

HANDREIKING STAD & MILIEUBENADERING



PROCESSCHEMA STAD & MILIEUBENADERING



Planfase

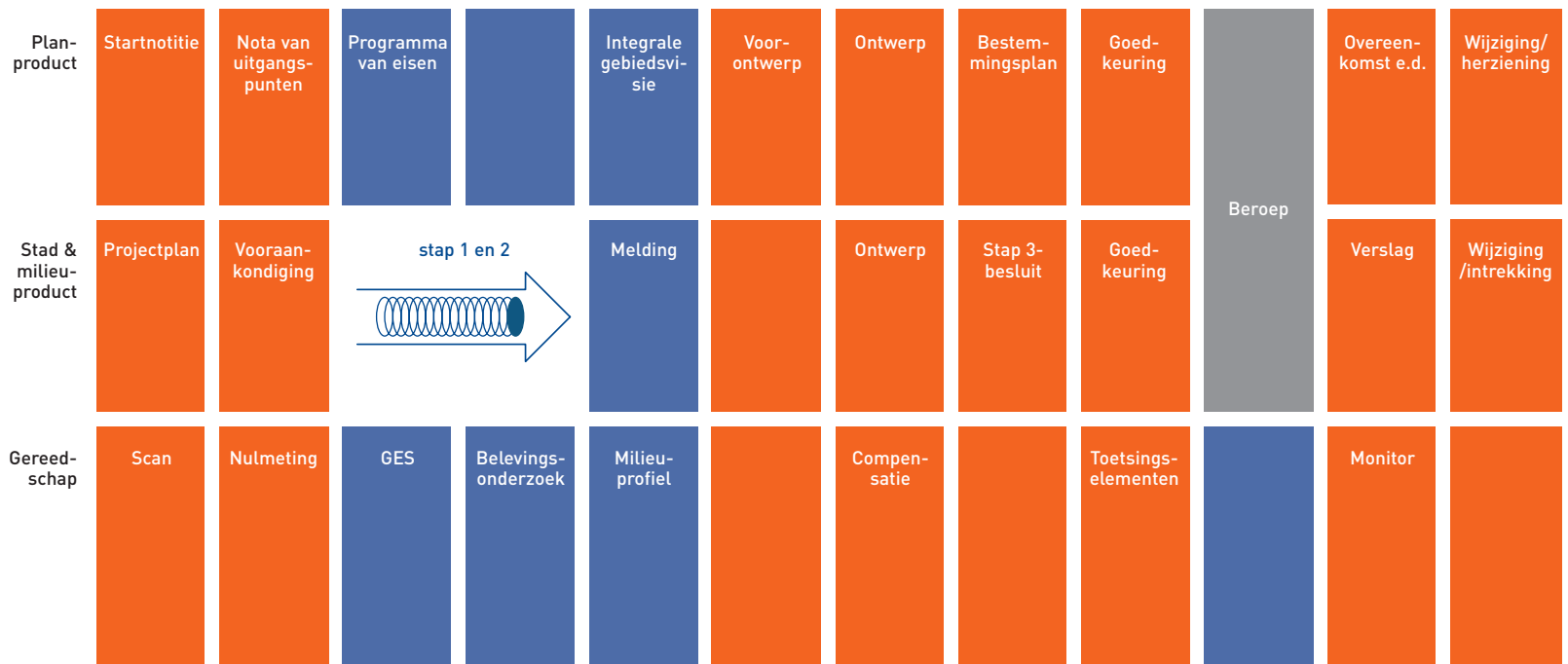
Verkenning

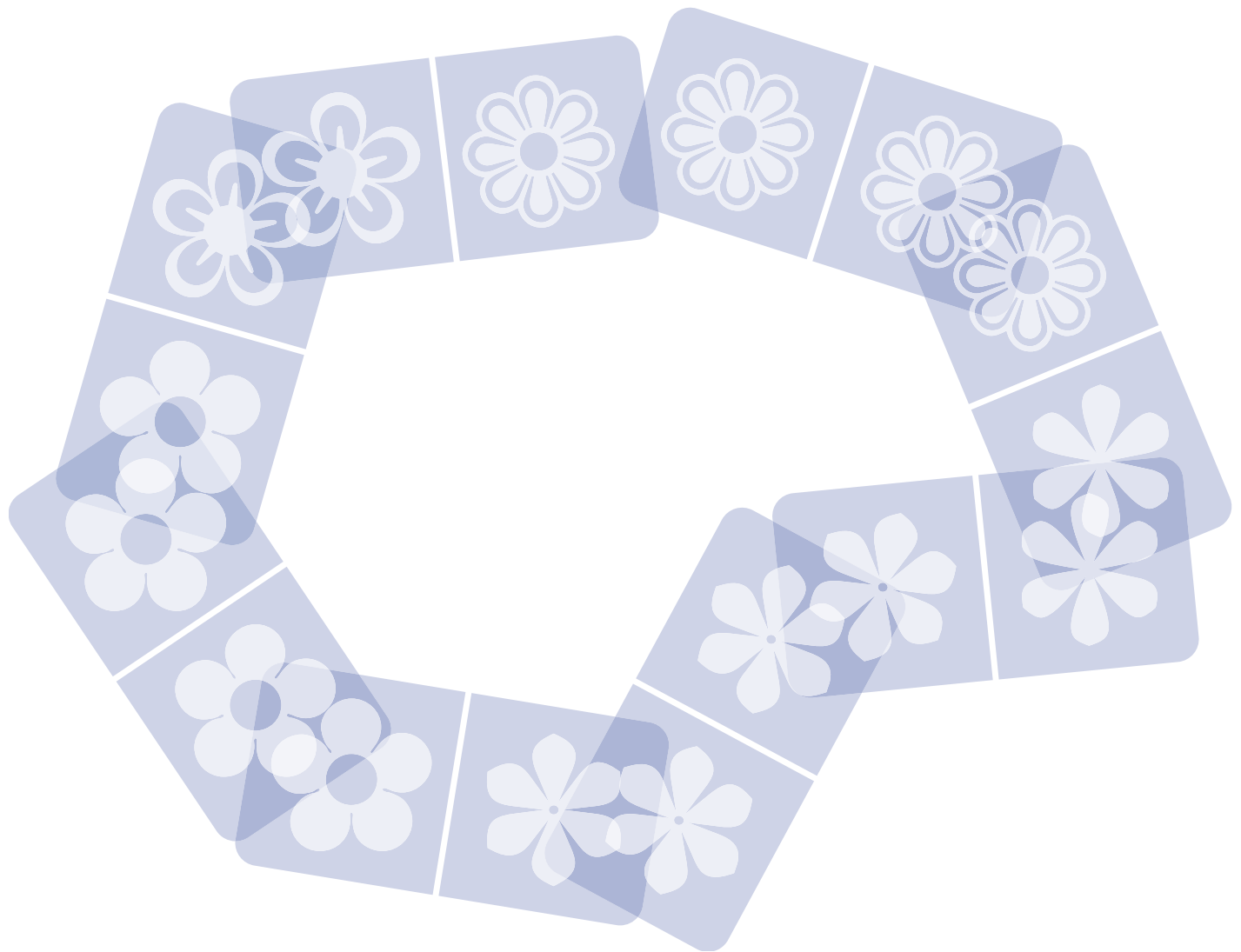
Programma

Ontwerp

Verankering

Realisatie





Voorwoord	5	4. Besluitvorming en toetsing	43
Introductie	7	Koppeling stap 3-besluit en bestemmingsplan	43
Aanleiding en doel	7	Onderwerpen stap-3 besluit	46
Stedelijk gebied en landelijk gebied	8	Besluitvormingsprocedure	48
Stad & Milieu en ruimtelijke planvorming	11	Goedkeuringsprocedure	49
Leeswijzer	12	Toetsing door gedeputeerde staten	50
1. Werken aan een optimale leefomgevingskwaliteit	15	5. Rechtsbescherming	53
Optimale leefomgevingskwaliteit	15	Beroep	53
Afwijken van milieunormen (als het niet anders kan)	19	Doorwerking van de koppeling	54
Rollen overheden	20	6. Uitvoering	57
Koppeling aan de reguliere planvorming	21	Voorlichting	57
2. Voorbereiding	25	Verslaglegging	60
Beoordeling noodzaak Stad & Milieu	25	Wijziging en intrekking	60
Naar een projectplan	29	Coördinatie van uitvoeringsbesluiten	61
Milieu in beeld	30	7. Provinciale bevoegdheid bij reconstructie	63
Vooraankondiging	33	Reconstructie en ammoniak	63
3. Naar een integrale gebiedsvisie	35	Koppeling stap 3-besluit en reconstructieplan	65
Ontwerpproces	35	Besluitvorming en goedkeuring	66
Open planproces	38	Informatiebronnen	68
Melding	40		

> “VERBETER DE KWALITEIT VAN DE LEEFOMGEVING EN GEBRUIK BESCHIKBARE RUIMTE DOELMATIG”

In de experimentele fase van Stad & Milieu was dit het motto. En dat blijft ook zo bij de Interimwet stad-en-milieubenadering. De goede voorbeelden uit de experimenteerperiode verdienen navolging in heel Nederland.

Nieuw is dat voortaan álle gemeenten gebruik kunnen maken van de wet, zowel in het stedelijk als landelijk gebied. Nieuw is ook dat gemeenten en provincies voortaan zelf verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de Stad & Milieubenadering. Om die verantwoordelijkheid waar te maken zullen gemeenten en provincies nauw moeten samenwerken.

Reden genoeg dan ook voor IPO en VNG om, in samenwerking met het ministerie van VROM, deze handreiking voor u te ontwikkelen.

Stad & Milieu staat voor een integrale benadering van milieu en ruimtelijke ordening in de ruimtelijke planvorming, gericht op de verbetering van de leefomgevingskwaliteit.

Dit verloopt in drie stappen: bronbeleid, maatwerk binnen de wet en eventueel afwijking van wet- en regelgeving, waarbij de laatste stap absoluut een uitzondering behoort te blijven. De praktijk heeft geleerd dat deze benadering werkt. De kracht van Stad & Milieu ligt vooral in het investeren in communicatie met alle betrokken partijen en het zoeken naar creatieve oplossingen binnen de mogelijkheden van de wet. Maar, het gaat zeker ook om de bestuurlijke wil en het lef om werkelijk integraal te durven denken en te werken.

U werkt bij een provincie of een gemeente en de creativiteit, de bestuurlijke wil en het lef zullen van uw kant moeten komen. Wij hopen dat deze handreiking u daartoe uitnodigt en u zal helpen de nieuwe mogelijkheden van de Interimwet stad-en-milieubenadering optimaal te benutten.



drs. P.L.B.A. van Geel,
staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



C.H.J. Lamers,
voorzitter commissie Milieu van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Franssen,
voorzitter Vereniging
Interprovinciaal Overleg

Stad & Milieu werkt, zo blijkt uit de experimenten die 25 gemeenten in de afgelopen jaren hebben uitgevoerd. Door in complexe ruimtelijke projecten milieu tijdig en op een slimme wijze mee te nemen, is telkens een optimale leefomgevingskwaliteit bereikt. Het succes van de Stad & Milieubenadering ligt in de integrale en gebiedsgerichte aanpak. Daardoor bleek het uiteindelijk slechts in enkele gevallen nodig af te wijken van wettelijke milieunormen.

> AANLEIDING EN DOEL

Deze ervaringen zijn voor het Rijk reden om alle gemeenten de mogelijkheden van Stad & Milieu te bieden. Eind 2005 treedt naar verwachting de Interimwet stad-en-milieubenadering (hierna Interimwet) in werking. De Interimwet is 5 jaar geldig, waarna het de bedoeling is de Stad & Milieubenadering in te passen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en in de Wet milieubeheer. Het instrument Stad & Milieu brengt de realisering van ruimtelijke initiatieven op milieubelaste plekken dichterbij. Dat is mogelijk door drie sterk samenhangende stappen te doorlopen:

- stap 1:** het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming integreren van milieubelangen, alsmede het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen;
- stap 2:** het optimaal benutten van de ruimte binnen bestaande regelgeving;
- stap 3:** het afwijken van bestaande wettelijke milieunormen voor bodem, geluid, lucht, stank en ammoniak, als met de eerste twee stappen geen doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit worden bereikt.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bieden met deze handreiking hulpmiddelen om de Stad & Milieubenadering zo goed mogelijk toe te passen. De gemeente en de provincie hebben daarbij ieder een eigen rol. Centraal staat de wijze waarop een gemeente gebiedsgericht invulling kan geven aan een optimale leefomgevingskwaliteit en een doelmatig ruimtegebruik in het stedelijk of landelijk gebied. Ook voor de begeleiding, beoordeling en goedkeuring door de provincie worden hulpmiddelen aangereikt. Uitgangspunt voor de handreiking is de wettekst, die vanzelfsprekend van toepassing blijft. Iedere provincie kan eigen accenten leggen. De handreiking beoogt inzicht te verschaffen in werkwijzen, rollen en inhoudelijke criteria. Een initiatiefnemer krijgt aan de hand daarvan bij het begin van een project een volwaardige milieu-inbreng op het netvlies. Elk project behoudt de ruimte voor creatieve oplossingen passend bij de lokale ruimtelijke context. Wanneer in projecten sprake is – of blijkt te zijn – van een beperkte milieubelasting, complexiteit of omvang, zal de Stad & Milieuwinst minder verstrekkend zijn.

> STEDELIJK GEBIED EN LANDELIJK GEBIED

De experimenten hebben zich volledig gericht op het stedelijk gebied. De Interimwet is van toepassing op zowel het stedelijk als het landelijk gebied. De centrale gedachtegang en de te volgen procedur stappen zijn telkens grotendeels hetzelfde. De ruimtelijke opgave kan natuurlijk wezenlijk verschillen. Bij projecten in het landelijk gebied kan goed gebruik gemaakt worden van de ervaringen uit de stedelijke experimenten.

HERSTRUCTURERING EN UITBREIDING

Stad & Milieu richtte zich primair op stedelijke herstructurering en niet op uitbreiding van het stedelijk gebied. De Interimwet sluit dat laatste niet uit. Ook in die situaties kunnen de stappen 1 en 2 bijdragen aan een goede ruimtelijke invulling. Provinciaal beleid, in het streekplan of omgevingsplan, zal in belangrijke mate richting geven aan de vraag of milieubelaste plekken buiten het stedelijk gebied in beginsel geschikt zijn voor stedelijke ontwikkeling.

STEDELIJK GEBIED De Stad & Milieubenadering is in het stedelijk gebied vooral geschikt voor:

- het vestigen van milieugevoelige functies - zoals wonen, zorginstellingen en scholen - in oude of verpauperde stadswijken of nabij verouderde bedrijventerreinen, stations- en havengebieden;
- het vestigen of verplaatsen van kleinschalige bedrijvigheid in gebieden waar functiemenging een belangrijke rol speelt.

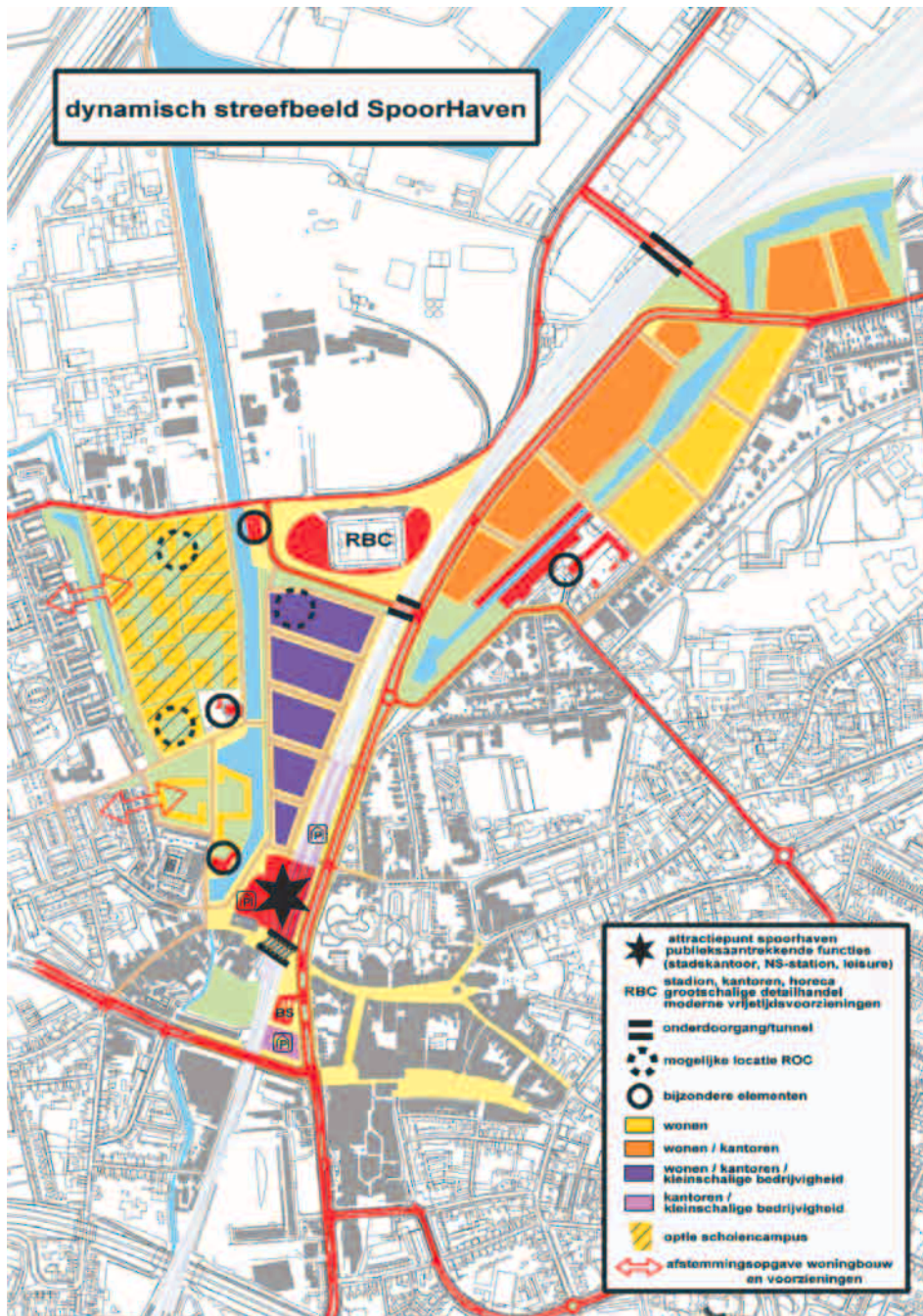
Inmiddels is in de Tweede Kamer een amendement aangenomen dat ook een Stad & Milieuprocedure mogelijk maakt voor gezonereerde industrieterreinen, die 'akoestisch vol' zijn. Dit is in de wijziging van de Wet geluidhinder uitgewerkt.

VOORBEELD OPGAVE STEDELIJK GEBIED

In Roosendaal ligt nabij het centrum en het station een verouderd bedrijventerrein. Het spoor en het emplacement vormen een barrière tussen dit gebied, SpoorHaven, en de binnenstad. Het is een van de schaarse terreinen binnen de stadsgrenzen waar het nog mogelijk is een grote kwaliteitswinst te boeken door intensiveren, combineren en transformeren. De inzet van de gemeente is een metamorfose van het gebied tot multifunctioneel gebied met wonen en stedelijke voorzieningen. De gunstige ligging biedt kansen om er nieuwe functies te vestigen aanvullend en aansluitend op het stadscentrum.

Voor het gehele gebied is in een masterplan een dynamisch streefbeeld neergelegd. Dit streefbeeld is het vertrekpunt geweest voor nadere verkenningen van de ontwikkelingsmogelijkheden in deelgebieden. De ontwikkelingen hangen sterk samen met de milieubelasting in het gebied. Deze is daarom al vroeg in beeld gebracht via een milieu-inventarisatie. De gemeente stelt voor deelgebied SpoorHaven fase 1 vervolgens gelijktijdig een milieuruimteplan en een structuurplan vast. Deze plannen geven richting aan de transformatie.

Binnen het plangebied zijn maar liefst vier mogelijke Stad & Milieusituaties te vinden: vanwege het industrielawaai van het gezonereerde bedrijventerrein, spoorhinder, geluidhinder van een bedrijf in het gebied, en in de toekomst wellicht geluidhinder van een gegroeid RBC-stadion. Per locatie blijken brongerichte, afschermdende maatregelen goed mogelijk, waardoor de milieubelasting aanzienlijk kan worden ingeperkt. Ook dienen zich allerlei kansen aan voor duurzame oplossingen. Het globale ontwikkelingsbeeld zal in afzonderlijke ruimtelijke deelplannen worden ingevuld. De gestructureerde aanpak van de milieusituatie, schept in de uitwerking ruimte voor kwalitatief hoogwaardige gebiedsinvullingen. De gemeente wil daartoe de mogelijkheden van Stad & Milieu optimaal inzetten.



Illustratie 1. Dynamisch streefbeeld Roosendaal

LANDELIJK GEBIED In het landelijk gebied kan de Stad & Milieu-benadering een rol spelen bij de vitalisering van het platteland:

- het realiseren van stankgevoelige functies - zoals wonen, scholen en vormen van recreatie - nabij intensieve veehouderijen;
- het hergebruik van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen voor bij voorbeeld recreatie, zorg of wonen;
- het verplaatsen of samenvoegen van veehouderijen in of nabij voor ammoniak kwetsbare gebieden naar of op een voor de natuur gunstiger gelegen locatie.

Voor het landelijk gebied bevat de Interimwet uiteenlopende afwijkingsmogelijkheden. Afwijking van de normen van geluid, lucht en bodem kan ook in het landelijk gebied aan de orde zijn. In het landelijk gebied worden projecten in tegenstelling tot het stedelijk gebied met name geconfronteerd met de stank- of ammoniakwetgeving. Afwijking van de normen voor ammoniak is vanwege de Wet ammoniak en veehouderij alleen van toepassing nabij kwetsbare gebieden, vooral bestaande uit de ecologische hoofdstructuur. De huidige Wet stankemissie veehouderijen geldt alleen in bepaalde reconstructiegebieden. De mogelijkheid van en noodzaak tot afwijking blijven tot deze gebieden beperkt. De toekomstige Wet geurhinder en veehouderij, die een landsdekkende normering voor stank regelt, zal de Stad & Milieu-aanpak voor geheel Nederland mogelijk gaan maken. Deze nieuwe 'stankwet' zal naar verwachting in 2006 in werking treden.

Procedureel is er alleen verschil in gebieden, waar een reconstructieplan rechtstreeks doorwerkt in het bestemmingsplan (vanwege artikel 27 Reconstructiewet). In dat laatste geval is de provincie bevoegd om af te wijken van de ammoniakwetgeving in plaats van de gemeente en verlenen de Ministers van LNV en VROM de goedkeuring in plaats van gedeputeerde staten.

VOORBEELD OPGAVE LANDELIJK GEBIED

De gemeente Sint Anthonis wil een bedrijventerrein uitbreiden aan de rand van de kern Wanroij. Daardoor vindt een concentratie van bedrijven plaats en wordt de lokale economie versterkt. Bovendien vermindert het de druk op bedrijfsvestiging in vrijkomende agrarische gebouwen in het buitengebied. Deze bedrijventerreinontwikkeling past in de gewenste ruimtelijke ontwikkeling binnen de regionale structuurvisie-plus. Hierin is een integrale en duurzame afweging gemaakt.

Sint Anthonis ligt evenwel in een reconstructiegebied. Het aangrenzende buitengebied heeft een overwegend agrarische functie met intensieve veehouderij. De voorgenomen uitbreiding van het bedrijventerrein is in het reconstructieplan opgenomen. Stankcirkels van enkele veehouderijen beperken het functionele gebruik van het bedrijventerrein, bedoeld voor bedrijven tot en met milieucategorie 3, aanzienlijk. Ook werknemers worden beschermd tegen stankoverlast. Daardoor zouden de percelen alleen uitgegeven kunnen worden aan bedrijven met een zeer lage personeelsbezetting. De animo daarvoor is klein. Als de bepalingen van de Wet stankemissie veehouderijen op deze situatie van toepassing zijn, kan Stad & Milieu de gemeente wellicht op weg helpen een doelmatiger ruimtegebruik op haar bedrijventerrein te realiseren, zonder de omliggende veehouderijen verder in te perken. Ook de mogelijkheden van de nieuwe stankwet voor veehouderijen worden nader bezien.



Illustratie 2. Opgave Sint Anthonis

> STAD & MILIEU EN RUIMTELIJKE PLANVORMING

Elke Stad & Milieu-aanpak vormt een onderdeel van een integrale ruimtelijke planvorming. De structuur van het ruimtelijke planproces is daarom leidend voor de handreiking. De beschrijving spitst zich echter toe op de specifieke onderdelen die volgens de Stad & Milieubenadering uitwerking verdienen. Er worden derhalve koppelingen gelegd met de ruimtelijke planvorming, maar zonder uitgebreide verhandelingen.

Het ruimtelijke planvormingsproces is in deze handreiking opgedeeld in vijf fasen. In het processchema Stad & Milieubenadering (op het schutblad) zijn de fasen aangegeven met de producten die in elke ruimtelijke planvorming aan de orde komen. Gekoppeld aan deze fasen zijn de producten van de Stad & Milieubenadering. Ook is het gereedschap vermeld waarmee de gemeente onderdelen van de Stad & Milieu-aanpak concreet kan invullen.



Uitbreiding bedrijventerrein

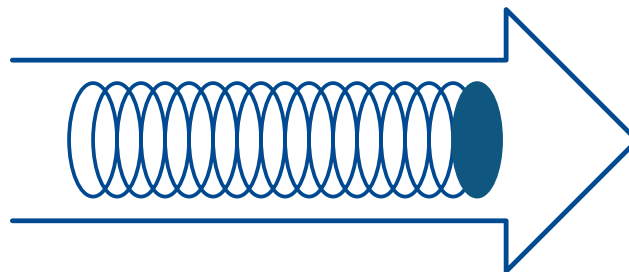
Veehouderij

HET RUIMTELIJK PLANVORMINGSPROCES

In de praktijk verlopen projecten in veel gevallen niet lineair. Nieuwe inzichten en reflectie tijdens het planvormingsproces geven aanleiding tot heroverweging van eerdere keuzen (iteratief karakter). De fasewijze indeling van de handreiking biedt een soort ideaaltypische weer-gave van het ruimtelijk planvormingsproces en daarmee houvast voor elk project.

Illustratie 3. Het ruimtelijk planvormingsproces

Stap 1 en stap 2



> LEESWIJZER

Het eerste hoofdstuk van de handreiking bevat een uiteenzetting van de centrale gedachtingang van de Stad & Milieubnadering, de wijze waarop die in ruimtelijke projecten kan worden ingezet en de rol van de diverse belanghebbenden daarbij. Dit hoofdstuk is vooral bedoeld voor bestuurders, beleidsmakers en marktpartijen die geconfronteerd worden met complexe ruimtelijke opgaven en is tevens geschikt voor belanghebbenden die in aanraking komen met Stad & Milieu.

De volgende hoofdstukken zijn gekoppeld aan de vijf fasen in het ruimtelijke planvormingsproces. Deze hoofdstukken zijn vooral bedoeld voor direct betrokkenen bij een complexe ruimtelijke opgave (projectleiders, medewerkers en toetsers). De hoofdstukken zijn verbonden door een doorlopend verhaal over het proces en de procedurestappen. Het accent verkleurt gaandeweg de planvorming van het proces naar de formele procedure. Daaraan gekoppeld staan ter illustratie en inspiratie inhoudelijke noties, ontleend aan de praktijk. Deze bieden aanknopingspunten voor het invullen van de Stad & Milieustappen.

Het tweede hoofdstuk - voorbereiding - richt zich op de afweging een integraal gebiedsgericht traject in te gaan, waarin de mogelijkheid om met behulp van de Interimwet af te wijken van normen wordt meegenomen.

Het derde hoofdstuk - naar een integrale gebiedsvisie - richt zich op de werkwijze en de inhoud van een integraal gebiedsgericht traject. Als een afwijking daadwerkelijk nodig blijkt te zijn voor een optimale omgevingskwaliteit in het plangebied, resulteert deze fase in een melding van het voornemen tot normafwijking.

Het vierde hoofdstuk - besluitvorming - beschrijft de procedure voor een formeel besluit tot afwijking volgens de Interimwet (stap 3-besluit). Deze is gekoppeld aan de bestemmingsplanprocedure. Ook worden elementen voor de provinciale toetsing aangegeven.

Het vijfde hoofdstuk - rechtsbescherming - schetst de rechtsmiddelen die voor bezwaarden openstaan tegen het formele besluit. Er is sprake van één beroepsgang bij de Afdeling bestuursrechtspraak tegen de goedkeuring van zowel het stap 3-besluit als het bestemmingsplan.

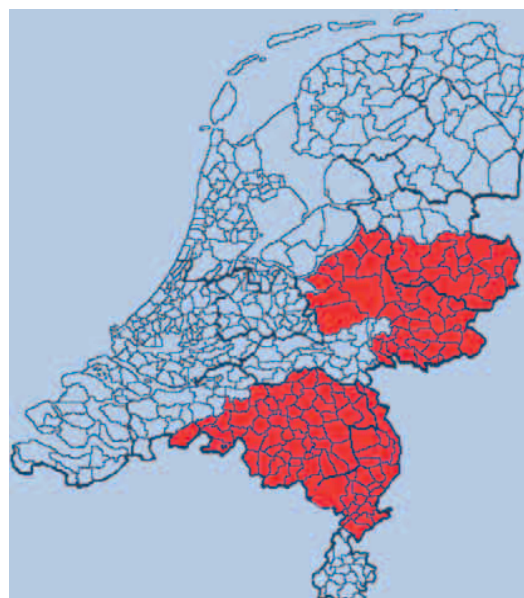
Het zesde hoofdstuk - uitvoering - gaat in op de doorwerking van het formele besluit in de projectuitvoering, de verslaglegging en de daarvoor benodigde monitoring. Ook wordt stilgestaan bij het wijzigen dan wel intrekken van het stap 3-besluit.

Het zevende hoofdstuk heeft betrekking op de specifieke situatie, waarin een reconstructieplan rechtstreeks doorwerkt in het bestemmingsplan. Dit hoofdstuk is uitsluitend van toepassing als alle onderstaande vragen met ja zijn beantwoord:

1. Ligt het projectgebied binnen het concentratiegebied reconstructie? Dit bestaat grofweg uit de zandgronden van de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg.
2. Is voor het projectgebied een goedgekeurd reconstructieplan bekend gemaakt?
3. Werkt op (een deel van) het projectgebied het reconstructieplan door in het bestemmingsplan? (artikel 27 van de Reconstructiewet)
4. Is het voor het project noodzakelijk af te wijken van de Wet ammoniak en veehouderij, vanwege het voornemen tot verplaatsing of samenvoeging van een of meer veehouderijen binnen een zone van 250 meter van een kwetsbaar gebied?

Afwijken van welke wet?	Welk toepassingsgebied?	Wat is gevoelig/kwetsbaar?	Wie is bevoegd?
Wet geluidhinder Wet bodembescherming (Besluit luchtkwaliteit)	Belast gebied	Mensen	Gemeente
Wet stankemissie veehouderijen	Reconstrctiegebied (landbouwontwikkelings- of verwevingsgebied)	Mensen	Gemeente
Wet ammoniak en veehouderij	Kwetsbaar gebied met zone van 250 meter daaromheen	Natuur	Gemeente
	(Deel) reconstructiegebied waarop art. 27 reconstructiewet van toepassing is	Natuur	Provincie

Illustratie 4. Schema Stad & Milieu in het landelijk gebied



Illustratie 5. Concentratiegebied reconstructie



1

WERKEN AAN EEN OPTIMALE LEEFOMGEVINGSKWALITEIT

Milieunormen belemmeren soms de beoogde kwaliteitsverbetering van het stedelijk gebied (stedelijke vernieuwing) en de vitalisering van het platteland. Dit komt vooral naar voren in ruimtelijke projecten. Of het nu gaat om een bouwproject of een volledige transformatie van een buurt, in de kwaliteitsbeleving spelen milieufactoren altijd een rol. Maar ze hoeven niet doorslaggevend te zijn voor een goede omgevingskwaliteit!

> OPTIMALE LEEFOMGEVINGSKWALITEIT

De stappen van de Stad & Milieubenadering stellen de gemeente in staat in een project een optimale leefomgevingskwaliteit te realiseren, ook als een milieunorm zich daartegen lijkt te verzetten. Zodra een wettelijke milieunorm een doelmatig ruimtegebruik en een optimale omgevingskwaliteit in de weg staat kan de Interimwet uitkomst bieden. Mits de gemeente de Stad & Milieustappen volgt en de totale leefomgevingskwaliteit voor het gebied er per saldo op vooruit gaat.

WAT IS LEEFOMGEVINGSKWALITEIT?

Leefomgevingskwaliteit bestaat uit een samenspel van economische, sociale, ruimtelijke en milieuhygiënische aspecten, zoals bereikbaarheid, veiligheid, schoonheid en rust. Leefomgevingskwaliteit is meer dan de som van de aspecten. De samenhang bepaalt uiteindelijk de waardering voor de omgeving. Milieubelaste locaties kunnen bijzondere ruimtelijke kwaliteiten herbergen, waarvan met behulp van de Stad & Milieubenadering meer mensen kunnen genieten. Bijvoorbeeld hoogwaardige centrumvoorzieningen of een bijzonder uitzicht.



Illustratie 6. Gebruik maken van bijzondere ruimtelijke kwaliteiten

In het Stad & Milieuvoorbeeld Scheveningen-Haven waren voor de herontwikkeling naar een multifunctioneel woon- en werkgebied meer en betere woningen gewenst, terwijl dat volgens de geluidnormen niet mocht. Centraal in de planvorming stond het behoud van de kenmerkende havencultuur. De visindustrie, de sportvisreders en autoverkeer veroorzaakten op bepaalde plekken een hoge geluidsbelasting. De bewoners zelf vonden de klinkerbestrating van de Dr. Lelykade een belangrijk symbool van de havencultuur. Het niet-asfalteren leidde evenwel tot een overschrijding van de geluidnormen voor wegverkeer. Met behulp van de Stad & Milieubnadering zijn de geluidgrenswaarden enigszins opgerekt. Daardoor konden met behoud van het oorspronkelijke karakter alsnog woningen worden gebouwd en is de omgevingskwaliteit geoptimaliseerd.

Illustratie 7. Behoud havencultuur



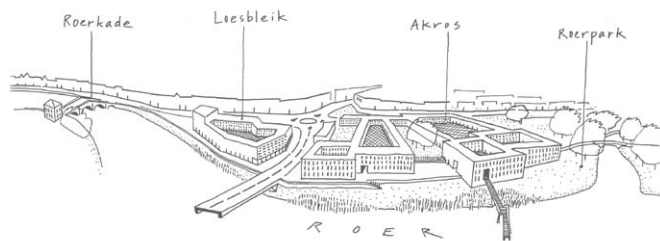
De eerste stap, het tijdig integreren van milieubelangen in de planvorming en het zoeken naar brongerichte oplossingen, is niets anders dan wat een 'goede ruimtelijke ordening' beoogt. Huidige jurisprudentie geeft al aan dat in het kader van de ruimtelijke belangenafweging ook de moge-

lijke gevolgen voor het leefmilieu ter plaatse meewegen. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening stelt de ruimtelijke ordening bovendien mede dienstbaar aan een duurzame leefomgeving. Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' krijgt daarmee een ruimere strekking, waarbij een goede ruimtelijke kwaliteit meer centraal komt te staan. Uitgangspunt voor de wetgever is dat het milieubelang en de volksgezondheid volwaardig meewegen in gebiedsgerichte ontwikkelingen.

Wat voor een concrete locatie onder leefomgevingskwaliteit moet worden verstaan en wat de optimale kwaliteit is, is een kwestie van maatwerk en wordt ingevuld in overleg tussen betrokken partijen. De omgevingskwaliteit krijgt gestalte in een afweging van milieu, sociale, economische, ruimtelijke en belevingsaspecten. De afzonderlijke kwaliteiten en normen zijn belangrijk, maar het gaat om het totaalbeeld. Op milieubelaste plekken moet per saldo een beter kwaliteit ontstaan. Het is voor ieder project de uitdaging deze kwaliteiten in het gebied in onderlinge samenhang te optimaliseren.

DOOR GEBIEDSGERICHT WERKEN Alleen een gebiedsgerichte aanpak stelt partijen in staat tot dat maatwerk. Elk gebied is immers anders. De (per saldo) te bereiken optimale leefomgevingskwaliteit hangt direct samen met de (gewenste) functies in het gebied, de fysieke kenmerken, het gebruik en de beleving van het gebied. Deze aanpak is daarom een primaire verantwoordelijkheid van het lokale bestuur. Gemeenten krijgen meer beleidsruimte om dit maatwerk te kunnen leveren. Stad & Milieu is bovenal een hulpmiddel dáárvor. Toepassing van de stappen draagt bij aan een efficiënte en effectieve uitvoering van het gebiedsgerichte planproces.

Stad & Milieu bevordert het denken vanuit mogelijkheden in plaats van beperkingen: het creëert een grotere flexibiliteit in het stelsel van milieunormen. Alleen al de mogelijkheid van stap 3 blijkt in de praktijk een belangrijke stimulans om alle mogelijkheden van stap 1 en 2 te benutten!

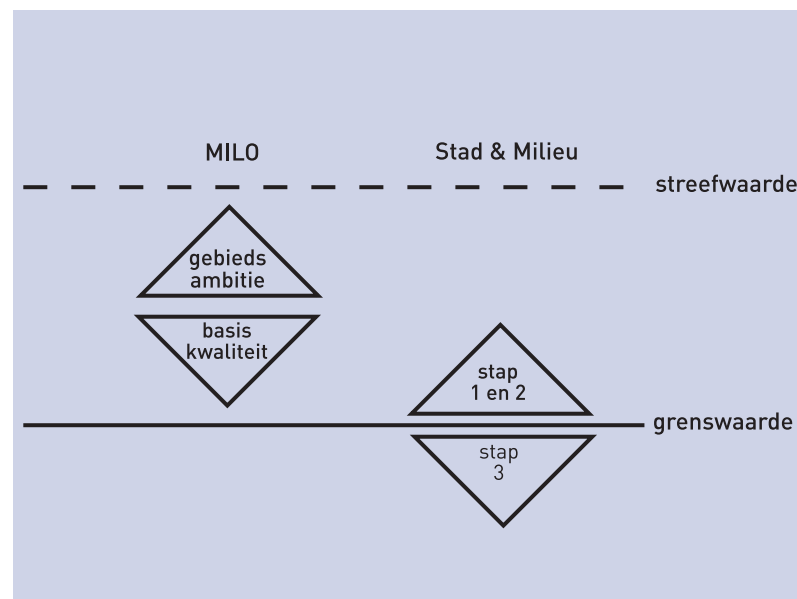


Illustratie 8. Creatief koppelen van kansen, project Roerdelta. Het projectgebied Roerdelta, gelegen aan de binnenstad van Roermond, is overstromingsgevoelig. Ook is de bodem vervuild en er is geluidsoverlast. Op basis van een inventarisatie van de problemen en hun oplossingsmarges via Stad & Milieu kon de gemeente deze problemen omzetten in kansrijke mogelijkheden voor wonen, werken en toerisme. Woonhoven met een intiem woonmilieu zijn als het ware opgetild tot op een veilig niveau. Daaronder is een parkeerlaag gesitueerd, die bij hoog water mag onderlopen.

VANUIT EEN INTEGRALE AANPAK Een gebiedsgerichte aanpak vereist een integrale manier van werken. In complexe situaties bieden sectorale maatregelen vaak niet de oplossing. Veelal is een gebundelde inzet nodig van middelen en instrumenten, alsmede een gebundelde creativiteit vanuit alle beleidsterreinen. Een gezond leefklimaat is dan een aansprekende ontwerppoging in plaats van een beperkende randvoorwaarde. Een integrale aanpak vraagt om een verandering in werkwijze binnen het ruimtelijke veld, waarbij de milieu-inbreng vroegtijdig wordt meegewogen.

Het vraagt tegelijk een omslag van het milieuveld: van reactief toetsen naar proactief stimuleren. Deze benadering staat ook centraal in het landelijke MILO-gedachtengoed (Milieukwaliteit in de Leefomgeving), dat is gericht op een hogere bijdrage van het milieubeleid aan de omgevingskwaliteit. Vereisten zijn een adequate aanlevering van milieubasisgegevens en inspirerende milieu-ambities. Het effect is het grootste als de milieu-inbreng direct aansluit op de ruimtelijke opgave.

Illustratie 9. Verband tussen MILO en Stad & Milieu



WAT IS MILO?

Voor het formuleren van milieu-ambities voor gebieden, is de handreiking Milieukwaliteit in de leefomgeving opgesteld (MILO). MILO is een gezamenlijk project van VROM, IPO, VNG en UvW. In de MILO-werkwijze staat het bepalen van toepasselijke milieukwaliteit voor een gebied centraal. Er is niet één algemeen antwoord op de vraag wat een goede milieu- en leefomgevingskwaliteit is. Dat hangt sterk af van de kenmerken, de functies en het gebruik van een gebied. Een stadscentrum vraagt om heel andere kwaliteiten dan een buitenwijk of een natuurgebied. De gemeente Apeldoorn streeft bijvoorbeeld bij de omvorming van deelgebieden in de Kanaalzone naar een differentiatie in woonmilieus, elk met een eigen -passende- milieu-ambitie. Een gemeente kan de MILO-werkwijze goed gebruiken bij het invullen van de stappen 1 en 2 van Stad & Milieu. Met behulp van MILO kan de gemeente concretiseren hoe zij voor een gebied een optimale leefomgevingskwaliteit denkt te realiseren.

IN EEN OPEN PLANPROCES De Stad & Milieubenadering behelst ook het actief betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding. Door tijdig het debat aan te gaan over de knelpunten en ambities kan gezamenlijk gezocht worden naar integrale oplossingen. Dit bevordert het draagvlak voor het plan en het begrip voor een eventuele normafwijking. De kring van belanghebbenden moet daarom ruim worden opgevat: bedrijven, maatschappelijke organisaties, milieu-organisaties, bewoners en andere overheden. De Interimwet zegt bewust niets over de concrete wijze van betrekken. De te kiezen vorm van het open planproces is sterk afhankelijk van de opgave, de belangen van derden en de politiek-bestuurlijke cultuur. De deelname van belanghebbenden aan het planvormingsproces moet echter wel zichtbaar zijn. Dit betekent ten minste dat de belangen van alle betrokkenen in beeld zijn en de geleverde inbreng meeweegt in alle fasen van de inhoudelijke planvorming. Dit gaat dus verder dan de (formele) inspraak van het bestemmingsplan.



Illustratie 10. Differentiatie in milieutypen, Kanaalzone Apeldoorn

> AFWIJKEN VAN MILIEUNORMEN (ALS HET NIET ANDERS KAN)

Er reesteren situaties waarin de stappen 1 en 2, ook al is alles uit de kast gehaald, geen oplossing kunnen bieden voor geconstateerde milieubelemmeringen. De gemeenteraad kan in dat geval besluiten af te wijken van specifieke milieunormen, om een optimale omgevingskwaliteit te realiseren ('stap 3-besluit'). Het afwijken van wettelijke normen moet zorgvuldig geschieden. De Interimwet verbindt inhoudelijke en procesmatige condities aan een besluit tot afwijking. In essentie: een grondige inhoudelijke motivering (de stappen 1 en 2) en een integrale afweging bij de besluitvorming tot afwijking, inclusief compensatie (stap 3).

Een stap 3-besluit heeft een wederkerig karakter. De 'normverruiming' maakt de realisatie van een gevoelige bestemming op een belaste locatie mogelijk, waarbij tevens wordt gewaarborgd dat een bedrijf of wegbeheerder geen nadelige gevolgen ondervindt van deze normafwijking.

AFWIJKINGSMOGELIJKHEID BEPERKT NODIG

Een afwijking van milieunormen is uiteindelijk in slechts drie experimenten nodig gebleken, en dan voor kleine gedeelten van het plangebied. Geluidnormen vormden telkens de voornaamste te nemen hobbel. Het betreft de projecten Scheveningen-Haven, Arnhem Malburgen en Vlaardingen Rivierzone.

Het stap 3-besluit is te benutten voor knellende wettelijke normen op het vlak van bodem, geluid, lucht, stank en ammoniak. Uitzondering vormen de normen die volgens Europese richtlijnen die geen afwijking toestaan. Stap 3 geldt niet voor knelpunten rond externe veiligheid. Stap 3 is bedoeld voor nieuwe ontwikkelingen en geldt niet voor saneringssituaties. In de Wet geluidhinder gaat het bijvoorbeeld vooral om nieuwbouw van woningen en andere geluidsgevoelige objecten. Stap 3 is niet van toepassing op de aanleg of wijziging van verkeersbronnen als bedoeld in de Wet geluidhinder.

SALDOBENADERING LUCHTKWALITEIT

De Interimwet biedt de facto nauwelijks mogelijkheden om af te wijken van grenswaarden voor luchtkwaliteit. De Europese richtlijnen staan niet of nauwelijks afwijking toe. Het Besluit Luchtkwaliteit 2005 kent evenwel een nieuwe bepaling die soms uitkomst kan bieden (artikel 7 lid 3). In gebieden waar de luchtkwaliteitsnormen worden overschreden mag een nieuwe ontwikkeling of een nieuw project plaatsvinden als de luchtkwaliteit niet verder verslechtert. Is er toch sprake van enige verslechtering dan zullen extra maatregelen ervoor moeten zorgen dat de situatie per saldo verbetert. Juist de noodzaak tot het treffen van de salderingsmaatregelen kan het in een project zinvol maken om in de stappen 1 en 2 van de Stad & Milieu-aanpak het aspect luchtkwaliteit volwaardig mee te nemen. De slagingskans zal echter mede afhangen van de vraag of salderingsmaatregelen op de schaal van het betreffende Stad & Milieuproject zinvol en mogelijk zijn.

Als buitenwettelijke milieunormen worden overschreden is een normafwijking mogelijk zonder een formeel stap 3-besluit. Voorbeelden zijn afwijkingen van de VNG-publicatie Bedrijven en milieuzonering, of knelpunten bij de geuruitstoot van industrieën. Uit jurisprudentie blijkt dat aan dergelijke afwijkingen een zorgvuldige besluitvorming ten grondslag moet liggen. Voor deze situaties is een vergelijkbare inhoudelijke motivering en besluitvormingsprocedure als bedoeld in stap 1 en 2 aan te bevelen. Het Stad & Milieuproces is daarvoor waardevol, maar de formele procedure is niet van toepassing.

Benadrukt wordt dat de Stad & Milieubenadering in essentie zoekt naar een optimale leefomgevingskwaliteit. Dit vereist een breed blikveld, ook voor het milieu en de gezondheid. Ambities zijn daarin de aanjager voor een zoektocht naar creatieve oplossingen. Eerst brongericht en vervolgens gericht op de ruimte binnen de milieuregelgeving. Een smalle milieu-agenda en/of een te snelle focus op stap 3 doet geen recht aan de kwaliteit van het plan. Het verkleint zelfs de mogelijkheid van een stap 3.

> ROLLEN OVERHEDEN

GEMEENTE De primaire verantwoordelijkheid voor een doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefomgevingskwaliteit ligt bij de gemeente. Zodra de gemeente het plan opvat om op een bepaalde locatie een ruimtelijke ontwikkeling te gaan realiseren, zal beoordeeld moeten worden of milieunormen hierbij in de weg staan. Hoewel het gebruikelijke planproces al gericht moet zijn op het realiseren van een goede ruimtelijke kwaliteit, kan een extra inzet nodig zijn om een optimale leefomgevingskwaliteit te bereiken (stap 1 en stap 2). In stap 3 zal de gemeenteraad de wijze van milieu-integratie en de positieve uitkomsten ervan duidelijk moeten maken. De gemeenteraad is en blijft eveneens verantwoordelijk voor de realisatie van compenserende maatregelen voor de eventuele nadelige gevolgen van het stap 3-besluit.

PROVINCIE Gedeputeerde staten beoordelen of het stap 3-besluit voldoet aan de vereisten uit de Interimwet en het provinciaal beleid. Het ligt voor de hand dat de provincies een toetsingskader uitwerken voor de goedkeuring van een stap 3-besluit. Per provincie kunnen daarbij verschillen ontstaan. In een toetsingskader kleurt de provincie de inhoudelijke vereisten voor stap 3 in.

TOETSING PROVINCIE

De provinciale beoordeling richt zich volgens de Interimwet op de wijze waarop is omgegaan met de belangen van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefomgevingskwaliteit bij een normafwijking. Toetselementen:

Gebiedsdefinitie:

- begrenzing projectgebied

Aansluiting bij de provinciale beleidsdoelstelling:

- provinciale beleidskaders, zoals omgevingsplan, streekplan,

verkeersplan

- doelmatigheid van het ruimtegebruik
- het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit

De normafwijking:

- volledigheid milieu-inventarisatie
- afwijkingsmarge
- per saldo verbetering leefomgevingskwaliteit
- effecten milieu
- effecten volksgezondheid
- feitelijke en juridische gevolgen

De 'effectiviteitsladder', hoe wordt omgegaan met achtereenvolgens:

- brongerichte maatregelen
- beperken van de nadelige gevolgen van milieuhinder
- compenseren van een hogere milieubelasting

De wijze waarop het planproces ingevuld wordt:

- het proactief handelen vanuit het milieubelang
- het stimuleren van het creatief omgaan met de kaders
- het open karakter van het planproces

De gevolgde procedure:

- zorgvuldigheid
- gelijktijdigheid stap 3-besluit en bestemmingsplan

Van de provincie wordt echter ook een proactieve rol verwacht bij het begeleiden van gemeenten gedurende het planproces. Dit creëert een extra waarborg voor de kwaliteit van het totstandkomingsproces en het stap 3-besluit zelf. De begeleiding heeft in ieder geval betrekking op communicatie en kennisuitwisseling, en kan zich verder richten op adviezen over de inrichting van het planproces, in te zetten hulpmiddelen etc. Ook

binnen de provincie zal hiervoor een afstemming tussen milieu en ruimtelijke disciplines nodig zijn.

In het landelijk gebied kunnen provinciale staten bevoegd zijn tot een stap 3-besluit wanneer het project in een reconstructiegebied met een ammoniakprobleem ligt, waarop het bijzondere regime van artikel 27 van de Reconstructiewet van toepassing is. De aanpak van deze situatie staat in hoofdstuk 7 beschreven.

RIJK Het Rijk staat op afstand. De regioaccounts van het ministerie van VROM kunnen informeel advies geven over een Stad & Milieuproject, waarbij zij gebruik maken van de ervaringen met de experimenten en de binnen VROM aanwezige expertise. De VROM-inspectie is indirect betrokken bij een project via het vooroverleg in een bestemmingsplanprocedure. De inspectie kan een inhoudelijk oordeel geven over het stap 3-besluit. De inspectie ziet ook toe op de correcte uitvoering en naleving van de Interimwet door gemeente en provincie.

Alle overheden dienen bij de uitvoeringsbesluiten waarvoor zij bevoegd zijn en bij handhaving het stap 3-besluit in acht te nemen.

> **KOPPELING AAN DE REGULIERE PLANVORMING**

PROCEDURELE KOPPELING MET HET BESTEMMINGSPLAN De Interimwet koppelt de procedure van het stap 3-besluit aan de bestemmingsplanprocedure. De samenhang tussen het ruimtelijk besluit en het afwijkingbesluit wordt daarmee ook procedureel geborgd. De procedure start formeel met een melding van het voornemen tot het nemen van een stap 3-besluit. Langs deze weg worden belanghebbenden geïnformeerd over de bedoelingen. Aan de melding zijn formele en inhoudelijke vereisten verbonden. Vervolgens lopen het ontwerp-besluit, het besluit zelf, de goedkeuring en het beroep parallel met de bestemmingsplanprocedure.

In feite zullen bij de melding de contouren van het plan grotendeels bekend zijn. In de praktijk is de integrale planvorming en het open planproces al grotendeels voorbij als het voorontwerp-bestemmingsplan in proce-

dure wordt gebracht. Aanbevolen wordt dan ook om aan het begin van het Stad & Milieutraject een 'vooraankondiging' te doen bij de provincie.

PROCESMATIGE KOPPELING AAN DE RUIMTELIJKE PLANVORMING Het verdient de voorkeur om de Stad & Milieubenadering al voorafgaand aan de procedurele koppeling te integreren in de reguliere ruimtelijke planvorming. Het schema op het schutblad illustreert de koppeling tussen Stad & Milieu en planproces. Voor de herkenbaarheid zijn linken gelegd met de fasen en de documenten in het ruimtelijke planvormingsproces. Er wordt onderscheid gemaakt in vijf fasen, te weten voorbereiding, naar een integrale gebiedsvisie, besluitvorming, rechtsbescherming en uitvoering.

VOORBEREIDING Deze fase richt zich op de afweging of het nodig kan zijn om de Stad & Milieubenadering toe te passen. In deze fase zet de gemeente de koers uit voor de inhoud en de aanpak van het planproces. Breedte en diepte van de opgave worden al enigszins ingekaderd: locatie, omvang gebied, programma, betrokken partijen en onderzoeksterreinen. Vaak worden dergelijke zaken in een startnotitie opgetekend. Daartoe vindt onder meer een verkenning (scan) plaats van de mate waarin milieuaspecten een rol spelen in het planproces en wat de speerpunten zijn. Voor een milieubelaste locatie biedt deze scan tevens inzicht in de noodzaak en reikwijdte van een integrale milieu-inbreng. In dat geval schrijft de gemeente een projectplan, gericht op het structureren van de milieu-inbreng in het planproces en gericht op het creëren van draagvlak door middel van een open planproces.

De voorbereidingsfase leidt tot randvoorwaarden en ambities voor het plan, die veelal in een nota van uitgangspunten worden vastgelegd. Als er sprake is van een verwachte overschrijding van milieunormen, is het raadzaam meteen de provincie te informeren over een eventueel Stad & Milieutraject (vooraankondiging). In samenspraak met de provincie wordt de Stad & Milieu-aanpak geformuleerd, mede gebaseerd op een gedegen milieu-inventarisatie.

NAAR EEN INTEGRALE GEBIEDSVISIE In deze fase leidt een iteratief ontwerpproces tot een integrale gebiedsvisie. In het ontwerpproces staat de wisselwerking tussen programma en ruimte centraal. Het is in deze fase dat de inhoudelijke winst van Stad & Milieu vorm moet krijgen: het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit. De integrale, brongerichte en creatieve planvorming wordt gestimuleerd door belanghebbenden oplossingsgericht te laten meedenken in een open planproces. De milieukansen kunnen via MILO-instrumenten, zoals een milieugebiedsvisie of een milieukwaliteitsprofiel, geëtaleerd worden.

Naast een gebiedsvisie resulteert deze fase in een melding aan de provincie, inspectie en in de lokale krant, voor zover een afwijking van milieunormen daadwerkelijk nodig blijkt te zijn voor een optimale omgevingskwaliteit.

BESLUITVORMING Deze fase omvat de procedure voor een stap 3-besluit volgens de Interimwet. Besluiten zijn achtereenvolgens: het ontwerp stap 3-besluit, het stap 3-besluit en de provinciale goedkeuring. Deze besluiten zijn qua inhoud en procedure volledig afgestemd op de opstelling of herziening van een bestemmingsplan. Koppeling van het stap 3-besluit aan een vrijstelling van een bestemmingsplan op grond van artikel 19 WRO is niet mogelijk, vanwege het minder integrale en minder intensieve karakter van de toetsing. De gemeenteraad neemt een stap 3-besluit gelijktijdig met de vaststelling van een bestemmingsplan voor het projectgebied. Stap 3 is tegelijkertijd een voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Belanghebbenden kunnen het stap 3-besluit en het bestemmingsplan in de hele procedure telkens in onderlinge samenhang bezien. Dat is een grote winst van de koppeling van de beide procedures. Inspraakmogelijkheden zijn gekoppeld aan de bestemmingsplanprocedure.

Met deze besluiten verankert de gemeente publiekrechtelijk de ambities voor het projectgebied. Daarnaast zullen aanvullende financiële afspraken en juridische overeenkomsten nodig zijn. Nagedacht zal moeten

MILO-ONDERDELEN IN DE PLANVORMING

Gemeenten kunnen MILO goed gebruiken om de milieu-inzet in de verschillende fasen van de ruimtelijke planvorming te verduidelijken en te structureren. De MILO-aanpak geeft antwoord op de volgende cruciale vragen:

- welke milieukwaliteit is aanwezig in het gebied?
- welke milieucriteria zijn relevant?
- welke milieukwaliteit is passend bij de gewenste functies in het gebied?
- wat zijn de milieukansen en de ambities voor het gebied?
- is de milieukwaliteit daarmee voldoende om de gewenste functies te realiseren?

De handreiking MILO beschrijft hoe de gemeente verbindingen kan leggen tussen de fysieke omgeving, de activiteiten en de milieukwaliteit, met hulpmiddelen als de lagenbenadering, gebiedstypering, indicatoren, referenties en een milieugebiedsvisie.

Illustratie 11. MILO in de ruimtelijke planvorming

Milieu-inzet	Ruimtelijke planvorming	
		voorbereiding
	lagenbenadering	
milieu in beeld	gebiedstypering	
milieu-analyse; selectie milieucriteria		naar een integrale gebiedsvisie
indicatoren/referenties	milieukwaliteitsprofiel met milieu-ambities	
milieugebiedsvisie	integrale gebiedsvisie	
		besluitvorming
	vaststellen (milieu) ambities	
		rechtsbescherming
	garanderen beoogde kwaliteit	
		uitvoering
monitoren milieukwaliteit	maatregelen uitvoeren	

zijn over de waarborgen voor de realisatie van de beoogde kwaliteit. De noodzakelijke compensatie voor de hogere belasting waaraan het gebied wordt blootgesteld moet bijvoorbeeld geregeld zijn.

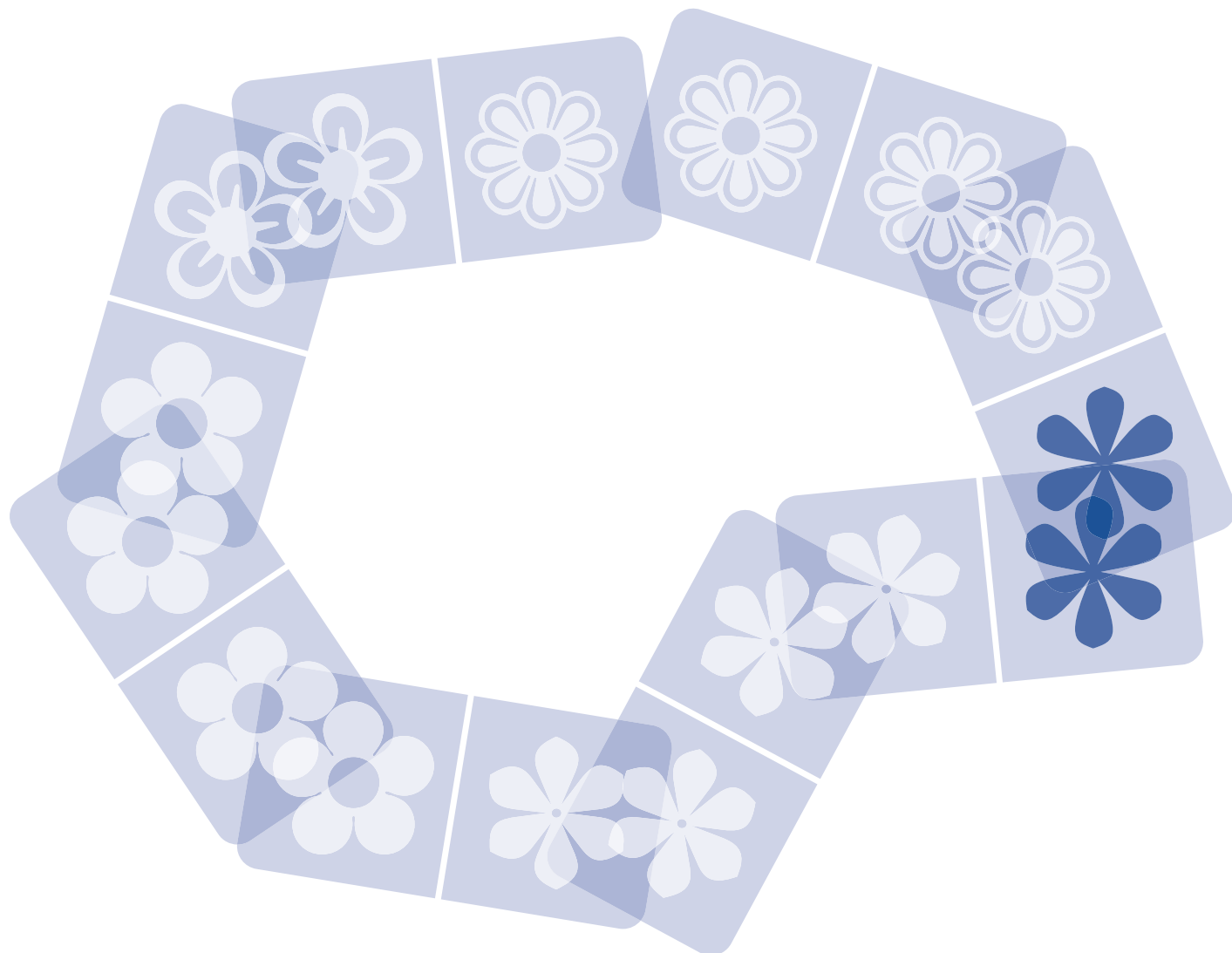
RECHTSBESCHERMING De rechtsbescherming start met de inspraakmogelijkheden op het ontwerp-besluit (zienswijzen). Als een belanghebbende bezwaren blijft houden tegen een gemeentelijk besluit tot afwijking van een milieukwaliteitsnorm staan diverse rechtsmiddelen ter beschikking: bedenkingen, beroep en een verzoek om voorlopige voorziening. Wie eerder zienswijzen inbracht, maar hiervoor onvoldoende gehoor vond bij de gemeenteraad, kan zich met zijn bedenkingen wenden tot het college van gedeputeerde staten van de provincie. Het beroep richt zich net als bij een bestemmingsplan tegen het provinciale besluit over de goedkeuring van een gemeentelijk stap 3-besluit. Er is sprake van één beroepsgang bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de goedkeuring van zowel het stap 3-besluit als het bestemmingsplan.

UITVOERING Deze fase heeft betrekking op het doorwerken van het stap 3-besluit in de projectuitvoering. De nieuwe normen gelden als uitgangspunt voor uitvoering en handhaving. Dit uit zich in ieder geval in een kadastrale inschrijving, waardoor (toekomstige) bewoners op de hoogte zijn van de geldende normen. Bij uitvoeringsbesluiten dienen de bevoegde instanties het stap 3-besluit in acht te nemen. In een eventueel beroep tegen uitvoeringsbesluiten mag het stap 3-besluit echter niet nogmaals ter discussie gesteld worden. Gedurende vijf jaar dient de gemeente jaarlijks verslag te doen aan gedeputeerde staten over de voortgang van de uitvoering, de bevindingen tijdens de uitvoering en de eventueel daaruit volgende aanvullende maatregelen.

Voor wijziging of intrekking van het stap 3-besluit geldt op hoofdlijnen dezelfde procedure als voor het nemen van het stap 3-besluit. De initiatiefnemer die het stap 3-besluit wil wijzigen of intrekken is ook verantwoordelijk voor compensatie van eventuele nadelige gevolgen van het wijzigings- of intrekkingbesluit.

COÖRDINATIE VAN BESLUITEN De realisatie van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen wordt mede vertraagd door de complexiteit en stroperigheid van de procedures. Om die reden is een gemeentelijke coördinatie-regeling opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De gemeenteraad kan een coördinatiebesluit nemen voor het stroomlijnen van alle denkbare besluiten in een project, voor zover gericht op de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Dit vereist in een ruimtelijk project – naast de inhoudelijke afstemming – ook een tijdige oriëntatie op de te volgen procedures. De gemeente kan deze regeling gebruiken voor een versnelling van de projectuitvoering. Hiervoor stelt het ministerie van VROM een aparte handreiking beschikbaar. Voor alle duidelijkheid: het toepassen van de coördinatieregeling is een zelfstandige mogelijkheid en staat los van het stap 3-besluit.

Ten slotte kan nog worden gewezen op de waardevolle rol van een milieu-effectrapportage bij het integraal in beeld brengen van de milieueffecten van uiteenlopende inrichtingsvarianten. Deze rol zal echter beperkt blijven tot grootschalige projecten.



2

VOORBEREIDING

Een goed begin is het halve werk. Dat gaat zeker op voor een complexe verstedelijkingsopgave op een milieubelaste locatie. In de voorbereidingsfase zet de gemeente de koers uit voor de inhoud en de aanpak van het planproces. Breedte en diepte van de opgave worden al enigszins ingekaderd: locatie, programma, betrokken partijen en onderzoeksterreinen. Als uit een scan van de milieusituatie blijkt dat er mogelijk strijdigheid met milieunormen ontstaat, komt een Stad & Milieu-aanpak in beeld. Om te weten welke belangen, ambities en knelpunten er spelen en wat de kaders zijn voor het plan, is een open communicatie met betrokken partijen essentieel. De regie van de Stad & Milieu-aanpak kan de gemeente in een projectplan neerleggen.

> BEOORDELING NOODZAAK STAD & MILIEU

GEBRUIK VAN EEN SCAN Als sprake is van een ruimtelijk initiatief waarbij het vermoeden bestaat van een mogelijke strijdigheid met milieunormen is het nuttig dat de milieu-afdeling daar expliciet naar kijkt. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van inventarisatiegegevens van de provincie. De gemeente kan met behulp van een scan de noodzaak en de kansen van het toepassen van de Stad & Milieubenadering verkennen.

De uitkomst is een advies over de noodzaak en reikwijdte van een integrale milieu-inbreng. De wijze waarop de scan gestalte krijgt kan per project bezien worden. Aanbevolen wordt een workshop te organiseren met de betrokken beleidsvelden. Deze informatie-uitwisseling draagt ook bij aan het wederzijds begrip tussen beleidsvelden.

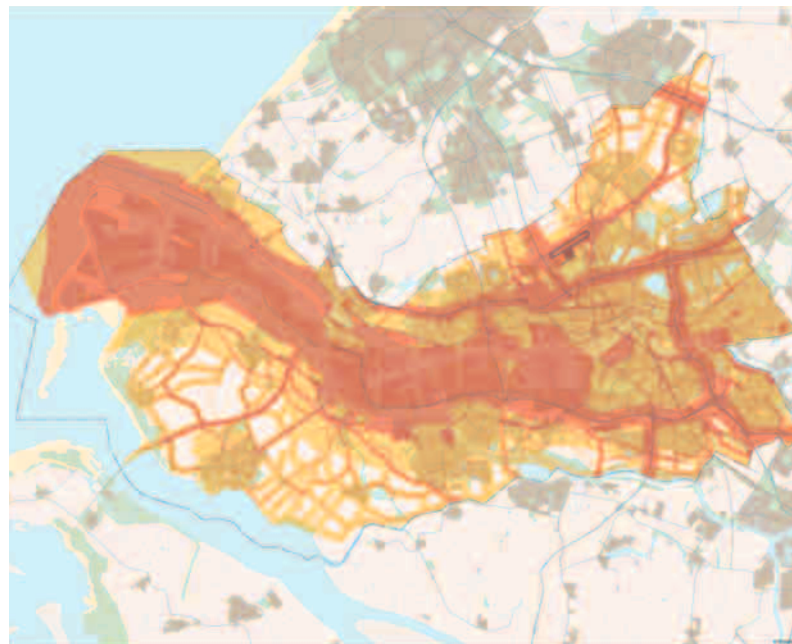
ONDERDELEN SCAN STAD & MILIEUBENADERING

1. **Aanleiding:** schets van het initiatief inclusief het stadium van planvorming
2. **Milieusituatie:** de voor het plangebied relevante milieu-aspecten worden globaal in kaart gebracht. Een indicatie wordt gegeven van mogelijke normoverschrijdingen voor bijvoorbeeld bodem, geluid, lucht, geur, externe veiligheid, stank, ammoniak
3. **Initiatief:** de toetsing van het initiatief aan het streekplanbeleid en het lokaal ruimtelijk beleid
4. **Mogelijke gevolgen:** ruimtelijke, maatschappelijke en/of financiële gevolgen van eventuele normoverschrijdingen en mogelijke aanpassingen in het initiatief
5. **Conclusie:** noodzaak en reikwijdte van een integrale milieu-inbreng

BESCHOUWING OP HOGER SCHAALNIVEAU In gemeenten met omvangrijkere belaste gebieden kan ook op een hoger schaalniveau een scan plaatsvinden. Behalve een milieuscan is ook de uitvoering van een kwalitatieve gezondheidseffectscreening (GES) mogelijk. Deze GES signaleert waar ongewenste gezondheidseffecten te verwachten zijn, Bijvoorbeeld in het kader van een structuurplan, het stedelijke vernieuwingsbeleid, het grote stedenbeleid of het milieubeleid. Op basis daarvan kunnen werkafspraken met de ruimtelijke afdeling gemaakt worden over de globale inschatting van projecten. Een gemeentelijk, regionaal of provinciaal milieuplan is een geschikt podium om aan te geven waar en wanneer een scan nodig is.

SCAN OP HOGER SCHAALNIVEAU

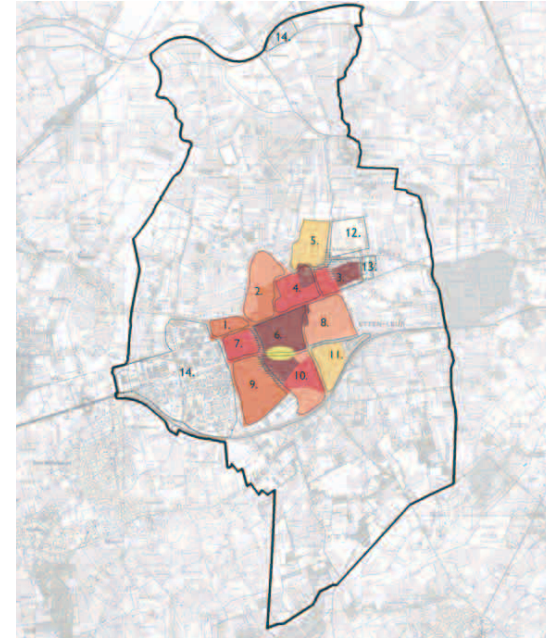
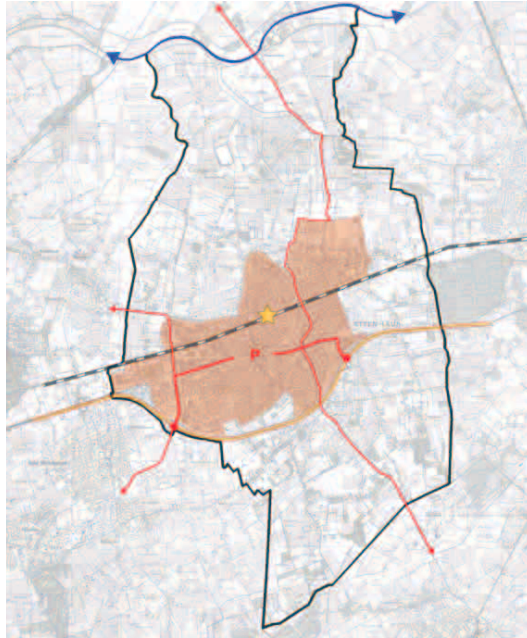
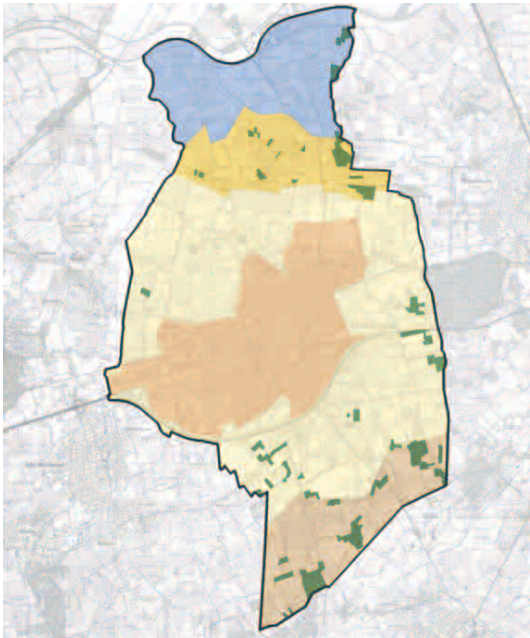
De provincie Zuid-Holland heeft voor de regio Rijnmond in het kader van het Streekplan signaalkaarten ontwikkeld, die een globale indruk geven van de mate van overschrijding van milieunormen. Deze zijn uitgedrukt in rode zones (overschrijding grenswaarden), oranje (nader onderzoek) en groene zones (reguliere planaanpak). Voor ontwikkelingen in de rode en oranje zones zal de Stad & Milieubenadering waardevol zijn.



Illustratie 12 . Signaalkaart Rijnmond

GEBRUIK VAN DE LAGENBENADERING

De lagenbenadering brengt de kenmerken van de ondergrond (bodempopbouw, watersysteem), infrastructuur en occupatie (menselijk gebruik voor wonen, werken, recreëren) van een gebied in beeld. De ondergrond en de infrastructuur kennen een lange reproductietijd. De lagenbenadering "dwingt" tot een duurzame koppeling van functies aan deze ruimtelijke "gegevens". De lagenbenadering wordt veel gebruikt in ruimtelijke structuurvisies. Resultaat is een samenhangend inzicht in struc-



Illustratie 13. Lagenbenadering Etten-Leur:
bodempopbouw, infrastructuur en functioneel gebruik

turen en de wijze waarop functies optimaal gebruik kunnen maken van deze structuren. Het gaat in projecten niet alleen om de kwaliteit in het plangebied zelf maar ook om de plaats die de locatie bij voorkeur inneemt de ruimtelijke hoofdstructuur. Milieu-argumenten spelen een belangrijke rol bij deze positiebepaling van locaties. Vanuit milieuoptiek ligt bijvoorbeeld verdichting rond vervoersknooppunten, met behulp van stedelijke woon- en werkmilieus die gebaat zijn bij een goede bereikbaarheid, voor de hand. Keerzijde zal de hogere geluidbelasting zijn.

WANNEER STAD & MILIEU WEL EN NIET INZETTEN? De scan, en ook de milieu-onderzoeken gaandeweg de verkenning van het project, kunnen verschillende richtingen gaan uitwijzen: de milieuknelpunten zijn van dien aard, dat het project in de bedoelde zin geen doorgang kan vinden. Bijvoorbeeld omdat de grenswaarde voor externe veiligheid wordt overschreden. Indien er strijd is met een hoger ruimtelijk kader zal nogmaals terdege nagedacht moeten worden over de achterliggende ruimtelijke visie. Waarom wordt nu net op die bepaalde, zwaar belaste, plek die gevoelige bestemming gewenst? Ook kan bij nader inzien blijken dat de veronderstelde milieuproblemen heel goed oplosbaar zijn binnen de bestaande regelgeving.

De geringe omvang van het project kan ook aanleiding zijn om af te zien van het volgen van Stad & Milieu. De vereisten aan het Stad & Milieutraject maken het instrument minder geschikt voor zogenaamde postzegels. Een stap 3-besluit mag bovendien formeel niet samengaan met een art. 19 WRO-procedure. Het verdient aanbeveling bij kleinere ontwikkelingen, zoals hergebruik van agrarische bedrijfsbebouwing in het buitengebied, de inzet van de Stad & Milieubenadering op een hogere schaal te bezien.

WANNEER NORMOVERSCHRIJDING?

Of er sprake is van normoverschrijding bij een gevoelige bestemming en wat onder gevoelige bestemmingen wordt verstaan, wordt bepaald door de bepalingen van de betreffende voorschriften.

- Wet Geluidhinder
- Besluit Luchtkwaliteit
- Wet Bodembescherming
- Wet stankemissie veehouderijen
- Wet ammoniak en veehouderij

Bij stank gaat het bijvoorbeeld alleen om de emissie uit stallen van veehouderijen, niet om stank vanuit een mestopslag of door het uitrijden van mest.

WAT ALS STAD & MILIEU NIET NODIG BLIJKT? Is het dan nog wel zinvol integraal door te gaan? De vraag stellen is hem beantwoorden: is het zinvol niet integraal door te gaan? Goed voorstelbaar is, dat het plantraject wordt aangepast aan de beperktere complexiteit. Het is niet logisch kansrijke milieu-ambities vervolgens los te laten. Ook zonder milieuknelpunt is een optimale omgevingskwaliteit een kwestie van goede ruimtelijke ordening. De integrale aanpak zoals voorgesteld met Stad & Milieu kan bovendien ook voor andere dan milieuknelpunten oplossingen en vernieuwingen bieden. Bijvoorbeeld de betrokkenheid van externe partijen kan uitermate wenselijk zijn. De aandacht voor de integrale inzet blijft op de agenda staan door duidelijke en aansprekende milieukwaliteitsambities neer te zetten, bijvoorbeeld via MILO.

Illustratie 14. Oplossingsmogelijkheden bij project van geringe omvang



> NAAR EEN PROJECTPLAN

Als uit de scan naar voren komt dat in een ruimtelijk project er een gereede kans bestaat op strijdigheid met milieunormen, is het zinvol de Stad & Milieubenadering vanaf het begin te integreren in het planproces. Het is raadzaam daarvoor een projectplan op te stellen.

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een projectplan ligt in beginsel bij de projectleider voor het project. Het Stad & Milieuproces dient immers een onlosmakelijk onderdeel van de planvoorbereiding en besluitvorming te zijn. Idealiter is het projectplan daarom onderdeel van de startnotitie voor het project.

Als het project al verder op streek is, zal alsnog een link gelegd moeten worden tussen de reguliere aanpak en de Stad & Milieu-elementen. Dan zal expliciet stilgestaan moeten worden bij de al gezette stappen: voldoen deze aan de Stad & Milieucriteria?

Een bijzonder punt van aandacht is, dat het initiatief voor het project ook vanuit de markt kan komen. Gelet op de formele besluitvorming over het stap 3-besluit en het bestemmingsplan door de gemeenteraad zal ook dan de gemeente een centrale rol dienen te vervullen bij de aanpak van het project.

INTERN WERKPROCES Aanbevolen wordt bij de opstelling van het projectplan terdege stil te staan bij de samenwerkingscultuur binnen de gemeente. Vanuit dat perspectief kan een realistische projectaanpak worden opgesteld. Aandacht dient daarbij ook uit te gaan naar de projectbeheersing in termen van inzet, tijd en geld. Vermeden moet worden dat daarover gaande het proces verkeerde verwachtingen ontstaan, ook gelet op de betrokkenheid van externe partijen in het planproces. De start is sterk bepalend voor de verdere regievoering.

ONDERDELEN PROJECTPLAN

Uitgangssituatie:

- **begrenzing projectgebied**
- **doelstelling project, inclusief een globale ambitie voor het doelmatig ruimtegebruik en de verbetering van de leefomgevingskwaliteit**
- **relevante milieukaders en toetsingskaders**
- **uit te voeren onderzoeken (MER, VER, GES, etc.)**
- **omgevingsanalyse: betrokkenen, belangen, formele posities (eigendomssituaties) en houding**

Plan van aanpak:

- **stappen, volgtijdelijkheid en (deel)producten**
- **werkwijze per stap/(deel)product**
- **te hanteren methodieken om te komen tot doelmatig ruimtegebruik en verbetering leefomgevingskwaliteit**
- **overzicht relevante procedures**
- **koppeling met het bestemmingsplan (en de procedure)**
- **wijze(n) waarop partijen bij de planontwikkeling worden betrokken: zowel interne (beleidsafdelingen) als externe partijen (bewoners, bedrijven, belangenorganisaties, GGD, provinciale beleidsafdelingen)**

Projectbeheersing:

- **projectorganisatie (taken en bevoegdheden): formele opdrachtgever, planteam, projectleider, bemensing vanuit disciplines**
- **inschatting capaciteit**
- **inschatting doorlooptijd**
- **inschatting voorbereidingskosten (inzet intern, extern)**
- **benodigde informatie en inschatting risicofactoren**

> MILIEU IN BEELD

De voorbereiding mondt uit in een overzicht van uitgangspunten voor het projectgebied: doelen, knelpunten, kansen en ambities. Dit moet ook in beeld zijn voor de relevante milieukwaliteitsaspecten. Welke dat zijn wordt per project bepaald aan de hand van de lokale opgave. Richtgevend zijn bovendien gemeentelijke of provinciale beleidsdocumenten, zoals de stedelijke vernieuwing of duurzaamheidsbeleid.

Dan hebben we het over de sectorale uitgangspunten voor: bodem, water, ecologie, geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, energie en over andere duurzame gemeentelijke milieudoelen. Deze zijn bij voorkeur gebaseerd op onderzoek naar de feitelijke milieusituatie ter plaatse (nulmeting).

Het ligt voor de hand dat over de milieu-uitgangspunten uitvoerig van gedachten wordt gewisseld tussen de gemeentelijke beleidsvelden.

De communicatie over mogelijke maatregelen en alternatieven geeft wellicht innovatieve of grensverleggende oplossingen te zien. Zodoende ontstaat ook meer duidelijkheid over de noodzaak van een formele Stad & Milieu-aanpak.

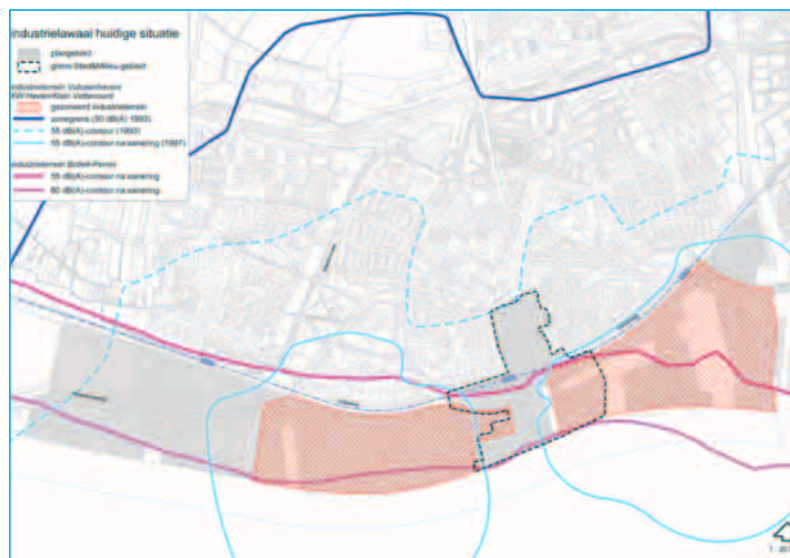
Illustratie 15. Integrale milieunota Vlaardingen, huidige geluidssituatie en nieuwe geluidszone

NULMETING

Een nulmeting biedt inzicht in de bestaande milieusituatie in het projectgebied. Milieugegevens over de bronnen en hun effecten zijn van groot belang in de Stad & Milieu-aanpak, omdat eerst omgezien moet worden naar bronmaatregelen. Potentiële bronnen van milieuhinder zijn bijvoorbeeld een bedrijf of bedrijventerrein, een weg, spoorlijn of rangeerterrein, en een bodemverontreiniging.

Het project is maatgevend voor de wijze van gegevensaanlevering. Kaarten kunnen goed van dienst zijn. Tip daarbij is gebruik te maken van één type digitale ondergrond met daarop de plangrens, te organiseren door de projectleider. Uiteraard zijn de kaartjes slechts een afspiegeling van complexe berekeningen en metingen en zullen ze in het beginstadium een globaler karakter hebben.

Het kan in dit stadium al zinvol zijn om - naast de gezoneerde c.q. vergunde situatie - de feitelijke situatie in beeld te brengen. Bijvoorbeeld door nieuwe geluidberekeningen te laten maken op basis van de actuele situatie. Dit is onder meer afhankelijk van de projectomvang, de feitelijke situatie en het belang voor het project.

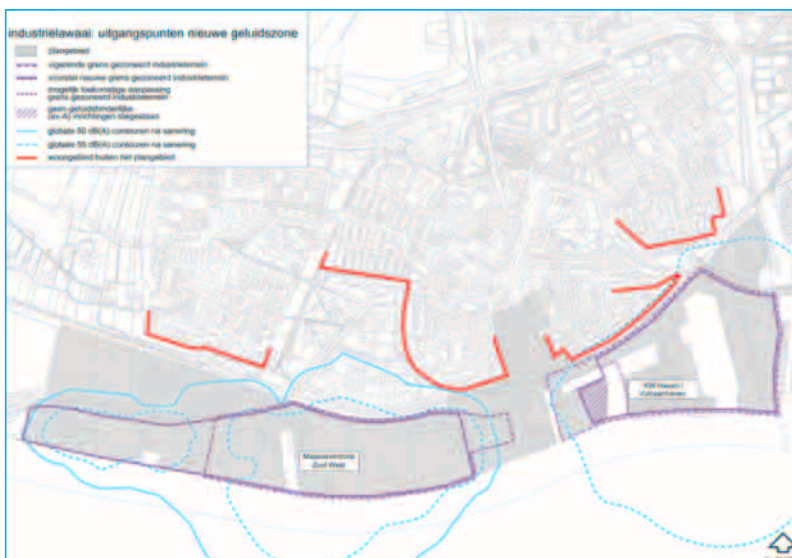


VLAARDINGEN: VOORTSCHRIJDENDE MILIEU-INZICHTEN

De milieu-onderzoeken zijn onderhevig aan voortschrijdende planinzichten en onderdeel van het iteratieve planproces. De gemeente Vlaardingen heeft bijvoorbeeld voor het Stad & Milieuproject Rivierzone de huidige en toekomstige milieukwaliteiten in kaart gebracht. Daarvoor zijn onderzoeken verricht naar de milieubelastingen in het gebied: industrielawaai, externe veiligheid, geur, lucht, verkeerslawaai en bodem. Gaande het plantraject vonden verdiepingen en een verbreding plaats. Water, ecologie, duurzaamheid en energie zijn tevens onderzocht. Voor ieder milieuthema is het toetsingskader bepaald, en is de huidige situatie (met de op korte termijn te verwachten milieusituatie) beschreven. Vervolgens zijn de beoogde ontwikkelingen beoordeeld. Daaruit af te leiden randvoorwaarden en uitgangspunten voor de verdere planvorming zijn vastgelegd. Vlaardingen heeft een samenvatting van dit alles gebundeld in een Integrale Milieunota, die mede diende als onderbouwing van het stap 3-besluit.

GEZONDHEID Stap 3 mag niet leiden tot een algemene verslechtering van de volksgezondheid in een projectgebied. De gemeente zal de verwachte gevolgen voor de volksgezondheid van een normafwijking moeten aangeven. Alvorens een stap 3-besluit te nemen is de gemeente verplicht advies te vragen aan de GGD over de te verwachten gezondheidseffecten. Dit volgt uit de artikelen 6 en 11 lid 2 van de Interimwet in combinatie met artikel 5 lid 2 van de Wet collectieve preventie volksgezondheid. De gemeenteraad draagt op grond van laatstgenoemde wet zorg voor het bewaken van de volksgezondheid in bestuurlijke beslissingen. Ook wanneer in een ruimtelijk plan geen sprake is normafwijking kan een beoordeling van de gezondheidssituatie gewenst zijn.

Milieukwaliteit hangt nauw samen met gezondheid. Zodra de gemeente in het kader van Stad & Milieu de milieukwaliteit in kaart gaat brengen is het raadzaam contact op te nemen met de GGD over de invulling. De GGD heeft immers ook gegevens over de milieubelasting nodig voor haar advies. De GGD kan haar advies goed baseren op een Gezondheidseffectscreening, maar verplicht is dat laatste niet.



GEZONDHEIDSEFFECTSCREENING

De Gezondheidseffectscreening (GES) is een instrument waarmee de gemeente vooraf inzicht krijgt in de milieufactoren die van invloed zijn op de gezondheid van (toekomstige) bewoners. De GES wordt uitgevoerd door de medisch milieukundigen, en brengt de gezondheidskundige knelpunten en kansen bij ruimtelijke plannen in kaart. Per milieufactor komt er een uitspraak over de milieugezondheidskwaliteit (uitgedrukt in een GES-score). Dit inzicht helpt de gemeente bij de keuze voor het beste planalternatief. De informatie kan ook goed gebruikt worden bij de voorlichting aan bewoners.

De GES voor het plan Gezondheidspark Dordwijk, Dordrecht, heeft tot waardevolle adviezen geleid voor de planvorming. Uit de GES blijkt dat met name in het westelijke deel van het plangebied zich een cumulatie van milieu-effecten voordoet. De GGD adviseerde daarom geen woningen op te nemen in de westelijke sportzone en het zuid-westelijke deel van de middenzone. Bovendien zijn buitensportvoorzieningen onwenselijk langs de drukke Sportboulevard.



Illustratie 16. Gezondheidspark Dordrecht

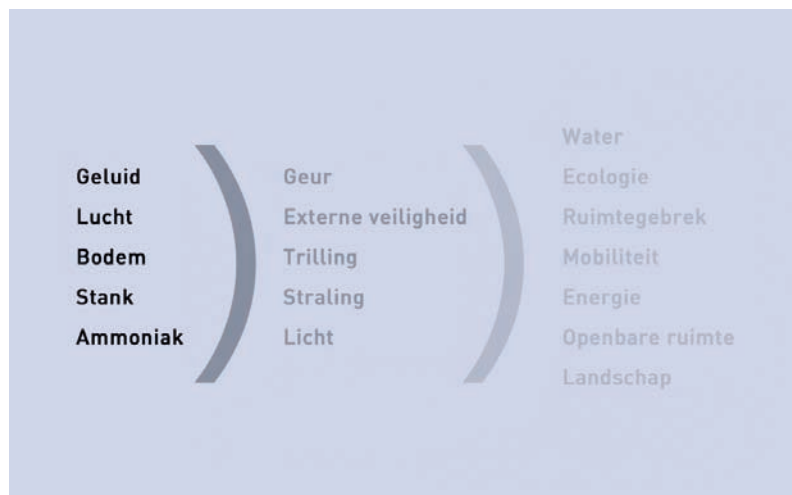


> VOORAANKONDIGING

Formeel zijn de provincies betrokken bij de Stad & Milieu-aanpak vanaf de melding door de gemeente. Het is aan de provincie om zelf, afhankelijk van de te verwachten Stad & Milieuprojecten, een begeleidingstraject voor gemeenten in te richten. Een vroegtijdige provinciale betrokkenheid is echter belangrijk. Aanbevolen wordt de provincie te betrekken bij de opstelling van het projectplan. De vereisten en provinciale ondersteuning bij het Stad & Milieuproces kunnen dan tijdig doorgesproken worden.

De provincie kan bij de voorbereiding van (potentiële) Stad & Milieuprojecten basisinformatie aanleveren, bijvoorbeeld in het kader van de nulmeting. Verder is het opstellen van projectplan, waarin de Stad & Milieubenadering is geïntegreerd, voor veel gemeenten een eenmalige aangelegenheid, en kan de provincie daarbij waardevolle ondersteuning bieden. Bijkomend voordeel is dat het provinciale beleidskader inzake de beoordeling van het stap 3-besluit (goedkeuringscriteria) dan al in een vroeg stadium kan worden ingebracht. Bijvoorbeeld op welke wijze de provincie “een optimale leefomgevingskwaliteit” ingevuld wenst te zien en welke milieuthema's daarbij een rol spelen.

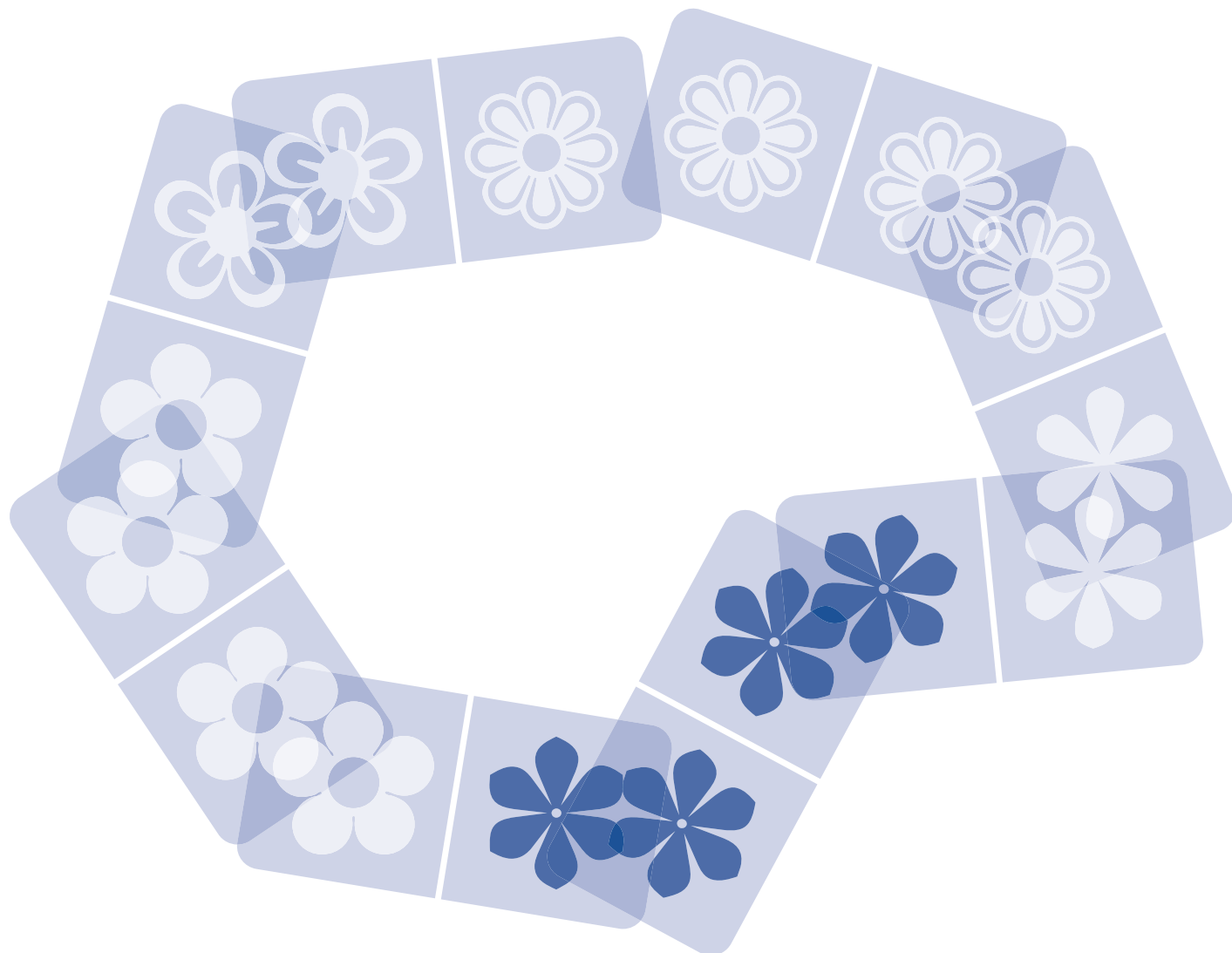
Vervolgens kan de provincie gemeenten adviseren bij het doorlopen van de stappen 1 en 2, waar het gaat op de vormgeving van het open plan-proces, de invulling van bronbeleid (het gaat soms ook om inrichtingen die onder de provinciale bevoegdheid vallen), en de advisering aan de gemeenteraad over de inrichting van stap 3. Aanbevolen wordt daarom dat een gemeente voorafgaand aan de melding gemeenten een minder formele vooraankondiging doet. Daarbij hoeft nog geen duidelijkheid te bestaan over de daadwerkelijke noodzaak van een stap 3-besluit. De wijze van vooraankondiging kan door iedere provincie zelf nader bepaald worden.



Illustratie 17. Mogelijk relevante milieuthema's

BEGELEIDING PROVINCIE

De provincie kan haar begeleidende rol ad hoc, per project of via een vaste commissie invullen. Het voordeel van een provinciale adviescommissie is, dat op deze wijze ook andere partijen betrokken kunnen worden bij deze bijzondere vorm van besluitvorming, dan via de bestemmingsplanprocedure gebruikelijk is (het reguliere artikel 10 Bro-overleg bij de Provinciale Planologische Commissie). Mogelijke deelnemers zijn bijvoorbeeld: bedrijfsleven (KvK), bronbeheerders, GGD, natuur-, milieu- en bewonersorganisaties. Daarbij dient een duidelijke afstemming plaats te vinden met de wijze waarop de goedkeuring van bestemmingsplannen binnen provincie wordt voorbereid.



3

NAAR EEN INTEGRALE GEBIEDSVISIE

In een creatief ontwerpproces naar een integrale gebiedsvisie. Dit ontwerpproces omvat sociale, economische, financiële en vormgevende aspecten. In deze fase moet de inhoudelijke winst van Stad & Milieu vorm krijgen: het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit. De integrale, brongerichte en creatieve planvorming wordt gestimuleerd door belanghebbenden oplossingsgericht te laten meedenken in een open planproces. Als het ontwerpproces leidt tot een voorkeursoplossing, waarbij een afwijking van milieunormen noodzakelijk is, resulteert deze fase in een formele melding bij de provincie voor de Stad & Milieuprocedure.

> ONTWERPPROCES

De Interimwet bepaalt dat een gemeente moet aangeven op welke wijze getracht of overwogen is dat de uitvoering van stap 1 (integratie, bronmaatregelen) en stap 2 (maximaal benutten ruimte bestaande regelgeving) niet toereikend is voor het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit. De stappen zijn essentieel voor de motivering van een eventuele afwijking. Per saldo zal een betere milieusituatie bereikt moeten worden. Een intensieve wisselwerking tussen milieu en ruimtelijke planvorming is essentieel, bijvoorbeeld in de vorm van een ontwerpatelier. In het ontwerpproces kan gebruik gemaakt worden van een milieugebiedsvisie of van een milieuprofiel als referentiekader.

De stappen 1 en 2 van Stad & Milieu zijn niet volgordegericht (lineair), maar onderdeel van een cyclisch, iteratief ontwerpproces. Het ontwerpproces hoeft daarom niet ingericht te zijn rond deze stappen. Integratie loopt immers door het hele planproces heen. Wel dienen onderbouwingen voor het achterwege laten van voorstelbare bronmaatregelen en andere oplossingen binnen de bestaande regelgeving te worden opgetekend.

Kwaliteitsaspect	Basiskwaliteit (per deelgebied)	Ambitie (per deelgebied)
Bodem Bodemgebruikswaarden (BGW)	Functionele bodemsanering: eventueel zones geschikt voor extensief groen en verharding (BGW II-III)	Multifunctionele bodem: geen beperkingen aan bodemgebruik voor wonen en intensief groen (€ BGW I)
Geluid Wegverkeerslawaai op gevel woning (in Laeq) Industriellawaai op gevel woning (in Laeq)	65 dB(A) (vervangende nieuwbouw) (STP) 55 dB(A) (BB) 50 dB(A) (RMB) 50 dB(A)	Contactgeluidisolatie stringenter dan Bouwbesluit bij belasting ≥ 65 dB (STP) < 50 dB(A) (STP, BB)
Energie Energieprestatie op locatie (EPL) Energieprestatienorm	EPL ≥ 7 -10% Bouwbesluitnorm	50% Duurzame energie
Externe veiligheid Plaatsgebonden risico	Boven 10^{-6}	10^{-8} of lager

Illustratie 19. Uitsnede overzicht toepasselijke milieukwaliteit Tilburg-Noord

Milieukwaliteitsprofiel flatcomplex

Functies & gebruik

Hoofd functie	wonen
Nevenfunctie	zorg, kinderopvang
Functiemenging	zwak
Gebruiksenintensiteit	matig intensief
Dichtheid	middel (30-50 woona)
Grondgebruik	middel verhard

globale indicatie grondgebruik

niet uit- ofligt		openbaar	
Verhard	gebouwd	gebouwd	openbaar
Gravelhard			openbaar

Mobiliteitsprofiel

Schaal	wijk
Verkeersstromen	bewoners
Vervoerwijze	auto > fiets > ov > lopen

Milieuprofiel

	laag	minimaal	middelen	hoog	hoogst
Externe veiligheid					
Bodemkwaliteit					
Ecologie					
Landschap verkeer					
Openbaar vervoer					
Waterkwaliteit					
Waterkwantiteit					
Beleidskwaliteit					
Energie					
Ruimtegebruik					

Milieuovertuiging

De geconcentreerde bebouwing, omzoomd door openbare ruimten, biedt bijzondere mogelijkheden voor milieuverbetering. Deze kunnen heel goed samengaan met gebouwaanpassingen en zelfs met intensivering:

- introduce duurzame collectieve energievoorziening
- omzetting van parkeeroppervlak naar parkgroen met ruimte voor waterberging en ecologie
- mengen van functies in de plint voor levendigheid en financieel draagvlak vernieuwing



ZMW-project, Haarlem: combinatie zonnecollectoren, warmtepompen en ondergrondse warmteopslag verwarmt 382 flatwoningen 's winters met zonne-energie die 's zomers is opgeslagen. Innovatief, maar met beproefde technieken.

Voorbeeld van groene en waterrijke leefomgeving in stedelijke omgeving: GWL-terrein Amsterdam.



Fotomontage 2' maaierveld boven parkeerveld. te gebruiken voor spel, vertief en groen. Geeft een totaal ander uitzicht.

Vergróten van het lozen op massieve nieuw flats door inpassing functies, zoals school (Nieuw Sloten, Amsterdam, rechts) zorgcentrum met kindertoe en bibliotheek (Bergen op Zoom, onder)



Illustratie 20. Milieuprofiel flatcomplex Zwijndrecht

EFFECTIVITEITSLADDER De Stad & Milieubenadering kent een "effectiviteitsladder" voor maatregelen die de milieukwaliteit bevorderen:

1. eerst inzetten op brongerichte maatregelen, waarmee de - excessieve - overlast wordt opgeheven;
2. indien dat niet afdoende gerealiseerd kan worden, de mogelijkheden tot beperking van de nadelige gevolgen van normafwijking nagaan;
3. ten slotte de resterende nadelige gevolgen van normafwijking compenseren.

De brongerichte maatregelen sorteren vanzelfsprekend het grootste effect. Indien het effect groot genoeg is, hoeft geen inspanning meer gericht te worden op de volgende treden.

VOORBEELDEN BEPERKING NADELIGE GEVOLGEN

In Scheveningen-Haven zijn de afvaartijden van sportvisreders vastgelegd in de milieuvergunning en is tevens bepaald dat bij vervanging de nieuwe schepen over een lager bronvermogen dienen te beschikken. Daardoor wordt de overlast in de meer gevoelige nachtelijke periode beperkt.

In Vlaardingen zijn in de stedenbouwkundige opzet voor de Rivierzone als voorbeelden van verzachting opgenomen: de afscherming van achterliggende woningen, woningen met luwe zijden.



De oplossingsmogelijkheden zijn het grootst wanneer de bronmaatregelen en de effecten integraal onderdeel zijn van het onderzoeks- en ontwerpproces. Dan kunnen onderbouwde afwegingen gemaakt worden tussen bronmaatregelen en de situering en bescherming van gevoelige bestemmingen. Om reden van planefficiency verdient het daarom aanbeveling tijdig om te zien naar bron- of compenserende maatregelen.

> OPEN PLANPROCES

De gemeente dient belanghebbenden actief te betrekken bij de voorbereiding. Enerzijds om de kennis en de beleving van de bewoners of bedrijven direct te kunnen gebruiken in het plan. Anderzijds gaat de mogelijke normafwijking partijen direct aan. Belanghebbenden zullen daarin gekend en betrokken moeten zijn, wil sprake zijn van draagvlak, bijvoorbeeld voor compenserende maatregelen.

Het begrip belanghebbende moet ruim worden opgevat: bedrijven, maatschappelijke en milieu-organisaties, bewoners, bronbeheerders, andere overheden, zoals bevoegde bestuursorganen.

Illustratie 21. Beperking overlast in nachtperiode, Scheveningen

ERVARINGEN OPEN PLANPROCES: GEEN WONDERMIDDEL MAAR SMEERMIDDEL

In de 'Stad & Milieu'-experimenten hebben de gemeenten gewerkt met een open planproces. De praktijk leert dat de zoektocht naar haalbare ambities wordt versterkt door vanaf het begin de woonwensen en de beleving van bewoners en bedrijven mee te nemen in de planvorming. Het schept ruimte voor inhoudelijke verrijking, aanvullende inzichten en draagvlakvorming.

Een open planproces vraagt om een gedegen organisatie. Dit verdient zich terug in de plankwaliteit en in de inspraak. Het is eenvoudiger om al vroegtijdig rekening te houden met knelpunten en bezwaren. Bijvoorbeeld de gemeente Assen heeft in haar Stad & Milieuproject Coveco-terrein via een klankbordgroep vanaf het begin gewerkt aan wederzijds vertrouwen tussen burgers en gemeente. Het bestemmingsplan is inmiddels goedgekeurd zonder bezwaren.

Uit de experimenten komen als leerervaringen naar voren:

- **Spreek duidelijke spelregels af. Duidelijkheid over het procesverloop, de randvoorwaarden en de status van de inbreng voorkomt teleurstelling achteraf.**
- **Neem de tijd om wederzijds vertrouwen op te bouwen en neem alle partijen serieus door ze invloed te geven op de planvorming. Dit zal voor elke planfase apart bekeken moeten worden.**
- **Zie critici niet als hinderpalen, maar zoek naar mogelijkheden om met hun bezwaren rekening te houden. Kijk naar wat elkaar bindt.**



Illustratie 22. Interactieve planvorming in een open planproces

De Interimwet zegt bewust niets over de wijze van betrekken. Kort gezegd zal de gekozen vorm verder moeten gaan dan de (formele) inspraak van het bestemmingsplan. De te kiezen vorm van het open planproces is onder meer afhankelijk van de problematiek, de belangen van derden en de politiekbestuurlijke cultuur binnen de gemeente. Bij de inrichting van dit proces kan de gemeente voor ogen houden dat, wanneer wordt afgeweken van wetgeving, het zichtbaar moet zijn dat belanghebbenden daaraan deel hebben genomen. Dit betekent ten minste dat de belangen van alle betrokkenen in beeld zijn en de geleverde inbreng meeweegt in de inhoudelijke planvorming. Een hulpmiddel daarbij is het gebruik van een belevingsonderzoek.

BELEVINGSONDERZOEK

In alle Stad & Milieu-experimentprojecten is de beleving van de kwaliteit van leefomgeving onderzocht. De metingen geven een beeld van factoren die volgens bewoners en gebruikers zelf het welbevinden in de woon- en leefomgeving bepalen. Waarbij wordt aangetekend, dat voorzichtigheid geboden is met het veralgemeniseren ervan. De beleving van de leefkwaliteit in wijken door afzonderlijke bewoners wordt, in afnemend belang, bepaald door hun oordelen over:

- de woning (grootte/passendheid, type, eigendomsverhouding, prijs/kwaliteitverhouding)
- het uiterlijk aanzien van de buurt
- de milieu-overlast
- de naaste burens
- de sociale veiligheid
- het voorzieningsniveau (voor ouderen, groen, basisonderwijs)

Bepalend voor het oordeel over de milieu-overlast in de wijk is, in afnemend belang, hinder door geluid, stof, geur, trillingen en risico's. Achtergrondkenmerken hebben invloed op de hinderervaring, zoals leeftijd, huishoudensamenstelling en de woonsituatie. De ervaren hinder neemt eerst toe met de leeftijd, en boven de 55 jaar weer af.

Ook lijken gezinnen en tweepersoonshuishoudens minder tolerantie voor verkeersgeluid en industrie te hebben dan eenpersoonshuishoudens. En hoe hoger het inkomen of het opleidingsniveau, hoe meer hinder gerapporteerd wordt.

(Bron: Beleving van de leefkwaliteit, nadere analyses nulmeting Stad & Milieu, RIGO, Ministerie van VROM november 1999)

> MELDING

De Interimwet verplicht burgemeester en wethouders aan de provincie het voornemen tot het nemen van een stap 3-besluit te melden, met een afschrift aan de VROM-inspectie. Dit is het formele beginpunt van het Stad & Milieuproject. De melding wordt tevens bekendgemaakt om belanghebbenden te informeren. Burgers – voor zover niet al geïnformeerd – worden uitgenodigd om actief deel te nemen aan de voorbereiding van het besluit.

De melding dient in een vroeg stadium, voorafgaand aan de besluitvorming, plaats te vinden. Maar niet eerder dan nadat de gemeente is begonnen met het ontwikkelen van de ruimtelijke plannen voor het projectgebied. Als de gemeente te laat meldt, dan loopt zij het risico bepaalde vereisten die niet of niet overeenkomstig het provinciaal beleid zijn verricht, opnieuw te moeten uitvoeren. Ook biedt de melding aan de provincie de gelegenheid de ondersteuning van de gemeente te formaliseren, bijvoorbeeld door inschakeling van een adviescommissie.

TE OVERLEGGEN STUKKEN BIJ EEN MELDING

De inhoudelijke eisen voor een melding komen voort uit het motiveringsbeginsel en het vereiste van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten (Algemene wet bestuursrecht). De Interimwet gaat er van uit dat alle stappen en de resultaten daarvan expliciet in beeld gebracht zijn. Dit betekent dat er in vergelijking met een regulier ruimtelijk planvormingstraject een zwaarder accent ligt op de expliciete motivering en verantwoording van keuzen. De gegevens voor de melding zijn ook nodig voor een motivering van het stap 3-besluit. Zie ook het schema Onderwerpen stap 3-besluit. Verwacht mag worden, dat de gemeente in het stadium van de melding al globaal beschikt over aan de kerngegevens voor een Stad & Milieuproject:

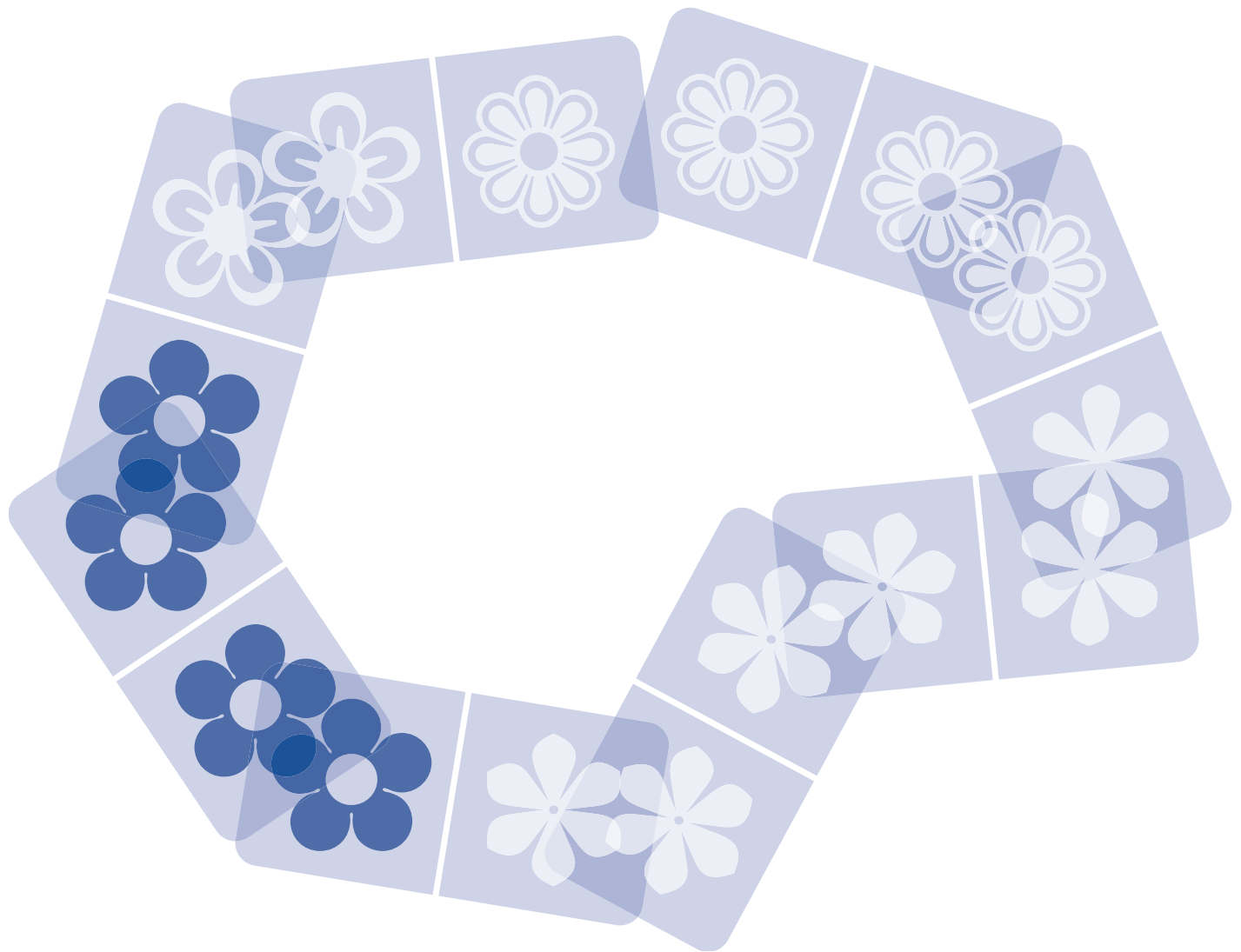
- **gebiedsdefinitie: omschrijving projectgebied, en kadastrale kaart met gebiedsbegrenzing**
- **beleidsvisie op het stedelijk of landelijk gebied en de plaats van het projectgebied en het gewenste ruimtegebruik daarin**
- **beschrijving van de omstandigheden die leiden tot een afwijking**
- **de norm waarvan wordt afgeweken**
- **beschrijving van de verwachte gevolgen voor milieu en volksgezondheid**

Aanbeveling is bij de melding tevens de koppeling met de voorgestane bestemmingsplanprocedure te beschrijven.

Aanbeveling is de melding tevens te richten aan het bevoegd gezag, zodra de normafwijking een aspect betreft waarvoor dat gezag verantwoordelijk is.

BEGELEIDING PROVINCIE De rol van de provincie valt uiteen in ondersteuning (faciliteren adviescommissie) en inhoudelijke betrokkenheid bij het plan (bijvoorbeeld als vergunningverlenende instantie van bedrijven in / om het projectgebied). Aanbeveling aan de provincies is om gemeenten actief te ondersteunen bij het vormgeven van het open planproces. Dat is vaak een lastig proces voor een gemeente. Een suggestie is een onafhankelijk deskundige op dat gebied voor gemeenten op afroep beschikbaar te stellen, zoals het Ministerie van VROM heeft gedaan. Van deze deskundigheid hebben de experimentgemeenten volop gebruik gemaakt.

Het is voor de gemeenten van groot belang vroegtijdig in het planproces kennis te kunnen nemen van de provinciale toetsingscriteria, zodat zij hun plantraject - bij voorkeur in samenspraak met de provincie - tijdig daarop kunnen inrichten. De provinciale inhoudelijke, organisatorische en procedurele kaders, aansluitend op de Interimwet, zullen duidelijk moeten zijn op het moment van een gemeentelijke melding.



4

BESLUITVORMING EN TOETSING

In deze fase staan de wettelijke procedure voor een stap 3-besluit en de provinciale goedkeuring centraal. De procedure voor een stap 3-besluit is gekoppeld aan de bestemmingsplanprocedure. Motivering van de gemaakte keuzen is essentieel. De afwijking van de normen moet zo beperkt mogelijk gehouden worden en de gevolgen van de afwijking zo goed mogelijk gecompenseerd. De provincies dienen te waken voor het onnodig opzoeken van de marges (stap 2) of van een afwijking (stap 3). De provincies zullen voor hun nieuwe goedkeuringssrol tevoren duidelijkheid moeten geven over hun beoordelingscriteria.

> KOPPELING STAP 3-BESLUIT EN BESTEMMINGSPLAN

De gemeenteraad neemt een stap 3-besluit alleen, indien de raad tevens een bestemmingsplan vaststelt of herziet voor het projectgebied (art. 4 lid 3 en 12 Interimwet). Stap 3 is in die situatie immers een voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan (in de zin van art. 9 Bro). Formeel blijft wel sprake van twee afzonderlijke besluiten. De inhoudelijke samenhang tussen beide besluiten is niet het enige onderdeel van deze koppeling. Er is ook sprake van efficiencywinst doordat beide besluiten in één procedure gevat zijn. De besluiten worden gezamenlijk ter inzage gelegd en de inspraak vindt gebundeld plaats. Betrokken partijen kunnen het stap 3-besluit en het bestemmingsplan gedurende de gehele procedure telkens in onderlinge samenhang bezien.

Bovendien is het verloop van de bestemmingsplanprocedure voor veel partijen herkenbaar. De gemeenteraad stelt de beide besluiten gelijktijdig vast; dat wil zeggen: tijdens dezelfde raadsvergadering of tijdens een voortgezette behandeling.

De weerslag hiervan is dat een opgestarte bestemmingsplanprocedure in de ijskast kan als er toch een stap 3-besluit nodig blijkt. De duur van een vertraging is dan sterk afhankelijk van de mate waarin in het visietraject alle mogelijkheden voor bronmaatregelen en het gebruik van wettelijke kaders zijn bezien en beoordeeld, en van de mate waarin belanghebbenden betrokken zijn geweest bij het plantraject.

Een stap 3-besluit behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten (art. 13 Interimwet). Deze goedkeuring is gekoppeld aan de goedkeuring van het bestemmingsplan. Er is tussen de beide besluiten ook een inhoudelijke koppeling. Het ene besluit mag niet worden goedgekeurd als het andere niet wordt goedgekeurd.

> ONDERWERPEN STAP 3-BESLUIT

Aspect	Vooraankondiging
Gebiedsdefinitie	Globale gebiedsbegrenzing
	Ruimere omgevingscontext
Beleidsdoel	Aansluiting bij lokaal en provinciaal ruimtelijk beleid
Normafwijking en effecten	Aard & omvang milieuknelpunten met indicatie normoverschrijding
Effectiviteitsladder	Ruimtelijke beperkingen van mogelijke aanpassingen
	Verwachte aanpassingsmogelijkheden
Proces	Aanleiding en initiatief
	Projectplan met werkstappen, werkwijze en deelproducten
	Methodieken en koppeling met ontwerpproces (zoals MILO)
	Inzicht in belangrijkste betrokken partijen en hun belangen
Procedure	Wijze van actief informeren en actief betrekken van partijen
	Draagvlak bestuur en gemeenteraad
	Samenhang besluitvorming

Melding (m.n. art. 11 Interimwet)

Kadastrale kaart met begrenzing projectgebied

Omschrijving projectgebied

Beleidsvisie op projectgebied en de ontwikkeling daarin

- afgeleid: visie op gewenste ruimtegebruik
- afgeleid: visie op leefomgevingskwaliteit

Norm waarvan afwijking wordt voorgestaan

Beschrijving omstandigheden afwijking

Beschrijving op hoofdlijnen van verwachte milieugevolgen

Beschrijving op hoofdlijnen van verwachte gevolg volksgezondheid

Bronmaatregelen

Stap 3-besluit (m.n. art. 5, 6 en 7 Interimwet)

Begrenzing projectgebied op kadastrale kaart(en)

Omschrijving projectgebied waarbinnen afwijking mogelijk is

Omschrijving onroerende zaken waarop besluit betrekking heeft (kadastrale aanduiding en grootte percelen of perceeldelen)

Integrale visie op gewenste leefomgevingskwaliteit projectgebied

- in relatie tot ruimtegebruik in het gebied waarbinnen het projectgebied ligt
- in relatie tot (huidige) leefomgevingskwaliteit in het gebied waarbinnen het projectgebied ligt

Volledige milieu-inventarisatie
Volledig inzicht in knelpunten (van in ieder geval de af te wijken normering)

Norm waarvan wordt afgeweken
De vervangende norm

Termijn van afwijking: onbepaald, of bepaald met overwegingen en wijze termijnhandhaving

Uiteenzetting meerwaarde die afwijking met zich brengt voor leefomgevingskwaliteit

Beschrijven gevolgen van uitvoering besluit voor milieu-aspecten

Beschrijven gevolgen van uitvoering besluit voor volksgezondheid

Beschrijven feitelijke en juridische gevolgen uitvoering besluit voor objecten in projectgebied en doorwerking in andere besluiten

Te treffen bronmaatregelen
Ondervonden / voorziene beperkingen

Wijze waarop nadelige gevolgen voor milieu worden beperkt, inclusief overwegingen

Wijze waarop compensatie plaatsvindt

- in directe omgeving van het projectgebied
- gerelateerd aan benadeelden

Beschrijving wijze waarop getracht of overwogen is dat stappen 1 en 2 niet toereikend zijn

Beschrijving wijze waarop belanghebbenden en relevante bestuursorganen in open planproces bij de voorbereiding zijn betrokken

Beschrijving zienswijzen en adviezen inclusief overwegingen
Advies van bevoegd gezag voor af te wijken norm

Stap 3-besluit gelijktijdig met vaststelling bestemmingsplan in gemeenteraad

Toetsingselementen provincie	Aspect
Logische begrenzing projectgebied	Gebiedsdefinitie
Concrete aanduiding	
Aansluiting bij beleidskaders	Beleidsdoel
Doelmatigheid ruimtegebruik	
Optimale leefomgevingskwaliteit	
Volledigheid milieu-inventarisatie	Normafwijking en effecten
Afwijkingsmarge	
Per saldo verbetering leefomgevingskwaliteit	
Effecten voor milieu	
Effecten volksgezondheid	
Feitelijke en juridische gevolgen	
Bronmaatregelen	Effectiviteitsladder
Beperken nadelige gevolgen	
Compenseren volgens compensatieladder Borging compensatie	
	Proces
Proactief handelen	
Creatief omgaan met kaders	
Open karakter van het planproces	Procedure
Zorgvuldigheid procedure	
Gelijktijdigheid procedures	

> ONDERWERPEN STAP 3-BESLUIT

Het stap 3-besluit geeft aan voor welke plek van een milieukwaliteitsnorm wordt afgeweken, en welke norm daarvoor in de plaats komt.

Motivering van het besluit tot afwijking is essentieel. Artikel 6 van de Interimwet verlangt allereerst een gemeentelijke visie op de gewenste leefomgevingskwaliteit van het projectgebied, mede in relatie tot het omringende gebied. Beschreven moet worden op welke wijze stap 1 (integratie, bronmaatregelen) en stap 2 (benutten ruimte binnen bestaande regelgeving) zijn ingevuld, en waarom deze stappen niet afdoende zijn voor een optimale leefomgevingskwaliteit. De gevolgen van de afwijking moeten vervolgens zo goed mogelijk worden gecompenseerd.

De inhoud van het stap 3-besluit zal met dat van het bestemmingsplan in overeenstemming moeten zijn. Verwijzingen over en weer zullen nodig zijn, bijvoorbeeld naar het stap 3-besluit voor de nieuw geldende milieukwaliteitsnorm, en naar het bestemmingsplan voor de volledige planologische onderbouwing van de ruimtelijke keuzen voor het projectgebied. In het schema Onderwerpen stap 3-besluit zijn de inhoudelijke elementen van de vooraankondiging, de melding en het stap 3-besluit samengevat. De elementen die provincies kunnen hanteren bij de toetsing zijn gespiegeld aan de inhoudelijke vereisten.

GEEN KOPPELING STAP 3 MET ART. 19 WRO OF TOEPASSING ART. 11 WRO

De gemeente kan het stap 3-besluit niet koppelen aan de vrijstelling van een bestemmingsplan op grond van artikel 19 WRO. Redenen daarvoor liggen in de lichtere toetsing en in het minder integrale karakter van de artikel 19-procedure. De wijzigings- of uitwerkingsregeling van artikel 11 WRO volgt ook niet dezelfde procedure als het bestemmingsplan. Projecten, ook kleinere, waarvoor een stap 3-besluit nodig is, kunnen dus alleen worden gerealiseerd na vaststelling of herziening van een bestemmingsplan.

COMPENSEREN Stad & milieu schrijft, om de milieubelasting zo acceptabel mogelijk te maken, een "compensatieladder" voor indien brongerichte maatregelen en beperking van de nadelige gevolgen geen soelaas bieden. Daarbij is het verstandig aansluiting te zoeken bij de beleving van de belanghebbenden over het projectgebied.

Voorkeursvolgorde voor het inzetten van compensatie is:

1. binnen hetzelfde milieucompartment waarin de normafwijking plaatsvindt;
2. in een ander milieucompartment;
3. in een ander onderdeel van de leefomgevingskwaliteit.

CONDITIES VOOR COMPENSATIE

1. de maatregelen hebben een direct verband met degenen die nadeel van de normafwijking ondervinden
2. vaststelling geschiedt wanneer mogelijk in overleg met benadeelden
3. compensatie vindt plaats binnen of in directe omgeving van het projectgebied
4. geen compensatie vormen maatregelen die gebruikelijk worden toegepast in de beleidspraktijk, zoals de situering van verblijfsruimten aan een geluidluwe zijde, of duurzaam bouwen
5. het gaat alleen om aanvullende maatregelen die onder andere omstandigheden niet zouden worden uitgevoerd of toegepast. De beperking door aaneengesloten eerstelijnsbebouwing van de geluidhinder bij achterliggende woningen is bijvoorbeeld niet snel als compensatie aan te merken
6. compensatie is integraal onderdeel van het stap 3-besluit

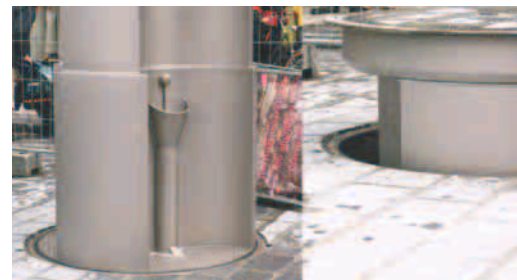
VOORBEELDEN COMPENSATIE

De 3 Stad & Milieuprojecten met een stap 3-besluit geven de volgende compenserende maatregelen te zien:

- Een stringenter binnenwaarde voor woningen dan de norm in het Bouwbesluit van 35 dB(A). De grens van 33 dB (volgens de nieuwe Europees geharmoniseerde dosismaat) is ook opgenomen in artikel 4 lid 1 sub c van de Interimwet. Bijvoorbeeld door de geluidswering van de uitwendige scheidingsconstructie van de woning te verhogen (> 20 dB(A)) via een ander type glas of een betere kierdichting. Of door verlaging van het karakteristieke geluidniveau van installaties in woningen (volgens Bouwbesluit <30 dB(A)).
- Aanvullende bescherming tegen burengerucht. De karakteristieke isolatie-index voor luchtgeluid en contactgeluid van buiten de woning gelegen ruimten, volgens het Bouwbesluit ten minste 0 dB(A), kan worden verhoogd tot bijvoorbeeld +5 dB(A). De isolatie-index voor luchtgeluid en contactgeluid van ruimten binnen een woning, volgens het Bouwbesluit ten minste 20 dB(A), kan worden verlaagd.
- Verbetering van de leefkwaliteit in het gebied door extra maatregelen in de openbare ruimte, zoals in Scheveningen-Haven de herinrichting van kades, vernieuwing van straatmeubilair, en de inrichting van pleinen op basis van de voorstellen die samen met de bewoners zijn ontwikkeld.

GARANDEREN BEOOGDE KWALITEIT Als de gemeente besluit tot het afwijken van milieunormen met de bijbehorende compensatie, dient zij zelf de daarbij behorende compenserende maatregelen te waarborgen. Het stap 3-besluit heeft geen rechtstreekse werking naar derden, zoals de burger of de bouwer. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld bestemmingsplanvoorschriften.

Maatregelen kunnen worden vastgelegd in het bestemmingsplan, een projectovereenkomst met marktpartijen en / of bij de gronduitgifte. Dat is echter slechts tot op zekere hoogte juridisch bindend mogelijk wanneer sprake is van gebouwmaatregelen. Ontwikkelande partijen zullen dan overtuigd moeten worden van de toegevoegde waarde en kunnen zich vrij-



Illustratie 23.
Mogelijkheden van
compensatie

willig verbinden over te gaan tot gebouwmaatregelen met een verdergaand kwaliteitsniveau dan voorgeschreven in het Bouwbesluit. De gemeente Den Haag bijvoorbeeld heeft in het project Scheveningen-Haven extra geluidsisolatievoorzieningen voor woningen die uitstijgen boven het Bouwbesluit opgenomen in de grondovereenkomst met de projectontwikkelaar.

De gemeente dient voorafgaand aan het stap 3-besluit een duidelijk beeld te hebben van de wijze van realisatie van de (compenserende) kwaliteiten en van het kwaliteitsbehoud. De nadelige gevolgen van het overhoopt verdwijnen of teniet gaan van compenserende maatregelen komen immers voor rekening van de gemeente. Borging wordt ook bevorderd door een actieve communicatie over de maatregelen met (toekomstige) bewoners. In het Stad & Milieuproject van Vlaardingen was de gemeente voornemens een begeleidingsgroep – met vertegenwoordigers van bewoners en bedrijven – samen te stellen om de uitvoering van de compensatie te bewaken.

STRENGERE NORM VIA EEN STAP 3-BESLUIT VASTLEGGEN?

De gemeenteraad kan in haar stap 3-besluit ook een strengere norm stellen dan de wettelijke norm. Bijvoorbeeld een strengere geluidnorm. Op zichzelf zal er niet snel aanleiding zijn voor een dergelijk besluit, het is ook nog niet voorgekomen. Deze mogelijkheid biedt de gemeente naar alle waarschijnlijkheid wel een juridisch bindende constructie voor extra geluidmaatregelen op gebouwniveau, die het Bouwbesluit te boven gaan. Dat is zeker voorstelbaar ter invulling van de compensatie voor een hogere geluidbelasting op de gevel, om de compensatie binnen hetzelfde milieu-onderdeel te waarborgen. Bijvoorbeeld een strengere binnenwaarde dan 33 dB voor geluid in de woning. Beide afwijkingen worden dan in hetzelfde stap 3-besluit vastgelegd. Een strengere norm moet dan wel resulteren in het nemen van concrete maatregelen zodat de norm ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

> BESLUITVORMINGSPROCEDURE

Als blijkt dat een beoogd ruimtelijk project alleen doorgang kan vinden als van milieunormen wordt afgeweken, wordt een ontwerp-besluit voorbereid. Het college van burgemeester en wethouders stelt het bevoegd gezag voor een af te wijken milieunorm (bijvoorbeeld gedeputeerde staten bij een provinciale milieuvergunning) in de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp stap 3-besluit. Daardoor kan de gemeente gebruik maken van de kennis van de materie en de ervaring met de uitvoering van de bepalingen bij andere bestuursorganen.

Het ontwerp-besluit en het ontwerp-bestemmingsplan worden gedurende zes weken ter inzage gelegd. Van de terinzagelegging dient kennis gegeven te worden in één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen, langs elektronische weg en in de Staatscourant. Het ontwerp-besluit wordt voorafgaand aan de terinzagelegging toegezonden aan de belanghebbenden. Een ieder (dus niet alleen de belanghebbenden) mag vervolgens (naar keuze schriftelijk of mondeling) zienswijzen tegen het ontwerp naar voren brengen.

De gemeenteraad neemt het stap 3-besluit en beslist over de vaststelling van het bestemmingsplan binnen acht weken of, indien over het ontwerp tijdig een zienswijze naar voren is gebracht, binnen vier maanden na afloop van de inzagetermijn. Het bestemmingsplan en het stap 3-besluit worden zo spoedig mogelijk, doch in elk geval binnen vier weken na de dagtekening van het raadsbesluit voor een ieder ter inzage gelegd voor de duur van zes weken. Een ieder die tijdig zijn of haar zienswijze bij de gemeenteraad naar voren heeft gebracht, alsmede een belanghebbende aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet of niet tijdig een zienswijze bij de gemeenteraad naar voren heeft gebracht, kan gedurende de genoemde zes weken bij gedeputeerde staten bedenkingen inbrengen tegen het stap 3-besluit en het vastgestelde bestemmingsplan. Voor zover de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan of het stap 3-besluit daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp, kan een ieder daartegen bedenkingen inbrengen gedurende

de genoemde zes weken bij gedeputeerde staten.

> GOEDKEURINGSPROCEDURE

Het bestemmingsplan en het stap 3-besluit vereisen de goedkeuring van gedeputeerde staten. Het plan wordt daartoe zo spoedig mogelijk, doch in elk geval binnen vier weken na de dagtekening van het raadsbesluit aan gedeputeerde staten verzonden. Indien tegen het vastgestelde plan tijdig bedenkingen zijn ingebracht, wordt het besluit over de goedkeuring bekendgemaakt binnen zes maanden na afloop van de termijn van terinzagelegging. Indien de provincie niet tijdig beslist en daarmee de gestelde termijn overschrijdt, is sprake van een goedkeuring van rechtswege van het bestemmingsplan en het stap 3-besluit.

Binnen zes weken na de bekendmaking van het goedkeuringsbesluit wordt de schriftelijke mededeling van dit feit, met het bestemmingsplan en het stap 3-besluit ter gemeentesecretarie voor een ieder ter inzage gelegd voor de duur van zes weken. Tevens dient plaatsing in de staatscourant plaats te vinden.

Tegen dit besluit kan door een belanghebbende beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Geen beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen en/of bedenkingen naar voren heeft gebracht. Een besluit van gedeputeerde staten omtrent goedkeuring treedt in werking met ingang van de dag na die waarop de beroepstermijn afloopt. Het bestemmingsplan ligt tezamen met het stap 3-besluit, nadat de goedkeuring onherroepelijk is geworden, voor een ieder ter inzage ter gemeentesecretarie.

BESLUITVORMINGSPROCEDURE

Bestemmingsplan	Stap 3-besluit	Wie	Termijn
Vorbereiding en onderzoek		Gemeente / initiatiefnemer	
Vooroverleg instanties art 10 Bro		gemeente instanties	± 3 maanden
Behandeling reacties inspraak en vooroverleg		gemeenteraad	± 3 maanden
Terinzagelegging ontwerp	Terinzagelegging ontwerp	gemeente	
Zienswijzen	Zienswijzen	eenieder	6 weken
Vaststelling plan	stap 3-besluit	gemeenteraad	< 8 weken – ± 4 maanden
Hoorzitting bij zienswijzen	Hoorzitting		
Terinzagelegging vastgesteld plan	Terinzagelegging stap 3-besluit	gemeente	< 4 weken na raadsbesluiten
Bedenkingen bij gedeputeerde staten	Bedenkingen bij gedeputeerde staten	indieners zienswijzen ca.	6 weken
Bekendmaking goedkeuringsbesluit Advies PPC	Bekendmaking goedkeuringsbesluit	gedeputeerde staten	< 6 maanden
Hoorzitting bij bedenkingen	Hoorzitting bij bedenkingen		
Terinzagelegging goedkeuringsbesluit inclusief publicatie	Terinzagelegging goedkeuringsbesluit inclusief publicatie [ook via elektronische weg]	gemeente	< 2 weken na bekendmaking

VOOR INTEGRALE AFWEGING VOLLEDIG ZICHT OP MILIEUKNELPUNTEN NODIG

De Afdeling bestuursrechtspraak spreekt in haar uitspraak Vlaardingen van 25 mei 2005 duidelijk uit, dat 'het systeem van de Experimentenwet Stad en Milieu met zich brengt dat slechts dan tot gebruikmaking van de in deze wet genoemde afwijkingsbevoegdheid mag worden overgegaan, nadat allereerst een integrale afweging van alle bij de gewenste ruimtelijke ontwikkeling betrokken aspecten heeft plaatsgevonden en eventuele knelpunten zijn onderkend en beoordeeld'. In casu was er onvoldoende onderzoek gedaan naar de gevolgen van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor de luchtkwaliteit. De afdeling acht het besluit daarom in strijd met artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart.

> TOETSING DOOR GEDEPUTEERDE STATEN

De beoordeling van een stap 3-besluit door gedeputeerde staten wordt bij voorkeur gebaseerd op een vooraf opgestelde beleidslijn of toetsingskader. De elementen van toetsing zijn opgenomen in het schema Onderwerpen stap 3-besluit. Voor betrokken partijen (gemeente en belanghebbenden) wordt zodoende helder en inzichtelijk welke maatstaven zij daarbij hanteren. Het provinciaal beleid zal daarom in ieder geval bij de melding bekend moeten zijn, opdat een gemeente daarmee rekening kan houden. Gedeputeerde staten kunnen bijvoorbeeld goedkeuring onthouden, indien zij niet ervan overtuigd zijn, dat het besluit inclusief compensatiemaatregelen bijdraagt aan het realiseren van een optimale leefomgevingskwaliteit.

Onthouding van goedkeuring van het stap 3-besluit betekent ook onthouding van goedkeuring van het bestemmingsplan en vice versa. Onthouding van goedkeuring vindt niet plaats dan nadat aan gemeente gelegenheid tot overleg is geboden. Het is in beginsel ook denkbaar dat er gedeeltelijk goedkeuring wordt onthouden. Intensieve communicatie tus-

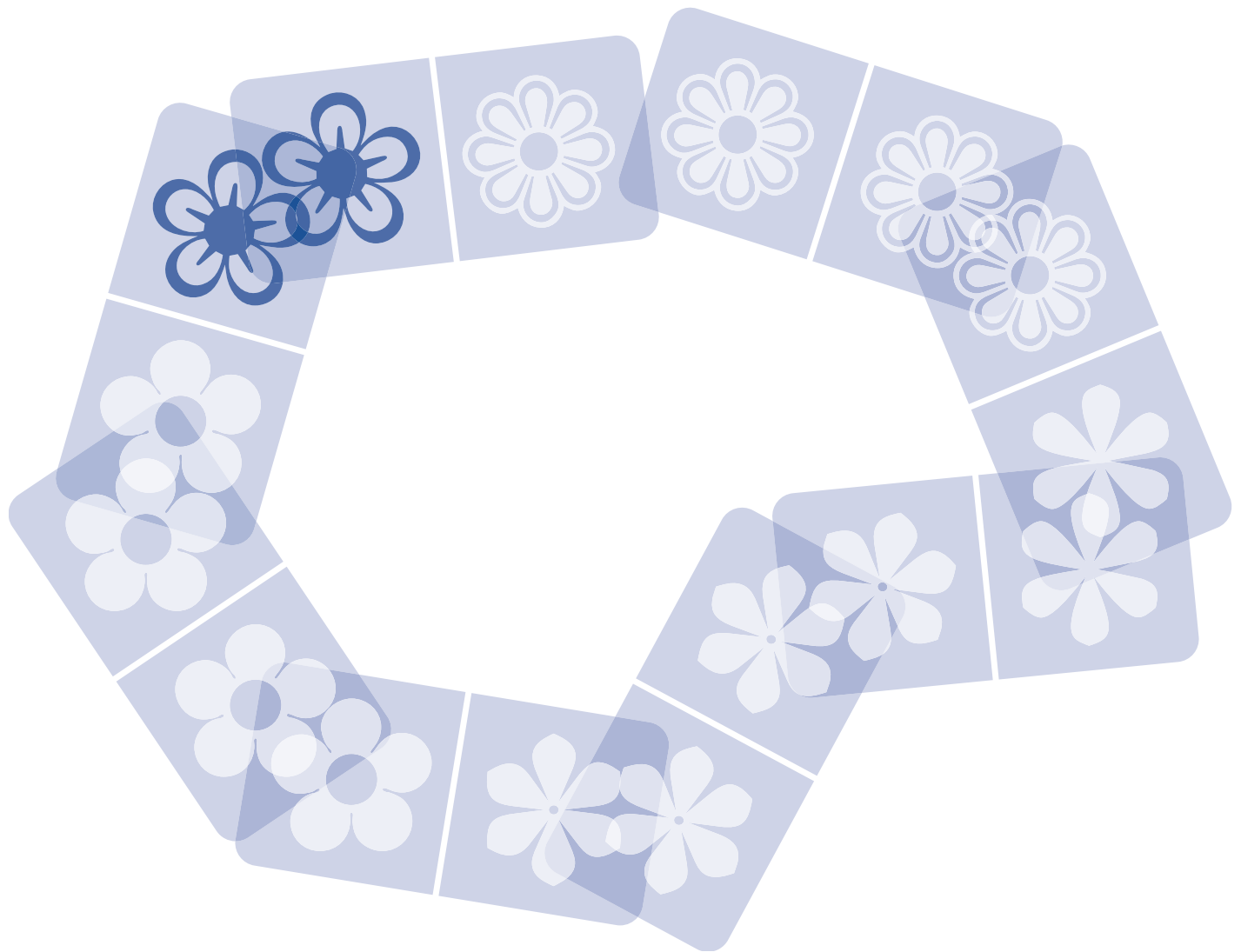
sen gemeente en provincie in de planvormingsfase zou al in een vroeg stadium zicht moeten bieden op deze mogelijkheid. Dan zouden die planonderdelen die niet aan het stap 3-besluit gebonden zijn in een apart bestemmingsplan kunnen worden ondergebracht en/of zouden meer stap 3-besluiten voor deelprojecten kunnen worden genomen.

TIJDELIJK OF ONBEPAALD STAP 3-BESLUIT

De Interimwet biedt aan de gemeente de mogelijkheid te besluiten tot een normafwijking voor een bepaalde of een onbepaalde termijn. Een stap 3-besluit voor een bepaalde termijn (een tijdelijk stap 3-besluit) is wellicht eerder te overwegen indien te voorzien is dat toekomstige ontwikkelingen bestaande belemmeringen zullen weg nemen. Tegen een dergelijk besluit zal minder bezwaar bestaan. Bijvoorbeeld een gefaseerde transformatie van een bedrijventerrein. De gemeente dient echter als extra waarborg voor belanghebbenden aan te geven welke maatregelen genomen zullen worden om een ongewenste termijnoverschrijding te voorkomen. Een bepaalde termijn ligt dan het meest voor de hand als de termijnstelling gekoppeld is aan een gemeentelijke ingreep, zoals een nieuw verkeerscirculatieplan. Als niet te verwachten is dat het milieuprobleem op termijn kan worden opgelost, heeft, ook vanwege de rechtszekerheid, een onbepaald stap 3-besluit de voorkeur.

Illustratie 24. Tijdelijk stap 3-besluit soms bruikbaar bij gefaseerde planontwikkeling





5

RECHTSBESCHERMING

Rechtsbescherming bij een stap 3-besluit omvat bedenkingen, beroep en voorlopige voorziening. Tegen een goedkeuringsbesluit kan een belanghebbende rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, net zoals bij een bestemmingsplan het geval is. Er is sprake van één beroepsgang bij de Afdeling Bestuursrechtspraak tegen de goedkeuring van zowel het stap 3-besluit als het bestemmingsplan.

> BEROEP

Artikel 18 Interimwet regelt de rechtsbescherming bij een stap 3-besluit. Beroep staat open voor:

- belanghebbenden die bedenkingen hebben ingebracht tegen het goedkeuringsbesluit;
- bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het besluit en die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van milieunormen waarvan wordt afgeweken;
- verschoonbare belanghebbenden.

In geval van een (gedeeltelijke) onthouding van de goedkeuring door de provincie staat beroep open voor een ieder, inclusief de gemeente zelf.

De beroepstermijn is zes weken en vangt aan met de terinzagelegging van de goedkeuringsbesluiten (inclusief het bestemmingsplan en het stap 3-besluit). In geval van een beroepschrift beslist de Afdeling binnen twaalf maanden na het verstrijken van de beroepstermijn. Dit is een termijn van orde, aan een overschrijding ervan zijn geen gevolgen verbonden. Het stap 3-besluit en bestemmingsplan treden in werking op de dag na het verstrijken van de beroepstermijn, en zijn dan onherroepelijk geworden.

BEROEPSPROCEDURE

Bestemmingsplan	Stap 3-besluit	Wie	Termijn
Terinzagelegging goedkeuringsbesluit en publicatie	Terinzagelegging goedkeuringsbesluit en publicatie (ook via elektronische weg)	gemeente	< 2 weken na bekendmaking
Beroep tegen besluit tot goedkeuring bij ABRS		indiens zienswijzen ca.	6 weken
Verzoek voorlopige voorziening bij voorzitter ABRS			
Beslissing op verzoek voorlopige voorziening		voorzitter ABRS Raad van State	meestal < enkele weken
Beslissing op beroep		ABRS Raad van State	< 12 maanden
Terinzagelegging onherroepelijkbestemmingsplan	Terinzagelegging onherroepelijk stap 3-besluit	gemeente	4 weken

AANMERKING ALS ÉÉN BESLUIT

De provinciale besluiten over de goedkeuring van het bestemmingsplan en de goedkeuring van het stap 3-besluit worden voor de mogelijkheid van beroep als één besluit aangemerkt. Dit leidt tot een efficiënte beroepsprocedure. Voor belanghebbenden, omdat zij slechts in één procedure hun bezwaren tegen het plan of de stap 3-aspecten naar voren hoeven te brengen. Het risico dat zij hun bezwaren in de verkeerde procedure opvoeren is dan ook minder aanwezig. Voor de gemeente en provincie, omdat zij gelijktijdig de procedurele stappen voor de beide besluiten doorlopen. Zodoende kunnen de bezwaren goed in hun inhoudelijke samenhang worden beschouwd en behandeld.

VERZOEK VOORLOPIGE VOORZIENING

Beroep heeft geen schorsende werking. Wie wil voorkomen dat het goedgekeurde stap 3-besluit en/of bestemmingsplan wordt uitgevoerd, kan aan de voorzitter van de Afdeling een voorlopige voorziening vragen. Het verzoek om voorlopige voorziening schorst het besluit tot goedkeuring van het stap 3-besluit in ieder geval totdat de voorzitter heeft beslist op dat verzoek. De voorzitter doet binnen enkele weken uitspraak en kan bijvoorbeeld (een deel van) het stap 3-besluit en/of bestemmingsplan schorsen. Dan kan de gemeente onder andere geen bouwvergunning verlenen totdat is beslist op het beroep.

> DOORWERKING VAN DE KOPPELING

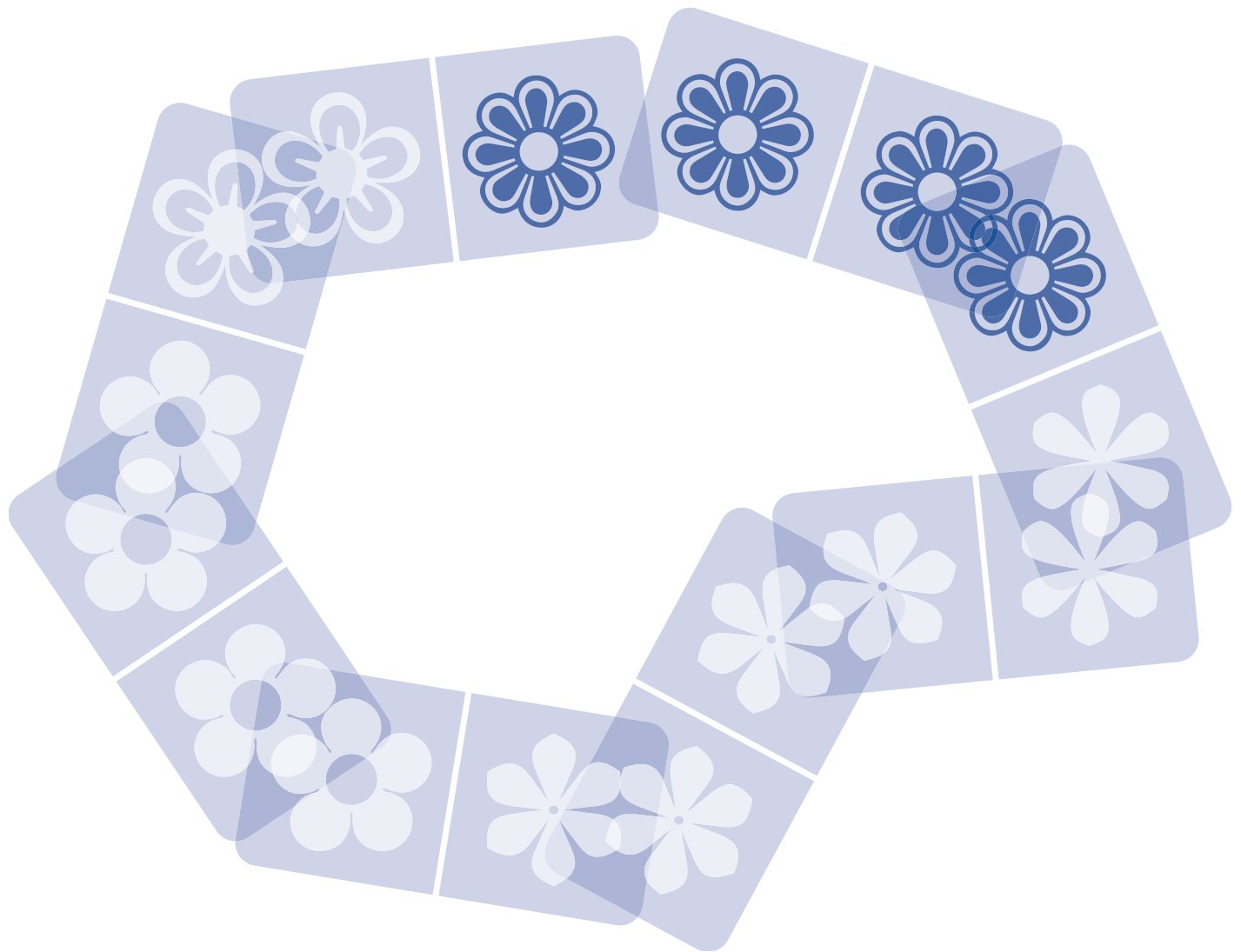
De inhoudelijke koppeling tussen het stap 3-besluit en het bestemmingsplan zal doorwerken in een uitspraak van de Afdeling. Indien de Afdeling het goedkeuringsbesluit voor een bestemmingsplan vernietigt, moet de Afdeling ook het goedkeuringsbesluit voor het stap 3-besluit vernietigen. Als de Afdeling het goedkeuringsbesluit voor het stap 3-besluit vernietigt, wordt in ieder geval ook het goedkeuringsbesluit voor het betreffende bestemmingsplandeel vernietigd. Het is de vraag of de Afde-

ling de ruimte heeft om een bestemmingsplan slechts gedeeltelijk, voor het projectgebied, te vernietigen. De gemeente vermijdt dit risico door voor plandelen, waarop geen stap 3-besluit van toepassing is, een aparte ruimtelijke procedure te volgen.

BEDENKINGEN EN BEROEP TIJDIG INDIENEN Als iemand bezwaren heeft tegen een stap 3-besluit, dient hij/zij niet te wachten totdat de normafwijking in de praktijk wordt toegepast in bijvoorbeeld een bouwvergunning of milieuvergunning. Is een stap 3-besluit eenmaal onherroepelijk, dan kan men bij de uitvoeringsbesluiten niet meer tegen de strekking van het stap 3-besluit ageren. De Interimwet stelt duidelijk dat een beroep tegen een uitvoeringsbesluit geen grond kan vinden in bezwaren tegen de inhoud van het stap 3-besluit. Belanghebbenden en overheden moeten er op kunnen vertrouwen dat het eenmaal genomen besluit een grondslag is voor de projectuitvoering.

ALGEMEEN VERBINDEND VOORSCHRIFT

Het stap 3-besluit voor het afwijken van een wettelijke norm stelt tegelijk daarvoor een nieuwe norm in de plaats. Het besluit bevat daarmee in de regel een algemeen verbindend voorschrift. Normaliter kan tegen de goedkeuring van dergelijke besluiten geen beroep worden ingesteld (art. 8:2 Algemene wet bestuursrecht). Er kan echter ook sprake zijn van een beschikking of bundel beschikkingen. Bijvoorbeeld wanneer de nieuwe maximale geluidnorm een bepaald aantal woningen betreft. Gezien de zwaarwegende belangen die met een stap 3-besluit zijn gemoeid, is daarom toch een toetsing door de rechter mogelijk gemaakt.



6

UITVOERING

De nieuwe normen gelden als uitgangspunt voor uitvoering en handhaving. Van belang is dat alle betrokken partijen hiervan op de hoogte zijn en blijven. Bij uitvoeringsbesluiten dienen de bevoegde instanties het stap 3-besluit in acht te nemen. In een eventueel beroep tegen uitvoeringsbesluiten kan het stap 3-besluit echter niet nogmaals ter discussie gesteld worden. In de vijf jaar na het stap 3-besluit bewaakt de gemeente actief de uitvoering en de effecten van het besluit.

> VOORLICHTING

Ook al heeft de provincie het stap 3-besluit goedgekeurd, de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van het stap 3-besluit liggen bij de gemeenteraad. Deze verantwoordelijkheid strekt zich ook uit over het daadwerkelijk uitvoeren van compenserende maatregelen die aan het stap 3-besluit verbonden zijn. Eventuele nadelige gevolgen van dergelijke compenserende maatregelen zijn ook voor rekening van de gemeente. Dit pleit ervoor het open planproces door te zetten in een regelmatige communicatie met belanghebbenden.

De gemeente heeft daarbij in eerste aanleg een voorlichtende taak over de leefomgevingskwaliteit in het projectgebied. Ook heeft de gemeente een informerende rol over de voortgang van de compensatie en over de milieu-effecten. Bij onvoorziene en ontoelaatbare effecten op het milieu of de volksgezondheid dient de gemeente de noodzakelijke maatregelen te nemen om de effecten op een toelaatbaar niveau te krijgen.

KADASTRALE INSCHRIJVING Het college van burgemeester en wethouders zendt een afschrift van het stap 3-besluit aan het kadaster. De kadastrale inschrijving zorgt ervoor dat (toekomstige) bewoners op de hoogte zijn van de geldende normen. Als bijvoorbeeld een hogere geluidwaarde op de gevel is toegestaan, wordt dat kadastraal vermeld. Bij het perceel wordt dan een korte aanduiding van de aard van het besluit vermeld, bijvoorbeeld 'besluit vervangende waarde als bedoeld in artikel 2 van de Interimwet stad-en-milieubenedering'.

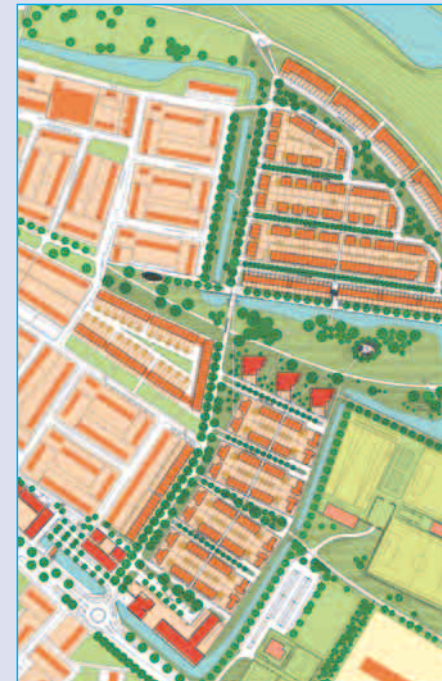
Voor de herontwikkeling van de wijk Malburgen in Arnhem-Zuid is een stedelijke ontwikkeling aan de rand van het gebied langs de dijk belangrijk. Het gebied manifesteerde zich als een stadsrandgebied. De herstructurering van dit gebied biedt de mogelijkheid nieuwe woonmilieus aan de wijk toe te voegen, en geeft Malburgen aan de oostzijde een gezicht, zowel naar de wijk als naar de Rijn. Het Ontwikkelingsplan Malburgen geeft daarvoor de koers en strategie aan. Voordeel van de gevolgde stedelijke vernieuwingsaanpak is de brede ruimtelijke focus (samenhangende ingrepen in de ruimtelijke, sociale en infrastructuure-

le structuren) en het open totstandkomingsproces van het plan. Het gebied lag evenwel ver binnen de 55 dB(A)-contour voor industrielaawaai van het bedrijventerrein Arnhem-Noord, aan de overzijde van de Rijn.

Illustratie 25. Strategisch akoestisch model industrielaawaai (Arnhem Malburgen)



Stad & Milieu schiep de spreekwoordelijke ruimte om de (on)mogelijkheden van woningbouw te onderzoeken. Voor de eerste stap, integratie, heeft de gemeente de akoestische situatie in het plangebied in beeld gebracht. Een constatering was dat het beschikbare model geen actueel beeld gaf van de feitelijke milieubelasting. Bovendien mocht gelet op een aantal ontwikkelingen op het bedrijventerrein een vermindering van de geluidsbelasting worden verwacht. Om de toekomstige geluidsbelasting te bepalen hebben de gemeente Arnhem en de provincie Gelderland in onderling overleg een 'strategisch akoestisch model' opgesteld. Verdwenen



bedrijven zijn geschrapt, nieuwe toegevoegd en rekening is gehouden met de invulling van braakliggende terreindelen. Daarbij is overleg gevoerd met de 'maatgevende' bedrijven. De reëel te verwachten geluidbelasting bleek aanzienlijk lager te liggen dan verondersteld. Bovendien konden de toekomstige ontwikkelingen op het bedrijventerrein worden bijgestuurd en afgestemd op de woningbouwplannen, zonder extra beperkingen voor de bedrijven.

Illustratie 26. Stedenbouwkundig deelplan Bakenhof (Arnhem Malburgen)



Er zijn diverse alternatieven voor de stedenbouwkundige inrichting bestudeerd. Hoge appartementcomplexen met een grote onderlinge afstand zijn bijvoorbeeld 'gesneuveld'. Belangrijke uitkomst was dat de woningen aan de dijk een goede afscherpende werking kunnen hebben voor het achterliggende gebied. Overwogen is de dijkwoningen te voorzien van een dove gevel, waarmee een oplossing binnen de bestaande regelgeving mogelijk zou zijn. Daarvan is echter afgezien omdat het geen recht doet aan de kwaliteitsbeleving op de locatie. Bovendien worden de bewoners zelf overdag sterk in hun vrijheid beperkt (geen te openen

ramen, geen optimaal uitzicht vanuit de woning), terwijl de overschrijding 's nachts plaatsvindt. Daarom is gekozen voor woningen met slaapkamers aan de achterzijde. De aandachtspunten van de GGD zijn meegenomen in de plannen. Bovendien zijn geluidcompenserende maatregelen doorgevoerd. Medio 2005 zijn de woningen in aanbouw. Het merendeel van de dijkwoningen blijkt snel verkocht te zijn.

Illustratie 27. Stadseiland (Arnhem Malburgen)



> VERSLAGLEGGING

Gedurende vijf jaar na het stap 3-besluit, dient de gemeente jaarlijks verslag te doen aan gedeputeerde staten over de voortgang van de uitvoering, de bevindingen tijdens de uitvoering en de eventueel daaruit volgende aanvullende maatregelen. Daarmee blijft de uitvoering en de handhaving van het stap 3-besluit controleerbaar. Daarenboven krijgen gedeputeerde staten zo projectgewijs de benodigde informatie, waarmee zij over gevolgen van de Interimwet kunnen rapporteren.

De provincie kan in haar beleidskader aangeven aan welke aspecten de jaarlijkse verslagen van gemeenten specifiek aandacht moeten besteden. Daarnaast kan de provincie ook aanwijzingen geven over de vorm van rapporteren. Het verdient daarbij aanbeveling de samenwerking tussen provincie en gemeente die in de Stad & Milieubenadering gestalte heeft gekregen, ook na de inwerkingtreding van het stap 3-besluit te handhaven. Tijdens de werkingsduur van de Interimwet brengen de provincies tweemaal verslag uit aan de Minister van VROM.

Het ministerie van VROM stelt in een ministeriële regeling op basis van de Interimwet nadere eisen aan de verslaglegging door gemeenten en provincies.

> WIJZIGING EN INTREKKING

Voor wijziging of intrekking van het stap 3-besluit geldt op hoofdlijnen dezelfde procedure als voor het nemen van het stap 3-besluit. Dit betekent dat ook in geval van wijziging of intrekking het bestemmingsplan herzien zal moeten worden en dat de herziening van het bestemmingsplan samen met het intrekking- of wijzigingsbesluit door de gemeenteraad vastgesteld en door gedeputeerde staten goedgekeurd moet worden. De initiatiefnemer die het stap 3-besluit wil wijzigen of intrekken is ook verantwoordelijk voor compensatie van eventuele nadelige gevolgen van het wijzigings- of intrekkingbesluit.



MONITORING

Voor de verslaglegging is het gewenst de fysieke leefomgevingskwaliteit te monitoren en leefbaarheidsonderzoek uit te voeren. In Scheveningen bleek uit leefbaarheidsonderzoek een hoge woontevredenheid bij de bewoners van de nieuwe woningen aan de belaste Dr. Lelykade. Door maatwerk in de planvorming blijkt woningbouw bij de haven mogelijk met behoud van bedrijvigheid en leefbaarheid.

Illustratie 28. Herinrichting Scheveningen-Haven met behulp van Stad & Milieu

> COÖRDINATIE VAN UITVOERINGSBESLUITEN

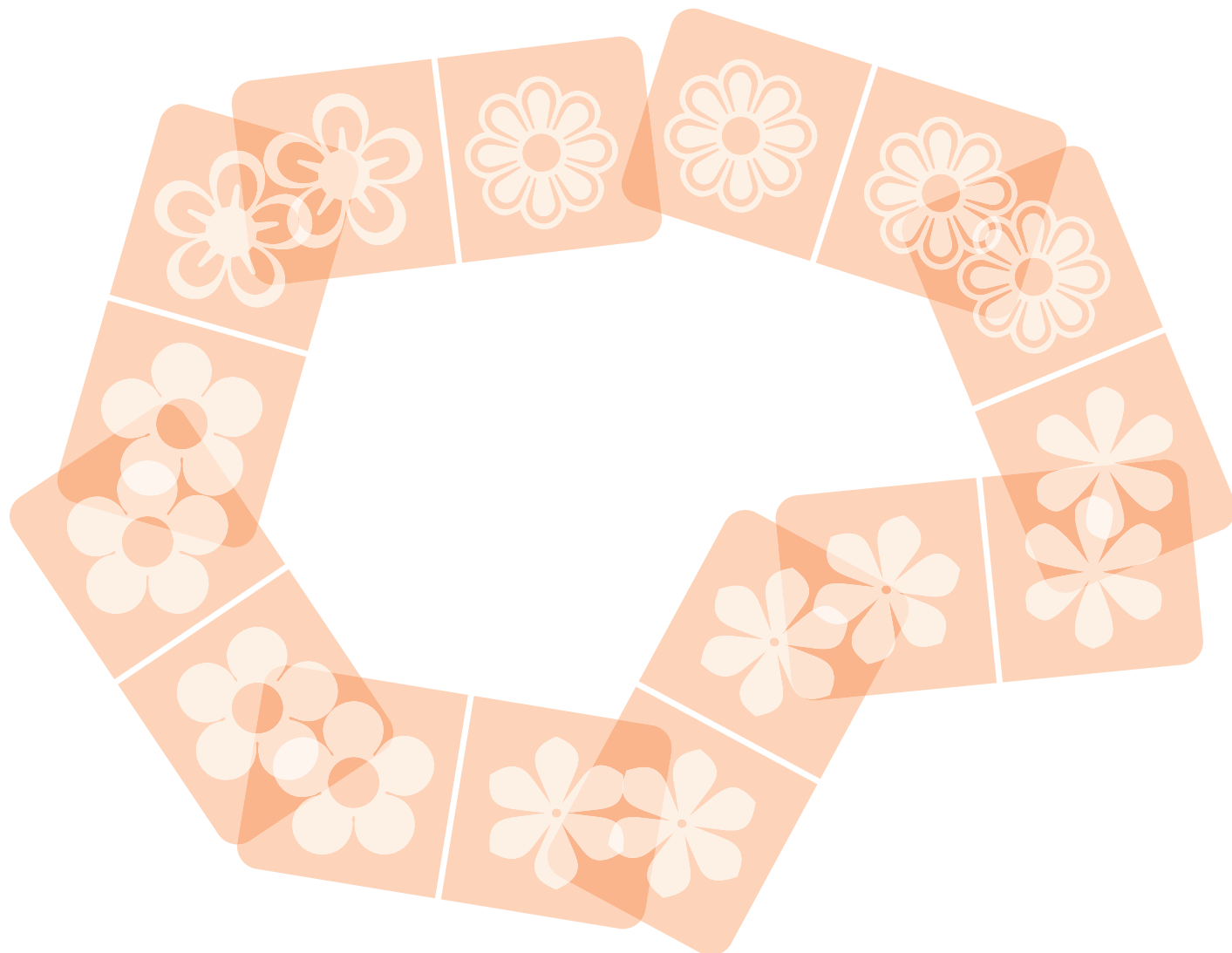
De uitvoering van ruimtelijke projecten kan worden versneld door procedures op elkaar af te stemmen. De Interimwet introduceert daarom een gemeentelijke coördinatieregeling, die is opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De gemeenteraad kan een coördinatiebesluit nemen voor het stroomlijnen van alle denkbare besluiten in een project, voor zover gericht op de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. De voorbereiding, bekendmaking, vaststelling en beroepsprocedures worden daarmee in één proceduregang gebundeld. Het college van burgemeester en wethouders bevordert vervolgens een gecoördineerde voorbereiding van de door de gemeenteraad aangeduide besluiten. Indien een van de besluiten onder een ander bevoegd gezag valt, kan het college andere bestuursorganen verzoeken medewerking te verlenen.

De rechtsbescherming wordt ook gestroomlijnd. De gebundelde besluiten worden voor beroep aangemerkt als één besluit. Rechtstreeks beroep wordt opengesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tevens is - als termijn van orde - bepaald dat de Afdeling binnen zes maanden beslist op het beroep.

De voordelen van de stroomlijning van procedures zijn evident: projecten kunnen eenvoudiger en sneller tot realisatie worden gebracht. Een sterker samenhangende besluitvorming en één gebundelde beroepsgang bieden meer duidelijkheid en zekerheid over de besluitvorming voor de burger, bedrijf en overheid.





7

PROVINCIALE BEVOEGDHEID BIJ RECONSTRUCTIE

De Reconstructiewet concentratiegebieden noopt in bijzondere gevallen tot een andere procedure dan de hoofdstukken twee tot en met zes beschrijven. Dit doet zich voor wanneer met toepassing van artikel 27 van de Reconstructiewet is voorzien in de doorwerking van het reconstructieplan in het bestemmingsplan. De ruimtelijke structuur van een gebied wordt dan in een reconstructieplan vastgelegd, zodat een koppeling van het stap 3-besluit aan het bestemmingsplan niet mogelijk is. Als er bovendien sprake is van een voornemen tot afwijking van de Wet ammoniak en veehouderij nemen provinciale staten het stap 3-besluit.

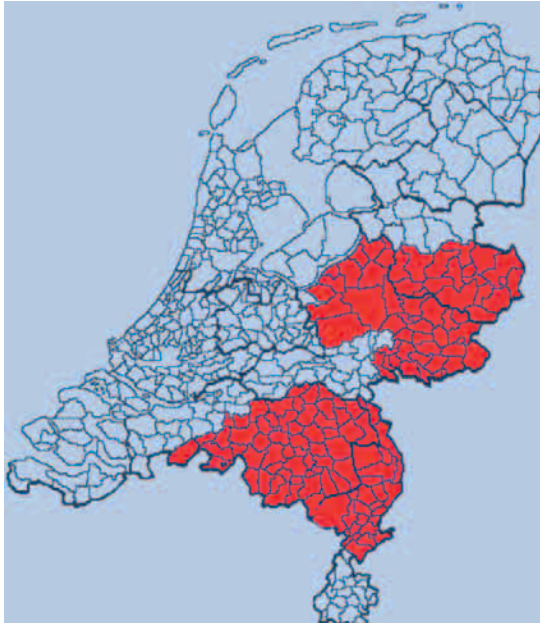
> RECONSTRUCTIE EN AMMONIAK

Vitalisering van het platteland gaat in een aantal gevallen gepaard met reconstructie. Ook in de reconstructie staat een gebiedsgerichte aanpak van kwaliteitsdoelen centraal. Dit hoofdstuk is echter op een zeer specifieke situatie van toepassing.

Allereerst moet het projectgebied liggen binnen het concentratiegebied reconstructie. Dit beslaat grofweg de zandgronden van de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant of Limburg, waar de ammoniakproblematiek met name speelt.

Ten tweede is er een reconstructieplan vastgesteld en goedgekeurd en voor (een deel van) het projectgebied is voorzien in doorwerking van het reconstructieplan in het bestemmingsplan (artikel 27 van de Reconstructiewet).

Er moet bovendien een voornemen zijn tot verplaatsing of samenvoeging van een of enkele veehouderijen binnen een zone van 250 meter van een voor ammoniak kwetsbaar gebied, als bedoeld in de Wet ammoniak en veehouderij (de kwetsbare gebieden maken deel uit van de ecologische hoofdstructuur).



Illustratie 29. Concentratiegebied reconstructie

Stad & Milieu kan ook buiten het concentratiegebied reconstructie ingezet worden voor een landelijk gebiedproject: als het gaat om een verplaatsing van een veehouderij in strijd met de Wet ammoniak en veehouderij, of als er sprake van een gewenste afwijking van een geluid-, bodem- of luchtkwaliteitsnorm.

De gemeente is bevoegd tot een stap 3-besluit in een reconstructiegebied: in voorgenoemde gevallen, mits er bij de ammoniak-casus géén sprake is van doorwerking van het reconstructieplan in het bestemmingsplan, of wanneer een afwijking van de Wet stankemissie veehouderijen aan de orde is (bijvoorbeeld woningbouw binnen een stankcirkel). In al deze gevallen is de gemeente bevoegd de procedure zoals beschreven in hoofdstukken 2 tot en met 6 te bewandelen.

De provincies hebben in nauw overleg met alle belanghebbenden reconstructieplannen vastgesteld. De plannen beschrijven de gewenste toestand van de gebieden. In een reconstructieplan wordt onderscheid gemaakt tussen:

- landbouwontwikkelingsgebieden, waar het mogelijk is intensieve veehouderijen nieuw te vestigen en uit te breiden;
- verwevingsgebieden, waarin hervestiging en uitbreiding mogelijk is, tenzij de ruimtelijke kwaliteit of de functies in het gebied zich daartegen verzetten;
- extensiveringsgebieden, met als primaat wonen en natuur. Uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij wordt hier onmogelijk gemaakt.

Een vergunning voor het oprichten of uitbreiden in een van deze gebieden van een veehouderij wordt getoetst aan de normen van de Wet ammoniak en veehouderij. Deze wet staat niet toe dat in kwetsbare gebieden met een zone van 250 meter daaromheen veehouderijen worden opgericht. Uitbreiding van een veehouderij is gehouden aan een plafond voor de ammoniakemissie.

Verplaatsing of samenvoeging van veehouderijen kan binnen die zone per saldo toch gunstig zijn voor de natuur en de leefomgevingskwaliteit. Stad & Milieu maakt het mogelijk af te wijken van de Wet ammoniak en veehouderij, wanneer een veehouderij dicht bij een kwetsbaar gebied wordt opgeheven. De ammoniakemissie mag in de nieuwe situatie niet groter zijn dan de toegestane ammoniakemissie van de bestaande veehouderij(en).

VOORBEELD: VERBETERING NATUUR EN LEEFBAARHEID

Een kleine kern in een reconstructiegebied kent één potentiële uitbreidingslocatie binnen de rode contour. Deze locatie ligt deels binnen de zone van 250 meter rond een kwetsbaar gebied als bedoeld in de Wet ammoniak en veehouderij. In het gebied zijn diverse veehouderijen gevestigd. Woningbouw leidt tot verplaatsing, beëindiging en samenvoeging van enkele veehouderijen. Dit zou mede gefinancierd kunnen worden uit de projectontwikkeling.

Samenvoeging zal deels moeten plaatsvinden elders in de zone van 250 meter rond het kwetsbare gebied. De Wet ammoniak en veehouderij staat dat laatste niet toe. Deze plannen zijn ook in strijd met het bestemmingsplan. De Stad & Milieubenadering kan dan een geschikte aanpak zijn om naar een oplossing te zoeken, die recht doet aan de versterking van de leefbaarheid van de kern en verlichting van de milieudruk op het natuurgebied. Vanwege de doorwerking van het reconstructieplan in het bestemmingsplan is de provincie het bevoegde gezag voor een eventueel stap 3-besluit.

Men moet ook rekening houden met de stankcirkels van de Wet stankemissie veehouderijen. Als de nieuwe veehouderij te dicht bij een stankgevoelig object komt te liggen, ontstaat er strijd met deze wet. Indien men deze situatie onder 'het vestigen of verplaatsen van kleinschalige bedrijvigheid bij functiemenging' of 'het vestigen van milieugevoelige bestemmingen' van artikel 2 van de Interimwet kan scharen, is een tweede Stad & Milieuprocedure in te zetten om het beschermingsniveau van het gevoelige object te verlagen, maar nu door de gemeente!

> KOPPELING STAP 3-BESLUIT EN RECONSTRUCTIEPLAN

Zodra bij de voorbereiding van een wijziging of uitwerking van het reconstructieplan voorzien wordt dat normafwijking nodig is voor de gewenste kwaliteit van het platteland, kan de Stad & Milieubenadering gevolgd worden.

Artikel 9 van de Interimwet legt een koppeling tussen het stap 3-besluit en het reconstructieplan, als voor het projectgebied een reconstructieplan geldt dat afwijkt van het vigerende bestemmingsplan. Provinciale staten van de provincie, waarin het reconstructiegebied geheel of grotendeels is gelegen, zijn dan voor het project bevoegd de Stad & Milieubenadering toe te passen.

Artikel 27 van de Reconstructiewet bepaalt dat in daartoe aangewezen delen van het reconstructiegebied het reconstructieplan geldt als een voorbereidingsbesluit of als een vrijstelling van het bestemmingsplan, en als herziening van een vigerend strijdig streekplan. Een voorbereidingsbesluit wordt gebruikt om ontwikkelingen die in strijd zijn met het reconstructieplan tegen te gaan, net zolang totdat een nieuw bestemmingsplan in werking is getreden dat wel overeenstemt met het reconstructieplan. Een vrijstelling wordt gebruikt om initiatieven die wel passen in het reconstructieplan maar niet in het vigerende bestemmingsplan toe te staan. Het behoeft geen betoog dat het de voorkeur verdient het reconstructieplan en het bestemmingsplan zo snel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen.

> **BESLUITVORMING EN GOEDKEURING**

De provincie stelt gelijktijdig het ontwerp van het stap 3-besluit en het reconstructieplan op (artikel 10 Interimwet). De ontwerpen liggen vervolgens vier weken ter visie, waarbinnen belanghebbenden bedenkingen kunnen indienen. Daarna stellen provinciale staten het stap 3-besluit en het plan binnen acht weken vast.

De ministers van LNV en VROM hebben vier weken de tijd voor de goedkeuring (en vier weken verlenging). De onthouding van goedkeuring aan (de wijziging of uitwerking van) een reconstructieplan leidt ook tot onthouding van goedkeuring aan het stap 3-besluit. De Interimwet regelt het omgekeerde niet. Niet-goedkeuring van het stap 3-besluit betekent niet dat ook aan het reconstructieplan altijd goedkeuring wordt onthouden. Het reconstructieplan grijpt immers op een hoger schaalniveau in. Zonder goedkeuring van het stap 3-besluit blijft het reconstructieplan vaak grotendeels uitvoerbaar. Als de wijziging of uitwerking van het reconstructieplan juist met het oog op het stap 3-besluit plaatsvindt, mag verwacht worden dat ook aan die wijziging of uitwerking goedkeuring onthouden wordt.

Het proces is verder nagenoeg identiek; korthedshalve wordt dan ook verwezen naar de hoofdstukken twee tot en met zes. De provincie vervult de rol van de gemeente en de ministers van LNV en VROM nemen de rol over van de provincie.

Illustratie 29. Veehouderij nabij natuurgebied





INFORMATIEBRONNEN

- Beleving van de leefkwaliteit, nadere analyses nulmeting Stad & Milieu, RIGO, ministerie van VROM, november 1999
- Duurzame stedenbouw, Een bestuurlijke handreiking voor gemeenten, SEV, november 2003
- Gezondheidseffectscreening Stad & Milieu, Voor een gezonde inrichting van de woonomgeving, GGD Nederland, oktober 2004
- Handreiking milieukwaliteit in de leefomgeving, MILO, VNG, VROM, IPO, UvW, 2004
- Handreiking Milieu-inbreng in ISV2, IPO, 2004
- Handreiking LOGO; naar een duurzame ruimtelijke kwaliteit, DCMR, 2004
- Interimwet stad-en-milieubenadering, 29871 A, gewijzigd voorstel van wet, 28 april 2005, Memorie van Toelichting TK 29871, nr. 3
- Meer dan een stap vooruit!, Ervaringen uit 25 projecten Stad & Milieu, ministerie van VROM, Naeff Consult bv, mei 2004
- MIRUP, handreiking voor milieu in ruimtelijke plannen, Stadsgewest Haaglanden, 2003
- Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw, Nationaal Dubo-centrum, 1999
- Van start tot finish, jaarrapportage Stad & Milieu 2003 - 2004, Ministerie van VROM, maart 2004
- Vervoersprestatie op Locatie, VPL de kortste weg naar een betere leefomgeving, CROW, 2001

www.dubocentrum.nl

www.habiforum.nl

www.ggd.nl

www.infomil.nl

www.vrom.nl

www.ruimtexmilieu.nl

www.senternovem.nl

www.vng.nl

Colofon

Opdracht: De handreiking is opgesteld in opdracht van het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in samenwerking met het ministerie van VROM.

Begeleidingscommissie: Wim Knoppert (provincie Gelderland), Maurice Hanegraaf, Maarten van Helden (projectbureau MILO), Mirjam Post (ministerie van VROM), Marco van de Reep, Magriet de Jonge (VNG) en Mary Stokhof (provincie Zuid-Holland).

Auteurs: Rob Rothengatter, RLoC

Roeland van Kerkhoff, RDH

Illustraties: RLoC/RDH

Met dank aan: Gemeente Roosendaal (illustratie 1), Palmboom en Van de Bout (illustratie 6), provincie Zuid-Holland (illustratie 12), gemeente Vlaardingen (illustratie 15), gemeente Dordrecht en GGD Zuid-Holland Zuid (illustratie 16), gemeente Apeldoorn (illustratie 10 en 18) en gemeente Arnhem (illustraties 25 en 26 en 27).

Vormgeving: Bureau Bruschinski en Ponjée

Druk Tielen Boxtel



© IPO, VNG, 2005 Gebruik van teksten is toegestaan onder vermelding van de bron en auteurs.

Hoewel uiterste zorg is besteed aan de inhoud van deze handreiking, aanvaarden de uitgevers en de auteurs geen aansprakelijkheid voor onvolledigheid of onjuistheid of voor gevolgen daarvan. Aan de inhoud van deze handreiking kunnen geen rechten worden ontleend.