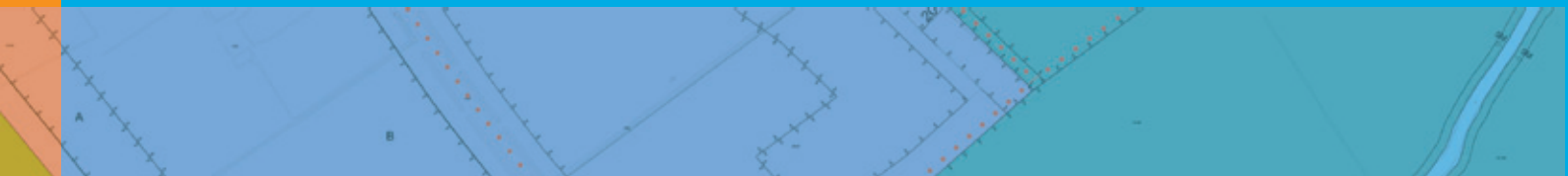


Milieu in ruimtelijke plannen **Gemeente**

Juridische mogelijkheden onder de Wet ruimtelijke ordening



Milieu in ruimtelijke plannen **Gemeente**

Milieu in ruimtelijke plannen **Gemeente**

Inhoud

1. Introductie	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Begrippenkader milieu en planvorming	6
1.3 Instrumentenpalet	9
1.4 Leeswijzer	12
2. Visie... ook op milieukwaliteit	14
2.1 Meer verantwoordelijk, meer mogelijk	16
2.2 Beleidsinstrument structuurvisie	20
2.3 Overleg / bestuursakkoord ruimtelijke plannen	26
2.4 PlanMER	29
3. Instrumenten voor ruimtelijke normstelling	34
3.1 Bestemmingsplan	36
3.2 Beheersverordening	44
3.3 Aanvullende verordenende bevoegdheid	48
3.4 Voorbereidingsbesluit	53
3.5 Stad-en-milieubenadering	56
4. Publieke instrumenten voor ruimtelijke uitvoering	60
4.1 Projectbesluit	62
4.2 Coördinatieregeling	66
4.3 Exploitatieplan	70
4.4 BesluitMER	76
5. Private instrumenten voor ruimtelijke uitvoering	80
5.1 PPS en overeenkomst	82
5.2 Gronduitgifte	87
Bijlage 1: Bronnen	92
Bijlage 2: Afkortingen	93

1. Introductie

1.1 Inleiding

Kwaliteit is belangrijk bij de vormgeving van onze omgeving. De ruimte is schaars, en de investeringen daarin dienen toekomstwaarde te hebben. De ruimtelijke behoeften van wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur verdienen een samenhangende benadering. De overheid moet in de ruimtelijke besluitvorming nota nemen van de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en economische, culturele en sociale gevolgen. Het Rijk wil een ruimtelijk beleid dat niet alleen ordent, maar ook richting geeft aan de ruimtelijke dynamiek van ons land. Duurzame ruimtelijke ontwikkelingen moeten daarmee worden bevorderd. De Wet ruimtelijke ordening kiest daarom voor plannen en besluiten op het bestuurlijk niveau dat het dichtst bij mensen en hun leefomgeving staat.

Met de vernieuwing van het ruimtelijke instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening (Wro, vanaf 1 juli 2008 in werking) krijgt de nieuwe rolverdeling tussen de gemeente en de provincie gestalte. In het nieuwe stelsel neemt elke overheidslaag nadrukkelijk de verantwoordelijkheid voor haar eigen beleid. De integrale gebiedsontwikkeling wordt versterkt door ontwikkelings- en uitvoeringsgerichte instrumenten. Dit biedt meer mogelijkheden voor de relatie tussen ruimtelijke ordening en milieu.

De ruimtelijke ordening van voorheen heeft de milieudruk niet doen afnemen. In het nieuwe stelsel komen de ruimtelijke milieudoelen, de milieumambities en de verantwoordelijkheden daarvoor veel duidelijker te liggen. Het afwentelen van milieuproblemen door ruimtelijke ingrepen naar een lagere of hogere overheid of buurgemeente moet daarmee tot het

verleden gaan behoren. Maar ook komt men minder snel weg met vrijblijvende milieumambities en onrealistische milieudoelen.

Dit roept wel meteen de vraag op hoe de gemeente haar verantwoordelijkheid voor milieu kan nemen in de ruimtelijke planvorming. Welke instrumenten kan ze inzetten voor het borgen van milieudoelen in ruimtelijke plannen? De ervaringen in gemeentelijke plannen met bestaand instrumentarium geven daarin een eerste inzicht, zoals bestemmingsplan, gemeentelijke verordening en overeenkomst. De vraag is daarnaast welke nieuwe mogelijkheden de Wro de gemeente aanreikt. In hoeverre zijn de structuurvisie, de beheersverordening, het exploitatieplan of de overeenkomst geschikt om een goede leefomgevingskwaliteit te realiseren?

Milieukansen van de Wro

Met het verdwijnen van de provinciale goedkeuring voor gemeentelijke plannen is een provinciale check van de doorwerking van provinciale, landelijke of Europese regelgeving in de planvorming weggevallen. Voor het milieu, dat voor de basiskwaliteit sterk leunt op deze regels, lijkt dat op het eerste oog een aderalating. Het realiseren van milieukwaliteit is echter niet zozeer gebaat bij die check, als wel bij een tijdige en volwaardige milieu-inbreng in ruimtelijk beleid en in de uitvoering ervan. Onder de Wro wordt juist dit laatste veel transparanter neergezet.

De Wro brengt een duidelijk onderscheid aan tussen:

- beleid: wat wil de gemeente bereiken? De Wro verlangt van iedere gemeente en provincie een structuurvisie, waarin het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld wordt beschreven. Daaraan moet men tevens een uitvoeringsstrategie verbinden die aangeeft op welke wijze men het beleid gaat realiseren;
- normstelling, de juridische borging van de doorwerking. Hoe hebben het Rijk en de provincie ervoor gezorgd dat gemeenten aan hun beleidsdoelen meewerken en deze niet doorkruisen, en hoe zorgt de gemeente dat burger en bedrijf weten waar ze aan toe zijn?
- uitvoering: welke middelen zet de gemeente in om haar beleid te effectueren?

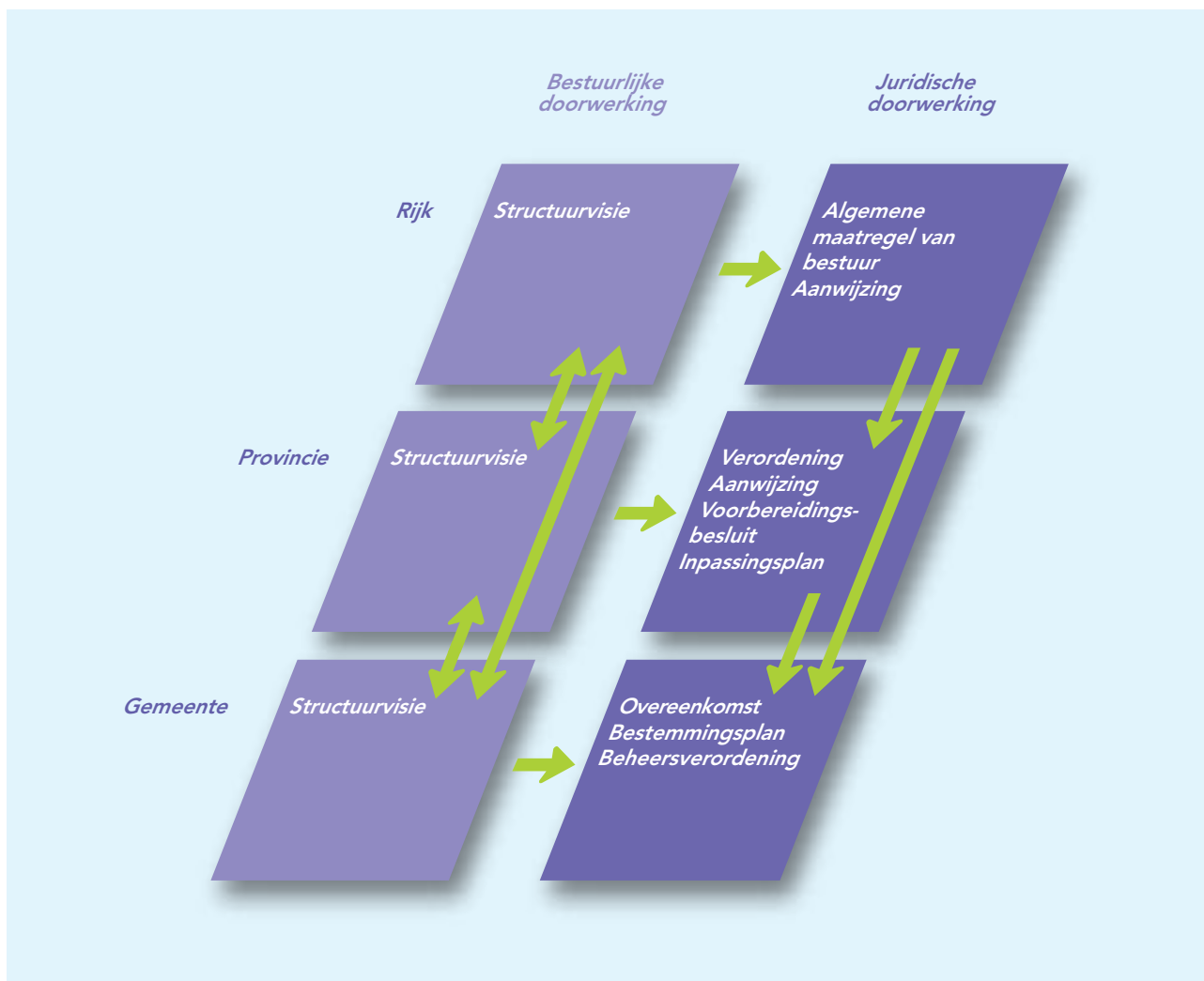
Bij de toedeling van de ruimtelijke bevoegdheden gaat de wetgever uit van het adagium 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid': een overheidsniveau dat verantwoordelijk wordt gehouden voor een bepaald ruimtelijk beleid, moet ook de bevoegdheden hebben om dat waar te maken. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor milieubelangen in de ruimtelijke planvorming. De tijdige agendering van ruimtelijke milieuthema's als klimaatbestendigheid, zorgvuldig ruimtegebruik of energieneutraal kan lokkende ontwikkelingsperspectieven bieden. Milieubelangen worden daardoor verweven in de planvorming. Naast de inhoudelijke worsteling is er ook een instrumentele opgave. Hoe borgt men de beoogde milieukwaliteit bij de planvorming en realisatie?

De gemeente kan voor de ruimtelijke milieuaspecten, naast het milieubeleidsspoor, ook tot op zekere hoogte het planologische spoor bewandelen. Zodra men een gemeentelijk (milieu)belang in de structuurvisie wil opnemen, moet men al meteen nadenken over de wijzen van uitvoering en van doorwerking voor de ruimtelijke planpraktijk. De doorwerking loopt langs twee lijnen:

1. bestuurlijk / beleidsmatig: de gemeente bepaalt in het kader van het milieubeleidsplan of in het kader van een structuurvisie haar ruimtelijke milieubelangen en verantwoordelijkheden en formuleert daarvoor een oplossingsgericht beleid. Dit beleid bindt alleen de gemeente, zodat het verstandig is goed overleg te voeren met de provincie en andere partijen over de afstemming van de (milieu)beleidsdoelen en de aanpak van de uitvoering. Hetzelfde geldt voor de provinciale (en rijks) visie richting de gemeente;
2. de juridische doorwerking van milieu in de ruimtelijke uitvoering. Deze is normatief van aard waar het gaat om de doorwerking van (provinciale en rijks-) milieubelangen naar het lokale ruimtelijke beleid. De gemeente moet de regels van de provincie (en het Rijk) in acht nemen. Hierbij is minder sprake van tweerichtingsverkeer tussen de gemeente en de provincie of Rijk, de afstemming over de normatieve instrumenten is immers al in de bestuurlijke lijn aan de orde geweest.

Doel brochure

Deze brochure - en de zusterbrochure voor provincies - geeft een praktisch inzicht in de mogelijkheden om milieu juridisch te borgen in de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke planvorming. Het geeft aan hoe de gemeente haar verantwoordelijkheid voor milieubelangen kan invullen. Gemeentelijke medewerkers kunnen de brochure gebruiken bij de keuze van instrumenten voor de doorwerking of uitvoering van haar ruimtelijke milieudoelen, zowel voor het herdefiniëren van het bestaande beleid als voor de inrichting van nieuw beleid.



Centraal staat het palet van juridische instrumenten in de planvorming voor de gemeente. De brochure gaat niet in op de bevoegdheden en relaties ten opzichte van het Rijk (of regiobesturen). Per instrument is met behulp van voorbeelden beschreven in hoeverre het mogelijk is om bepaalde milieuaspecten daarin op te nemen en vast te leggen, en de afwegingscriteria daarbij.

Provincies krijgen met deze brochure inzicht in de gemeentelijke mogelijkheden om milieubelangen te borgen, als spiegel voor haar eigen ruimtelijk milieubeleid.

De brochure heeft een instrumenteel en juridisch karakter. Het is het logische vervolg op de procesbeschrijvingen en inhoudelijke, thematische handreikingen voor de inbreng van milieu in de planvorming. Zoals MILO (milieukwaliteit in de leefomgeving), Na-

tionaal pakket duurzame stedenbouw, de Watertoets en Duurzaamheidsprestatie op locatie (DPL). De brochure spreekt zich niet uit over inhoudelijke ruimtelijke milieuvorkeuren of keuzes. Dat is immers aan de gemeente, afhankelijk van aard en schaal van de ruimtelijke opgaven en ontwikkelingen. Aan de hand van inhoudelijke voorbeelden wordt geïllustreerd welke juridische implicaties ruimtelijke milieubelangen kunnen hebben.

Een aparte brochure geeft per milieuthema een overzicht van borgingsmogelijkheden met behulp van ruimtelijke instrumenten.

1.2 Begrippenkader milieu en planvorming

Onder de oude WRO speelde al geregeld de vraag welke milieuaspecten in de ruimtelijke ordening doorwerken. Deze discussie is met de Wro nog steeds actueel. De considerans van de Wro stelt dat de wet strekt 'ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit'.

De aandacht voor milieu in de ruimtelijke ordening is in de loop der jaren steeds verder verbreed, tot wat wel een 'duurzame ruimtelijke ontwikkeling' wordt genoemd. Bovendien is het accent gaandeweg verschoven, van bouwplan ('duurzaam bouwen') via het bestemmingsplan ('duurzame stedenbouw') naar de structuurvisie. De toenemende betekenis van milieu heeft geleid tot een wirwar aan begrippen, die niet altijd eenduidig worden gebruikt. De hieruit volgende verwarring belemmert de onderlinge communicatie. Een overzicht van de begrippen wordt hieronder weergegeven.

'Goede ruimtelijke ordening'

Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' is in de Wro, net als in zijn voorloper, niet nader omschreven. Uit jurisprudentie is kort gezegd af te leiden dat men alle relevante aspecten in de ruimtelijke overweging betreft. De wetgever geeft in de memorie van toelichting op de Wro een ruime betekenis aan een goede ruimtelijke ordening. Een goede ruimtelijke ontwikkeling streeft naar het bevorderen van een duurzame ruimtelijke kwaliteit in een dynamische samenleving. Het bieden van fysieke ruimte en het realiseren van een duurzame ruimtelijke kwaliteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De ruimtelijke besluitvorming dient beide elementen te waarborgen om te voorkomen dat collectieve belangentegenstellingen ontstaan en om te voorkomen dat waardevolle gebieden verloren gaan of dat toekomstige generaties worden belast met moeilijk omkeerbare inbreuken op het ecologisch evenwicht.

Een goede ruimtelijke ordening draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. Volgens de memorie van toelichting betekent dat niet alleen dat het verschaffen van voldoende ruimte voor wonen, wer-

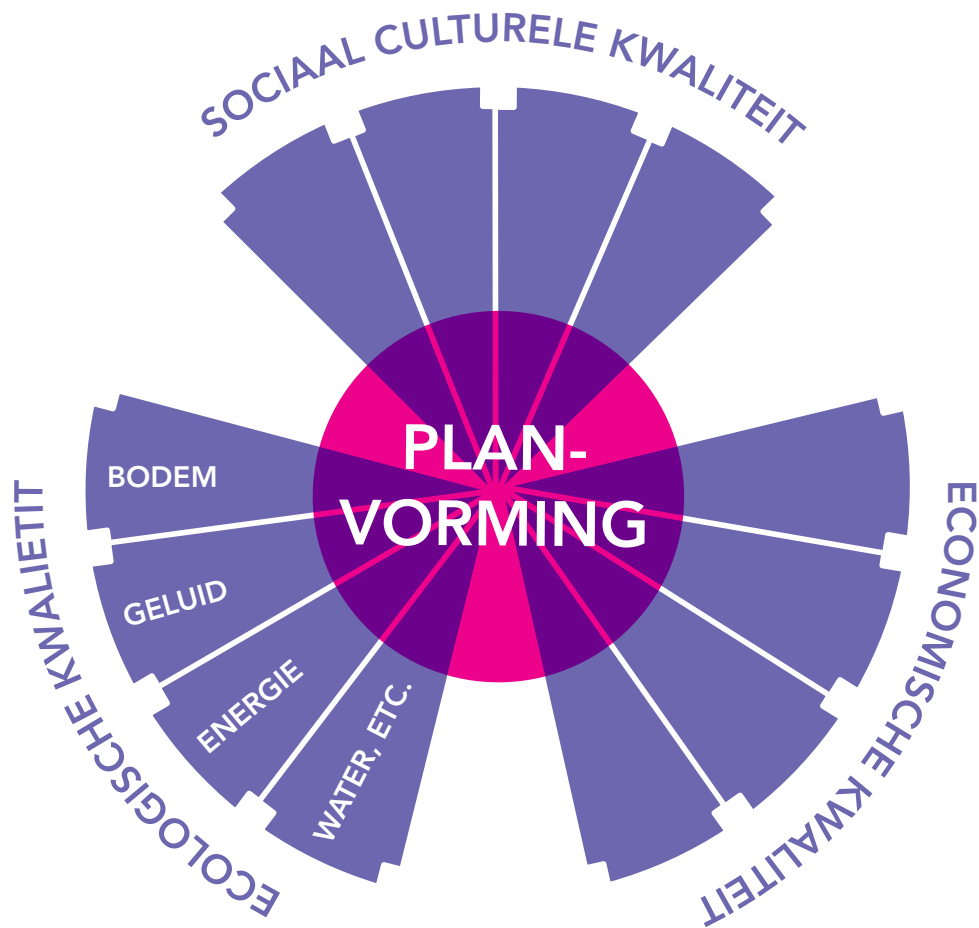
ken, recreëren en verkeer in de beleidsafwegingen moeten worden betrokken, maar ook het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Bij de vormgeving van de fysieke ruimte kunnen, meer dan tot nu toe, vanuit verschillende beleidsterreinen eisen worden gesteld aan het gebruik van de ruimte. Die eisen krijgen een wisselende nadruk, afhankelijk van de aard of problematiek van het gebied en van maatschappelijke opvattingen over de kwaliteit van de omgeving. Het beleid voor de ruimtelijke inrichting van een bepaald gebied of voor bepaalde aspecten daarvan, komt derhalve tot stand na afweging van alle ruimtelijk relevante belangen.

Welke milieuaspecten vanuit een goede ruimtelijke ordening voor een plangebied van belang zijn, moet men per plan beoordelen. De essentie en het gewicht van milieuaspecten is afhankelijk van het gebied en de opgave. Het fundament daarvoor is artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat bestuursorganen verplicht om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen. Daarenboven verplicht artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) het bestuursorgaan om bij de voorbereiding van het ruimtelijk plan te onderzoeken welke waarden bij het plan in het geding zijn en wat de gevolgen van het plan zijn voor deze waarden. Aanwijzingen voor de relevantie van aspecten kunnen ook volgen uit specifieke wetgeving, zoals de Wet milieubeheer (Wm).

'Milieu'

Wat kan of moet men bij de ruimtelijke ordening onder 'milieu' verstaan? De Wm schaart onder milieu het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat. In de ruimtelijke context gaat het om het fysieke milieu, de fysieke ruimtelijke omgeving.

Voor de inkadering van milieu gebruikt men dan vaak de begrippen:



- 'milieuhygiëne': gericht op het bestrijden van milieuhinder van geluid, geur, stank, lucht, bodemverontreiniging en veiligheidsrisico's;
- 'ecologische duurzaamheid': bestaat naast milieuhygiëne uit aspecten van aardkunde, hydrologie, cultuurhistorie, natuur en klimaat en energie, die bij aantasting niet of zeer moeilijk te herstellen zijn (irreversibel);
- 'duurzaamheid' vanuit triple P: het streven om de drie pijlers van duurzame ontwikkeling People (sociale component), Planet (ecologie en milieu) en Profit/Prosperity (economie, winst, werk en welvaart) met elkaar in balans te brengen en te houden. De basis hiervoor is het begrip 'duurzame ontwikkeling'. Bij de planontwikkeling is rekening te nemen van de effecten van voorgestane

ingrepen in het plangebied:

- in relatie tot zijn omgeving, door problemen niet door te schuiven naar andere schaalniveaus;
- naar de toekomst, door zo min mogelijk milieuproblemen te scheppen voor komende generaties.

De eerste 2 punten bieden de ingrediënten voor een milieuagenda bij de ruimtelijke planvorming. Het 3e begrip overlapt de integrale ruimtelijke afweging. Deze brochure richt zich op één van de pijlers voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling: de milieuagenda. Aan de orde komen: bodem, water, flora en fauna, verkeer en vervoer, energie, geluid, lucht, externe veiligheid, bedrijvigheid en zorgvuldig ruimtegebruik.

‘Kwaliteitseis’

De memorie van toelichting van de Wro omschrijft het begrip kwaliteitseis als volgt: ‘wettelijke eis die zich primair richt tot de overheid en waarin met behulp van een kwaliteitswaarde wordt voorgeschreven aan welke kwaliteit een onderdeel van de omgeving op een bepaald moment moet voldoen’.

Het Rijk en de provincie kunnen milieukwaliteitseisen stellen in een AMvB respectievelijk milieuverordening (op grond van hoofdstuk 5 Wm). De Wro biedt het Rijk en de provincie de mogelijkheid bij AMvB c.q. verordening ruimtelijk relevante kwaliteitseisen te stellen voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten (artikelen 3.37, 4.1 en 4.3). De memorie van toelichting refereert aan kwaliteitseisen met ruimtelijke gevolgen op het vlak van waterbeheer en externe veiligheid en aan de eisen inzake de Wet geluidhinder (ex artikel 3.3.1, lid 2 Bro). Dan gaat het bijvoorbeeld over de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting die bij de uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan in acht moet worden genomen. De gemeente (of provincie) moet dergelijke eisen bij de planvorming in acht nemen (norm) of hiermee rekening houden (streefwaarde of -kwaliteit).

‘Wettelijke basiskwaliteit’

Voor verschillende beleidsterreinen zijn kwaliteitsnormen geformuleerd die direct van invloed zijn op de ruimtelijke besluitvorming. Een wettelijke basiskwaliteit betekent dat er sprake is van een wettelijke norm waaraan een bepaald gebied op een bepaald moment moet voldoen. Bedoeld wordt een wet in materiele zin, de regelgeving kan van het Rijk, provincie of gemeente zijn.

Meestal gaat het om een minimaal te behalen kwaliteit voor gezondheid, milieu en natuur, zoals geluid, stank, externe veiligheid, verontreiniging van oppervlaktewater, bodem en natuurbescherming. De grenswaarden uit de Wet geluidhinder zijn een inhoudelijk voorbeeld. In de ruimtelijke besluitvorming moeten deze in acht worden genomen dan wel moet daarmee rekening worden gehouden.

‘Beleidsmatige, niet-wettelijke, basiskwaliteit’

Steeds meer gemeenten en diverse provincies, zoals Utrecht, werken met milieukwaliteitsprofielen voor gebieden. Er is dan sprake van een beleidsmatige set kwantitatieve of kwalitatieve waarden die de kwaliteit uitdrukt waaraan een bepaald gebied op een bepaald moment moet voldoen (denk aan MILO). De procedure van de watertoets is een procesmatige basiskwaliteit.

Met deze waarden geeft de gemeente of provincie een concrete ondergrens aan die voor een bepaald gebied toepasselijk is. Bijvoorbeeld de woningdichtheid, de hoeveelheid oppervlakte aan groen of water, de infiltratievoorziening of de gemiddelde afstanden opzichte van een bushalte. Meestal is dat gebaseerd op de aanwezige, bestaande kwaliteit in het gebied. Dit is te beschouwen als een uitwerking van het algemene ‘stand still’ beginsel, dan wel het ‘veroorzakersbeginsel’ (geen afwenteling). Van een ambitie is dan eigenlijk nog geen sprake. (In de ‘enge’ plankwaliteitsopvatting is elke kwaliteit die niet bij wet is bepaald een ambitie).

Wanneer dergelijke kwaliteitscriteria door de gemeente of provincie worden neergelegd in een structuurvisie voor het betrokken gebied, bieden ze een duidelijk beoordelingskader voor ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplan of projectbesluit. In het plan moet de basiskwaliteit worden meegenomen. Uit de toelichting of ruimtelijke onderbouwing moet spreken hoe daarmee rekening is gehouden. Zodra de waarden worden opgenomen in algemene regels, is sprake van een wettelijke basiskwaliteit.

‘Milieuambitie’

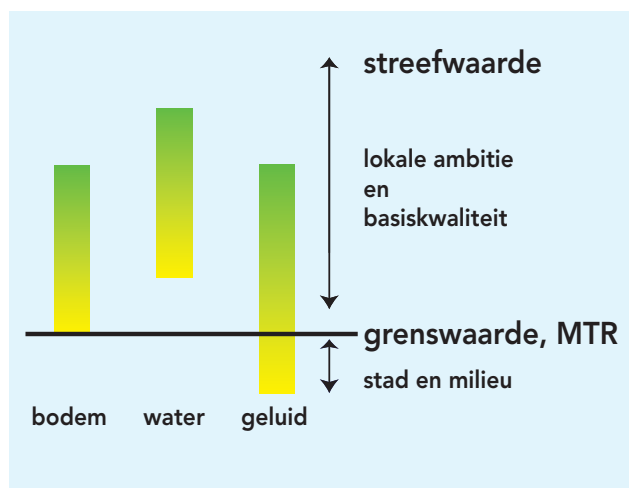
Het begrip milieuambitie reserveren wij voor die kwaliteitsniveaus voor een bepaald gebied waaruit een zekere uitdaging spreekt. Nieuw te ontwikkelen woon- en werkgebieden bieden vaak mogelijkheden voor hogere kwaliteitsniveaus. Ook bij de herstructurering van een gebied zijn er gelegenheden om de milieukwaliteit tot boven het basisniveau te verbeteren. Te denken is aan een energieprestatie op locatie (EPL) van 7 of hoger. Als men voldoet aan het Bouwbesluit levert dat een lagere energieprestatie op.

De Nota ruimte daagt gemeenten en provincies uit waar mogelijk een hogere ambitie te stellen. De lat voor het milieuaspect ligt dan boven de basiskwaliteit voor het betreffende gebied. Hoe hoog is afhankelijk van de prioriteit die de gemeente en ontwikkelende partijen daaraan toedichten. En van de beschikbare middelen en technieken.

Wanneer een gemeente of provincie deze criteria neerlegt in een structuurvisie voor het betrokken gebied, bieden ze een beoordelingskader voor ruimtelijke besluiten, zoals bestemmingsplan of projectbesluit. Uit de toelichting of ruimtelijke onderbouwing van het plan moet spreken hoe daarmee in de afweging rekening is gehouden.

De uitkomsten zijn vaak tot aan het uitvoeringsge-reed maken van een project ongewis. Ambitieuze uitkomsten lenen zich daarom minder voor een (alge-mene) afdwingbare regeling. Over de gezamenlijke weg ernaartoe kunnen natuurlijk wel procesafspraken worden gemaakt, zoals het laten opstellen van een energievisie.

Realisatie van een hogere dan de basiskwaliteit is pas goed mogelijk wanneer bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen milieubelangen tijdig worden betrok-ken. Verschillende gemeenten gebruiken daarbij het milieukwaliteitsprofiel als hulpmiddel.



Gebiedskwaliteit

1.3 Instrumentenpalet

De 'borging' van een milieuaspect in de ruimtelijke planvorming kan op diverse manieren gestalte krijgen. De gemeente staat verschillende soorten beleidsinstrumenten ter beschikking:

1. sociaal (overreding)
2. economisch (beloning)
3. juridisch (dwang)

Voor kwaliteitsambities zijn allereerst sociale instrumenten van belang. Communicatie en overleg zullen mensen over de streep moeten trekken. Het Rijk spreekt van het verleiden van partijen tot hogere kwaliteitsniveaus. Een voorwaarde daarvoor is dat ambities tijdig en duidelijk worden geformuleerd. Ook is overleg nodig tussen betrokken partijen over de realisatie van die ambitie. Draagvlak bij de partijen die de ambitie moeten vormgeven of opbrengen is immers van cruciaal belang. Financiële prikkels kunnen daarbij van dienst zijn. Het op voorhand afdwingen van een ambitie is niet de meest succesvolle weg.

Zodra partijen zich kunnen vinden in een ambitie, is een afgeleide opgave de juridische borging van de ambitie in het traject van onderzoek, uitwerking en realisatie. Juridische borging is van belang om ontwikkelende partijen aan de afspraken te kunnen houden, duidelijkheid te scheppen naar betrokkenen / belanghebbenden en om de beheersituatie goed te kunnen vastleggen. De juridische borging biedt uiteindelijk de mogelijkheid in te grijpen als men de beoogde kwaliteit niet (dreigt) waar te maken. Deze brochure richt zich met name op de juridische borgingsmogelijkheden voor milieu binnen de ruimtelijke instrumenten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de juridische kenmerken van de verschillende instrumenten. Niet alles kan in een bestemmingsplan, overeenkomst of exploitatieplan worden vastgelegd. Dit is bovendien ook niet altijd wenselijk, flexibiliteit naar de toekomst is ook een duurzame plankwaliteit.

Een milieuambitie kan men vaak op uiteenlopende manieren verankeren gedurende een planproces. Bij-

voorbeeld een bepaalde maximale geluidbelasting op de gevel van woningen kan zijn vertaling krijgen in een kwaliteitseis die in het bestemmingsplan kan worden opgenomen. Diezelfde ambitie kan éérder in het ontwerptraject ook een rol spelen in de invulling of vormgeving van het plangebied. Te denken is aan de omlegging van een weg, afscherpende bebouwing en situering van gevoelige functies. De milieukwaliteit ligt dan uiteindelijk stevig verankerd in de plankaart, functietoedeling in de doeleinden of programmatische afspraken. De norm zelf is bij de borging van de milieukwaliteit dan minder relevant.

Ruimtelijke instrumenten

De gemeente heeft, net als Rijk en provincie, de beschikking over een volledig instrumentenpakket om haar ruimtelijk beleid tot uitvoering te brengen. Bij de bevoegdheidstoedeling in de Wro maakt het in principe niet uit op welk schaalniveau de ruimtelijke vraagstukken zich afspelen. Als het gaat om gemeentelijke belangen, zoals de kwaliteit van woongebieden of het lokale voorzieningenaanbod, hoort de planologische verantwoordelijkheid ook op dat niveau te liggen. Als er provinciale belangen in het geding zijn, zoals grote infrastructurele lijnen of waterbergingsgebieden, ligt de verantwoordelijkheid voor de planologische inbedding op dat niveau. De gemeenten en provincies hebben daarom in beginsel hetzelfde beleids- en juridisch instrumentenpalet voor de ruimtelijke planvorming.

Onder de oude WRO liepen beleidsdoelen en instrumenten door elkaar. De Wro brengt een onderscheid aan tussen enerzijds het beleidsdocument, de structuurvisie, en anderzijds de instrumenten voor het vastleggen van juridisch bindende regels. De Wro sluit daarmee aan bij het huidige stelsel van de Wm: het milieubeleidsplan bevat het indicatieve beleid en de verordening is het regelinstrument.

De Wro dwingt de gemeente (maar ook de provincie) onderscheid te maken in beleid en juridische instrumenten. De gemeente moet, bij het bepalen van haar ruimtelijke (milieu)belangen in de structuurvisie, wel aangeven met behulp van welke instrumenten zij haar ruimtelijke beleidsdoelen vervolgens denkt te gaan verwezenlijken.

Het bestemmingsplan heeft in de Wro de centrale plaats als ruimtelijk instrument met een rechtstreeks bindende werking naar burgers behouden en is op onderdelen versterkt ten opzichte van het verleden. Rigoreus veranderd zijn de positie en rol van de provincie bij het gemeentelijke bestemmingsplan. De provincie heeft met het inpassingsplan een gelijksoortig instrument ter beschikking gekregen om haar ruimtelijke belangen zelf planologisch-juridisch in te kunnen passen.

Kenmerkend voor het bestemmingsplan en inpassingsplan is dat ze zowel een normstellend karakter als een uitvoeringskarakter hebben.

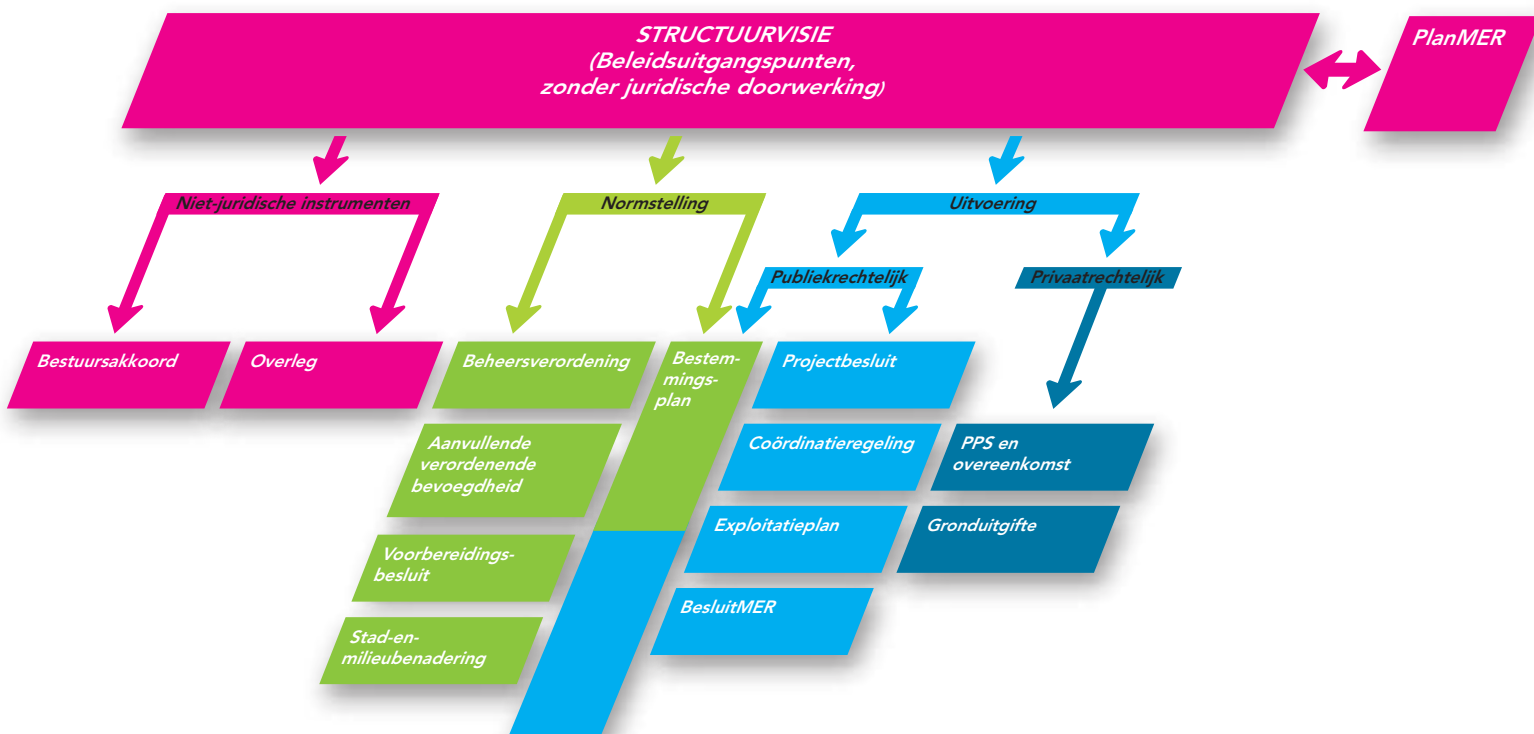
Behalve het bestemmingsplan staat de gemeente bij de ruimtelijke planvorming diverse andere juridische instrumenten ter beschikking - al dan niet gebaseerd op de Wro -, die geschikt zijn voor het realiseren van onder meer milieubelangen:

- voor de vastlegging van het beleid: het milieubeleidsplan, eventueel gecombineerd met een aspectvisie voor het ruimtelijk milieubeleid, en de verplichte structuurvisie. Ondersteunende instrumenten zijn het overleg, de bestuursovereenkomst en in voorkomende gevallen de strategische milieubeoordeling in het planMER;
- normstelling: voor het vastleggen van het grondgebruik (bestemmingsplan). Ook kunnen -tot op zekere hoogte- via een gemeentelijke verordening regels worden gesteld. Via de Stad-en-milieubebakening kan de gemeente een afwijkende norm vastleggen, mits de provincie hieraan goedkeuring geeft;
- publiekrechtelijke instrumenten voor de uitvoering: bestemmingsplan, projectbesluit, coördinatiebevoegdheid en het exploitatieplan. In de voorkomende gevallen is het besluitMER het instrument bij uitstek om milieuaspecten te onderzoeken en te agenderen in de concrete besluitvorming;
- privaatrechtelijke instrumenten voor de uitvoering in de ruimtelijke planvorming zijn overeenkomsten en uiteenlopende verschijningsvormen van publiek-private samenwerking. Ook zijn onroerend goedtransacties tot op zekere hoogte in te zetten voor milieubelangen.

Digitale verankering

De Wro verplicht overheden om hun ruimtelijke visies, plannen en gebiedsgerichte besluiten in digitale vorm op te stellen en beschikbaar te stellen. Daarnaast dienen de plannen voor de burger raadpleegbaar te zijn (verplicht vanaf 1 juli 2009). De wijze waarop overheden plannen maken, publiceren en gebruiken verandert daardoor. Elektronische bestanden komen centraal te staan en papier verdwijnt naar de achtergrond. Dit draagt bij aan de efficiency van de planvorming.

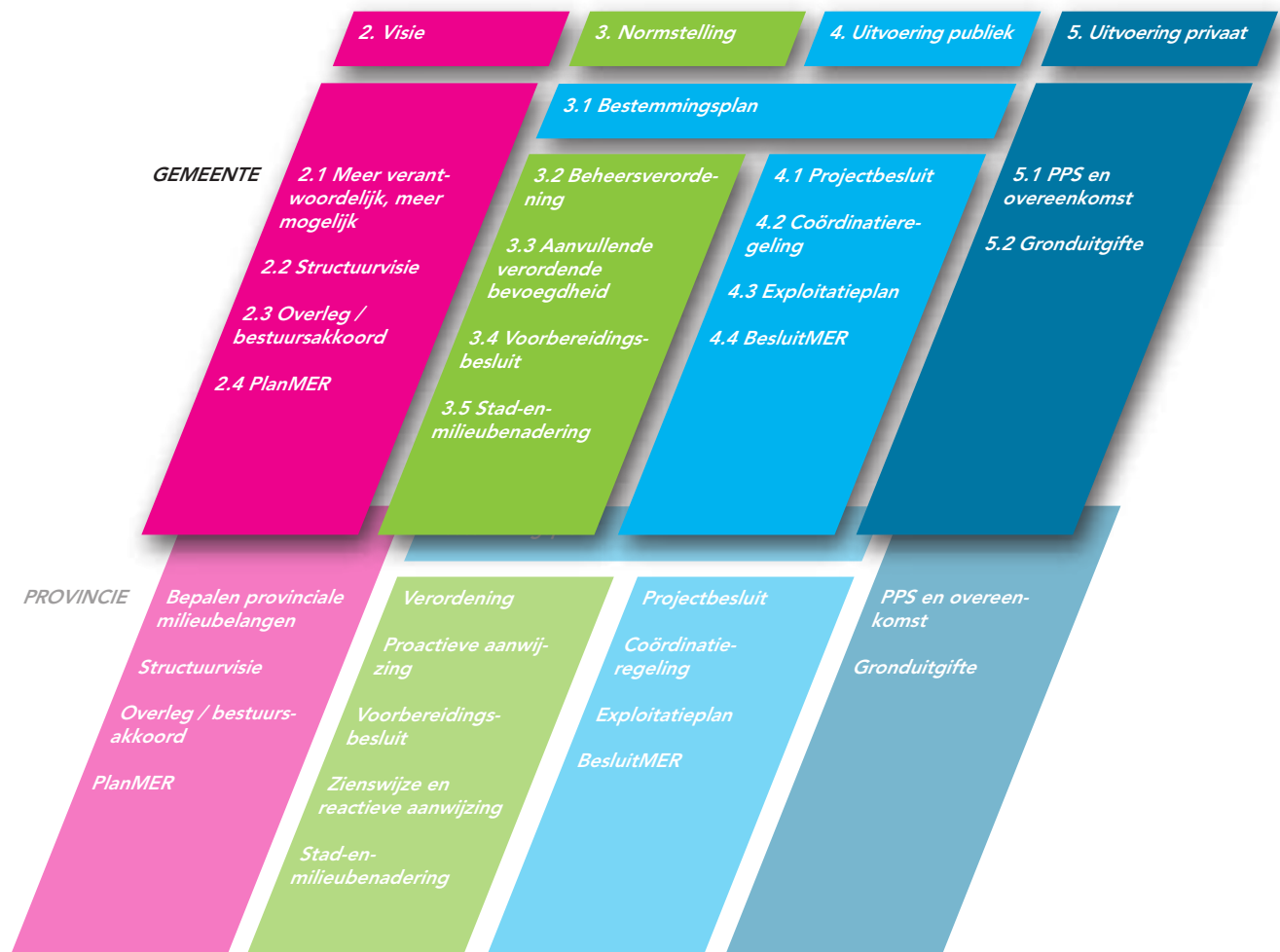
De integratie van milieubelangen kan daarmee een stuk eenvoudiger worden, mits het milieuveld er in slaagt haar bedoelingen te koppelen aan plangebieden. Een digitale weergave van gebiedsgerichte milieukwaliteitsaspecten maakt verbanden met ruimtelijke ontwikkelingen zichtbaar, of het nu inventarisatiegegevens, kwaliteitseisen of ambities betreft.



Instrumenten inzet

1.4 Leeswijzer

De brochure is opgebouwd vanuit 4 categorieën instrumenten voor het borgen van milieu in de ruimtelijke planvorming: instrumenten rond de beleidsvisie, normatieve instrumenten, publieke uitvoeringsinstrumenten en private uitvoeringsinstrumenten. Iedere categorie wordt in een afzonderlijk hoofdstuk behandeld. De brochure richt zich inhoudelijk op de milieugenda voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling: bodem, water, flora en fauna, verkeer, energie, geluid, lucht, externe veiligheid, bedrijvigheid en ruimtegebruik.

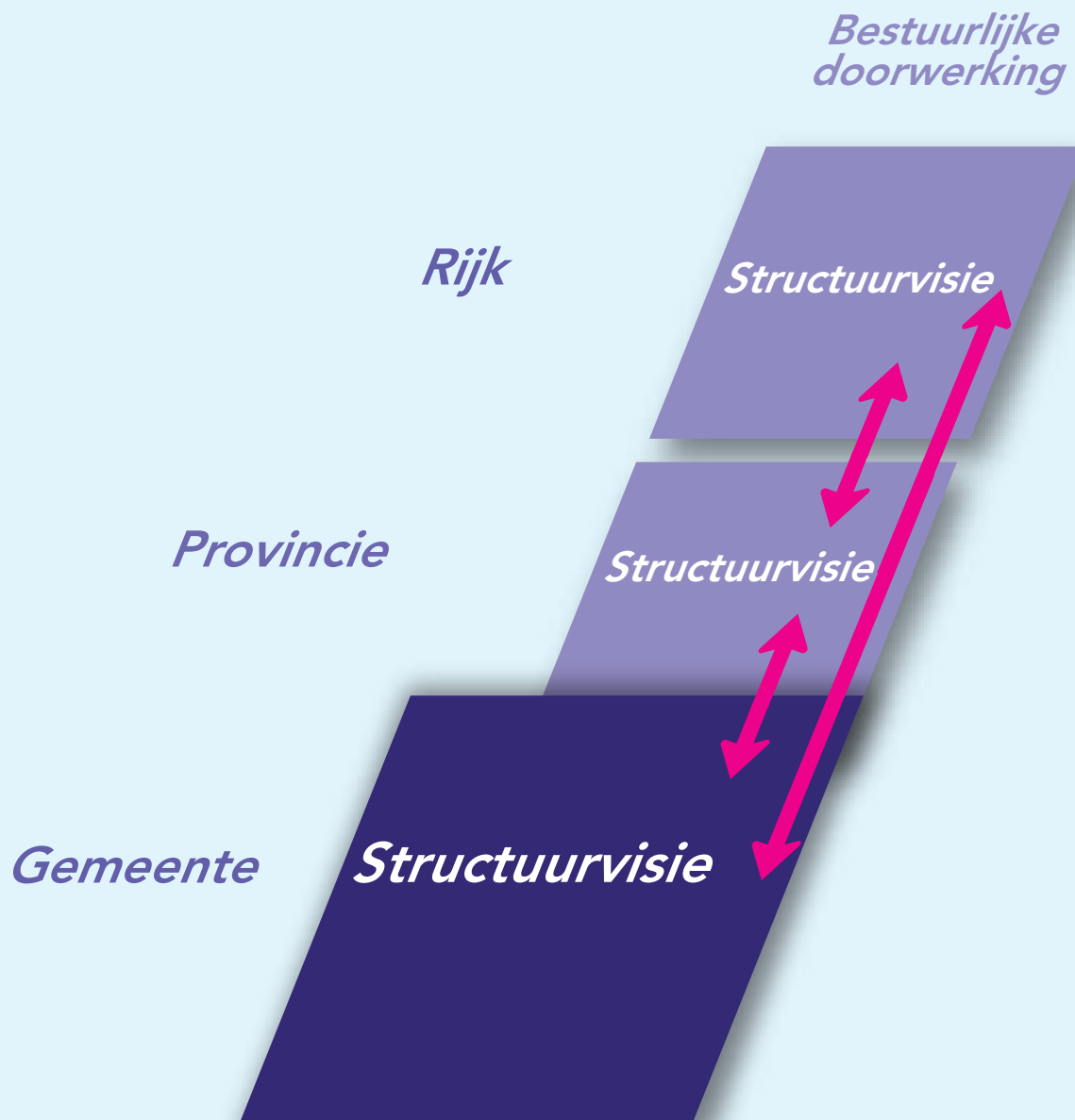


Beschrijving instrumenten

De toepassingsmogelijkheden van het instrument voor het borgen van milieu staat telkens als volgt omschreven.

- Weergave van de kenmerken van het instrument: strekking, bevoegd gezag, juridische basis, procedure, beroep.
- Beschrijving van de betekenis voor milieu aan de hand van de karakteristieken:
 - het bereik van het instrument, geografisch, inhoudelijk en/of juridisch;
 - de wijze van juridische doorwerking;
 - de rol van de gemeente bij de totstandkoming en het gebruik van het instrument;
 - de mogelijke rol van de provincie bij de totstandkoming en het gebruik van het instrument.
- Tips over de toepassingsmogelijkheden, criteria en condities voor de borging van milieu en illustratieve voorbeelden.

2. Visie... ook op milieukwaliteit



De gemeentelijke visie op de kwaliteit van het milieu heeft verschillende verschijningsvormen. Naast thema's en doelgroepen nemen gebiedsgerichte ambities een belangrijke plaats in. Deze zijn vaak uitgewerkt in gemeentelijk milieubeleid, op enige afstand van de ruimtelijke praktijk. Het is mogelijk deze ruimtelijke milieudoelen en milieuambities een plek te geven in een integrale structuurvisie. Ook opname in een aspectenstructuurvisie voor het ruimtelijk milieubeleid behoort tot de mogelijkheden. De structuurvisie voor het ruimtelijk milieubeleid maakt strikt genomen geen deel uit van het juridisch instrumentarium van de Wro. Beschrijving van dit beleidsstuk is echter onmisbaar, juist ook vanuit milieuoptiek. De betekenis van de structuurvisie ligt in het aanwijzen van de belangen en verantwoordelijkheden - uit milieuoptiek of met een milieu-impact - en de wijze waarop het vaststellende orgaan de beschreven ontwikkelingen tot uitvoering wil laten komen (uitvoeringsparagraaf). Het gemeentelijk beleid is in beginsel alleen bindend voor het eigen bestuur, zodat een goede afstemming met de provincie en buurgemeenten nodig is.

2.1 Meer verantwoordelijk, meer mogelijk

Met de Wro is de rolverdeling tussen de gemeente en de provincie bij de ruimtelijke planvorming aanzienlijk veranderd. Elke overheidslaag neemt de verantwoordelijkheid voor haar eigen ruimtelijk beleid. De gemeente krijgt hiermee beduidend meer inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening binnen de gemeentegrenzen. Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, zal de gemeente zelf ook nadrukkelijk haar milieubelangen – naast die van de provincie en het Rijk – een plek moeten geven in de ruimtelijke planvorming. Immers, de provincie heeft alleen nog een taak aangaande de inhoudelijke beoordeling van een bestemmingsplan of projectbesluit wanneer er provinciale belangen in het geding zijn. De gemeentelijke plannen worden door de provincie (en het Rijk) beduidend minder op wet- en regelgeving beoordeeld. Een tekortschieten-

de kwaliteit kan dan pas bij de Raad van State worden gesignaleerd, met alle gevolgen van dien.

Milieubelangen in structuurvisie

Het gemeentelijk milieubeleidsplan geeft richting aan de verbetering van de milieukwaliteit binnen de gemeente. De structuurvisie is het inhoudelijk richtinggevende document voor de ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente. Door milieubelangen met een ruimtelijke component daarin een plaats te geven, wordt milieu volwaardig onderdeel van de ruimtelijke weging. Als de gemeente geen milieubeleidsplan heeft, is er reden te meer om het milieu een volwaardige plaats te geven in een integrale ruimtelijke structuurvisie of aspectenstructuurvisie.

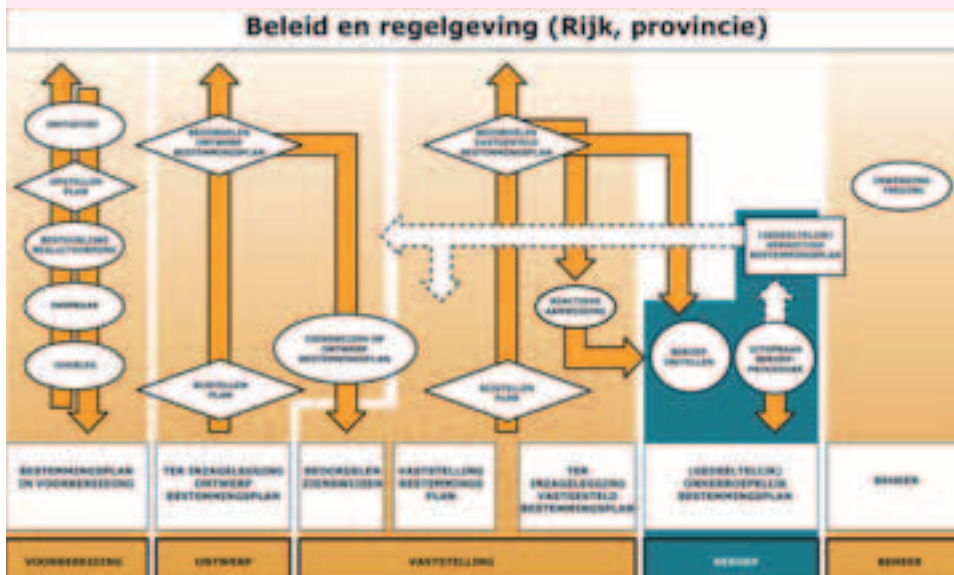
Het karakter van de milieu-inbreng kan variëren van - duurzame - locatiekeuzen tot kwaliteitscriteria voor gebieden binnen de gemeente. Hiermee legt de gemeente een duurzaam ruimtelijk fundament voor de borging van milieukwaliteit. De visie werkt immers door naar projecten en andere uitvoeringstrajecten,

De rol van de provincie (en rijk) bij een gemeentelijk bestemmingsplan

De veranderde rol van de provincie bij het gemeentelijk bestemmingsplan is in onderstaand schema samengevat weergegeven. Het Streekplan en de daaraan gekoppelde goedkeuringsbevoegdheid van gemeentelijke ruimtelijke plannen is vervallen. De provincie legt haar beleid vast in structuurvisies (indicatief) en/of juridische regels, zoals een verordening. Overleg in het voortraject van ruimtelijke plannen – structuurvisies en bestemmingsplannen - is daarmee belangrijker geworden. De provincie beoordeelt of het gemeentelijke ontwerp bestemmingsplan overeenstemt met het provinciale beleid en regelgeving. De provincie (maar ook het Rijk) kan eventueel zienswijzen indienen, als er vanuit haar provinciale (of rijks-) belangen aanleiding toe is.

De gemeente moet bij de vaststelling van het plan rekening houden met deze zienswijze, want loopt anders het risico van een

reactieve aanwijzing door de provincie (of Rijk). Deze beoordeling vindt plaats na vaststelling en voor de terinzagelegging van het vastgestelde plan. Vervolgens legt de gemeente het vastgestelde plan ter inzage. Als er een reactieve aanwijzing is gedaan, dan treedt dat onderdeel van het plan niet in werking. De provincie heeft ook de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen het bestemmingsplan (dit geldt ook voor het Rijk).



via bestemmingsplan of projectbesluit.

Als ruimtelijke milieubelangen achterwege blijven in de visievorming, krijgt de gemeente daarvan zelf later de rekening gepresenteerd bij de concrete planvorming. Bijsturing in locatiekeuze of kwaliteitsambitie is dan aanzienlijk moeilijker.

Het is verstandig bij de opstelling van een gemeentelijke structuurvisie tijdig kennis te nemen van de rijks- en provinciale structuurvisies en de wijze waarop zij hun beleid willen laten doorwerken in de gemeentelijke plannen.

Provinciale en nationale milieubelangen

De Wro gaat ervan uit dat de provincie en het Rijk zich alleen richten op de eigen nationale en provinciale belangen, maar regelt bewust niet in welk geval sprake is van een nationaal, provinciaal of gemeentelijk belang. Ieder orgaan geeft in haar structuurvisie zelf aan wat zij tot haar belang en verantwoordelijkheid rekent.

Inhoudelijke factoren voor het bepalen van een provinciaal milieubelang zijn:

- allereerst dient het milieuvraagstuk een duidelijke ruimtelijke impact te hebben op de fysieke omgeving in een (groot) gebied. Een criterium daarvoor is dat er een logische relatie kan worden gelegd met de provinciale structuurvisie. Deze visie zal, in het verlengde van de considerans van de Wro, gericht zijn op het bevorderen van een duurzame ruimtelijke kwaliteit;

- bovendien moet er sprake zijn van een de gemeente overstijgende dimensie, zoals:
 - locatie-afwegingen voor bepaalde functies, bijvoorbeeld voor milieuhinderlijke bedrijvigheid, die naar hun effecten de schaal van de gemeente overstijgen. Het bedrijventerreinenvraagstuk kent economische en milieueffecten die bij voorkeur op een hogere schaal worden afgewogen;
 - infrastructurele verbindingen of doorsnijdingen, zoals spoorlijnen of ecologische verbindingen;
 - maatschappelijke effecten of gevolgen voor marktverhoudingen die de gemeente overvleugelen, waarbij gedacht kan worden aan de energievoorziening of grootschalige detailhandel;
- de complexiteit van de opgave. Bijvoorbeeld als er sprake is van een grote diversiteit in (tegenstrijdige) belangen binnen een gebied waarin meerdere gemeenten zijn gelegen, te denken is aan de reconstructie van het buitengebied;
- het juridisch bevoegd gezag, zoals bij provinciale wegen of provinciale inrichtingen in de zin van de Wm. Het is dan bijvoorbeeld in het belang van de provincie om bepaalde zones - vanuit de optiek van geluid, externe veiligheid en dergelijke - te vrijwaren van nieuwe gevoelige functies.



Hoofdbelang provincie Noord-Brabant: zorgvuldig ruimtegebruik

In wezen gaat het er telkens om met het provinciaal ruimtelijk beleid bij te dragen aan de balans tussen het economische, het ecologische en sociaal-culturele kapitaal van Noord-Brabant. Wij willen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen faciliteren die bijdragen aan het op provinciale schaal behouden en verkrijgen van samenhang en balans tussen economische, ecologische en sociaal-culturele kwaliteiten. Hierbij zullen we bij nieuwe ontwikkelingen meer aandacht schenken aan ecologische en sociaal-culturele aspecten dan in de afgelopen decennia is gebeurd. Met andere woorden: we willen onze ruimte zorgvuldiger gaan gebruiken.

Bron: interimstructuurvisie provincie Noord-Brabant, 2008

Daarbij bepaalt de provincie per milieubelang haar rol en de bijbehorende instrumenten voor de uitvoering ervan, zie kadertje.

Onderscheiden rollen en instrumentarium:

Beleidsbepaler	> structuurvisie
Regisseur	> structuurvisie, afspraken, bestuursovereenkomsten, eventueel proactieve aanwijzing
Ontwikkelaar	> inpassingsplan, projectbesluit, faciliteren, proactieve aanwijzing
Beschermer	> verordening, zienswijzen, proactieve en reactieve aanwijzing

Het Rijk heeft haar nationale belangen verwoord in de 'Realisatieparagraaf nationaal ruimtelijk beleid'. Deze bevat een beleidsneutrale omzetting van de Nota Ruimte en andere PKB's: de centrale overheid is verantwoordelijk voor de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en voor de ruimtelijke basiskwaliteit van Nederland, de andere overheden dragen verantwoordelijkheid voor hun eigen ruimtelijke belangen. De circa 100 PKB-uitspraken van de Nota Ruimte zijn gecomprimeerd tot 33 nationale belangen. Toegevoegd is het nationale belang klimaatadaptatie. De nationale ruimtelijke belangen richten zich vooral op de wijze waarop deze doorwerken tot op lokaal niveau. Inhoudelijk gaat het om nationale belangen die samenhangen met:

- het beschermen van ruimtelijke functies, zoals natuur in de ecologische hoofdstructuur (EHS);
- het vrijwaren van functies, bijvoorbeeld kapitaalintensieve functies in gebieden waar rivierverruiming noodzakelijk is.

Nationale belangen kunnen ook procesvereisten of spelregels met zich mee brengen, zoals het uitvoeren van een watertoets bij bestemmingsplannen.

Rol gemeente

De gemeente bepaalt bij haar beleidskeuzen in de structuurvisie direct haar rol(len) en de instrumenten waarmee zij de ruimtelijke (milieu)doelen wil gaan realiseren. In een uitvoeringsstrategie legt de ge-

Nationale milieugerelateerde belangen

Nationale milieugerelateerde belangen in de Realisatieparagraaf nationaal ruimtelijk beleid (juni 2008) zijn:

- Borging van milieukwaliteit en externe veiligheid.
- Het op orde brengen en houden van het hoofdwatersysteem ter bescherming van het land tegen overstromingen, veiligstelling van de zoetwatervoorraden, voorkoming van watertekorten en verzilting, verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater, de zorg voor een goede ecologische waterkwaliteit en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit.
- Realisatie, bescherming, instandhouding en ontwikkeling van bijzondere waarden van de VHR- en NB-gebieden, EHS en robuuste ecologische verbindingen.
- Behoud, beheer en versterking van de landschappelijke, cultuurhistorische en recreatieve kwaliteiten van de nationale landschappen en het daarbinnen tegengaan van grootschalige verstedelijking, bedrijventerreinen, glastuinbouwlocaties en infrastructuurprojecten.
- Behoud en versterking van de kernkwaliteiten van natuur, architectuur, cultuurhistorie, gebruikswaarde en belevingswaarde van het landschap.
- Bestemming en nadere ontwikkeling leefgebieden van (inter)nationaal beschermde soorten.
- Beschikbaar stellen van voldoende ruimte voor de opwekking en distributie van elektriciteit en stimulering van voldoende ruimte voor windenergie.
- Ruimtelijke aanpassing aan de gevolgen van klimatologische ontwikkelingen (adaptatie Ruimte en Klimaat).

meente vast hoe haar visie en doelen te verwezenlijken. Daarmee ontstaat vooraf duidelijkheid voor de eigen organisatie, de bevolking en marktpartijen over de (milieu)belangen en de wijze waarop deze worden opgepakt. Het spreekt voor zich dat dit bij voorkeur gebeurt in samenhang met andere ruimtelijke doelen (gebiedsgericht) en in afstemming met uitvoeringstrajecten van andere overheden, zoals provincie en waterbeheerder.

De rol van de gemeente is allereerst afhankelijk van de (beoogde) dynamiek in de verschillende gebieden: gaat het om ontwikkeling of een beheergebied? Ook in het laatste geval kunnen er grote ruimtelijke

milieubelangen zijn, zoals het behoud van de bestaande ecologische waarden of de leefkwaliteit. Rol en instrumentarium worden dan afgestemd op dit beheer, zoals de inzet van een beheersverordening. De gemeentelijke rol in een planontwikkeling is afhankelijk van de grondpositie en het grondbeleid van de gemeente: heeft de gemeente gronden in eigendom en neemt zij zelf het initiatief en ontwikkelt plannen (actief grondbeleid) of hanteert zij facilitair grondbeleid waarbij anderen de gronden in eigendom hebben en ontwikkelen?

Te onderscheiden rollen die de gemeente kan innemen (ook) voor milieu:

- beleidsbepaler: de gemeente treedt op als initiatiefnemer en ontwerper van ruimtelijk beleid. Dan staat de structuurvisie als beleidsinstrument centraal. Hulpmiddelen zijn daarnaast het planMER voor een inzicht in de milieueffecten, en overleg als procesinstrument;
- regisseur: de gemeente regisseert door de juiste partijen bij elkaar te brengen en te zorgen voor een goede agenda in de overlegstructuren. Zij verduidelijkt het gemeentelijk ruimtelijk beleid en geeft aan hoe marktpartijen daaraan invulling kunnen geven;
- ontwikkelaar: de gemeente treedt op als initiator of partner in ontwikkelingstrajecten, zowel in planvormende zin als in financiële zin. Zij maakt ontwikkelingen planologisch mogelijk via een bestemmingsplan of projectbesluit;
- beschermer: de gemeente handelt als beschermer van waarden en lokale kwaliteiten. Hiervoor kan men gebruik maken van de beheersverordening en algemene verordenende bevoegdheid.

Samenwerking en overleg

De focus op het eigen ruimtelijk belang betekent overigens niet dat relaties tussen overheden er niet meer toe doen. De wetgever meent dat door die focus zinnvoller overleg plaatsvindt. Overleg tussen de gemeente en provincie is gewenst over ieders rol bij het bepalen en uitvoeren van het ruimtelijk beleid. Van de gemeente mag worden verwacht dat zij op basis van de eigen verantwoordelijkheid voor een

goede ruimtelijke ordening rekening houdt met de provinciale en rijksbelangen en met de wijze waarop zij hun beleid willen laten doorwerken in de gemeentelijke plannen.

Gemeente en provincie kunnen niet zonder elkaar bij het werkelijk duurzaam vormgeven van bijvoorbeeld mobiliteit, zoals regionaal, een klimaatbestendige omgeving of de ecologische structuur. De provincie heeft gemeenten in toekomst hard nodig voor de daadwerkelijke realisatie van (haar) milieubelangen. De sleutel ligt in de schaal waarop milieuproblemen het meest geslaagd aangestuurd en opgepakt kunnen worden. Binnen deze context moeten de gemeente en de provincie ieder hun eigen rol nemen. De zorg voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling is in die zin een gezamenlijke opdracht voor de gemeente en de provincie.

Tijdige afstemming tussen de gemeente en de provincie is essentieel. Het bewegen en zoeken van gemeenten en provincie naar ieders specifieke belangen en rollen kan - zeker in het begin - ook stof voor conflict opleveren. Juist voor ruimtelijke milieuaspecten en andere kwalitatieve waarden is samenwerking noodzakelijk om te voorkomen dat deze aspecten tussen de wal en het schip terechtkomen. Duidelijkheid vooraf is nodig over de provinciale milieubelangen voor het gemeentelijke grondgebied en over de wijze waarop de provincie deze wil uitvoeren dan wel wil laten doorwerken naar gemeenten, via bijvoorbeeld gemeentelijke planvorming.

De toegevoegde waarde van de provincie voor de gemeente ligt in algemene zin meer in een begeleidende, adviserende rol in een vroeg stadium van het planproces. De provincie kan faciliterend optreden door het beschikbaar stellen van kennis, informatie en hulpmiddelen. Een voorbeeld hiervan is de leidraad Water en Milieu in ruimtelijke plannen van de provincie Utrecht (2006).

2.2 Beleidsinstrument structuurvisie

Algemene kenmerken

Strekking De structuurvisie is een inhoudelijk richtinggevend document voor de ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente. Het bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor het gemeentelijke grondgebied. Ook is een structuurvisie mogelijk voor aspecten van het ruimtelijk beleid. De structuurvisie geeft tevens aan hoe men verwacht dat beleid uit te voeren.

Bevoegd gezag De gemeenteraad stelt de structuurvisie vast.

Juridische basis Artikel 2.1 Wro verplicht de gemeente om een structuurvisie vast te stellen voor haar grondgebied.

Procedure De Wro en het Bro geven geen procedurevoorschriften voor de totstandkoming van een structuurvisie. Dit betekent dat geen procedure hoeft te worden gevolgd, tenzij de gemeentelijke inspraakverordening daarvoor regels heeft gesteld. Dit volgt uit afdeling 3.4 Awb. Artikel 2.1.1 Bro bevat wel een indirecte participatieverplichting, in die zin dat bij de structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding ervan zijn betrokken. Daarnaast bevat artikel 1.3.1 Bro een meldingsplicht wanneer de gemeente voornemens is een structuurvisie voor te bereiden waarbij sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen.

Beroep Bezwaar en beroep tegen de structuurvisie zijn niet mogelijk.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

De structuurvisie is het medium om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad: 'wat wil ik de komende jaren ruimtelijk bereiken, en hoe doe ik dat?' De structuurvisie is bedoeld om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen voor een bepaald gebied op hoofdlijnen te schetsen en om richting te geven aan het ruimtelijk relevante beleid voor de leefomgeving. Die visie kan het gehele grondgebied van de gemeente betreffen, maar kan ook onderdelen daarvan omvatten.

De reikwijdte van op te nemen onderwerpen in de structuurvisie wordt bepaald door de context van de fysieke ruimtelijke omgeving. Milieuaspecten met een fysieke component kunnen een plek krijgen in een structuurvisie. Maar het gaat verder dan dat. Volgens het Rijk zijn het bieden van fysieke ruimte en het realiseren van duurzame kwaliteit onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een duurzaam ruimtegebruik verlangt dat de ruimtelijke ordening al in de fase van visievorming wordt afgestemd op milieu-, water- en

natuurdoelen. Een gemeentelijke structuurvisie biedt daarmee prima mogelijkheden om een lokaal leefomgevingbeleid te ontwikkelen, waarin de samenhang met ander, aanverwant beleid van milieu, waterhuishouding, verkeer en vervoer zichtbaar wordt gemaakt.

Daarnaast kan de gemeente voor aspecten van het ruimtelijk beleid een aparte structuurvisie opstellen, bijvoorbeeld voor energie, verkeer en vervoer of water. Zo'n thematische structuurvisie kan dienen als onderlegger voor de integrale structuurvisie of juist als nadere uitwerking van een integrale structuurvisie, bijvoorbeeld een waterplan of verkeers- en vervoersplan.

De structuurvisie wordt objectgericht geformuleerd en betreft altijd een afgebakend gebied. Het moet een geometrische plaatsbepaling daarvan bevatten (conform landelijke standaard).

De structuurvisie biedt als strategisch beleidsdocument de mogelijkheid tot een flexibele, interactieve en ontwikkelingsgerichte planvorming met alle bij

het gebied betrokken partijen. De gemeente kan de inhoudelijke integratie van beleidsplannen over de leefomgeving eenvoudig tot stand te brengen, omdat aan de inhoud en totstandkoming van de structuurvisie amper eisen gesteld zijn. De gemeenteraad bepaalt bovendien zelf wat de looptijd van de structuurvisie is.

Wijze van doorwerking

De gemeente is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en doorwerking van haar ruimtelijke beleid. De structuurvisie is ook een schakel om de nationale en provinciale ruimtelijke belangen gestalte te geven op gemeentelijk niveau. De gemeente legt in de visie haar overwegingen en afwegingen vast over het te voeren ruimtelijke beleid en doet uitspraken over hoe ze dat gaat doen (verbieden, stimuleren of realiseren) en welke rol zij daarbij voor zichzelf ziet (ontwikkelaar, regisseur, beschermer).

De structuurvisie vormt het kader voor bestemmingsplannen, dat wil zeggen het toekennen van bestemmingen, en daarmee voor het stellen van regels voor gebruik van grond en bebouwing. Daarbij kan in relatie tot de beoogde functies rekening worden gehouden met de milieubelasting ervan. Op deze wijze biedt een structuurvisie tevens een invulling van het gemeentelijk milieubeleid.

De structuurvisie heeft vooral een intern structurerende functie. Ook is er geen hiërarchische verhouding tussen structuurvisies van rijk, provincie en gemeente. Burgers noch andere overheden zijn eraan gebonden. Ze legt geen verplichtingen op. De structuurvisie is een beleids- en ontwikkelingskader, geen toetsingskader. De gemeente kan in een bestemmingsplan afwijken van de eigen structuurvisie, mits gemotiveerd. De structuurvisie (ook van Rijk of provincie) kan wel een rol spelen bij een beroep tegen een bestemmingsplan. De rechter kan de visie bijvoorbeeld betrekken in zijn oordeelsvorming over een goede ruimtelijke onderbouwing (marginale toetsing).

De gemeente beschrijft in een uitvoeringsparagraaf de wijze waarop men het ruimtelijke ontwikkelings-

beeld in de structuurvisie wil verwezenlijken. Deze uitvoeringsstrategie of uitvoeringsagenda geeft op hoofdlijnen aan welke rol en instrumenten de gemeente gaat inzetten en welke bijdrage men verwacht van andere partijen. Het beschrijft de uitvoeringshandelingen, toekomstige besluiten of andere bevoegdheden om de geformuleerde doelen te bereiken. Het betreft acties en verantwoordelijkheden van zowel het college van B&W als de gemeenteraad. Andere overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven krijgen via de structuurvisie inzicht in de gedragslijnen die zij van de gemeente kunnen verwachten. Dat wordt vergemakkelijkt als de structuurvisie ook op elektronische wijze verschijnt.

Overgangperiode

Hoewel het structuurplan onder de Wro is vervalLEN, is de betekenis ervan niet meteen verloren. Een structuurplan dat vóór de inwerkingtreding van de Wro is vastgesteld of in ontwerp ter inzage is gelegd (en daarna wordt vastgesteld) is gelijkgesteld met een structuurvisie. Dit blijft zo totdat de termijn voor het structuurplan is verstreken. Daarbij moet wel worden bedacht dat de verplichte uitvoeringsparagraaf in de structuurvisie vaak ontbreekt in het structuurplan of niet is afgestemd op de vereisten van de Wro.

Rol gemeente

Afhankelijk van de rol die de gemeente wil spelen kan de structuurvisie strategisch van aard zijn, agendazetend en ook ontwikkelingsgericht. De structuurvisie kan derhalve voor uiteenlopende oogmerken worden gebruikt, zie de voorbeelden in het kadertje op de volgende pagina.

Hoewel de focus ligt op het eigen ruimtelijk (milieu) belang, heeft het overleg met de provincie en andere organisaties (zoals het waterschap) een belangrijke functie in de planvorming. Een van de weinige verplichtingen in het Bro (art. 2.1.1) is dat de structuurvisie inzicht biedt over de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties en overheden bij de totstandkoming ervan zijn betrokken.

Het spreekt voor zich dat over de invulling van het ruimtelijk beleid overleg plaatsvindt met de betrokken overheden en partijen, waarbij ook de gevolgen voor

milieu en leefbaarheid aan de orde kunnen komen. De procedure tot vaststelling van de structuurvisie moet voldoen aan de eisen van hoofdstuk 7 Wm, als zij kaderstellend is of randvoorwaarden stelt voor een of meer mer-plichtige activiteiten of als er ontwikkelingen worden voorzien waarvoor een passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet nodig is. De gemeente moet dan vooraf het voornemen om een planMER op te stellen bekend maken, bestuursorganen raadplegen en een inspraakmogelijkheid bieden. Bij de terinzagelegging van het (voor)ontwerp van de structuurvisie moet het milieueffectrapport gereed zijn.

Rol provincie

De provinciale betrokkenheid bij de totstandkoming van de gemeentelijke structuurvisie is beperkt. Zodra er (milieu)kwesties aan de orde kunnen gaan komen die een provinciaal belang raken is wel meteen attentie vereist. De provincie kan de gemeente informeren over haar beleidsdoelen. De afstemming van doelen, aanpak en uitvoering (rolverdeling) kunnen in het voorbereidend overleg aan de orde komen. Zo ook de doorwerking van de provinciale structuurvisie naar het lokale beleid van gemeenten.

Voor ruimtelijke vraagstukken die lokale of gemeentelijke grenzen overschrijden ligt een regionale ori-

entatie en aanpak voor de hand. Artikel 2.1, lid 3 Wro biedt in deze gevallen de mogelijkheid om in samenwerking met andere gemeenten een bovenlokale strategische visie (structuurvisie) vast te stellen. Het initiatief daartoe kan zowel van de provincie als van één of meer gemeenten komen.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Duurzame ruimtelijke ordening

Een gemeente kan met een structuurvisie de beleids-terreinen die voor de kwaliteit van de ruimte van belang zijn direct gebiedsgericht op elkaar afstemmen. De structuurvisie is bij uitstek geschikt om afwegingen te maken tussen enerzijds de ruimte voor wonen en werken en anderzijds het behoud of de verbetering van het ruimtegebruik in termen van belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare waarden. Juist in een structuurvisie kunnen alle maatschappelijke activiteiten en waarden die ruimtelijke consequenties hebben in één afwegingskader bijeen worden gebracht, zoals bijvoorbeeld milieukwaliteitsdoelstellingen, waterdoelstellingen, behoud van cultureel erfgoed en voorzieningen voor verkeer en vervoer. Een dergelijke integrale benadering van ruimtelijke kwaliteit vereist dat de ruimtelijke ordening al in de fase van visievorming wordt afgestemd op milieu-, water- en natuurdoelen.

Verschillende oogmerken van een structuurvisie

- De gewenste ruimtelijke ontwikkelingen voor een bepaald gebied op hoofdlijnen schetsen en richting geven aan het ruimtelijk relevante beleid voor de leefomgeving (de integrale structuurvisie).
- Als een 'agendazettend' strategisch beleidsdocument de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid formuleren en aangeven hoe men zich voorstelt dit beleid uit te voeren. Het is dan niet de bedoeling de uitkomsten in de structuurvisie vast te leggen. De structuurvisie is globaal en laat aan de uitvoerende organen de nodige ruimte.
- Als basis voor het grondbeleid en de toepassing van kostenverhaal. Bijvoorbeeld om een fondsbijdrage te vragen in bovenplanse kosten, of om in een overeenkomst een financiële bijdrage te vragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, zoals compensatie van natuurwaarden, groen- en watervoorzieningen, en voor de vestiging van het voorkeursrecht.
- Als communicatie-instrument: via het integrale ruimtelijke beleid voor andere overheden en partijen duidelijk maken op welke wijze en voor welke onderdelen de gemeente de komende jaren een rol zal vervullen binnen de ruimtelijke ordening en het milieubeleid.
- Als politiek-bestuurlijk document: de gemeente kan de uitvoeringsagenda koppelen aan haar collegeprogramma of raadsprogramma en als vertaling van maatschappelijke opgaven. Indien gewenst kan ze worden bijgesteld. Dit kan elke vier jaar, om de twee jaar, of zelfs bij de behandeling van de kadernota of vaststelling van de begroting.

Het is mogelijk om voor deze doelen een stap verder te gaan (ambities) dan wettelijke normen. De gemeente kan voor gebieden specifieke kwalitatieve ruimtelijke ambities vastleggen die een kader vormen voor ruimtelijke besluiten van de gemeente zelf. Voor de kwalitatieve ruimtelijke ambities kan men aansluiten bij het begrip 'goede ruimtelijke ordening'. Bij de concrete invulling ervan is de gemeente over-

gens niet gehouden aan de juridische inkadering van het begrip, zoals bij het bestemmingsplan. Hoewel de structuurvisie moet gaan over ruimtelijk relevante zaken, kan de doorwerking een bredere focus hebben. Bijvoorbeeld bij de situering van een weg is er de noodzaak van een integrale afweging, inclusief de milieueffecten op de wijdere omgeving van het tracé.

Lagenbenadering Structuurvisie Nederlek

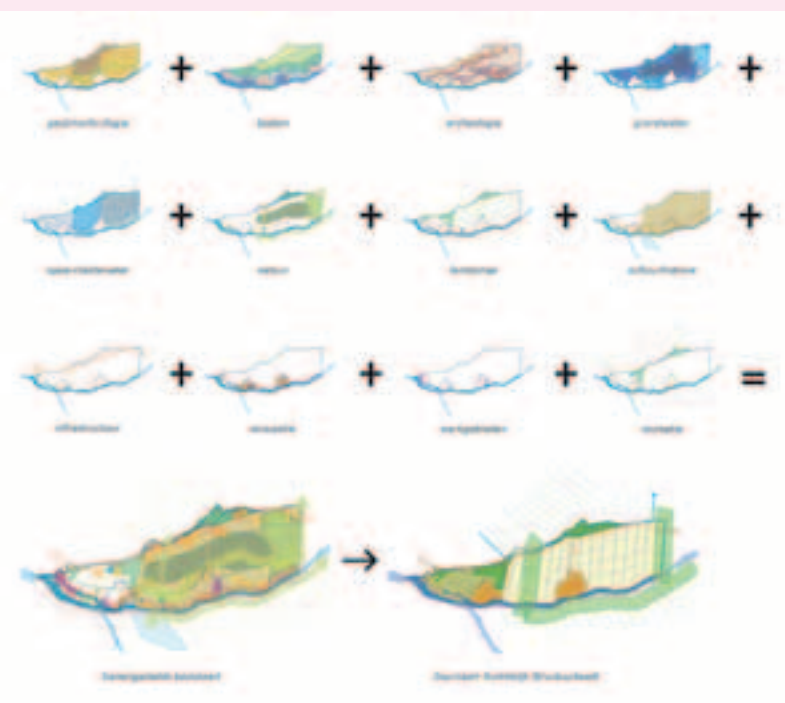
De gemeente Nederlek kreeg in 2003 bij de opstelling van een Woonvisie behoefte aan een integraler, diepgaander aanpak van de lokale ruimtelijke opgaven. De gemeente stelde daarop een structuurvisie 2015 op, die uitgaat van integrale sturing op ruimtelijke kwaliteit. Om de kwaliteiten in de gemeente met elkaar in verband te brengen paste de gemeente de lagenbenadering toe. Deze gaat uit van een onderverdeling van een gebied in drie 'lagen': de ondergrond, de infrastructuur en de occupatielaag.

De onderste laag wordt gevormd door de bodemopbouw, het watersysteem en de daarmee samenhangende natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden, zoals het slagenlandschap. Het grote belang van de onderste laag ligt in de lange reproductietijd en daarmee de onvervangbaarheid van deze waarden en systemen.

De infrastructuur laag bestaat uit auto-, spoor- en waterverbindingen. Ook deze laag dient meer sturend te worden voor ruimtelijke ontwikkelingen dan voorheen. De efficiency en kwaliteit van deze voorzieningen is gebaat bij een zo effectief mogelijke koppeling met wonen, werken en recreëren, en vice versa.

De occupatielaag betreft het ruimtegebruik voor bijvoorbeeld wonen, werken, landbouw en recreatie. Dit ruimtegebruik moet meer dan voorheen worden afgestemd op de ondergrond en de infrastructuur.

De lagen zijn over elkaar gelegd in basiskaarten voor de dorpen en het landelijk gebied. Hieruit is in een ontwerpslag het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld voor Nederlek afgeleid. Elkaar versterkende kwaliteiten worden samengebracht en ontbrekende kwaliteiten waar mogelijk ingepast. Het structuurbeeld is geconfronteerd met het programma. Het programma is op zodanige wijze in het structuurbeeld gepositioneerd, dat de kwaliteit en identiteit van het gebied wordt versterkt. Het centrale thema van de structuurvisie is getypeerd als het streven naar behoud en versterking van het bestaande karakter van de gemeente, waarbij op sommige plaatsen wordt ingezet op ingrijpende herstructurering met ruimte voor aanpassende vormen van wonen, werken en voorzieningen. De analyse op basis van de lagenbenadering geeft hieraan houvast en richting. Het structuurbeeld heeft een blijvend sturende rol bij de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente. Als er wijzigingen in het programma of nieuwe ruimteclaims voordoen, is het structuurbeeld het kader waarbinnen de ontwikkelingen worden afgewogen.



Aspecten van ruimtelijk beleid

Een structuurvisie kan een bepaald ruimtelijk milieuaspect specifiek belichten, zoals energiedoelstellingen. De kracht van een dergelijke visie kan liggen in de directe vormgeving van de ruimtelijke dimensies van de milieupgave (hoge dichtheden, mogelijke zones voor koude-warmteopslag, geothermie) en in het

vroegtijdige overleg daarover, zowel intern als extern met de betrokken gemeenten en partijen. Ook kan milieu integraal onderdeel zijn van een aspectenstructuurvisie, zoals voor horeca.

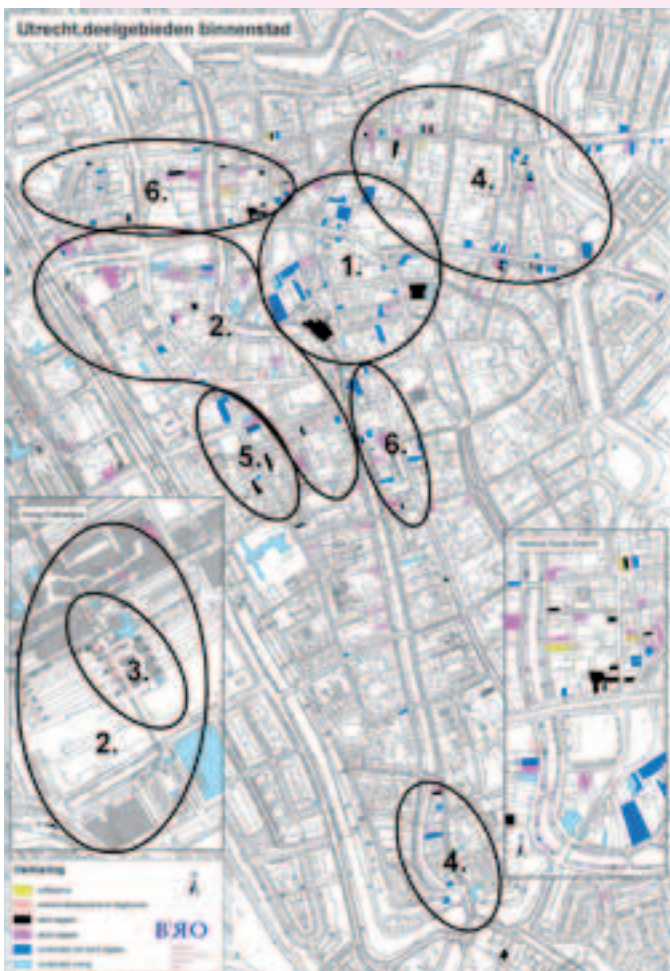
Aspectenstructuurvisie: Horeca Utrecht, Visie en beleid

Utrecht heeft een integrale visie op de horeca opgesteld in 'Horeca Utrecht, visie en beleid'. Het betreft een horecastructuurvisie, die vertaald is naar een horecabeleidsplan en een ruimtelijk toetsingskader. Visie, beleid en toetsingskader vormen daarmee één integraal beleidsstuk voor de horeca. Hoewel niet als zodanig vastgesteld, kan deze integrale benadering van visie, beleid en toetsingskader als een illustratief voorbeeld van een aspectenstructuurvisie worden beschouwd.

De horecastructuurvisie en de bijbehorende verantwoording geven invulling aan de doelstelling inzicht te geven in de (toekomstige) ontwikkelingsmogelijkheden voor de horeca in Utrecht op het gebied van programma (massa en sector) en locaties, rekening houdend met aspecten als verkeersbewegingen, parkeren, bereikbaarheid, bevoorrading en (geluids)overlast. Uit een oogpunt van (geluids)overlast en openbare orde zijn specifieke gebieden aangewezen voor uitgaanshoreca (horecaconcentratiegebieden). Bij de vertaling van de visie in het beleidsplan is aandacht besteed aan regelgeving en is invulling gegeven aan de tweede doelstelling: het wegnemen, of tot een noodzakelijk minimum beperken,

van de bureaucratische belemmeringen voor ondernemers of initiatiefnemers in de horeca.

Dit is vervolgens vertaald naar een ruimtelijk toetsingskader per deelgebied. Voor de verschillende deelgebieden zijn, op straatniveau, aan de hand van een profielschets de ontwikkelingsmogelijkheden van de verschillende typen horeca aangegeven. Deze ontwikkelingsrichting is voor vijf typen horeca uitgewerkt. Hieraan zouden ook criteria op het vlak van parkeren, bereikbaarheid, bevoorrading en bijvoorbeeld afval en zwerfvuil kunnen worden verbonden.



Uitvoeringsstrategie

De gemeente dient in haar structuurvisie ook de wijze van realisatie van de milieubelangen aan te geven. Zodra in een structuurvisie algemene kwaliteitscriteria voor gebieden zijn benoemd, zal de gemeente ook duidelijk moeten maken hoe deze criteria doorwerken in de uitvoering. Dit is minder vrijblijvend, zeker voor de kwaliteit van de leefomgeving. Afwenteling van milieuproblemen van het ene op het andere gebied kan daarmee deels worden ondervangen. Het vraagt van het milieuveld dat zij duidelijk

maakt wat de fysieke ruimtelijke impact is van haar milieubeleidsdoelen. Het gemeentelijk waterplan of ecologisch plan zal bijvoorbeeld evidente ruimtelijke componenten hebben. Deze moeten operationeel worden gemaakt.

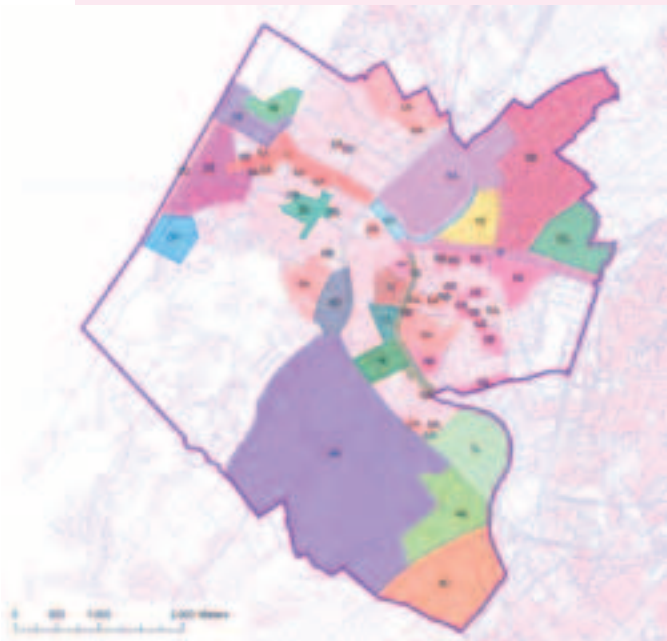
Aandachtspunten daarbij zijn de hardheid van het beleid, de rollen en de instrumentenmix. Kiest men voor overleg, uitvoering van beleid of opname in een bestemmingsplan? Het kan gaan om een samenhangend pakket van financiële, technische, bestuurlijke en juridische maatregelen.

Uitvoeringsparagraaf Brede Structuurvisie Katwijk

De gemeente Katwijk heeft op 29 maart 2007 de Brede Structuurvisie 2007 – 2020 'Katwijk, een zee aan mogelijkheden' vastgesteld. Deze structuurvisie is zowel gericht op herstructurering en kwaliteitsverbetering van o.a. de openbare ruimte van bestaande gebieden, als op nieuwe ontwikkelingen. Er zijn zes sleutelprojecten geformuleerd: projectclusters, gekoppeld aan een gebied of thema. Binnen de sleutelprojecten vormen ruimtelijke en sociale aspecten een eenheid, milieu is daarvan een onderdeel. De sleutelprojecten samen dekken de maatregelen voor het gehele grondgebied van Katwijk af. Deze projecten worden in de structuurvisie 'actiegebieden' genoemd, in totaal zijn er 29 projecten.

Onderdeel van de structuurvisie is een (indicatief) uitvoeringsplan, waarin de financiële haalbaarheid op hoofdlijnen en de prioritering in de tijd van de projecten aan de orde komt. De projecten zijn beoordeeld op de benodigde gemeentelijke inspanningen, de dekkingsmogelijkheden en de streefopbrengsten. Alle projecten zijn samen in een financieel totaaloverzicht bijeengebracht.

Als een spoorboekje op hoofdlijnen richting realisatie, is per project (actiegebied) een actielijst opgenomen met o.a. de onderzoeken en planuitwerkingen die nog dienen te geschieden om het project verder te brengen. De structuurvisie is nog geheel actueel en vormt het referentiekader voor overheidshandelen, toetsen en stimuleren van particuliere initiatieven.



Toch is er aanleiding om de structuurvisie opnieuw, maar dan aangevuld vast te stellen. Dat heeft alles te maken met de Wro. Op de eerste plaats is de structuurvisie niet als Structuurplan vastgesteld, het plan heeft niet de wettelijk verplichte procedure doorlopen. Op de tweede plaats is de structuurvisie niet opgesteld onder de vigeur van de Wro, waarbij de structuurvisie een belangrijke en soms onmisbare plaats inneemt in relatie tot het kostenverhaal van de gemeente. Katwijk heeft daar aanleiding in gezien om met name de uitvoeringsparagraaf te herzien, waarbij voldaan wordt aan de vereisten van de Wro (Grexproof). Ook zouden ruimtelijke milieudoelen, zoals klimaatbestendigheid, kunnen worden aangescherpt in de projecten.

2.3 Overleg / bestuursakkoord ruimtelijke plannen

Algemene kenmerken

Strekking Het bestuurlijk overleg is bedoeld om te zorgen dat gemeentelijke belangen worden afgestemd met de provincie en buurgemeenten. In een bestuursakkoord worden afspraken gemaakt over de invulling van ieders verantwoordelijkheid dienaangaande, vertaald in bestuurlijke afspraken.

Bevoegd gezag College van B&W.

Juridische basis De bevoegdheid om bestuurlijke afspraken te maken met de provincie en gemeenten over ruimtelijke plannen volgt uit de algemene bestuursbevoegdheid van het college van B&W, artikel 160 Gemeentewet.

Procedure Vormvrij.

Beroep Niet mogelijk.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

Het bestuurlijk overleg speelt bij de beleidsafstemming vooraf. Het kan daarbij gaan om strategisch bestuurlijk overleg, om overleg over de vraag op welke wijze de provincie haar Wro-bevoegdheden zal inzetten of overleg over de wijze waarop de provincie invulling wenst te geven aan het wettelijk vooroverleg bij (concrete) ruimtelijke plannen.

Het strategisch bestuurlijk overleg vindt vooral plaats bij het opstellen van een structuurvisie, bij relevante ruimtelijke keuzen en bij gebiedsopgaven waarbij bovengemeentelijke of provinciale (milieu)belangen in het geding kunnen zijn. In het periodieke overleg of overleg aangaande specifieke gebieds- of beleidsontwikkelingen met andere overheden, staat weliswaar de ruimtelijke component centraal, maar deze kan niet los worden gezien van de brede maatschappelijke en milieucontext. Men kan derhalve alle milieuaspecten met een zekere ruimtelijke component aan de orde stellen. Zodra een structuurvisie verplichtig is geldt een meer verplichtende inbreng van milieuaspecten en moeten de betrokken bestuurorganen worden geraadpleegd.

Het bestuurlijk overleg kan ook worden aangewend voor de provincie om aan te geven hoe met de verschillende provinciale instrumenten zal worden om-

gegaan (verordening, inpassingsplan, projectbesluit, de aanwijzing).

De Wro biedt de mogelijkheid om afspraken te maken over de gevallen waarover de provincie overleg wil in het kader van bestemmingsplannen en projectbesluiten en over de wijze waarop het (wettelijk) overleg wordt gevoerd. Daarbij kan men ook afzien van het (wettelijk) overleg, bijvoorbeeld als er geen provinciaal belang is (artikel 3.1.1, lid 2 Bro).

Over de inhoud van het (bestuurlijk) overleg bevatten de Wro en het Bro geen regels. Wel geldt onder andere de verplichting voor de gemeente om in een structuurvisie aan te geven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming daarvan zijn betrokken (artikel 2.1.1 Bro). Het staat partijen vrij om daar afspraken over te maken. Daarnaast bevat artikel 1.3.1 Bro een meldingsplicht wanneer de gemeente voornemens is een structuurvisie of bestemmingsplan of ander plan voor te bereiden, waarbij sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen.

Een bestuursakkoord bevat afspraken (convenanten, gebiedscontracten) over samenwerking, ondersteuning, stimulerende en faciliterende maatregelen (subsidies e.d.). Dit gaat verder dan het bestuurlijk overleg, omdat er afspraken worden gemaakt over structurele vormen van samenwerking en concrete resultaten, tijdsafspraken en financiële middelen.

In een bestuursakkoord of bestuursovereenkomst onderschrijven de gemeente en buurgemeenten, provincie, Rijk of waterschap hun medewerking aan de realisering van ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Onderlinge afspraken of een bestuursovereenkomst tussen de betrokken overheidsorganen kunnen een beter resultaat opleveren dan wanneer zaken dwingend wordt opgelegd door de provincie.

Wijze van doorwerking

De realisatie van gemeentelijke milieudoelen zal vaak mede afhankelijk zijn van een (actieve) bijdrage van andere overheden (provincie, waterbeheerder) of maatschappelijke partijen. Het is daarom van groot belang dat de partijen tijdig met elkaar communiceren. Overleg over milieubelangen en de ruimtelijke implicaties ervan kunnen op verschillende momenten in de beleidscyclus aan de orde komen. Hoe eerder de afstemming, des te groter de ruimtelijke en bestuurlijke marges zijn.

Illustratie overlegmomenten, aan de hand van gebiedsgericht beleid voor externe veiligheid

- bij het opstellen van een - sectorale - provinciale beleidsvisie of provinciale structuurvisie externe veiligheid
- bij het opstellen van een - sectorale gebiedsgerichte - gemeentelijke beleidsvisie of structuurvisie externe veiligheid: op gebiedsniveau worden problemen en kansen duidelijk en kunnen vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd binnen de wettelijke kaders. Met de visie wordt naar partijen een duidelijk standpunt gegeven over de wijze waarop wordt omgegaan met de verantwoording van het groepsrisico bij ruimtelijke ontwikkelingen
- in het kader van de ruimtelijke structuurvisie, waarin de integrale afweging wordt gemaakt van het risico van activiteiten met gevaarlijke stoffen, haalbare veiligheid en economische en maatschappelijke belangen
- bij het opstellen van een bestemmingsplan, met een vertaling van de uitgangspunten voor nieuwe ruimtelijke plannen en de gevolgen voor aan te pakken bestaande situaties (saneringen)

Via bestuurlijk overleg kan de gemeente ervoor zorgen dat het gemeentelijk milieubelang wordt afgestemd met de provincie en omliggende gemeenten (en uiteraard ook met het Rijk). Dit kan leiden tot bestuurlijke afspraken met gemeenten over de ruimtelijke gevolgen ervan en over de invulling van ieders rol en verantwoordelijkheid. Deze afspraken kunnen worden opgenomen in bestuursovereenkomsten, bestuursakkoorden of minder formeel, in briefwisselingen of genotuleerde afspraken. Zodra afspraken in het vooroverleg met gemeenten in een bestuursovereenkomst worden vastgelegd kan dat leiden tot een terugtrekkende provinciale inbreng. De afdwingbaarheid hiervan is vooral een politieke aangelegenheid.

Rol gemeente

Van de gemeente mag worden verwacht dat zij buurgemeenten, provincie of waterbeheerder informeren over de voorbereiding van plannen en projecten, die van invloed zijn op hun (milieu)belangen. De gemeenteraad speelt hierbij ook een rol. Zij stellen immers de (ruimtelijke) kaders vast waaraan het college zich moeten houden.

De gemeente maakt met betrokken overheden en partijen afspraken over de wijze waarop het ruimtelijk beleid in de gemeentelijke ruimtelijke plannen wordt meegenomen. Eventuele ruimtelijke milieudoelen, uit het milieubeleidsplan of de structuurvisie, die van toepassing zijn op het betreffende gebied worden daarbij ingebracht. Een goede afstemming vooraf kan veel onduidelijkheid wegnemen en verrassingen voorkomen.

Rol provincie

Het bestuurlijk overleg is een onontbeerlijk instrument voor het uitdragen van het provinciale beleid. Het gewicht en de vorm van het overleg worden sterk bepaald door de rol van de provincie bij het waarborgen van haar provinciaal ruimtelijk milieubelang. Van de provincie mag worden verwacht dat zij de gemeente informeren over de voorbereiding van plannen en projecten, die van invloed zijn op de leefkwaliteit in het gemeentelijke grondgebied. Daarmee wordt zowel inhoudelijk als bestuurlijk draagvlak gecreëerd en wordt tevens duidelijk welke taken

partijen hebben. Van de gemeente mag omgekeerd worden verwacht dat zij de provincie informeren over de voorbereiding van plannen en projecten, die van invloed zijn op de provinciale milieubelangen.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Inzet overleginstrument aangeven

Het overleg tussen de gemeente en andere overheden over de ruimtelijke (milieu)belangen kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De structuurvisie is bij uitstek geschikt voor de gemeente om aan te geven op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het bestuurlijk overleg en bestuursakkoor-

den. Bijvoorbeeld afstemmingsvraagstukken tussen gemeenten kunnen daarin goed een plek hebben, zoals de situering van een waterberging, windmolens of ecologische zones. Daarbij kan aangesloten worden bij al bestaande overlegstructuren. Het overleg over bestemmingsplannen en projectbesluiten is bijvoorbeeld het geschikte kader om invulling aan te geven aan meer uitvoeringsgerichte opgaven.

Waterfront Harderwijk: bestuurlijke afspraken bij watercompensatie

Met het Waterfront Harderwijk zoekt de gemeente Harderwijk naar oplossingen voor een aantal ruimtelijke, economische en milieukundige problemen die zijn ontstaan als gevolg van toenemende ruimtelijke druk. De ruimte is beperkt omdat Harderwijk is 'ingesloten' tussen de ecologisch waardevolle gebieden de Veluwe en de Veluwerandmeren.

De planvorming loopt sinds 1996. Het betreft de uitbreiding van een industrieterrein voor watergebonden bedrijvigheid, de aanleg van een overloopparkerterrein (alleen inzetbaar op zeer drukke dagen) en de uitbreiding van de woonfunctie in de richting van het water. Bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over het grootste deel van deze buitendijkse ontwikkelingen, waaronder de voorwaarde van volledige compensatie van het verlies aan natte natuur en de volledige compensatie van het verlies aan waterbergend vermogen in de Veluwerandmeren.

Begin 2002 zijn tussen Rijkswaterstaat en de gemeente Harderwijk principeafspraken gemaakt over de vorm waarin compensatie plaats kan vinden. Naar aanleiding van deze afspraak zijn voor de gemeente Harderwijk, in overleg met Rijkswaterstaat en later ook Waterschap Veluwe, de mogelijkheden voor de compensatie van het verlies aan waterbergend vermogen geïnventariseerd. Deze mogelijkheden worden momenteel in het proces van de watertoets voor de verschillende benodigde ruimtelijke plannen bekeken op bestuurlijke, maatschappelijke en financiële haalbaarheid. De ruimte

voor compensatie is gereserveerd in het bestemmingsplan, maar dit biedt nog geen garantie voor het daadwerkelijk, binnen een gezamenlijk bepaalde termijn, realiseren van deze compensatie. Gezocht wordt naar mogelijkheden voor deze garantie. Momenteel wordt gedacht aan een bestuurlijke overeenkomst.



Bron foto: www.harderwijkonline.nl

2.4 PlanMER

Algemene kenmerken

Strekking Doel van de milieueffectrapportage voor plannen (planmer) is om bij de besluitvorming over plannen het milieu een volwaardige plaats te geven met het oog op een duurzame ontwikkeling.

Bevoegd gezag De gemeenteraad is bevoegd gezag zodra zij eindverantwoordelijk is voor de vaststelling van een planmer-plichtig plan, zoals een structuurvisie. De gemeenteraad kan daarnaast de initiatiefnemer voor de planmer-plichtige activiteit zijn.

Juridische basis Artikel 7.2 Wm en Besluit m.e.r., met als grondslag de Europese Strategische milieubeoordelingsrichtlijn (nr. 2001/42/EG).

Procedure De planmer-procedure uit de Wm omvat zeven stappen, zie illustratie. De planmerprocedure is gekoppeld aan de procedure inzake het planmer-plichtige besluit.

Beroep Er staat geen beroep open tegen het planMER, maar het is wel mogelijk de rechter de kwaliteit ervan te laten toetsen in een voor beroep vatbaar besluit, zoals het bestemmingsplan.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

De milieueffectrapportage voor plannen (kortweg «planmer» voor de procedure en «planMER» voor het milieueffectrapport) staat niet op zichzelf, maar is een hulpmiddel bij de besluitvorming over plannen die kunnen leiden tot projecten of activiteiten met moge-

lijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Aanleiding voor de planmer, ook wel Strategische Milieubeoordeling (SMB) genoemd, vormen de praktijkervaringen met de Europese richtlijn inzake de milieueffectrapportage. Bij mer's voor projecten is gebleken dat voor het milieu belangrijke keuzes vaak al in een eerder stadium zijn gemaakt. Juist in de voorafgaande plannen die de betreffende projecten

Illustratie Procedure planmer (en vergelijking met besluitmer)

Stappen en kenmerken van de mer	Planmer-procedure	Besluitmer-procedure
1. Start procedure - Inzage/inspraak; begin	Openbare kennisgeving Nee Raadplegen betrokken bestuursorganen over reikwijdte en detailniveau planmer	Startnotitie Inspraak op de startnotitie Advies Wettelijke Adviseurs Advies Commissie m.e.r. Richtlijnen bevoegd gezag Opstellen besluitMER
2. (Onafhankelijk) advies: begin		
3. Opstellen rapport - Beschrijving effecten - Redelijke alternatieven? - Te beschouwen gevolgen - Milieugevolgen	Opstellen planMER, als afzonderlijk rapport of in de toelichting van het ontwerpplan Globaal, afgestemd op detailniveau plan Ja, echter meest milieuvriendelijk alternatief niet verplicht Ook biodiversiteit en volksgezondheid Van plan en alternatieven	Afstemmen op detailniveau project Ja. Meest milieuvriendelijk alternatief verplicht Biodiversiteit en gezondheid niet verplicht Van mer-plichtige activiteit
4. Terinzagelegging	Terinzagelegging planMER en ontwerpplan	Terinzagelegging besluitMER en besluit
5. Inspraak; eind - (Onafhankelijk) advies: eind	Inspraak Advies van Commissie m.e.r., alleen voor natuuraspecten (Natura 2000 of EHS)	Inspraak op besluitMER en ontwerpbesluit Advies van Wettelijk adviseurs Advies van Commissie m.e.r.
6. Motivering in besluit	Motiveren gevolgen van planmer en inspraak in definitief plan	Motiveren gevolgen van besluitmer en inspraak in definitief plan
7. Bekendmaking - Monitoring en evaluatie	Bekendmaking en mededeling vastgesteld plan Monitoring en evaluatie milieueffecten na uitvoering	Bekendmaking en mededeling vastgesteld plan Monitoring en evaluatie milieueffecten na uitvoering

mogelijk maken, kan de speelruimte om milieuwinst te boeken groot zijn. Zoals in een structuurvisie, waterplan of andere aspectuitwerking van het ruimtelijk beleid.

Het Besluit m.e.r. bepaalt het bereik van de merplicht. Het besluit geeft in de bijlagen C en D allereerst limitatief aan welke activiteiten vanaf welke omvang mer-(beoordelings)plichtig zijn. Bijvoorbeeld de aanleg van autowegen, woningbouw, dijken of industrie. Per activiteit in de bijlagen C en D staan vervolgens de wettelijke en bestuursrechtelijk verplichte plannen vermeld die planmer-plichtig kunnen zijn (kolom 3). Bijvoorbeeld een structuurvisie of globaal bestemmingsplan met uitwerkingsverplichting. De provincie kan in haar provinciale milieuverordening extra mer-plichtige activiteiten aanwijzen.

De planmer-plicht ontstaat zodra plandelen:

- een kader vormen voor toekomstige mer-(beoordelings)plichtige besluiten. Voldoende is dat het plan 'de toon zet' voor die activiteit, bijvoorbeeld door locatie- of tracékeuzen, randvoorwaarden of overwegingen daaromtrent. Bindende uitspraken zijn niet nodig;
- kunnen leiden tot significante effecten op Natura 2000-gebieden en het plan een 'passende beoordeling' moet ondergaan op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

Voorbeeld planmer-plichtige structuurvisie

In een gemeentelijke structuurvisie als bedoel in artikel 2.1 Wro worden binnen de bebouwde kom locaties overwogen voor een project van ruim 2.000 woningen met een jachthaven voor 200 boten. De gemeente zal te zijner tijd een bestemmingsplan vaststellen, waarin de bestemming 'Woongebied' (al dan niet met uitwerkingsverplichting) zal worden opgenomen.

De activiteit bouw van woningen valt onder categorie D11.1 en de jachthaven onder D10.3 van de bijlage van het Besluit m.e.r. De vaststelling van de structuurvisie is opgenomen in kolom 3. Als de structuurvisie voldoende houvast geeft in de zin van overwegingen tussen diverse locaties voor het latere mer-(beoordelings)plichtige projecten, dan is de structuurvisie volgens het Besluit m.e.r. planmer-plichtig. De structuurvisie vormt dan namelijk het kader voor het vaststellen van het latere mer-beoordelingsplichtige vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan (op grond van D 11.1 en D10.3 van het Besluit m.e.r.).

Bij besluitmer-plichtige activiteiten zal er vaak sprake zijn van een 'tweetrapsraket': na de planmer voor het kaderstellend besluit volgt er een besluitmer voor de concrete planuitwerking of vergunningverlening.

Formele mer-plicht in schema

OVERHEIDSBESLUIT	KADERSTELLEND PLAN	CONCREET BESLUIT	
ACTIVITEIT			
In lijst C mer-plicht	√	-	√
In lijst D mer-beoordelingsplicht	√	√	-
Natuurbeschermingswet	Passende beoordeling nodig		

↓	↓	↓
Dan is er sprake van planmer-plicht	Dan is er sprake van beoordelingsplicht: wel of geen besluitmer volgen	Dan is er sprake van besluitmer-plicht

Wijze van doorwerking

Het oogmerk van de mer is de positie van milieu in de besluitvorming te versterken, door de effecten voor het milieu in een zo vroeg mogelijk stadium te beoordelen. Het hele plan is daarbij planmer-plichtig, niet alleen de kaderstellende delen. De planmer-procedure is daarom direct gekoppeld aan de procedure die voor het kaderstellende plan moet worden doorlopen. De planmer is niet alleen van invloed op de procedure, maar juist ook op de planinhoud en het planproces. De gemeente dient in het uiteindelijke plan te motiveren hoe procesmatig met de resultaten van het PlanMER en de inspraak is omgegaan. De planmer kan behulpzaam zijn bij een vroegtijdige, zorgvuldige afweging van ontwikkelingen.

Rol gemeente

De gemeente kan, afhankelijk van het te nemen besluit, de initiatiefnemer van het mer-plichtige plan zijn en ook het bevoegd gezag voor de planmer. Het verdient aanbeveling deze verantwoordelijkheden binnen de organisatie gescheiden te houden. Dat vereist een goede procesvoering voor de opstelling van het MER en het kaderstellende plan.

De gemeente moet voorafgaand aan de opstelling van het rapport de betrokken bestuursorganen raadplegen over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie in het planMER. Het ontwerpplan en het planMER worden gelijktijdig voor inspraak ter inzage gelegd.

Als vervolg zal voor de concrete planuitwerking veelal een besluitmer-beoordeling en/of besluitmer doorlopen moeten worden.

Rol provincie

Uitgaande van een gemeentelijke mer-plicht, zal de provincie als betrokken bestuursorgaan worden geraadpleegd over de reikwijdte en het detailniveau van het planMER. Vanuit provinciale optiek is het zaak de ruimtelijke milieubelangen vroegtijdig met de gemeente te bespreken. Daaropvolgend heeft de provincie inspraakmogelijkheid op het ontwerpplan en het planMER.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Doel

De gemeente kan de planmer vanuit uiteenlopende drijfveren inzetten. Een beperkte benadering is als verantwoording van al gedane keuzen of als middel om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Meest waardevol is de planmer als bijdrage aan een evenwichtiger planvorming, gericht op het vergroten van de duurzaamheid, het draagvlak en de ontwikkelkracht van het kaderstellende plan. De toegevoegde waarde van het instrument voor de planvorming vraagt om een creatieve en doelgerichte invulling van de onderzoeksaanpak: op welke planaspecten kan het planmer het verschil maken?

Vroegtijdig

De meerwaarde van de planmer ligt in de vroegtijdige beoordeling van milieueffecten van mogelijke ontwikkelingen en de varianten daarvoor. Het milieu- en duurzaamheidsbelang kan daardoor beter inspelen op het strategische stadium van planontwikkeling. Dit vraagt van milieu een tijdige focus op alternatieven en effecten die een impact hebben op dit besluitvormingsniveau.

Flexibel

De planmer biedt een aanpak dat rekening houdt met het strategische plankarakter en kent daardoor minder afbreukrisico. Er zijn weinig procedurele vereisten, zodat flexibel op wijzigingen kan worden ingespeeld. Er hoeft bijvoorbeeld geen nieuwe startnotitie te worden opgesteld als zich nieuwe alternatieven voordoen.

Detailniveau

De planmer is een hulpmiddel bij de besluitvorming voor vaak complexe ruimtelijke plannen. Het is de kunst de hoofdlijnen daarin te pakken en niet te verliezen in details. Maak bijvoorbeeld vooral gebruik van kwalitatieve oordelen van deskundigen en slechts van kwantitatieve analyse waar dat eenvoudig is.

Advies

De gang naar de Commissie m.e.r. is voor de planmer alleen verplicht als er sprake is van activiteiten in de ecologische hoofdstructuur of bij een passende beoordeling. Bij de complexere opgaven kan de Commissie m.e.r. vrijwillig worden benaderd voor (extra) toetsingsmomenten en advies.

Verantwoording

In het plan of besluit dient de gemeente aan te geven op welke wijze rekening is gehouden met de uitkomsten van het planMER. Daarbij kunnen zowel inhoudelijke, procedurele als procesaspecten worden toegelicht. Het is altijd van belang vast te leggen waarom en welke alternatieven gaande het proces zijn afgevallen of toegevoegd.

Planmer Structuurvisie Dordrecht

De gemeente Dordrecht heeft behoefte aan een richtinggevend beleidskader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad voor de komende 15 jaar: de concept Structuurvisie Dordrecht 2020. De concept structuurvisie Dordrecht 2020 wijst onder andere locaties aan voor mogelijk besluitmer-(beoordelings)plichtige activiteiten. De structuurvisie is daarmee kaderstellend voor met name de locatiekeuze van deze projecten. Voor de structuurvisie is daarom een planMER vereist.

Dordrecht staat voor een grote ruimtelijke opgave. Op basis van het meerjarenbeleidsprogramma (MJP) 2006- 2010 zijn de ambities "Aantrekkelijk Dordrecht", "Sociaal Dordrecht", "Leefbaar Dordrecht" en "Europese Stad Dordrecht" geformuleerd. Om deze vier ambities te realiseren, werkt Dordrecht vanuit de strategie om enerzijds duurzaam en zorgvuldig om te gaan met de kernkwaliteiten van de bestaande stad en anderzijds kwaliteit toe te voegen op alle niveaus. Belangrijk uitgangspunt voor het planMER is de keuze om de stad te ontwikkelen binnen de verstedelijkingscontour van het streekplan. Dit betekent dat de focus ligt op het vormgeven aan grote veranderingen in de bestaande stad: herstructurering, transformatie en verdichting. De strategie daarbij is om enerzijds duurzaam en zorgvuldig om te gaan met de kernkwaliteiten van de bestaande stad en anderzijds kwaliteit toe te voegen op alle niveaus. Dit leidt in een aantal gevallen tot een spanningsveld met de hoge milieubelasting door infrastructuur en industrie (geluid, externe veiligheid en luchtkwaliteit).

De structuurvisie Dordrecht 2020 beschrijft op hoofdlijnen de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Programma's en concrete ruimtelijke uitgangspunten ontbreken in deze fase van de planvorming veelal nog. Daarom zijn de uitspraken in het planMER over de haalbaarheid en te verwachten milieueffecten in het algemeen ook globaal en kwalitatief: op het niveau van de stad in plaats van plan- c.q. programmaniveau.

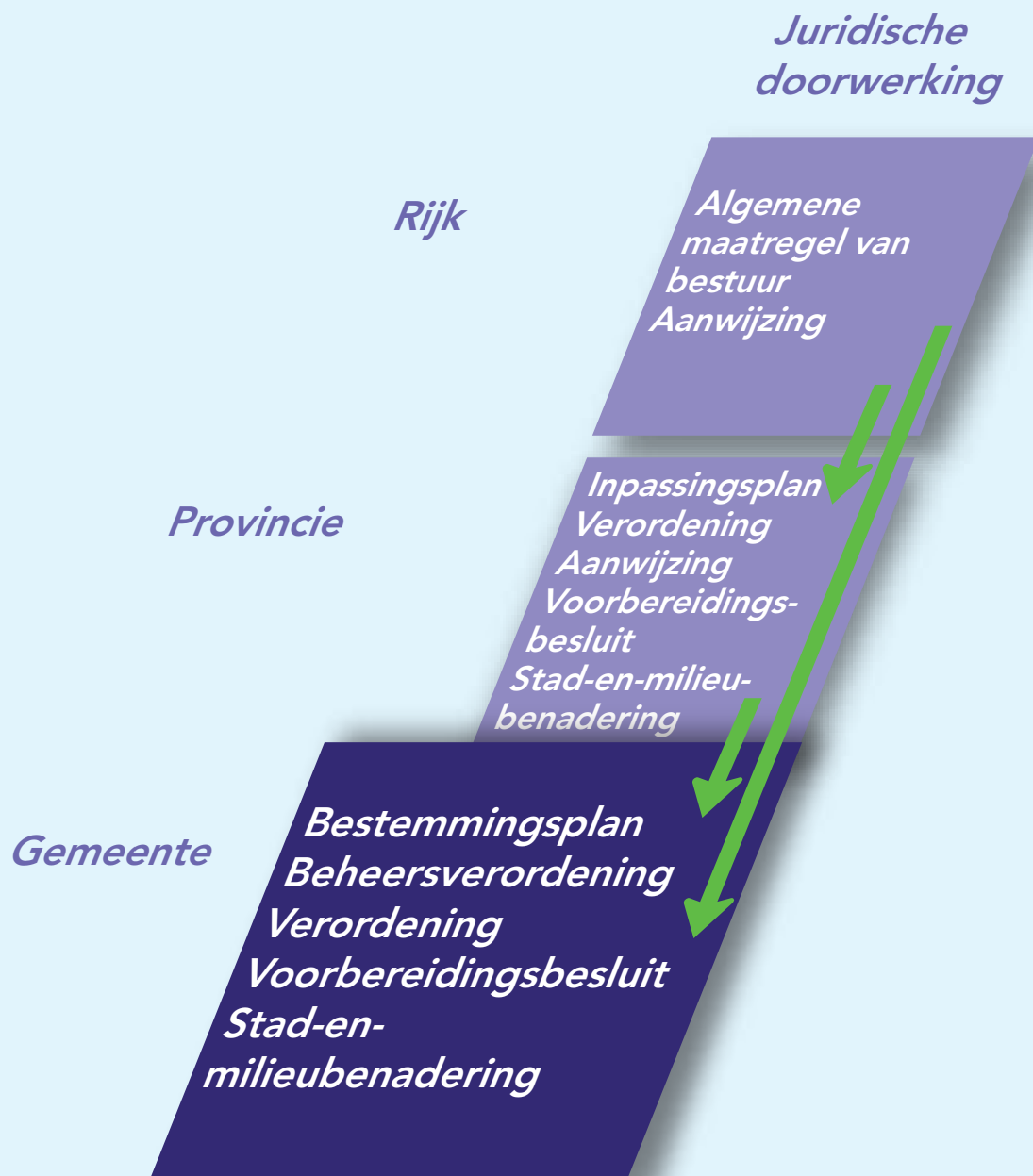
De relevante nieuwe beleidsvoornemens uit de structuurvisie zijn in het planMER kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief beoordeeld op de te verwachten milieueffecten. Het betreft conclusies over de locatieafweging in de structuurvisie. Daarnaast zijn aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek in het vervolg van de planvorming. Bij de beoordeling van de locatieafwegingen is rekening gehouden met de specifieke Dordtse situatie: de ruimte in de bestaande stad is beperkt. De nog resterende 'open' gebieden zijn bovendien beleidsmatig al grotendeels ingevuld. Voor de locaties binnen de bestaande stad die zich lenen voor herstructurering of transformatie (zoals Oostpoort) is in de structuurvisie gezocht naar een invulling met - vanuit ruimtelijke en milieuoverwegingen - geschikte functies. Dit betekent dat bij de meeste van de beoordeelde locaties geen sprake is van een

volwaardige afweging van alternatieve locaties. Wat betreft de milieuaspecten zijn alleen de randvoorwaarden op hoofdlijnen benoemd, die men in het vervolg van de planvorming nader moet concretiseren.



Concept Visiekaart

3. Instrumenten voor ruimtelijke normstelling



De gemeente kan voor de juridische doorwerking van haar milieubelangen gebruik maken van diverse instrumenten. Zij kan tot op zekere hoogte algemene regels stellen in een verordening en regels verbinden aan specifieke gebieden of concrete projecten via het bestemmingsplan. Het laatstgenoemde instrument is zowel normstellend voor het gebied als een instrument voor de uitvoering.

Een onderscheid is aan de orde tussen de planontwikkeling, waarbij de nadruk ligt op randvoorwaardenscheppende (gebruiks)regels, en de beheerfase, waarbij (gebruiks)regels ongewenste ontwikkelingen of activiteiten tegengaan. Het bestemmingsplan kan voor beide situaties van dienst zijn, de beheersverordening is vooral voor laatstgenoemde situatie bedoeld.

Voor milieuregels staat de gemeente naast de ruimtelijke instrumenten nog ook de aanvullende verordenende bevoegdheid op grond van de Gemeentewet (en sectorwetgeving) en in zekere mate de bouwverordening ter beschikking. Dit voor zover het gaat om zaken die tot de huishouding van de gemeente behoren. De gemeente dient bij dit alles de regels van de provincie en het Rijk in acht te nemen, zij mag deze niet doorkruisen.

3.1 Bestemmingsplan

Algemene kenmerken

Strekking Met een bestemmingsplan legt de gemeente direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied vast. De gemeenteraad is verplicht voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast te stellen.

Bevoegd gezag Gemeenteraad.

Juridische basis Artikel 3.1 Wro.

Procedure Op de voorbereiding van het bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing, met dien verstande dat deze afdeling is aangevuld met de bepalingen van artikel 3.8 Wro. Het bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad en is daarna onherroepelijk, tenzij beroep wordt ingesteld en tenzij de provincie of het Rijk gebruik maken van hun bevoegdheid om een reactieve aanwijzing te geven.

Beroep Tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan is rechtstreeks beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

De gemeenteraad moet voor het gehele grondgebied van de gemeente bestemmingsplannen vaststellen. Praktijk is dat het gemeentelijk grondgebied door meerdere bestemmingsplannen wordt bedekt. Dit is logisch omdat ieder plangebied op zichzelf staat: denk daarbij aan de diversiteit aan functies, de complexiteit van een bepaald gebied, aan ontwikkeling of beheer, enzovoorts. De uit de WRO stammende bepaling dat onder grond ook water wordt begrepen, is in de Wro gehandhaafd.

Het begrip 'grond' omvat zowel de bovengrondse als de ondergrondse lagen. Dit past bij het belang van de ondergrond in de ruimtelijke ordening volgens de

Beleidsbrief ruimtelijke ordening ondergrond (december 2003) voor de transportfunctie, de draag- en verblijfsfunctie, de bergingsfunctie, de productiefunctie en de archieffunctie. Al deze functies moeten in het voor de ondergrond te formuleren beleid tegen elkaar worden afgewogen en recht aan elkaar doen. Door de ondergrond naast de bovengrond een volwaardige plaats te geven in het bestemmingsplan wordt zeker gesteld dat bestemmingen op verschillende niveaus op een bepaald stuk grond kunnen worden gelegd. Denk daarbij aan archeologische vindplaatsen, waterberging, zoutwinning, tunnels, buisleidingen, hoogspanningsleidingen en de daarbij behorende ruimtelijke zones. De drie dimensies van deze functies worden daarmee in het bestemmingsplan herkenbaar gemaakt en kunnen een toespitsende bestemming krijgen.

Procedure voor het bestemmingsplan

- Voorbereiding en onderzoek
- Inspraak (beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn betrokken (artikel 3.1.6, sub e Bro))
- Terinzagelegging + zienswijzen door eenieder
- Vaststelling plan door de gemeenteraad
- Bekendmaking
(behoudens eventuele reactieve aanwijzing voorbereiden door GS of de minister van VROM)
- Terinzagelegging vastgesteld plan
- Inwerkingtreding
(tenzij reactieve aanwijzing GS of de Minister van VROM)
- Mogelijkheid beroep bij de ABRvS

Termijn

Inspraakverordening gemeente

6 weken
<12 weken
binnen 2 weken
(of 7 weken (6 + 1))

6 weken
Maximaal na 26 weken

De inhoudelijke reikwijdte van een bestemmingsplan wordt bepaald door het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’. Alle relevante aspecten moeten in de ruimtelijke overweging voor een plangebied worden betrokken. Het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan heeft vaak gevolgen voor de belangen van natuur en milieu, voor cultuurhistorische, landschappelijke en archeologische waarden, de waterhuishouding en andere waarden. De gemeentelijke structuurvisie geeft in belangrijke mate richting aan het bestemmingsplan. Afwijking van de structuurvisie is mogelijk, mits goed onderbouwd.

Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan moet onderzoek worden gedaan naar de waarden die in het geding zijn en de gevolgen van het plan voor deze waarden (artikel 3.1.6 Bro). De nota van uitgangspunten en de integrale ruimtelijke visie dienen als basis voor de juridische planvorming.

Keuzen worden gemaakt voor de planvorm en systematiek: globaal (met uitwerking) of gedetailleerd. Bepalende factoren daarbij zijn: de eigendomssituatie van de gronden, de uitvoeringsorganisatie (particulier, gemeente of in samenwerking), en andere in te zetten instrumenten zoals overeenkomsten.

Met een bestemmingsplan legt de gemeente direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied vast. Het kan gaan om het vastleggen van een locatie voor een bepaalde ruimtelijke activiteit, zoals woningbouw, het vastleggen van eisen die aan het gebruik van gronden en bouwwerken in een specifiek gebied moeten worden gesteld, of het weren van ongewenste functies of ongewenst gebruik van gronden of bouwwerken in die gebieden, denk aan water of de ecologische hoofdstructuur.

Voor het opnemen van een (milieu)regeling in een bestemmingsplan gelden in algemene zin de volgende criteria:

- ruimtelijke relevantie: de regels moeten direct verband houden met de bestemming die aan de gronden worden toegekend. De regels moeten rechtstreeks betrekking hebben op het ruimtebeslag van de gronden zelf of effect hebben op het ruimtebeslag van nabijgelegen gronden. Kwali-

teitseisen voor gebouwen zijn daarmee niet of nauwelijks bindend in het bestemmingsplan op te nemen;

- objectiviteit: de regels in het bestemmingsplan moeten voldoende, kwantitatief en kwalitatief, bepaalbaar zijn;
- de inhoud van de regels (en de toelichting en verbeelding) moet voldoen aan de AmvB’s en provinciale verordeningen.

De mogelijkheden voor het regelen van milieudoelstellingen in het bestemmingsplan zijn uitgebreid in verband met de integratie van de leefmilieuvordering en het stadvernieuwingsplan in het bestemmingsplan. Artikel 3.1. Wro bepaalt daartoe dat de in het bestemmingsplan gegeven regels, met het oog op de bestemming, tevens kunnen strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van de bestemmingen. Genoemd worden eisen ten aanzien van woningbouwcategorieën en branchering van detailhandel en horeca. Dit is verder uitgewerkt in het Bro (onder andere artikel 3.1.2, lid 2). Bijvoorbeeld de overlast van horeca kan in een bestemmingsplan worden geregeld via effectgerichte maatregelen (bijvoorbeeld een gebiedsgerichte geluidsnorm) of door differentiatie van horeca naar ruimtelijk relevante criteria (branchebepalende regels).

Wijze van doorwerking

Het bestemmingsplan is het directe toetsingskader voor bouw-, sloop- en aanlegvergunningen en, via de gebruiksvoorschriften, voor bepaalde activiteiten van burgers en bedrijven in het betreffende plangebied. Het bestemmingsplan is bindend voor burgers en overheid. Het plan heeft zowel een normatieve functie (toetsingskader) als een uitvoerende functie (richtinggevend).

Het bestemmingsplan regelt wat mag of niet mag op een bepaalde plek en kan daarmee ongewenste ontwikkelingen tegenhouden of sturen. Het bestemmingsplan regelt zelf niet wat moet, een verplichting tot uitvoering kan niet worden opgenomen. Daarvoor zijn andere instrumenten meer geschikt. Ten slotte is het strak regelen van ambities ook niet altijd wenselijk, om flexibiliteit voor de toekomst te behouden.

Een bestemmingsplan geldt voor maximaal 10 jaar. Een verlengingsbesluit is mogelijk, mits de actualiteit wordt aangetoond. Als het bestemmingsplan niet wordt verlengd of tijdig herzien, dan kan de gemeente geen leges meer heffen voor bouwvergunningen en dergelijke. De bevoegdheid tot het invorderen van rechten voor verleende diensten vervalt daarmee.

De Wro brengt geen substantiële wijziging in de inhoud van het bestemmingsplan: het bestemmingsplan bevat voor een goede ruimtelijke ordening:

- een geometrische plaatsbepaling van het plangebied en van de daarin aangewezen bestemmingen;
- een beschrijving van de bestemmingen (bestemmingsomschrijving), met per bestemming het doel of de doeleinden;
- regels met het oog op die bestemmingen;
- een toelichting daarop. Hierin zijn tenminste opgenomen: de gevolgen voor de waterhuishouding, hoe rekening is gehouden met overige waarden in en om het gebied, de wijze waarop rekening is gehouden met milieukwaliteitseisen uit de Wm (externe veiligheid, geluid e.d.) en de eventuele relatie met een MER (zie artikel 3.1.6 Bro).

Het vervaardigen van het bestemmingsplan moet volgens landelijke standaarden, samengebundeld in de Ministeriele regelingen standaarden ruimtelijke ordening 2008 (RO standaarden 2008). Dit betekent dat alle bestemmingsplannen in heel Nederland in principe op dezelfde wijze en met dezelfde standaarden worden weergegeven (met name de plankaart en de regels). Een voorbeeld verbeelding van een analoge plankaart is hiernaast weergegeven.

Rol gemeente

Bij de totstandkoming van een bestemmingsplan staat de stedenbouwkundige planvorming centraal, met als stappen: uitgangspuntennota, programma van eisen, onderzoek en onderbouwing, stedenbouwkundig ontwerp, ontwikkelingsplan en planvorming, inspraak en besluitvorming. Vanuit een goede ruimtelijke ordening is een absolute voorwaarde dat er sprake is van een integraal planproces, waarbij alle relevante sectoren, dus ook milieu, vertegenwoor-

Voorbeeld verbeelding van een plankaart met een ecologische verbindingzone, water, bedrijven en woongebied volgens de landelijke standaarden



digd zijn en hun inbreng kunnen leveren. Langs deze weg wordt organisatorisch geborgd dat milieukwaliteitseisen en ambities een volwaardige plaats hebben in het planproces.

Ten behoeve van dat integrale planproces worden tijdig alle onderzoeken gedaan die nodig zijn om de ambities en de gewenste ontwikkeling te onderbouwen. Deze dienen als bouwsteen voor het stedenbouwkundig ontwerp. Dit betekent allereerst aandacht voor structurerende aspecten, zoals bodem, water, landschappelijke en ecologische structuur, verkeers- en energienetwerken. Tevens dient kennis te worden genomen van de beleidslijnen van het Rijk en de provincie.

Vervolgstep is het formuleren van een samenhangende visie op het plangebied. De ruimtelijke milieuaspecten worden daarbij geïntegreerd met de andere ruimtelijke afwegingen. Alle relevante aspecten worden zo concreet mogelijk opgenomen in de nota van uitgangspunten, het programma van eisen en de visie.

Bij de vertaling van de visie in de regels en verbeelding/plankaart van het bestemmingsplan zal men de milieuaspecten vervolgens meestal slechts indirect of impliciet terugvinden. Diverse aspecten zullen bovendien langs andere weg geregeld zijn of geregeld gaan worden, zoals in overeenkomsten.

Van belang is dat de gemeente de burgers en relevante organisaties vroegtijdig betreft in de planvorming, bijvoorbeeld op basis van de nota van uitgangspunten of een ruimtelijke visie. Wacht niet altijd tot het (voor)ontwerp bestemmingsplan. Er is uit dit oogpunt een verantwoordingsplicht opgenomen: artikel 3.1.6, sub e Bro bepaalt dat in de toelichting bij het bestemmingsplan moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het plan zijn betrokken. Betrokkenheid levert inzichten en kennis over het gebied en draagt bij aan het draagvlak voor het toekomstige plan.

Rol provincie

Met de komst van de Wro is de bevoegdheid van gedeputeerde staten vervallen om bestemmingsplannen goed te keuren. De provinciale positie is nu veel meer er op gericht te bewerkstelligen dat bestemmingsplannen in overeenstemming zijn met haar eigen beleid en regelgeving. Zij kan bij de totstandkoming van een bestemmingsplannen verschillende rollen vervullen, afhankelijk van de wijze waarop zij haar eigen belangen wenst vorm te geven. Overleg neemt daarbij een belangrijke plaats in. Zij heeft daarbij verschillende instrumenten ter beschikking: de provinciale planologische verordening, de provinciale milieuverordening en - net als iedere burger - de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Zij kan daarna overgaan tot een reactieve aanwijzing of beroep bij de ABRvS, wanneer haar belangen in het geding zijn.

De provinciale belangen, rollen en instrumenten zijn bij voorkeur vastgelegd in een structuurvisie en de uitvoeringsparagraaf daarbij.

Hoewel de provincie zich niet meer hoeft te bemoeien met de naleving door gemeenten van sectorale wetten, Rijksbeleid of de gemeentelijke ruimtelijke aspecten, kan zij wel een toegevoegde waarde hebben bij de integrale totstandkoming van een bestemmingsplan. Bijvoorbeeld voor complexe ontwikkelingen met milieuvraagstukken kan de provincie een begeleidende, adviserende of faciliterende rol vervullen.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Onderzoek en milieuparagraaf

Voorgescreven is dat de gemeente bij de voorbereiding van een bestemmingsplan onderzoekt welke waarden in het geding zijn en wat de gevolgen van het plan zijn voor deze waarden. De basis hiervoor zijn de artikelen 3:2 Awb en 3.1.6 Bro. De resultaten van deze onderzoeken moeten worden beschreven in de toelichting bij het bestemmingsplan. Dit kan in een aparte milieuparagraaf of geïntegreerd in de overige onderdelen van de toelichting.

De mate waarin voor de diverse aspecten aandacht nodig is, verschilt per plan. Soms is dit in specifieke wetgeving voorgescreven (habitattoets, mer, externe veiligheid).

Het bestemmingsplan moet gebaseerd zijn op de meest actuele toepasselijke milieuregelgeving en richtlijnen, zoals bepalingen uit de provinciale planologische verordening en de provinciale milieuverordening. Bovendien kunnen landelijke regels zoals het Besluit Externe Veiligheid voor Inrichtingen (BEVI) en de Wet geluidhinder in het plan doorwerken. Ook de VNG-uitgave 'Bedrijven en milieuzonering' werkt volgens bestendige jurisprudentie door in de ruimtelijke inrichting, mits gemotiveerd toegepast.

Verplichte milieuthema's in bestemmingsplan (niet uitputtend, en wanneer relevant)

- Wettelijke grondslag, zoals:
 - Externe veiligheid (Bevi)
 - Luchtkwaliteit (Wet luchtkwaliteit, Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, NSL)
 - Geluid (Wet geluidhinder)
 - Watertoets (Bro)
 - Natuurtoets (Natuurbeschermingswet)
 - Archeologie (Monumentenwet - Wet op de archeologische monumentenzorg)
 - Bodem (Bro)
- Geurhinder
- Ammoniak
- Lichthinder
- Windhinder
- Afval
- Mobiliteit
- Soms verplicht: planMER, besluitMER
- Bedrijven en milieuzonering (richtlijn, jurisprudentie)
- Beleid Rijk, provincie, gemeente
- Eventuele relevante jurisprudentie

De milieuparagraaf bevat een beschrijving van de milieuaspecten die een rol spelen in het bestemmingsplan. Het geeft de resultaten weer van het milieukundig en wateronderzoek dat heeft plaatsgevonden. Wat in deze paragraaf is opgenomen, dient ertoe het bestemmingsplan te onderbouwen. Het geeft aan welke milieuaspecten in de afweging bij het leggen van bestemmingen en het bepalen van de bouw- en gebruiksmogelijkheden een rol hebben gespeeld. Wanneer zich in een gebied milieuknelpunten voordoen, is het zaak die knelpunten en tevens de oplossingen aan te geven. Het is voor een gemeente vaak niet direct mogelijk om dat knelpunt meteen op te lossen, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van financiële middelen. Dergelijke beperkingen maken het rechtstreeks wegbestemmen van het knelpunt onmogelijk. Een andere bestemmingsmogelijkheid ligt dan meer in de rede, door bijvoorbeeld de bestaande situatie positief te bestemmen en via een wijzigingsbevoegdheid een andere ontwikkeling (bijvoorbeeld de opheffing van het milieuknelpunt) mogelijk maken.

Milieukwaliteitseisen in het bestemmingsplan?

Het bestemmingsplan is het resultaat van een integrale ruimtelijke afweging, waarbij alle milieuaspecten worden meegewogen. In het bestemmingsplan kunnen kwaliteitsaspecten worden opgenomen, voor zover zij relevant zijn voor de fysieke leefomgeving, dus een 'fysiek element' bevatten (artikel 3.1 juncto artikel 3.26 Wro). Voorwaarde is dat de (milieu)kwaliteitseisen zich richten tot het bevoegd gezag (de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders). Dat betekent dat dergelijke eisen in principe alleen geregeld kunnen worden in een voorwaardelijke bestemming (zoals uitwerkingsverplichting, wijzigingsbevoegdheid, nadere eisen, ontheftingsbevoegdheid). Daarbij kan worden gedacht aan bepalingen gericht op het realiseren van een bepaald type woonmilieu, sociale veiligheid of beeldkwaliteit. De regels in het bestemmingsplan moeten rechtstreeks betrekking hebben op het ruimtebeslag van de gronden zelf of effect hebben op het grondgebruik van nabijgelegen gronden.

Wat kan:

- Ruimtelijk structurerende aspecten, zoals ecologische structuur, water- verkeers of energiesysteem, kunnen geregeld worden in het bestemmingsplan. Zowel waar het gaat om de realisatiemogelijkheid als om de bescherming ervan.
- In het bestemmingsplan kunnen milieubelastingnormen (milieukwaliteitseisen) opgenomen worden die op grond van de wet of jurisprudentie (vrijwel) volledig bindend zijn.
- Opname van milieukwaliteitseisen waarbij een effectgerichte kwaliteitsnormstelling wordt gesteld, lijkt mogelijk:
 - als kader voor wijziging of uitwerking van het bestemmingsplan of het verlenen of binnenplanse ontheffing en het stellen van nadere eisen of vergunningverlening, indien bij de uitoefening van deze bevoegdheden de bepalingen van het bestemmingsplan als (mede)-toetsingskader betrokken kunnen worden; én
 - bij effecten van activiteiten of bronnen binnen het bestemmingsplangebied op de omgevingskwaliteit van dat gebied, waarbij die effecten uitsluitend toegeschreven moeten kunnen worden aan bronnen binnen het bestemmingsplangebied; én
 - die activiteiten of bronnen beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van bron- of effectgerichte maatregelen door de bestemmingsplanautoriteit.

Wat kan niet:

- Normen die niet passend zijn op te nemen in bestemmingsplannen zijn: normen die betrekking hebben op niet concreet individualiseerbare, lokaliseerbare of mobiele oorzaken, of activiteiten of bronnen die (milieu-)effecten hebben op een grotere schaalniveau dan het betreffende bestemmingsplangebied. In die gevallen is normstelling via andere kaders aangewezen, zoals de milieuwetgeving en met name hoofdstuk 5 van de Wm.

Voorbeeld kwaliteitsnormen

Voorbeeld 1: geurhinder binnen een bepaald gebied vanwege een agrarisch bedrijf waarbij het gemeentebestuur maatregelen kan nemen om de geur te beperken.

Voorbeeld 2: een geluidsnorm in een bepaald gebied (lager dan de voorkeursgrenswaarde) vanwege één of meer wegen waarbij de verkeersintensiteit of snelheid en daarmee de geluidsbelasting kan worden beïnvloed door de gemeente.

1. Milieukwaliteitseisen gebiedstype 'Dorps wonen'

De gronden met de gebiedsaanduiding 'Dorps wonen' binnen de bestemming 'Woongebied – uit te werken' (W-U) worden aange-merkt als gebiedstype 'Dorps wonen'. Hiervoor geldt de volgende milieukwaliteitseisen voor geluid:

- minimaal 75 % van de woningen ondervindt een geluidbelasting van 46 dB of lager
- maximaal 25% van de woningen ondervindt een geluidsbelasting van 48 dB of lager

2. Woongebied, uit te werken (W-U)

Burgemeester en wethouders werken de bestemming uit met inachtneming van de hierna te noemen uitwerkingsregels.

a. <....>

b. voor de vaststelling van het uitwerkingsplan moet vaststaan dat voldaan is aan de milieukwaliteitseisen als bedoeld onder 1.

c. <....>

Een nadere uitwerking hiervan is: in een bestemmingsplan voor een gebied direct naast een drukke verkeersweg wordt een geluidskwaliteitseis vastgesteld die beoogt de geluidsimmissie van die weg op dat gebied te maximeren. Dit is toelaatbaar als de gemeenteraad of burgemeester en wethouders zelf de mogelijkheid hebben om het gebruik van die weg en de zich daarop bevindende voertuigen en dus de geluidsemissie van die weg te reguleren of op een andere manier via nadere besluitvorming zelf (bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen) de beoogde geluidskwaliteit kunnen bewerkstelligen.

Lichthinder: Schouwen-Duiveland

In het bestemmingsplan 'Buitengebied Duiveland' van de gemeente Schouwen-Duiveland is de mogelijkheid opgenomen voor de ontwikkeling van een glastuinbouwconcentratiegebied met een oppervlakte van 40 hectare glas. De gemeenteraad heeft gesteld dat Schouwen-Duiveland een eiland is met een sterk eigen identiteit, die in de nachtelijke uren wordt gekenmerkt door grote relatief donkere gebieden. Verlichte kassencomplexen zouden sterk afbreuk doen aan dit karakter. Om het donkere karakter te beschermen zijn in het plan regels opgenomen, die verder gaan dan het Besluit Glastuinbouwbedrijven.

In artikel 11, eerste lid, sub f, van de planvoorschriften is bepaald dat ter plaatse van de subbestemming "Ag" volwaardige kassenbedrijven in een glastuinbouwconcentratiegebied zijn toegelaten, met dien verstande dat kassen (gevels en dak) aan de binnenzijde volledig moeten zijn afgeschermd tegen horizontale en verticale lichtuitstraling als gevolg van het gebruik van assimilatiebelichting. In feite komt het erop neer dat uitsluitend gebruik mag worden gemaakt van assimilatiebelichting als de binnenzijde van de kassen volledig zijn afgeschermd.

De ABRvS overweegt 'dat gebruik van assimilatiebelichting in het kader van de van toepassing zijnde milieuwetgeving aan de orde kan komen. Het bestemmingsplan biedt het juridisch-planologisch kader, waarin ook de mogelijke gevolgen voor het milieu, waaronder aantasting van de landschappelijke waarde van het aan de orde zijnde gebied, dienen te worden meegewogen. Bij afweging van de betrokken belangen hebben verweerders (GS), in navolging van de gemeenteraad, aan het belang van het behoud van het donker nachtdonkenschap van het gebied een groter gewicht toegekend.' Het stellen van eisen aan de afscherming van kassen is daarmee ruimtelijk relevant en het maakt daarbij niet uit dat ook via de milieuwetgeving eisen kunnen worden gesteld aan het afschermen van kassen. Het is dus mogelijk dat bepaalde bestemmingen, waarvan van tevoren vaststaat dat zij een grote lichtuitstraling hebben, in een bestemmingsplan worden geweerd en zelfs dat voorwaarden mogen worden gesteld aan de afscherming van kassen in het belang van het behoud van een donker nachtdonkenschap.

Bron: Buitengebied Schouwen-Duiveland, 24 juli 2002, LJN: AE5781, Raad van State, 200104384/1

Duurzame ontwikkeling Bedrijventerrein Boekelermeer Zuid 2, Alkmaar

Boekelermeer Zuid 2 is een nieuw bedrijventerrein van 205 ha in de gemeente Alkmaar. Het terrein wordt ontsloten via de A9 en het Noord-Hollands kanaal. Doelgroepen zijn groothandel, transport, distributie, zwaardere industrie inclusief watergebonden bedrijvigheid, bouwbedrijven en lichte industrie. De gemeente Alkmaar wil het terrein duurzaam ontwikkelen, en onderscheidt:

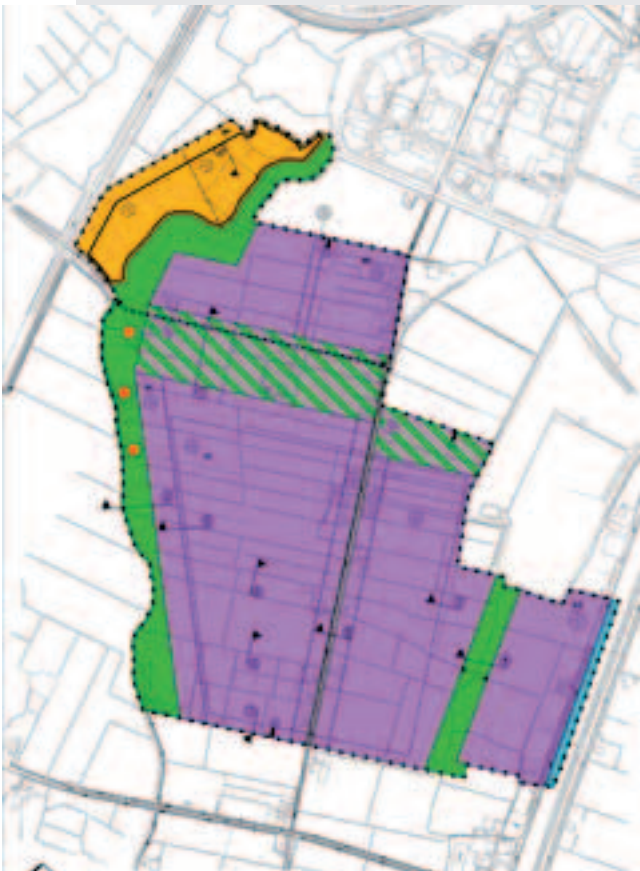
- milieucomponent: energiebesparing, CO2-reductie, water, ecologische oevers etc.;
- ruimtelijke component: intensief ruimtegebruik, verkaveling op het zuiden;
- economische component: duurzaamheidsmaatregelen samengevat op een duurzaamheidskaart.

De ambities van het project zijn groot, vooral voor energiegebruik: 50% minder CO2-uitstoot en 10% duurzame energie.

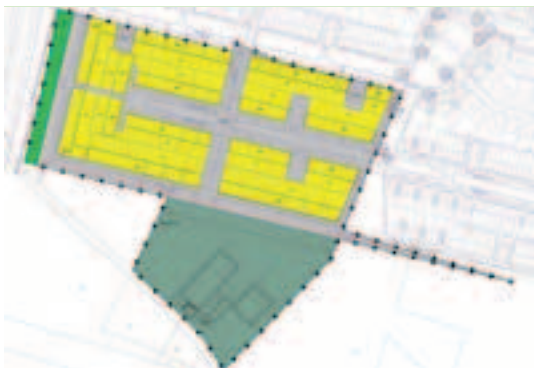
Kansen in de Boekelermeer liggen op het vlak van: plaatsing van windmolens aansluitend op de windmolens aan de rand van het plangebied, de veiligheid, multi-modale ontsluiting, de ontwikkeling van gezamenlijke voorzieningen (parkmanagement) en duurzaam waterbeheer: flexibel peilbeheer, afkoppelen verhard oppervlak, onverharde en natuurlijke oevers. De ruimtelijke implicaties daarvan zijn vertaald naar de ruimtelijke structuur en inrichting.

De ambities en de borging

- De ruimtelijke aspecten van intensief ruimtegebruik zijn juridisch vastgelegd in het bestemmingsplan door:
 - een minimum bebouwingspercentage per perceel van 50%
 - minimale bouwhoogten van bedrijfsgebouwen
 - de mogelijkheid om af te wijken van de minimum kavelomvang door:
 - het benutten van restkavels voor kleine bedrijven (via vrijstelling/ontheffing)
 - het ondergronds parkeren en dakparkeren mogelijk te maken.



- De plaatsing van windturbines is planologisch mogelijk gemaakt met een vrijstellingsbevoegdheid, waarbij voorwaarden kunnen worden gesteld omtrent plaatsing en hoogten van windturbines.
- De raamovereenkomst tussen de gemeente en de energieleverancier wordt vertaald in een infrastructuurovereenkomst, energie exploitatieovereenkomst en in gemeentelijk warmtebeleid.
- Energiescan: per bedrijf is een energiescan vereist bij de gronduitgifte.
- Compensatie- en mitigatieplan voor natuurwaarden in het gebied: ecologische inrichting van leefgebieden en verbindingzones naar omliggende gebieden, een basis voor een ontheffingsaanvraag Flora- en Faunawet.
- Inrichtingsplan groene zones in samenhang met de landschappelijke inpassing van de rijksweg A9.
- Beeldkwaliteitsplan: leidraad en toetssteen voor duurzame inrichting en ontwerp van de ruimte.



Voorbeeld energie; noord-zuidoriëntatie woningen

Voor het energiesysteem kan het bestemmingsplan alleen de op stedenbouwkundig niveau relevante aspecten vastleggen, zoals: zonneoriëntatie / gebouworientatie, gebouwmvang, compacte bouw / dichtheden, dakhellingen, nokrichtingen en plaatsing van afscherming (bijvoorbeeld groen), en ruimtereserveringen voor bijvoorbeeld warmtekrachtinstallaties. Deze aspecten kunnen via de verbeelding en/of in de planregels worden vastgelegd.

Opties:

- De hardste mogelijkheid is om de oriëntatie van de woningen direct vast te leggen via de verbeelding (plankaart), zoals in de illustratie.
- Bij globale plannen ligt een regeling van de verkavelingsrichting via de bouwregels meer voor de hand. Dit kan als volgt:
 - *Bouwvoorschriften zuidoriëntatie van woningen* De woningen en bijgebouwen moeten worden gebouwd binnen een hoek van maximaal 16 graden van de verkavelingsrichting, zoals aangegeven met de bouwaanduiding 'verplichte verkavelingsrichting' (hoofdrichting aangeven op verbeelding). Deze bepaling kan beperkingen opleveren bij de uitvoering. Daarom is een ontheffingsmogelijkheid gewenst:
 - *Ontheffing van de bouwvoorschriften* Burgemeester en wethouders zijn bevoegd ontheffing te verlenen van het bepaalde ten aanzien van de verkavelingsrichting, onder de voorwaarde dat door het verlenen van de ontheffing geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en bouwwerken.
- Via het stelsel van 'nadere eisen': Burgemeester en wethouders kunnen, in verband met een optimaal gebruik van passieve zonne-energie, nadere eisen stellen aan de oriëntatie van een woning of ander gebouw, waarbij geëist kan worden dat deze op het zuiden worden gericht, met een afwijking van de 'zuid'gevel tot maximaal zuidzuidoost of zuidzuidwest ten opzichte van zuid en waarbij de ruimten die om de meeste warmte vragen (woonkamer, slaapkamers) zoveel mogelijk aan die zijde zijn gesitueerd.

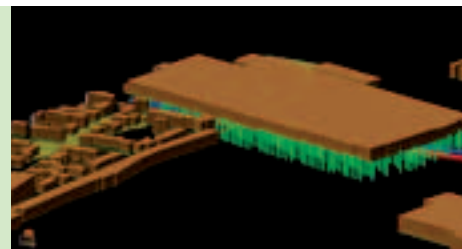
3D bestemmen van de ondergrond?

De ondergrond in Nederland wordt steeds intensiever benut. Naast het historisch gebruik voor kabels en leidingen, riolering en kelders, komen allerlei nieuwe vormen van gebruik van de ondergrond in de aandacht, zoals koude-warmteopslag en geothermie. Daarbij komt dat steeds meer (private) partijen betrokken zijn bij aanleg en beheer van de diverse functies van de ondergrond. De toenemende versnippering en het steeds intensiever gebruik maken een goede planologisch-juridische regelgeving voor de ondergrond noodzakelijk. Omdat tal van belangen en ontwikkelingen op verschillende diepten ten opzichte van het maaiveld plaatsvinden, vraagt een goede

regeling van de rechten en plichten met betrekking tot de ondergrond om het nadrukkelijk betrekken van de derde dimensie in het bestemmingsplan. In een aantal pilots is inmiddels ervaring opgedaan met het visualiseren van de derde dimensie in een bestemmingsplan, zoals in Enschede Usseler Es en Rotterdam Stadshavens. De grote meerwaarde van 3D is gelegen in de voorbereidende inhoudelijke fasen van planontwikkeling. Het verduidelijkt welke functies in de ondergrond juridische borging door een bestemmingsplan behoeven.

Ondergrondse belemmeringen

Bij het evalueren van een nieuw tracé voor een mogelijke ondergrondse oeververbinding in Rotterdam Stadshavens blijkt de gecompliceerdheid van de ondergrond. Het voorkestracé bovengronds blijkt ondergronds vol met problemen te zitten. Oude kademuuren, wouden van heipalen, restanten van explosieven uit het bombardement en ongunstig verlopende draagkrachtige lagen, maken een andere situering van het tracé noodzakelijk. Door 3D modellering van de ondergrond is dit pas goed inzichtelijk gemaakt.



3.2 Beheersverordening

Algemene kenmerken

Strekking Voor gebieden, waarvoor geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, kan de gemeenteraad in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen waarin het beheer van het gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld.

Bevoegd gezag Gemeenteraad.

Juridische basis Artikel 3.38 Wro.

Procedure De Wro bevat geen procedurevoorschriften voor het vaststellen van de beheersverordening. De voorbereiding en totstandkoming kunnen worden gezien als een ruimtelijk beleidsvoornemen in de zin van artikel 150 Gemeentewet, zodat de gemeentelijke inspraakverordening van toepassing kan zijn. Is deze niet van toepassing verklaard voor beheersverordeningen, dan verloopt de inspraak in beginsel met toepassing van afdeling 3.4 Awb.

Beroep Er kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van de beheersverordening. Er kan wel beroep worden ingesteld tegen een besluit op een aanvraag voor een aanleg-, sloop- of bouwvergunning die op grond van de beheersverordening wordt verleend of geweigerd. Ook in het kader van een handhavingsactie van de gemeente bij vermeend strijdig gebruik met de verordening kan de inhoud van de beheersverordening aan de orde worden gesteld.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

De beheersverordening is alleen bedoeld voor laag-dynamische gebieden, dat wil zeggen: gebieden waarin geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. In een gebied 'in ruste' voldoet een eenvoudig beheersinstrument. De beheersverordening kan voor gebieden met een redelijke (milieu)kwaliteit en weinig dynamiek een aantrekkelijk instrument zijn. Het behoud staat immers voorop.

In gebieden met een slechte milieukwaliteit ligt een regeling via het bestemmingsplan meer voor de hand. Een beheersverordening bevestigt de beperkte dynamiek van het gebied planologisch, en biedt geen oplossingen voor strijdige situaties die een andere bestemming noodzakelijk maken of voor ontwikkelingen die bijdragen aan milieuverbetering.

De mogelijkheid voor de gemeenteraad om een beheersverordening vast te stellen, wordt door de wet op twee manieren begrensd. Op de eerste plaats kan uit de wet volgen dat een bestemmingsplan moet worden vastgesteld. Bijvoorbeeld voor een gebied

waarvoor een bestemmingsplan geldt dat ouder is dan 1 juli 2003 geldt een actualiseringsplicht om een bestemmingsplan vast te stellen voor 1 juli 2013 (overgangsrecht Wro). Het is ook mogelijk dat voor het betreffende gebied een AMvB of een provinciale verordening geldt waarbij is bepaald dat voor het gebied een bestemmingsplan moet gelden.

Goed voorstelbaar is, dat een structuurvisie aangeeft in welke gebieden binnen de gemeente géén ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien of dat uit de structuurvisie in ieder geval kan worden afgeleid waar zich binnen de gemeente dergelijke gebieden bevinden. De beslissing om al dan niet een beheersverordening vast te stellen wordt dan gefundeerd op de structuurvisie. De gemeenteraad kan overigens van een structuurvisie afwijken, en alsnog afzien van ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied en een beheersverordening vaststellen.

Wat betreft de duur van de periode waarvoor geen ontwikkeling wordt voorzien, ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de looptijd van de beheersverordening. De Wro stelt die looptijd op maximaal tien

jaren. De bevoegdheid om een beheersverordening vast te stellen bestaat dus als op het moment van vaststelling redelijkerwijs mag worden aangenomen dat in het gebied van de verordening, gedurende de geldigheidsduur geen ruimtelijke ontwikkelingen zullen plaatsvinden.

Wijze van doorwerking

De beheersverordening legt het feitelijk bestaande gebruik vast. Ruimtelijke ontwikkelingen binnen het gebied van de verordening zijn niet mogelijk. Hieronder kan worden verstaan 'geen ruimtelijk relevante veranderingen in het planologisch toegestane gebruik van gronden of opstellen alsmede bouwkundige wijzigingen van bouwwerken'. Bouwvergunningvrije en licht vergunningplichtige bouwwerken of vormen van gebruik worden aangemerkt als geen ruimtelijk relevante veranderingen. Het gebruik, zoals toegestaan op grond van het geldende bestemmingsplan, mag dus onderwerp zijn van de beheersverordening. De beheersverordening kan daarmee wel regels treffen om de bestaande (planologische) situatie te beschermen. Daarbij kunnen ook nieuwe bouw mogelijkheden van kleine omvang worden opgenomen, door middel van in de verordening op te nemen (binnenplanse) ontheffingsmogelijkheden.

Een zekere mate van ontwikkeling lijkt derhalve toch te zijn toegestaan.

Om afwijkingen van de bestaande situatie mogelijk te maken kan, voor zover de verordening die verandering niet toestaat, gebruik worden gemaakt van de buitenplanse ontheffingsmogelijkheid op grond van de Bro-kruimellijst (hoofdstuk 4 Bro), het projectbesluit of het bestemmingsplan.

Naast gebruiksregels kan de beheersverordening bouwregels bevatten. Immers, waar in artikel 44 lid 1 Woningwet het bestemmingsplan als weigeringsgrond wordt genoemd, geldt dat evenzeer voor de beheersverordening.

De Wro biedt de mogelijkheid om een aanleg- of sloopvergunningstelsel in de beheersverordening op te nemen. Daarbij geldt dat deze vergunningen alleen kunnen strekken om het bestaande gebruik te handhaven en te beschermen.

Een beheersverordening bestaat uit:

- het gebied waarop de verordening betrekking heeft;
- een of meer objecten binnen het gebied;
- regels die gekoppeld zijn aan het gebied en/of de objecten binnen het gebied en die gericht zijn op het beheer van het gebied;
- regels die gaan over het gebruik, bouwen, aanleggen en slopen, ontheffingen en overgangsrechten;
- een beheersverordening zal net zo als iedere verordening ook een toelichting hebben. Daarin wordt verslag gedaan van de verrichte onderzoeken.

Rol gemeente

De beheersverordening is vooral een instrument voor de beschermende rol van de gemeente voor bepaalde gebieden. Het ligt voor de hand om vooraf overleg met bewoners en belanghebbenden te voeren over de inzet van de beheersverordening. Dit kan zelfs verplicht zijn op grond van bijvoorbeeld de gemeentelijke inspraakverordening. De Wro verplicht de gemeente in het kader van de beheersverordening niet tot overleg met de provincie.

De gemeente verzorgt de handhaving van de beheersverordening.

Rol provincie

De provincie heeft geen mogelijkheden om inhoudelijk te interveniëren bij de vaststelling van de beheersverordening. Artikel 3.38, vijfde lid, Wro maakt het mogelijk dat bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld omtrent de vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling en nadere regels omtrent de inhoud van de beheersverordening. Noch bij AMvB noch bij provinciale verordening kunnen nadere inhoudelijke criteria worden gesteld over het al dan niet toepassen van een beheersverordening.

Het is echter wel mogelijk dat de provincie of het Rijk via verordening of AMvB verplicht tot het opstellen van een bestemmingsplan (artikel 3.38, lid 1 Wro), zodat een beheersverordening voor dat gebied is uitgesloten.

Ook is het mogelijk dat de provincie zelf een project wenst te ontwikkelen in een gebied waarvoor de

beheersverordening is vastgesteld. Bijvoorbeeld als in de beheersverordening een beheerregeling is opgenomen voor een natuurgebied, terwijl de provincie dat gebied heeft aangewezen voor natuurontwikkeling. In dat geval kan zij de beheersverordening buiten toepassing verklaren voor de verwezenlijking van het project of zelf een inpassingsplan vaststellen.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Onderzoek en inventarisatie

De keuze voor een beheersverordening voor een gebied wordt mede gebaseerd op de milieusituatie en het milieubeleid voor het gebied. Voordat de keuze wordt gemaakt tussen een bestemmingsplan of een beheersverordening moet altijd eerst onderzoek worden uitgevoerd naar alle relevante omgevingsaspecten en naar eventuele andere in het gebied voorkomende waarden en belangen. Deze kunnen immers invloed hebben op het toegestane gebruik en de bouw mogelijkheden. Op basis van het onderzoek moet aangetoond worden dat voortzetting van het bestaande gebruik geen strijdigheid oplevert met de sectorale wetgeving. Als dat wel het geval is, en die strijdigheid alleen maar kan worden opgeheven met een gebruiksverandering ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan dan wel de feitelijke situatie, dan is een beheersverordening niet mogelijk.



Als in een gebied bijvoorbeeld een opslag van gevaarlijke stoffen te dicht bij een kwetsbaar object ligt, dan moet deze met het externe veiligheidsbeleid strijdige situatie veranderen. Een ruimtelijke ontwikkeling is dan te voorzien, waarvoor een bestemmingsplan moeten worden opgesteld. Hetzelfde geldt, als het waterbeleid ertoe leidt dat in een gebied bepaalde bestemmingen, functies of activiteiten moeten worden aangepast.

Een beheersverordening vereist een goede inventarisatie. De beheersverordening legt de ruimtelijke situatie, zoals die op dat moment is, vast. Het gaat daarbij dus om het bestaande gebruik en het toegestane gebruik op grond van het voor dat gebied geldende bestemmingsplan. Dat houdt in dat de bestaande situatie bekend moet zijn op het moment dat de verordening wordt vastgesteld. Dit geldt zowel voor de feitelijk bestaande situatie als voor de situatie dat gekozen wordt voor een beheersverordening die is gebaseerd op de regeling van het vigerende bestemmingsplan. Zonder inzicht in het bestaande gebruik en in de bestaande bebouwing kan niet gekomen worden tot een weloverwogen en goed gemotiveerde regeling.

Bescherming gebiedswaarden

Een beheersverordening wordt bij uitstek opgesteld voor die gebieden, waarvoor men geen ontwikkelingen verwacht. Dat kan bijdragen aan milieudoelen, die vooral gebaat zijn met het behoud van bestaande waarden, zoals natuurwaarden of verblijfsgebieden voor vleermuizen. Deze waarden kunnen daarmee een planologische bescherming krijgen. Specifieke bescherming van die waarden door vertaling milieudoelen in de verordening is tot op zekere hoogte mogelijk, bijvoorbeeld door een aanleg- of sloopvergunningstelsel. Let er daarbij wel op dat er geen ontwikkelingen vereist zijn, zoals een bestemmingswijziging van verkeersruimte naar groen. Daarvoor is de verordening niet geschikt. Kleinere ontwikkelingen zijn wel binnen een be-

Voorbeeld: inventarisatie beheersverordening vergelijkbaar met inventarisatie leefmilieuverordening

heersverordening mogelijk, zoals vergrotingen, gebruikswijzigingen en vervangingen. Voor deze ontwikkelingen kunnen eventueel wel milieuambities

geformuleerd zijn die geborgd kunnen worden. De verordening biedt daarvoor beperkt de mogelijkheid via ontheffingen en aanlegvergunningen.

Voorbeeld beheersverordening en bescherming archeologische waarden

De gemeente heeft, op basis van onderzoek vooraf, gekozen voor een beheersverordening voor een bestaande, oudere woonwijk. Tijdens het onderzoek naar archeologie zijn in het gebied hoge archeologische waarden aangetroffen, ook al is de bodem jaren geleden verstoord bij de realisatie van de woonwijk. De archeologische waarden zijn 2 meter onder het maaiveld aangetroffen. De gemeente wil deze waarden beschermen in de beheersverordening. Het aanlegvergunningstelsel gaat er voor de zekerheid van uit dat dieper dan 1,5 meter geen werkzaamheden mogen worden uitgevoerd.

1.1 Doel

Deze verordening strekt tot het beheer en de bescherming van het bij deze verordening aangewezen gebied.

1.2 Verordeningengebied

Het gebied waarop deze verordening van toepassing is.

Artikel 2 – Gebruik

De binnen het verordeningengebied gelegen gronden en bouwwerken mogen worden gebruikt overeenkomstig het bouw- en gebruiksschema.

Artikel 3 – Bouwen

Binnen het verordeningengebied mogen gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd overeenkomstig het bouw- en gebruiksschema.

Bouw- en gebruiksschema per object (hier: een woning)

• Gebruik / functie	Wonen
• Gebouwen toegestaan	Ja
• Maximale goothoogte gebouwen	9 meter
• Maximale bouwhoogte gebouwen	12 meter
• Kapvorm gebouwen	Kap
• Maximum bebouwingspercentage gebouwen	100%
• Bouwwerken geen gebouwen zijnde	Ja
• Maximale hoogte erfafscheidingen	2 meter
• Maximale bouwhoogte bouwwerken, geen gebouwen zijnde	12 meter
• Ontheffing	Goothoogte maximaal 10 meter
• Aanlegvergunning voor werkzaamheden tot een bepaalde diepte (i.v.m. archeologische waarden)	Ja

Artikel 4 – Aanlegvergunning

Indien in het bouw- en gebruiksschema is aangegeven dat voor bepaalde werken en werkzaamheden een aanlegvergunning is vereist, is het zonder schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders verboden de volgende werkzaamheden uit te voeren:

- het uitvoeren van grondwerkzaamheden dieper dan 1,5 meter ten opzichte van het maaiveld, waartoe ook gerekend wordt het woelen, mengen, diepploegen, aanleggen van drainage en ontginnen;
- het uitvoeren van werkzaamheden ter verlaging van de grondwaterstand.

3.3 Aanvullende verordenende bevoegdheid

Algemene kenmerken

Strekking Met de aanvullende verordenende bevoegdheid kunnen algemene regels worden gesteld met betrekking tot de huishouding van de gemeente. Ook de Bouwverordening op basis van de Woningwet en gemeentelijke verordeningen op basis van de Wet milieubeheer vallen onder deze verordenende bevoegdheid.

Bevoegd gezag Gemeenteraad.

Juridische basis Artikel 149 Gemeentewet.

Procedure De Gemeentewet bevat geen procedurevoorschriften voor het vaststellen van de verordening.

Beroep Geen beroep is mogelijk tegen het besluit tot vaststelling van de verordening. Er kan wel beroep worden ingesteld tegen een besluit op basis van de verordening. Daarbij kan de inhoud van de verordening ook aan de orde worden gesteld.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

De aanvullende verordenende bevoegdheid moet zich richten op datgene wat tot de huishouding van de gemeente behoort. Hieronder valt de regulering van het woon- en leefklimaat en de veiligheid binnen de gemeente. De regels kunnen gelden voor het hele grondgebied van de gemeente of voor specifieke gebieden of activiteiten. Bijvoorbeeld horeca of terrassen. De milieu-impact hiervan, zoals het geluid van bezoekers, kan om nadere regeling vragen.

Een beperking volgt uit artikel 121 van de Woningwet. De gemeente mag geen regels stellen waarin de Woningwet en Bouwbesluit voorzien. Energie en milieu zijn expliciet genoemd als behorend tot het zorggebied van de Woningwet. Een zogenaamde 'Duurzaam bouwenverordening' is dus eigenlijk niet mogelijk gelet op de formulering van artikel 121 Woningwet. De voorschriften kunnen niet in het kader van de bouwvergunningverlening worden afgedwongen. Handhaving via aanschrijving of toepassing bestuursdwang is ook lastig. Diverse gemeenten hebben deze weg in het verleden wel uitgeprobeerd, om vervolgens de verordening weer in te trekken.

De aanvullende verordenende bevoegdheid van de

gemeente vloeit vaak ook voort uit een wettelijke bevoegdheid of opdracht, zoals op grond van de Wet milieubeheer, Wet geurhinder en veehouderij en de Wet gemeentelijke watertaken. Deze laatste wet biedt de gemeente de mogelijkheid (vanaf 1 januari 2008) om voor de uitvoering van haar wettelijke zorgplicht voor het gemeentelijk hemelwaterbeleid een verordening op te stellen. De bevoegdheid is opgenomen in artikel 10.32a Wet milieubeheer.

Wijze van doorwerking

De algemene regels uit de verordening gelden voor een ieder binnen het betreffende grondgebied, tenzij bij de verordening een specifiek gebied of specifieke activiteiten zijn of kunnen worden aangewezen.

De regels uit de verordening worden afgedwongen via vergunningen, ontheffingen, boetes, aanschrijvingen of door toepassing van bestuursdwang en dwangsom op grond van de Gemeentewet. Zij kunnen niet via de bouwvergunningprocedure worden afgedwongen.

Dit is anders bij de gemeentelijke bouwverordening en de daarin opgenomen algemeen geldende eisen. De bepalingen in de bouwverordening zijn namelijk een toetsingsgrond voor bouwvergunningaanvragen. De bouwverordening bevat onder meer bepalingen omtrent welstand, stedenbouwkundige voorschrif-

Wet gemeentelijke watertaken en verordeningbevoegdheid

De gemeentelijke verordeningbevoegdheid op grond van de Wet gemeentelijke watertaken (wet van 28 juni 2007) en artikel 10.32a Wm beperkt zich tot de omgang met afstromend hemelwater en grondwater. Andere soorten afvalwater als huishoudelijk en bedrijfsafvalwater kunnen niet met dit instrument worden geregeld. De verordeningbevoegdheid omvat twee onderdelen:

- het stellen van voorwaarden aan het lozen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een riool, en
- het beëindigen van lozingen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een vuilwaterriool (afkoppelen).

Uitgangspunt van de nieuwe regeling is dat het hemelwaterbeleid vooral op lokaal niveau vorm moet krijgen. Op dit niveau wordt het hemelwaterbeleid vastgelegd in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP), dat in samenspraak met het betrokken waterschap wordt opgesteld. Dit GRP wordt het beleidskader voor de uitvoering van de zorgplichten. De beleidsvrijheid voor gemeenten is groot. Wel wordt van gemeenten verwacht dat er ook echt keuzes worden gemaakt. Zo moet uiterlijk vóór 2013 een verbreed GRP worden vastgesteld dat voldoet aan de nieuwe eisen en waarin de geboden beleidsvrijheid is ingevuld. Denk hierbij aan:

- het beschrijven van situaties waarin de perceelseigenaar zelf het hemelwater moet verwerken;
- wanneer en waar is er sprake van structurele grondwaterproblemen;
- wanneer en waar neemt de gemeente eventueel maatregelen.

ten, bouwverbod op verontreinigde grond, sloopvoorschriften.

Rol gemeente

De rol van de gemeente wordt bepaald door het bereik van de verordening en de grenzen aan de verordenende bevoegdheid van de gemeente. Zoals gezegd heeft de gemeente daarbij zowel een zelfstandige bevoegdheid (datgene wat tot de huishouding van de gemeente behoort) als een bevoegdheid op grond van wettelijke bepalingen, zoals de Wm. Aanleiding voor het stellen van gemeentelijke regels ligt vaak in de bescherming van bepaalde waarden of

kwaliteiten. De gemeente moet daarbij dan ook de handhaving verzorgen.

Rol provincie

De rol van de provincie bij de aanvullende gemeentelijke verordenende bevoegdheid is beperkt. Het gaat immers om een autonome gemeentelijke bevoegdheid.

Wel kan de provincie gemeenten via de provinciale milieuverordening verplichten een verordening op te stellen, bijvoorbeeld voor het inzamelen van bepaalde soorten huishoudelijk afval.

Illustratie: doorwerking provinciale milieuverordening naar gemeentelijke afvalverordening

Artikel 4.2.

1. Bij de gemeentelijke verordening bedoeld in artikel 10.10 van de wet worden regels gesteld omtrent de verwijdering van de volgende bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen direct na het ontstaan ervan en de afzonderlijke inzameling van die bestanddelen: a) glas; b) oud papier en karton.
2. Bij de verordening kan voor de bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen als bedoeld in het eerste lid, in het belang van de doelmatige verwijdering van die afvalstoffen worden bepaald, dat:
 - a) die bestanddelen dienen te worden gebracht naar een samengewerkt aangewezen plaats;
 - b) regels als bedoeld in het eerste lid gelden voor daarbij aangewezen categorieën van personen.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Bouwregels voor milieu

De bouwverordening biedt mogelijkheden voor milieuregels, zij het beperkt. De Woningwet kadert de onderwerpen voor de bouwverordening in. Te denken is aan het verbod tot bouwen op verontreinigde grond, sloop, asbest, bodemverzet en grondstromen en microstedenbouwkundige eisen, zoals rooilijnen (afwijking mogelijk via bestemmingsplan). Een gemeente heeft daarnaast slechts beperkte mogelijkheden voor het regelen van milieuaspecten rond de bouw.

Aanvullende gemeentelijke regels

Voor het invullen van de aanvullende regels via gemeentelijke verordening op grond van de Wet milieubeheer en de Wet gemeentelijke watertaken is te denken aan:

- een verbod op het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen;
- een verbod op het wassen van auto's op straat;
- in een gebied waar het afstromend hemelwater ongezuiverd in het oppervlaktewater of de bodem wordt geloosd.

De voorgeschreven verboden of maatregelen moeten wel handhaafbaar zijn, hetgeen bij een verbod op het wassen van auto's op straat discutabel is.

Ook zou een gemeente in de verordening voorwaarden kunnen stellen aan de toepassing van bouwmaterialen indien dat vanwege lokale waterkwaliteit noodzakelijk is. In gebieden waar bebouwing voorzien is maar nog niet gerealiseerd zal dit geen probleem zijn aangezien er diverse alternatieven beschikbaar zijn om emissies uit bouwmaterialen te beperken. In gebieden met bestaande bebouwing ligt dit complexer; dan zal de afweging gemaakt moeten worden of de kosten tengevolge van die regels redelijk zijn voor de individuele lozer gezien het milieuvoordeel.

Stimulering werkt soms beter

Wat vaak beter werkt is overleg, stimulerende maatregelen, zoals subsidies en ondersteuning, en afspraken, zie verder onder privaatrechtelijke instrumenten.

Venlo: Subsidieverordening Duurzaam bouwen

De gemeente Venlo heeft een subsidieverordening vastgesteld gericht op het stimuleren van de toepassing van duurzaamheidsmaatregelen aan bestaande of nieuw te bouwen woningen. Het oogmerk is om het verbruik van energie in deze woningen te verminderen en daarmee een reductie in de uitstoot van CO₂. De subsidieverordening bevat een lijst van duurzaamheidsmaatregelen voor nieuwe en bestaande woningen. Het maximum subsidiebedrag bedraagt 2.000,- euro per woning.

Mogelijkheden APV

De gemeentelijke Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) is een goed instrument om in te zetten voor milieuaspecten aangaande de openbare orde, terrassen en horeca.

Een aandachtspunt hierbij is de afstemming met andere regelkaders. Er zijn verschillende instrumenten die overlast vanwege horeca-inrichtingen kunnen reguleren: Wet milieubeheer, APV en Drank- en horecawet. Milieuemissies worden via het Activiteitenbesluit op grond van de Wet milieubeheer gereguleerd. De APV regelt de overlast die de openbare orde betreft, maar bijvoorbeeld niet de overlast in de inrichting. De (ruimtelijke) kwaliteit van terrassen en het woon- en leefklimaat in de omgeving van terrassen wordt ook via de gemeentelijke verordening (APV) gereguleerd. Het gaat daarbij om de bruikbaarheid van de openbare weg en om het voorkomen van overlast. Via de APV wordt een vergunning vereist voor het plaatsen van een terras en daarbij kunnen voorwaarden worden gesteld aan de kwaliteit en inrichting van het terras en aan de tijden (perioden en openingstijden per dag) waarop het terras mag worden opengesteld. Naar aanleiding van een verzoek tot een vergunning voor het plaatsen van een terras wordt bekeken of de vereiste ruimte beschikbaar is: hierbij is van belang dat er voldoende ruimte voor de overige gebruikers van de openbare ruimte overblijft en het terras geen obstakel vormt voetgangers of winkelend publiek.

APV en exploitatievergunning: gemeente Uden

De gemeente Uden heeft in haar APV (artikel 2.3.1.2) een vergunningplicht neergelegd voor horecabedrijven, zodat het woon- en leefklimaat en de openbare orde in de omgeving van het bedrijf preventief kunnen worden beschermd. De kern van de regeling is, dat het verboden is een horecabedrijf te runnen zonder exploitatievergunning. Onder het horecabedrijf wordt in dit verband ook het bij dit bedrijf behorend terras en andere aanhorigheden begrepen. De burgemeester moet de vergunning weigeren bij strijd met het vigerende bestemmingsplan. Verder kan de vergunning worden geweigerd:

- indien de horecafunctie zich niet verdraagt met het woon- en leefklimaat;
- indien de horecafunctie zich niet verdraagt met openbare orde belangen.

Bij deze afweging moet rekening worden gehouden met het karakter van de straat of de wijk waarin het horecabedrijf is gelegen, de aard van het bedrijf en de spanning die al in het gebied aanwezig is en zal komen.

Maatwerk in milieukwaliteit

De gemeentelijke zorg in het kader van de verbetering van de lokale luchtkwaliteit en omgevingslawaai is evident. Specifieke wettelijke regelingen bieden een gemeente ruimte voor nadere lokale regelingen. De Wet geurhinder en veehouderij bijvoorbeeld geeft de gemeente de mogelijkheid om bij haar geurbeleid gebruik te maken van haar aanvullende verordenende bevoegdheid. De gemeente kan de mogelijkheden van de Wegenverkeerswet gebruiken om een milieuzone in te stellen.

Geurverordening

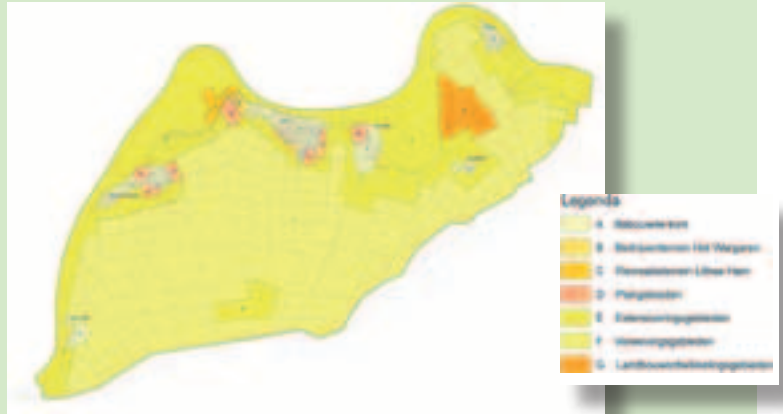
De Wet geurhinder en veehouderij (Wgv, sinds 1 januari 2007 in werking) is het nieuwe toetsingskader bij aanvragen om een milieuvergunning van veehouderijen. De veehouderijen moeten voldoen aan individuele wettelijke normen voor de geurbelasting op een geurgevoelig object. De wet biedt de gemeente de mogelijkheid een eigen geurbeleid te gaan voeren en daarmee af te wijken van de wettelijke normen (binnen een in de wet vastgelegde bandbreedte). Daarvoor moet op gebiedsniveau worden gezocht naar normen die passen bij de gewenste ruimtelijke ontwikkeling.

Het staat de gemeente vrij, binnen de wettelijke vastgelegde bandbreedte, om geurgevoelige objecten een bepaalde extra bescherming te geven om de kans op geurhinder te verkleinen of om deze bescherming te verlagen om voldoende ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen te kunnen bieden. Voor de onderbouwing van dit beleid moet voor de gemeente in kaart worden gebracht waar aandachtspunten zijn en welke ruimtelijke ontwikkelingen gewenst zijn. De afwijkende geurnormen worden vastgelegd in een verordening. De verordening wordt onderbouwd met een gebiedsvisie.

In de verordening zijn de volgende waarden voor de geurbelasting vastgesteld (gemeente Lith)

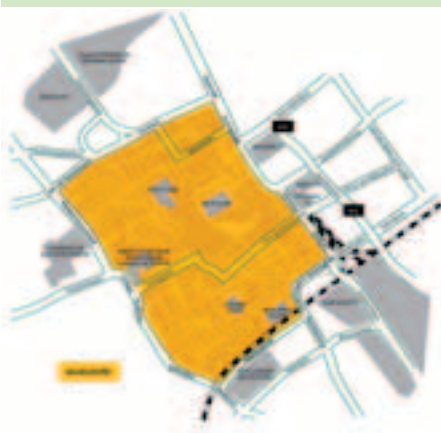
In afwijking van artikel 3, lid 1 van de Wgv bedraagt de maximale waarde voor de geurbelasting van een veehouderij op een geurgevoelig object in het gebied als genoemd in artikel 2 lid 1 van deze verordening:

- A Bebouwde kom 2 odour units;
- B Bedrijventerrein 3 odour units;
- C Recreatieterrein 3 odour units;
- D Plangebieden 6 odour units;
- E Extensiveringsgebieden 8 odour units;
- F Verwevingsgebieden 14 odour units;
- G Landbouwontwikkelingsgebieden 20 odour units.



Voorbeeld regeling via Wegenverkeerswet: milieuzone Den Haag

De gemeente Den Haag werkt hard aan het verbeteren van de luchtkwaliteit in de stad. Het weren van vervuilend vrachtverkeer met een milieuzone is één van de plannen daarvoor. De milieuzone is een gebied waar alleen nieuwe, schone vrachtauto's en vrachtauto's met een roetfilter welkom zijn. Oude en vervuilende vrachtwagens worden geweerd. Op 16 april 2008 is de milieuzone officieel ingesteld. De milieuzone in Den Haag is aangegeven op bijgaand kaartbeeld. De zone ligt aan de "binnenkant" van de straten, de straten zelf maken geen deel uit van de zone.



Op grond van artikel 2, leden 2 en 3 Wegenverkeerswet (WVW 1994) is de gemeenteraad bevoegd om verkeersmaatregelen te treffen ter bescherming van het milieu en om het doelmatig of zuinig energiegebruik te bevorderen. De milieuzone krijgt daarbij vorm via een verkeersbesluit (artikel 15 WVW 1994) en de plaatsing van verkeersborden (bord C7).

Een ontheffing is mogelijk: alle voertuigen die worden aangemerkt als bijzonder voertuig krijgen automatisch een langdurige ontheffing voor de milieuzone. Voorbeelden hiervan zijn verhuisauto's, kermisauto's, circusauto's en exceptioneel transport. Ook vrachtauto's waarvoor nog geen gecertificeerd roetfilter beschikbaar is, krijgen een ontheffing. Daarnaast zijn er dagonthefingen mogelijk.

3.4 Voorbereidingsbesluit

Algemene kenmerken

Strekking Een voorbereidingsbesluit beviest de 'status quo' van een gebied voor één jaar. Het voorkomt, dat een bij dat besluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan bij een bestemmingsplan te geven bestemming.

Bevoegd gezag Gemeenteraad.

Juridische basis Artikel 3.7 Wro.

Procedure Het voorbereidingsbesluit wordt na vaststelling bekendgemaakt en ter inzage gelegd. Het besluit geeft aan voor welk gebied het geldt en met ingang van welke dag het in werking treedt.

Beroep Er staat geen beroep open.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

Er ligt vaak een bepaalde tijd tussen de publicatie van het strategisch beleid en de uitwerking in een bestemmingsplan. In die periode kunnen partijen initiatieven ontwikkelen die het gewenste beleid in ernstige mate gaan bemoeilijken, of die de betrokken overheid voor aanzienlijk hogere kosten kunnen stellen. De gemeente heeft de bevoegdheid om bepaalde gebieden met behulp van een voorbereidingsbesluit te vrijwaren van ongewenste activiteiten. Men kan dit besluit nemen in het kader van de voorbereiding van een bestemmingsplan (artikel 3.7, lid 1 Wro).

De gemeente kan, in het belang van een goede ruimtelijke ordening, besluiten dat een concreet omschreven gebied terstond wordt gevrijwaard van mogelijke bouw- en aanlegactiviteiten of andere ontwikkelingen die niet passen bij de toekomstige beoogde bestemming of functie van de gronden of wateren. Te denken is aan niet gewenste functies in woongebieden, te herstructureren bedrijventerreinen, landschappelijk waardevolle gebieden of - ruimer - in het buitengebied. Een andere toepassing is het weren van kantoren of lichte bedrijven op een terrein dat gereserveerd is voor milieuhinderlijke bedrijvigheid.

Ook het gebruik valt onder de voorbereidingsbescherming. De mogelijkheden daartoe zijn uitgebreid in verband met de integratie van de leefmilieuveror-

dening en het stadvernieuwingsplan in het bestemmingsplan. Aan het gebruik kunnen mede in het belang van het milieu beperkingen worden gesteld. Het voorbereidingsbesluit moet dan een verbod bevatten om het bestaande gebruik te wijzigen. Een goede inventarisatie vooraf is noodzakelijk om het bestaande gebruik vast te kunnen leggen.

Wijze van doorwerking

Het voorbereidingsbesluit bindt zowel de gemeente zelf als burgers. De werkingsduur van het besluit is aan een maximale termijn gebonden. Het voorbereidingsbesluit is maximaal 1 jaar geldig. De aanhoudingsplicht leidt ertoe dat alle bouwaanvragen gedurende de looptijd van het voorbereidingsbesluit worden aangehouden. Om de aanhoudingsplicht te verlengen moet binnen één jaar een ontwerpbestemmingsplan ter inzage worden gelegd voor het betreffende gebied.

Aan het voorbereidingsbesluit kan een aanlegvergunning- en/of sloopvergunningplicht worden verbonden om te voorkomen dat het desbetreffende gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de beoogde functie of bestemming (artikel 3.7, lid 3 juncto artikel 3.3 Wro). Denk aan voorschriften omtrent ongewenste bebouwing, sloop van opstallen en het weghalen van grond.

Een verbod kan worden opgenomen om bestaand gebruik te wijzigen (artikel 3.7, lid 4 Wro). Bijvoor-

beeld voorschriften omtrent ongewenst gebruik, gebruik tijdens verbouwing en verandering van grondgebruik. In het voorbeeld van de reservering van een terrein voor milieuhinderlijke bedrijven heeft de gemeente nu de mogelijkheid een voorbereidingsbesluit te nemen om daarmee te voorkomen, dat op het terrein bedrijven worden gevestigd die niet gewenst zijn, zodat sprake is van een onomkeerbare situatie. Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van een verbod, als het voorbereidingsbesluit daarvoor regels bevat (artikel 3.7, lid 4 Wro).

Voorbeeld: voorbereidingsbesluit voor agrarisch gebied (landschappelijk waardevol)

De raad van de gemeente <.....>,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 7 juli 2008,

Gelet op artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening, Besluit:

- te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid voor de aangewezen gebieden;
- te bepalen dat dit besluit in werking treedt op 8 juli 2008;
- te bepalen dat voor het aangegeven gebied de volgende regels gelden:
 1. Het is verboden het gebruik van gronden en bouwwerken in de aangewezen gebieden te wijzigen.
 2. Het is verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders op of in de gronden de navolgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:
 - het vellen, rooien of beschadigen van houtgewas, anders dan bij wijze van verzorging van de aanwezige houtopstand,
 - het ontginnen, bodemverlagen, afgraven, ophogen en egaliseren van gronden, waaronder het aanleggen van grondlichamen;
 - het graven, vergraven, verbreden, uitdiepen, dempen en/of verleggen van waterlopen;
 - het aanleggen of verharderen van wegen, paden, banen of parkeergelegenheden en het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen

<.....>

Rol gemeente

Het voorbereidingsbesluit zelf is vooral een instrument met een beschermend karakter, maar wordt over het algemeen genomen vanuit een ontwikkelende rol of uitvoerende rol. Dit heeft vooral te maken met de samenhang die bestond in de oude WRO tussen het voorbereidingsbesluit en de toepassing van artikel 19 WRO / zelfstandige projectprocedure, omdat veel bestemmingsplannen verouderd (ouder dan 10 jaar) waren.

De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit ligt bij de gemeenteraad.

Er is geen overleg met de provincie voorgeschreven. Wel verdient het aanbeveling om zaken onderling op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat een voorbereidingsbesluit van de gemeente de ontwikkeling van een provinciaal plan doorkruist.

Rol provincie

De provincie heeft geen formele rol bij de totstandkoming van het voorbereidingsbesluit. Er is geen overleg voorgeschreven, zie echter hiervoor.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Tijdige bescherming

Het voorbereidingsbesluit bevestigt de status quo van een bepaald gebied, waardoor bepaalde waarden of toekomstige milieubelangen van een gebied in stand blijven. Het belang van het voorbereidingsbesluit ligt dan ook niet zo zeer in de mogelijkheid milieumambities te realiseren, maar veeleer om verder milieuverval te voorkomen. Milieudoelen kunnen gediend zijn met regels, zoals via een aanlegvergunningstelsel, voor:

- ongewenste gebruik: voorkomen aantasting van ondergrond bodemopbouw of watersysteem;
- ongewenste bebouwing: voorkomen toevoegen verharding;
- gebruik tijdens verbouwing en verandering van grondgebruik;
- sloop van opstallen: vermijden van ongecontroleerde sloop, behoud cultuurhistorisch erfgoed;
- verstoring van de grondbalans: voorkomen van

roeren van grond of ongewenste grondstromen naar en uit het gebied;

- verbod om bestaand gebruik te wijzigen: geen nieuwe ongewenste, belastende of gevoelige functies toestaan.

Gebruik aanlegvergunningstelsel

Het voorbereidingsbesluit kan het milieubelang dienen door bepaalde ongewenste ontwikkelingen te-

gen te gaan. De gemeente kan bijvoorbeeld in een beoogde ecologische ontwikkelingszone met het voorbereidingsbesluit bepaalde gebruiksactiviteiten uitsluiten en een aanlegvergunningstelsel opnemen. Ter illustratie is een voorbeeld van een uitgebreid aanlegvergunningstelsel voor werken en werkzaamheden en een sloopvergunningstelsel opgenomen.

Aanlegvergunning en sloopvergunning in ecologische ontwikkelingszone met cultuurhistorisch waardevolle bebouwing

De ambitie is: voorkomen dat de in een toekomstig bestemmingsplan begrepen grond: een ecologische ontwikkelingszone, minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan bij het plan te geven bestemming en milieuhygiënische handhaving en bescherming van de overeenkomstig het plan verwezenlijkte bestemming. Dit kan de gemeente regelen door een aanleg- en sloopvergunningstelsel te verbinden aan het voorbereidingsbesluit.

Voorbeeldbepalingen

Aan de in het voorbereidingsbesluit begrepen gronden zal bij het bestemmingsplan de bestemming XX worden gegeven. Om ervoor te zorgen dat deze gronden, gelet op het milieu, minder geschikt worden voor de verwezenlijking van deze bestemming, is het verboden om:

1. zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning) de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:
 - bodem verlagen of afgraven, ophogen, egaliseren dan wel anderszins aanbrengen van wijzigingen in het maaiveld;
 - het verrichten van graafwerkzaamheden anders dan normaal spit- en ploegwerk;
 - het vellen en rooien van houtgewas;
 - het uitvoeren van heiverkzaamheden of het op andere wijze indrijven van voorwerpen in de grond;
 - aanbrengen van gesloten oppervlakteverhardingen;
 - het permanent opslaan van goederen.
2. zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders (sloopvergunning) bouwwerken te slopen.
Burgemeester en wethouders kunnen deze vergunning slechts verlenen, mits door het slopen van de betreffende bouwwerken hetzij direct, hetzij indirect te verwachten gevolgen geen onevenredige aantasting van het milieu ontstaat of kan ontstaan.
3. Het verbod als bedoeld in leden 1 en 2 is niet van toepassing op werken of werkzaamheden die:
 - betrekking hebben op normaal onderhoud en beheer;
 - reeds in uitvoering zijn op het tijdstip van het van kracht worden van het plan;
 - mogen worden uitgevoerd krachtens een reeds verleende vergunning.

De werken of werkzaamheden als bedoeld in lid 1 zijn slechts toelaatbaar, mits door die werken of werkzaamheden dan wel door de daarvan hetzij direct, hetzij indirect te verwachten gevolgen geen onevenredige aantasting van het milieu ontstaat of kan ontstaan.

3.5 Stad-en-milieubenadering

Algemene kenmerken

Strekking Stad en Milieu staat voor een integrale benadering van milieu en ruimtelijke ordening in de ruimtelijke planvorming, gericht op de optimalisering van de leefomgevingskwaliteit. Dit verloopt in 3 stappen: 1) bronmaatregelen, 2) maatwerk binnen de wet en 3) eventueel een afwijking van milieunormen. Dat laatste 'stap 3-besluit' kan alleen als dat bijdraagt aan een doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit.

Bevoegd gezag De gemeenteraad is bevoegd gezag voor het nemen van een stap 3-besluit.

Juridische basis Interimwet stad-en-milieubenadering.

Procedure De Interimwet koppelt de procedure van het stap 3-besluit aan de bestemmingsplanprocedure. De procedure start formeel met een melding van het voornemen van een stap 3-besluit door de gemeente bij de provincie en belanghebbenden. Het ontwerpbesluit en het besluit lopen gelijk op met het bestemmingsplan. Alleen legt de gemeente het stap 3-besluit ter goedkeuring voor aan gedeputeerde staten (artikelen 12 en 13 Interimwet).

Beroep Staat open bij de ABRvS voor belanghebbenden (die eerder bedenkingen hebben ingebracht of verschoonbaar zijn) en bestuursorganen die advies hebben uitgebracht over het besluit en die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van milieunormen waarvan wordt afgeweken (artikel 18 Interimwet). In geval van een onthouding van de goedkeuring door de provincie staat beroep open voor eenieder, inclusief de gemeente zelf.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

Stad en Milieu is toepasbaar voor stedelijke ontwikkelingen met complexe milieuproblemen en voor landelijk gebiedvraagstukken inzake geur en ammoniak. Stad en Milieu is niet bedoeld voor buitenstedelijke uitleg en voor het situeren van zwaar milieubelastende bedrijven nabij gevoelige bestemmingen.

Wijze van doorwerking

Het stap 3-besluit voor het afwijken van een wettelijke norm stelt tegelijk daarvoor een nieuwe norm in de plaats. De nieuwe norm geldt als uitgangspunt voor uitvoering en handhaving, zoals voor een bouwvergunning.

Zodra een stap 3-besluit onherroepelijk is, kan men bij de uitvoeringsbesluiten niet meer ageren tegen de strekking van het stap 3-besluit.

De norm wordt (veelal) ook kadastraal ingeschreven, waardoor (toekomstige) bewoners op de hoogte zijn van de geldende normen.

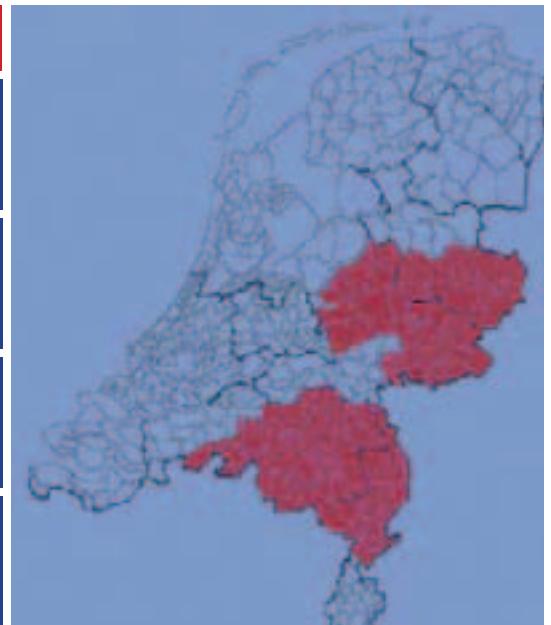
Rol gemeente

Zodra de gemeente het plan opvat om op een bepaalde locatie een ruimtelijke ontwikkeling te gaan realiseren, zal men moeten beoordelen of milieunormen hierbij in de weg staan. Als sprake is van een complexere situatie, heeft het de voorkeur om de eerste twee stappen van de Stad en Milieubenadering geïntegreerd in het ruimtelijke planproces te doorlopen. Veelal blijken de milieuproblemen oplosbaar en is een stap 3-besluit niet nodig voor een goede planvorming.

Indien men een overschrijding van milieunormen verwacht, is het raadzaam een 'vooraankondiging' te doen bij de provincie. Blijkt de gemeente daadwerkelijk voornemens een stap 3-besluit te nemen, dan moet men daarvan melding doen bij de provincie. Deze melding is het formele beginpunt van het Stad en Milieuproject en gaat vooraf aan de besluitvorming.

De gemeenteraad neemt een stap 3-besluit alleen, indien de raad tevens een bestemmingsplan vaststelt of herziet voor het projectgebied.

Afwijken van welke wet?	Welk toepassingsgebied?	Wat is gevoelig/kwetsbaar?	Wie is bevoegd?
Wet geluidhinder Wet bodembescherming (Besluit luchtkwaliteit)	Belast gebied	Mensen	Gemeente
Wet geurhinder en veehouderij	Belast gebied	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



Toepassing Stad en Milieu

Rol provincie

De provincie heeft een formele rol als goedkeurende instantie. Zij beoordeelt de wijze waarop is omgegaan met de belangen van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefomgevingskwaliteit bij een normafwijking. De provincie hanteert een eigen toetsingskader voor de goedkeuring van een stap 3-besluit. Deze kan van provincie tot provincie verschillen.

De goedkeuringstermijn is 6 weken na het vaststellingsbesluit. De goedkeuringstermijn is fataal, daarna wordt het besluit geacht te zijn goedgekeurd. Als de provincie goedkeuring onthoudt aan het stap 3-besluit moet zij in dezelfde 6 weken tegelijk een reactieve aanwijzing geven ten aanzien van het bestemmingsplan. En omgekeerd dient de provincie in geval van een reactieve aanwijzing tegen een bestemmingsplan dat met een stap 3-besluit gepaard gaat, de goedkeuring aan het stap 3-besluit te onthouden.

De provincie kan zelf het initiatief nemen tot een Stad en Milieutraject, in geval sprake is van een reconstructiegebied met ammoniakproblematiek.

Van de provincie wordt een ondersteunende rol verwacht bij de toepassing van de Stad en Milieubepaling door een gemeente. Bijvoorbeeld door de

begeleiding bij de inrichting van het planproces, de kennisuitwisseling en de communicatie. De provincie kan bovendien als bevoegd gezag voor bijvoorbeeld de milieuvergunning in het proces betrokken zijn. Ook binnen de provincie zal een afstemming tussen milieu en ruimtelijke disciplines nodig zijn.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Toepassingsmogelijkheden Stad en Milieu

Een afwijking is mogelijk van wettelijke normen voor bodem, geluid, stank, ammoniak en lucht (beperkt), mits de leefkwaliteit in het gebied er per saldo op vooruit gaat en een eventueel gezondheidsverlies acceptabel blijft. Stedelijk kan dit vooral aan de orde zijn bij de vestiging van milieugevoelige functies als wonen en scholen in oude of verpauperde stadswijken of verouderde bedrijventerreinen, stations- en havengebieden.

In het landelijk gebied gaat het vooral om het realiseren van geurgevoelige functies nabij (intensieve) veehouderijen waarbij een verordening op grond van de Wet geurhinder en veehouderij de gemeente nog te weinig speelruimte biedt. Een andere omstandigheid is het verplaatsen of samenvoegen van veehouderijen nabij voor ammoniak zeer kwetsbare gebieden.

Procedure bestemmingsplan	Procedure stap 3-besluit	Termijn
<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiding - Opstellen concept ontwerp plan 	Melding stap 3-besluit	
0. Inspraak (volgend uit inspraakverordening)	Opstellen concept ontwerp stap-3 besluit idem	4 weken
<ul style="list-style-type: none"> - Vooroverleg (kan gelijk met inspraak) 	idem	
1. Openbare kennisgeving ontwerp-bestemmingsplan;	idem ontwerp stap 3-besluit	<i>circa 1 week vóór stap 2</i>
2. Terinzagelegging ontwerp	idem	6 weken
<ul style="list-style-type: none"> - mogelijkheid zienswijzen door een ieder 	+mogelijkheid advies bevoegd gezag -zienswijzen aan GS zenden	daags na afloop stap 2 <12 weken na afloop stap 2
3. Verwerken zienswijzen en eventueel aanpassen ontwerp		
4. Vaststelling plan door gemeenteraad	Vaststelling stap 3-besluit	<12 weken na termijn terinzagelegging
<ul style="list-style-type: none"> - langs elektronische weg naar GS zenden 	-langs elektronische weg naar GS zenden	daags na stap 4
<ul style="list-style-type: none"> - reactieve aanwijzing bij onthouden goedkeuring 	-GS goedkeuring onthouden	<6 weken na stap 4
5. Openbare kennisgeving besluit vaststelling	idem	6 weken na stap 4
6. Terinzagelegging vastgesteld plan	idem	6 weken
<ul style="list-style-type: none"> - mogelijkheid beroep / voorlopige voorziening 		<6 weken
7. Inwerkingtreding	idem	
8. Mogelijkheid beroep bij Raad van State	idem	
<ul style="list-style-type: none"> - besluit tot vaststelling bestemmingsplan - of aanwijzingsbesluit 	-tegen besluit tot goedkeuring -of besluit tot onthouding van goedkeuring	Maximaal na 26 weken

Stad en Milieu op de juiste schaal

Het verdient aanbeveling bij kleinere ontwikkelingen, zoals het hergebruik van agrarische bedrijfsbebouwing in het buitengebied of inbreidingsplannen in kernen met in de omgeving intensieve veehouderij, de Stad en Milieubenadering op een grotere schaal te bezien. Gemeente en provincie kunnen hierin samen oplopen.

Provincies faciliteren de gemeente

Voor een gemeente is een complex project waarin Stad en Milieu een bijdrage kan leveren vaak een incidentele aangelegenheid. De stap naar een aanpak conform de Stad en Milieubenadering is dan ook niet vanzelfsprekend. Het is zonde als daardoor kansen blijven liggen. Goede faciliteiten kunnen de gemeente op weg helpen, zoals voor de milieu-analyse, de gezondheidseffectscreening of het open planproces. Behulpzaam hierbij is een provinciaal Stad en Milieu beleidskader dat niet alleen het toetsingskader bevat, maar ook een overzicht van faciliteiten en

informatie die de gemeente ter beschikking kunnen worden gesteld.

Stad en Milieu stimuleert creatieve oplossingen

De aanpak van de Stad en Milieubenadering staat voor een integrale inbedding van milieu en andere kwaliteitsaspecten. In complexe situaties bieden sectorale insteken vaak niet de oplossing. De stappen 1 en 2 zorgen voor een vroegtijdige en afgewogen milieu-inbreng in de planvorming. Veel milieuproblemen blijken oplosbaar, zodat het stap 3-besluit zelf uiteindelijk niet of slechts voor een beperkt gebied nodig is. In Den Haag ervoer men dat stap 1, de goede integratie van milieu in het ruimtelijke ordeningsproces, voorwaarde is voor een succesvolle planontwikkeling. Het draagvlak voor een sterke integratie van milieu in ruimtelijke processen is daardoor binnen de gemeente duidelijk verbeterd.



Stad en Milieu Scheveningen-Haven, Den Haag

Al in 1993 sprak een ontwikkelingsvisie zich uit voor de versterking van havengebonden bedrijvigheid, wonen en toerisme in het gebied. De woonfunctie in de havenranden moest worden versterkt, als overgang naar de woonomgeving. Havenactiviteiten en verkeer veroorzaken echter een hoge geluidbelasting, waardoor de planontwikkeling moeizaam verloopt. De Stad en Milieuaanpak is een kantelpunt geweest voor het project. Stad en Milieu is ingebed in het proces en de projectorganisatie. De gemeente doorliep alsnog stap 1 (bronmaatregelen) en 2 (optimaal benutten van regelgeving). Gezocht is naar hinderbeperkende maatregelen en compensatie.

Bijvoorbeeld de milieuvergunningen van reders en visverwerkingsbedrijven zijn in overleg aangescherpt en ongebruikte geluidsruimte is ingenomen. De verkeerseffecten zijn beperkt door wonen te situeren boven commerciële ruimten. Voor de geluidbelaste woningen gelden extra isolatiewaarden.

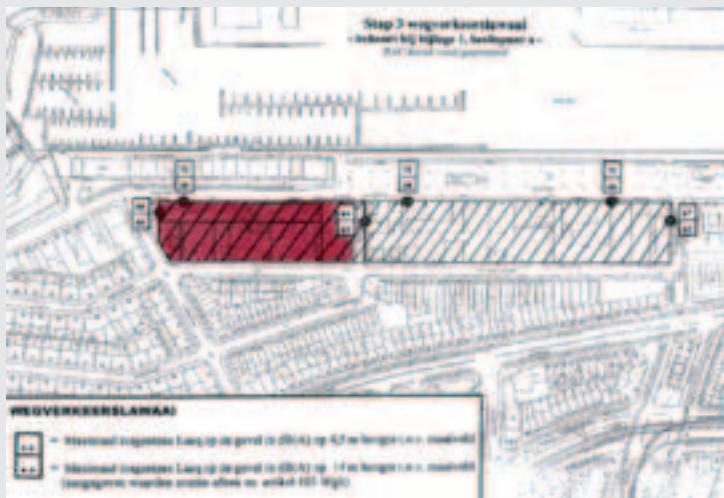
Bovendien zijn partijen uit het gebied bij de planvorming betrokken, via platforms, workshops en bijeenkomsten. Illustratief is dat de bewoners zich uitspraken tegen asfaltering van de Dr. Lelykade (nodig om geluidnormen te halen), omdat dat de kade-uitstraling aantast. Bewoners hebben voor 4 pleinen herinrichtingsvoorstellen gedaan, als compensatiemaatregel. Deze voorstellen zijn opgenomen in de grondexploitatie.

Het bestemmingsplan Scheveningen-Haven is in 1998 vastgesteld, waarbij is geanticipeerd op een nog te nemen stap 3-besluit (tegenwoordig moet de gemeenteraad de besluiten gelijktijdig nemen). De gemeenteraad van Den Haag heeft op 31 mei 2001, als eerste gemeente in Nederland, een besluit genomen tot het afwijken van milieunormen. De stap 3-beslispunten staan hieronder vermeld.

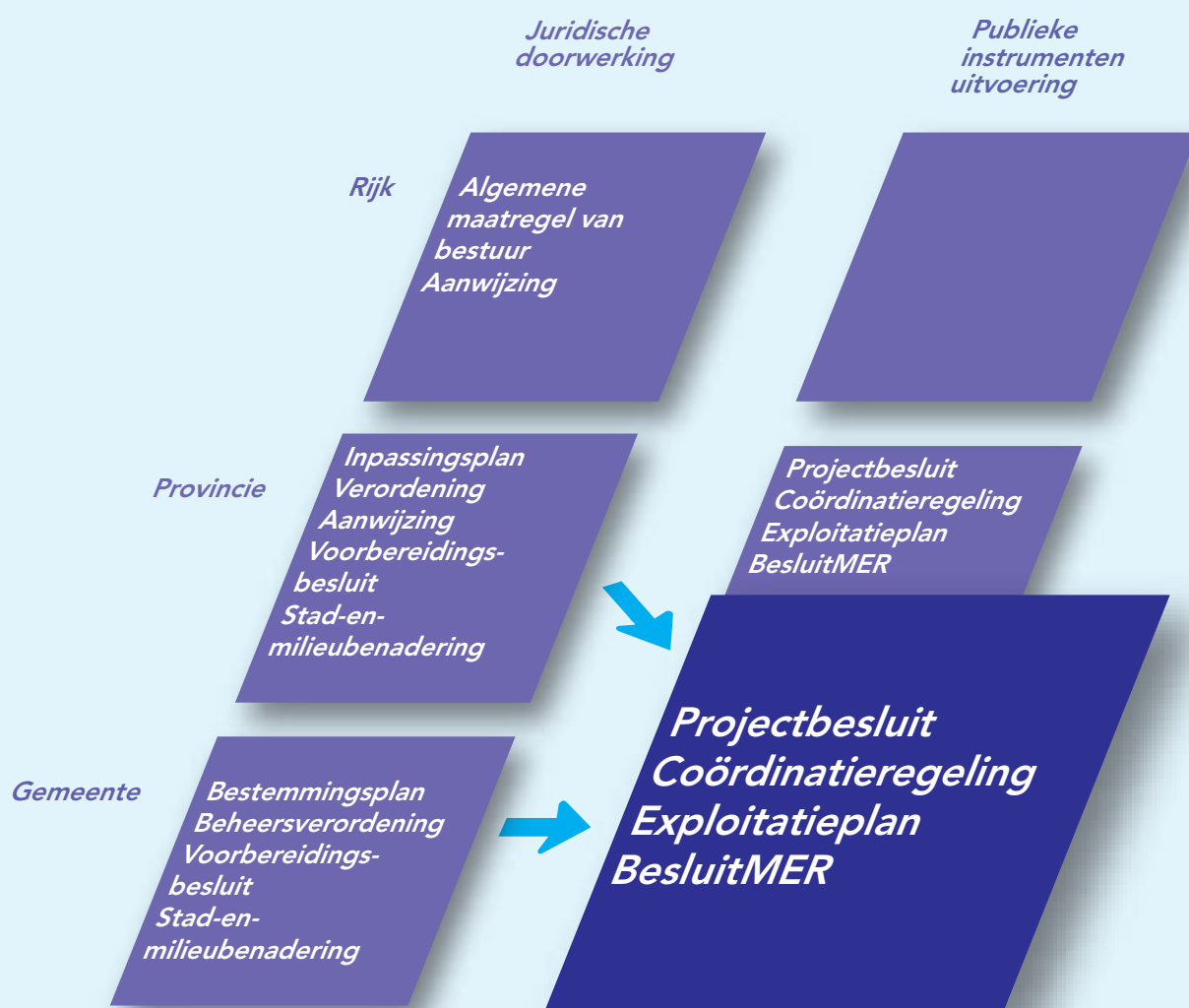
Inmiddels zijn diverse woningbouwplannen gerealiseerd aan de Dr. Lelykade. Leefbaarheidsonderzoek in 2003 wijst uit dat de bewoners een hoge woonsatisfactie hebben. Herontwikkeling van de haven zorgt voor het behoud van een uniek woon- en werkgebied, waar men de havencultuur koestert.

Besluit van de gemeenteraad van Den Haag, 31 mei 2001

- stap 3 wegverkeerslawaai; voor het gebied op tekening 1 af te wijken van het bepaalde in artikel 3, lid 2 van de Wet geluidhinder conform de op de tekening aangegeven waarden, met een maximum van 66 (+5) dB(A), waarbij de aan de, bij het bestemmingsplan verleende, ontheffingen wegverkeerslawaai verbonden voorwaarden onverkort van toepassing blijven;
- stap 3 industrielawaai: industrieterrein; voor het gebied op tekening 2 af te wijken van het bepaalde in de artikelen 47 en 72 Wet geluidhinder conform de op de tekening aangegeven waarde, met een maximum van 65 dB(A);
- stap 3 industrielawaai: sportvisreders; bij 2 sportvisreders (A en B) gevestigd binnen het op tekening 3 aangegeven gebied aan de Dr. Lelykade, in afwijking van artikel 8.11, lid 3, juncto artikel 8.8 Wm, voor de nachtperiode (van 23.00 u tot 07.00 u) een equivalent geluidniveau (Leaq) van ten hoogste 49 dB(A) voor sportvisreder A respectievelijk 46 dB(A) voor sportvisreder B op de gevels van woningen toe te staan;
- < ... >
- < ... >
- maatregelen te treffen ter beperking en ter compensatie van de door onder a, b, en c genoemde afwijkingen, waaronder ten minste de herinrichting van de 4 locaties in de openbare ruimte (...) en het extra isoleren van de woningscheidende constructies, binnen het kader van het gestelde in de hoofdstukken 7, 8, en 9 van de bij dit besluit behorende rapportage;
- de bovengenoemde afwijkingen niet aan een termijn te binden;
- burgemeester en wethouders op te dragen bij het nemen van besluiten, zoals bouwvergunningen en milieuvergunningen (en het opleggen van nadere eisen voor bedrijven die vallen onder een AMvB ex artikel 40 Wm) uit te gaan van de onder a, b en c genoemde afwijkingen.



4. Publieke instrumenten voor ruimtelijke uitvoering



De gemeente heeft de beschikking gekregen over een modern publiekrechtelijk instrumentenpakket om haar ruimtelijk beleid adequaat tot uitvoering te brengen. Naast de sterk verkorte bestemmingsplanprocedure, bieden het projectbesluit en de coördinatie-regeling de gemeente de gelegenheid initiatieven en alle daarbij benodigde besluiten voortvarend te faciliteren. De milieuaspecten dienen daarin een integraal onderdeel te zijn. Voor plannen met grote nadelige milieugevolgen draagt de mer-procedure bij aan een volwaardige plaats van milieu in de afweging. Daarnaast is er een koppeling tussen het private onderhandelingstraject en het publieke besluitvormingstraject over locatie-eisen en kostenverhaal, met het exploitatieplan als stok achter de deur. Al deze mogelijkheden zijn van belang om haar actieve, ontwikkelende en uitvoerende rol op milieugebied in te vullen.

4.1 Projectbesluit

Algemene kenmerken

Strekking Een projectbesluit vormt de planologische basis om, vooruitlopend op een bestemmingsplan of een beheersverordening, een project van gemeentelijk belang te realiseren.

Bevoegd gezag Gemeenteraad, delegatie is mogelijk aan burgemeester en wethouders.

Juridische basis Artikel 3.10 Wro.

Procedure Op de voorbereiding van het projectbesluit is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing, aangevuld met de voorschriften in artikel 3.11 Wro. De gemeente moet het ontwerp van het projectbesluit toezenden aan de provincie, Rijk, waterschappen en (buur)gemeenten.

Beroep Beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de ABRvS.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

De gemeenteraad kan een projectbesluit vaststellen om een project van gemeentelijk belang te realiseren. Het is een alternatief voor het bestemmingsplan. De keuze is onder meer afhankelijk van het plan, zoals gefaseerde besluitvorming, en van de looptijd van de geldende bestemmingsplannen.

De structuurvisie kan de kaders bevatten waaraan het projectbesluit moet voldoen. Nu het projectbesluit fungeert als een facultatieve eerste stap in de bestemmingsplanprocedure, is het bereik van het projectbesluit hetzelfde als van een bestemmingsplan. De regeling van bijvoorbeeld beheersaspecten van het betreffende project volgt pas later bij de aanpassing van het bestemmingsplan.

Wijze van doorwerking

Het projectbesluit maakt een bepaalde ontwikkeling of project mogelijk vooruitlopend op de aanpassing van een bestemmingsplan. De bepalingen van het geldende bestemmingsplan die de realisatie van het project in de weg staan, blijven dan voor dat project buiten toepassing. Het projectbesluit wordt gezien als een facultatieve eerste fase in de procedure tot wijziging van het planologisch regime. Aan het projectbesluit kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Het projectbesluit vormt het toetsingskader voor de verlening van vergunningen, zoals een bouwvergunning voor een windturbine.

De realisatie van het project kan met het projectbesluit voortvarend ter hand worden genomen. Een kanttekening hierbij is dat de procedurele tijdswinst ten opzichte van een bestemmingsplan beperkt is en geheel teniet gedaan kan worden door de uitgebreidere beroepsprocedure, en door het ontbreken van de maximale besluittermijn van 1 jaar voor de rechter.

Als er bij de realisatie van een bouwplan beheersmatige aspecten naar voren komen, kan een regeling van die aspecten eerst bij de aanpassing van het bestemmingsplan aan de orde zijn.

Rol gemeente

Het projectbesluit is vooral een instrument voor (snelle) beleidsuitvoering. Eerste vraag is of het projectbesluit het meest geëigende instrument is voor de beoogde ontwikkeling. Om te komen tot snelle beleidsuitvoering is het aan te bevelen de bevoegdheid het projectbesluit te nemen te delegeren van de raad aan het college van burgemeester en wethouders. Daarmee kan sneller worden ingespeeld op concrete verzoeken en heeft het nemen van een projectbesluit een voordeel ten opzichte van het bestemmingsplan.

Tijdig overleg met de provincie is wenselijk. Het is voorstelbaar dat een provinciaal belang in het geding is. Door tijdig te overleggen kunnen knelpunten later in de procedure worden voorkomen.

Het projectbesluit moet altijd worden gevolgd door een herziening van het onderliggende ruimtelijk plan (bestemmingsplan). Deze aanpassing moet gebeuren binnen één (tot vijf) jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden. Er moet dus binnen één jaar een ontwerp bestemmingsplan ter inzage worden gelegd. Bij het opstellen van het projectbesluit moet de gemeente vanzelfsprekend rekening houden met de AMvB's van het Rijk en de provinciale planologische verordening.

Ook moet de gemeente voldoen aan een aantal procedurele vereisten, zoals bekendmaking van het ontwerp projectbesluit met de bijbehorende stukken door plaatsing in de Staatscourant en door kennisgeving langs elektronische weg. Tevens wordt het ontwerp projectbesluit met bijbehorende stukken langs elektronische weg beschikbaar gesteld. Gelijktijdig wordt de kennisgeving langs elektronische weg toegezonden aan Rijk, provincie, waterschappen en (buur)gemeenten. Ook geschiedt kennisgeving aan eigenaren en beperkt gerechtigden van de in het ontwerpbesluit begrepen gronden.

Rol provincie

De provincie heeft de mogelijkheid om vooraf in de provinciale planologische verordening regels te stellen omtrent het projectbesluit. Deze regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijze van overleg over het projectbesluit, de gevallen waarin dat wordt gevraagd en het moment waarop. Dit kan

per projectbesluit verschillen, afhankelijk van de aard, de inhoud en de omvang van het projectbesluit. De overlegpartners kunnen afspraken maken over de onderwerpen, de intensiteit en de wijze van het overleg. Overleg hoeft niet plaats te vinden aan de hand van een concept projectbesluit, dit kan op elk moment op basis van elk relevant document worden gedaan. Het overleg kan ook mondeling plaatsvinden. Het verdient dan wel aanbeveling hiervan een verslag te maken. Bij het overleg is de inhoud van het overleg belangrijker dan de vorm waarin dit gebeurt. Bij de voorbereiding van een projectbesluit kunnen verschillende soorten van overleg worden onderscheiden:

- overleg in de onderzoeksfase, met name gericht op een goede onderlinge informatie-uitwisseling;
- overleg over beleid (bijvoorbeeld op basis van structuurvisies);
- overleg over de wijze waarop wordt omgegaan met de relevante omgevingsaspecten met daarbij wet- en regelgeving (is bijvoorbeeld een passende beoordeling nodig);
- overleg over eventuele aanwezige provinciale verordeningen, AMvB's of aanwijzingen.

Het is mogelijk dat niet alle onderwerpen naar tevredenheid zijn opgenomen in het ontwerp projectbesluit. Tijdens de terinzagelegging beoordelen de provincie, en ook de inspecteur, diensten van het Rijk, betrokken gemeenten en de waterschappen het ontwerp projectbesluit en besluiten ze of wel of geen zienswijze wordt ingediend.

Procedurestappen Projectbesluit

1. Openbare kennisgeving ontwerp-projectbesluit
2. Terinzagelegging ontwerp-projectbesluit en bijbehorende stukken
- mogelijkheid indienen zienswijzen
3. Verwerken ingediende zienswijzen en eventueel aanpassen ontwerp-projectbesluit
4. Vaststelling projectbesluit door de gemeenteraad of, indien gedelegeerd, door B&W
5. Kennisgeving besluit tot vaststelling projectbesluit
6. Terinzagelegging vastgestelde projectbesluit (als zienswijzen inspecteur niet (volledig) zijn overgenomen in projectbesluit: 6 weken)
- mogelijkheid instellen van beroep / voorlopige voorziening
6. Inwerkingtreding van het projectbesluit:
 - A Indien geen vraag voorlopige voorziening: na afloop van beroepstermijn
 - B Indien wel vraag voorlopige voorziening: na afwijzing schorsingsverzoek
 - C bij toewijzing schorsingsverzoek: na uitspraak op beroep, voor zover het beroep ongegrond en men geen hoger beroep instelt
 - D Bij toewijzing schorsingsverzoek en instellen hoger beroep, na uitspraak hoger beroep, voor zover hoger beroep ongegrond

Termijn

circa 1 week vóór stap 2
gedurende 6 weken

<12 weken na termijn van terinzagelegging i.v.m. stap 4
binnen 12 weken na termijn van terinzagelegging
binnen 2 weken na stap 4
binnen 2 (of 6) weken na vaststellingsbesluit

gedurende 6 weken
4 mogelijkheden:
na afloop stap 6
afhankelijk van planning Rechtbank
afhankelijk van planning Rechtbank

afhankelijk van planning ABRvS

Tips voor doorwerking milieubeleid

Goede ruimtelijke onderbouwing

Omdat het project niet past in het geldende bestemmingsplan, moet de planafwijking gemotiveerd worden: het besluit moet een goede ruimtelijke onderbouwing bevatten. Aangegeven moet worden dat de nieuwe beoogde bestemming ruimtelijk inpasbaar is en waarom van het geldende bestemmingsplan wordt afgeweken. Het spreekt voor zich dat de relevante milieuaspecten hierbij aan de orde komen. In een projectbesluit moeten de belangrijkste elementen van het project worden beschreven. Het besluit moet helder omschreven zijn, zodat voor een ieder de met het project te bereiken doelen duidelijk zijn. Het projectbesluit kent nagenoeg dezelfde wettelijke vereisten als een bestemmingsplan en bevat:

- een geometrische plaatsbepaling van het projectgebied;
- voor een goede ruimtelijke ordening: een verantwoording van het besluit en de gemaakte keuzen;
- tenminste de gevolgen voor de waterhuishouding, hoe rekening is gehouden met overige waarden in en om het gebied, de wijze waarop rekening is gehouden met milieukwaliteitseisen uit de Wm (externe veiligheid, geluid e.d.) of de uitkomsten van een eventuele milieueffectrapportage (zie artikel 5.1.3 Bro). Daarbij moeten dus alle relevante milieuaspecten worden meegewogen;
- voorschriften en beperkingen.

Uitgangspunt is dat milieumambities in een projectbesluit op dezelfde wijze geborgd kunnen worden als in een regulier bestemmingsplan.

Energievisie: verplicht onderdeel in ruimtelijke onderbouwing bij een projectbesluit (Tilburg)

Het gemeentebestuur van Tilburg heeft in haar energiebeleidsplan doelen geformuleerd voor energie in de gebouwde omgeving. De volgende uitgangspunten zijn van belang:

- voor grote nieuwbouwlocaties (meer dan 250 woningen of woonequivalenten) wordt een energievisie gemaakt;
- doelstelling daarbij is een EPL (Energieprestatie op Locatie) van tenminste 7, en onderzoek naar de meest kansrijke opties voor een duurzame energievoorziening, waarbij gedacht kan worden aan koude-warmteopslag, warmtekrachtkoppeling en actieve zonne-energie;
- een EPC (energie prestatie coëfficiënt) van 10% onder de wettelijke eis. Deze eis geldt voor alle gebouwen die in het gebied gebouwd worden.

De energievisie moet in de ruimtelijke onderbouwing bij de projectprocedure (voorheen op grond van artikel 19 WRO) worden opgenomen. Naar analogie kan dit ook worden toegepast bij een projectbesluit.

Voorbeeld projectbesluit: Ophogen en voorbelasten Winkelbuurt Abcoude, ex artikel 3.10 Wro

Burgemeester en wethouders van de gemeente Abcoude maken bekend dat volgens afdeling 3.4. Awb en artikel 3.11. lid 1 Wro van 10 oktober tot en met 20 november 2008 voor een ieder ter inzage ligt in het gemeentehuis Raadhuisplein 3 te Abcoude het

ontwerp projectbesluit voor het Ophogen en Voorbelasten Winkelbuurt (Abcoude-Zuid). Behoudens het ontwerpbesluit liggen ter inzage de ruimtelijke onderbouwing en de kaart (tekening ophoogplan).

Tevens dient deze publicatie gelezen te worden als een aankondiging conform artikel 1.2.1. Bro.

Het projectbesluit betreft het ophogen en voorbelasten Winkelbuurt (Abcoude-Zuid), gelegen ten zuiden van de Burgemeester Dedelstraat en ten westen van de Burgemeester Quarles van Uffordstraat in Abcoude. Het ophogen en voorbelasten houdt o.a. in het opbrengen van zand om het maaiveld te verhogen en om zetting van de ondergrond voldoende te laten plaatsvinden en het (tijdelijk) aanpassen van de waterhuishouding mede in relatie tot de voorbelasting.



Projectbesluit versnellen door delegatie

De procedure van het projectbesluit is (grotendeels) gelijk aan die van het bestemmingsplan. Dat bemoeilijkt de keuze voor het projectbesluit in plaats van het bestemmingsplan. Eén van de voordelen van het projectbesluit is dat de besluitvorming ervan kan worden versneld door de bevoegdheid tot het vaststellen ervan te delegeren van de raad aan het college van B&W.

Voorbeeld delegatie van bevoegdheid nemen van projectbesluit raad aan college

De Raad der gemeente Meppel;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders

d.d. 13 mei 2008, nr. 2008-9124;

overwegende dat op 1 juli 2008 de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking treedt;

gelet op artikel 3.10 van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en afdeling 10.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht;

besluit:

I de bevoegdheid tot het besluiten over het nemen van een projectbesluit ingevolge artikel 3.10 Wet ruimtelijke ordening te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders;

II dit besluit treedt in werking op 1 juli 2008 of indien de Wet ruimtelijke ordening op een later tijdstip in werking treedt op de datum van inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 29 mei 2008,
de griffier, de voorzitter,

4.2 Coördinatie-regeling

Algemene kenmerken

Strekking Het procedureel stroomlijnen van alle denkbare besluiten in een project, voor zover gericht op de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid.

Bevoegd gezag De gemeenteraad voor het coördinatiebesluit (=startmodule), burgemeester en wethouders voor de uitvoering van de coördinatie (=uitvoeringsmodule).

Juridische basis Artikelen 3.30 - 3.32 Wro.

Procedure Voor het nemen van een coördinatiebesluit is geen procedure voorgeschreven. Het is mogelijk dat de gemeentelijke inspraakverordening (artikel 150 Gemeentewet) inspraak wel verplicht stelt. Op de voorbereiding van de te coördineren besluiten is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. De Wro bevat aanvullende bepalingen voor de coördinatieprocedure.

Beroep Tegen het besluit tot de inzet van de coördinatie-regeling is geen bezwaar en beroep mogelijk. Een besluit van de gemeenteraad, waarbij één of meer (categorieën van) coördinatiegeval- len wordt c.q. worden aangewezen (het coördinatiebesluit), staat op de 'negatieve lijst' van artikel 8.5 Awb. Tegen gecoördineerde besluiten staat beroep open bij de rechtbank en vervolgens op de ABRvS. Als echter een van de besluiten rechtstreeks beroep openstelt bij de ABRvS, zoals bij het bestemmingsplan, is er een rechtstreekse beroepsgang bij de ABRvS.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

Voor projecten van enige omvang zijn al snel veel vergunningen of toestemmingen nodig, soms van de provincie, zoals een milieuvergunning, vaak van de gemeente (bijvoorbeeld een bestemmingsplan, projectbesluit, sloopvergunning, bouwvergunning, kapvergunning), en soms ook van andere instanties, zoals lozingsvergunning of monumentenvergunning. Met de coördinatie-regeling kan de gemeente allerlei vergunningen en beschikkingen, die benodigd zijn om een ontwikkelingsproject te realiseren, zoveel mogelijk gelijktijdig en gecoördineerd afgeven. Varianten zijn:

- de combinatie van besluiten, zoals vergunningen en ontheffingen;
- het projectbesluit met andere relevante besluiten voor het project;
- het bestemmingsplan met andere relevante besluiten.

Ook met de komst van de omgevingsvergunning blijven de laatste twee varianten van betekenis.

De coördinatie-regeling draagt bij aan de versnelling van de projectuitvoering. Alle besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van een ruimtelijk project kunnen worden gecoördineerd, voor zover zij bijdragen aan de realisatie van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. De besluiten zijn daarmee gericht op activiteiten in de fysieke leefomgeving.

De realisatie van een ruimtelijk initiatief kent verschillende besluitvormingsfasen waarin het stroomlijnen van procedures aan de orde kan zijn: voorbereiding, ontwikkeling & uitvoering, en gebruik & beheer. In iedere fase kan de coördinatie-regeling van dienst zijn. In de voorbereidings- en bestemmingsfase is een combinatie van besluiten samen met het vaststellen van een bestemmingsplan te overwegen. Vooral de grote diversiteit aan besluiten in de fase van ontwikkeling en uitvoering komen voor coördinatie in aanmerking. Ook besluiten in de gebruiks- en beheer-fase kunnen gecoördineerd worden, zolang er een relatie met de uitvoering van gemeentelijk ruimtelijk beleid bestaat. Het college van burgemeester en

wethouders kan voor iedere planfase een of meer 'coördinatiemandjes' samenstellen.

Minder voor de hand liggend is om besluiten uit achtereenvolgende planfasen met elkaar te combineren. Er zijn dan grote verschillen in de mate van concreetheid en betrokkenen.



Wijze van doorwerking

Bij toepassing van de coördinatie-regeling zijn de normale procedures en termijnen die gelden voor de afzonderlijke besluiten niet meer van toepassing. Er geldt dan één vervangende procedure: de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb.

In de gecoördineerde procedure wordt de besluitvorming opgebouwd rond de initiatiefnemer en burger: de bekendmakingen, inspraak, hoorzittingen en het beroep vinden gecombineerd plaats. Met het besluit tot coördinatie schuift de gemeenteraad alle afzonderlijke reguliere inspraak-, besluit-, bezwaar- en beroepstermijnen terzijde.

De stroomlijning van procedures via de coördinatie-regeling kan bijdragen aan:

- een betere inhoudelijke en procedurele voorbereiding van een ruimtelijk project;
- een vroegtijdige inhoudelijke en procedurele afstemming tussen betrokken bestuursorganen;
- het vermijden van een stapeling van procedures, en dus van het risico van fouten en repeterende bezwaar- en beroepsprocedures.

Rol gemeente

De coördinatie-regeling is vooral een instrument voor een gestroomlijnde beleidsuitvoering. De gemeenteraad neemt eerst een coördinatiebesluit, het zogenaamde startbesluit. Daarna kunnen burgemeester

en wethouders de uitvoeringsbesluiten gecoördineerd voorbereiden, nemen en bekend maken. Bij het aanwijzen van de 'gevallen of categorieën van gevallen' staan de gemeenteraad twee wegen open:

- algemene coördinatie via een algemene regeling voor gevallen of categorieën van gevallen, zoals een 'coördinatieverordening'. Te denken is aan veel voorkomende combinaties van besluiten, vergunningen en ontheffingen. De gemeenteraad kan deze gevallen ook objectgericht definiëren (bijvoorbeeld alle bouwvergunningen voor een plan) of gebiedsgericht definiëren (zoals alle vergunningen voor bedrijven op een bedrijventerrein);
- coördinatie voor één project ('coördinatiebesluit op maat'): voor een specifiek ruimtelijk initiatief wordt een coördinatiebesluit genomen, waarin de te coördineren besluiten staan opgesomd. De te coördineren besluiten worden voor ieder project opnieuw in een apart besluit van de gemeenteraad vastgesteld.

Als de medewerking van andere bestuursorganen noodzakelijk is, kunnen burgemeester en wethouders dat bestuursorgaan verzoeken ('bevorderen') medewerking te verlenen aan de coördinatie. Afdwingen kunnen ze het niet. Dit in tegenstelling tot gedeputeerde staten, die dat wel kunnen.

Rol provincie

Indien gemeente provincie verzoekt om medewerking aan de coördinatie, levert de provincie de benodigde informatie aan de gemeente. Overleg is wenselijk, de provincie is echter niet verplicht tot medewerking. De provincie zendt allereerst een afschrift van een te coördineren aanvraag aan het college van B&W en daarna haar ontwerpbesluit.

NB: Als de medewerking van andere bestuursorganen noodzakelijk is, kunnen gedeputeerde staten dat bestuursorgaan eisen aan een dergelijke coördinatie zijn medewerking te verlenen. Zij kunnen – anders dan burgemeester en wethouders bij de gemeente – de medewerking van andere bestuursorganen 'vorderen', tenzij het een bestuursorgaan van het Rijk is.

Procedurestappen inzet coördinatie regeling	Termijn
<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding • Aanvragen <ul style="list-style-type: none"> - B&W mede bevoegd aanvraag in te dienen bij ander betrokken bestuursorgaan - Ander betrokken bestuursorgaan zendt afschrift van te coördineren aanvraag aan B&W 	<p>onverwijld</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ontvankelijkheid <ul style="list-style-type: none"> - B&W beslist over gelegenheid tot aanvulling van aanvraag - B&W beslist over verlenging beslistermijn 	<p>binnen 8 weken</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen ontwerpbesluiten <ul style="list-style-type: none"> - Betrokken bestuursorgaan zendt haar ontwerpbesluit toe aan B&W - B&W zendt alle ontwerpbesluiten aan belanghebbenden en aanvrager - B&W kan kennisgevingen samenvoegen in één kennisgeving - Kennisgeving ook in Staatscourant en via elektronische weg 	<p>binnen 8 weken termijnstelling door B&W samen met betrokken bestuursorganen</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Terinzagelegging <ul style="list-style-type: none"> - Inbrengen zienswijzen (een ieder) - Reactie aanvrager 	<p>ten minste 6 weken ten minste termijn terinzagelegging nader te bepalen</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvorming <ul style="list-style-type: none"> - B&W en andere betrokken bestuursorganen nemen hun besluiten - Betrokken bestuursorgaan zendt besluit toe aan B&W 	<p>termijnstelling door B&W in overleg met betrokken bestuursorganen onverwijld</p>
<ul style="list-style-type: none"> • B&W maakt vaststelling gecoördineerde besluiten gelijktijdig bekend <ul style="list-style-type: none"> - B&W doet mededeling van besluiten in Staatscourant en langs elektronische weg 	
<ul style="list-style-type: none"> • Beroep Bij rechtbank en vervolgens RvS, tenzij een van de besluiten rechtstreeks beroep bij de ABRvS kent Gecoördineerde besluiten zijn voor beroep aangemerkt als één besluit 	<p>6 maanden</p>

Tips voor doorwerking milieubeleid

Coördinatie ondersteunt tijdige milieu-inbreng

De coördinatie regeling is vooral procedureel van aard. Alhoewel het gebruik van deze regeling geen directe inhoudelijke gevolgen heeft, kan het indirect wel degelijk goed bijdragen aan een integrale besluitvorming. Het tijdig bestuderen en analyseren van alle relevante regels en procedures, inclusief milieu, levert vaak al milieuwinst op. Milieuaspecten worden immers nogal eens (te) laat en sectoraal gezien in een project.

Overleg gebruiken voor afstemming en integratie

In het overleg met betrokken afdelingen en overheden zullen behalve de procedures ook de inhoudelijke milieuaspecten aan de orde komen. Daarbij kunnen vanzelfsprekend ook de milieudoelen en ambities van betrokkenen aan de orde komen. Onderwerp van gesprek kan zijn hoe deze ambities meegenomen dienen te worden in de ontwikkelingen en langs welke weg (besluitvorming) de milieuableid het beste geborgd kunnen worden.

Coördinatieregeling vergunningen AWZI Noordwijk

Hieronder is een voorbeeld opgenomen van een coördinatiebesluit op maat voor het project herbouw afvalwaterzuiveringsinstallatie. Het coördinatiebesluit bevat geen nadere (procedure)bepalingen, wat uiteraard wel nodig is om de aanvragen in behandeling te nemen en te stroomlijnen. Gebruikelijke bepalingen zijn onder andere: welke projecten en besluiten, indiening en behandeling van aanvragen van besluiten en verzoeken om coördinatie, besluitvorming, hoe om te gaan met onvolledige aanvragen, hoe de zienswijzen worden behandeld, beëindiging van de coördinatie (onder andere een terugvalregeling) en slotbepalingen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de Handreiking gemeentelijke coördinatieregeling (VROM, 2006) en de Modelverordening van de VNG (augustus 2007).

De gemeenteraad van Noordwijk,

Gezien de voordracht van Burgemeester en Wethouders van 3 april 2007, voorstelnr. 41;

Besluit: het verzoek om vrijstelling ex artikel 19, lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de bouwaanvraag 1e fase, de aanvraag om milieuvergunning, de aanvraag op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de benodigde uitwegvergunning(en) ten aanzien van het project aan de Achterweg 11, te weten de afvalwaterzuiveringsinstallatie, gecoördineerd te behandelen zoals bedoeld in artikel 41, onder c van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 30 mei 2007

Korte toelichting (bestuurlijke context): Sinds februari 2006 bestaat de mogelijkheid dat de gemeenteraad besluiten aanwijst die op één project betrekking hebben en waarvoor dan één voorbereidingsprocedure geldt. Voor de herbouw van de afvalwaterzuiveringsinstallatie is het wenselijk de benodigde vrijstelling, de bouwaanvraag, de milieuaanvraag, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de uitwegvergunningen gecoördineerd te behandelen.

Onderbouwing gevraagd advies: Voor deze aanvraag, waarbij verschillende vergunningen benodigd zijn, is het wenselijk de coördinatieregeling toe te passen. Voor aanvrager levert de procedure tijdswinst op, aangezien de bezwaarfase vervalt en rechtstreeks beroep tegen het besluit open staat. Voor belanghebbenden levert het meer duidelijkheid in de procedure op. Er wordt één procedure gevoerd voor alle benodigde aanvragen waarbij één besluit onderwerp van de zienswijze- en beroepsprocedure ontstaat.

Illustratie: inhoudsopgave voor coördinatieregeling

Hoofdstuk 1 Algemeen

- Artikel 1 Begripsbepalingen en afkortingen

Hoofdstuk 2 Soorten projecten

- Artikel 2 Aanwijzing soorten projecten
- Artikel 3 Beperking soorten projecten

Hoofdstuk 3 Indiening en behandeling van aanvragen van besluiten en verzoeken om coördinatie

- Artikel 4 Informeren van mogelijke verzoekers om coördinatie
- Artikel 5 Verzoek om coördinatie
- Artikel 6 Aanvragen van besluiten
- Artikel 7 Onvolledige aanvragen
- Artikel 8 Reactie op naar voren gebrachte zienswijzen
- Artikel 9 Verzoek tot beëindiging van de coördinatie
- Artikel 10 Terugvalregeling

Hoofdstuk 4 Slotbepalingen

- Artikel 11 Citeertitel
- Artikel 12 Inwerkingtreding

4.3 Exploitatieplan

Algemene kenmerken

Strekking Het exploitatieplan is een uitbreiding van het gemeentelijk publiekrechtelijk instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Het exploitatieplan is alleen verplicht als de ontwikkeling betrekking heeft op gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen (bouwplannen van een bepaalde inhoud of oppervlakte).

Bevoegd gezag Gemeenteraad, delegatie aan burgemeester en wethouders is mogelijk.

Juridische basis Artikel 6.12 Wro.

Procedure Het eerste exploitatieplan voor een locatie wordt parallel met het betreffende bestemmingsplan of projectbesluit (en eventueel onteigeningsplan) in procedure gebracht en wordt gelijktijdig vastgesteld. De gemeente bereidt een exploitatieplan voor met toepassing van afdeling 3.4 Awb, terwijl men de kennisgeving ook doet aan alle grondeigenaren in het exploitatiegebied.

Beroep Beroep staat voor belanghebbenden open bij de ABRvS. Voor de mogelijkheid van beroep wordt het besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan en een gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan aangemerkt als één besluit (artikel 8.3 Wro).

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

Bij de ontwikkeling van een bouwlocatie kan een centrale regierol van de overheid nodig zijn voor een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de kosten en baten. Ook milieukwaliteitsaspecten spelen daarbij een rol. Afwenteling van milieukosten, naar andere gebieden of door free riders, moet worden vermeden. Vrijwillige samenwerking tussen de overheid en de grondeigenaren over de locatieontwikkeling staat voorop. Onderwerpen van regeling bij de grondexploitatie van bouwlocaties zijn: de verwerving van gronden, de kostenverdeling en bepaalde kwaliteitseisen. Maar als men er niet uitkomt, kan de overheid via een exploitatieplan de kosten verhalen en eisen stellen aan de locatie en de inrichting. De gemeente is het bevoegde gezag als zij een bestemmingsplan of projectbesluit wil vaststellen. De gemeente staat dan een compleet bevoegdhedenpakket voor haar grondbeleid en kostenverhaal ter beschikking:

1. **verwerving**. Als de gemeente zelf gronden en opstallen wil verwerven, kan men gebruik maken van

de vestiging van voorkeursrecht op de gronden waarvan de toekomstige bestemming afwijkt van het huidige grondgebruik (Wet voorkeursrecht). Bovendien kan de gemeente tot onteigening overgaan in het algemeen belang en als de eigenaar niet bereid of in staat is de gewenste bestemming te realiseren. In dergelijke situaties zijn de kosten verdisconteerd;

2. **kostenverhaal (binnenplans en bovenwijks)**. Als de gemeente niet (alle) gronden wil verwerven kan ze grondexploitatieovereenkomsten sluiten met ontwikkelaars en andere grondeigenaren. Het exploitatieplan fungeert als stok achter de deur: de gemeente is in dat geval verplicht het exploitatieplan in te zetten als men er niet in slaagt met alle eigenaren tot overeenstemming te komen. Kosten van bovenwijkse voorzieningen kunnen hierin worden meegenomen voor zover deze zijn toe te rekenen aan het projectgebied. Te denken is aan ook buiten het plangebied gelegen waterbergingscapaciteit of fietsontsluitingen;
3. **bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen**. De gemeente kan voor bepaalde maatschappelijk belangrijke functies of voorzieningen, die op zich geen relatie hebben met het plangebied een finan-

ciële vergoeding vragen aan ontwikkelende partijen. Een voorbeeld is natuurontwikkeling of regionale recreatieprojecten. Dit is alleen mogelijk op vrijwillige basis via een anterieure overeenkomst. De grondslag van de bijdrage moet zijn vastgelegd in een gemeentelijke structuurvisie. Afdwingen via een exploitatieplan is niet mogelijk en de beginselen profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (zie hierna) gelden niet;

4. **verevening.** De gemeente kan bepaalde bovenplanse kosten voor meerdere locaties in de exploitatieopzet (en exploitatieplan) opnemen in de vorm van een fondsbijdrage. De bijdrage fungeert ter dekking van tekorten in de grondexploitatie in andere gebieden. Te denken is aan winstgevende bedrijventerreinontwikkeling ten behoeve van de herstructurering van een bedrijventerrein. Dit is alleen mogelijk als sprake is van een concrete gebiedsontwikkeling. Ook moeten de locaties of gedeelten daarvan zijn vastgelegd in een gemeentelijke structuurvisie en moet deze aanwijzingen geven over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

Een beperking voor het gebruik van het exploitatieplan is, dat het ruimtelijk besluit moet voorzien in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen. Een voorbeeld is de transformatie van een kantoor in woonappartementen. Het Bro vermeldt de bouwplannen waar het om gaat naar inhoud en oppervlakte.

Bij een bestemmingsplan met een conserverend karakter, gericht op de bescherming van gebied en niet op bouw mogelijkheden, heeft het exploitatieplan geen betekenis. Het exploitatieplan is ook niet bedoeld voor bestaande (beheer)situaties.

De kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen zijn limitatief opgesomd in het Bro. Het gaat om de stichtingskosten (in ruime zin, inclusief voorbereidingskosten) van bijvoorbeeld water of groen, niet om beheer- of onderhoudskosten. De kosten van grondexploitatie van een gebied komen eerst voor verhaal op de grondeigenaren in aanmerking als:

het gebied profijt heeft van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Vaak gaat het om een fysiek nut voor het exploitatiegebied. Bijvoorbeeld het opheffen van een stankcirkel of compensatie buiten het gebied draagt bij aan grotere ontwikkelmogelijkheden in het gebied; de kosten toerekenbaar zijn aan het gebied. De kosten worden gemaakt voor het plan en worden niet op andere grondslag gefinancierd. Voorbeeld van dit laatste zijn de gas, water en elektrakosten en gebouwde parkeervoorzieningen die via gebruikstarieven worden gefinancierd; sprake is van proportionaliteit. Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, zoals een wijkpark, worden de kosten evenredig verdeeld over die locaties. Als een locatie meer profijt heeft, dan draagt deze locatie ook meer bij.

Daarnaast kan het exploitatieplan locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken, en eisen voor het woningbouwprogramma. Men kan echter aan de gebouwen zelf geen eisen stellen, zoals duurzaam bouwen of GPR-maatregelen.

Verder kan men in het exploitatieplan faseringsbepalingen opnemen. Bijvoorbeeld dat een bouwplan niet mag aanvragen voordat het bijbehorende geluidsscherm is aangelegd.

De gemeenteraad mag in een grondexploitatieverordening procedureregels voor het aangaan van overeenkomsten en inhoudelijke regels opnemen, maar is niet daartoe verplicht.

Illustratie: exploitatieplan verplicht als:

- de bouw van één of meer woningen (bouwplan) mogelijk wordt gemaakt in een bestemmingsplan, wijziging van een bestemmingsplan, projectbesluit;
- het kostenverhaal niet anderszins verzekerd is, zoals via een anterieure overeenkomst;
- eisen of regels nodig zijn voor: werken en werkzaamheden voor bouwrijpmaken, aanleg van nutsvoorzieningen, inrichten openbare ruimte in het gebied, tijdvak exploitatie gronden, fasering uitvoering;
- regels nodig zijn voor woningbouwcategorieën

Wijze van doorwerking

Het publiekrechtelijk afdwingbaar kostenverhaal start met het opstellen van een exploitatieplan. Het exploitatieplan moet in ieder geval een kaart bevatten van het exploitatiegebied en een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied.

Tot slot moet het exploitatieplan een exploitatieopzet bevatten. De exploitatieopzet bestaat uit een raming van de kosten in verband met de exploitatie, waaronder planschade. Indien nodig, omvat de exploitatieopzet ook een raming van de inbrengwaar-

den van de gronden.

Na de vaststelling van het exploitatieplan dient het kostenverhaal te gebeuren overeenkomstig het exploitatieplan. Het kostenverhaal vindt plaats bij de bouwvergunning. De verplichting tot betaling van de exploitatiebijdrage wordt opgelegd in een voorschrift bij de bouwvergunning. De bouwaanvraag moet ook de locatie-eisen in acht nemen. Strijd met het exploitatieplan is een weigeringsgrond voor een bouwvergunning (artikel 44 Woningwet). De locatie-eisen in het exploitatieplan hebben rechtstreekse werking en gelden voor een ieder.

Actief grondbeleid	Deels actief grondbeleid en deels facilitair grondbeleid	Facilitair grondbeleid
Volledig gemeentelijke grondposities	Deels gemeentelijke grondposities	Volledig private grondposities (zelfrealisatie)
Anterieure fase → anterieure overeenkomsten		
gronduitgifte-overeenkomsten	(deels) gronduitgifte-overeenkomsten (actief grondbeleid) (Gemeente)	(deels) 'andere' overeenkomsten (waaronder PPS, concessieovereenkomst) (facilitair grondbeleid)
anderszins verzekerd via de gemeentelijke gronduitgifte	(deels) anderszins verzekerd via de gemeentelijke gronduitgifte	(deels) anderszins verzekerd via 'andere' anterieure overeenkomsten
	(deels) bouwclaim overeenkomsten (actief grondbeleid) ook (deels) anderszins verzekerd via gemeentelijke gronduitgifte	
	(deels) 'andere' overeenkomsten (waaronder PPS, concessieovereenkomst) (facilitair grondbeleid)	

Anterieure fase en posterieure fase grondexploitatie

De Grondexploitatiewet (opgenomen in de Wro) bestrijkt niet alleen de vanuit de WRO bekende exploitatieovereenkomsten, maar alle overeenkomsten tussen een gemeente en een particuliere eigenaar over grondexploitatie. Dus ook PPS overeenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, realisatieovereenkomsten, overeenkomsten in het kader van een bouwclaim, concessie of joint venture (bijvoorbeeld oprichting van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij). De wet kent twee typen overeenkomsten over grondexploitatie: anterieure en posterieure.

Een anterieure overeenkomst wordt gesloten in de beginfase van een project, voordat een exploitatieplan is vastgesteld. Dit type zal verreweg het meeste voorkomen. Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn ze niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader in de Grondexploitatiewet. In een anterieure overeenkomst over grondexploitatie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan groen- en recreatiegebieden. Dergelijke afspraken waren binnen het oude wettelijke kader (WRO) niet rechtsgeldig te maken. Hiermee is dus de mogelijkheid van bovenplanse verevening geïntroduceerd. Ongeclausuleerd is de bevoegdheid niet. De afspraken moeten wel betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en passen binnen een structuurvisie van gemeente, provincie of Rijk. Bovendien gelden de algemene eisen van het BW en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb.

Posterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten, gesloten nadat het exploitatieplan is vastgesteld. Bij deze overeenkomsten is de bewegingsruimte kleiner. Ze mogen niet afwijken van het exploitatieplan. Wanneer gecontracteerd is over kostenverhaal, dan is daarmee voor de contracterende eigenaar de kostenverhaalkous af. De gemeente kan geen kosten meer verhalen in het kader van een eventueel publiekrechtelijk kostenverhaal, tenzij het contract dat mogelijk gemaakt.

Bron: Handreiking Grondexploitatiewet, VROM, VNG, VVG (Sdu, 2008)

Overtreding van een verbodsbepaling in een exploitatieplan wordt aangemerkt als economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten.

Het exploitatieplan is een uitputtende regeling, zodat partijen dienaangaande geen aanvullende financiële afspraken kunnen maken. Partijen kunnen alleen nadere afspraken maken over zaken waarin het exploitatieplan niet voorziet. Een exploitatieovereenkomst is dan nog mogelijk, maar dient het exploitatieplan volledig in acht te nemen.

Rol gemeente

Het exploitatieplan, en breder het kostenverhaal en verevening, zijn instrumenten bij uitstek voor regievoering bij ontwikkeling en uitvoering. De keuze in grondbeleidsinstrumenten is afhankelijk van de vraag of de gemeente eigenaar is/wil worden van de gronden of niet. In de onderhandelingen met marktpartijen komen het kostenverhaal en locatie-eisen aan de orde. Een goede onderbouwing van de kosten is een vereiste, zeker als men bovenwijkse en buitenplanse kosten in een exploitatieplan wil kunnen opnemen. Een structuurvisie moet de basis vormen voor (boven)lokale fondsvorming.

De gemeenteraad stelt tegelijk met een bestemmingsplan of projectbesluit voor een gebied een ex-

ploitatieplan vast, tenzij het kostenverhaal reeds op privaatrechtelijke wijze is verzekerd.

Omdat grondexploitaties dynamisch zijn, is geregeld een aanpassing ervan nodig. De gemeente moet het exploitatieplan daarom jaarlijks herzien. Een nieuwe procedure is echter alleen geboden als het om meer gaat dan ondergeschikte punten.

Rol provincie

De provincie kan partij zijn in de onderhandelingen met de gemeente en marktpartijen over een ontwikkeling, de locatie-eisen en het kostenverhaal. Daarbij kan de keuze tussen inpassingsplan of bestemmingsplan en de organisatie van uitvoeringsbevoegdheden aan de orde komen. In geval van een provinciale ontwikkeling blijft de gemeente de bevoegde instantie voor de bouwvergunningverlening. Indien gewenst kan de provincie deze bevoegdheid naar zich toe trekken.

Als de provincie een inpassingsplan of projectbesluit heeft vastgesteld, dan gelden voor de provincie dezelfde bepalingen over de grondexploitatie. In dat geval stelt Provinciale Staten het exploitatieplan vast. Ook als de provincie zelf wil verevenen of kosten verhalen is zij aangewezen op het vaststellen van een inpassingsplan of projectbesluit.

Exploitatieplan als instrument voor de uitvoering, ook voor milieudoelen?

De Wro biedt de mogelijkheid om in het exploitatieplan een kaart op te nemen met het voorgenomen grondgebruik en de gronden die de gemeente beoogt te verwerven (verkavelingskaart met begrenzing functies binnen de bestemmingen). De bouwvergunning wordt ook hier aan getoetst. In het exploitatieplan kunnen voorts worden opgenomen:

- eisen voor werken en werkzaamheden (locatie-eisen), eisen aan het bouwrijp maken, eisen aan nutsvoorzieningen, eisen aan de openbare ruimte;
- een faseringsregeling of een koppeling tussen de uitvoering van werken en het bouwen;
- regels met betrekking tot woningbouwcategorieën (mits in het bestemmingsplan of projectbesluit een percentageregeling is opgenomen betreffende de woningbouwcategorieën).

Daarbij kunnen verbodsbepalingen worden opgenomen voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden die in strijd zijn met de eisen in het exploitatieplan. Bij een dergelijke verbodsbepaling kan flexibiliteit nodig zijn, daarom voorziet de Wro ook in de mogelijkheid om ontheffing te verlenen (artikel 6.12, lid 6 Wro). Dit is een bevoegdheid van B&W.

Het exploitatieplan biedt daarmee mogelijkheden gemeentelijke milieuoambities te realiseren: het stellen van eisen aan de openbare ruimte kan worden gebruikt om specifieke eisen te stellen aan een duurzaam stedelijk waterbeheer (zoals waterinfiltratie), aan specifieke groenvoorzieningen of eisen in verband met het ophogen van het plangebied.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Onderhandelen over kwaliteit

De gemeente heeft bij een gemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling een onderhandelingspositie bij de grondexploitatie en met betrekking tot locatie-eisen, met of zonder gronden in eigendom. Het is van belang de ruimtelijke milieudoelen in te brengen in niet alleen het exploitatieplan, maar vooral daarvoor in de onderhandelingen met de marktpartijen. Kwaliteitsambities hoeven niet altijd tot meerkosten te leiden mits ze tijdig in het plan- én onderhandelingsproces worden meegenomen.

Kostensoorten

Het Rijk heeft in het Bro een limitatieve lijst met kostensoorten vastgelegd die via het exploitatieplan verhaalbaar zijn, zie uitsnede. In het exploitatieplan moet een omschrijving worden opgenomen van de milieuvoorzieningen die de gemeente wil realiseren. Naast directe milieuvoorzieningen, zoals milieu- en archeologisch onderzoek, bodemsanering en natuurcompensatie, zijn veel voorzieningen indirect aan milieu gelinkt. Bijvoorbeeld regels voor het ophogen of groen kunnen een grote milieu-impact hebben. Diverse van de aangegeven eisen kunnen - ruimtelijk vertaald - ook via het bestemmingsplan zijn gesteld. Een voorbeeld daarvan vormen de nutsvoorzienin-

gen. Daaronder kunnen collectieve energievoorzieningen voor koude-warmteopslag vallen. De kosten van aanleg van nutsvoorzieningen, openbaar vervoervoorzieningen en gebouwde parkeervoorzieningen, kunnen echter alleen in rekening worden gebracht voor zover ze niet via gebruikstarieven kunnen worden gedekt. De gemeente moet zich daarvoor sterk maken in onderhandelingen met de betreffende aanbieders. Voor de onderbouwing van het kostenverhaal moet daarvan goed verslag worden gedaan. Alleen de onrendabele top is verhaalbaar. Een warmtenet wordt al via de aansluittarieven verrekend en komt weer niet voor kostenverhaal in aanmerking.

Verevening

Verevening is een financieel hulpmiddel om kosten van kwaliteitsverhogende maatregelen over een groter gebied te verrekenen. Het is in die zin een geschikt instrument om bepaalde afwentelingseffecten bij ruimtelijke ingrepen te corrigeren. Denk aan een omslag over de gehele gemeente waardoor (bovenmatige / onrendabele) milieukosten van een specifiek project kunnen worden gedekt. Ook is te denken aan een actievere rol bij de verwerving en inrichting van een ecologische verbindingzone, bij het verplaatsen van milieuhinderlijke bedrijvigheid, bij stedelijke ontwikkelingen (externe veiligheid) of ontwikkelingen in het landelijk gebied (intensieve veehouderij).

Uitsnede lijst van kosten en voorzieningen met milieu-link

- kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen;
- kosten van het verrichten van grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek en archeologisch onderzoek;
- kosten van bodemsanering, dempen van oppervlaktewateren, grondwerken: egaliseren, ophogen en afgraven;
- kosten van de aanleg van voorzieningen binnen een exploitatiegebied;
- kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groen en watervoorzieningen;
- kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen voor gronden, opstallen, activiteiten en rechten buiten het gebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische en externe veiligheidscontouren;
- kosten van voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht vanwege de aanleg van de voorzieningen en werken;
- kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- groenvoorzieningen: openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden, speelweiden, en natuurvoorzieningen;
- openbare verlichting en brandkranen met de nodige aansluitingen;
- straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen en afrasteringen in de openbare ruimte;
- nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken;
- infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken;
- gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk gebruikt door bewoners en gebruikers;
- uit milieuhygiënisch, archeologisch of volksgezondheidsoogpunt noodzakelijke voorzieningen.

Daarbij mag niet worden vergeten dat voor een bepaald soort kostenverhaal een koppeling met een gemeentelijke structuurvisie vereist is. Deze structuurvisie moet de basis vormen voor de (boven)lokale fondsbijdrage en voor anterieure contracten, voor bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen.

Alternatieven

De gemeente kan ook gebruik maken van stimuleringsinstrumenten zoals subsidies gekoppeld aan energie-eisen. Ook wordt wel eens een OZB opslag toegepast, zoals bijvoorbeeld in Leiden, Rotterdam en Leeuwarden: analoog aan die gemeenten kan worden gedacht aan fondsvorming via een extra verhoging van de OZB met een geormerkte fondsvorming die besteed kan worden aan bepaalde milieudoelen (dit ligt vaak echter politiek gevoelig!).

Een ander stimuleringsinstrument is de korting op de gemeentelijke rioolheffing bij het afkoppelen van de hemelwaterafvoer. In Duitsland bestaat een dergelijke stimuleringsregeling voor daktuinen gebaseerd op korting op de rioolheffing.

Stimuleringsregeling groene daken, Rotterdam

Rotterdam wil groene daken bevorderen in verband met de opvang, buffering en geleidelijke afvoer van regenwater in gebieden met een hoge bebouwingsdichtheid. Op 8 juli 2008 werd een subsidieregeling van kracht in de gemeente Rotterdam, inhoudende dat het college aan de eigenaar van een pand incidentele budgetsubsidie kan verlenen ter tegemoetkoming in de kosten van de aanleg van een groendak. De voorwaarden zijn:

- het oppervlak van de aangelegde voorzieningen bedraagt minimaal 40 m²;
- het ontwerp, de aanleg en het onderhoud van het groendak moet men deugdelijk en zorgvuldig uitvoeren;
- met het treffen van de voorzieningen wordt het belang van het vasthouden en vertragen van regenwater in voldoende mate gediend, door een minimale wateropslag van 15 l/m² groendak;
- de kosten van de voorzieningen staan in een redelijke verhouding tot het te verkrijgen resultaat;
- de uitvoering van werkzaamheden, voordat op de aanvraag is beslist door college, gebeurt op eigen risico.

Voorbeeld exploitatieplan met verplichte infiltratie hemelwater

Bij de ontwikkeling van een gebied in de gemeente 'Sturingerland' willen de onderhandelingen met de eigenaren niet vlotten. Met een paar eigenaren heeft zij een anterieure overeenkomst kunnen sluiten, met een aantal niet. Daarom heeft de gemeente samen met het bestemmingsplan een exploitatieplan vastgesteld. Op basis hiervan worden de onderhandelingen voortgezet. Het exploitatieplan bepaalt voor de gronden van eigenaar X het volgende:

- 20 kavels voor particulier opdrachtgeverschap, te realiseren vóór 2012;
- 10 sociale huurwoningen, te realiseren vóór 2011;
- 30 woningen in de vrije sector, te realiseren nadat de sociale huurwoningen zijn opgeleverd;
- aanleg groenvoorziening in het hart van kwadrant X;
- duurzame inrichting van de openbare ruimte, volgens de recent vastgestelde gemeentelijke kwaliteitseisen.

Verder bepaalt het exploitatieplan dat de bouwwerkzaamheden pas mogen aanvangen nadat de bouwontsluiting is gerealiseerd. Ook eist het exploitatieplan dat de bouw kavels worden voorzien van een bovengrondse afvoer van het hemelwater van de gebouwen: afvoer via een stelsel van grijs- en groengoten met uiteindelijke infiltratie in de bodem in plaats van afvoer via de riolering. Dit is mogelijk op grond van artikel 6.13 Wro: de gemeente kan (kwalitatieve) eisen stellen voor werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied.

Bij het opstellen van het exploitatieplan heeft de gemeente rekening gehouden met wat zij wil bepalen in de posterieure overeenkomst met particuliere eigenaren. Het lukt de gemeente uiteindelijk om op basis van het exploitatieplan een posterieure overeenkomst te sluiten met X. De gemeente en eigenaar X regelen daarin o.a. ook een instandhoudingsverplichting van de hemelwaterafvoer. Om te voorkomen dat de toekomstige bewoners de aangelegde grijs- en groengoten mogen verwijderen, regelt de gemeente in de posterieure overeenkomst een verplichting tot instandhouding van de oppervlakkige hemelwaterafvoer via een zogenaamde kwalitatieve verplichting (artikel 6:252 BW). Deze instandhoudingsverplichting geldt natuurlijk pas nadat de voorziening is aangelegd.

Ontleend aan: Handreiking Grondexploitatiewet, VROM, VNG, VVG (Sdu, 2008)

4.4 BesluitMER

Algemene kenmerken

Strekking Doel van de besluitmer is om bij de besluitvorming over plannen en projecten met grote nadelige milieugevolgen het milieu een volwaardige plaats te geven met het oog op een duurzame ontwikkeling.

Bevoegd gezag De gemeenteraad zodra zij verantwoordelijk is voor het nemen van een besluitmer-plichtig besluit, zoals eventueel een bestemmingsplan of milieuvergunning.

Juridische basis Artikel 7.2 Wm en Besluit m.e.r, met als grondslag de Europese mer-richtlijn.

Procedure De besluitmer-procedure uit de Wm omvat 8 stappen, zie illustratie. De mer-procedure vormt een onderdeel van de procedure inzake het mer-plichtige besluit.

Beroep Er staat geen afzonderlijk beroep open tegen het BesluitMER. Het is mogelijk om het besluitMER in beroep te laten toetsen via koppeling met het bestemmingsplan, projectbesluit of de betreffende vergunning.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

Het idee waarop de milieueffectrapportage («besluitmer» voor de procedure en «besluitMER» voor het rapport) berust, blinkt uit in eenvoud: zet eerst op een rij welke gevolgen een voorgesteld plan of project heeft voor het milieu, ga na welke alternatieven in aanmerking komen en milieuvriendelijk zijn, en neem pas daarna een besluit. Een besluitmer-plicht geldt voor de zwaarste ingrepen, terwijl bij een mer-beoordelingsplicht per geval zorgvuldig afgewogen moet worden of een MER nodig is. Het bevoegd gezag moet dan, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan, beoordelen of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Het Besluit m.e.r. geeft aan welke activiteiten mer-plichtig zijn. Het inzicht daarover ontstaat door de volgende vragen te beantwoorden:

1. staan de beoogde activiteiten in bijlage C, de lijst van mer-plichtige activiteiten, en worden de drempelwaarden overschreden?
2. Staan de beoogde activiteiten in bijlage D, de lijst van mer-beoordelingsplichtige activiteiten, en worden de drempelwaarden overschreden? Het

bevoegd gezag beoordeelt dan of er sprake is van bijzondere omstandigheden waaronder de activiteiten worden ondernomen die kunnen leiden tot belangrijke nadelige gevolgen. Is dat het geval, dan moet een besluitmer worden doorlopen.

3. Staan de beoogde activiteiten in de provinciale milieuverordening waarvoor een afwijkende mer-plicht geldt, bijvoorbeeld door een lagere drempelwaarde? Onder andere voor het waddengebied geldt een aanvullende lijst van mer-plichtige activiteiten.

Als geen van deze activiteiten worden voorzien is er geen mer-(beoordelings)plicht.

Indien dat wel het geval is, bepaalt vervolgens kolom 4 van het Besluit m.e.r. of sprake is van een mer-(beoordelings)plichtig besluit. De aard van de besluiten is zeer divers. De mer-procedure kan bijvoorbeeld gekoppeld zijn aan besluiten waarop afdeling 3.4 van de Awb en afdeling 13.2 van de Wm van toepassing zijn (zoals de milieuvergunningprocedure), of aan de vaststelling van een ruimtelijk plan dat in de mogelijke aanleg, wijziging of uitbreiding voorziet (bijvoorbeeld de totstandkoming van een bestemmingsplan).

Formele mer-plicht in schema

OVERHEIDSBESLUIT	KADERSTELLEND PLAN	CONCREET BESLUIT	
ACTIVITEIT			
In lijst C mer-plicht	√	-	√
In lijst D mer-beoordelingsplicht	√	√	-
Natuurbeschermingswet	Passende beoordeling nodig		

↓	↓	↓
Dan is er sprake van planmer-plicht	Dan is er sprake van beoordelingsplicht: wel of geen besluitmer volgen	Dan is er sprake van besluitmer-plicht

Wijze van doorwerking

Het oogmerk van de mer is de positie van milieu in de besluitvorming te versterken, door de effecten voor het milieu in een zo vroeg mogelijk stadium te beoordelen. De mer-procedure is daarom direct gekoppeld aan de procedure die voor het mer-plichtige besluit moet worden doorlopen. De mer is niet alleen van invloed op de procedure, maar juist ook op

de planinhoud en het planproces. De mer richt zich zowel op de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling als op de redelijkerwijs te beschouwen alternatieven. Daarbij wordt ook een meest milieuvriendelijke alternatief gezien.

De gemeente dient in het uiteindelijke plan te motiveren hoe procesmatig met de resultaten van het besluitMER en de inspraak is omgegaan

Procedure besluitmer en besluitMER (het rapport) (en vergelijking met planmer)

Stappen en kenmerken mer	Besluitmer-procedure	Planmer-procedure
<ol style="list-style-type: none"> Start procedure <ul style="list-style-type: none"> Inzage/inspraak; begin (Onafhankelijk) advies: begin Opstellen rapport <ul style="list-style-type: none"> Beschrijving effecten Redelijke alternatieven? Te beschouwen gevolgen Milieugevolgen Terinzagelegging Inspraak; eind <ul style="list-style-type: none"> (Onafhankelijk) advies: eind Motivering in besluit Bekendmaking <ul style="list-style-type: none"> Monitoring en evaluatie 	<p>Besluitmer-procedure</p> <p>Startnotitie Inspraak op de startnotitie Advies Wettelijke Adviseurs Advies Commissie m.e.r. Richtlijnen bevoegd gezag Opstellen besluitMER</p> <p>Afstemmen op detailniveau project Ja. Meest milieuvriendelijke alternatief verplicht Biodiversiteit en gezondheid niet verplicht Van mer-plichtige activiteit</p> <p>Terinzagelegging besluitMER en besluit Inspraak op besluitMER en ontwerpbesluit Advies van Wettelijk adviseurs Advies van Commissie m.e.r. Motiveren gevolgen van mer en inspraak in definitief plan</p> <p>Bekendmaking en mededeling vastgesteld plan Monitoring en evaluatie milieueffecten na uitvoering</p>	<p>Planmer-procedure</p> <p>Openbare kennisgeving Nee Raadplegen betrokken bestuursorganen over reikwijdte en detailniveau planmer</p> <p>Opstellen planMER, als afzonderlijk rapport of in de toelichting van het ontwerpplan Globaal, afgestemd op detailniveau plan Ja, echter meest milieuvriendelijk alternatief niet verplicht Ook biodiversiteit en volksgezondheid Van plan en alternatieven</p> <p>Terinzagelegging planMER en ontwerpplan Inspraak Advies van Commissie m.e.r., alleen voor natuuraspecten (Natura 2000 of EHS) Motiveren gevolgen van planmer en inspraak in definitief plan Bekendmaking en mededeling vastgesteld plan Monitoring en evaluatie milieueffecten na uitvoering</p>

Rol gemeente

De besluitmer past bij een ontwikkelende en uitvoerende rol. De gemeente kan, afhankelijk van het te nemen besluit, de initiatiefnemer van het mer-plichtige besluit zijn, en ook het bevoegd gezag voor de besluitmer. Het verdient aanbeveling deze verantwoordelijkheden binnen de organisatie gescheiden te houden. Dat vereist een goede procesvoering voor de opstelling van het MER en het besluit.

Het bevoegd gezag, de gemeenteraad, neemt bij een mer-beoordelingsplichtig besluit in een zo vroeg mogelijk stadium een beslissing over de vraag of, vanwege bijzondere omstandigheden waaronder de activiteiten worden ondernomen, een MER moet worden gemaakt (artikel 7.8d Wm).

Rol provincie

Uitgaande van een gemeentelijke mer-plicht, kan de betreffende provincie adviseren en inspreken op het besluitMER. Vanuit provinciale optiek is het zaak de ruimtelijke milieubelangen vroegtijdig met de gemeente te bespreken. Daaropvolgend heeft de provincie inspraakmogelijkheid op het ontwerpbesluit en besluitMER.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Hulpmiddel ontwerp

De inhoud van de besluitmer kan zeer nuttig zijn voor de planvorming, mits het als een creatief hulpmiddel in het ontwerpproces wordt ingezet, en niet als milieutoets. Onder het motto: 'de kosten worden toch gemaakt, waarom dan niet meteen nuttig ingezet', zijn waardevolle onderdelen van een besluitMER:

- de bestaande toestand van het milieu en de te verwachten ontwikkelingen als het plan of besluit niet zou worden uitgevoerd, het nul-alternatief of referentieniveau;
- de relevante beleidsdoelstellingen en de wijze waarop hiermee in het plan rekening is gehouden;
- beschrijving van de mogelijk belangrijke nadelige milieugevolgen van zowel het plan als van redelijke alternatieven voor het plan (scenario's);
- beschrijving van mogelijke gevolgen van het plan op gebieden die zijn aangewezen in het kader van de Europese vogel- en/of habitatrictlijn;
- een beschrijving van maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden genomen om mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, dan wel te beperken of ongedaan te maken;
- het meest milieuvriendelijke alternatief, dat nadelige gevolgen voorkomt of zoveel als mogelijk beperkt.

Met een goed MER ligt alle milieu-informatie vroegtijdig op tafel en komt de gemeente in het vervolgtraject niet voor verrassingen te staan.

Verantwoording

In het plan of besluit dient de gemeente aan te geven op welke wijze rekening is gehouden met de uitkomsten van het MER. Als het meest milieuvriendelijke alternatief niet wordt gekozen, dienen de redenen daarvoor duidelijk te worden gemotiveerd. Een aandachtspunt is een goede vertaling van de in het MER beschreven verzachtende of compenserende maatregelen naar bepalingen in het bestemmingsplan om de effecten daadwerkelijk te verminderen.

Milieueffectrapport Het Klooster Nieuwegein (2001)

Om de effecten van de ontwikkeling van Het Klooster in Nieuwegein tot duurzaam bedrijvenpark op de omgeving in kaart te brengen, is in 2001 een MER opgesteld. Wet- en regelgeving geven immers aan dat een bedrijvenpark (inclusief onderzoeksgebied (milieuzones)) van 150 hectare of meer mer-plichtig is. De mer-procedure was procedureel gekoppeld aan de bestemmingsplanprocedure Het Klooster 2002, aangezien dit het eerste ruimtelijk juridische plan was dat in de mogelijke ontwikkeling van het bedrijvenpark voorzag.

Aan de hand van vier scenario's zijn de gevolgen van de ontwikkeling van het gebied onderzocht, te weten: de autonome ontwikkeling (nul-variant), en drie duurzaamheidsalternatieven: basiskwaliteit, kwaliteit plus en innovatieve kwaliteit.

Gekozen is voor de 'Best haalbare duurzame oplossing' (Meest Milieuvriendelijk Alternatief). Dit alternatief ligt qua ambitieniveau in tussen de alternatieven Kwaliteit-plus en Innovatieve kwaliteit:

- energie: windturbines en koude-warmtenet
- water: behoud gebiedseigen water, beperken lozingen
- grondstoffen: beperken ophogen
- verkeer en vervoer: optimale weginfrastructuur + haven
- intensief ruimtegebruik
- natuur, landschap, cultuurhistorie en archeologie: behoud en versterking
- leefmilieu: geluidzone rondom het terrein
- recreatiefunctie uitgebreid

De ruimtelijk relevante onderdelen zijn vertaald in de bestemmingsplannen voor Het Klooster. Sommige aspecten zijn randvoorwaardelijk opgenomen, zoals locatie windenergie en de toegelaten bedrijvigheid, andere zijn strak geregeld zoals een bouwverbod in archeologisch waardevol gebied.

Basiskwaliteit

- basismaatregelen nodig voor een duurzame ontwikkeling van het terrein
- alleen over de weg ontsloten
- twee groenzones met voldoende buffercapaciteit voor opvang hemelwater

Kwaliteit plus

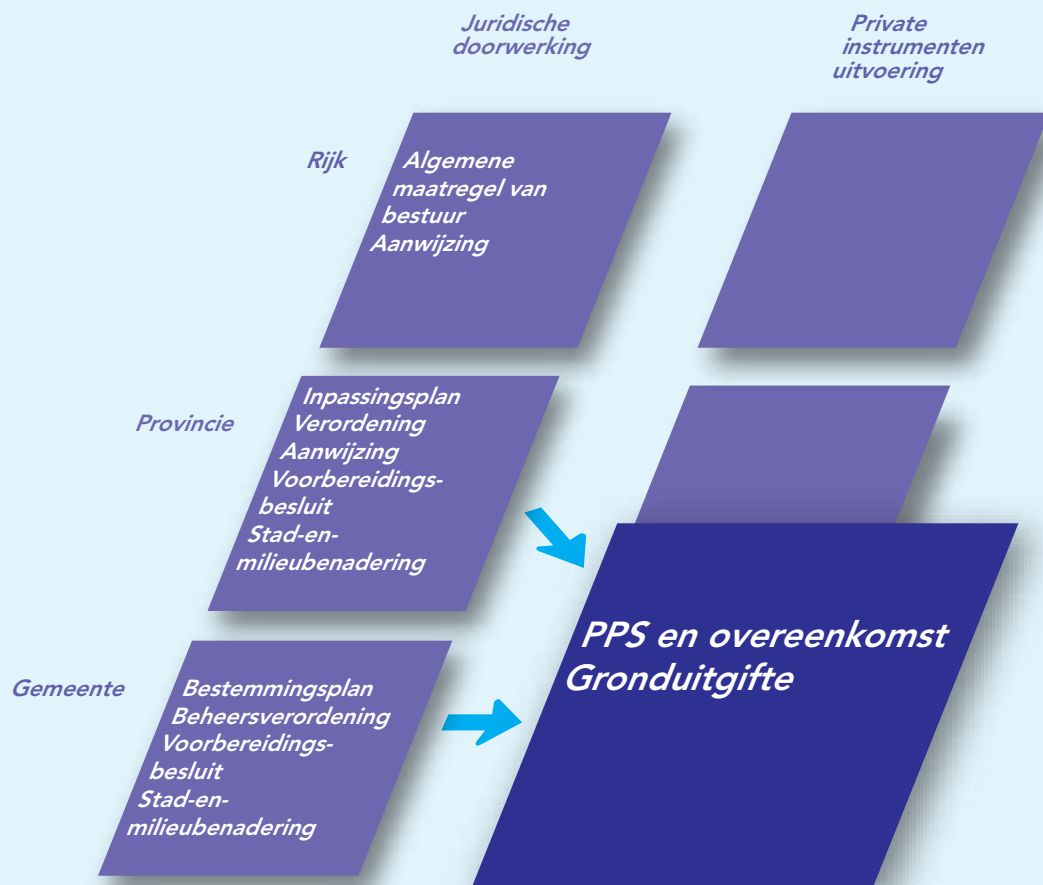
- extra maatregelen, die zich in de praktijk reeds bewezen hebben, waardoor extra kwaliteitswinst behaald wordt
- vormgeving Basiskwaliteit + windturbines + de aanleg van een kade langs Amsterdam-Rijnkanaal
- grotere hemelwaterbuffer

Innovatieve kwaliteit

- vergaande maatregelen die niet gangbaar zijn en deels nog een experimenteel karakter hebben
- een haven in plaats van een kade
- nieuwe technieken
- zeer zorgvuldig omgaan met grondstoffen
- uitbreiding taken en bevoegdheden parkmanagement



5. Private instrumenten voor ruimtelijke uitvoering



De gemeente beschikt over een volledig instrumentenpakket om haar beleid tot uitvoering te brengen. Voor de doorwerking van ruimtelijke milieuaspecten in de inrichtings- en beheersfase zal vaak een combinatie van publiek- en privaatrechtelijke instrumenten nodig zijn.

De gemeente kan er voor kiezen om de feitelijke realisering van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken door zelf de betrokken gronden te verwerven, te ontwikkelen en uit te geven (actief grondbeleid), door voorwaardenscheppend op te treden (passief grondbeleid) of een tussenvorm. Zij kan afspraken maken met private partijen over de ruimtelijke ontwikkelingen, de beoogde kwaliteit en grondexploitatie in PPS-constructies, overeenkomsten en bij gronduitgifte. Daarbij heeft de gemeente een publieke 'stok achter de deur' met bevoegdheden als het vestigen van een voorkeursrecht, onteigening en het exploitatieplan. Deze mogelijkheden zijn ook van belang om haar actieve, ontwikkelende rol op milieugebied in te vullen. Bij dit alles speelt de Tweewegenleer.

Tweewegenleer

De zogenoemde 'tweewegenleer' geeft aan dat de overheid tot op zekere hoogte vrij is te kiezen tussen de publiekrechtelijke weg en privaatrechtelijke weg om haar publieke zaken te regelen. Een beperking van het gebruik van het privaatrecht door een publiekrechtelijk orgaan zoals de gemeente, is dat de werking van de onderliggende publiekrechtelijke regeling niet mag worden doorkruist. De privaatrechtelijke weg is afgesloten als er een bestuursrechtelijke regeling is – met waarborgen voor de belangen van de betrokkenen – waarmee de overheid (ongeveer) hetzelfde kan bereiken als met het privaatrecht. Deze criteria komen in de jurisprudentie steeds terug (Windmill-arrest 1990, Kunst- en Antiekstudio-arrest 1991, Goudsmid-arrest 2004). Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de gemeente een milieubelang uitsluitend via een overeenkomst regelt terwijl dit ook mogelijk zou zijn geweest met een publiekrechtelijk instrument als het bestemmingsplan. Bovendien zijn sinds het arrest Ikon/Amsterdam (1987) algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op privaatrechtelijk handelen door de overheid. De Hoge Raad stelt in het Snoopy-arrest (1998) dat de invulling van de privaatrechtelijke begrippen 'redelijkheid en billijkheid' mede wordt vormgegeven door de bestuursrechtelijke algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarbij moeten ook de publiekrechtelijke belangen in ogenschouw worden genomen.

Publiekrechtelijke regelingen spreken zich meestal niet uit over de toelaatbaarheid van het privaatrecht. De enkele keer dat de formele wetgever wel een bepaling daarover opneemt ontstaan meteen problemen voor milieubelangen. Artikel 122 Woningwet legt een algemene blokkade op voor het borgen van milieu op bouwniveau: de gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten ten aanzien van de onderwerpen waarin bij of krachtens de Woningwet of Bouwbesluit is voorzien.

5.1 PPS en overeenkomst

Algemene kenmerken

Strekking Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsconstructie of -verband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling en met gebruikmaking van ieders expertise.

Bevoegd gezag Bij PPS en overeenkomsten is er sprake van contractpartners. Het college van B&W is op grond van de artikelen 160 en 171 Gemeentewet bevoegd tot het sluiten van overeenkomsten.

Juridische basis Algemene regels contractenrecht volgens het Burgerlijk Wetboek.

Procedure De totstandkoming van PPS is een zaak tussen de contracterende partijen. Er geldt geen bestuursrechtelijke procedure. Wel kan het zo zijn dat de overheid instemming moet vragen aan andere organen of de verplichting tot openbaarmaking heeft.

Beroep Het bestuursrecht is niet van toepassing en dus is het niet mogelijk beroep in te stellen. Wel kunnen partijen naar de burgerlijke rechter - of een arbiter, indien dit zo is overeengekomen - wanneer zij menen dat de andere partij zijn afspraken niet voldoende nakomt.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

PPS is een afsprakenkader die ligt tussen actief en passief grondbeleid. De gemeente maakt dan afspraken met marktpartijen om gezamenlijk publiekrechtelijke en commerciële doestellingen te realiseren. Voor de afspraken worden in de praktijk verschillende rechtsvormen gebruikt:

- De PPS wordt uitsluitend contractueel vastgelegd. Er worden taken en risico's verdeeld tussen partijen.
- Er worden rechtspersonen gecreëerd. De taken en risico's worden gedeeld, in bijvoorbeeld een naamloze vennootschap of stichting.

PPS kan breed worden ingezet. PPSverbanden komen met name tot stand in het kader van de (grotere) ontwikkelingslocaties.

Op de overeenkomsten zijn de algemene regels van het contractenrecht van toepassing. De gemeente staat het vrij afspraken te maken over milieukwaliteits- of duurzaamheidsaspecten die tot haar publieke taak horen en die niet strijdig zijn met de twee-wegenleer. De afspraken kunnen ook milieuambities

omvatten die niet (direct) ruimtelijk relevant zijn. De grote vrijheid om afspraken te maken in een PPS-constructie biedt veel speelruimte om kwaliteitsaspecten te borgen.

Het is van belang een onderscheid te maken naar de verschillende fasen binnen PPS:

- intentieovereenkomst; in het begin van een proces maken overheid en partijen afspraken over de uitgangspunten en voorwaarden, die door kunnen werken in het gehele planproces en de uiteindelijke realisering. In deze overeenkomst kunnen relaties worden gelegd met milieubelangen, zodat milieu vanaf het begin nadrukkelijk meeweegt. Voor het formuleren van concrete milieumaatregelen is het vaak nog te vroeg. Wel kunnen afspraken worden gemaakt in termen van prestaties, zoals energieneutraal, of geld. Ook is het zinvol afspraken op te nemen over noodzakelijk onderzoek om tot een invulling van milieudoelen te komen, zoals een energievisie;
- in de ontwikkelings- of realisatieovereenkomst worden de afspraken nog concreter geformuleerd. Deze overeenkomst zal in de regel vrij duidelijk het te realiseren resultaat omschrijven. Hierin kunnen partijen de concrete milieueisen op een gedetail-

leerd niveau vastleggen;

- vaak volgt daarna een exploitatieovereenkomst, die vooral betrekking heeft op de gronden en kosten(verdeling). Aan de orde komen onder andere het soort en aantal te realiseren woningen, aan te leggen openbare voorzieningen en wie deze realiseert, de bijdrage die de ontwikkelaar betaalt voor door de gemeente gemaakte en te maken kosten. De overeenkomst kan worden gebruikt om bepaalde kwaliteitsaspecten van de openbare ruimte vast te leggen. Daaraan is men dan contractueel gebonden. Hoewel de exploitatieovereenkomst een privaatrechtelijke rechtsfiguur is, is deze door de optie van het exploitatieplan sterk publiekrechtelijk ingekaderd. Als ook andere zaken worden afgesproken moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen het exploitatiedeel en het overige deel. Dat laatste kan in een samenwerkingsovereenkomst worden opgenomen.

Deze overeenkomsten worden meestal gesloten in de fase voordat het concrete ruimtelijke plan gereed is, dus voordat bijvoorbeeld het bestemmingsplan is vastgesteld (bij voorkeur voordat het bestemmingsplan in ontwerp terinzage wordt gelegd). In relatie tot het kostenverhaal (zie paragraaf 4.3.) wordt in dat verband gesproken van anterieure overeenkomsten.

Wijze van doorwerking

Partijen zijn op grond van het contractenrecht gebonden aan de overeenkomsten. In de overeenkomsten kunnen voorwaarden over milieu en duurzaamheid afdwingbaar zijn geformuleerd. De voorwaarden kunnen worden gesanctioneerd met boetebedingen. Gelet op deze aard, dient men de voorwaarden zo exact mogelijk te formuleren.

Afspraken tussen overheid en marktpartijen in een PPS-verband hebben gevolgen voor de inzet van publiekrechtelijke instrumenten. Allereerst het kos-

Varianten van publiek - private samenwerking

De overheid heeft alle gronden	De overheid neemt het initiatief, ontwikkelt plannen en selecteert een ontwikkelaar. De overheid legt het openbaar gebied aan en verkoopt bouwrijp terrein aan ontwikkelaar die vervolgens bouwt. De ontwikkelaar verkoopt kavels en woningen aan particulieren. De overheid neemt het initiatief en selecteert een ontwikkelaar om samen een plan te ontwikkelen. Wordt vaak vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Veelal wordt daarna een realisatie-overeenkomst gesloten, met afspraken over de planrealisatie en de eigendomsoverdracht van gronden. De overheid legt het openbare gebied zelf aan of draagt dit op aan de ontwikkelaar. De ontwikkelaar verkoopt kavels en woningen aan particulieren.
Gronden in eigendom van marktpartij(en) en overheid	Afspraken tussen partijen over samenwerking. De wijze waarop hangt af van de rol die partijen willen spelen, de risico's en de financiën. Daarbij wordt een passende vorm van samenwerking gezocht. Een optie is dat marktpartijen hun gronden inleveren bij de overheid, waarvoor zij een bouwclaim krijgen (bouwclaimmodel). Andere optie is dat de overheid, tegen in de overeenkomst op te nemen voorwaarden, haar gronden uitgeeft aan marktpartijen. Dan leggen de marktpartijen vaak het openbare gebied aan, dat zij weer aan de overheid in eigendom overdragen. Soms richten de overheid en marktpartijen een rechtspersoon op die de realisatie van de openbare ruimte op zich neemt.
Overheid heeft geen grondpositie	Bij een complexere ruimtelijke opgave moet de ontwikkelaar toch samenwerken met de overheid: voor het bestemmingsplan en bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur en openbaar gebied. Partijen spreken dan een samenwerkingsvorm af die past bij de rol die partijen willen spelen en de risico's die partijen willen lopen. Als de ontwikkeling mogelijk is binnen het bestemmingsplan zijn geen bijzondere samenwerkingsafspraken nodig. Dan kan een exploitatieovereenkomst volstaan, en anders een exploitatieplan.

tenverhaal via bijvoorbeeld exploitatieplan of baatbelasting. Indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie van een bepaald project kan worden verzekerd via de privaatrechtelijke weg, is kostenverhaal via de bestuursrechtelijke weg (exploitatieplan ex artikel 6.12 Wro) niet meer nodig of zelfs niet meer mogelijk (baatbelasting).

De privaatrechtelijke afspraken kunnen doorwerken in publieke instrumenten, zoals het bestemmingsplan. Voor de hand ligt dat men plandelen moet aanpassen, denk bijvoorbeeld aan te compenseren natuurwaarden.

Rol gemeente

Bij PPS werken publieke en private partijen samen om grond tot ontwikkeling te brengen. Er zijn diverse varianten met verschillende rollen voor de overheid, van aanjager, regisseur tot participant. In de regel zal de participerende overheid de regie over een project in handen willen houden.

In het PPS-verband voert de gemeente in samenwerking met private partijen de grondexploitatie en neemt dus ook de verantwoordelijkheid voor zaken als de aanleg van de openbare ruimte en bijbehorende voorzieningen. Over de inbreng en uitwerking van dit soort aspecten zal onderhandeling nodig zijn, er zijn immers grote financiële belangen mee gemoeid. Ambities kunnen op diverse momenten worden ingebracht, zoals in de projectdefinitie en het programma van eisen.

In veel gevallen is het beter te kiezen voor een combinatie van een publiekrechtelijke regeling en privaatrechtelijke afspraken. Vaak is het opstellen van bijvoorbeeld een horecavisie en horecanota niet genoeg om het gewenste horecabeleid te realiseren. Op de eerste plaats is een regeling in het bestemmingsplan nodig. De nadere uitwerking en nadere invulling kan vervolgens ook via het sluiten van overeenkomsten (of convenanten) plaatsvinden. Bijvoorbeeld door als gemeente actief panden aan te kopen of stimulerende maatregelen te nemen om bij structurele leegstand te kunnen sturen tegen ongewenste horeca. In dat geval kan ook gedacht worden aan privaatrechtelijke contracten. Daarin kunnen afspraken

tussen eigenaar en gemeente (met kettingbeding) vastgelegd worden. Alles staat of valt echter met de handhaving door de gemeente hiervan.

Rol provincie

Bij PPS-verbanden waarin de gemeente betrokken is zal de provincie over het algemeen geen directe betrokkenheid hebben. Behoudens wanneer er provinciale ruimtelijke belangen in het geding zijn met de beoogde ontwikkeling. Te denken is dan aan bovenlokale verevening van kosten vanwege een ecologische verbindingszone. Het is mogelijk dat het provinciale belang dermate groot is dat zij als participant of ontwikkelaar optreedt en in het verlengde daarvan het initiatief neemt voor het opstellen van een inpasingsplan. In dat geval ligt het ook voor de hand dat zij tevens de grondexploitatie doet en contracten sluit met grondeigenaren en ontwikkelaars.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Duurzaam op geld waarderen

Het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Dit ligt binnen bereik als overheid en bedrijfsleven ieder datgene doen waar ze het best in zijn; er ontstaat zo een win-win situatie. Breng in onderhandelingen over de kosten ook de baten van milieumaatregelen in, zoals lagere gebruiks-, onderhouds- of beheerkosten. Leg afspraken over milieumambities bij grotere, langdurige projecten vast in een geldbedrag in plaats van concrete maatregelen. Dit voorkomt dat de milieumaatregelen worden 'ingehaald' door bijvoorbeeld het Bouwbesluit en dat de ambitie in de tijd afneemt.

Bewezen duurzaam

Als de gemeente in de positie is om contractpartners te selecteren, dan kan ervaring met milieuvriendelijke of duurzame planrealisatie als een selectie criterium worden gehanteerd. Zeker wanneer sprake is van ambitieuze doelen, bijvoorbeeld op het vlak van energie, kan eerder opgedane ervaring zeer waardevol zijn. Het afbreukrisico wordt daarmee verkleind.

Relatie overeenkomst met milieubeleid en visie

In de intentieovereenkomst moet een relatie worden gelegd met milieuoogmerken van de gemeente voor het gebied (uit het milieubeleidsplan of uit de structuurvisie) zodat milieu nadrukkelijk meeweegt in de planvorming. Voor het formuleren van concrete milieumaatregelen zal het in veel gevallen nog te vroeg zijn, wel kunnen afspraken worden gemaakt in termen van prestaties, zoals de EPL. Ook kan het zinvol zijn gezamenlijke afspraken vast te leggen over noodzakelijk onderzoek om tot een invulling van de milieudoelen te kunnen komen. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van een energievisie.

Experimenteerbepaling Woningwet

Artikel 122 Woningwet (met de tweewegenleer) verhindert gemeenten om afdwingbare afspraken te maken met ontwikkelende partijen over milieumaatregelen op gebouwniveau. Het maakt geen verschil in welk kader de privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt. Dat geldt ook voor de GPR! Er staat voor een beoogd duurzaam project een ontsnappingsroute open: de experimenteerbepaling van artikel 7a Woningwet.

Experimenteerbepaling artikel 7a Woningwet

Een uitzondering op artikel 122 Woningwet is artikel 7a Woningwet. De Minister kan met het oog op duurzaam bouwen in een bijzonder geval burgemeester en wethouders toestaan door hun voorgestelde nadere voorschriften op te leggen ter voldoening aan de technische voorschriften. Daarbij mag afgeweken worden van het verbod om nadere voorschriften te geven buiten het Bouwbesluit om. Te denken is aan de toepassing van bepaalde materialen in het algemeen of bij bepaalde toepassingen, maar ook aan voorschriften over de bouwwijze.

De gemeente moet een onderbouwd verzoek indienen bij de minister van VROM. De toestemming geldt alleen voor een bepaald project. Een vereiste is dat de gemeente inzicht geeft in onder meer de milieuwinst die met de eisen wordt behaald. Hiervoor zijn beleidsregels opgesteld.

Vrijwillige afspraken in convenant

Daar waar juridische en financiële mogelijkheden ontbreken, kan de gemeente op basis van vrijwilligheid afspraken maken met andere overheden, semi-publieke of private partijen over de realisatie van gemeentelijke milieubelangen. Deze afspraken kunnen de vorm hebben van een convenant. Hierin kan men inspanningsverplichtingen voor partijen opnemen. Een voorbeeld is een DuBo-convenant waarin partijen uitspreken zich te zullen inspannen om duurzaam bouwenmaatregelen toe te passen.

Doorwerking staat of valt echter met de handhaving ervan. Indien dat niet mogelijk is, ligt de waarde van het convenant minder op het juridische en meer op het communicatieve vlak. De voordelen van het convenant liggen vooral in die context:

- vormvrijheid;
- onderstreping van de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers;
- zelfbinding en commitment van de deelnemers;
- verbinding van belangen en gezamenlijke zoektocht naar win-win situaties;
- ondersteuning van zowel de externe als de interne communicatie over de doelen.

Vormgeving milieubijdrage in PPS

Houdt er rekening mee dat er een rijke schakering is in de vormgeving van PPS-projecten, waardoor de inhoud, de stappen en de rolverdeling zeer divers kunnen zijn:

- verschillende rechtsvormen;
- welke partijen participeren in de PPS;
- is er al dan niet sprake van risicodragende participatie van publieke partijen;
- het domein waarop de samenwerking betrekking heeft, zoals bijvoorbeeld een bouwprogramma;
- de fasen van het project waarop de PPS betrekking heeft.

In de achtereenvolgende projectfasen kunnen eerder vastgelegde uitgangspunten weer ter discussie komen. Bijvoorbeeld veranderende marktomstandigheden kunnen aanleiding geven tot aanpassingen in het programma of in kwalitatieve uitgangspunten. Vanuit het milieubelang moet men gedurende de looptijd van het project hierop bedacht blijven.

Overeenkomst IJburg Amsterdam

Gemeente en marktpartijen hebben als doel van de samenwerking geformuleerd te komen tot de ontwikkeling en realisering van een kwalitatief hoogwaardig woongebied in IJburg. Partijen houden zich hierbij aan de ruimtelijke, kwalitatieve, programmatische en procedurele voorwaarden in het Stedenbouwkundig plan van 1999. In de overeenkomst is een apart artikel over de uitvoering van milieumaatregelen opgenomen.

Naast de milieubepalingen maken ook de milieuaspecten in het Stedenbouwkundig plan integraal onderdeel uit van de overeenkomst. De milieumaatregelen en de financiële afspraken daarover gelden in principe onverkort bij de ontwikkeling en realisering van het project.

Tijdens de rit van ontwikkeling en realisatie van IJburg kwamen duurzame maatregelen toch ter discussie te staan. De bouw vertraagde door economische factoren en de woningen bleken bovendien duurder dan eerder verwacht. Duurzame maatregelen dreigden te worden geschrapt; een duidelijke sanctie ontbrak. Dit is voor Amsterdam aanleiding geweest om in 2003 de extra kwaliteiten vast te gaan leggen via de residuele grondprijberekening. De berekening leidt tot een lagere grondprijs als duurzaam wordt gebouwd. In overleg tussen de Milieudienst, Stedelijke Woningdienst, Grondbedrijf en Federatie van Woningcorporaties is de 'Basiskwaliteit woningbouw' bepaald. Het Grondbedrijf neemt de basiskwaliteit op in de referentieplannen voor de bepaling van de residuele grondprijs. Met het vaststellen van een uniforme Amsterdamse woningkwaliteit slaat de gemeente twee vliegen in een klap: vereenvoudiging en versnelling van de woningbouw en de garantie van een basis duurzame woningkwaliteit.

Artikel 11 – Milieumaatregelen

1. Het project zal worden gerealiseerd op duurzame wijze. De gemeente en de consortia streven naar een centraal systeem van warmtelevering met lagere temperatuur, een gescheiden waterhuishouding en een drinkwaternet met individuele bemeting en waterbesparende installaties, een en ander zoals nader omschreven in het Stedenbouwkundig plan.
2. Het consortium zal zich maximaal inspannen dat de door hem te realiseren woningen zullen voldoen aan een bouwkundige Energieprestatienorm van 1,0, indien het Bouwbesluit niet in deze norm mocht voorzien.
3. Het consortium zal per woning een gemiddeld bedrag van fl. 1.500,- ex BTW investeren ten behoeve van maatregelen als vermeld in het basispakket Maatregelen Duurzaam Bouwen IJburg zoals opgenomen in een bijlage bij het Stedenbouwkundig Plan haveneiland en Rietlanden West.
4. De in lid 3 genoemde kosten zullen kunnen worden doorberekend in de vrij op naam prijzen en de huurprijzen, dit laatste voor zover toegestaan volgens de alsdan vigerende regelingen, van de woningen.
5. Het consortium zal per woning een gemiddeld bedrag van fl. 1.500,- ex BTW investeren ten behoeve van door hem nog te selecteren maatregelen als vermeld in het voorkeurspakket Maatregelen Duurzaam Bouwen IJburg zoals opgenomen in een bijlage bij het Stedenbouwkundig Plan haveneiland en Rietlanden West.
6. De gemeente en het consortium zullen per deelgebied gezamenlijk een keuze maken uit een aantal overige in gezamenlijk overleg vast te stellen thematische milieumaatregelen voor een bedrag van gemiddeld fl. 2.000,- ex BTW per woning.
7. De gemeente zal aan de consortia een bijdrage verstrekken in de aantoonbaar gemaakte kosten van de in de leden 5 en 6 genoemde maatregelen van fl.875,- ex BTW per woning.
8. Indien en voor zover op het moment van indiening van de bouw aanvraag nog geen sprake is van een wettelijke bouwkundige EPN-norm als bedoeld in lid 2, zal de gemeente per woning een subsidie beschikbaar stellen van maximaal fl. 1.000,- ex BTW, wanneer aantoonbaar door het consortium wordt geïnvesteerd boven een bedrag van fl. 2.000,- ex BTW per woning voor het voldoen aan de eerder genoemde norm. De verschuldigde subsidie per woning zal gelijk zijn aan het bedrag van de overschrijding tot een maximum van fl. 1.000,- ex BTW per woning.

5.2 Gronduitgifte

Algemene kenmerken

Strekking Gronduitgifte is gericht op het overdragen van de beschikkingsmacht over grond door de gemeente aan een andere partij. Vormen van gronduitgifte zijn: eigendomsoverdracht, vestiging van een beperkt recht (erfpacht, opstal) of verlening van een persoonlijk recht (huur, pacht, lease). Aan de uitgifte worden voorwaarden verbonden.

Bevoegd gezag Gemeenteraad, delegatie aan het college van B&W is mogelijk.

Juridische basis Algemene regels contractenrecht volgens het Burgerlijk Wetboek.

Procedure Er geldt geen bestuursrechtelijke procedure. De totstandkoming van een onroerend goed transactie is een zaak tussen de contracterende partijen. Wel kan het zo zijn dat de overheid instemming moet vragen aan andere organen of de verplichting tot openbaarmaking heeft.

Beroep Het bestuursrecht is niet van toepassing en dus is het niet mogelijk beroep in te stellen. Wel kunnen partijen naar de burgerlijke rechter- of een arbiter, indien dit zo is overeengekomen - wanneer zij menen dat de andere partij zijn afspraken niet voldoende nakomt.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

Gronduitgifte staat in het verlengde van actief grondbeleid en is aan de orde indien de gemeente eigenaar van de gronden is. Het kan gaan om allerlei vormen van grondgebruik: woongebieden, bedrijventerreinen, agrarische gebieden of natuurgebieden.

Bij de uitgifte stelt men als regel uitgiftevoorwaarden, onder andere met betrekking tot de ingebruikname en het gebruik van het object. Gebruikelijke milieubepalingen in de gronduitgiftevoorwaarden

zijn: een verbod tot gebruik in strijd met de bestemming in het bestemmingsplan, de verplichting geen milieuoverlast te veroorzaken of op het eigen terrein een parkeervoorziening of bomen (groen) in stand te houden, een bodemparagraaf en asbestparagraaf. In het Kunst- en Antiekstudio-arrest van 1991 heeft de Hoge Raad uitgesproken dat de WRO niet in de weg staat aan het opnemen van voorwaarden omtrent grondgebruik in overeenkomsten. Ook niet als door of krachtens de voorwaarden in bepaalde gevallen gebruik van de grond wordt beperkt of verboden dat volgens het vigerende bestemmingsplan wel is toegestaan.

Beschikkingsmacht	Omschrijving
(Volle) Eigendom Mandeligheid	Meest omvattende recht ten aanzien van onroerend goed Gemeenschappelijk eigendom van de eigenaars van twee of meer erven, die de onroerende zaak tot gemeenschappelijk nut van die erven bestemd hebben (mede-eigendom). Bijvoorbeeld centrale voorzieningen op een bedrijventerrein, gezamenlijke parkeerplaatsen e.d. (bij parkmanagement)
Erfpacht	Omvattend genotsrecht van een onroerende zaak, echter erfpachter heeft formeel geen eigendom, niet van de grond en ook niet van de gebouwen
Recht van opstal	(Beperkt) gebruiksrecht op de onroerende zaak van een ander, men wordt eigenaar van de aangebrachte gebouwen en werken (opstallen). Bijvoorbeeld voor de aanleg van pijpleidingen of antennes, of voor het (juridisch) afsplitsen van delen van een gebouwcomplex; zoals een parkeergarage onder een kantoorcomplex die daardoor in eigendom is bij de garage-exploitant Opstal als een afhankelijk recht. Degene die de grond mag gebruiken uit hoofde van een ander recht, zoals pacht, heeft het recht van opstal voor de op de gepachte grond gebouwde opstallen. Voorbeeld is een natuurvereniging die zo eigenaar kan zijn van het ontmoetingscentrum op het de door de vereniging gepachte terrein
Verhuur / verpachting	persoonlijke recht van huur of pacht met betrekking tot een goed

Sommige zaken verdienen een plek in de uitgiftevoorwaarden omdat ze bijvoorbeeld niet in een planologische regeling vastgelegd kunnen worden, zoals het onderhoud van beplantingen, plaatsen van schuttingen of afrastering, erfdienstbaarheden voor wadi's en afvoer van regenwater. Privaatrechtelijke afspraken kunnen ook de oplossing zijn voor het inperken van doorgroeimogelijkheden bij het toelaten van bedrijvigheid op een locatie.

De gemeente staat het vrij verdergaande uitgiftevoorwaarden over milieukwaliteits- of duurzaamheidsaspecten op te nemen die tot haar publieke taak (gemeentelijk belang) horen en die niet strijdig zijn met de tweewegenleer of artikel 122 Woningwet. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de GPR (Gemeentelijke PraktijkRichtlijn duurzaam bouwen). De algemene voorwaarde mag ook geen onredelijk bezwarend beding zijn.

In erfpachtovereenkomsten in het stedelijk gebied of pachtovereenkomsten in het buitengebied kunnen ook bepaalde beperkingen aan de gebruikers worden opgelegd. Dit kan gaan over het gebruik van materialen, de gebruiksmogelijkheden, tot aan bepalingen over onderhoudsverplichtingen.

Wijze van doorwerking

Bij de gronduitgifte kan de gemeente tot op zekere hoogte afdwingbare voorwaarden ten aanzien van milieu en duurzaamheid stellen. De bedingen kunnen worden gesanctioneerd met boetebedingen.

Gelet op deze aard, dient men de voorwaarden zo exact mogelijk te formuleren. Het is raadzaam de voorwaarden te toetsen op de handhaafbaarheid. Daarbij moet men zich afvragen of zij die inspanning kan en wil leveren.

Beschermende bepalingen kan men via een kettingbeding laten doorwerken naar rechtsopvolgers (opvolgende eigenaren). Aan een kettingbeding kan ook weer een boetebeding worden gekoppeld.

Indien hogere eisen worden overeengekomen dan in het bouwbesluit kan dit alleen op basis van vrijwilligheid. In het contract dient uitdrukkelijk vermeld te

worden dat alle betrokken contractpartners kwaliteit willen bevorderen. Juridische afdwingbaarheid is daarbij niet aan de orde.

Voorbeeldbepaling in uitgiftevoorwaarden: handhaving groen

Koper verklaart ermee bekend te zijn dat het zich eventueel op de verkochte grond bevindende bomenbestand zo veel mogelijk dient te worden gespaard en dat de zich op de verkochte grond bevindende bomen derhalve niet mogen worden gekapt, tenzij hiervoor (door de gemeente toestemming is verleend of) krachtens de daartoe bestemde bepalingen van de desbetreffende verordening van de gemeente vergunning is verleend.

Bron: Recht rond grondtransacties, Purple Blue, VVG, 2008

Rol gemeente

Bij een actief grondbeleid verwerft en verkoopt de gemeente gronden om uitvoering te geven aan haar ontwikkelende rol. Hierbij worden gegadigden geselecteerd, worden uitgiftevoorwaarden opgelegd en kunnen afspraken worden gemaakt over het gebruik van de grond, eventueel te bouwen opstellen en kostenverhaal.

De kwaliteitseisen in de gronduitgiftevoorwaarden moet men tijdig en goed communiceren met potentiële gegadigden. Alles staat of valt echter met de handhavingsbereidheid door de gemeente. Tijdens de indienfase en de bouwfase is het de gemeente die controleert en signaleert als niet aan afgesproken kwaliteitseisen wordt voldaan. Zodra de eisen het Bouwbesluit overstijgen, doet men er goed aan nadere afspraken te maken over de controle en handhaving ervan. Tevens moet men er op toezien dat de eisen ook daadwerkelijk in de planvorming worden meegenomen. Daarnaast is het belangrijk in alle fasen met de partijen in gesprek te blijven over de ambities.

Voorstelbaar is dat het actief grondbeleid ligt bij bijvoorbeeld een ontwikkel-/beheermaatschappij, waarin de gemeente participeert. Dan bewaakt deze organisatie mede de duurzaamheidsambities van het project en de afspraken dienaangaande.

Rol provincie

De betrokkenheid van de provincie is bij de gemeentelijke gronduitgifte over het algemeen beperkt. De provincie kan ook gronden uitgeven voor bijvoorbeeld bebouwing. Ook dan ligt de verantwoordelijkheid voor het bouwvergunningstraject meestal bij de betreffende gemeente, maar dat hoeft niet. De provincie kan bij de vaststelling van een inpassingsplan ervoor kiezen om zelf de vergunningverlening ter hand te nemen.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Betrokkenheid bij inrichting en beheer

Via de gronduitgiftevoorwaarden kan de gemeente haar privaatrechtelijke betrokkenheid bij de gronden versterken. Deze kunnen zich uitstrekken over zowel de inrichtingsfase als de beheersfase. Langs deze weg kan zij bepaalde beleidsdoelstellingen op langere termijn veilig stellen. Bijvoorbeeld waar het gaat om onderhoudsverplichtingen (in de beheersfase) of de instandhouding van een bepaalde waterbergingscapaciteit. Zo kan men bijvoorbeeld regelen bij wie na de overdracht de verplichting berust voor het onderhouden van een ontwateringssysteem.

Statiegeldregeling

Diverse gemeenten hanteren een zogenaamde 'statiegeldregeling' bij gronduitgifte als prikkel om partijen tot duurzaam bouwen te bewegen. Dit houdt in dat op de uitgifteprijs een opslag wordt gezet, die ontwikkelende partijen terugbetaald krijgen - een korting op de grondprijs -, wanneer zij voldoende duurzame maatregelen hebben getroffen. Dit kan worden beschouwd als een subsidieverstrekking. Een verordening is nodig als een dergelijke regeling een looptijd heeft van meer dan 3 jaar.

Subsidieverordening duurzaam & veilig bouwen

De gemeente Etten-Leur heeft een subsidieverordening opgesteld om het gebruik van duurzame materialen uit het 'Nationaal pakket woningbouw, nieuwbouw' tijdens de bouw te simuleren. Samengevat houdt de 'Verordening stimulering duurzaam en veilig bouwen particuliere bouwkvavels' in dat kopers van bouwkvavels een bepaalde bijdrage moeten betalen en dat zij deze bijdrage deels terug kunnen ontvangen indien zij bij de bouw gebruik maken van duurzame materialen ('statiegeld'). Aan de hand van een puntensysteem kan een maximum subsidiebedrag worden toegekend van 2.269,- euro.

Fondsvorming

Bij de gronduitgifte wordt ook vaak gebruik gemaakt van zogenaamde fondsbijdragen. Daarbij wordt de berekende kostprijs van de grond verhoogd met bepaalde toeslagen per m² uit te geven grond (de fondsbijdrage). Kostprijs en toeslagen vormen dan tezamen de minimale uitgifteprijs. De bijdrage wordt gestort in een bepaald fonds. Dit fonds wordt hoofdzakelijk gebruikt voor het realiseren van maatschappelijke voorzieningen die noodzakelijk zijn in een gemeente en waarvan de kosten niet (uitsluitend) ten laste van een grondexploitatie kunnen worden gebracht. Te denken is aan een fonds natuurontwikkeling, een groenfonds of een fonds bovenwijkse voorzieningen. Bij gronduitgifte door de gemeente is deze fondsvorming zonder meer mogelijk. Dit is anders wanneer de gemeente de gronden niet zelf uitgeeft en via een overeenkomst (bijvoorbeeld in een exploitatieovereenkomst) een bijdrage via storting in een fonds vraagt. Dan moet de basis voor deze vorm van kostenverhaal zijn neergelegd in een gemeentelijke structuurvisie op grond van de Wro.

Groefonds Groen Zuidas Amsterdam

Groen en water behoren tot de 'zachte' functies in de planontwikkeling, omdat er geen directe economische belangen achter schuilen. De Zuidas-ontwikkeling leidt tot een sterk verstedelijkt gebied. Al in het masterplan Zuidas van 1997 is gekozen voor het borgen van de groenkwaliteit door de instelling van een speciaal fonds: het Groefonds Groen. Marktpartijen onderschreven de noodzaak extra condities te scheppen voor een aantrekkelijke werk- en woonomgeving.



In de grondprijs is met instemming van de marktpartijen een bijdrage van 13,6 euro per m² uitgeefbaar grondoppervlak opgenomen voor dit fonds. Naast het compenseren van het groen dat verdwijnt door de aanleg van de Zuidas, wordt het fonds ingezet bij de herinrichting van parken. Het grondbedrijf beheert dit fonds, terwijl de dienst Ruimtelijke Ordening de plannen voor groenontwikkeling aandraagt. In 2004 is een prijsvraag Groefonds Groen onder bewoners en gebruikers uitgeschreven om bruikbare, innovatieve ideeën te verzamelen voor groen en water in Zuidas. Een gedeelde 1e prijs was voor het RAI stadsstrand.

Omgevingsparagraaf gronduitgiftevoorwaarden

Er kunnen in de gronduitgiftevoorwaarden uiteenlopende milieubepalingen worden opgenomen. De gemeente kan als eigenaar van de gronden (privaatrechtelijk) verdergaande voorwaarden opnemen ten aanzien van het milieu dan in de regel mogelijk is in ruimtelijke plannen.

Het belang van een duurzame omgevingskwaliteit (als basis voor een kwalitatief gezonde leefomgeving)

kan aanleiding vormen voor de opname van een omgevingsparagraaf in de gronduitgiftevoorwaarden. Daarin wordt aandacht gegeven aan de kwaliteit van de bodem, asbest, wateraspecten, luchtkwaliteit, geluid, trillingen, straling etcetera. Maar ook onderwerpen als duurzaam (efficiënt) ruimtegebruik en de verplichte deelname aan een bedrijvenvereniging en parkmanagement kunnen daarin aan de orde komen.

Gronduitgifteprotocol bedrijventerreinen gemeente Oss

In het Gronduitgifteprotocol (Oss, augustus 2002) zijn 'duurzaamheid' en 'efficiënt ruimtegebruik' de trefwoorden voor het beheer en de uitgifte van grond op de Osse bedrijventerreinen. Duurzaamheid is allereerst gericht op de zorg voor het milieu en het zorgvuldig omgaan met beschikbare ruimte. Op de tweede plaats is het gericht op het creëren van waardevastheid van gedane investeringen. Oss staat met het uitgifteprotocol voor een transparante en ondernemersvriendelijke aanpak om de beperkte ruimte voor bedrijven maximaal te benutten, de ontwikkeling van bedrijven goed te faciliteren en bestaande bedrijventerreinen niet te laten verouderen. Die aanpak geldt zowel voor bestaande Osse bedrijven als voor nieuwe bedrijven.

Hoe werkt het uitgifteprotocol?

Nieuwe bedrijven: voor nieuwe bedrijven, die zich in Oss willen vestigen, geldt dat zij moeten voldoen aan enkele belangrijke voorwaarden: het bedrijf moet de economische infrastructuur van Oss versterken én dient een goede aansluiting te hebben met het onderwijs en de arbeidsmarkt. Ook bij nieuwe bedrijven wordt als eerste gekeken naar het aanbod in de bestaande markt: wat staat er leeg op bestaande bedrijventerreinen. Biedt dit geen mogelijkheden, dan komt pas grond op een nieuw terrein in beeld.



Bestaande bedrijven: voor bestaande Osse bedrijven zijn er drie pijlers om met ondernemers te kijken naar bedrijfsontwikkeling:

- meldt een bedrijf zich voor een nieuw terrein, dan volgt een intakegesprek. Vervolgens wordt een ruimtescan gemaakt om te bekijken of de huidige locatie opties biedt voor uitbreiding. Deze werkwijze heeft er toe geleid dat bedrijven als Fysicon en Dreumex zijn overgegaan tot nieuwbouw op de bestaande locatie;
- blijkt uitbreiden niet mogelijk, dan wordt op bestaande bedrijventerreinen gezocht; de gemeente maakt deze markt transparant voor de ondernemer;
- biedt ook dat geen soelaas, pas dan komt een nieuw terrein in beeld; de bereidheid van een bedrijf om mee te werken aan invulling van de oude plek heeft positieve invloed op de aanvraag voor een nieuwbouwlocatie.

Deze werkwijze heeft geleid tot een grote besparing in de uitgifte en tot een reductie van de leegstand van bedrijfsruimten met meer dan 50%. Het levert een opwaardering op van de waardevastheid van de vastgoedinvesteringen die bedrijven in Oss doen. Bovendien heeft het een verbetering van de omgevingskwaliteit tot gevolg, waardoor onder andere een prettiger werkklimaat wordt gecreëerd. Bij de recent uitgegeven terreinen ligt ook het gemiddelde aantal werknemers per hectare inmiddels een stuk hoger.

Een consequente toepassing van dit uitgifteprotocol heeft ertoe geleid dat het nieuw te ontwikkelen bedrijvenpark Vorstengrafdonk slechts geleidelijk aan gevuld wordt met bedrijven. De gemeente Oss laat ruimtelijke kwaliteit echter voor gaan op snelle winst. Het resultaat is dat leefbare, nette en welvarende bedrijventerreinen gerealiseerd worden met een groot draagvlak. Een innovatie die is geboren uit noodzaak, maar die nu model staat voor rijksbeleid. En die zorgt voor uniformiteit, eenduidigheid en consequentie in beleid, waarbij nadrukkelijk de creativiteit van ondernemers wordt aangewakkerd.

Bijlage 1: Bronnen

- Gebiedsgericht beleid voor lozingen van hemelwater en grondwater, Senternovem, 2008
- Handreiking gemeentelijke coördinatieregeling, ministerie van VROM, 2006
- Handreiking Grondexploitatiewet, VROM, VNG, VVG, Sdu Uitgevers bv Den Haag, 2008
- Handreiking Stad & Milieubenadering, VNG, IPO, ministerie van VROM, 2005
- Het bestemmingsplan als instrument voor duurzame stedenbouw, ministerie van VROM, 1999
- Interim Structuurvisie Ruimtelijke Ordening, provincie Noord-Brabant, 2008
- Kamerstukken Wet ruimtelijke ordening 28916
- Kamerstukken Grondexploitatie 30218
- Kamerstukken Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening 30938
- Leidraad Water en Milieu in ruimtelijke plannen van de provincie Utrecht, 2006
- Recht rond grondtransacties, Purple Blue, VVG, 2008
- Realisatieparagraaf nationaal ruimtelijk beleid, ministerie van VROM, 2008
- Samen werken aan Kwaliteit, Werkdocument sturingsvarianten Wro, provincie Noord-Brabant 25 april 2007
- Interview Noud Janssen, ministerie van VROM

Bijlage 2: Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en wethouders, college van
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BRO	Besluit op de ruimtelijke ordening 1985
BW	Burgerlijk Wetboek
DPL	Duurzaamheidsprofiel van de locatie
EPL	Energieprestatie op locatie
EHS	Ecologische hoofdstructuur
GPR	Gemeentelijke praktijkrichtlijn gebouw
GRP	Gemeentelijk rioleringsplan
GreX	Grondexploitatiewet (onderdeel van de Wro)
IPO	Interprovinciaal Overleg
mer	milieueffectrapportage, procedure
MER	Milieueffectrapport
MILO	Milieukwaliteit in de leefomgeving
mma	Meest milieuvriendelijke alternatief
MTR	Maximaal toelaatbaar risico
MvT	Memorie van Toelichting
Nimby	Not in my back yard
PPS	Publiek private samenwerking
RvS	Raad van State
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeente
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening, in werking per 1 juli 2008
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening, oude wet
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten
Ww	Woningwet

COLOFON

Uitgave

Projectbureau MILO / VNG, IPO en VROM
juli 2008

Begeleidingscommissie

Wim Knoppert, provincie Gelderland namens IPO
Maarten van Helden, projectbureau MILO
Maurice Hanegraaf, projectbureau MILO
Monique Arnolds, ministerie van VROM
Marjolijn Burggraaff, ministerie van VROM

Auteurs

Rob Rothengatter, RLoC, Amsterdam
Roeland Mathijssen, BRO, Boxtel

Ondersteuning

Eva Haverkorn, BRO
Corianne Verberne, BRO

Vormgeving

Francy Bruschinski en Maarten Ponjée, Tilburg

Drukkerij

Tielen, Boxtel

Illustraties en voorbeelden

Foto's kافت: RLoC, Amsterdam

Illustratie § 2.1: BRO, Dezta, Miracle Design, 2008

Illustratie § 2.1: Provincie Noord-Brabant, Interim
structuurvisie ruimtelijke ordening, 2008

Illustratie § 2.2: Gemeente Nederlek, RDH

Illustratie § 2.2: Gemeente Utrecht, BRO

Illustratie § 2.2: Gemeente Katwijk, Architecten Cie

Illustratie § 2.3: Gemeente Harderwijk

Illustratie § 2.4: Gemeente Dordrecht, concept
structuurvisie Dordrecht 2020, 2008

Illustratie § 3.1: Gemeente Valkenswaard, BRO

Illustratie § 3.1: Gemeente Alkmaar, BRO

Illustratie § 3.1: Gemeente Tilburg

Illustratie § 3.1: Gemeente Rotterdam

Illustratie § 3.2: Gemeente Maassluis, BRO

Illustratie § 3.3: Gemeente Venlo

Illustratie § 3.3: Gemeente Uden

Illustratie § 3.3: Gemeente Lith (RMB) en Veghel
(Arcadis)

Illustratie § 3.5: Gemeente Den Haag, Dienst Stads-
beheer, foto RLoC

Illustratie § 4.1: Gemeente Tilburg

Illustratie § 4.1: Gemeente Abcoude

Illustratie § 4.1: Gemeente Meppel

Illustratie § 4.2: Gemeente Noordwijk

Illustratie § 4.4: Gemeente Nieuwegein, BRO

Illustratie § 5.1: Gemeente Amsterdam, IJburg

Illustratie § 5.2: Gemeente Etten-Leur

Illustratie § 5.2: RAI Amsterdam

Illustratie § 5.2: Gemeente Oss, BRO

© IPO, MILO en VROM 2008 Gebruik van teksten is toegestaan onder vermelding van de bron en de auteurs.

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

Milieu in ruimtelijke plannen Gemeente

Verwijsschema opgenomen voorbeelden, naar milieuthema en instrument

PARAGRAAF	Thema	Instrument									
		bodem	water	flora & fauna	verkeer	energie	ruimtegebruik	bedrijvigheid	externe veiligheid	geluid	lucht
2.2	Structuurvisie										
2.3	Overleg / bestuursakkoord										
2.4	PlanMER										
3.1	Bestemmingsplan										
3.2	Beheersverordening										
3.3	Aanvullende verordening de bevoegdheid										
3.4	Vorbereidingsbesluit										
3.5	Stad-en-milieubenadering										
4.1	Projectbesluit										
4.2	Coördinatie-regeling										
4.3	Exploitatieplan										
4.4	BesluitMER										
5.1	PPS en Overeenkomst										
5.2	Gronduitgifte										

- Milieuthema staat centraal in het voorbeeld
- Milieuthema komt mede aan de orde in het voorbeeld

