstatus.