

Nota Ontwerpkeuzes Omgevingsplan Maastricht

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. 19 september 2023, organisatieonderdeel BO Ruimte, no. 2023.03780;

gelet op de artikelen 4.1., 4.2. Omgevingswet, artikel 2.1. Omgevingsbesluit en hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving;

BESLUIT:

De Nota Ontwerpkeuzes voor het 'Omgevingsplan Maastricht' vast te stellen, waarmee richting wordt gegeven aan het nieuwe omgevingsplan dat in voorbereiding is.

Inhoud

| | | |
|------|---|----|
| 1 | Inleiding..... | 5 |
| 1.1. | Aanleiding | 5 |
| 1.2. | Doel en status | 5 |
| 1.3. | Leeswijzer | 6 |
| 2 | De Omgevingswet..... | 7 |
| 2.1. | Verbeterdoelen Omgevingswet | 7 |
| | Inzichtelijk omgevingsrecht..... | 7 |
| | Fysieke leefomgeving centraal..... | 7 |
| | Ruimte voor maatwerk..... | 7 |
| | Sneller en beter..... | 8 |
| 2.2. | Vernieuwing stelsel omgevingsrecht | 8 |
| 2.3. | Instrument omgevingsplan | 8 |
| | Verschil bestemmingsplan en omgevingsplan..... | 8 |
| | Rechtsfiguur..... | 9 |
| | Wat is nieuw bij het omgevingsplan?..... | 10 |
| 3 | – Opbouw en ontwerpkeuzes omgevingsplan..... | 12 |
| 3.1 | Werkwijze transitieperiode | 12 |
| 3.2 | Digitale omgeving | 13 |
| | Opbouw vanuit regels met werkingsgebieden..... | 14 |
| | Geo-informatie..... | 14 |
| 3.3 | Structuur en opbouw van het omgevingsplan | 15 |
| | Geen standaard..... | 15 |
| | Aansluiten bij VNG-casco en staalkaarten en andere gemeenten..... | 15 |
| | Regels per activiteit, per inhoudelijk thema groeperen of combineren..... | 15 |
| | Indeling omgevingsplan..... | 16 |
| | Samenhang..... | 16 |
| | Dynamisch en actueel plan..... | 17 |
| 3.4 | Annoteren | 18 |
| | Wat is annoteren?..... | 18 |
| | Drie vormen van annotaties..... | 18 |
| 3.5 | Toepasbare regels | 19 |
| 3.6 | Activiteiten | 21 |
| | Activiteiten..... | 21 |
| | Functies én activiteiten..... | 21 |

Bijlage 2

| | |
|--|-----------|
| Afbakening van activiteiten | 22 |
| 3.7 Minder of betere regels | 22 |
| Omgevingswet: eenvoudig beter | 22 |
| 3.8 Verordeningen | 24 |
| Regels uit gemeentelijke verordeningen..... | 24 |
| Welke verordeningregels vallen in welke categorieën? | 24 |
| Wat te doen met de regels uit de categorie ‘mogen’? | 25 |
| Welke Maastrichtse regels vallen in de categorie moeten? | 25 |
| In welke volgorde nemen we regels op in het omgevingsplan? | 26 |
| Hoe nemen we de verordeningregels op in het omgevingsplan?..... | 26 |
| Twee besluiten nodig | 26 |
| Tot slot, een uitzondering | 27 |
| 3.9 Type Regels | 27 |
| Regelpiramide..... | 27 |
| Zorgplicht..... | 29 |
| Algemene regels | 29 |
| Informatieplicht..... | 30 |
| Meldplicht | 30 |
| Vergunningplicht | 30 |
| Verbods- en gebodsbepalingen..... | 30 |
| Maatwerkvoorschriften..... | 31 |
| Omgevingswaarden..... | 31 |
| Ontwerpkeuze regeltype | 32 |
| 3.10 Open of gesloten normen..... | 33 |
| Inleiding | 33 |
| Grenzen aan open normen en beleidsregels | 33 |
| Voor- en nadelen open norm met beleidsregel | 34 |
| Beleidsregels over welstand..... | 35 |
| 3.11 Omgevingsvergunning..... | 36 |
| Lokaal maatwerk | 36 |
| Binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten..... | 36 |
| Wat kan er met een BOPA?..... | 36 |
| Reguliere procedure met nieuwe beslistermijn..... | 37 |
| Omgevingstafel..... | 38 |
| Omgevingsvergunning bouwen: de knip..... | 38 |

Bijlage 2

| | |
|---|----|
| 3.12 Bruidsschat | 39 |
| Decentralisatie..... | 39 |
| Waarom is er een bruidsschat?..... | 39 |
| Wat zit er in de bruidsschat?..... | 39 |
| Wat zijn de mogelijkheden met de bruidsschat?..... | 41 |
| Hoe en wanneer zetten we de bruidsschat om naar het definitieve Omgevingsplan?..... | 41 |
| We gaan als volgt aan de slag: | 42 |
| 3.13 Participatie | 43 |
| 3.14 Delegatie | 44 |

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

Om ervoor te zorgen dat onze leefomgeving een gezonde, veilige en prettig leefbare plek is, hebben we in Nederland veel regels gemaakt. Zowel voor inwoners als bedrijven. Die regels gaan onder andere over hoe we omgaan met natuur, milieu, bouwen en wonen. De Omgevingswet bundelt deze regels.

De Omgevingswet is de wet die alles regelt voor de ruimte waarin we wonen en werken: de leefomgeving. De wet bundelt en vereenvoudigt de regels voor alles wat u buiten ziet, hoort en ruikt. De wet geldt voor alle Nederlandse inwoners, organisaties en bedrijven.

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking en brengt veel veranderingen voor de gemeentelijke organisatie met zich mee. Hierbij gaat het niet alleen om nieuwe regelgeving, maar ook om een andere werkwijze, een nieuwe digitale omgeving en nieuwe instrumenten. In Hoofdstuk 2 van deze Nota wordt daarom een samenvatting gegeven over de Omgevingswet ('Hoe zat het ook alweer?').

Eén van de nieuwe juridische instrumenten is het omgevingsplan. Elke gemeente moet voor 1 januari 2032 één integraal omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente vaststellen, dat voldoet aan de wettelijke eisen. Hierin komen juridisch bindende regels voor de fysieke leefomgeving te staan. Deze Nota Ontwerpkeuzes vormt een vervolgstap op de eerder vastgestelde 'Plan van Aanpak transitie Omgevingsplan' Maastricht' ([Bijlage 4 - Plan van Aanpak Transitie omgevingsplan.pdf \(maastrichtbeleid.nl\)](#)), zie ook paragraaf 3.1). en geeft richting aan de opbouw, inrichting en vormgeving van het omgevingsplan.

1.2. Doel en status

Er bestaat geen standaard omgevingsplan. Het kader van de Omgevingswet biedt meer ruimte dan dat van de Wet ruimtelijke ordening. Dat betekent dat gemeenten relatief veel vrijheid hebben in de manier waarop ze het omgevingsplan structureren en de wijze waarop ze de regels in het plan vormgeven. Daarnaast krijgen gemeenten onder de Omgevingswet ook meer ruimte om beleidsinhoudelijke keuzes te maken.

Daarom is eerst deze Nota Ontwerpkeuzes Omgevingsplan Maastricht opgesteld met daarin een voorstel voor de ontwerpkeuzes voor de structuur van het omgevingsplan, de vormgeving en de raadpleegbaarheid van regels. Deze nota vormt een eerste basis voor de regels in het omgevingsplan. Daarbij zijn en worden de nieuwe juridische mogelijkheden en thema's uit de Omgevingswet verkend en geanalyseerd. Bij de verdere ontwikkeling van het omgevingsplan zullen ondanks deze Nota Ontwerpkeuzes nog vraagpunten ontstaan en weer nieuwe keuzes naar voren komen, die op dit moment nog niet zijn te voorzien. Het zal een leerproces zijn, waarin we flexibel zullen moeten zijn om gewijzigde inzichten te omarmen en mee te nemen.

De gemeenteraad stelt deze nota vast. De daadwerkelijke wijziging van het omgevingsplan is een besluit van de gemeenteraad, dat ook pas dan (rechts)gevolgen heeft voor burgers en bedrijven.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 kunt u eerst een toelichting lezen op de Omgevingswet en het instrument omgevingsplan.

In hoofdstuk 3 worden de ontwerpkeuzes en de mogelijkheden daarbinnen per paragraaf beschreven. Aan het eind van iedere paragraaf worden de voorgestelde ontwerpkeuzes puntsgewijs benoemd.

2 De Omgevingswet

2.1. Verbeterdoelen Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden 26 bestaande wetten en honderden regelingen voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur gebundeld. Hiermee wil de rijkswetgever vier doelen realiseren (zie onderstaand figuur):



Figuur 1: de verbeterdoelen van de Omgevingswet

Inzichtelijk omgevingsrecht

De Omgevingswet gaat uit van meer lokaal maatwerk, inzichtelijkere regels, snellere besluitvorming en meer samenhang in beleid. De wet heeft als doel enerzijds de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te waarborgen, maar anderzijds ook de bestaande ruimte te benutten om de maatschappelijke behoeften in te vullen. Het gaat over het vinden van de juiste balans.

De Omgevingswet streeft een meer uitnodigende en faciliterende houding na van de overheid naar burgers en bedrijven met initiatieven, uitgaande van het 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij-principe'. Daarnaast wordt veel belang gehecht aan participatie; het actief betrekken van belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium van de planvorming.

Fysieke leefomgeving centraal

Eén van de kernbegrippen van de Omgevingswet is de 'fysieke leefomgeving'. Dit begrip bepaalt de reikwijdte van de Omgevingswet. Het omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Het begrip fysieke leefomgeving is niet zo gedefinieerd dat het maar op één manier begrepen kan worden. Dit betekent voor het omgevingsplan dat alle regels kunnen worden opgenomen, die betrekking hebben op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of op activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Wanneer er geen sprake is van fysieke leefomgeving, dan is de Omgevingswet niet van toepassing.

Ruimte voor maatwerk

De Omgevingswet biedt bovendien meer ruimte voor lokale afwegingen. Bijvoorbeeld doordat bepaalde standaarden zijn losgelaten en er regels vanuit het Rijk overgaan naar gemeenten (de bruidsschat). Deze afwegingsruimte wordt en blijft echter beperkt door hogere regelgeving, zoals Europese regels, nationale en provinciale wetgeving.

Sneller en beter

Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet onder de Omgevingswet sneller en beter gaan. Dat vraagt om een integrale (samenhangende) werkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Kernwoorden van de rijkswetgever zijn: open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen. Voor de afhandeling van veel vergunningaanvragen gaat de reguliere procedure gelden met een beslistermijn van 8 weken. Initiatiefnemers weten daardoor sneller waar ze aan toe zijn.

2.2. Vernieuwing stelsel omgevingsrecht

De Omgevingswet werkt door in een viertal algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Deze AMvB's geven de regels voor het praktisch uitvoeren van de wet. Voor het bepalen van de mate van beleidsruimte van de gemeente om functies toe te delen en regels voor activiteiten te stellen in het omgevingsplan, zijn deze kaders van belang.

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om technische eisen die vanuit het rijk aan bouwactiviteiten (Besluit bouwwerken leefomgeving / Bbl) en aan milieubelastende activiteiten (Besluit activiteiten leefomgeving / Bal) worden gesteld. Ook hanteren het rijk en de provincie instructieregels, in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de provinciale omgevingsverordening, die gemeenten bij het wijzigen van het omgevingsplan moeten volgen.

De vierde AMvB is het Omgevingsbesluit waarin bijvoorbeeld regels staan over welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen en welke procedures gelden. Daarnaast regelt dit besluit wat de betrokkenheid is van andere bestuursorganen bij de besluitvorming. Het regelt ook een aantal op zichzelf staande onderwerpen, zoals de milieueffectrapportage en financiële bepalingen.

Omgevingsbesluit

Gericht op burgers, bedrijven en bestuursorganen. Bevat de spelregels die voor iedereen van belang zijn. In dit besluit staan onder meer de aanwijzing van het bevoegd gezag, de totstandkomingsprocedures en de handhabingsbepalingen.



Besluit bouwwerken leefomgeving

Gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Bevat algemene, rechtstreeks werkende regels.



Besluit kwaliteit leefomgeving

Gericht op bestuursorganen. Bevat onder meer de normen en instructieregels van milieu en veiligheid.



Besluit activiteiten leefomgeving

Gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Bevat algemene, rechtstreeks werkende regels voor andere activiteiten in de leefomgeving (o.a. milieu en water). Ook worden in dit besluit vergunningplichten aangewezen.



2.3. Instrument omgevingsplan

Verschil bestemmingsplan en omgevingsplan

Het omgevingsplan wordt soms de opvolger van het bestemmingsplan genoemd, maar dat is niet geheel terecht. Het omgevingsplan heeft meer het karakter van een verordening, een

algemeen verbindend voorschrift. Een ander groot verschil is dat de reikwijdte van een omgevingsplan veel breder is dan een bestemmingsplan. In een traditioneel bestemmingsplan wordt voor elk perceel bepaald welke functie is toegestaan en wat er mag worden gebouwd. Hierbij gaat het alleen om ruimtelijk relevante zaken. De speelruimte van het bestemmingsplan is namelijk in de Wet ruimtelijke ordening afgebakend tot een ‘goede ruimtelijke ordening’.

Met de Omgevingswet wordt de ‘speelruimte’ vergroot. Zoals gezegd kunnen alle regels die betrekking hebben op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of op activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving in een omgevingsplan worden opgenomen. Het omgevingsplan bevat straks de regels voor het hele grondgebied van de gemeente over de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat ook andere elementen dan alleen ruimtelijke aspecten worden opgenomen zoals milieu, gezondheid en duurzaamheid. Hieruit blijkt de integrale benadering van de Omgevingswet. In de wet staat dat deze regels moeten voorzien in een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’. Hierbij gaat het om de juiste balans tussen beschermen en benutten.



Figuur 2: het omgevingsplan

Rechtsfiguur

Het omgevingsplan is het toetsingskader voor activiteiten en ingrepen in de fysieke leefomgeving. Het is juridisch bindend voor zowel inwoners en ondernemers als ook de gemeente zelf. Het omgevingsplan is een besluit van algemene strekking, wat inhoudt dat het algemeen verbindende voorschriften bevat. In die zin lijkt het rechtskarakter sterk op die van een gemeentelijke verordening. Dit betekent dat activiteiten waarvoor géén regels zijn opgenomen, in beginsel zijn toegestaan. Dit brengt risico's met zich mee. Dit risico kan worden beperkt door een bepaling in het omgevingsplan op te nemen in de zin dat 'alles wat niet is geregeld, niet is toegestaan'.

Tegelijkertijd verschilt het ook van een verordening, omdat de regels ook betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties. De regels kunnen dus ook specifiek en concreterend van aard zijn (locatieafhankelijk). Om die reden kun je tegen het besluit tot vaststelling van het

omgevingsplan (of een deel daarvan) beroep instellen. De procedure en rechtsbescherming is vergelijkbaar met die van de huidige bestemmingsplannen.

Wat is nieuw in het omgevingsplan?

1. Eén integraal toetsingskader

De belangrijkste opgave voor het omgevingsplan is te komen tot één integraal toetsingskader. Daarnaast is de verruiming van regels en vermindering/vereenvoudiging van het aantal regels en procedures ook essentieel. De wens is om minder, maar wel goede, heldere en handhaafbare regels te maken. Het is goed om daarbij te beseffen dat het plan, ondanks het streven naar minder regels, omvangrijk zal zijn, omdat de reikwijdte groter is en er veel thema's moeten worden meegenomen. Het is daarnaast belangrijk om te beseffen dat de huidige regels grotendeels toereikend zijn geweest voor initiatieven en vergunningen. Met andere woorden: behoud van het goede en kijk wat er beter kan.

2. Uitnodigingsplanologie

De Omgevingswet gaat over de relatie tussen overheid en samenleving: hoeveel ruimte wil je geven als overheid? Waar mogelijk, willen we vooral samen met inwoners en ondernemers in gesprek gaan en optrekken om activiteiten en initiatieven mogelijk te maken die passen binnen een gezonde en veilige leefomgeving en goede omgevingskwaliteit. Dit heet uitnodigingsplanologie.

Ook vormt de rechtsbescherming een belangrijke functie in het omgevingsplan. Bestaande rechten worden gerespecteerd. Het spanningsveld tussen het bieden van flexibiliteit en ontwikkelruimte aan de ene kant en de rechtszekerheid aan de andere kant, vormt een belangrijke uitdaging voor het omgevingsplan.

3. Deregulering

Het doel is om de lijn van standaardisering, minder regels en flexibele regels van de huidige bestemmingsplannen door te zetten, maar dan wel in de geest van de Omgevingswet. Het omgevingsplan zal zich met name onderscheiden van de nu geldende bestemmingsplannen door minder vergunningplichten, kortere procedures, gebundelde regelgeving en nieuwe onderwerpen. Dit is geen gevolg van het instrument omgevingsplan, maar dit is een gevolg van de keuzes die de gemeente maakt. Regels en processen moeten zodanig worden ingericht dat op een snelle en eenvoudige manier beslissingen kunnen worden genomen. Het faciliteren van goed vooroverleg, burgerkracht en participatie vormt daarbij een belangrijk onderdeel.

4. Integratie en samenwerking

Het integreren van alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan vraagt om een nieuwe manier van werken. Het omgevingsplan is niet alleen het domein van beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening. Ook medewerkers APV, verkeer, gezondheidsbeleid, milieudeskundigen, ketenpartners, etc. worden bij het plan betrokken. Iedereen spreekt en toetst straks vanuit één toetsingskader en moet het plan in die zin 'begrijpen' en op dezelfde manier kunnen uitleggen en verdedigen.

Het integraal werken onder de Omgevingswet is voor alle kerninstrumenten het uitgangspunt: omgevingsvisie. Omgevingsprogramma, omgevingsvergunning, maar zeker ook het omgevingsplan. In de nieuwe instrumenten van de wet komen veel activiteiten samen. Ook raakt de fysieke leefomgeving aan verschillende thema's, zoals geluid, water, bodem of erfgoed. De

maatschappelijke opgaven waarvoor we beleid willen maken, zijn nog diverser. Denk aan energietransitie, mobiliteit, gezondheid of circulaire economie. Bij de inrichting van het omgevingsplan is het belangrijk om deze integrale aanpak en het samenwerken te betrekken. Voor een integrale benadering van de leefomgeving is ook een goede samenwerking en afstemming met de ketenpartners van belang.

5. Beleidsopgaven

Het omgevingsplan begint niet uit het niets. Er is al veel beleid en regelgeving vastgelegd in de huidige bestemmingsplannen, verordeningen, beleidsnota's, en dergelijke. De richtingen die deze kaders en regels geven nemen we over. Dit is mede van belang, omdat veranderingen rechtstreeks gevolgen (kunnen) hebben voor de rechten van de inwoners. Overgaan zonder aanpassingen in de regels zal niet mogelijk zijn. We zullen keuzes moeten maken waar wel of geen aanpassingen nodig zijn.

6. Omgevingsvisie en programma's

In de Omgevingsvisie zijn nu al de strategische beleidskeuzes op het terrein van de fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit vastgelegd. De visie vormt een belangrijk kader voor het opstellen van het omgevingsplan. Een optimale samenwerking tussen beide instrumenten (Omgevingsvisie en omgevingsplan) is van belang, zodat strategische keuzes concreet gemaakt kunnen worden op planniveau. Andersom kan vanuit het omgevingsplan geconstateerd worden dat er behoefte is aan aanvullende of nieuwe visies over onderwerpen. De vraag waar de Omgevingsvisie ophoudt en het omgevingsplan begint (het detailniveau) is een belangrijk aandachtspunt. Als verbindend element tussen visie en plan kan gewerkt worden met programma's.

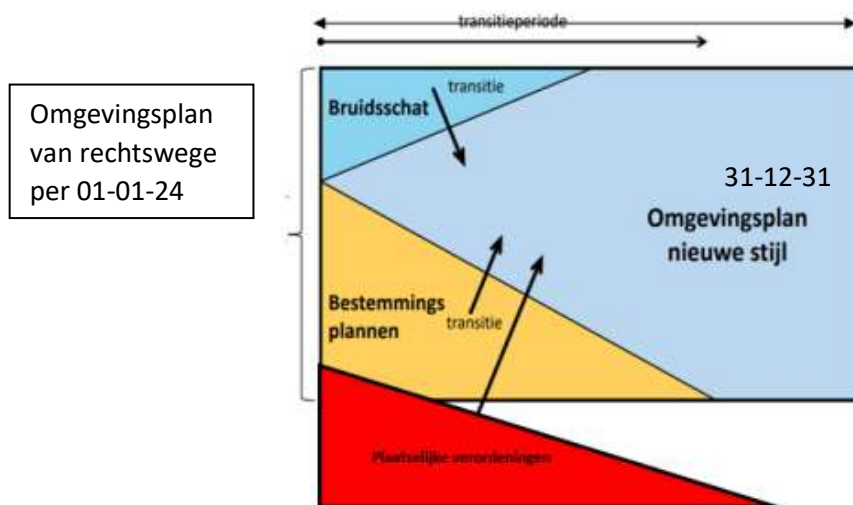
3 – Opbouw en ontwerpkeuzes omgevingsplan

3.1 Werkwijze transitieperiode

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking. De Omgevingswet verplicht gemeenten om te gaan werken met één omgevingsplan, waarin de regels over de fysieke leefomgeving staan. Elke gemeente moet voor 1 januari 2032 één integraal omgevingsplan maken, waarin de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen, bepaalde regels uit gemeentelijke verordeningen en de regels van de ‘bruidsschat’ zijn opgenomen.

Als op 1 januari 2024 de Omgevingswet van kracht wordt, heeft iedere gemeente van rechtswege een (tijdelijk) omgevingsplan. Maar dan begint de transitie naar een volwaardig omgevingsplan, dat voldoet aan de vereisten van de Omgevingswet.

In juni 2021 is door uw raad ingestemd met het Plan van Aanpak Transitie Omgevingsplan Maastricht’ ([Bijlage 4 - Plan van Aanpak Transitie omgevingsplan.pdf \(maastrichtbeleid.nl\)](#)).



Figuur 3: de transitie naar het Omgevingsplan

Kort samengevat onderscheiden we 3 sporen in het Plan van Aanpak:

1. De bestaande ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, beheersverordeningen, etc.)
2. De Bruidsschat
3. De gemeentelijke verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving

We hebben tot en met 31 december 2031 de tijd om deze drie sporen te vervlechten tot het ‘echte’ omgevingsplan, deze tijd zullen we ook nodig hebben. Ondertussen ‘blijft de winkel open’. Dit vormt als het vierde spoor in dit document: de omgevingsvergunningen die worden verleend om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken.

De aanpak van de transitie hebben we vervolgens ook in 3 fases onderverdeeld:

1. De tijd tot aan de inwerkingtreding van de wet (1-1-24)
2. De tijd van inwerkingtreding tot eind 2025
3. De tijd van 2025 tot einde 2031

Voor fase 1 en 2 is een eerste strategie bepaald voor de opbouw van het omgevingsplan in het Plan van Aanpak Transitie Omgevingsplan Maastricht' ([Bijlage 4 - Plan van Aanpak Transitie omgevingsplan.pdf \(maastrichtbeleid.nl\)](#)). Die bestaat grofweg uit het opschonen van de zolder ('Data op orde', splitsen APV en het laten vaststellen van een wijzigingsverordening en het verder analyseren van de bruidsschat) en het beginnen met opbouwen van de basisregelset.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan worden gestart met de gebiedsgerichte actualisering. Hiervoor wordt aangesloten bij de indeling in gebiedsprofielen zoals beschreven in onze Omgevingsvisie 'Maastricht 2040'. Als eerste gebied zal 'Heer-Scharn' worden voorbereid. Hiervoor is gekozen, omdat 'Heer-Scharn' een relatief oud bestemmingsplan heeft. En ook omdat in deze gebieden grotendeels het gebiedsprofiel 'Dorp', 'Stadsrand' en 'Levendige gebieden gewenst' geldt. Dit zijn gebieden waar naar verwachting de focus meer op behoud en beheer ligt, waardoor het opbouwen van het omgevingsplan kan starten met een relatief overzichtelijke 'rustige woonwijk'. Het idee is om daarna verder te gaan met vergelijkbare gebieden in de stad en daarna naar de gebiedsprofielen met meer dynamiek en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Vooral gebieden, waar een ontwikkeling voorzien is, vragen meestal om maatwerk, terwijl eerst de basis gebouwd moet worden.

De aanpak in de derde fase tussen 2025 en 2031 is, zoals blijkt uit het bovenstaande nog van zeer veel variabelen afhankelijk. De gebieds- en themagerichte aanpak voor de derde fase wordt verder uitgewerkt in de loop van 2024-2025 en zal worden meegenomen in de jaarlijkse actualisering van dit plan van aanpak.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- In 2023-2024 werken we aan een basisregelset voor het Omgevingsplan Maastricht;
- We kiezen voor het gebiedsgericht opbouwen van het omgevingsplan, waarbij we als nodig deels ook themagericht het omgevingsplan wijzigen;
- We denken de volledige transitieperiode nodig te hebben, maar als we kunnen versnellen dan doen we dat;
- Het stapsgewijs komen tot een volwaardig omgevingsplan is een continu en een zich steeds herhalend proces van leren en bijstellen.
- Het streven is om 2 jaar na inwerkingtreding van de wet het eerste grote 'wijzigingsbesluit van het omgevingsplan' voor een eerste gebied klaar te hebben.

3.2 Digitale omgeving

Het omgevingsplan omvat straks alle regels voor de fysieke leefomgeving voor het hele grondgebied van Maastricht. In de Omgevingswet is opgenomen dat alle regelgeving voor iedereen snel en duidelijk te vinden moet zijn via 'regels op de kaart' in het landelijk Digitaal

Stelsel Omgevingswet (DSO-LV). Een onderdeel van het DSO is het omgevingsloket. Via dit digitale loket kan een vergunningscheck worden gedaan, door middel van zogenoemde toepasbare regels (zie ook paragraaf 3.5 Toepasbare regels). Ook meldingen en aanvragen worden ingediend via dit loket. Gemeenten moeten zelf hun software en verwerkingsproces op dit landelijke digitale loket aansluiten, om de gemeentelijke digitale informatie te actualiseren en bij te houden. Gemeenten moeten bovendien zelf hun omgevingsplan kunnen wijzigen, publiceren en beschikbaar stellen via het DSO. Het omgevingsplan is een elektronisch bestand, dat door de gemeenten (bij elke wijziging) moet worden gearhiveerd. Deze moeten aan de standaarden voor Officiële Publicaties (STOP) en het Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten (TPOD) voldoen. Ten opzichte van de huidige bestemmingsplannen zijn we als gemeente veel meer vrij om eigen keuzes te maken. Zo zijn we niet langer verplicht om te werken met bestemmingen, die op de verbeelding een voorgeschreven kleur hebben (zoals geel voor wonen).

Opbouw vanuit regels met werkingsgebieden

Het omgevingsplan wordt niet meer opgebouwd via een verbeelding met bestemmingen, zoals dat bij een bestemmingsplan gebeurt, maar vanuit regels die worden gekoppeld aan werkingsgebieden. Werkingsgebieden zijn geografische locaties binnen een gemeente waarop de betreffende regel van toepassing is. Hierdoor is de regel alleen zichtbaar op de locatie waar deze van toepassing is. Bijvoorbeeld alleen voor het stadscentrum of een sporthal. Het omgevingsplangebied wordt volledig gevuld met werkingsgebieden die elkaar kunnen overlappen. We maken de keuze om bij elke regel een toelichting op te nemen om te motiveren waarom de regel is opgenomen en welk doel de gemeenteraad ermee nastreeft. Deze toelichting kan nodig zijn bij een beroepsprocedure. Naast de toelichting op elk artikel komt een algemene toelichting als motivering van het te nemen besluit tot wijziging van het omgevingsplan.

Geo-informatie

Bij de invoering van de Omgevingswet gaat een statisch proces met een verbeelding en regels over naar een dynamisch proces waarin juridische regels gekoppeld zijn aan werkingsgebieden. Bij de opbouw van het omgevingsplan vormen onder andere de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) en de Basisregistratie Kadaster (BRK) de digitale onderleggers. Deze basisregistraties zullen binnen de nieuwe plansoftware gebruikt worden om het Omgevingsplan op te bouwen. De huidige bestemmingsplannen worden als onderlegger gebruikt om het systeem te vullen. Er kan sprake zijn van kleine afwijkingen, omdat kadastrale ondergronden waarop bestemmingsplannen getekend zijn, later zijn gecorrigeerd. Daardoor ontstaan er verschillen. We proberen dit zo goed mogelijk om te zetten. Alle overige geografische gegevens uit de huidige systemen die we digitaal beschikbaar hebben binnen ons Geo-Informatie-Systeem (GIS) kunnen bij de opbouw van het omgevingsplan worden gebruikt, denk hierbij aan gegevens over archeologie, bodemgesteldheid, luchtkwaliteit en geluidhinder.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- Bij elke regel die wijzigt geven we een toelichting. Daarnaast bevat een omgevingsplan-wijziging een algemene toelichting die in het wijzigingsbesluit wordt opgenomen.
- Bij de opbouw van het omgevingsplan wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de geometrie van bestaande basisregistraties en geo-informatie die we beschikbaar hebben in GIS. Deze data moet goed worden geanalyseerd, om te voorkomen dat zaken verkeerd zichtbaar worden op het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht.

3.3 Structuur en opbouw van het omgevingsplan

Geen standaard

Het maken van een omgevingsplan is een ontdekkingsstocht. Er zijn geen standaarden voorgeschreven zoals nu bij bestemmingsplannen het geval is. Bij bestemmingsplannen is er een 'vaste' structuur voorgeschreven die gevolgd wordt, waarbij na een aantal inleidende regels (begripsomschrijvingen, wijze van meten eerst de regels van de 'primaire' bestemmingen volgen. Binnen deze 'primaire' bestemmingen zoals 'wonen', 'gemengd' of 'bedrijventerrein' bestaat ook weer een voorgeschreven vaste structuur voor de regels: doeleindeomschrijving, bouwregels, gebruiksregels.

Voor het maken van het omgevingsplan bestaan geen voorgeschreven structuren. Gemeenten hebben daarom, buiten de opgelegde regels en verplichtingen (instructieregels) van rijk en provincie, relatief veel vrijheid in de manier waarop ze het omgevingsplan structureren en de wijze waarop ze de regels in het plan vormgeven. Daarnaast is er ook meer ruimte om beleidsinhoudelijke keuzes te maken. Om het inhoudelijk proces te ondersteunen, is het van belang de gewenste opbouw en structuur te bepalen.

Aansluiten bij VNG-casco en staalkaarten en andere gemeenten

Om gemeenten te helpen en te inspireren zijn vanuit het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' staalkaarten gemaakt met voorbeelden van gebieds-of themagewijze uitwerkingen van een omgevingsplan. Ook is door de VNG een 'Casco voor het omgevingsplan' ontwikkeld met een voorbeeldstructuur voor alle typen regels die op grond van de Omgevingswet kunnen worden gesteld. Inmiddels zijn er voorbeelden van structuren van andere gemeenten, die juist een van het Casco afwijkende opbouw gekozen hebben.

Als gemeente doen we ons voordeel met deze voorbeelden en volgen we nieuwe ontwikkelingen en updates op de voet. De landelijke voorbeelden zullen worden gebruikt als leidraad om het Maastrichtse 'Casco' verder te structureren. Het gaat hierbij niet om de inhoud van de regels, maar om een logische structuur van het omgevingsplan, die moet leiden tot een goed vindbare en leesbare set van regels die kan worden geraadpleegd via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Regels per activiteit, per inhoudelijk thema groeperen of combineren

Eén mogelijkheid is om alle regels over een concreet geformuleerde activiteit bij elkaar te plaatsen, zodat het geheel herkenbaar is voor burgers en bedrijven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bij elkaar zetten van regels die relevant zijn bij het uitvoeren van een activiteit zoals wonen of het exploiteren van een restaurant. In dat geval worden bij die concreet geformuleerde activiteit direct alle regels gezet over welk gebruik is toegestaan, parkeren, ruimtelijke bouwaspecten, milieueffecten, monumenten, branchering, etc.

Een andere aanpak zou kunnen zijn om regels per inhoudelijk thema c.q. oogmerk bij elkaar te zetten: dus het groeperen van regels per oogmerk van aspecten van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn het ruimtelijke oogmerk, bouwen, milieu, cultureel erfgoed, etc. Voor een bepaalde activiteit, moeten de regels in verschillende hoofdstukken en paragrafen van de geschreven tekst worden geraadpleegd. In het DSO kunnen per activiteit alle regels die van toepassing zijn, worden getoond, als deze als zodanig zijn geannoteerd. Dit is de insteek van het bestaande hoofdstuk 5 'Activiteiten' van het VNG-Casco. Andere groeperingen zijn ook

denkbaar, zoals groeperen naar gebied of type juridisch instrument (bijvoorbeeld algemene direct werkende regels versus vergunningplichten).

Er zou een structuur denkbaar zijn aan de hand van de combinatie van ruimtelijke en milieuregels. Elk ordeningsprincipe heeft voor- en nadelen, deze verschillen per gebruikersgroep van het omgevingsplan. We onderscheiden als gebruikers:

- initiatiefnemers (burgers en bedrijven)
- adviseurs
- vergunningverleners, toezichthouders en juristen die het omgevingsplan toepassen
- opstellers van het omgevingsplan

Indeling omgevingsplan

Het is aan gemeenten om zelf keuzes te maken voor de groepering van regels over activiteiten. Bij het nadenken over de 'ideale' indeling is het goed om te bedenken dat het omgevingsplan een digitaal instrument is. Via het DSO kunnen verschillende sets regels uit het omgevingsplan worden gefilterd. Hier gaat het over hoe de regels in de 'geschreven tekst' van het omgevingsplan zijn gegroepeerd. Eigenlijk is dat dus maar ten dele relevant voor de gebruikers van het omgevingsplan. Via het DSO-LV ziet een gebruiker immers niet de 'geschreven tekst', maar een selectie van de regels waar hij of zij naar zoekt. Dat kan bijvoorbeeld zijn gefilterd op werkingsgebied, op de 'herkenbare activiteit' of op oogmerk. Voordat regels in het DSO komen worden ze geannoteerd. Als de regels goed zijn geannoteerd maakt de indeling van het omgevingsplan niet uit. Het is wel van belang om in de toelichting van het omgevingsplan helder aan te geven hoe de regels zijn ingedeeld en hoe een bepaalde activiteit wordt aangeduid.

Het gaat in de praktijk veel uitmaken of het omgevingsplan als 'geschreven tekst' of digitaal wordt bekeken. Verwacht mag worden dat initiatiefnemers vooral digitaal via het DSO-LV zoeken en raadplegen. Daarbij maken zij de filtering die zij wensen. Het DSO bestaat daarnaast ook nog uit drie portalen: de vergunningcheck, het indienen van aanvragen en 'regels op de kaart'. De opstellers werken in de 'geschreven tekst'. Van andere professionals moet blijken of zij in de praktijk met de 'geschreven tekst' of digitaal gaan werken. Door op diverse manieren te annoteren, kan een gemeente het omgevingsplan op diverse manieren doorzoekbaar maken.

Samenhang

Of de voor- en nadelen zich in de praktijk voordoen, is dus niet alleen afhankelijk van de groepering in de 'geschreven tekst'. Het DSO, maar ook bijvoorbeeld de inrichting van bedrijfsprocessen kan voordelen versterken en nadelen verzachten (en andersom). Een voorbeeld: stel dat een gemeente ervoor kiest om de milieuregels apart in een afdeling te zetten, dan heeft dat mogelijk nadelen als het gaat om de integrale samenhang tussen regels.

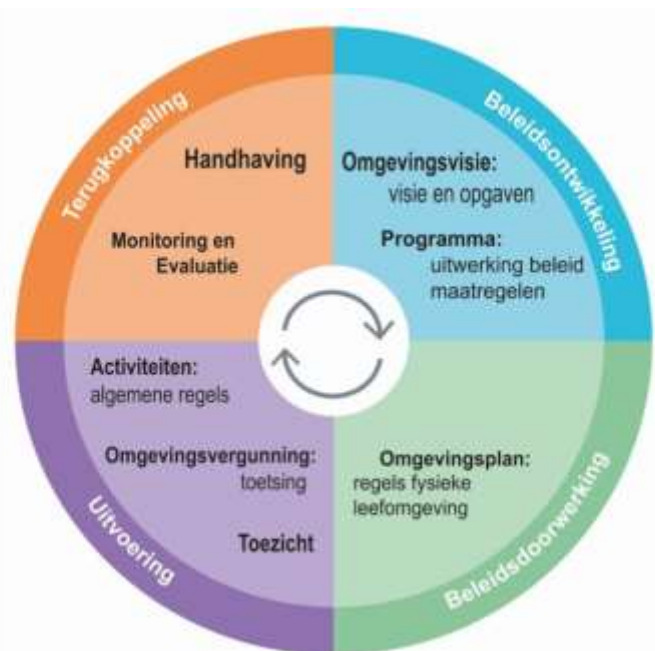
Die nadelen kunnen bijvoorbeeld worden verminderd door het opstellen en het beheer van het omgevingsplan te laten uitvoeren door een multidisciplinair team. Daarbij kan worden afgesproken dat in het opstel-/beheerproces standaard een stap zit waarbij de regels worden gefilterd op de 'herkenbare activiteiten' en gezamenlijk wordt bekeken of de regelset dan voldoende integraal en samenhangend is. Ook kan standaard in de toelichting een paragraaf worden opgenomen met een 'wegwijzer'. In die wegwijzer wordt aangegeven hoe de activiteiten in het omgevingsplan zijn geformuleerd (in relatie tot 'herkenbare activiteiten'), waar de diverse regels voor activiteiten hun plek vinden en hoe de onderlinge samenhang is. Zo'n wegwijzer-paragraaf biedt gebruikers van het omgevingsplan duidelijkheid en een motivering van de

Bijlage 2

gemaakte keuzes. Tevens stimuleert het de opstellers/beheerders van het omgevingsplan om de integrale samenhang te realiseren en te bewaken.

Dynamisch en actueel plan

Het omgevingsplan is onderdeel van de beleidscyclus op gemeentelijk niveau. De Omgevingswet gaat uit van een continu proces van beleidsontwikkeling (visie), beleidsdoorwerking (programma) en beleidsuitwerking (plan), waarbij beleid via monitoring en evaluatie voortdurend kan worden gevolgd en aangepast. Dit heeft zijn doorwerking naar de regels in het omgevingsplan en naar vergunningverlening. Het maakt het omgevingsplan tot een dynamisch plan. In tegenstelling tot een bestemmingsplan, dat één keer in de tien jaar moest worden geactualiseerd en door de gemeenteraad vastgesteld, is dat bij het omgevingsplan niet meer verplicht. Er bestaat nog maar één omgevingsplan voor het hele grondgebied, dat steeds als nodig is, wordt gewijzigd.



Figuur 4: de beleidscyclus van de Omgevingswet

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

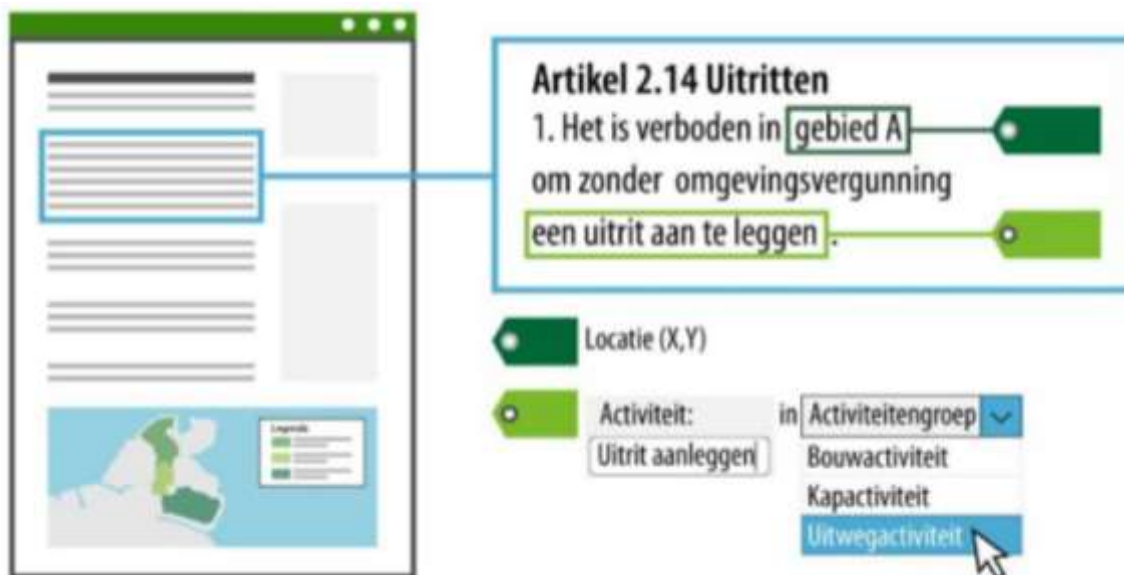
- De door de VNG ontwikkelde staalkaarten en het Casco omgevingsplan, maar ook voorbeelden van andere gemeenten worden gebruikt als leidraad voor het structureren van de regels en wordt gevuld en verfijnd met regels die passen bij Maastricht
- Het omgevingsplan is een dynamisch plan. Het plan wordt doorlopend geactualiseerd en vormt een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke beleidscyclus (visie-beleid-regels).

3.4 Annoteren

Wat is annoteren?

Om het omgevingsplan op een simpele manier te kunnen gebruiken, is het onder andere van belang dat mensen regels kunnen lezen en kunnen zien op welk gebied een regel van toepassing is. Daarnaast kunnen regels makkelijker doorzoekbaar worden gemaakt als er zoektermen worden gebruikt. Om dit mogelijk te maken, zullen de regels uit het omgevingsplan moeten worden geannoteerd.

Annoteren is het toevoegen van informatie aan een gedeelte van de tekst van het omgevingsplan. Een markering (label, tag, etc.) heet een annotatie. Het feitelijk ‘markeren’, of het voorzien van een (ken)merk voorzien van tekst, kan handmatig of geautomatiseerd gedaan worden. Met het annoteren kan je regels filteren: je kan een selectie van regels oproepen op basis van de aan de teksten toegekende annotatie.



Figuur 5: Vormen van annotaties

Drie vormen van annotaties

Een aantal annotaties is verplicht. Dit betreft de zogeheten Bekendmakingswet-annotaties. Bekendmakingswet-annotaties zijn verplichte annotaties die nodig zijn om besluiten te kunnen publiceren op de Landelijke voorziening. Het gaat hierbij om gegevens zoals het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, de datum waarop het besluit is genomen en de gebruikte versie van de standaard, alsmede de annotatie die de (regel)tekst verbindt met het bijbehorende werkingsgebied. Dit is het juridisch minimumniveau waarop het bevoegde gezag moet annoteren.

Een aantal andere annotaties is (deels) optioneel. Het gaat dan om zogeheten Omgevingswet-annotaties en ‘Service-annotaties’. Omgevingswet-annotaties of functionele annotaties zijn deels optionele en deels onder voorwaarden verplichte annotaties. Deze annotatiesoorten zorgen er onder meer voor dat in de viewer getoond wordt waar een bepaald type regel geldt. Voorbeelden zijn het annoteren van activiteiten, functies en omgevingswaarden.

Service-annotaties zijn optionele annotaties. Deze annotaties bieden gebruikers een meer gedetailleerd inzicht, maar zijn niet noodzakelijk om de regels van het omgevingsplan op een minimaal niveau te kunnen tonen. Voorbeelden van deze annotatiesoort zijn: Regelkwalificatie (geeft bijvoorbeeld aan dat een regel een vergunningplicht of een meldingsplicht bevat), Thema en Onderwerp. Het is van belang vooraf een duidelijke annotateerstrategie te bepalen, waarbij de ambitie is bepaald tussen het gewenste dienstverleningsniveau en een doelmatige inzet van middelen is afgewogen. Daarnaast is deze annoterichtlijn van belang, omdat het proces voor wat betreft het annoteren even vaak wordt doorlopen als dat het omgevingsplan gewijzigd wordt, met wellicht niet altijd dezelfde betrokkenen. Van belang is dat telkens dezelfde typen annotaties op dezelfde wijze worden aangebracht.

Met het oog op het voorgaande, wordt een annotatierichtlijn opgesteld. Daarin wordt vastgelegd welk doel we nastreven met het annoteren en welke typen annotaties daartoe in welke situaties en met welke waarden worden vastgelegd. Van belang is om deze richtlijn af te stemmen met bevoegde gezagen die ook regels opstellen voor het grondgebied van de gemeente (waterschap, provincie). Daarmee kan bereikt worden dat bij het zoeken naar regels door middel van een geannoteerde waarde alle van toepassing zijnde regels van alle bevoegde gezagen getoond worden. Wanneer een bevoegd gezag niet of anders zou annoteren, dan bestaat het risico dat haar regels niet getoond worden.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- Annotatierichtlijn omgevingsplan opstellen en afstemmen met andere bevoegde gezagen, waarbij de ambitie tussen het gewenste dienstverleningsniveau en een doelmatige inzet van middelen is afgewogen.

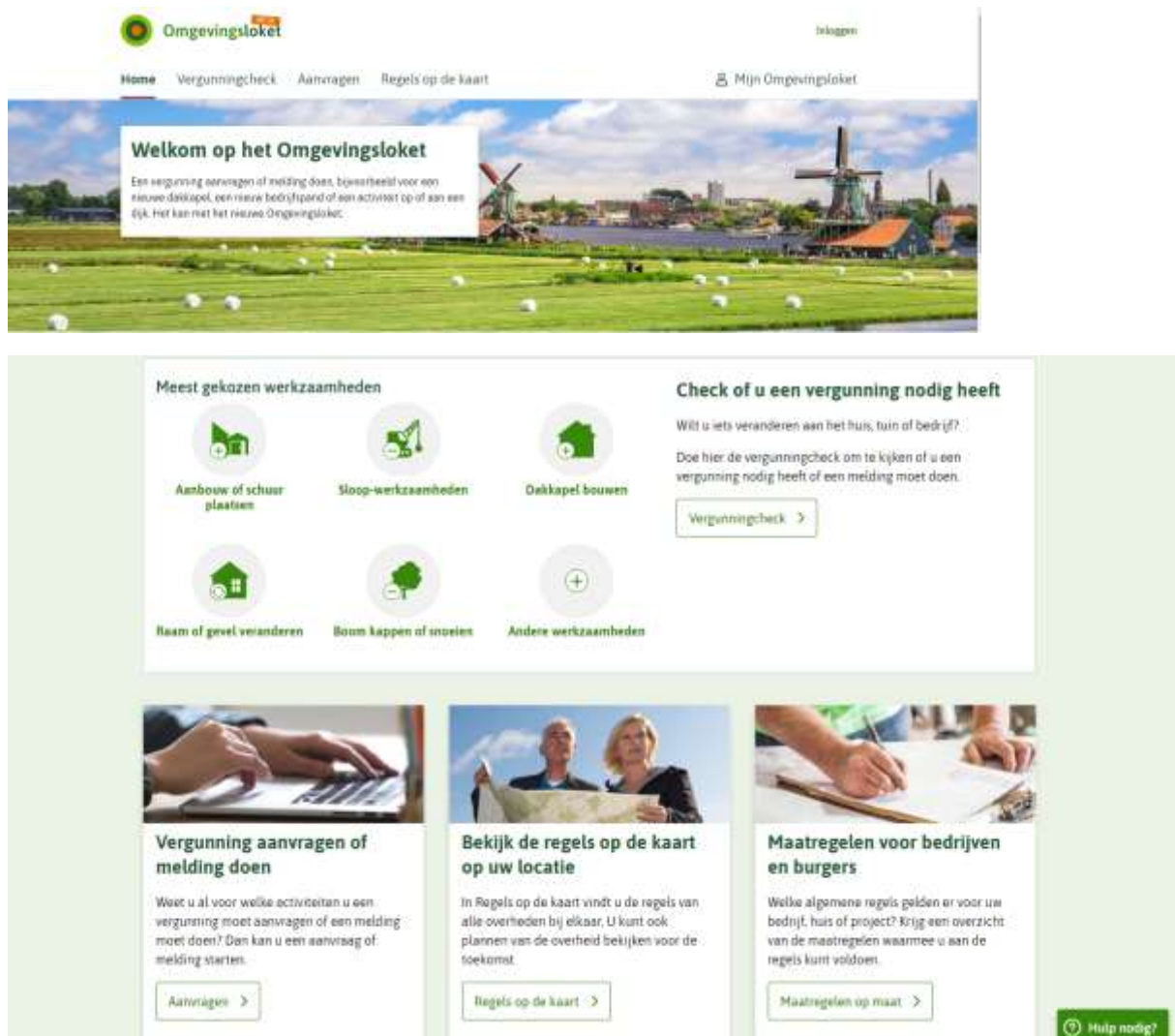
3.5 Toepasbare regels

Wat zijn toepasbare regels?

Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van juridische regels naar een check of een vergunning nodig is en welke documenten bij de aanvraag moeten zitten. Via het beantwoorden van vragen door gebruikers in het Omgevingsloket wordt het omgevingsplan benaderd door de gebruikers.

Een voorbeeld van een juridische regel is: 'Een uitrit mag niet breder zijn dan 4 meter'. De toepasbare regel die hierbij hoort is: 'Wordt de uitrit breder dan 4 meter?'

De juridische regels kunnen in het plan in toepasbare regels worden vertaald en in vragenbomen worden ondergebracht. Via het doorlopen van zo'n vragenboom wordt dan duidelijk of een initiatief mogelijk is met of zonder vergunning of melding. Ook kan de conclusie zijn dat met de gemeente contact moet worden opgenomen. In het Omgevingsloket kan vervolgens direct ook een aanvraag worden ingediend.



Figuur 6: Digitaal Stelsel Omgevingsrecht

Niet verplicht, wenselijk voor dienstverlening

Het is niet verplicht om voor alle onderdelen toepasbare regels aan te leveren. Maar als er geen toepasbare regels zijn, dan krijgen inwoners en ondernemers via het Omgevingsloket geen antwoord op hun vragen. Juist via toepasbare regels kan de gebruiker slim door het omgevingsplan worden geleid, zodat een deel van zijn of haar vragen al beantwoord kunnen worden en wordt de dienstverlening vergroot.

Voorgesteld wordt om in ieder geval activiteiten die veel voorkomen en worden aangevraagd (de standaard 'huis-, tuin- en keukengevallen') en/of waarvoor een snelle, eenvoudige check van de vergunning mogelijk is, toepasbaar te maken in het Omgevingsloket. Deze toepasbare regels moeten zo begrijpelijk en kort mogelijk zijn. Het is niet effectief om voor alle activiteiten toepasbare regels op te stellen, omdat sommige activiteiten slechts weinig voorkomen of omdat het complex is om een vragenboom te doorlopen. Bij een aantal activiteiten is de juridische regel geformuleerd als open norm, waardoor de uitkomst van het doorlopen van een vragenboom al snel 'neem contact op met de gemeente' zal zijn. In dergelijke gevallen blijft maatwerk en ook persoonlijk contact belangrijk. Na het maken van toepasbare regels voor de veel voorkomende activiteiten zullen ook voor overige activiteiten toepasbare regels worden opgesteld, uiteraard alleen als dit effectief is.

Vergunningchecks bruidsschat

Een groot aantal toepasbare regels is vanuit de Bruidsschat (zie paragraaf 3.12) al beschikbaar. Daar waar de bruidsschat nog niet voorzag in toepasbare regels, omdat het regels uit lokale verordeningen hebben wij al vragenbomen ontwikkeld ten behoeve van de vergunningcheck. Het betreft een tiental activiteiten zoals het kappen van een boom of het aanleggen van een uitrit.

Indien het nog niet haalbaar is om een ‘echte’ toepasbare regel (vergunningcheck) te maken, is het wel wenselijk om in elk geval bij een activiteit te verwijzen naar de juiste contactpersoon of afdeling binnen de gemeente.

De aanbeveling is om bij het opstellen van de juridische regels van het omgevingsplan gelijktijdig naar de ‘toepasbaarheid’ te kijken. Dit zorgt ervoor dat juridische regels beter leesbaar zijn en maakt het makkelijker om de ‘vergunningchecks’ te maken. Hiervoor is specifieke regelsoftware aangeschaft. De toepasbare regels worden, na vaststelling en publicatie van de juridische regels in het omgevingsplan, zo snel mogelijk aan het Omgevingsloket toegevoegd.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- We beginnen met het maken van toepasbare regels voor activiteiten die veel voorkomen.
- Daarna volgen ook andere activiteiten, alleen als dit effectief is.

3.6 Activiteiten

Regels voor activiteiten en toedeling van functies?

De Omgevingswet bepaalt dat in het omgevingsplan regels gesteld kunnen worden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en daarmee voor het borgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Het stellen van deze regels in het omgevingsplan kan op twee manieren:

1. door in het omgevingsplan regels te stellen voor activiteiten, of;
2. door in het omgevingsplan een functie toe te kennen aan een locatie en vervolgens regels te stellen voor activiteiten binnen deze functie.

Activiteiten

In deze systematiek staan de activiteiten en daarmee de gebruiker centraal. Voorbeelden van activiteiten zijn bouwen, kappen (van een boom), graven in de grond, wonen, exploiteren van een bedrijf en houden van een kantoor. Per activiteit worden vervolgens regels gesteld of randvoorwaarden opgenomen.

Functies én activiteiten

Daarnaast kan in het omgevingsplan aanvullend ook een functie toegekend worden aan een locatie. Een functie van een locatie is bijvoorbeeld wonen of woonwijk, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer of natuur. Eén locatie kan ook meerdere functies hebben.

Vooralsnog gaan we uit van het werken met functies én activiteiten. Door het toevoegen van functies kan de dienstverlening worden verbeterd. Functies fungeren als een oriëntatiemiddel, waarbij de visie op een bepaald gebied direct duidelijk is. Door de functie 'wonen' aan een woonwijk toe te kennen is duidelijk dat de gemeente een dergelijke wijk ziet als woonwijk en dat daarmee binnen dit gebied alleen activiteiten zullen zijn toegestaan die passen bij een woonwijk.

Afbakening van activiteiten

In het omgevingsplan worden de regels gekoppeld aan functies en activiteiten. Daarbij wijkt het uitgangspunt van regelen in het omgevingsplan sterk af van de huidige praktijk in het bestemmingsplan. In het omgevingsplan geldt namelijk: als er geen regels zijn voor een activiteit, dan is de activiteit toegestaan. Om niet wenselijke en/of onvoorziene activiteiten te voorkomen, nemen we een algemene regel op waarin activiteiten die niet zijn geregeld, niet zijn toegestaan. We zien dat veel gemeenten deze keuze maken, omdat het nieuwe instrument omgevingsplan nog eigen moet worden gemaakt. Het alternatief is dat je beschrijft wat je mogelijk maakt en daarmee andere zaken uitsluit, maar zeker bij een grotere wijziging werkt een algemene regel effectiever.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- Vooralsnog gaan we uit van het werken met functies én activiteiten.
- We regelen in het omgevingsplan dat 'activiteiten die niet zijn geregeld, niet zijn toegestaan'

3.7 Minder of betere regels

Omgevingswet: eenvoudig beter

Een duidelijk doel van de Omgevingswet is deregulering, dat wil zeggen: afschaffing, terugdringing, stroomlijning of vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Er wordt ook wel gezegd dat de Omgevingswet een culturomslag betekent: het gaat minder over regels en meer over houding en gedrag. Vertrouwen en loslaten door de overheid speelt hierbij een belangrijke rol.

Het stellen van regels voor de fysieke leefomgeving maakt duidelijk welke functies/activiteiten in welke omvang op een plek mogelijk zijn. Industrie en wonen willen we bijvoorbeeld scheiden. Het kan ook gaan over de mate van groen in je stad. Het volledig loslaten van regels is in onze samenleving geen optie. De vraag bij deregulering is waar je gaat zitten op de lijn tussen niets regelen en alles tot in detail vastleggen. Hoe meer je als overheid vastlegt, hoe duidelijker het voor initiatiefnemers is wat er mogelijk is. Datzelfde geldt voor bijvoorbeeld omwonenden. Zij weten waar ze aan toe zijn (rechtszekerheid). Daartegenover staat dat er dan weinig ruimte is voor initiatieven die niet binnen de regels passen (flexibiliteit).

Huidige regels nalopen

Bij het maken van het omgevingsplan waarbij het tijdelijk deel wordt omgezet in het definitieve omgevingsplan, worden de huidige regels onder een vergrootglas gelegd. Gekeken wordt op of en hoe tegemoet kan worden gekomen aan verruiming, vereenvoudiging en meer flexibiliteit van regels enerzijds en de behoefte aan duidelijke kaders en houvast anderzijds. De regels worden kritisch nagelopen, waarbij de volgende uitgangspunten/criteria hanteren:

- Regels toetsen op noodzaak en doel

Regels die (zo goed als) nooit worden toegepast, dubbelop zijn of al een basis hebben in andere wet- en regelgeving worden losgelaten. Alle regels die in het omgevingsplan worden opgenomen, hebben een duidelijk doel en algemeen belang. Deze regels zijn nodig voor het ordenen, beschermen en inrichten van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het borgen van een goede omgevingskwaliteit. Ook dragen ze bij aan de maatschappelijke doelen in de Omgevingswet. En dragen ze bij aan de opgaven zoals geformuleerd in de Omgevingsvisie. Daarbij wordt nadrukkelijk naar het aspect 'handhaving en toezicht' gekeken. Regels moeten begrijpelijk en goed te handhaven zijn. Regels die niet of nauwelijks (kunnen) worden gehandhaafd, hebben weinig zin. Uiteraard wordt ook naar de consequenties en risico's van het schrappen van regels gekeken.

- Knelpunten in de huidige regelgeving opheffen

Welke regels zijn niet duidelijk genoeg, werken niet goed of zijn niet goed op elkaar afgestemd? Waar ontstaan de (interpretatie)problemen? Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer twee overheidslagen over hetzelfde onderwerp regels stellen, denk aan regels voor grondwaterbeschermingsgebieden. Wanneer deze regels van elkaar afwijken, ontstaat onduidelijkheid. Deze regels worden verduidelijkt en versimpeld. Daarbij blijft juridische juistheid een aandachtspunt. Er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar eenvoudige en inzichtelijke regels die voor alle partijen begrijpelijk en uitvoerbaar zijn en omgezet kunnen worden naar toepasbare regels.

- Verruiming binnen de huidige regels

In de huidige bestemmingsplannen zijn mogelijkheden opgenomen om bijvoorbeeld kleine afwijkingen van de normen (bouw- en goothoogte, afstanden) of andere gebruiksmogelijkheden (zoals guesthouse) op percelen toe te staan. Er wordt vaak een beroep op deze regels gedaan en, via een binnenplanse afwijkingsprocedure, medewerking verleend. Gekeken wordt of deze ruimte, op onderdelen, ook direct in de algemene norm kan worden meegenomen en/of bij recht of via een melding kan worden toegestaan. Hiermee worden onnodige vergunningprocedures voorkomen. Een nadeel is dat een melding zorgt voor administratieve lasten voor de gemeente, zonder dat daar leges tegenover staan.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- De huidige regels worden kritisch nagelopen met als doel een kwaliteitsslag te maken.
- Hierbij gelden de volgende criteria:
 - Er wordt gestreefd naar een omgevingsplan met heldere kaders en duidelijke, ruime en handhaafbare normen, met daarbinnen voldoende gebruiks- en ontwikkelruimte, passend bij het gebied.
 - We nemen alleen regels op die een duidelijk doel en noodzaak hebben. Waarbij we ook rekening houden met de 'handhaafbaarheid' van de regels.
 - Regels worden geformuleerd in Omgevingswetstijl: kernachtig, helder, eenduidig en in duidelijke taal
 - De huidige (binnenplanse afwijkings-) ruimte binnen de regels wordt, indien mogelijk en wenselijk, in een algemene norm en/of bij recht geregeld

3.8 Verordeningen

Regels uit gemeentelijke verordeningen

Op dit moment zijn voor Maastricht ook in circa 20 gemeentelijke verordeningen regels opgenomen die deels gaan over de fysieke leefomgeving. Een deel van deze regels moet overgezet worden naar het omgevingsplan. Het Omgevingsbesluit (art. 2.1) bepaalt welke regels uit verordeningen naar het omgevingsplan moeten. Vanaf 2032 vervallen deze regels van rechtswege als ze op dat moment nog in een verordening staan. Tot dat moment is het wel toegestaan om deze verordeningen te wijzigen, zonder de wijziging in het nieuwe deel van het omgevingsplan op te nemen. Er zijn ook regels die gaan over de fysieke leefomgeving en die naar het omgevingsplan mogen. Tenslotte zijn er nog regels die in het omgevingsplan niet mogen worden opgenomen.

Er is dus sprake van drie categorieën: regels die ‘niet mogen’, ‘mogen’ en ‘moeten’.

Welke verordeningregels vallen in welke categorieën?

Er is door ons nagegaan welke (onderdelen) van verordeningen de fysieke leefomgeving raken. Deze regels zijn onderverdeeld in de hierboven genoemde drie categorieën. De invulling van de drie categorieën (welke regel hoort in welke categorie) is niet vooraf landelijk bepaald. Dit doet iedere gemeente zelf. We zien nu al verschillen tussen gemeenten: vergelijkbare regels worden in een andere categorie ingedeeld. De komende periode houden we goed de jurisprudentie en nieuwste inzichten in de gaten. Tot 2032 zijn er geen gevolgen bij een verkeerde indeling. Na 2032 zou het kunnen betekenen dat een regel uit een verordening, die in het omgevingsplan had moeten staan, maar daar niet staat, onverbindend wordt verklaard.

- Categorie regels die niet in het omgevingsplan mogen

Dan gaat het in ieder geval over regels die buiten de reikwijdte van de Omgevingswet vallen of die in een andere wet uitputtend zijn geregeld. Daarnaast gaat het om regels over het gedrag van personen die niet zijn gesteld vanwege een effect op de fysieke leefomgeving maar vanwege een effect op de openbare orde. Ook procedurele en financiële onderwerpen vallen in deze categorie. Regels in deze categorie hebben een ander motief dan bescherming van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden zijn: seksuele handelingen tegen betaling, cameratoezicht, aanlijn- of muilkorfgebod, regels over lokale belastingen en heffingen.

- Categorie regels die in het omgevingsplan mogen

Regels die naar het omgevingsplan mogen. Het gaat hierbij om regels voor activiteiten die de fysieke leefomgeving wel raken maar de fysieke leefomgeving niet (permanent) wijzigen. Anders gezegd, het gaat om regels over het gebruik van de fysieke leefomgeving, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het veroorzaken van emissies, hinder of risico's. Voorbeelden zijn: het produceren van geluid, het plaatsen van een terras, het aanbieden van vuilnis in rolcontainers.

- Categorie regels die in het omgevingsplan moeten

Regels die naar het omgevingsplan moeten. Dit zijn regels voor activiteiten die de fysieke leefomgeving (blijvend) wijzigen. Het gaat dan om directe, blijvende fysieke ingrepen zoals het maken van een inrit of het kappen van een boom. Maar ook een tijdelijk bouwwerk of het afmeren van woonboot wijzigt de fysieke leefomgeving. We hebben de tijd tot 2032 om deze

Bijlage 2

regels in het omgevingsplan op te nemen. Overigens kan ook uit instructieregels of instructies volgen dat bepaalde regels in het omgevingsplan moeten worden vastgelegd.

Wat te doen met de regels uit de categorie 'mogen'?

Voor de categorie 'mogen' hebben we als gemeente de keuze of we deze regels in het omgevingsplan opnemen óf dat we ze behouden in de betreffende verordening. Het kan een voordeel zijn om deze regels op te nemen in het omgevingsplan omdat dan méér regels over de fysieke leefomgeving bij elkaar staan. Anderzijds, er blijven altijd regels en vergunningenstelsels bestaan buiten het omgevingsplan.

Een voorbeeld: Voor activiteiten als het innemen van een standplaats voor ambulante handel zullen altijd twee toetsingskaders blijven bestaan. In het omgevingsplan worden regels opgenomen over de locatie, evt. geluids en geuroverlast. In de APV blijven de regels over openbare orde en veiligheid staan. Op grond van zowel het omgevingsplan als de APV kan een vergunning nodig zijn.

De regels uit de categorie 'mogen' integreren we in principe ook in het omgevingsplan, zodat zoveel mogelijk fysieke regels op één duidelijke plek vindbaar zijn voor de gebruikers, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als het restant van een verordening te gemankeerd achterblijft en te onsamenvattend wordt. We richten ons in eerste instantie tot de regels die verplicht in het omgevingsplan moeten komen. Gedurende de transitieperiode gaan we eerst ervaring opdoen met de (on)mogelijkheden van het omgevingsplan. Gedurende deze tijd zal ook door bijvoorbeeld uitspraken van rechters steeds duidelijker worden waar een omgevingsplan aan moet voldoen en welke onderwerpen daar in thuishoren.

Welke Maastrichtse regels vallen in de categorie moeten?

Hieronder zijn de regels opgenomen die medio 2023 in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen, én waarvan is beoordeeld dat de regels (geheel of gedeeltelijk) voor 2032 in het omgevingsplan moeten staan.

- Aansluitverordening
- Bomenverordening
- Erfgoedverordening
- Geluidhinderverordening
- Hemel- en grondwaterverordening
- Verordening betaalbare woningbouw
- Verordening fysieke leefomgeving
- Verordening kwaliteit VTH
- Verordening parkeerregulering en parkeerbelastingen (voor wat betreft de gebiedsaanwijzing)
- Verordening op de welstands/monumentencommissie
- Woonschepenverordening Zuid-Willemsvaart

In welke volgorde nemen we regels op in het omgevingsplan?

Allereerst zullen de verordeningen die regels bevatten die gebaseerd zijn op (of een sterk verband houden met thema's in) de bruidsschat geregeld worden in het omgevingsplan. Dit om dubbele regelgeving rondom hetzelfde thema te voorkomen. Regels omtrent bouwen en de Bomenverordening zijn hiervan voorbeelden. Dit omvat tevens een groot deel van de activiteiten die betrekking hebben op zogenoemde topactiviteiten (activiteiten die zich vaak voordoen). In het kader van een goede dienstverlening geven we prioriteit aan de regels waar voor onze burgers en bedrijven het meeste voordeel is te halen. Omdat het bij de categorie 'moeten' vooral gaat om omgevingsvergunningen, is gekeken welke vergunningen het vaakst worden aangevraagd. De gedachte is dat onder de Omgevingswet het belang op een andere wijze wordt beschermd, bijvoorbeeld met een algemene regel in plaats van een vergunningplicht. Daardoor zou minder vaak een vergunning nodig zijn.

De relevante verordeningen die voor het hele grondgebied gelden, worden gebiedsgewijs geïntegreerd in het omgevingsplan. Dat betekent dat de verordeningen voor wat betreft hun 'resterende' werkingsgebied steeds opnieuw aangepast en vastgesteld. De gebiedsgebonden verordeningen, die niet voor het hele grondgebied van de gemeente gelden maar een specifiek werkingsgebied hebben (vb. Ligplaatsverordening Zuid-Willemsvaart) worden ingepast als we met dat gebied aan de slag gaan (beschreven in het plan van aanpak voor de transitie van het omgevingsplan).

Hoe nemen we de verordeningregels op in het omgevingsplan?

Voordat de regels uit verordeningen in het omgevingsplan worden gezet, beoordelen we ze inhoudelijk op nut en noodzaak, op actualiteit en op de beleidsmatige uitgangspunten in de Omgevingsvisie. Als de regel behouden moet blijven, passen we de regel aan op de begrippen van de Omgevingswet en de overige regels in het omgevingsplan. Daarnaast kijken we bij het overzetten van de regels kritisch naar hoe we zaken het beste kunnen regelen. De Omgevingswet gaat uit van minder regels, meer zorgplichten, eventueel een algemene regel (evt. met een meldplicht) en als het echt niet anders kan een vergunningplicht of een algeheel verbod (zie ook paragraaf 3.9 Type regels). De Handreiking 'APV en omgevingsplan' en de Staalkaarten 'Integratie verordeningen in omgevingsplan' van de VNG bieden hiervoor inspiratie en handvaten.

Twee besluiten nodig

Uiteindelijk beslist de gemeenteraad over het opnemen van regels in het omgevingsplan. Dat gebeurt door een besluit om het omgevingsplan te wijzigen. Daarnaast is altijd een tweede besluit nodig. Namelijk een besluit om de betreffende verordening geheel of gedeeltelijk in te trekken en eventueel te wijzigen in ieder geval voor wat betreft het resterende werkingsgebied. Beide besluiten moeten goed op elkaar aansluiten. Bij verordeningen gelden vaak ook beleidsregels, nadere regels en aanwijzingsbesluiten. Ook deze regelgeving wordt zo nodig aangepast. Hetzelfde geldt voor onder andere het Mandaatbesluit, de Legesverordening en aanwijzing van toezichthouders.

De regels worden in principe per activiteit en gebied opgepakt. Het is in sommige gevallen wellicht ook praktischer of wenselijker om de verordeningregels thematisch op te nemen, daarom wordt dit niet op voorhand uitgesloten. Als een gemeentebrede verordening wordt opgenomen in een deel van het omgevingsplan kan het zo zijn dat andere inzichten ontstaan over de regels of dat er andere inhoudelijke wijzigingen vanwege de Omgevingswet nodig zijn.

De ‘resterende’ verordening zou dan voor de rest van het grondgebied alvast kunnen ‘meekleuren’. Verordeningen mogen tijdens de transitieperiode nog in verordening-vorm gewijzigd worden.

Tot slot, een uitzondering

De Omgevingswet bepaalt dat voor enkele regels in verordeningen iets anders geldt. Deze regels komen namelijk direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet in het tijdelijk omgevingsplan. Dit heeft de wetgever bedacht omdat de oude wettelijke grondslagen van deze verordeningen vervallen door de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Om te voorkomen dat de verordeningregels dan niet meer zouden gelden, is dit in het overgangsrecht geregeld.

Het gaat hierbij om de volgende regels:

1. regels over archeologische monumentenzorg. Deze regels zijn in Maastricht niet in een verordening opgenomen maar staan in de bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen worden sowieso al opgenomen in het tijdelijk omgevingsplan.
2. de Verordening geurhinder bij agrarische bedrijven. Een dergelijke verordening heeft Maastricht niet.
3. regels over de afvoer van hemelwater en grondwater. Deze verordening is vastgesteld in 2021 en geldt met ingang van 1 januari 2022.

Conclusie is dat deze uitzondering deels relevant is voor Maastricht.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- De regels uit de categorie ‘moeten’, worden opgenomen in het omgevingsplan waarbij de regels in principe per activiteit en gebied worden opgenomen. De prioriteit wordt bepaald op basis van de mate waarin burgers en bedrijven gebruik maken van regels.
- Indien noodzakelijk worden het overzetten van regels tegelijkertijd opgepakt met het overzetten van regels over het zelfde onderwerp uit de bruidsschat.
- De regels uit de categorie ‘mogen’, worden in principe ook geïntegreerd in het omgevingsplan zodat zoveel mogelijk fysieke regels op één duidelijke plek vindbaar zijn voor de gebruikers, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen.
- De regels die niet overgaan naar het omgevingsplan blijven behouden in bestaande geldende (zo nodig aangepaste) gemeentelijke verordeningen.
- De regels worden, zoveel mogelijk, aangepast aan de geest van de Omgevingswet en ‘kleuren mee’ (opschonen, stroomlijnen, dereguleren, redigeren).

3.9 Type Regels

Regelpiramide

In het Plan van Aanpak Transitie Omgevingsplan Maastricht [Bijlage 4 - Plan van Aanpak Transitie omgevingsplan.pdf \(maastrichtbeleid.nl\)](#) is ingegaan op het door de raad in 2017

Bijlage 2

vastgestelde 'Ambitiedocument Omgevingswet' met specifiek voor het omgevingsplan de ambities:

- Vereenvoudiging van regelgeving door samenvoegen, versimpelen en loslaten waar dat kan, zonder dat daarmee de kwaliteit van de leefomgeving aangetast wordt;
- De raad blijft in principe primair bevoegd om het omgevingsplan vast te stellen, na meer ervaring met en inzicht in de nieuwe ruimtelijke instrumenten kan de raad bepalen om bevoegdheden aan het college te delegeren, dit om besluitvorming over nieuwe initiatieven of aanpassingen van het omgevingsplan sneller en eenvoudiger mogelijk te maken, in ieder geval voor:
 - a. Waar nu bevoegdheden bij het college liggen op grond van tijdelijke omgevingsplan of verordeningen (zoals het vaststellen van nadere regels, bv. aanwijzingsbesluiten)
 - b. Marginale tekstuele aanpassingen of verduidelijkingen of vanwege gewijzigde feitelijke omstandigheden.
- 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.

In het Plan van aanpak is vervolgens ook aangegeven, dat dit inhoudt dat we bij het opstellen van de regels handelen in de 'Geest van de Omgevingswet'. Hierbij gebruiken we de VNG-regelpiramide.



Figuur 7: Regelpiramide

Bijlage 2

Bij het maken van het omgevingsplan is het belangrijk goed na te denken over het soort regels dat wordt ingezet. We krijgen ten opzichte van het bestemmingplan nieuwe mogelijkheden. We hebben straks de volgende instrumenten:

- Specifieke zorgplichten
- Algemene regels
- Informatieplicht
- Meldingsplicht
- Vergunningplicht
- Verbod
- Maatwerkvoorschriften
- Omgevingswaarden

In het onderstaande lichten we de verschillende regeltypes aan de hand van een voorbeeld (activiteit inrit aanleggen) toe:

Zorgplicht

Een voorbeeld: een inrit levert geen overlast op voor verkeersdeelnemers.

In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. Dit houdt in dat naast de overheid ook burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke regels van toepassing zijn.

Daarnaast zijn in de AMvB's specifieke zorgplichten opgenomen. Deze borduren voort op de algemene zorgplicht, maar zijn concreter. Het gaat bijvoorbeeld om zorgplichten voor milieubelastende activiteiten of brandveilig gebruik van bouwwerken. In het omgevingsplan kunnen ook specifieke zorgplichten voor activiteiten worden opgenomen. Op dit moment is nog niet aan te geven in welke gevallen een zorgplicht noodzakelijk of wenselijk is.

Algemene regels

Een voorbeeld: elk perceel mag een inrit hebben van 4 meter breed.

Het komt rechtstreeks voort uit de bedoeling van de Omgevingswet om zoveel mogelijk activiteiten met algemene regels te regelen. Een algemene regel is duidelijk en direct werkend voor de inwoner. Een algemene regel bevat alleen een gesloten norm, bijvoorbeeld de breedte van de inrit. Dit betekent dat als aan de gesloten norm (breedte van de inrit) wordt voldaan, geen vergunning nodig is. Degene die de activiteit uitvoert, moet zich aan deze regel houden en hoeft geen toestemming te vragen. Dit vraagt van de gemeente om zo nodig achteraf te controleren of iemand zich daadwerkelijk aan de regels heeft gehouden, ook al is de gemeente niet geïnformeerd over de activiteit. Het aantal vergunningplichten zal hierdoor wel verminderen. Minder vergunningplichten betekent ook minder regels in het plan, omdat er dan ook geen beoordelingsregels en aanvraagvereisten nodig zijn. Het werken met algemene regels heeft de voorkeur van de wetgever.

Informatieplicht

Een voorbeeld: een inrit van 4 meter breed is toegestaan. Informeert u het college hierover.

Dit is een verplichting om informatie te verstrekken aan een bestuursorgaan voordat met een activiteit wordt begonnen of tijdens het uitvoeren van een activiteit. Hieraan is geen verbod gekoppeld. De informatieplicht heeft vooral een informerende functie, zonder dat het nodig is dat het bestuursorgaan in staat wordt gesteld een inhoudelijke beoordeling uit te voeren. De verplichting zorgt ervoor dat het bestuursorgaan op de hoogte is van de activiteit. Dit kan zinvol zijn als wij bepaalde zaken moeten registreren. Denk aan het bijwerken van wettelijk verplichte (basis)registraties.

Meldplicht

Een voorbeeld: een inrit is alleen toegestaan als minimaal twee weken voor de start van de werkzaamheden een melding bij het college is ingediend.

Wanneer een activiteit mogelijk een zwaarder gevolg heeft voor de fysieke leefomgeving, kan ook gewerkt worden met meldingen. Van een melding is onder de Omgevingswet alleen sprake als deze is gekoppeld aan een verbod om de activiteit te verrichten zonder voorafgaande melding. De initiatiefnemer mag dus pas met de activiteit starten wanneer de melding is gedaan en de periode die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden, is verstreken.

Het bestuursorgaan kan voorafgaand aan het starten van de activiteit nog handelingen verrichten, zoals het uitvoeren van een controle, beoordelen of het nodig is om aanvullende eisen in de vorm van maatwerkvoorschriften te stellen, zelf maatregelen treffen of de directe omgeving informeren over de voorgenomen activiteit. Als de melding tijdig wordt gedaan, is de activiteit toegestaan. Bij het formuleren van de regel moet wel worden gewaakt voor het ontstaan van een besluit waartegen bezwaar of beroep open staat. Dat is het geval als het college een besluit moet nemen op een melding.

Vergunningplicht

Een voorbeeld: Een inrit is verboden zonder vergunning van het college.

Het werken met een vergunningplicht ligt voor de hand als een norm voor een bepaalde activiteit niet concreet te maken is en een nadere afweging nodig is. Dat geldt bijvoorbeeld ook als een deskundige voor de activiteit nog een nadere beoordeling moet geven. Beoordelingsregels in het plan geven aan onder welke voorwaarde de vergunning verleend of geweigerd wordt.

Verbods- en gebodsbepalingen

Een voorbeeld verbodsbepaling: een tweede inrit bij een perceel is niet toegestaan.

Een voorbeeld gebodsbepaling: elk perceel heeft een eigen inrit.

Uitgangspunt is om de planregels zo positief mogelijk te stellen en zo min mogelijk een bepalingen om iets niet te mogen doen (verbodsbepalingen). Soms is een verbodsbepaling (in bepaalde gebieden) nodig en biedt het duidelijkheid. Ook kan het omgevingsplan, en dat is nieuw, een gebodsbepaling bevatten. Dus de verplichting om iets te doen.

Maatwerkvoorschriften

Een voorbeeld: In het omgevingsplan staat: Elk perceel mag een inrit hebben van 4 meter breed. Het college kan maatwerkvoorschriften opleggen. In een individuele beschikking staat vervolgens: het perceel mag 8 meter breed zijn (=maatwerkvoorschrift).

De Omgevingswet geeft mogelijkheden en ruimte voor maatwerk. Dat kan onder meer door in het omgevingsplan onderwerpen aan te wijzen waarvoor het college maatwerkvoorschriften kan stellen. Dat zijn voorschriften waarmee algemene regels kunnen worden aangevuld, versoepeld, aangescherpt, maar ook waarvan kan worden afgeweken.

Maatwerkvoorschriften worden opgenomen in een beschikking en zijn daarmee individuele besluiten die worden opgelegd aan diegene die een bepaalde activiteit verricht. Gedacht kan worden aan een bedrijf dat een bepaalde mate van geluidhinder mag veroorzaken in de omgeving. Het gebruik van maatwerkvoorschriften laten we afhangen van het concrete geval.

Omgevingswaarden

Een voorbeeld: vanaf 2032 is elke voortuin voor minimaal 50% verhard.

Omgevingswaarden beschrijven wat de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is, welke belasting door activiteiten is toegestaan en hoeveel er maximaal van een bepaalde stof in de fysieke leefomgeving aanwezig mag zijn. Het zijn dus eigenlijk doelstellingen in de vorm van een juridische regel. Dat kan een getal zijn (meetbare of berekenbare eenheid), een formulering of een verbeelding. Zolang het maar objectief vast te stellen en meetbaar is. Een omgevingswaarde richt zich tot de overheid en is niet bindend voor particulieren of bedrijven.

Tenzij de omgevingswaarde is omgezet in een algemene regels in het omgevingsplan. Als een omgevingswaarde in het omgevingsplan is opgenomen, dan gelden de volgende twee rechtsgevolgen:

1. **programmaplicht:** bij overschrijding of dreigende overschrijding van de waarde moet een programma worden opgesteld, waarbij wordt aangegeven hoe de omgevingswaarde alsnog wordt behaald.
2. **monitoringsplicht:** de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen moet worden bewaakt door monitoring. Wie dat doet en hoe dat wordt gedaan, wordt in de regels bepaald waarin ook de omgevingswaarden staan.

Omgevingswaarden zijn sterk afhankelijk van de ambities van de gemeente, die worden opgenomen in Omgevingsvisie. In de huidige Omgevingsvisie Maastricht, zijn geen Omgevingswaarden (in het vooruitzicht) gesteld. Omgevingswaarden worden pas in het omgevingsplan opgenomen indien dit volgt uit de (toekomstige actualisatie van de) Omgevingsvisie of een Programma.

Ontwerpkeuze regeltype

Er zijn dus meerdere manieren om onderwerpen en activiteiten in het omgevingsplan te regelen en doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken. Deze keuzes kunnen vooraf nog niet goed worden gemaakt. Als gevolg van kenmerken en ambities voor een gebied zullen er ook combinaties van varianten ontstaan in het omgevingsplan.

We kijken eerst of een regel wel nodig is om een bepaald doel te bereiken. Kan een algemene of specifieke zorgplicht uitkomst bieden? Of kan de regel eigenlijk geschrapt worden? Als er wel een regel nodig blijkt, kijken we vervolgens eerst of een algemene regel voor heel Maastricht voldoende is. Waar de situatie daar om vraagt, wordt deze algemene regel aangepast voor die specifieke activiteit of locatie. Bij deze algemene regels werken we met gesloten normen die helder en zelfstandig toetsbaar zijn, zodat er geen onduidelijkheid over de regel bestaat.

De keuze tussen toepassing van een algemene regel of een vergunningplicht betekent onder meer een keuze tussen toetsing vooraf en toetsing achteraf. Een vergunningplicht geeft burgers en bedrijven (vooraf) meer zekerheid over de vraag of een activiteit is toegestaan. Uiteraard heeft de keuze ook gevolgen voor de gemeentelijke organisatie, de benodigde mensen en middelen, maar bijvoorbeeld ook voor het bijhouden van wettelijke verplichte (basis)registraties en de leges. Als wordt voldaan aan informatieplicht, meldplicht of algemene regels ontvangt de gemeente geen leges, maar zal de ingediende informatie toch verwerkt moeten worden en zal er mogelijk toch toezicht moeten plaatsvinden en eventueel handhaving aan de orde zijn. De keuze of bij een bepaalde regel gebruik wordt gemaakt van een vergunning- of meldplicht, wordt bij de inhoudelijke beoordeling van de om te zetten regels gemaakt. Naarmate de effecten op de directe leefomgeving groter zijn, zal gekozen worden voor toetsing en controle vooraf door middel van een (lichte of zwaardere) vergunningplicht.

Verder maken we per type activiteit (b.v. bouwen) en type gebied (woongebied, centrum, bedrijventerrein, agrarisch gebied) een afweging welke mate van flexibiliteit gewenst is ten opzichte van de mate van rechtszekerheid en de bescherming van kwaliteiten in het gebied. Er kan ook een verschil zijn in de flexibiliteit die wordt toegepast ten aanzien van reeds bestaande, laag-dynamische gebieden en in ontwikkeling zijnde, hoog-dynamische gebieden.

Vinden we dat een activiteit echt onwenselijk is, dan stellen we een verbod in. Dit betekent overigens niet dat deze activiteit nooit zou kunnen plaatsvinden. Onder bepaalde voorwaarden (bijv. treffen maatregelen door aanvrager) kan een activiteit toch toelaatbaar zijn en kan in afwijking van het omgevingsplan een (buitenplanse) omgevingsvergunning worden afgegeven.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- In het omgevingsplan wordt volgens de regelpiramide gewerkt en als er regels gesteld moeten worden in eerste instantie gekeken of algemene regels afdoende zijn voor activiteiten in de fysieke leefomgeving opgenomen, eventueel met een informatie- of meldplicht.

- Voor activiteiten waarbij vooraf een nadere afweging noodzakelijk is, nemen we een vergunningplicht op.
- Regels worden zo positief mogelijk gesteld in duidelijke taal.
- Er wordt zorgvuldig en voorzichtig omgegaan met het opnemen van specifieke zorgplichten. Vooraf kan nog niet bepaald worden of, en voor welke onderdelen, gebruik gemaakt wordt van maatwerkvoorschriften en omgevingswaarden in het omgevingsplan
- Omgevingswaarden worden pas in het omgevingsplan opgenomen indien dit volgt uit de (toekomstige actualisatie van de) Omgevingsvisie of een Programma.

3.10 Open of gesloten normen

Inleiding

In de huidige bestemmingsplannen wordt (meestal) gewerkt met gesloten normen, zoals ‘de bouwhoogte mag maximaal 10 meter zijn’. Met een dergelijke regel is direct duidelijk wat er wordt bedoeld. In het omgevingsplan is het mogelijk om ook open normen / kwalitatieve beschrijvingen op te nemen in de regels, zoals bijvoorbeeld: ‘de bouwhoogte moet passen binnen de bestaande stedenbouwkundige structuur’. In beleidsregels kan deze open norm verder worden uitgewerkt.

Grenzen aan open normen en beleidsregels

Open normen bieden uiteraard meer flexibiliteit en beoordelingsvrijheid. Daartegenover staat dat ze minder duidelijk zijn en een gemeentelijke toets (vrijwel) altijd noodzakelijk is. Bovendien kan de toepassing van open normen zorgen voor onduidelijke situaties. Daarmee kan rechtszekerheid van omwonenden in geding zijn. De afgelopen jaren is in het kader van de zogenaamde ‘verbrede reikwijdte’ al geëxperimenteerd met open normen. Er zijn met het oog op de rechtszekerheid wel grenzen aan het werken met open normen en beleidsregels:

1. Beleidsregels over de uitleg van wettelijke voorschriften bij open normen moeten altijd gaan over een bevoegdheid met een toets vooraf. Denk daarbij aan een vergunningplicht of bevoegdheid tot het nemen van een maatwerkbesluit. Bij zo'n bevoegdheid past het bevoegd gezag de beleidsregel toe. Algemene regels (regels die zich rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven) met open normen lenen zich niet voor het vaststellen van beleidsregels bij die open normen.
2. De open norm moet voldoende concreet en objectief begrensd zijn. Dat betekent dat de regels in het omgevingsplan ook zelfstandig (zonder beleidsregels) toepasbaar moeten zijn en niet mogen leiden tot willekeur. Wanneer sprake is van een open norm die voldoende concreet en objectief begrensd is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Over open normen in omgevingsplannen is nog geen jurisprudentie. Over open normen over bouw- en gebruiksmogelijkheden in bestemmingsplannen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wel uitspraken gedaan. Omdat het rechtszekerheidsbeginsel een doorslaggevende rol speelde in de overwegingen van Afdeling. Zo

kunnen de geformuleerde aandachtspunten mogelijk ook van waarde zijn onder de Omgevingswet.

Aandachtspunten voor het bepalen of sprake is van een open norm die voldoende concreet en objectief begrensd is, zijn volgens de Afdeling:

1. de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de open norm, en in samenhang daarmee de beleidsregel, zien,
2. het anderszins in de planregels genormeerd zijn van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de figuur van de open norm, die in een beleidsregel wordt uitgelegd, ziet, en de relatie tussen die andere normering en de betrokken open norm,
3. de aanleiding voor het werken met een dergelijke figuur, en
4. de aard en omvang van het plangebied of het betrokken deel daarvan, waarop die figuur ziet. Daarbij is ook van betekenis op welk facet van een goede ruimtelijke ordening de open norm betrekking heeft en wat de aard en omvang van de effecten ervan voor de omgeving zijn.

Bij het toepassen van open normen zullen we hiermee rekening houden. Open normen zijn dus niet altijd en onbegrensd mogelijk. In zijn algemeenheid is behoefte aan duidelijke regels en normen. Doorgaans willen burgers en bedrijven direct weten waar ze aan toe zijn en met zekerheid kunnen beoordelen dat hun plan (of het plan van de burens) voldoet aan de regels. Ook vergunningverleners, toezichthouders en handhavers willen heldere toetsingskaders. Dit scheelt tijd en werk, vereenvoudigt een afweging en zorgt voor duidelijkheid op het gebied van recht. Om deze wensen en redenen wordt, in ieder geval voor de veel voorkomende activiteiten, uitgegaan van zoveel mogelijk gesloten normen. Dit komt ten goede aan de dienstverlening richting burgers en bedrijven. Bijkomend voordeel is dat deze zich ook makkelijker laten vertalen in toepasbare regels, waardoor burgers en bedrijven zelf kunnen nagaan of zij een vergunning moeten aanvragen. Gesloten normen kunnen immers eenvoudig via een beslisboom digitaal worden ontsloten.

Bij complexere initiatieven en ontwikkelingen/activiteiten die wenselijk worden geacht, maar een behoorlijke impact kunnen hebben, kan het gebruik van open normen een optie zijn. In deze situatie willen we meer flexibiliteit en creatieve vrijheid inbouwen voor de ontwikkelaar. Een nadere afwegings- en toetsmoment is dan van belang. Ook thema's als parkeren, archeologie en welstand lenen zich meer voor open normen. Dit zijn thema's waaraan vaak een subjectieve beoordeling ten grondslag ligt. Zo kan een beeldkwaliteitsplan als norm worden opgenomen.

Voor- en nadelen open norm met beleidsregel

Door een open norm te stellen en deze te koppelen aan beleidsregels buiten het plan (dynamische verwijzing) ontstaat flexibiliteit en kan worden ingespeeld op maatschappelijke behoeftes en actuele ontwikkelingen. Een beleidsregel gekoppeld aan een open norm waarborgt een consistente toepassing van de open norm bij bijvoorbeeld de vergunningverlening of het verlenen van maatwerk.

Ook voorkomen beleidsregels dat het bevoegd gezag steeds opnieuw een dragende motivering voor het besluit moet leveren. Voor de motivering van een besluit kan het bevoegd gezag namelijk volstaan met een verwijzing naar de beleidsregels (artikel 4:82 van de Algemene wet bestuursrecht), met dien verstande dat het enkel verwijzen naar beleid niet toereikend is, per geval moet worden beoordeeld of toepassing van het beleid redelijk is en dus niet tot onevenredige, nadelige gevolgen voor de concrete situatie leidt.

Al sinds jaar en dag geldt in het ruimtelijk domein de discussie over flexibiliteit versus rechtszekerheid. In het geval van de Omgevingswet kiest de wetgever nadrukkelijk voor flexibiliteit en dit kan zorgen voor druk op de rechtszekerheid. Zowel voor de uitvoerbaarheid als voor de juridische toetsing is het van belang om open normen iets meer te sluiten. Bij de opstelling van het omgevingsplan moet in beeld worden gebracht welke afwegingsruimte in het plan nodig of passend is en hoe deze ruimte uit het oogpunt van een rechtszeker plan voldoende kan worden afgebakend. De mogelijkheid beleidsregels later aan te passen biedt daarbij nog flexibiliteit.

Ook daar is een ‘maar’ aan verbonden: het verlenen van vergunningen onder flexibele regels zet een bepaalde standaard. Het kan niet zomaar zo zijn dat initiatief X volgens bepaalde normen wordt vergund, maar dat vergelijkbaar initiatief Y na aanpassing van beleidsregels met strengere eisen te maken krijgt, of omgekeerd. Latere aanpassing van die beleidsregels is gebonden aan hetzelfde juridische toetsingskader als het kader dat geldt voor de opstelling van het omgevingsplan. Open normen kunnen dus flexibiliteit bieden, mits ze zijn ingebed in een duidelijk ontwikkelkader. Wanneer open normen een duidelijk voordeel bieden voor burgers en bedrijven zullen we hier gebruik van maken.

Beleidsregels zijn tot slot geen omgevingsdocumenten. We kunnen ze dus niet als zelfstandig omgevingsdocument opnemen in het DSO. In een omgevingsdocument zoals het omgevingsplan kunnen we wel verwijzen naar een ander document zoals een document met beleidsregels.

Beleidsregels over welstand

De Omgevingswet kent één verplichting tot het opstellen van beleidsregels. Dit betreffen de beleidsregels over welstand. Onder de Omgevingswet loopt het welstandstoezicht via het omgevingsplan. Dit betekent dat het welstandstoezicht onderdeel is van het ruimtelijke toetsingstraject van vergunningaanvragen. De Omgevingswet laat gemeenten vrij hier invulling aan te geven.

Wel stelt de wet één bijzondere eis over de regels voor het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan. Als de toepassing van deze regels uitleg behoeft, moet de gemeenteraad beleidsregels vaststellen voor de beoordeling of een bouwwerk aan die regels voldoet. Deze beleidsregels moeten zo veel mogelijk toegesneden zijn op de te onderscheiden bouwwerken. Dit staat in artikel 4.19 van de Omgevingswet. Onder het hier bedoelde ‘uiterlijk’ van bouwwerken vallen de aspecten vormgeving, maatvoering, materiaalgebruik en kleurgebruik.

Gemeenten kunnen ook beleidsregels vaststellen over andere aspecten van welstand, zoals bijvoorbeeld over de plaatsing van bouwwerken.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- Voor veel voorkomende activiteiten worden zo veel mogelijk gesloten normen opgenomen.
- Voor complexere initiatieven en ontwikkelingen/activiteiten waarbij afwegingsruimte en flexibiliteit gewenst is, kijken we naar de mogelijkheid op te werken met open normen en beleidsregels, met een nader toets- en adviesmoment, maar houden we rekening met het rechtszekerheidsbeginsel.

3.11 Omgevingsvergunning

Lokaal maatwerk

Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet meer vrijheid om te bepalen of een omgevingsvergunning noodzakelijk is. Uitgaande van het gedachtegoed van de Omgevingswet, zou het opnemen van een vergunningplicht eerder een uitzondering dan regel moeten zijn. Burgers en bouwers staan over het algemeen niet negatief tegenover een vergunningplicht, omdat met een vergunning de activiteit mag worden uitgevoerd en zij daar ook een bewijs van hebben.

Het streven is om voor zoveel mogelijk activiteiten algemene regels te maken volgens de bedoeling van de Omgevingswet. Hiermee worden onnodige vergunningsprocedures voorkomen en wordt de druk op lasten beperkt. Echter naarmate de effecten van activiteiten op de directe omgeving groter worden, zijn algemene regels niet voldoende om belangen af te wegen. Dan wordt gekozen voor toetsing en controle vooraf door middel van een vergunningplicht. Minder vergunningen, betekent ook minder leges. Dit terwijl de gemeentelijke kosten nagenoeg gelijk blijven: het werk verschuift van vergunningverlening naar handhaving en toezicht.

Binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Het college is bevoegd tot het verlenen van een omgevingsvergunning. De raad geeft hier sturing aan door in het omgevingsplan te bepalen of er wel of geen vergunningplicht voor activiteiten geldt. Maar ook door beoordelingsregels en beleidsregels vast te stellen. Een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan, en een vergunningplicht heeft, wordt een binnenplanse omgevingsplanactiviteit genoemd.

Er zijn ook activiteiten die binnen het omgevingsplan niet mogelijk zijn, maar waarbij toch beoordeeld moet worden of de activiteit vergund kan worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit zijn buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA). De raad kan hierbij gevallen aanwijzen waarbij de raad over een aanvraag wil adviseren. Dit is ongeveer vergelijkbaar met de huidige ‘verklaring van geen bedenkingen’ bij afwijkingen van het bestemmingsplan. De lijst van gevallen waarvoor de raad bindend advies uitbrengt, heeft de raad in juni 2021 vastgesteld, zie [Bijlage 5 - Adviesrecht raad buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.pdf \(maastrichtbeleid.nl\)](#). De lijst vormt een combinatie van de categorieën van gevallen die eerder ook waren uitgezonderd van het afgeven van een ‘verklaring van geen bedenkingen’ (raadsbesluit 2011) en een aantal categorieën van activiteiten zoals opgenomen in artikel 4 van bijlage II van het huidige Besluit omgevingsrecht (de zogenaamde ‘kruimelgevallenlijst’).

Wat kan er met een BOPA?

Er zijn twee situaties waarin een initiatief valt onder het begrip BOPA:

1. Het omgevingsplan bevat een vergunningplicht voor het initiatief. De vergunning kan niet binnenplans verleend worden, omdat het initiatief niet past binnen de beoordelingsregels die voor deze vergunningplicht in het omgevingsplan staan.
2. Het omgevingsplan bevat geen vergunningplicht voor het initiatief, maar het initiatief is in strijd met algemene regels in het omgevingsplan.

In beide situaties is het initiatief in strijd met regels in het omgevingsplan. Het kan alleen ‘buitenplans’ worden vergund met een BOPA-omgevingsvergunning.

Bijlage 2

In principe kan met een BOPA van alle regels in het omgevingsplan worden 'afgeweken', dus ook van 'milieuregels' of regels afkomstig uit gemeentelijke verordeningen, die zijn omgezet naar omgevingsplanregels. Zelfs van een verbodsbepaling in het omgevingsplan, mist goed gemotiveerd.

Niet alle regels in het omgevingsplan zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling (zoals aanvraagvereisten, vergunningplichten, standaardbouwbepalingen, etc.). Het afwijken van dergelijke regels gebeurt in de regel niet ten behoeve van het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Met een BOPA afwijken is in die gevallen niet mogelijk.

Als het wel gaat om een planregel die ziet op het 'evenwichtig toedelen van functies aan locaties', is voorwaarde voor het toepassen van de BOPA, dat de aangevraagde activiteit past binnen de beoordelingsregels die in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) daarvoor zijn opgenomen.

Bij een BOPA moet in principe sprake zijn van een concreet en voldoende afgebakend bouwplan. Maar in de transitiefase voor het omgevingsplan is er de mogelijkheid van een gefaseerde BOPA-vergunningverlening. Dit maakt het tijdens de overgangsfase mogelijk om eerst een "planologisch" basisbesluit te nemen in de vorm van een omgevingsvergunning voor een BOPA. Daartegen staat beroep bij de bestuursrechter open. Daarin kan het bevoegd gezag dan bijvoorbeeld toestemming geven voor de plaatsing van het bouwblok, de bouwhoogte en het bouwvolume. Op een later moment kan het bevoegd gezag dan een BOPA-omgevingsvergunning verlenen voor het feitelijk verrichten van de (nader uitgewerkte) bouwactiviteit. Tegen die BOPA-omgevingsvergunning staat ook beroep bij de bestuursrechter open, met de kanttekening dat als de eerste BOPA-vergunning bepaalde zaken al uitdrukkelijk toestaat, dat daarvoor niet opnieuw afgewogen hoeft te worden of ze voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bij de tweede vergunning beoordeelt het bevoegd gezag alleen de onderdelen van het bouwplan waarin de eerdere vergunning niet voorziet. Dus bijvoorbeeld de beoordeling van de stedenbouwkundig-architectonische detaillering en de toets aan redelijke eisen van welstand.

Deze 'tijdelijke beoordelingsregel'(artikel 12.27a Bkl) vervalt op het moment waarop gemeenten moeten beschikken over een omgevingsplan dat voldoet aan alle eisen uit de Omgevingswet. Het omgevingsplan kan vanaf dat moment zelf voorzien in regels die gefaseerd vergunnen van omgevingsplanactiviteiten mogelijk maken.

Het is niet mogelijk om met een BOPA regels voor derden te wijzigen. Een evenwichtige toedeling van functies moet daarom te bereiken zijn, zonder te tornen aan regels buiten de grenzen van het initiatiefplan. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om met een BOPA regels te wijzigen op een ander perceel, om bijvoorbeeld een nieuwe woonwijk te kunnen bouwen. Daarnaast is herhaalde toepassing met de BOPA niet mogelijk, het is een beschikking voor een eenmalige activiteit. Bepaalde BOPA's moeten binnen 5 jaar zijn verwerkt in het omgevingsplan. Dit geldt niet voor de BOPA's die voor 2027 onherroepelijk worden, die hoeven pas in 2032 te zijn ingepast.

[Reguliere procedure met nieuwe beslistermijn](#)

Voor de afhandeling van een aanvraag omgevingsvergunning geldt straks in principe een beslistermijn van 8 weken. Het bevoegd gezag kan deze termijn eenmalig met 6 weken verlengen. Op dit moment geldt voor complexe gevallen een termijn van 26 weken. Deze nieuwe korte, reguliere procedure geldt dus ook voor de complexere aanvragen en ook voor die gevallen waarbij het adviesrecht van de raad geldt.

In de wet zijn een paar uitzonderingen opgenomen waarvoor de uitgebreide procedure geldt, bijvoorbeeld als voor het besluit ook een milieueffectrapportage moet worden gemaakt. Het bevoegd gezag mag de uitgebreide procedure ook toepassen als de aanvrager daar om vraagt of

Bijlage 2

ermee instemt, en als is voldaan aan de volgende open normen: ‘De mogelijkheid voor het bevoegd gezag tot het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure is beperkt tot een “activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben op de fysieke leefomgeving” en “waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen hebben”.

Op dit moment ontstaat er een vergunning van rechtswege als een vergunning niet binnen de beslistermijn is verleend (of geweigerd). Onder de Omgevingswet ontstaat er geen vergunning van rechtswege meer. Wel is de ‘Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen’ van toepassing.

Omgevingstafel

De totale doorlooptijd van complexe/grote projecten zoals de realisatie van meerdere woningen zal door de Omgevingswet waarschijnlijk niet veel veranderen. Er vindt vooral een verschuiving van het werk plaats. Er zal meer vooraf worden afgestemd in een vooroverleg. Het inrichten van goed gestructureerd en efficiënt vooroverleg met gemeente, initiatiefnemer en ketenpartners is van belang om aanvragers duidelijkheid te geven over wat voor het uitvoeren van het project nodig is. In het ideale geval wordt de officiële aanvraag pas ingediend als het plan uitgewerkt is en kan de vergunning dan snel worden verleend. In sommige gevallen zal een wijziging van het omgevingsplan nodig zijn.

Om een nieuwe en snelle wijze van vergunningverlening onder de Omgevingswet mogelijk te maken, heeft de VNG het idee van ‘de intaketafel’ en ‘de Omgevingstafel’ ontwikkeld. Het idee is dat een klein team van gemeenteambtenaren eerst kijkt of een binnengekomen initiatief wenselijk is. Als dit het geval is, schuiven meerdere experts (van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, milieu en bouwen) en ketenpartners (zoals Rijkswaterstaat en het waterschap) aan bij de Omgevingstafel. In Maastricht werken we nu met ‘het omgevingsoverleg’. Hier worden complexe(re) initiatieven besproken, die niet passen in het bestemmingsplan.

Omgevingsvergunning bouwen: de knip

Belangrijk om te weten, is dat de omgevingsvergunning voor het bouwen in de Omgevingswet wordt geknipt in een vergunning voor het bouwkundig deel (de technische bouwactiviteit) en een vergunning voor het ruimtelijk deel (de omgevingsplanactiviteit). Door deze splitsing dient voor beide onderdelen een afzonderlijke toetsing plaats te vinden. Het is mogelijk dat er geen, één of twee vergunningen nodig zijn. Bij het bouwkundig deel gaat het om de technische voorschriften waaraan het bouwwerk moet voldoen, zoals brandveiligheid en daglichttoetreding. Deze staan nu vermeld in het Bouwbesluit en gaan over naar het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Bovendien zal de technische toets in veel gevallen voortaan niet meer door gemeente, maar door een onafhankelijke kwaliteitsborger (een onafhankelijke private toetsers) worden uitgevoerd. Dit wordt geregeld door de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), die ook op 1 januari 2024 in werking zal treden. In het kader van de Wkb blijft het bevoegd gezag een rol houden (afhandeling meldingen) en blijven ze verantwoordelijk voor de handhaving. De vergunning voor het ruimtelijk deel wordt getoetst aan de regels in het omgevingsplan en dus door de gemeente zelf.

De ‘knip’ is ook van toepassing op het vergunningvrij bouwen. Op dit moment geldt voor vergunningvrij bouwen nog landelijke regelgeving. De meeste bouwwerken die onder de huidige regelgeving vergunningvrij zijn, zijn ook in de Omgevingswet (Bbl) vrijgesteld van de bouwkundige toets. Voor wat betreft de ruimtelijke toets (omgevingsplanactiviteit) geldt dat een deel van de vergunningvrije bouwwerken onder de landelijke regelgeving (Bbl) blijft vallen

(zoals een dakkapel of zonnepanelen). Maar het grootste deel van de vergunningvrije bouwwerken is opgenomen in de bruidsschat en zullen een plek krijgen in het omgevingsplan.

Gemeenten mogen vervolgens hierbij zelf bepalen of zij de regels willen wijzigen, schrappen of overnemen. Bij het analyseren van de bruidsschat moeten hierin keuzes worden gemaakt, die per gemeente kunnen verschillen. Uitgangspunt is niet om huidige vergunningvrije bouwwerken weer vergunningplichtig te maken, maar om te kijken of er voor meer bouwwerken geen vergunningplicht nodig is. Daarbij zal de aandacht gericht zijn op het duidelijker en inzichtelijker maken van de regelgeving voor vergunningvrij bouwen, omdat deze nu als heel ingewikkeld wordt ervaren.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- We streven ernaar om het aantal vergunningplichten te verminderen en te vereenvoudigen. Onnodige vergunningprocedures worden voorkomen.
- Voor complexere aanvragen vindt efficiënt en gestructureerd vooroverleg plaats met initiatiefnemer en ketenpartners. Het concept van de Omgevingstafel speelt hierbij een rol.
- De regels voor vergunningvrij bouwen worden, waar mogelijk en wenselijk, verruimd en duidelijker en inzichtelijker gemaakt.

3.12 Bruidsschat

Decentralisatie

Met de Omgevingswet is er sprake van een grootschalige decentralisatie. Honderden rijksregels verhuizen naar de gemeente en maken, in de overgangsfase tot 2032, wettelijk onderdeel uit van het omgevingsplan (Hfdst 22 van het tijdelijk deel). Dit wordt de bruidsschat genoemd (Hoofdstuk 7 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet). Dit is beleidsneutraal of beleidsarm gedaan: de essentie van de regels is ongewijzigd. De bruidsschat is deels aangepast aan de terminologie van de Omgevingswet maar voldoet nog niet aan alle eisen van de Omgevingswet. Bovendien is het mogelijk om de regels in de bruidsschat specifiek op de Maastrichtse situatie toe te snijden. We moeten dus met de bruidsschat aan de slag!

Waarom is er een bruidsschat?

Met de bruidsschat worden de regels op lager niveau ondergebracht vanuit de gedachte dat deze regels vooral een lokaal effect hebben. De lokale wetgever kan het beste bepalen welke regels voor een specifieke locatie moeten gelden. De ruimte die zo voor de gemeenteraden ontstaat om te besluiten over zaken waar voorheen het rijk het bevoegd gezag was, wordt bestuurlijke afwegingsruimte genoemd.

Wat zit er in de bruidsschat?

De bruidsschat bestaat uit regels die ruwweg zijn onder te verdelen in drie thema's. Hieronder zijn de thema's genoemd én zijn per thema activiteiten genoemd die daarvan onderdeel uitmaken.

Thema 1 Activiteiten met betrekking tot bouwen, open erven en terreinen

- Het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden;
- Bouwen en in stand houden van bouwwerken, open erven en terreinen;
- Gebruik van bouwwerken;
- Vergunningplichten met betrekking tot het bovenstaande;
- Cultureel erfgoed;

Thema 2 Milieubelastende activiteiten

- Energiebesparing;
- Zwerfafval
- Geluid;
- Trillingen;
- Geur;
- Afvalwaterbeheer;
- Lozen van afvalwater;
- Lozen bij telen, kweken, spoelen of sorteren van gewassen;
- Lozen bij maken van betonmortel;
- Uitwassen van beton;
- Recreatieve visvijvers;
- Ontwikkelen en afdrukken van fotografisch materiaal;
- Wassen van motorvoertuigen;
- Niet-industriële voedselbereiding;
- Voedingsmiddelenindustrie voor wat betreft geur;
- Slachten van dieren;
- Opwekken van elektriciteit met een windturbine;
- In werking hebben van een acculader;
- Bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage;
- Traditioneel schieten;
- Bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht;
- Opslaan van vaste mest;
- Opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen;
- Het fokken, houden of trainen van landbouwhuisdieren, andere zoogdieren en vogels.

Thema 3 Overige activiteiten

- Aanvraagvereisten voor het aanvragen van een omgevingsvergunning;
- Uitvoeren van een werk, niet zijnde bouwwerk, of werkzaamheid
- Slopen van een bouwwerk
- Afwijken van de regels van het tijdelijk deel van dit omgevingsplan (gebruik van locatie of bouwwerk)
- Aanwijzen/voorbeschermen gemeentelijk monument en aanvraagvereisten omgevingsvergunning gemeentelijk monument
- Uitweg
- Alarminstallatie
- Vellen houtopstand
- Handelsreclame

- Opslaan roerende zaken
- Voorschriften over archeologische monumentenzorg

Wat zijn de mogelijkheden met de bruidsschat?

Op dit moment zijn deze regels nog geschreven als één norm die overal in heel Nederland geldt. Gemeenten mogen onder de Omgevingswet zelf een afweging maken hoe ze deze onderwerpen willen regelen. Dit is mogelijk vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet. Er zijn dan drie mogelijkheden:

- *Overnemen*

De eerste mogelijkheid is dat (een deel van) de bruidsschatregels voldoen aan het uitgangspunt van evenwichtige toedeling van functies aan locaties en in overeenstemming zijn met instructie(regel)s. In dat geval kunnen de regels worden overgenomen in het definitieve deel van het omgevingsplan.

- *Schrappen*

De tweede mogelijkheid is dat (een deel van) de bruidsschatregels in het belang van een evenwichtige toedeling van functies, met het oog op instructie(regel)s en gezien de lokale situatie gemist kunnen worden. De gemeenteraad kan in dat geval besluiten de bruidsschatregels niet over te nemen en een omgevingsplan zonder deze regels vast te stellen.

- *Aanpassen*

De derde variant is dat de bruidsschatregels in het kader van een evenwichtige toedeling van functies, met het oog op instructie(regel)s en gezien de lokale situatie gewijzigd moeten worden. De regel kan strenger of soepeler worden. In dat geval stelt de raad in het definitieve omgevingsplan een gewijzigde regeling vast.

Hoe en wanneer zetten we de bruidsschat om naar het definitieve Omgevingsplan?

De bruidsschatregels maken automatisch onderdeel uit van het tijdelijk omgevingsplan tot 2032. Na 2032 komen de bruidsschatregels overigens niet wettelijk te vervallen. De Omgevingswet bevat geen sanctie voor het geval gemeenten de regels niet tijdig hebben omgezet. Toch kan het niet tijdig omzetten wel rechtsgevolgen hebben. Voor zover het omgevingsplan na de overgangperiode nog (bruidsschat)regels bevat die in strijd zijn met de instructieregels, kunnen die regels onder omstandigheden door de bestuursrechter onverbindend worden verklaard of buiten toepassing worden gelaten. Het omzetten van de bruidsschatregels naar het definitieve omgevingsplan doen we door een procedure tot het wijzigen van het omgevingsplan te doorlopen. Zoals toegelicht in paragraaf 2.1 willen we de bruidsschatregels zo veel mogelijk meenemen in de actualisatieplannen (spoor 2). Als het wenselijk, noodzakelijk of efficiënter is om delen van de bruidsschat in de andere sporen mee te laten lopen, dan doen we dat.

We gaan als volgt aan de slag:

1. Inventariseren en analyseren

We hebben de circa 300 bruidsschatregels doorgenomen en geanalyseerd, samen met een aantal ketenpartners, zoals de Regionale uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUDZL), de Veiligheidsregio (VRZL) en het Waterschap Limburg. Deze analyse hield onder andere in; het herleiden en begrijpen van de oorsprong van de bruidsschatregel en de vraag of de betreffende activiteit relevant is voor onze gemeente.

2. Check instructieregels

Ook is nagegaan in hoeverre de ‘tijdelijke’ bruidsschatregels wel of niet in strijd met zijn met ‘nieuwe’ instructieregels van rijk of provincie. In sommige gevallen worden onder de Omgevingswet andere begrippen gehanteerd, deze zullen bij omzetting van de bruidsschatregel dan ook moeten worden aangepast. In andere gevallen kunnen de instructieregels ook een begrenzing van de gemeentelijke beleidsruimte inhouden. Bij de afweging gaan we steeds uit van ‘een evenwichtige toedeling van functies aan locaties’.

3. Vooroverleg

Om een goede beoordeling en keuzes te maken, is verder advies en expertise nodig van de ketenpartners. Met deze partners wordt intensief samengewerkt in dit proces. Ook heeft het voordelen om met de omliggende gemeenten en de provincie Limburg te kijken naar onderwerpen waarin we samenwerken. Zoals bijvoorbeeld milieu. De RUDZL kan efficiënter werken wanneer regels in de regio gelijk zijn of in ieder geval gelijk van opbouw. Uiteraard beslist uiteindelijk de gemeenteraad over de norm die we in Maastricht opnemen.

4. Beleidsafweging

Wat willen we vanuit beleidsmatig opzicht met de regel doen? Overnemen, schrappen of aanpassen. En geldt dat voor het gehele grondgebied van Maastricht of maken we verschil per locatie? Hierbij houden we rekening met de ‘geest’ van de Omgevingswet. De Omgevingswet gaat uit van minder regels, meer zorgplichten, eventueel een algemene regel (zoals een meldingssysteem) en als het echt niet anders kan een vergunningplicht of een algeheel verbod. Dat wil zeggen dat we nadenken over nut en noodzaak voor de regeling. We gaan ook na of voor een ander type regel (regime) kan worden gekozen. Regels over zaken die in Maastricht kunnen voorkomen en zeker niet passen bij de lokale situatie worden geschrapt.

5. Wijzigingsbesluit omgevingsplan

Tot slot moet het omgevingsplan daadwerkelijk juridisch worden gewijzigd om de bruidsschatregel daadwerkelijk te schrappen of aangepast over te nemen.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- De bruidsschatregels worden aangepakt bij het gebiedsgericht opbouwen van het omgevingsplan en als het noodzakelijk, efficiënt of wenselijk is, kunnen ze ook worden meegenomen bij een thematisch wijziging of bij het mogelijk maken van een nieuwe ontwikkeling.
- Regels over activiteiten die in Maastricht niet kunnen voorkomen en zeker niet passen bij de lokale situatie worden geschrapt.

3.13 Participatie

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Met participatie wordt in de Omgevingswet bedoeld “het in vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen”. Het gaat nadrukkelijk om het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces vóórdat formele besluitvorming van start gaat. Vroegtijdige participatie moet mensen in staat stellen mee te denken aan een nog te maken keuze voor de toekomst van een gebied of locatie.

Participatie hoeft niet te leiden tot overeenstemming en kan variëren van informeren tot meebeslissen. Participatie is maatwerk en de vorm is afhankelijk van het initiatief. Het moet volgens de wetgever zorgen voor betere besluiten, meer draagvlak en snellere procedures. De Omgevingswet regelt wanneer participatie verplicht is. Iedere gemeente is verplicht om participatiebeleid op te stellen, waarin wordt vastgelegd hoe participatie vorm te geven en welke eisen daarbij gelden. Voor Maastricht is dit uitgewerkt in de [‘Uitvoeringsnotitie College: bepalingen participatie ruimtelijke ontwikkelingen.pdf \(maastrichtbeleid.nl\)](#), kortweg de ‘Participatieleidraad’.

Participatie is verplicht bij het maken van een omgevingsplan. Er is een motiveringsplicht. Dat betekent dat wij bij de besluitvorming moeten aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van het besluit en wat daarvan het resultaat was. Bij een omgevingsplan moet bovendien vooraf in de kennisgeving worden aangegeven hoe het participatietraject eruit komt te zien: wie we betrekken, waarover en wanneer. Wat onze rol en waar meer informatie beschikbaar komt. Als het gaat is om een wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van een initiatief, moet ook worden ingegaan op de rol van de initiatiefnemer bij de participatie. Maar in het kader van de opbouw van het Omgevingsplan Maastricht zijn wij zelf als het ware de initiatiefnemer en moeten wij aangeven hoe wij hierover gaan participeren en met wie.

Stapsgewijs gaan we aan de slag met het aanpassen van het tijdelijk omgevingsplan, met de ruimtelijke regels en de bruidsschat, naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Voor deze plannen maken we een participatieplan ‘Transitie omgevingsplan Maastricht’ waarin we uitleggen hoe we de participatie willen vormgeven. Dit participatieplan moet voldoende ruimte geven om bij elk actualisatieplan te doen wat nodig is en aan te sluiten bij de behoeften. In de kennisgeving voorafgaand aan de formele procedure van het actualisatieplan, geven we aan hoe participatie wordt vormgegeven. Zeker bij het eerste voorgenomen wijzigingsbesluit is dit van belang, aangezien met dit eerste besluit ook de structuurkeuze voor het hele omgevingsplan Maastricht in grote lijnen wordt vastgelegd.

Bij de gebiedsgerichte transitie naar het omgevingsplan Maastricht volgen we de uitgangspunten van de eerdergenoemde Participatieleidraad. Wat we dus aan andere initiatiefnemers vragen met betrekking tot het organiseren van participatie, leggen we ook aan onszelf op.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- Participatie voor een omgevingsplan vindt in een zo vroeg mogelijk stadium plaats, voor de start van de formele procedure;
- Voor het omzetten van het tijdelijk deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, wordt een participatieplan gemaakt, dat als kapstok dient voor de verschillende wijzigingsbesluiten.

3.14 Delegatie

Het vaststellen en wijzigen van het omgevingsplan blijft een bevoegdheid van de gemeenteraad. De bevoegdheid van het college om het bestemmingsplan te kunnen wijzigen, komt onder de Omgevingswet niet terug. Wel krijgt de gemeenteraad de bevoegdheid om het wijzigen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college.

De wetgever geeft aan dat het moet gaan om (onder)delen van het omgevingsplan. Het is niet mogelijk om het wijzigen van het gehele plan te delegeren aan het college. In het delegatiebesluit wordt bepaald binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend. De grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid moeten zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden geformuleerd. Dat is belangrijk voor de kenbaarheid en rechtszekerheid. De afbakening mag niet afhankelijk worden gemaakt van door het college te maken beleidskeuzes. Open normen ter afbakening van de delegatiebevoegdheid zijn wel mogelijk, mits concreet en objectief begrensd.

Vanuit het oogpunt van efficiency, flexibiliteit en dienstverlening kan een gedeeltelijke delegatie van deze bevoegdheid aan het college voorkomen dat continue een wijziging van het omgevingsplan op de raadsagenda komt te staan. Gezien het feit dat het Omgevingsplan Maastricht de komende jaren conform de transitieaanpak zal worden opgebouwd, is nog niet op voorhand duidelijk of en waar delegatie aan het college mogelijk is. Het is van belang om eerst gezamenlijk te werken aan de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan en op grond daarvan vervolgens te komen tot een verder afgewogen delegatiebesluit. Het lijkt wel gewenst om een aantal beperkte delen wel op voorhand te delegeren aan het college. Hiervoor wordt een raadsvoorstel voorbereid.

Voorgestelde ontwerpkeuzes:

- Delegatie van het wijzigen van delen van het omgevingsplan aan het college kan wenselijk zijn. Een raadsvoorstel daartoe wordt aan de raad voorgelegd ter besluitvorming.

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 24 oktober 2023.

de griffier,

{{esl:Signer1:Signature:size(200,50)}}

de voorzitter,

{{esl:Signer2:Signature:size(200,50)}}