



Milieu in ruimtelijke plannen **Gemeente**

Juridische mogelijkheden onder de Wet ruimtelijke ordening

Milieu in ruimtelijke plannen Gemeente

Verwijsschema opgenomen voorbeelden, naar milieuthema en instrument

PARAGRAAF	Thema										
		bodem	water	flora & fauna	verkeer	energie	ruimte-gebruik	bedrijvigheid	externe veiligheid	geluid	lucht
2.2	Structuurvisie	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2.3	Overleg / bestuursakkoord	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2.4	PlanMER	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3.1	Bestemmingsplan	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3.2	Beheersverordening	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3.3	Aanvullende verordeninge 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

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?

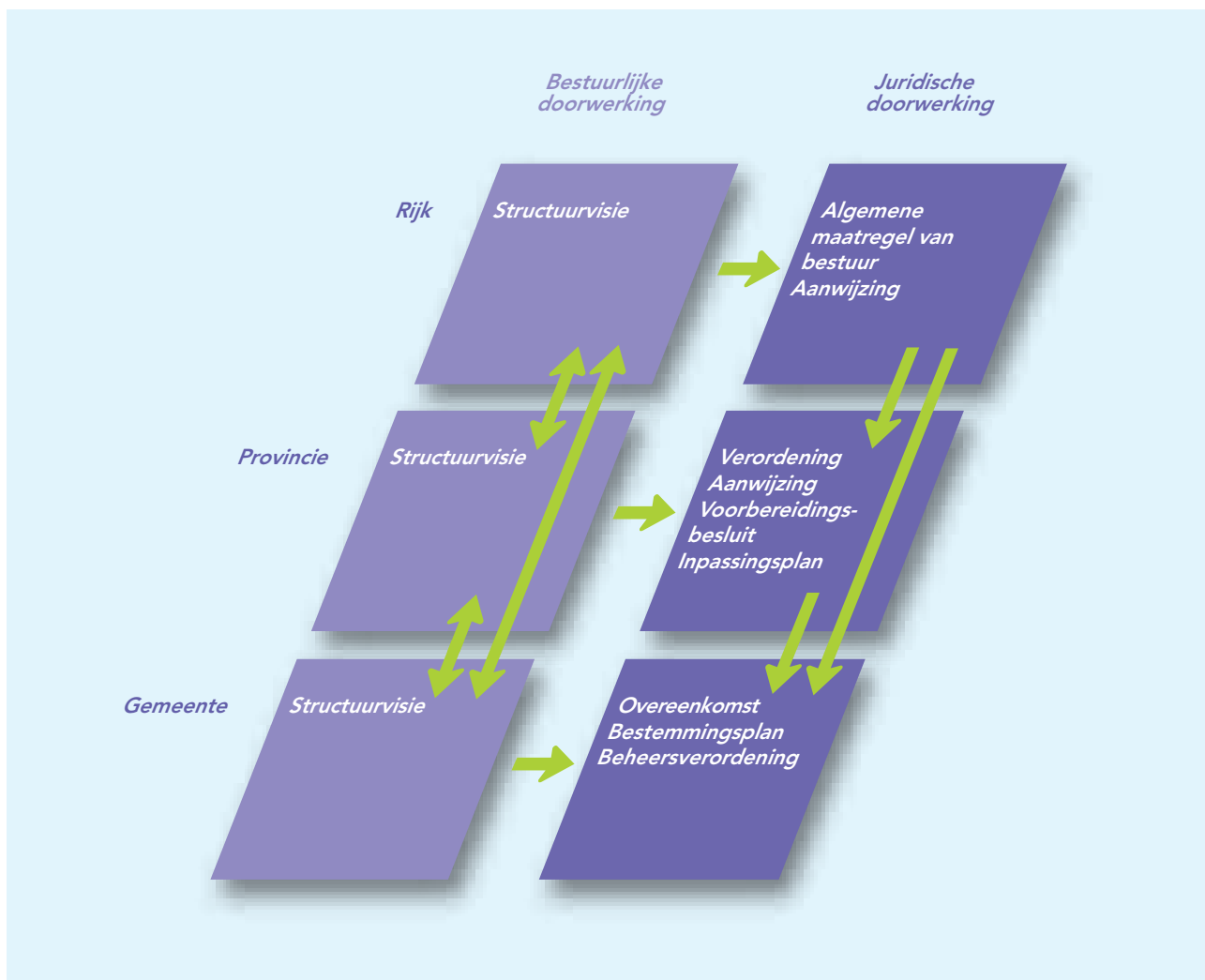
Bij de toedeling van de ruimtelijke bevoegdheden gaat de wetgever uit van het adagium 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid': een overheidsniveau dat verantwoordelijk wordt gehouden voor een bepaald ruimtelijk beleid, moet ook de bevoegdheden hebben om dat waar te maken. Dit geldt vanzelfsprekend ook 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-

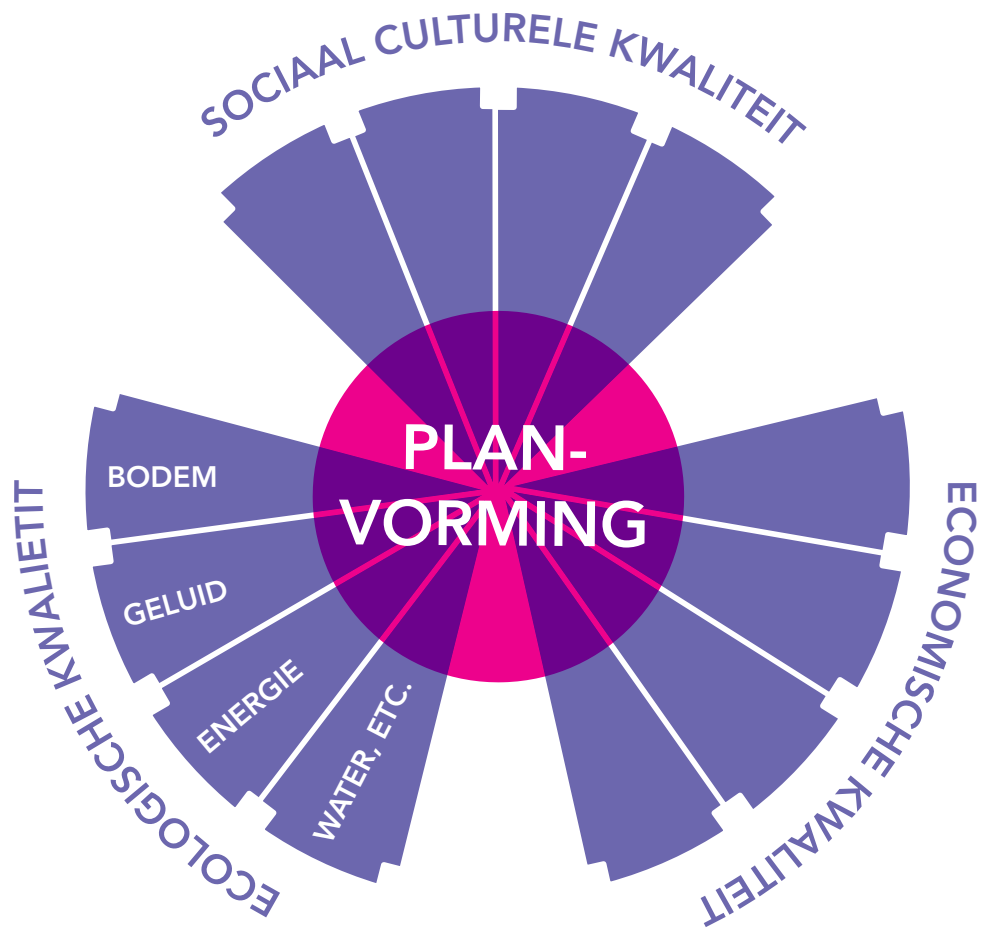
ken, recreëren en verkeer in de beleidsafwegingen moeten worden betrokken, maar ook het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Bij de vormgeving van de fysieke ruimte kunnen, meer dan tot nu toe, vanuit verschillende beleidsterreinen eisen worden gesteld aan het gebruik van de ruimte. Die eisen krijgen een 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’

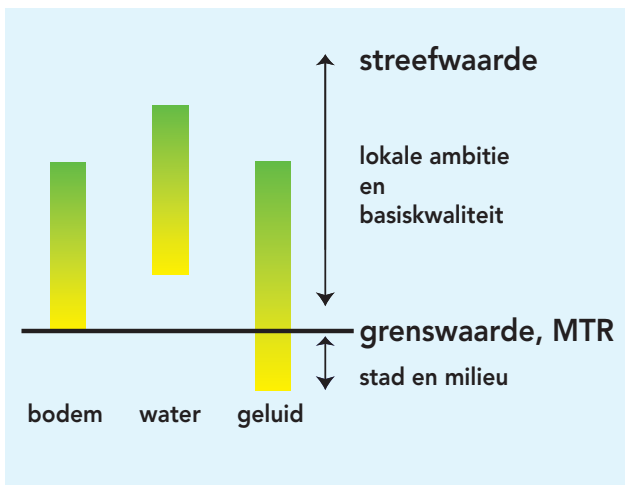
Het begrip milieuambitie reserveren wij voor die kwaliteitsniveaus voor een bepaald gebied waaruit een zekere uitdaging spreekt. Nieuw te ontwikkelen woon- en werkgebieden bieden vaak mogelijkheden voor hogere kwaliteitsniveaus. Ook bij de herstructurering van een gebied zijn er gelegenheden om de milieukwaliteit 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 betrokken. 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 waterbergingengebieden, 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. Rigouros 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.

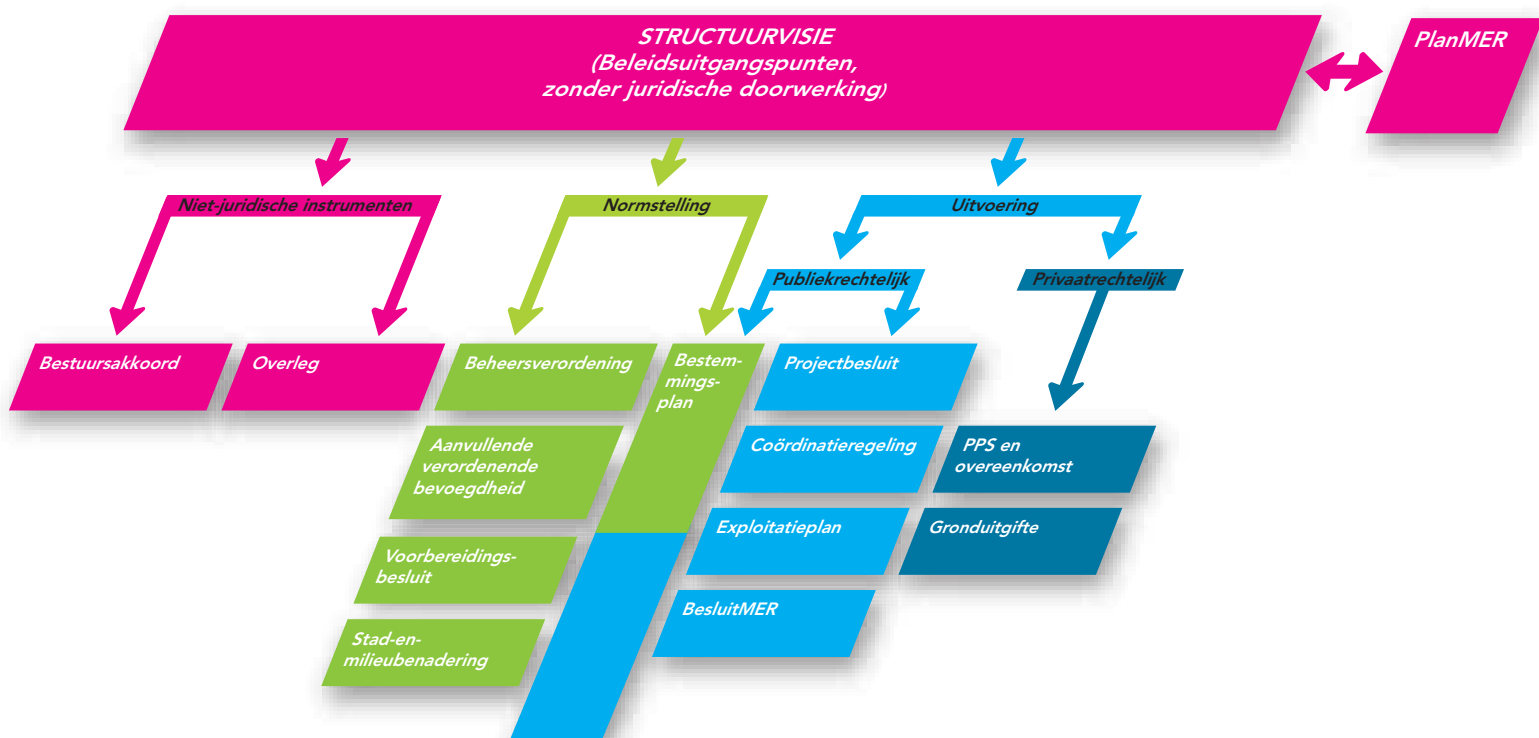
Behalve het bestemmingsplan staat de gemeente bij de ruimtelijke planvorming diverse andere juridische instrumenten ter beschikking - al dan niet gebaseerd op de Wro -, die geschikt zijn voor het realiseren van onder meer milieubelangen:

- 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-milieubenedering 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.

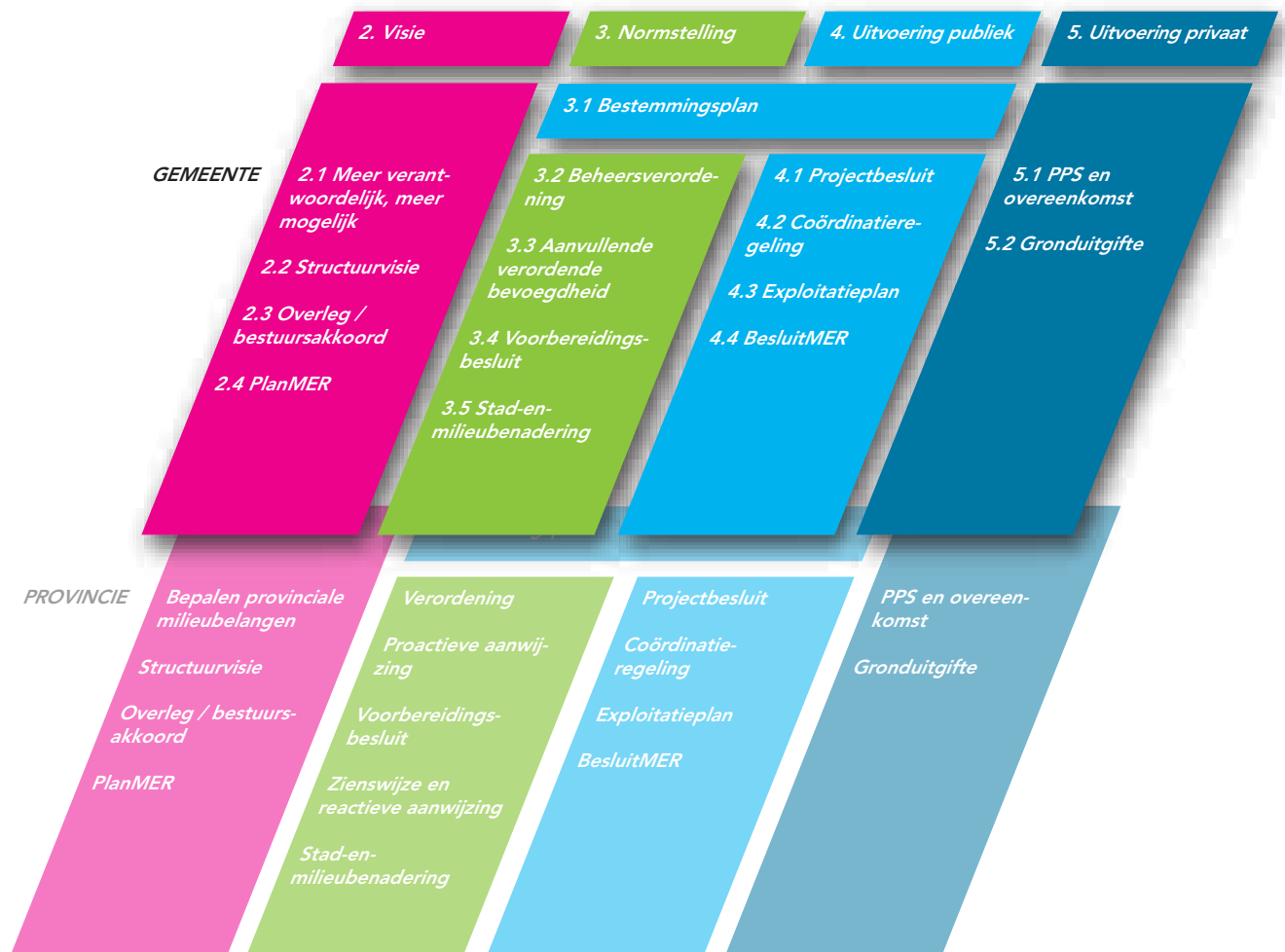
De integratie van milieubelangen kan daarmee een stuk eenvoudiger worden, mits het milieuveld er in slaagt haar bedoelingen te koppelen aan plangebieden. Een digitale weergave van gebiedsgerichte milieukwaliteitsaspecten maakt verbanden met ruimtelijke ontwikkelingen zichtbaar, of het nu inventarisatiegegevens,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

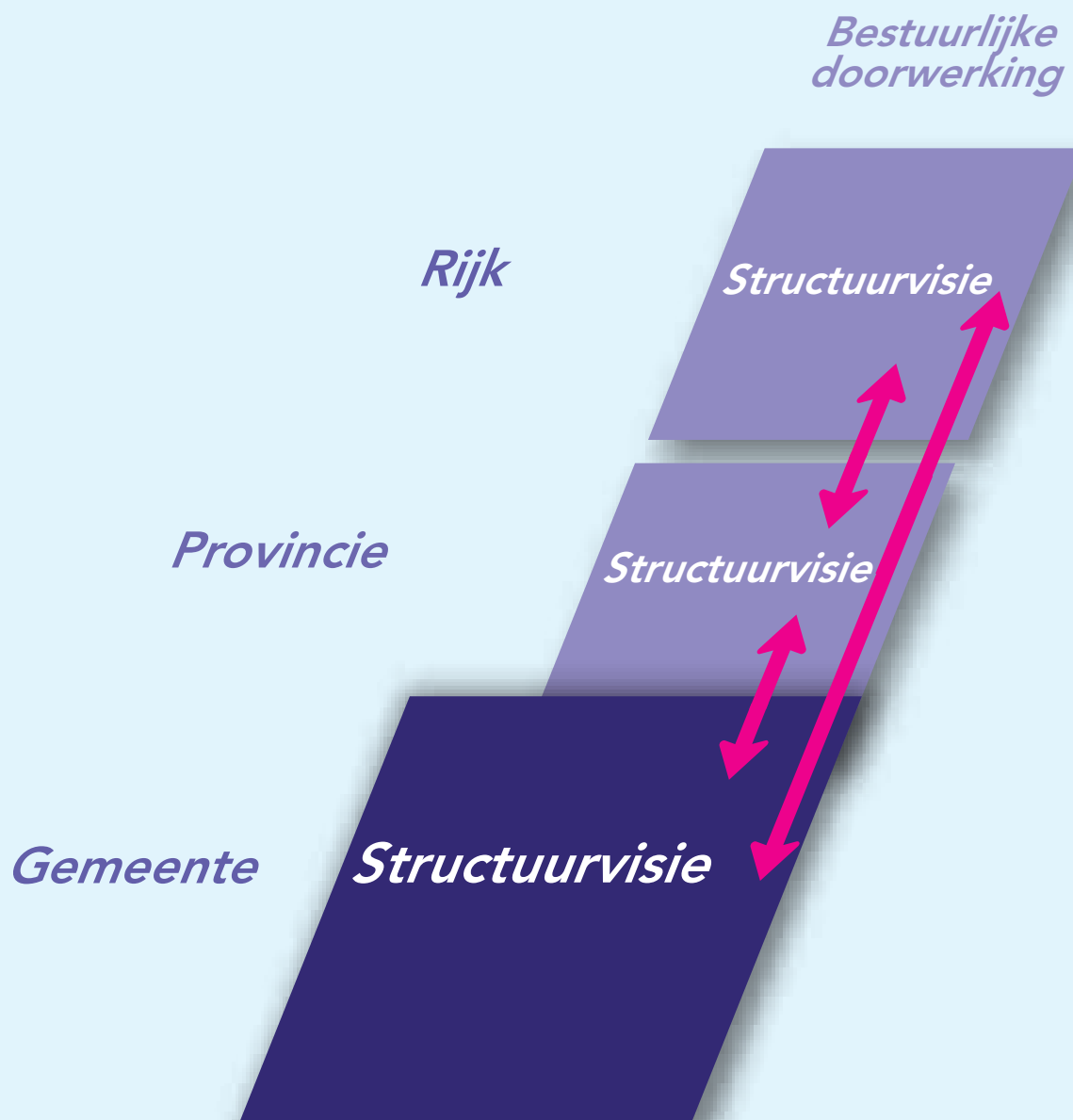


Beschrijving instrumenten

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 richtinggevend 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.

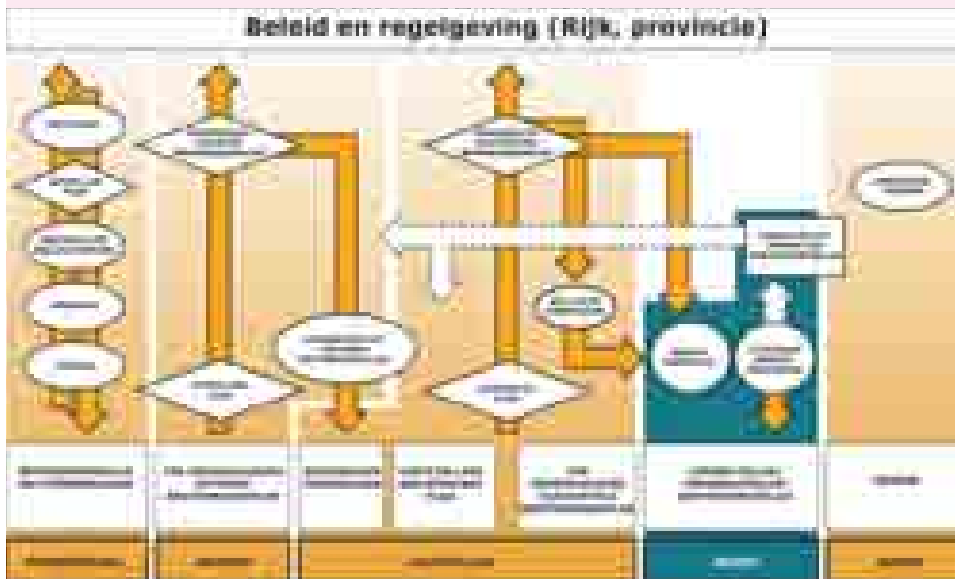
Het karakter van de milieu-inbreng kan variëren van - duurzame - locatiekeuzen tot kwaliteitscriteria voor gebieden binnen de gemeente. Hiermee legt de gemeente een duurzaam ruimtelijk fundament voor de borging van milieukwaliteit. De visie werkt immers door naar projecten en andere uitvoeringstrajecten,

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 rijk- en provinciale structuurvisies en de wijze waarop zij hun beleid willen laten doorwerken in de gemeentelijke plannen.

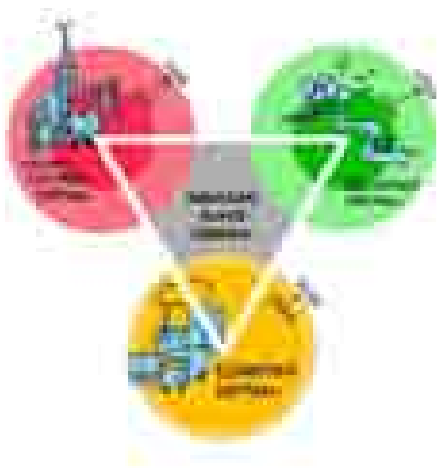
Provinciale en nationale milieubelangen

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 bredere omgeving van het tracé.

Lagenbenadering Structuurvisie Nederlek

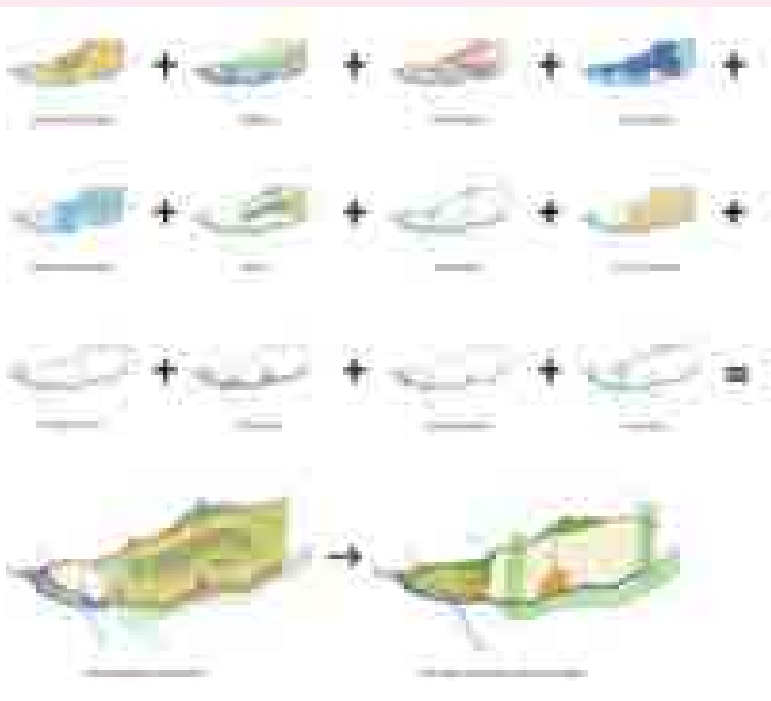
De gemeente Nederlek kreeg in 2003 bij de opstelling van een Woonvisie behoefte aan een integraler, diepgaander aanpak van de lokale ruimtelijke opgaven. De gemeente stelde daarop een structuurvisie 2015 op, die uitgaat van integrale sturing op ruimtelijke kwaliteit. Om de kwaliteiten in de gemeente 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 ontwerpplag 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.

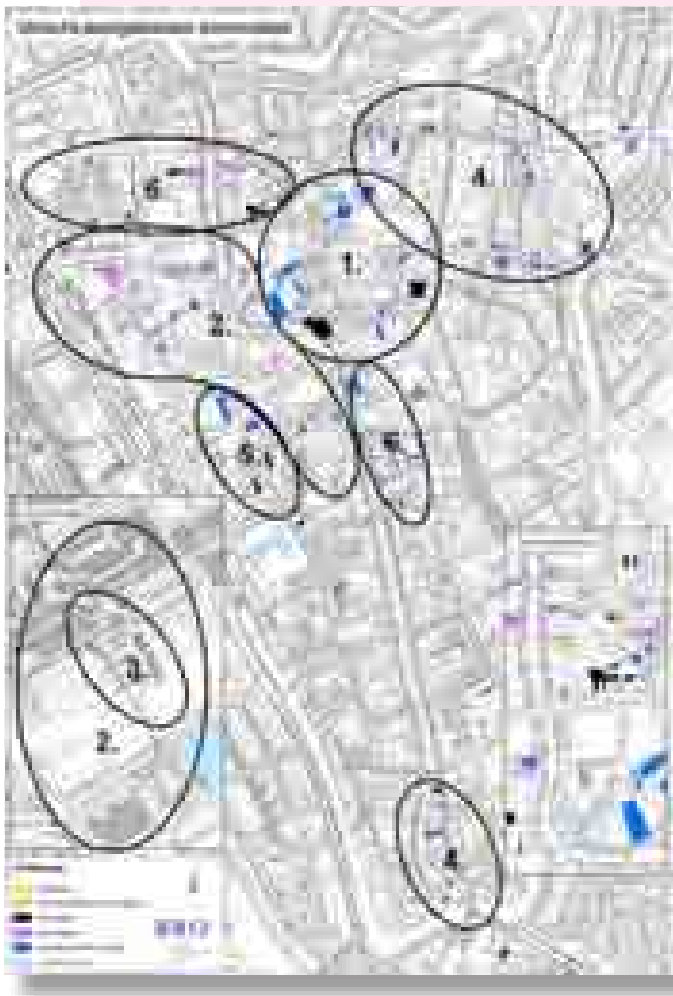
Aspectenstructuurvisie: Horeca Utrecht, Visie en beleid

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: projectenclusters, 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.

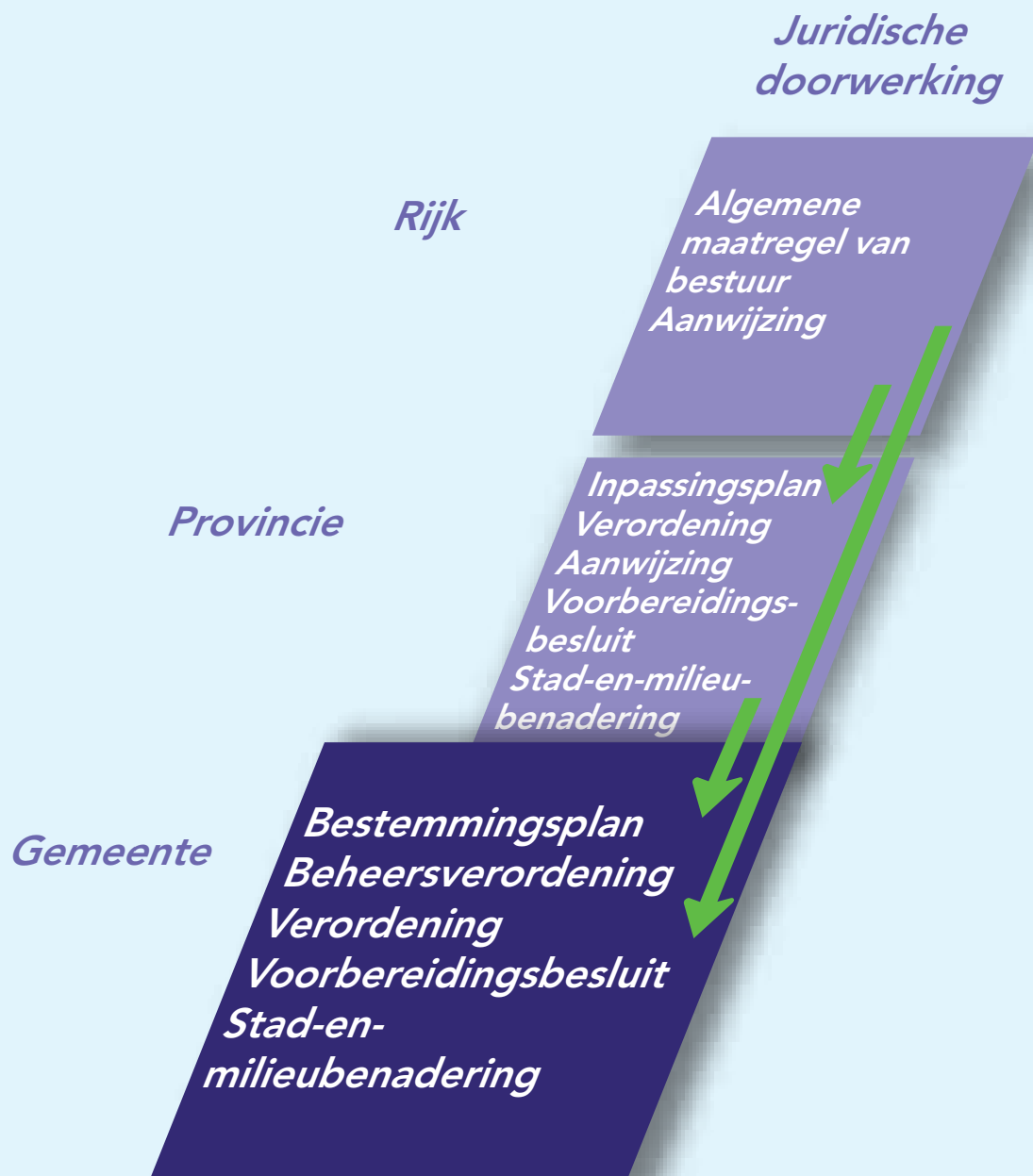
De relevante nieuwe beleidsvoornemens uit de structuurvisie zijn in het planMER kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief beoordeeld op de te verwachten milieueffecten. Het betreft conclusies over de locatieafweging in de structuurvisie. Daarnaast zijn aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek in het 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)kwaliteitseis zich richt 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 nachtdonker landschap 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 nachtdonker landschap.

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.

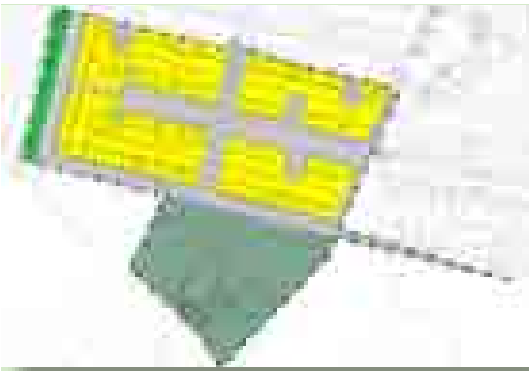
Kansen in de Boekelermeer liggen op het vlak van: plaatsing van windmolens aansluitend op de windmolens aan de rand van het plangebied, de veiligheid, multi-modale ontsluiting, de ontwikkeling van gezamenlijke voorzieningen (parkmanagement) en duurzaam waterbeheer: flexibel peilbeheer, afkoppelen verhard 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.

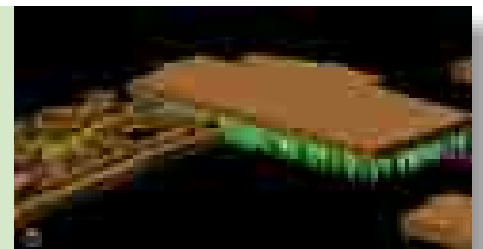
3D bestemmen van de ondergrond?

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

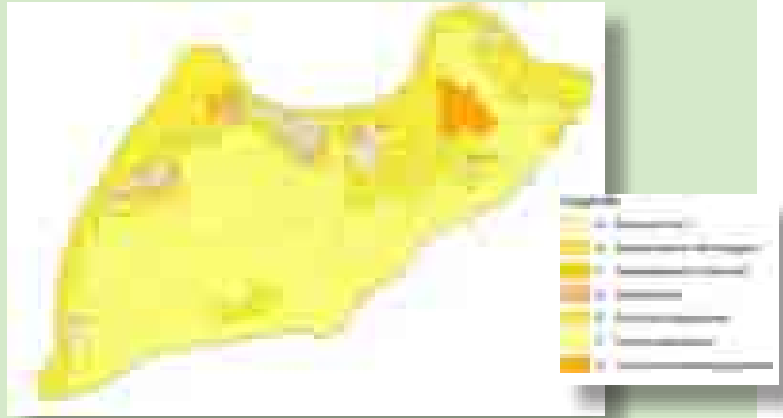
De Wet geurhinder en veehouderij (Wgv, sinds 1 januari 2007 in werking) is het nieuwe toetsingskader bij aanvragen om een milieuvergunning van veehouderijen. De veehouderijen moeten voldoen aan individuele wettelijke normen voor de geurbelasting op een geurgevoelig object. De wet biedt de gemeente de 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 dagontheffingen 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 milieubelangen 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 heiwerkzaamheden 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.

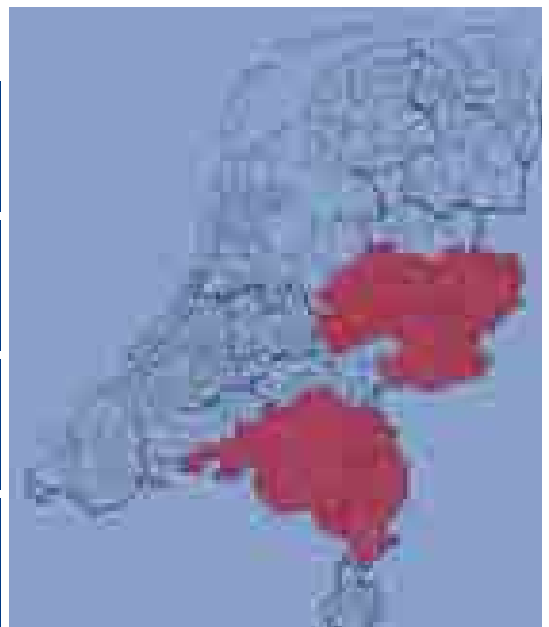
Rol gemeente

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.

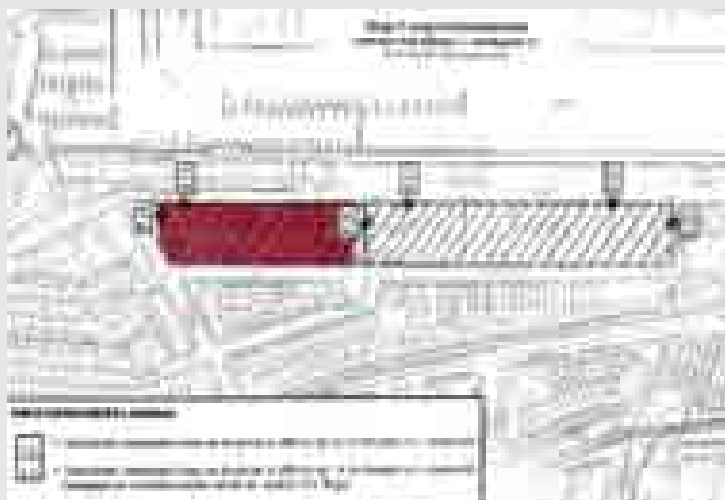
Bovendien zijn partijen uit het gebied bij de planvorming betrokken, via platforms, workshops en bijeenkomsten. Illustratief is dat de bewoners zich uitspraken tegen asfaltering van de Dr. Lelykade (nodig om geluidnormen te halen), omdat dat de kade-uitstraling aantast. Bewoners hebben voor 4 pleinen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

- a. 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;
- b. 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);
- c. 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 (Lea_q) van ten hoogste 49 dB(A) voor sportvisreder A respectievelijk 46 dB(A) voor sportvisreder B op de gevels van woningen toe te staan;
- d. < ... >
- e. < ... >
- f. 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;
- g. de bovengenoemde afwijkingen niet aan een termijn te binden;
- h. 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 coördinatieregeling 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 Coördinatieregeling

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 coördinatieregeling 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 coördinatieregeling 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 coördinatieregeling 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 coördinatie­regeling	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 • Ontvankelijkheid <ul style="list-style-type: none"> - B&W beslist over gelegenheid tot aanvulling van aanvraag - B&W beslist over verlenging beslistermijn • 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 • Terinzagelegging <ul style="list-style-type: none"> - Inbrengen zienswijzen (een ieder) - Reactie aanvrager • Besluitvorming <ul style="list-style-type: none"> - B&W en andere betrokken bestuursorganen nemen hun besluiten - Betrokken bestuursorgaan zendt besluit toe aan B&W • 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 • Beroep <p>Bij rechtbank en vervolgens RvS, tenzij een van de besluiten rechtstreeks beroep bij de ABRvS kent</p> <p>Gecoördineerde besluiten zijn voor beroep aangemerkt als één besluit</p> 	<p>onverwijld</p> <p>binnen 8 weken</p> <p>binnen 8 weken</p> <p>termijnstelling door B&W samen met betrokken bestuursorganen</p> <p>ten minste 6 weken</p> <p>ten minste termijn terinzagelegging nader te bepalen</p> <p>termijnstelling door B&W in overleg met betrokken bestuursorganen</p> <p>onverwijld</p> <p>6 maanden</p>

Tips voor doorwerking milieubeleid

Coördinatie ondersteunt tijdige milieu-inbreng

De coördinatie­regeling 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 aanvangen 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, faserings 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.

WRO		
Anterieure fase	Tussentijdse fase	Posterieuze fase
Overeenkomst gesloten vóór vaststelling exploitatieplan	Overeenkomst gesloten na vaststelling exploitatieplan	Overeenkomst gesloten na vaststelling exploitatieplan
Partijen hebben veel onderhandelingsruimte	Partijen hebben weinig onderhandelingsruimte	Partijen hebben weinig onderhandelingsruimte
Afspraken kunnen worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie	Afspraken kunnen worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie	Afspraken kunnen worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie

Anterieure fase en posterieuze 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 posterieuze.

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 recreatie-

gebieden. 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.

Posterieuze 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 wil 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 milieuambities 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
1. Start procedure - Inzage/inspraak; begin 2. (Onafhankelijk) advies: begin 3. Opstellen rapport - Beschrijving effecten - Redelijke alternatieven? - Te beschouwen gevolgen - Milieugevolgen 4. Terinzagelegging 5. Inspraak; eind - (Onafhankelijk) advies: eind 6. Motivering in besluit 7. Bekendmaking - Monitoring en evaluatie	Startnotitie Inspraak op de startnotitie Advies Wettelijke Adviseurs Advies Commissie m.e.r. Richtlijnen bevoegd gezag Opstellen besluitMER Afstemmen op detailniveau project Ja. Meest milieuvriendelijke alternatief verplicht Biodiversiteit en gezondheid niet verplicht Van mer-plichtige activiteit 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 Bekendmaking en mededeling vastgesteld plan Monitoring en evaluatie milieueffecten na uitvoering	Openbare kennisgeving Nee Raadplegen betrokken bestuursorganen over reikwijdte en detailniveau planmer 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 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

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

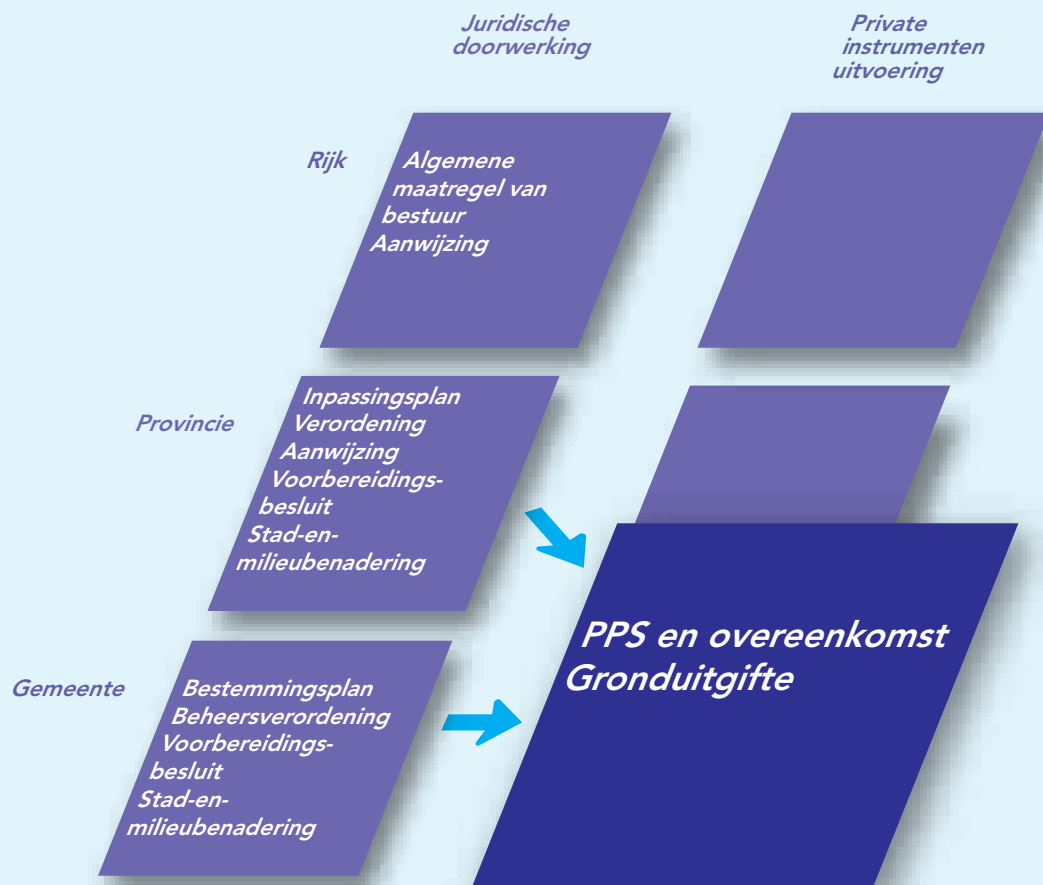
- extra maatregelen, die zich in de praktijk reeds bewezen hebben, waardoor extra kwaliteitswinst behaald wordt
- vormgeving Basiskwaliteit + windturbines + de aanleg van een kade langs Amsterdam-Rijnkanaal
- grotere hemelwaterbuffer

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. PPS-verbanden 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 grondprijsberekening. 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 bouwaanvraag 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 opstallen 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 bouwkeuzes' in dat kopers van bouwkeuzes 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

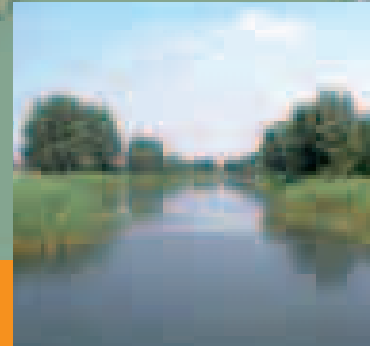
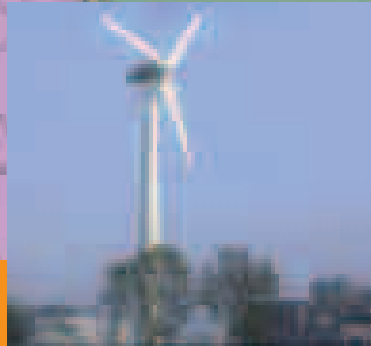
Illustratie § 5.2: Gemeente Etten-Leur

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

Provincie

Juridische mogelijkheden onder de Wet ruimtelijke ordening

Milieu in ruimtelijke plannen Provincie

Verwijsschema opgenomen voorbeelden, naar milieuthema en instrument

PARAGRAAF	Thema										
		bodem	water	flora & fauna	verkeer	energie	ruimte-gebruik	bedrijvigheid	externe veiligheid	geluid	lucht
2.2	Structuurvisie										
2.3	Overleg / bestuursakkoord										
2.4	PlanMER										
3.1	Inpassingsplan										
3.2	Planologische verordening										
3.2	Milieuverordening										
3.3	Proactieve aanwijzing										
3.4	Vorbereidingsbesluit										
3.5	Zienswijze en reactieve aanwijzing										
3.6	Stad en milieubenadering										
4.1	Projectbesluit										
4.2	Coördinatieregeling										
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

Milieu in ruimtelijke plannen **Provincie**

Milieu in ruimtelijke plannen Provincie

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 Bepalen van provinciale milieubelangen	16
2.2 Beleidsinstrument structuurvisie	20
2.3 Overleg / bestuursakkoord ruimtelijke plannen	26
2.4 PlanMER	31
3. Instrumenten voor ruimtelijke normstelling	36
3.1 Inpassingsplan	38
3.2 Verordening	43
3.3 Proactieve aanwijzing	50
3.4 Voorbereidingsbesluit	53
3.5 Zienswijze en reactieve aanwijzing	56
3.6 Stad-en-milieubenadering	60
4. Publieke instrumenten voor ruimtelijke uitvoering	64
4.1 Projectbesluit	66
4.2 Coördinatieregeling	69
4.3 Exploitatieplan	73
4.4 BesluitMER	79
5. Private instrumenten voor ruimtelijke uitvoering	84
5.1 PPS en overeenkomst	86
5.2 Gronduitgifte	92
Bijlage 1: Bronnen	96
Bijlage 2: Afkortingen	97

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 provincie en gemeenten 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 provincie of gemeente haar verantwoordelijkheid voor milieu kan nemen in de ruimtelijke planvorming. Welke instrumenten kan men inzetten voor het borgen van milieudoelen in ruimtelijke plannen? De ervaringen met bestaand instrumentarium bieden daarin een eerste inzicht, zoals bestemmingsplan, verordening en overeenkomst. De vraag is daarnaast welke nieuwe mogelijkheden de Wro de provincie aanreikt. In hoeverre zijn de structuurvisie, het inpassingsplan, planologische verordening, exploitatieplan of 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 haar beleid en van 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 adering. Het realiseren van milieukwaliteit is echter niet zozeer gebaat bij die check, als wel bij een tijdige en volwaardige milieuinbreng 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 provincie bereiken? De Wro verlangt van iedere provincie en gemeente 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 zorgt de provincie ervoor dat gemeenten aan de beleidsdoelen meewerken en deze niet doorkruisen, en dat burger en bedrijf weten waaraan ze toe zijn?
- uitvoering: welke middelen zet de provincie in om haar beleid te effectueren?

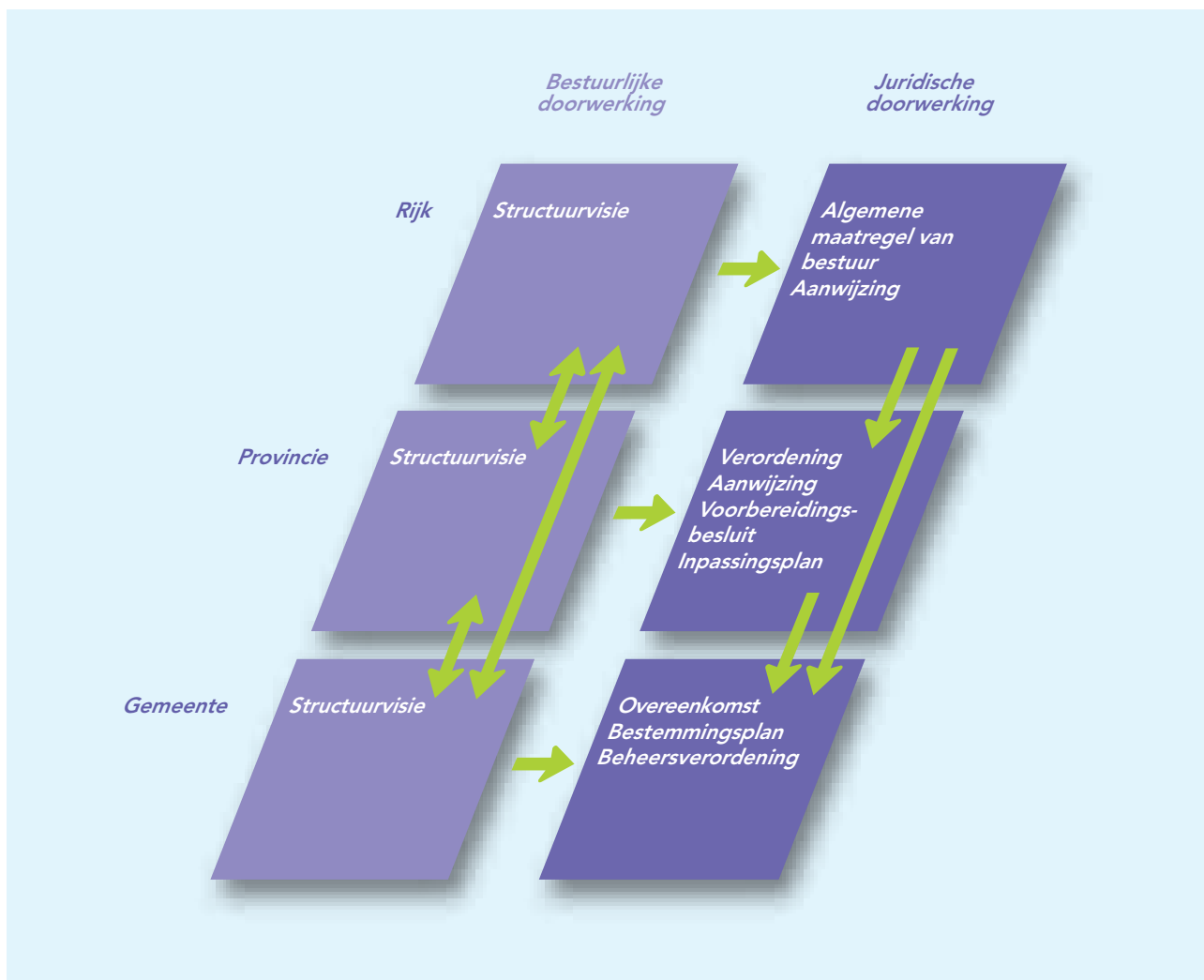
Bij de toedeling van de ruimtelijke bevoegdheden gaat de wetgever uit van het adagium 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid': een overheidsniveau dat verantwoordelijk wordt gehouden voor een bepaald ruimtelijk beleid, moet ook de bevoegdheden hebben om dat waar te maken. Dit geldt vanzelfsprekend ook 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 provincie kan naast het milieubeleidsspoor - met de milieuverordening - voor de ruimtelijke aspecten ook het planologische spoor bewandelen. Zodra men een provinciaal (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 ruimtelijke milieubelangen en verantwoordelijkheden moeten op de schaal van de provincie worden bepaald in het kader van de structuurvisie of het milieubeleidsplan. Dit beleid is alleen bindend voor de provincie, zodat goed overleg nodig is met Rijk en / of gemeenten over de afstemming van de (milieu) beleidsdoelen en de aanpak van de uitvoering. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijke visie richting de provincie;
2. de juridische doorwerking van milieu in de ruimtelijke uitvoering. Deze is normatief van aard waar het gaat om de doorwerking van milieubelangen naar het lokale ruimtelijk beleid, of naar de eigen provinciale uitvoering. Hierbij is minder sprake van tweerichtingsverkeer met de gemeente, 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 gemeenten geeft een praktisch inzicht in de mogelijkheden om milieu juridisch te borgen in de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke planvorming. Het geeft aan hoe de provincie haar verantwoordelijkheid voor provinciale milieubelangen kan invullen. Provinciale 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 provincie respectievelijk de gemeente. De brochure gaat niet in op de bevoegdheden en relaties ten opzichte van het Rijk (of regio-besturen). 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. Gemeenten krijgen met deze brochure in een inzicht in de provinciale 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 provincie, 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 op 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-

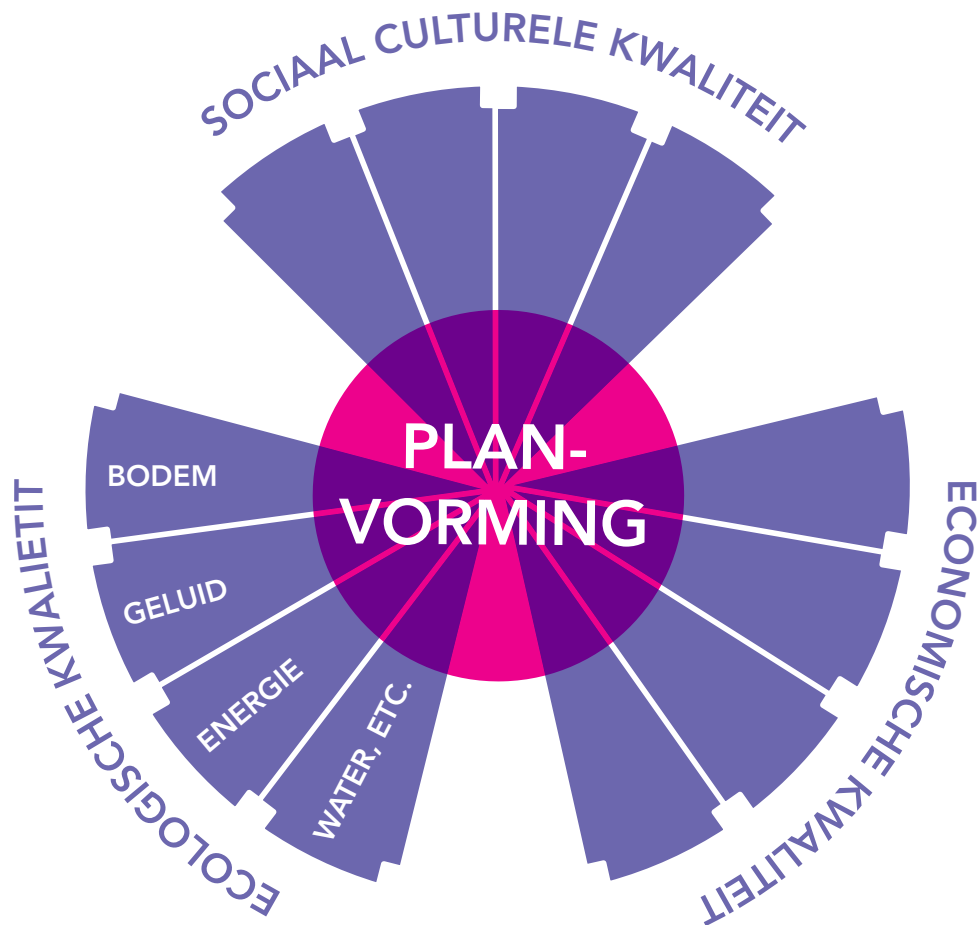
ken, recreëren en verkeer in de beleidsafwegingen moeten worden betrokken, maar ook het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Bij de vormgeving van de fysieke ruimte kunnen, meer dan tot nu toe, vanuit verschillende beleidsterreinen eisen worden gesteld aan het gebruik van de ruimte. Die eisen krijgen een 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, moeten 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 schaarst 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, bodem-



verontreiniging 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 milieugenda bij de ruimtelijke planvorming. Het derde begrip overlapt de integrale ruimtelijke afweging. Deze brochure richt zich op één van de pijlers voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling: de milieugenda. 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 op grond van hoofdstuk 5 van de Wm milieukwaliteitseisen stellen in een AMvB respectievelijk milieuverordening. De Wro biedt het Rijk (artikelen 3.37 en 4.3) en de provincie (artikel 4.1) de mogelijkheid bij AMvB c.q. verordening ruimtelijk relevante kwaliteitseisen te stellen voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten. De memorie van toelichting refereert aan kwaliteitseisen met ruimtelijke gevolgen op het vlak van waterbeheer en externe veiligheid, en 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 een uitwerking 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 materiële 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 moet deze in acht worden genomen dan wel moet daarmee rekening worden gehouden.

‘Beleidsmatige, niet-wettelijke, basiskwaliteit’

Diverse provincies, bijvoorbeeld Utrecht, en steeds meer gemeenten werken met milieukwaliteitsprofi-

len 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, hoeveelheid oppervlak aan groen of water, infiltratievoorziening of de gemiddelde afstand ten 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 is rekening gehouden. Zodra ze waarden worden opgenomen in algemene regels, is sprake van een wettelijke basiskwaliteit.

‘Milieuambitie’

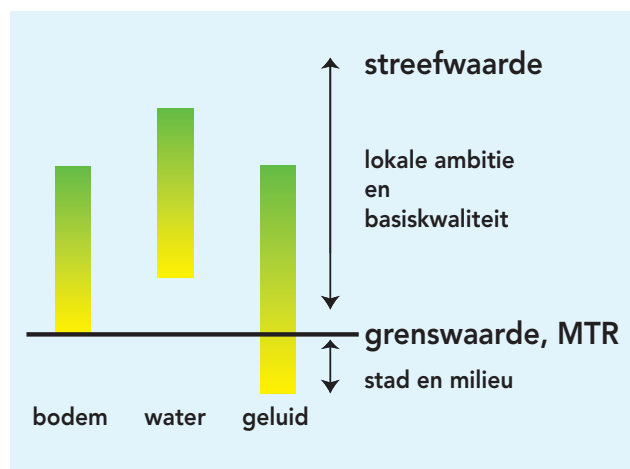
Het begrip milieuambitie reserveren wij voor die kwaliteitsniveaus voor een bepaald gebied waaruit een zekere uitdaging spreekt. Nieuw te ontwikkelen woon- en werkgebieden bieden vaak mogelijkheden voor hogere kwaliteitsniveaus. Ook bij de herstructurering van een gebied zijn er gelegenheden om de milieukwaliteit 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 (algeme-ne) 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 basiskwaliteit is pas goed mogelijk wanneer bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen milieubelangen tijdig worden be-trokken. 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 krij-gen. De provincie en gemeente staan verschillende soorten beleidsinstrumenten ter beschikking:

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

Voor kwaliteitsambities zijn allereerst sociale instru-menten van belang. Communicatie en overleg zul-len 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 kun-nen daarbij van dienst zijn. Het op voorhand afdwin-gen 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 ont-wikkelende partijen aan de afspraken te kunnen hou-den, duidelijkheid te scheppen naar overige betrok-kenen / 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 ma-ken. Deze brochure richt zich met name op de juridi-sche borgingsmogelijkheden voor milieu binnen de ruimtelijke instrumenten.

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 wor-den 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 provincie heeft, net als Rijk en gemeente, 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 er provinciale belangen in het geding zijn, zoals grote infrastructurele lijnen of waterbergingsgebieden, hoort de verantwoordelijkheid voor de planologische inbedding ook op dat niveau te liggen. De provincies en gemeenten 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

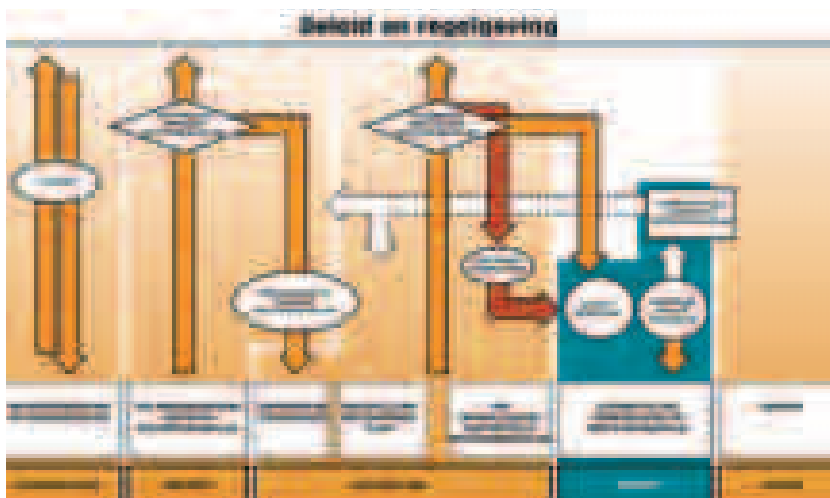
de verordening is het regelinstrument.

De Wro dwingt provincies onderscheid te maken in beleid en juridische instrumenten. De provincie moet bij de bepaling 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 eenzelfde 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 inpassingsplan c.q. bestemmingsplan staan de provincie en 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:



Rolverandering provincie bij bestemmingsplan

De veranderde rol van de provincie bij het gemeentelijk bestemmingsplan is in onderstaand schema samengevat weer-gegeven. 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 (o.a. verordeningen). Overleg in het voortraject van ruimtelijke plannen (bestemmingsplan) is daarmee belangrijker geworden. De provincie beoordeelt het gemeentelijke ontwerp bestemmingsplan aan haar beleid en regelgeving. De provincie kan eventueel zienswijzen indienen. 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. 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.

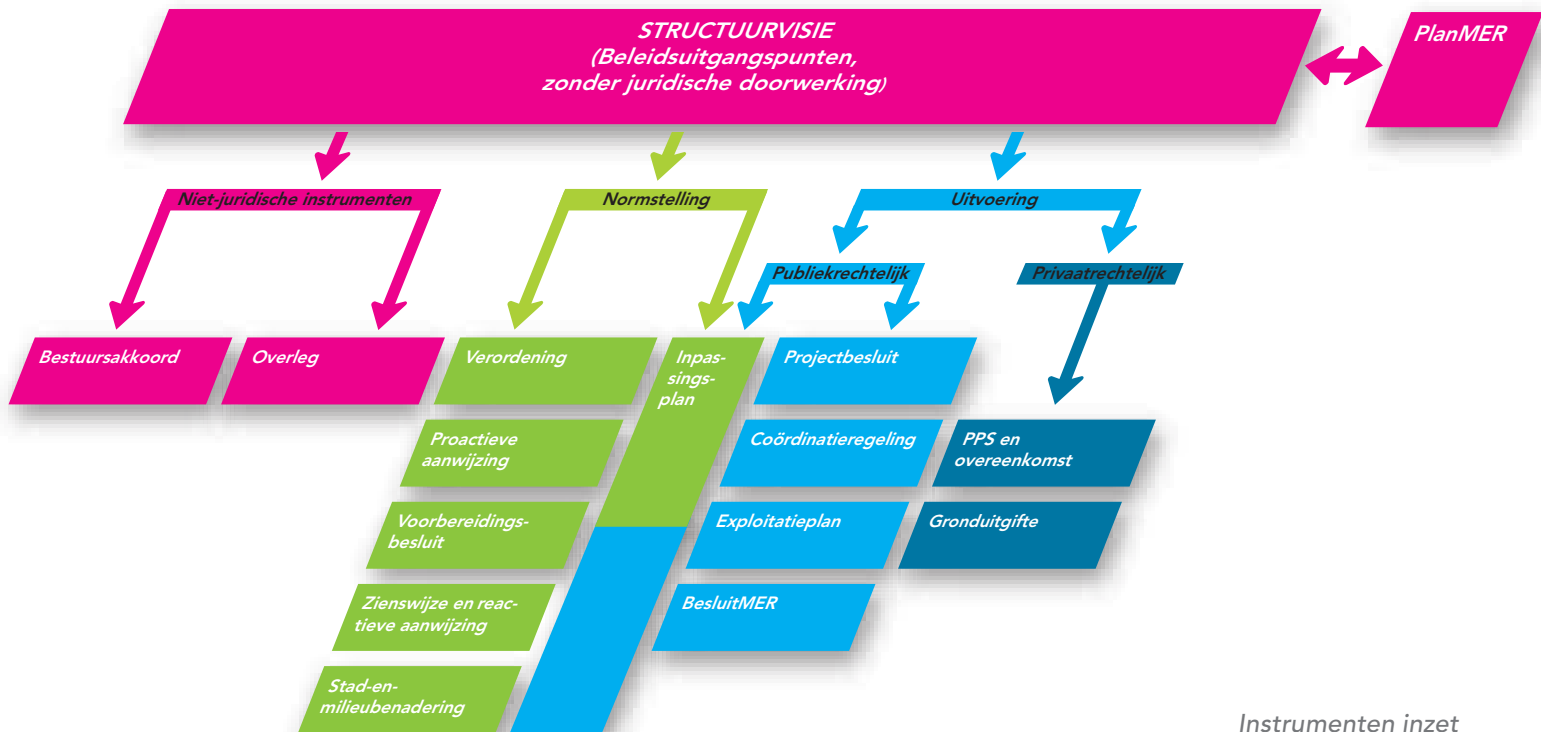
- voor de vastlegging van het beleid: het milieubeleidsplan, eventueel gecombineerd met een aspectenvisie voor het ruimtelijk milieubeleid, en de verplichte structuurvisie. Ondersteunende instrumenten zijn het overleg, de bestuursovereenkomst en in voorkomende gevallen de strategische milieubeoordeling in het planMER;
- voor de normstelling: doorwerking van beleid (verordening, aanwijzing), voor de inhoud van bestemmingsplannen (verordening) en voor het vastleggen van grondgebruik (bestemmingsplan / inpassingsplan). Voor regels bij de planvorming kan de provinciale milieuverordening of de planologische verordening worden ingezet. Via de Stad-en-milieubenadering kan de gemeente of provincie een afwijkende norm vastleggen, mits de provincie respectievelijk minister hieraan goedkeuring geeft;
- publiekrechtelijke instrumenten voor de uitvoering: bestemmingsplan, projectbesluit, coördinatiebevoegdheid en het exploitatieplan. In de voorkomende gevallen is het besluitMER het instrument bij uitstrek 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 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.

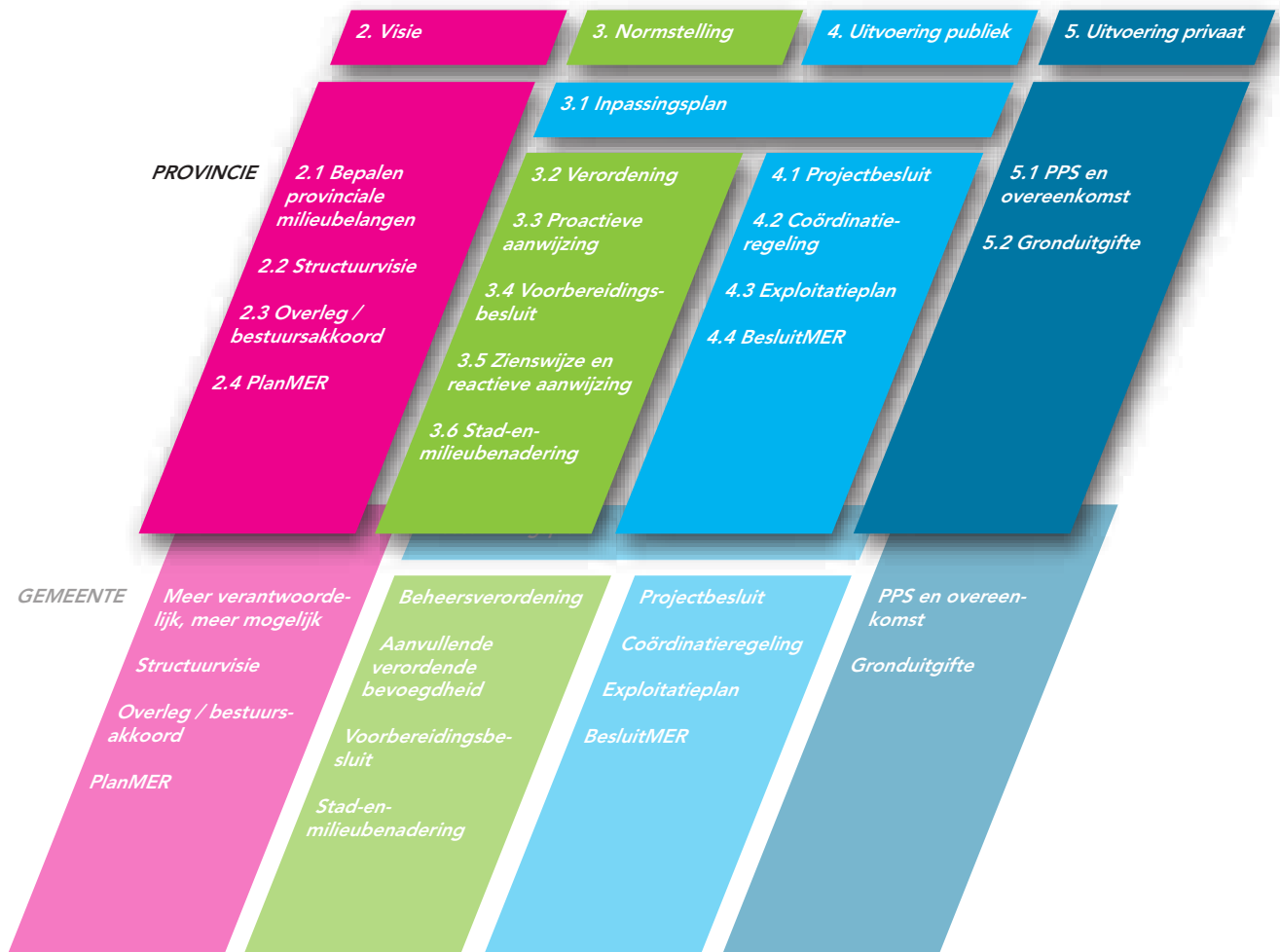
De integratie van milieubelangen kan daarmee een stuk eenvoudiger worden, mits het milieuveld er in slaagt haar bedoelingen te koppelen aan plangebieden. Een digitale weergave van gebiedsgerichte milieukwaliteitsaspecten maakt verbanden met ruimtelijke ontwikkelingen zichtbaar, of het nu inventarisatiegegevens,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

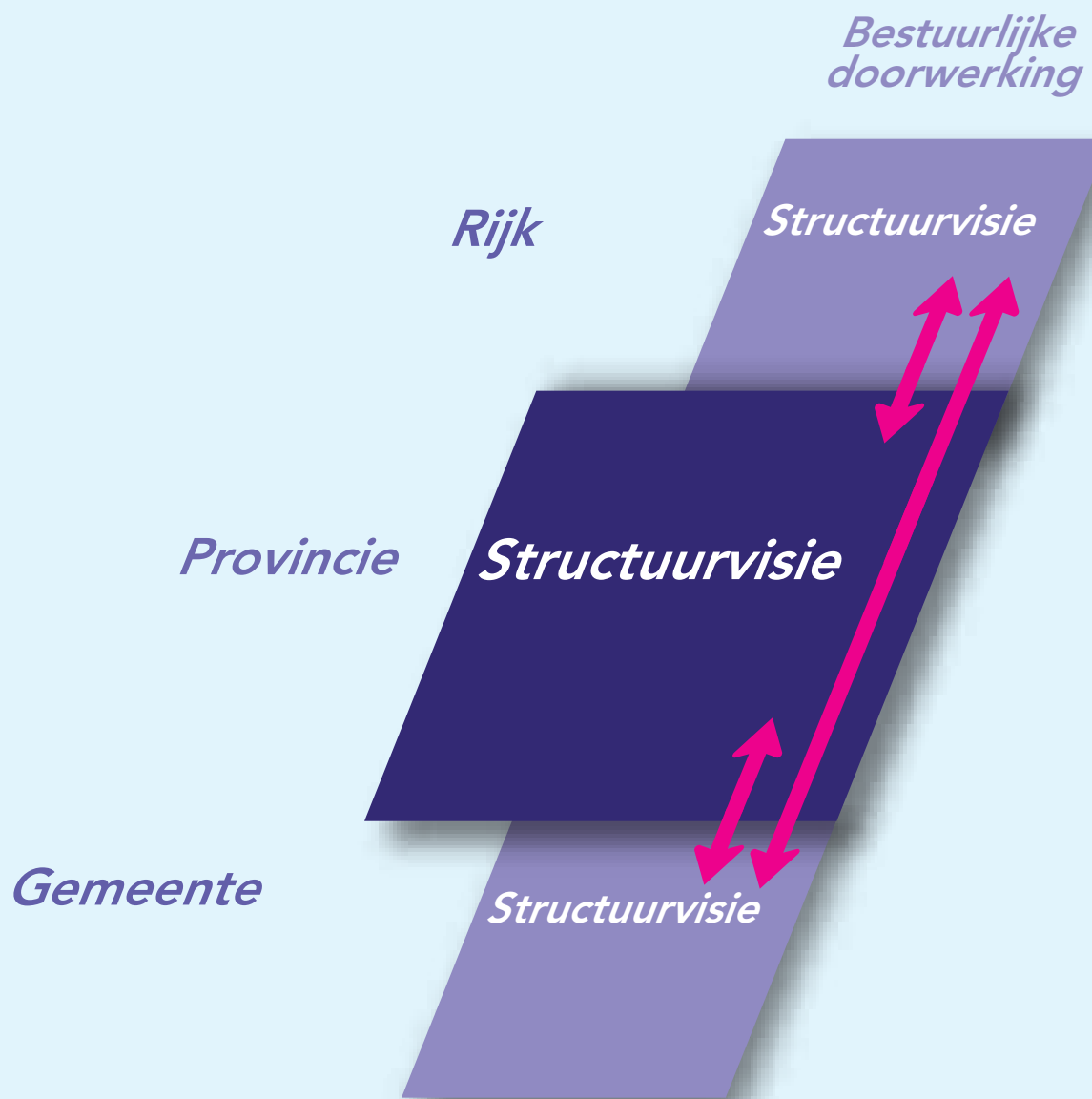


Beschrijving instrumenten

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 provincie bij de totstandkoming en het gebruik van het instrument;
 - de mogelijke rol van de gemeente 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 provinciale visie op de kwaliteit van het milieu, zoals neergelegd in het milieubeleidsplan, heeft verschillende componenten en verschijningsvormen. Het gaat onder andere om milieubelangen, milieudoelen en milieuambities met een ruimtelijke impact. Het is mogelijk deze belangen, doelen en ambities een plek te geven in een integrale structuurvisie. Ook een aspectenvisie voor het ruimtelijk milieubeleid behoort tot de mogelijkheden.

De structuurvisie 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 milieuimpact -, en de wijze waarop het vaststellende orgaan de beschreven ontwikkelingen tot uitvoering wil laten komen (uitvoeringsparagraaf). Het provinciaal beleid is in beginsel alleen bindend voor het eigen bestuur, zodat een goede afstemming met gemeenten nodig is.

2.1 Bepalen van provinciale milieubelangen

Het provinciaal milieubeleidsplan geeft richting aan de verbetering van de milieukwaliteit binnen de provincie. De structuurvisie is het inhoudelijk richtinggevend document voor de ruimtelijke ontwikkeling binnen de provincie. Provinciale milieubelangen met een ruimtelijke component behoren daarin een plaats te hebben. Maar welke zijn dat? De Wro gaat ervan uit dat de provincie zich alleen bemoeit met de eigen provinciale belangen en zich niet inlaat met vraagstukken die het gemeentelijk niveau niet overstijgen. De Wro regelt bewust niet wanneer sprake is van een provinciaal of gemeentelijk belang.

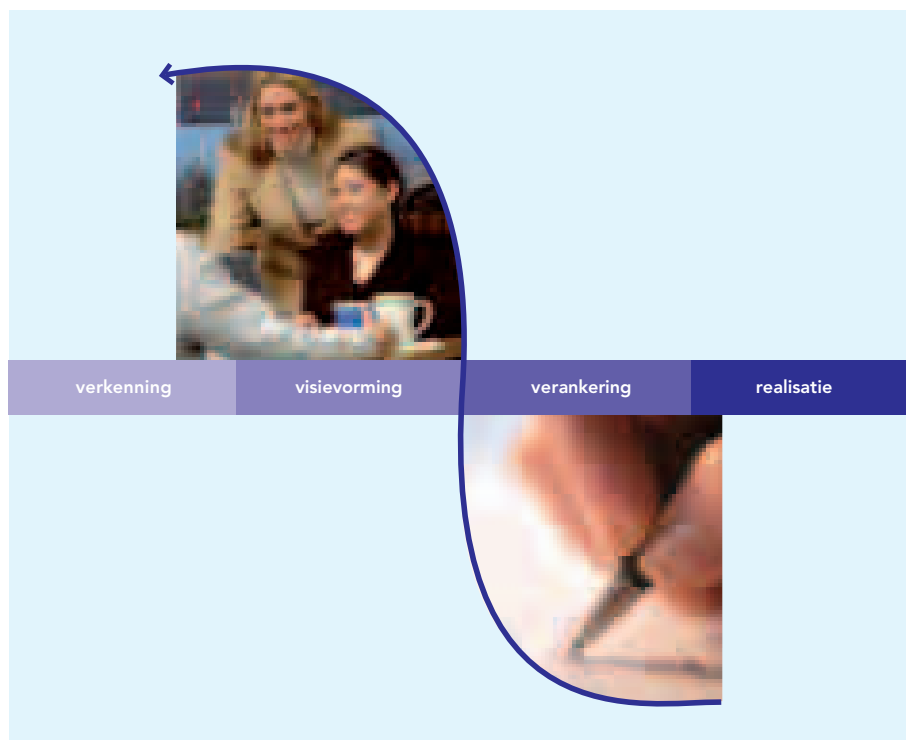
Van gemeenten mag vervolgens worden verwacht dat zij op basis van de eigen verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening rekening houden met de provinciale en rijksbelangen. De gemeentelijke plannen worden door de provincie en het Rijk beduidend minder op regels beoordeeld. De plek van de provincie verschuift daarmee van toetsing achteraf naar meedenken in het voortraject van planontwikkeling.

Bij het bepalen van de provinciale milieubelangen spelen 3 dimensies een rol:

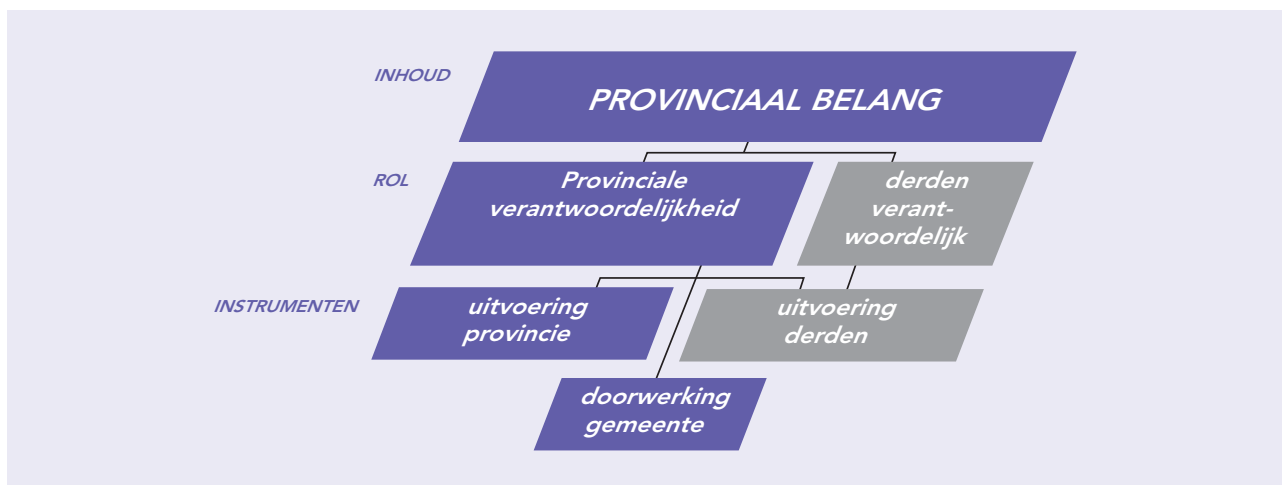
- milieuhoudelijke factoren;
- de rol die de provincie en andere partijen daarbij hebben of kunnen innemen;
- de beschikbare instrumenten voor de uitvoering bij de provincie en andere partijen.

Niet elk provinciaal belang zal worden vertaald in een provinciale verantwoordelijkheid. De positie en rol van partijen en het beschikbare instrumentarium kaderen die verantwoordelijkheid verder in. Indien bijvoorbeeld een gemeente, marktpartij of waterschap zich in de positie bevindt om de verantwoordelijkheid mede op te pakken, kan de provincie daarop inspelen. De provinciale rol ligt dan bijvoorbeeld in de ondersteuning van die partij bij de uitvoering.

De doelen en het gewicht dat aan de belangen worden toegekend, bepalen de inzet van instrumenten om de doelen te kunnen bereiken. Omgekeerd kaderen de (juridische) mogelijkheden van de planinstrumenten de beleidsdoelen en belangen mede in. Een grote 'milieubroek' aantrekken is niet zo verstandig als de provincie niet de middelen heeft of beschikbaar stelt om dat waar te kunnen maken.



*Van toetsend naar
faciliterende instrumenten*



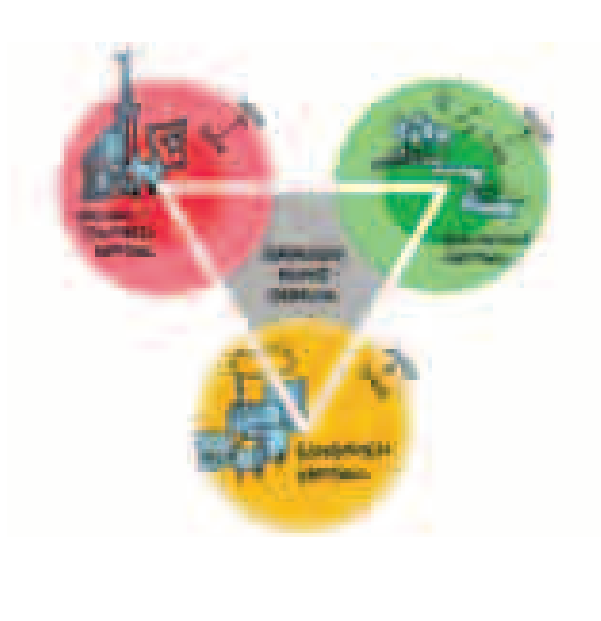
Inkadering provinciaal belang vanuit inhoud, rol en instrumenten

Milieu-inhoudelijke factoren

De factoren voor het bepalen van de provinciale belangen kunnen vanuit milieu-inhoudelijke optiek nader worden ingevuld:

- allereerst dient het milieuvraagstuk een duidelijke ruimtelijke impact te hebben. Er is met andere woorden sprake van een effect 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 bedrijventerreinvraagstuk kent bijvoorbeeld 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 overvleu-



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

gelen, 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 meer 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 luchtkwaliteit, externe veiligheid en dergelijke - te vrijwaren van nieuwe gevoelige functies.

Verschillende provinciale rollen

De eigen rol opvatting en de rolverdeling zijn van belang voor de vraag welke instrumenten in te zetten. Te onderscheiden rollen die de provincie kan innemen voor (ook) milieu:

- beleidsbepaler: de provincie 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 provincie regisseert door de juiste partijen op het gewenste schaalniveau bij elkaar te brengen en te zorgen voor een goede agenda in de verschillende (regionale) overlegstructuren. Zij verduidelijkt het provinciaal ruimtelijk beleid en geeft aan hoe gemeenten daaraan invulling kunnen geven. Naast afspraken kan de provincie eventueel de concrete proactieve aanwijzing inzetten;
- ontwikkelaar / participant: de provincie treedt op als initiator of partner in ontwikkelingstrajecten, zowel in planvormende zin als in financiële zin. Zij maakt ontwikkelingen zelf planologisch mogelijk via een inpassingsplan of projectbesluit, maar ook door te faciliteren. Eventueel kan de proactieve aanwijzing worden ingezet;
- beschermer: de provincie handelt als beschermer van waarden en kwaliteiten van provinciaal belang. Hiervoor kan men gebruik maken van de verordening, zienswijzen en proactieve of reactieve aanwijzing.

Samenwerken

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 zinvoller overleg plaatsvindt tussen overheden.

De provincie hoeft bestemmingsplannen onder de Wro niet meer integraal te beoordelen. De provincie kan de naleving door gemeenten van sectorale wetten of Rijksbeleid of de gemeentelijke ruimtelijke aspecten loslaten. De provincie kan zich dus concentreren op de provinciale ruimtelijke ordeningsaspecten. Door deze selectiviteit kunnen provinciale milieubelangen duidelijker en scherper naar voren worden gebracht.

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

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

Tijdige samenwerking tussen de provincie en de gemeente is essentieel, alhoewel het bewegen en zoeken van provincie en gemeenten naar ieders specifieke belangen en rollen zeker in het begin ook stof voor conflict kan opleveren. Juist voor milieuaspecten en

andere kwalitatieve waarden is afstemming noodzakelijk, om te voorkomen dat deze aspecten tussen de wal en het schip terechtkomen.

De toegevoegde waarde van de provincie ten opzichte van 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).

Uitvoeringsstrategie

De provincie bepaalt bij haar beleidskeuzen direct haar rol(len) en de instrumenten waarmee zij de ruimtelijke (milieu)doelen wil gaan realiseren. In een uitvoeringsstrategie legt de provincie vast hoe haar visie en doelen te verwezenlijken. Daarmee ontstaat vooraf duidelijkheid voor de eigen organisatie en voor gemeenten over de provinciale belangen en de wijze waarop deze worden uitgevoerd dan wel doorwerken naar gemeenten.

Interimstructuurvisie provincie Noord-Brabant

Strategische Doelstelling	Beleidsdoelstelling	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument	Beleidsinstrument
...
...
...

■ Opzet de structureel gebied
■ Beleidskader de aanpak
■ Inhoud de aanpak

2.2 Beleidsinstrument structuurvisie

Algemene kenmerken

Strekking De structuurvisie is een inhoudelijk richtinggevend document voor de ruimtelijke ontwikkeling binnen de provincie. Het bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor het provinciale 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 Provinciale staten stellen de structuurvisie vast.

Juridische basis Artikel 2.2 Wro verplicht provincies om een structuurvisie vast te stellen voor hun 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 provinciale 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 (zoals gemeenten) bij de voorbereiding ervan zijn betrokken. Daarnaast bevat artikel 1.3.1 Bro een meldingsplicht wanneer de provincie 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 provinciale staten: '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. Als voor de oplossing van een maatschappelijk ruimtelijk vraagstuk een aanpak op (mede) het provinciale niveau nodig is, hoort de verantwoordelijkheid ook op dat niveau te worden opgepakt. Voorbeelden daarvan zijn een grootschalige waterberging, een windmolenpark of regionaal bedrijventerrein.

De reikwijdte van op te nemen onderwerpen in de structuurvisie wordt verder 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. Daarmee kunnen met een structuurvisie de beleidsterreinen die voor de kwaliteit van de ruimte van belang zijn, op elkaar worden afgestemd. Een dergelijke integrale benadering van ruimtelijke kwaliteit past ook goed in de ontwikkelingen op provinciaal niveau met omgevingsplanning. De structuurvisie kan dus ook veel meer zijn dan hetgeen onder de oude WRO onder het streekplan wordt begrepen.

Daarnaast kan de provincie voor aspecten van het ruimtelijk beleid een aparte structuurvisie opstellen, bijvoorbeeld voor energie of verkeer en vervoer. Zo'n thematische structuurvisie kan dienen als onderlegger voor de integrale structuurvisie, of juist als nadere uitwerking van een integrale structuurvisie, bijvoorbeeld een verkeers- en vervoersplan of een structuurvisie duurzame energievoorziening (zoekzones windenergie).

De structuurvisie wordt objectgericht geformuleerd, en betreft 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. Aan de inhoud en totstandkoming van de structuurvisie stellen de Wro en het Bro ampereisen. Hierdoor kan de provincie eenvoudig een inhoudelijke integratie van beleidsplannen over de leefomgeving tot stand te brengen. Provinciale staten bepalen bovendien zelf wat de looptijd van de structuurvisie is. Ook dat vereenvoudigt de aansluiting bij planvormen op basis van andere wetten, zoals het regionale waterplan.

Wijze van doorwerking

De provincie is zelf verantwoordelijk voor de doorwerking van haar provinciale belangen in de (gemeentelijke) plannen. De structuurvisie is een belangrijke schakel om zowel de nationale als de provinciale ruimtelijke belangen gestalte te geven op gemeentelijk niveau. De provincie legt hierin haar overwegingen en afwegingen vast over het te voeren ruimtelijke beleid en doet uitspraken over hoe ze dat gaat doen (verbieden, faciliteren, stimuleren of realiseren) en welke rol zij daarbij voor zichzelf ziet (ontwikkelaar, regisseur, beschermer, facilitator, realisator). Per belang of doel moet men de provinciale inzet bepalen. Voor het ene onderwerp kan men sterk inzetten op een proactief handelen, via overleg en bestuurlijke afspraken, terwijl voor een ander onderwerp de keuze valt op een meer passieve, reactieve rol.

De provinciale structuurvisie heeft primair een intern structurerende functie. Gemeenten noch burgers zijn eraan gebonden. Ze legt geen verplichtingen op. De structuurvisie is een beleids- en ontwikkelingskader, geen toetsingskader.

De structuurvisie 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).

Ook is er geen hiërarchische verhouding tussen structuurvisies van rijk, provincies en gemeenten. De structuurvisie structureert alleen de uitvoerende besluitvorming op het niveau waarop de visie is vastgesteld.

Andere overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven krijgen via de structuurvisie inzicht in de gedragslijnen die zij van de provincie kunnen verwachten. Dat wordt vergemakkelijkt als de structuurvisie ook op elektronische wijze verschijnt (verplicht vanaf juli 2009). De structuurvisie verheldert voor gemeenten de provinciale beleidskaders waarbinnen men eigen afwegingen kan maken.

De provincie beschrijft in een uitvoeringsparagraaf de wijze waarop men het ruimtelijke ontwikkelingsbeeld in de structuurvisie wil verwezenlijken. Deze uitvoeringsstrategie of uitvoeringsagenda geeft op hoofdlijnen aan welke rol en instrumenten de provincie gaat inzetten en welke bijdrage men verwacht van gemeenten en andere partijen. Het beschrijft de uitvoeringshandelingen, toekomstige besluiten of andere bevoegdheden om de geformuleerde doelen te bereiken. Het betreft acties en verantwoordelijkheden van zowel gedeputeerde staten als provinciale staten.

Overgangperiode

Hoewel het streekplan onder de Wro is vervallen, is de betekenis ervan niet meteen verloren. Een streekplan 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 de periodieke herziening van het streekplan, 10 jaar na vaststelling, is verstreken.

Rol Provincie

Afhankelijk van de rol die de provincie 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 volgend kadertje.

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.
- Het duiden van het provinciaal belang: de positie en ambitie van de provincie en de gewenste ontwikkelingen.
- 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 gemeenten, rijk, waterbeheerders en andere partijen duidelijk maken op welke wijze en voor welke onderdelen de provincie de komende jaren een rol zal vervullen binnen de provinciale ruimtelijke ordening en het milieubeleid.
- Als politiek-bestuurlijk document: de provincie kan de uitvoeringsagenda koppelen aan haar collegeprogramma of statenprogramma 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 overleg met gemeenten en andere organisaties heeft een belangrijke functie in de planvorming, hoewel de focus ligt op het eigen ruimtelijk (milieu)belang. 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 (zoals gemeenten) 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 provincie 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 gemeente

De gemeentelijke betrokkenheid bij de totstandkoming van de provinciale structuurvisie is geheel aan de provincie overgelaten. Zodra er (milieu)kwesties aan de orde kunnen gaan komen die de gemeente raken is wel meteen attentie vereist. De gemeente kan de provincie 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. De gemeente doet er vanuit 'een goede ruimtelijke ordening' verstandig aan bij de ruimtelijke onderbouwing van haar plannen rekening te houden met de provinciale kaders.

Voor ruimtelijke vraagstukken die lokale of gemeentelijke grenzen overschrijden ligt een regionale oriëntatie en aanpak voor de hand. De Wro biedt in deze gevallen de mogelijkheid om in samenwerking met andere gemeenten een bovenlokale strategische visie 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 provincie kan met een structuurvisie de beleids-terreinen die voor de kwaliteit van de ruimte van belang zijn 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.

Het is mogelijk om voor milieu-, water- en natuurdoelen verder te gaan (ambities) dan wettelijke normen. De provincie kan voor gebieden specifieke kwalitatieve ruimtelijke ambities vastleggen, die een kader vormen voor ruimtelijke besluiten van de provincie zelf. Voor de kwalitatieve ruimtelijke ambities kan men aansluiten bij het begrip 'goede ruimtelijke ordening'. Bij de concrete invulling ervan is de provincie overigens 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 provinciale weg is er de noodzaak van een integrale provinciale afweging, inclusief de effecten op de bredere omgeving van het tracé.

Lagenbenadering Streekplan Zuid-Holland West

In Streekplan Zuid-Holland West presenteert de provincie een samenhangende visie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied voor de periode tot 2015. Zuid-Holland West ligt enerzijds tussen de twee mainports Schiphol en Rijnmond en anderzijds tussen de kust en het open landschap van het Groene Hart. Zuid-Holland West is daardoor een divers en dynamisch gebied waar stedelijke en landelijke functies elkaar verdringen. Het gebied verdient niet alleen bescherming tegen ongewenste verstedelijking; tegelijk moeten de gebiedseigen kwaliteiten worden versterkt. De ruimtelijke visie is ervoor om de juiste balans te vinden. Een hulpmiddel bij de analyse is de lagenbenadering. Deze gaat uit van een onderverdeling van het 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. Het grote belang van de onderste laag ligt in de lange reproductietijd en daarmee de onvervangbaarheid van deze waarden en systemen. In het streekplan zijn bodem en water daarom medebepalend voor het situeren van nieuwe functies.

De infrastructurale laag bestaat uit auto-, spoor- en waterwegen, leidingennet en energiestructuur. Ook deze laag verdient 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. Het provinciale beleid is bijvoorbeeld erop gericht om de mobiliteitsintensieve functies te concentreren op de 'knopen'.

De occupatielaag betreft het ruimtegebruik voor bijvoorbeeld wonen, werken, glastuinbouw en recreatie. Dit ruimtegebruik wordt meer dan voorheen afgestemd op de ondergrond en de infrastructuur. Zo is nagegaan welke glastuinbouwlocaties het predikaat 'duurzaam' verdienen in termen van het ruimtelijke ordeningsbeleid.



Aspecten van ruimtelijk beleid

Een structuurvisie kan ook een bepaald ruimtelijk milieuaspect goed belichten, zoals potentiële locaties voor windenergie of afvalverwerking. De kracht van een dergelijke visie kan liggen in de directe vormge-

ving van de ruimtelijke dimensies van de milieuoopgave, en in het vroegtijdige overleg daarover intern en extern met de betrokken gemeenten en partijen. Een voorbeeld hiervan is de Waterwet, zie kadertje.

Voorbeeld aspecten structuurvisie: waterplan

De Waterwet regelt het beleid en beheer van oppervlaktewater en grondwater en vervangt acht bestaande wetten voor het waterbeheer in Nederland. Ook verbetert de wet de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. De instrumenten vanuit de Waterwet zijn waterplannen (rijk en provincie), waterbeheerplannen (waterbeheerder) en vergunningen. Het planstelsel van de Waterwet kent een koppeling met het stelsel van de Wro. Waterplannen van de provincie - met de hoofdlijnen van het provinciale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het ruimtelijke beleid - worden voor de ruimtelijke aspecten tevens aangemerkt als een structuurvisie op grond van de Wro (aspecten structuurvisie). Het regionaal waterplan kan ook in een structuurvisie worden opgenomen, zoals in een POP. Overigens heeft deze combinatie wel tot gevolg dat de looptijd van de structuurvisie gelijk wordt aan de looptijd van een regionaal waterplan, die maximaal 6 jaar is. Voor het verwezenlijken van het ruimtelijk waterbeleid kan men tevens de bevoegdheden van de Wro inzetten. Wel is er een afstemmings- en afbakeningsvraag: welke aspecten opnemen in het waterplan en welke onderdelen opnemen in de (integrale) structuurvisie?

Uitvoeringsstrategie

De provincie dient in haar structuurvisie niet alleen het provinciaal ruimtelijk belang te bepalen, maar ook de wijze van doorwerking van dat belang via de instrumentele uitwerking in normstelling en uitvoering. Zodra in een structuurvisie algemene kwaliteitscriteria voor gebieden zijn benoemd, zal de provincie ook duidelijk moeten maken hoe deze criteria doorwerken in de uitvoering. Aandachtspunten daarbij

zijn de hardheid van de doorwerking, de rollen en de instrumentenmix. Kiest men voor overleg, regelgeving (verordening, aanwijzing) of zelf uitvoeren via een inpassingsplan? Het kan gaan om een samenhangend pakket van financiële, technische, bestuurlijke en juridisch normatieve maatregelen.

Aspecten structuurvisie: externe veiligheid

In een structuurvisie externe veiligheid kan de provincie strategische keuzes maken en vastleggen, zoals locaties voor risicovolle bedrijven, reserveringen van risicovolle transportroutes en bescherming van gevoelige functies. Het gaat om een evenwichtige en doelmatige verdeling van de ruimte tussen risicovolle activiteiten en een veilige leefomgeving. Dit heeft twee dimensies. Allereerst leggen bedrijfs- en transportrisico's (milieu)claims op de ruimte, waardoor die ruimte minder bruikbaar wordt voor andere functies. Omgekeerd kunnen ruimtelijke ontwikkelingen belemmerend zijn voor risicovolle bedrijven en voor transportroutes voor gevaarlijke stoffen, zoals ontwikkelingen bij stationslocaties.

Een provinciale structuurvisie externe veiligheid is nuttig indien de afweging van ruimtelijke belangen aan de orde is. De centrale vraag daarbij is: welke risico's zijn waar toelaatbaar? Dit is meestal als een provinciaal belang aan te merken.

De inhoud van een structuurvisie externe veiligheid kan dan globaal uit de volgende onderdelen bestaan:

- een overzicht van alle bestaande plannen en nieuwe ontwikkelingen;
- de ruimtelijke consequenties die dit met zich meebrengt;
- de knelpunten op het vlak van externe veiligheid die hierdoor ontstaan of juist voorkomen kunnen worden;
- de keuzes met een ruimtelijke impact op het vlak van externe veiligheid voor industrie / chemie, wonen / verblijven en infrastructuur voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Onderdelen kunnen zijn: spreiding of concentratie van risicobronnen, het vooraf bepalen van de ruimtelijke scheiding tussen risicobron en ontvanger, en het omgaan met het groepsrisico.

De structuurvisie moet vervolgens een uitvoeringsstrategie bevatten voor de verwezenlijking ervan. Te denken is aan de volgende onderdelen:

- welke rol wil de provincie vervullen om het doel te bereiken?
- welke instrumenten zet ze in?
 - de verordening om locaties, routes en gebieden te beschermen of juist te reserveren voor risicovolle bedrijven of transportroutes?
 - de proactieve aanwijzing of een inpassingsplan als de provincie zelf locaties wil reserveren of ontwikkelen.
 - of de reactieve aanwijzing om een gemeente terug te kunnen fluiten als deze ontwikkelingen toestaat via een bestemmingsplan die het externe veiligheidsbeleid in de structuurvisie kunnen frustreren?
- Welke financiële middelen zet ze in (programmafinanciering)?

2.3 Overleg / bestuursakkoord ruimtelijke plannen

Algemene kenmerken

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

Bevoegd gezag Gedeputeerde staten.

Juridische basis De bevoegdheid om bestuurlijke afspraken te maken met gemeenten over ruimtelijke plannen volgt uit de algemene bestuursbevoegdheid van gedeputeerde staten, artikel 158, lid 1 Provinciewet.

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 inzet van de provinciale Wro-bevoegdheden of overleg over de wijze waarop de provincie invulling wenst te geven aan het wettelijk vooroverleg bij ruimtelijke plannen. Het wettelijk overleg over de concrete ruimtelijke plannen komt in paragraaf 3.5 nader aan de orde.

Het strategisch bestuurlijk overleg vindt vooral plaats bij het opstellen van een structuurvisie, bij provinciaal relevante ruimtelijke keuzen en gebiedsopgaven. 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.

Het bestuurlijk overleg kan ook worden aangewend om aan te geven hoe met de verschillende instrumenten zal worden omgegaan (verordening, inpassingsplan, projectbesluit, aanwijzing). Het ligt voor de hand dit vast te leggen in de structuurvisie.

De Wro biedt de mogelijkheid om afspraken te maken over de gevallen waarover de provincie overleg wil in kader van bestemmingsplannen en projectbe-

sluiten, 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 provincie om in een structuurvisie aan te geven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties (o.a. gemeenten) 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 provincie voornemens is een structuurvisie of inpassingsplan e.d. 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 beschikbare financiële middelen.

In het bestuursakkoord of de bestuursovereenkomst onderschrijven provincie en gemeenten hun medewerking aan de realisering van een ruimtelijke ontwikkeling. Het kan een goed alternatief zijn voor de provinciale verordening of proactieve aanwijzing. Bij-

Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) van juli 2003

Geconstateerd is dat zich in de aard en omvang van de nationale waterproblematiek structurele veranderingen voordoen. Klimaatveranderingen, zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking maakten een nieuwe aanpak in het waterbeleid noodzakelijk. Daartoe is in 2003 door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een bestuursakkoord gesloten waarmee een belangrijke stap is gezet in het tot stand brengen van de noodzakelijke gemeenschappelijke aanpak. Met dit NBW hebben de overheden vastgelegd op welke wijze, met welke middelen en langs welk tijdpad zij gezamenlijk de grote wateropgave voor Nederland in de 21e eeuw willen aanpakken. Het bestuursakkoord benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het op orde krijgen en houden van het totale watersysteem. Het geeft aan welke instrumenten ingezet worden om de opgave te realiseren, welke taken en verantwoordelijkheden iedere partij daarbij heeft en hoe partijen elkaar in staat willen stellen hun taken uit te voeren.

voorbeeld als de doelstellingen specifiek betrekking hebben op één gebied, kunnen onderlinge afspraken of een bestuursovereenkomst tussen de betrokken overheidsorganen ook het gewenste resultaat opleveren.

Wijze van doorwerking

De realisatie van provinciale milieudoelen zal vaak mede afhankelijk zijn van een (actieve) gemeentelijke bijdrage. Het is daarom van groot belang dat overheden 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.

Via het bestuurlijke overleg kan de provincie ervoor zorgen dat het provinciale milieubelang wordt afgestemd met de betreffende gemeente (en uiteraard ook met het Rijk). Dit kan leiden tot bestuurlijke afspraken met gemeenten over 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. Een provinciale strategie daarbij kan zijn om verder terug te treden zodra afspraken in het vooroverleg met gemeenten in een bestuursovereenkomst worden vastgelegd. De afdwingbaarheid hiervan is een politieke kwestie.

Illustratie van overlegmomenten, aan de hand van locaties voor windenergie

- in geval van de ontwikkeling van - sectoraal - energiebeleid voor onder meer windenergie
- bij het opstellen van een structuurvisie voor een deelaspect, zoals de locaties voor windenergie
- in het kader van de ruimtelijke structuurvisie, over de integrale afweging van locaties voor windenergie
- in de uitvoering bij het opstellen van een inpassingsplan voor een windenergielocatie
- en tenslotte - reactief - in het kader van een gemeentelijk bestemmingsplan, voor een plan in een gebied dat de provincie heeft aangewezen als potentiële windenergielocatie

Rol provincie

Het bestuurlijk overleg is een onontbeerlijk instrument voor het uitdragen van het provinciale beleid en hoort bij iedere door de provincie ingestoken rol, zowel bij de stimulerende, ontwikkelende, proactieve, regisserende, faciliterende als beschermende rol. 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. Bij het bepalen van geschikte locaties voor windenergie is het bijvoorbeeld aanbevelingswaardig om vroegtijdig in overleg (ambtelijk of bestuurlijk) te treden met de betrokken gemeenten, en daarin afspraken te maken over ieders rol en verantwoordelijkheden. Daarmee wordt zowel inhoudelijk als bestuurlijk draagvlak gecreëerd en wordt tevens duidelijk welke taken partijen hebben.

Provinciale staten en de gemeenteraden van de betrokken gemeenten spelen hierbij ook een rol. Zij stellen immers de (ruimtelijke) kaders vast waaraan de verschillende colleges zich moeten houden.

Rol gemeente

De provincie maakt met gemeenten afspraken over de wijze waarop het provinciaal ruimtelijk beleid in de gemeentelijke plannen wordt meegenomen. Eventuele milieudoelen uit de structuurvisie van de provincie die van toepassing zijn op het betreffende gebied worden daarbij ingebracht. Een goede afstemming vooraf kan veel onduidelijkheid wegnemen en verrassingen voorkomen.

Van de gemeente mag daarom 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

De provincie kan het overleg met gemeenten over de ruimtelijke belangen, waaronder de milieubelangen, op verschillende manieren vormgeven. De structuurvisie is bij uitstek geschikt om aan te geven wan-

neer, en hoe, de provincie het overleg rond bepaalde gebieden, opgaven of onderwerpen wil vormgeven. Daarbij kan aangesloten worden bij al bestaande overlegstructuren. Het overleg over bestemmingsplannen en project-besluiten (zie paragraaf 3.5) is bij uitstek geschikt om daar invulling aan te geven.

Wanneer wil de provincie vooroverleg bij gemeentelijke planvorming?

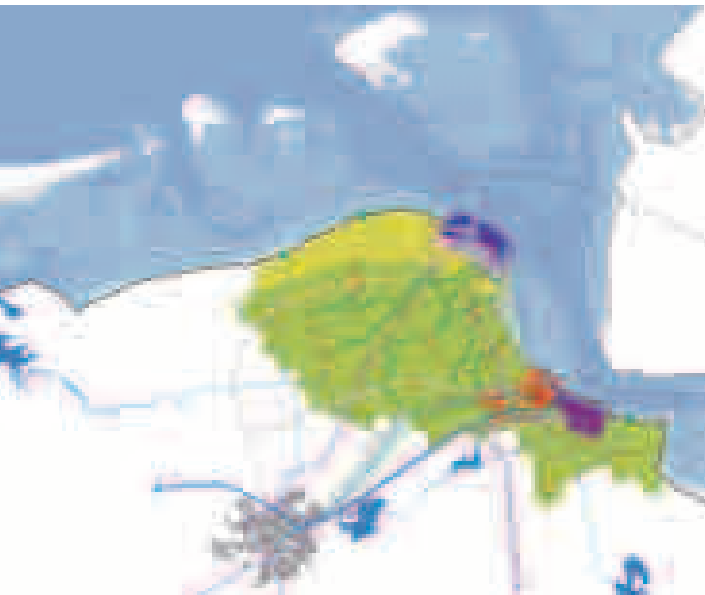
Om te bepalen in welke gevallen de provincie (voor)overleg wenst bij gemeentelijke planvorming, kan worden aangesloten bij de oude provinciale regeling inzake vrijstellingen. Een screening van de 'gevallen' op relevantie vanuit milieubelangen is daarbij verstandig. Immers als geen overleg plaatsvindt, zal het praktisch (hoe weet je de inhoud) en juridisch (waarom ineens wel belang) lastiger worden om later alsnog zienswijzen in te dienen.

Gevallen, voorbeelden criteria	Overleg	Zienswijze	Toelichting milieu-inbreng
<ul style="list-style-type: none">• Provinciale Hoofdstructuur, zoals robuuste natuurgebieden (Noord-Brabant)• Ruimtelijke kwaliteit (landschappelijk, cultuurhistorisch, archeologisch) landelijk gebied (Groningen)• Zorg voor beveiliging tegen overstrooming en wateroverlast (Noord-Brabant)	Ja	Ja	Evident provinciaal (milieu)belang in geding
<ul style="list-style-type: none">• Rode bebouwingscontouren (Utrecht)• Milieubeschermingsgebieden• Wettelijke milieukwaliteitseisen (geluid, lucht, externe veiligheid e.d.)	Ja	Nee	Provinciaal (milieu)belang kan in het geding zijn. In het overleg kunnen ook opmerkingen over milieuaspecten worden ingebracht vanuit een algemeen kwaliteitsoogpunt, zonder direct provinciaal belang (een zogenoemde 'service-opmerking' volgens Brabantse bron). Hierbij kunnen de 'oude' categorie 1-2-3 opmerkingen als spiegel dienen.
<ul style="list-style-type: none">• Duurzame ontwikkeling en energie (Groningen)• Windenergie (Groningen)	Nee	Ja	Gemeentelijke verantwoordelijkheid maar raakt zijdelings wel provinciale milieubelangen
<ul style="list-style-type: none">• Geluid en luchtkwaliteit• Duurzaam bouwen	Nee	Nee	Gemeentelijke verantwoordelijkheid en geen provinciale milieubelangen in geding

Milieubelangen verknopen met ruimtelijke opgaven

De inbreng van ruimtelijke milieubelangen wordt versterkt zodra deze kunnen bijdragen aan andere wenselijke ontwikkelingen in het gebied. De mogelijkheden en kansen voor de daadwerkelijke realisatie komen het best in beeld in overleg met de direct bij het gebied betrokken partijen. Essentieel is dat de ontwikkelingen een gemeenschappelijk belang worden. Bestuurlijke overeenstemming over het totale plan en de uitwerking ervan is een waarborg voor de

daadwerkelijke uitvoering. Als draagvlak aanwezig is, is de instrumentele vertaling in bijvoorbeeld bestemmingsplannen een afgeleide opgave.



Voorbeeld gebiedsopgave Eemshaven

In het nieuw op te stellen provinciaal omgevingsplan Groningen nemen 4 gebiedsopgaven en 3 thema's: klimaat (energie en adaptatie), economie en demografie, een centrale plaats in. In het Eemshavengebied komen al deze thema's bij elkaar. De zeespiegelstijging vraagt bijvoorbeeld om een versterking van de kustverdediging en aanpassing van de zeesluizen / spuien, terwijl er met het complex van energiegerelateerde bedrijvigheid en knooppunten van gas-, electra- en warmteleidingen ook grote energiebelangen en -potenties in het gebied zijn.

Door duurzame energie strategisch te verbinden met nieuwe werkgelegenheid en met de beschikbare ruimte, komen innovaties op gang. Voor het gebied wordt gedacht aan pilotprojecten voor CO₂-opslag, duurzame warmtebenutting voor 250 ha kassengebied, een biocentrale, een uitbreiding van het windmolenpark Eemshaven etc.

Op initiatief van de provincie is in samenwerking met de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Eemshaven en Loppersum een ontwikkelingsvisie opgesteld voor de Eemshaven. Ook betrokken zijn de Samenwerkende Bedrijven Eemshaven (SBE), en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld uit het gebied. Laatstgenoemden hebben gezamenlijk een manifest opgesteld, dat aansluit bij de ontwikkelingsvisie.

De provincie heeft deze visie volledig ingebed in haar omgevingsplan. De uitwerking van de visie wil men zoveel mogelijk integraal vormgeven. Een integraal project richt zich bijvoorbeeld op de klimaatadaptatie in het gebied. Onderwerpen als de kustverdediging, waterbuffering en de gevolgen voor zowel de landbouw als de stedelijke gebieden worden daarin opgepakt, inclusief de ruimtelijke gevolgen.

De provincie en de 4 gemeenten hebben daartoe in een bestuursakkoord afspraken opgenomen over de uitwerking en over de bestuurlijke samenwerking bij de realisatie ervan. Er is voor gekozen om de taken onder één organisatie te brengen. De mensen, middelen en bevoegdheden worden als het ware gegroepeerd rond de gebiedsafspraken. De rol van de provincie verschilt per project: voor het buitengebied en stedelijke gebieden is de provincie de initiator en regisseur en zijn nu de gemeenten aan zet. Voor de kustverdediging heeft de provincie een schakelrol tussen Rijkswater-

staat, waterbeheerders en gemeenten. Waar het de industrie betreft treedt de provincie meer sturend op.

Bestuursakkoord Eemshaven, uitsneden:

Gezamenlijke ambities

Partijen zullen samen de sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkeling van de regio versterken en daarbij de samenwerking vooral richten op:

- Economie (werken, havens, infrastructuur; arbeidsmarkt/onderwijs);
- Wonen en voorzieningen;
- Klimaatadaptatie;
- Organisatorische samenwerking Eemshavengemeenten.

Klimaatadaptatie

Partijen willen de duurzame kustverdediging actief verkennen. Doel is het ontwikkelen van kennis, waarmee weloverwogen investeringsbeslissingen voor de lange termijn worden genomen. De vier gemeenten en de provincie nemen het initiatief om een integraal project klimaatadaptatie te starten, waarin de aanpassing van het gebied aan de gevolgen van de klimaatverandering centraal staat.

Organisatie en uitvoering bestuursakkoord

De gemeenten dragen zorg voor de ambtelijke ondersteuning van Stuurgroep en Managementteam. De provincie faciliteert de samenwerking door op maat ambtelijke capaciteit beschikbaar te stellen, zoals een projectmanager voor het integrale klimaatadaptatieproject.

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 Provinciale staten is bevoegd gezag zodra zij eindverantwoordelijk is voor de vaststelling van een planmer-plichtig plan, zoals een structuurvisie. Provinciale staten kan daarnaast de initiatiefnemer voor 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 inpassingsplan.

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 mogelijk 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 mogelijk maken, kan de speelruimte om milieuwinst te boeken groot zijn. Zoals in een structuurvisie, wa-

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	Startnotitie
2. (Onafhankelijk) advies: begin	Raadplegen betrokken bestuursorganen over reikwijdte en detailniveau planmer	Inspraak op de startnotitie Advies Wettelijke Adviseurs Advies Commissie m.e.r. Richtlijnen bevoegd gezag
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	Opstellen besluitMER 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

terplan of andere aspectuitwerking van het ruimtelijk beleid.

Het Besluit m.e.r. bepaalt het bereik van de mer-plicht. Het besluit geeft in de bijlagen C en D allereerst limitatief aan welke activiteiten 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 planmerplichtig kunnen zijn (kolom 3). Bijvoorbeeld een structuurvisie of globaal inpassingsplan met uitwerkingsverplichting. 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.

De provincie kan in haar provinciale milieuverorde-

ning extra besluitmer-plichtige activiteiten of planmer-plichtige plannen aanwijzen.

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.

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 provincie dient in het uiteindelijke plan te motiveren hoe procesmatig met de resultaten van het PlanMER en de inspraak is omgegaan.

Rol provincie

De provincie 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 verantwoordelijkheid-

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

den binnen de organisatie gescheiden te houden. De planmer past bij een beleidsbepalende rol, en bij het faciliteren van - zorgvuldig afgewogen - ontwikkelingen. Dat vereist een goede procesvoering voor de opstelling van het MER en het kaderstellende plan.

Rol gemeente

Uitgaande van een provinciale mer-plicht, zal de betreffende gemeente worden geraadpleegd over de reikwijdte en het detailniveau van het planMER. Vanuit gemeentelijke optiek is het zaak de ruimtelijke en milieukwaliteitsaspecten vroegtijdig met de provincie te bespreken. Daaropvolgend heeft de gemeente inspraakmogelijkheid op het ontwerp plan en het planMER.

Geregeld zal de gemeente als vervolg op de planmer het bevoegde gezag zijn voor de besluitmer ten behoeve van de activiteit. De afstemming tussen provincie en gemeente komt dan des te nauwer.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Doel

De provincie 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. 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 provincie aan te geven op welke wijze rekening is gehouden met de uitkomsten van het planMER. Daarbij kunnen zowel inhoudelijke, procedurele als procesaspecten worden toegelicht.

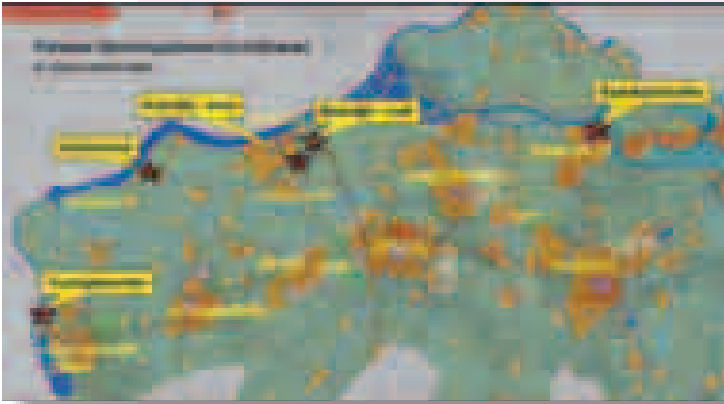
Het is altijd van belang vast te leggen welke alternatieven waarom gaande het proces zijn afgevallen of toegevoegd.

PLanMER Logistiek park Midden- en West-Brabant

Provinciale staten van Noord Brabant spraken begin 2007 het voornemen uit een bovenregionaal logistiek park van 150 ha te ontwikkelen. Om dit planologisch mogelijk te maken wil de provincie een locatiebesluit vastleggen in haar interim-structuurvisie 2008. Dat locatiebesluit is planmer-plichtig. Het op te stellen planMER dient als basis voor de afweging: waar kan een bovenregionaal logistiek park het beste worden gevestigd? Met deze probleemstelling heeft de provincie meteen de reikwijdte van het planmer: de alternatieven en de effecten, ingekaderd. Het planmer had men ook vanuit een breder toetsingskader kunnen insteken, met aspecten die voor de verschillende verplichtige ontwikkelingen spelen.

Allereerst zijn in de mer-studie 5 potentiële locaties geselecteerd, op basis van geschiktheidseisen voor een logistiek park:

- multimodale ontsluiting: de locatie moet direct liggen nabij wegtransportassen, vaarwater en zo mogelijk spoor;
- minimaal 50 hectare: vanwege de gewenste cluster- en synergievoordelen en uitstraling;
- kavels > 5 hectare: dit is een vereiste voor grootschalige logistieke doeleinden;
- milieucategorie 3.1-3.2 VNG-lijst: geschiktheid voor logistieke bedrijven voor vervoer en overslag van goederen.



De 5 locaties zijn beoordeeld op: bodem en water, ecologie, landschap, cultuurhistorie en archeologie, verkeer en vervoer, geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid en energie. Voor elk milieuaspect is een beoordelingskader geformuleerd.

Voor de beoordeling zijn in het planMER liefst 5 'weeg-scenario's' gehanteerd: neutrale weging, weging volgens de lagenbenadering en weging volgens een 'groene', 'grijze' en 'economische' visie. In de visie groen wordt de beoordeling bepaald door: bodem en water, natuur en landschap, cultuurhistorie en archeologie. Binnen de visie grijs zijn dat de aspecten geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid. De visie economisch wordt bepaald door de vervoer en energie.

Uit het onderzoek blijkt dat de locatie Moerdijk-oost de beste invulling geeft aan de locatie-criteria voor een bovenregionaal logistiek park. De verschillende weegscenario's geven overwegend een (kleine) voorkeur voor Moerdijk-oost te zien. In het kader van de planmer is ook een 'passende beoordeling' uitgevoerd, waaruit bleek dat er geen significante effecten zijn op nabijgelegen Natura-2000-gebieden.

De provincie kiest uiteindelijk voor de locatie Moerdijk-oost, en heeft deze locatie aangewezen als majeure ontwikkelingsopgave op de kaart bij de Interimstructuurvisie Noord-Brabant. Het planMER is een van de factoren geweest bij deze besluitvorming. Belangrijke andere overwegingen zijn de concentratie van verstedelijking en het grote bestuurlijk draagvlak. Deze onderbouwing heeft de provincie opgenomen in de structuurvisie.

Weging volgens lagenbenadering

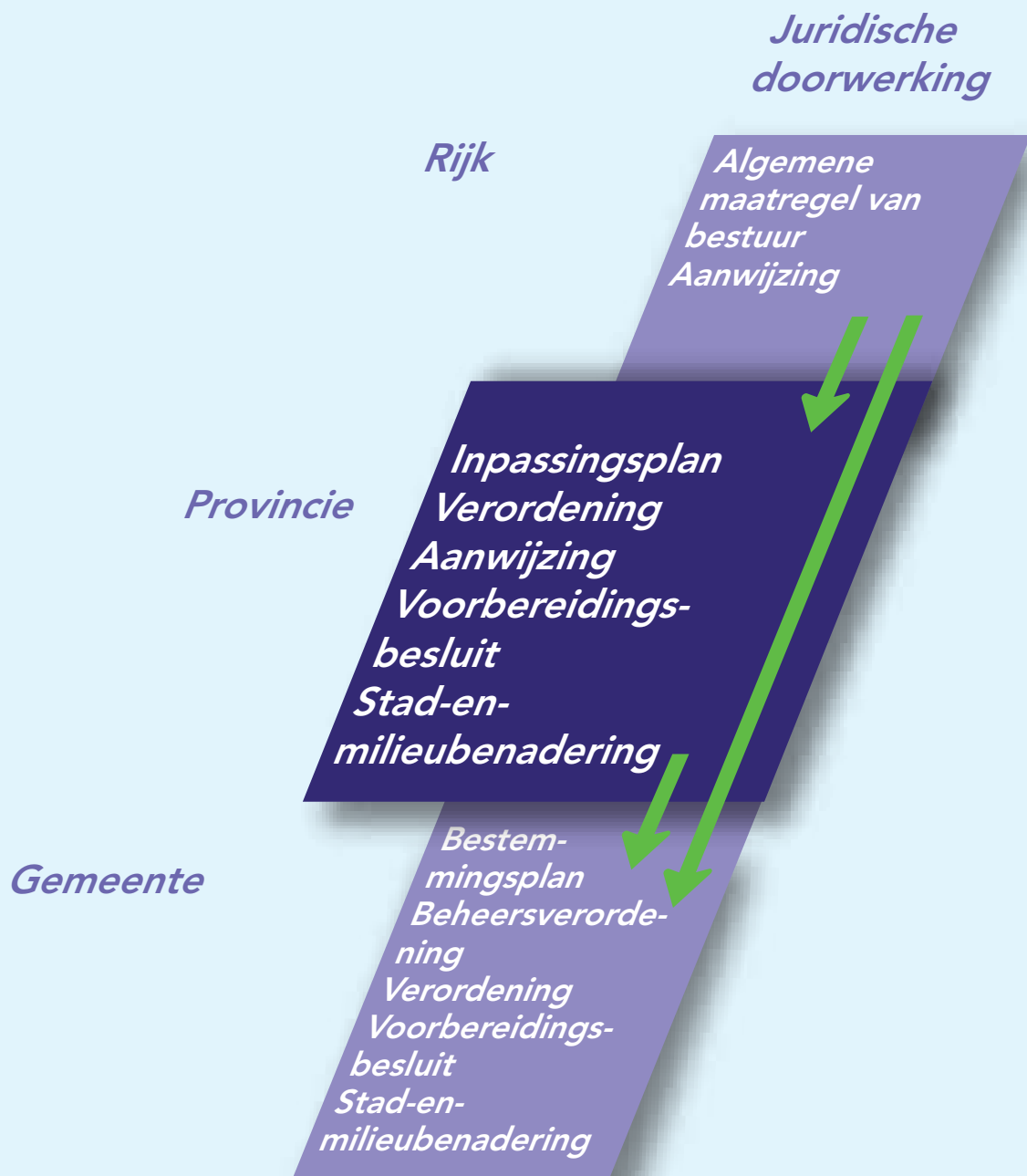
Een beoordeling volgens de lagenbenadering vond plaats door de aspecten te verdelen over de lagen, waarbij de aspecten van de onderste twee lagen zwaarder wegen:

Laag	Gewicht
Onderste laag	51 %
Netwerken	33 %
Occupatie	16 %

Moerdijk-oost scoort als hoogste. Alle locaties blijven echter geschikt, de verschillen zijn klein.



3. Instrumenten voor ruimtelijke normstelling



De provincie kan voor de juridische doorwerking van haar provinciale milieubelangen gebruik maken van diverse instrumenten. Zij kan algemene regels opstellen, en regels verbinden aan specifieke gebieden of concrete projecten. De provincie heeft verschillende beïnvloedingsmomenten, vóórafgaand en tijdens het gemeentelijk planproces. De normatieve instrumenten worden in beginsel op voorhand ingezet, zodat het voor gemeenten duidelijk is welke kaders gelden voor het gemeentelijk beleid en wat de speelruimte is voor hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden. Op haar beurt is de provincie, evenals de gemeente, weer gehouden aan regels van het Rijk.

Deze bevoegdheden kan de provincie inzetten voor zover dat voor de behartiging van het provinciale belang noodzakelijk is. Dit wordt zoveel mogelijk tevoren kenbaar gemaakt in bijvoorbeeld een structuurvisie. Deze instrumenten zijn vooral van belang om haar beleidsbepalende en beschermende rollen bij haar milieuverantwoordelijkheden in te vullen.

3.1 Inpassingsplan

Algemene kenmerken

Strekking Met een inpassingsplan legt de provincie zelf direct en juridisch bindend de bestemming van een concreet gebied vast. De provincie kan in geval van provinciale belangen een inpassingsplan vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor de betreffende gronden een bestemmingsplan vast te stellen, gedurende bepaalde tijd.

Bevoegd gezag Provinciale staten.

Juridische basis Artikel 3.26 Wro.

Procedure Het inpassingsplan komt op dezelfde wijze tot stand als het bestemmingsplan. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 van de Awb is van toepassing, aangevuld met de bepalingen in artikel 3.8 Wro.

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

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

De provincie kan voor projecten waarbij provinciale belangen in het geding zijn ervoor kiezen om zelf ook het ruimtelijk regime via een inpassingsplan vast te leggen.

Of er sprake is van een provinciaal belang is een inhoudelijke aangelegenheid, waarbij ook milieuaspecten een factor zijn. De toenemende ruimtebehoefte voor wonen, werken en recreatie zorgt er bijvoorbeeld voor dat de inpassing van infrastructuur, water en natuur steeds meer het lokale niveau ontstijgt. Uit de Kamerstukken blijkt dat de regering met provinciale belangen doelt op projecten zoals provinciale infrastructuur, grootschalige recreatievoorzieningen, regionale bedrijventerreinen, grote woningbouwlocaties, natuur- en landschapszaken en regionale

milieuvoorzieningen, zoals stortplaatsen en rioolwaterzuiveringsinstallaties. Dergelijke kwesties zijn juist vanuit milieuoptiek sterk gebaat bij een ordening op een grotere schaal. Bijvoorbeeld de meest geschikte locatie voor sterk milieuhinderlijke bedrijvigheid kan toch op grote lokale weerstand stuiten. Een provinciale ruimtelijke regie kan dan wenselijk zijn.

Hierna (groene kader) staan overwegingen genoemd op grond waarvan de provincie kan besluiten haar verantwoordelijkheid te nemen via een inpassingsplan.

Er kunnen ook praktische redenen voor de provincie zijn om zelf een inpassingsplan op te stellen, zoals projectsnelheid en efficiëntcy. Aanleidingen daarvoor zijn bijvoorbeeld een gemeentegrensoverschrijdend project, of als andere partijen het project niet voldoende doortastend oppakken.

Procedure voor het inpassingsplan

- De gemeenteraad van de betreffende gemeente wordt vooraf gehoord
- Inspraak (beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het inpassingsplan zijn betrokken (artikel 3.1.6, sub e Bro))
- Terinzagelegging + zienswijzen door eenieder
- Vaststelling plan door provinciale staten
- Bekendmaking
(behoudens eventuele reactieve aanwijzing voorbereiden door minister van VROM)
- Terinzagelegging vastgesteld plan
- Inwerkingtreding
(tenzij reactieve aanwijzing Minister van VROM)
- Mogelijkheid beroep bij Raad van State

Termijn

Inspraakverordening provincie

6 weken
<12 weken
binnen 2 weken
(of 7 weken (6 + 1))
6 weken
Maximaal na 26 weken

Criteria voor het overwegen van een inpassingsplan

- er is beleidsmatig een provinciaal belang omschreven, bijvoorbeeld in een structuurvisie van het Rijk of de provincie;
- er is sprake van een gemeenteoverschrijdend belang. Te denken is aan plannen voor de aanleg van provinciale weginfrastructuur, een provinciaal bedrijventerrein of glastuinbouwcomplex of plannen met 'nimby'-aspecten;
- de ontwikkeling speelt zich af op het grondgebied van meerdere gemeenten, zoals een ecologische verbinding;
- de complexiteit van de opgave ontstijgt het lokale niveau, zoals bij de reconstructie van het buitengebied;
- de provincie acht een verticale beleidsafstemming noodzakelijk;
- de provincie is formeel juridisch het bevoegd gezag, bijvoorbeeld als grondwaterbeheerder;
- de provincie wil zelf volledig de regie over de ontwikkeling, inclusief de grondexploitatie;
- er is geen of slechts beperkte ruimte voor een lokale afweging.

Het inpassingsplan kan een concreet gebied binnen een of meer gemeenten betreffen, maar ook een ruimtelijk aspect dat in meerdere gemeenten gelegen is, zoals windenergielocaties of waterwingebieden. Het inpassingsplan kan op meerdere gemeentelijke bestemmingsplannen betrekking hebben.

Bestemmingen kunnen op verschillende niveaus op een bepaald stuk grond worden gelegd. Het begrip 'grond' omvat de bovengrond en ondergrond. Tunnels, buisleidingen en de daarbij behorende ruimtelijke zones in drie dimensies kunnen in het inpassingsplan herkenbaar worden gemaakt.

Wijze van doorwerking

Een inpassingsplan is te beschouwen als een besluit tot aanpassing van een bestemmingsplan. Het wordt daarmee automatisch ('ex lege') onderdeel van het gemeentelijk bestemmingsplan en is daarmee bindend voor burgers en overheid. De gemeente hoeft verder niets te doen of aan te passen. Het aangepaste bestemmingsplan is het directe toetsingskader voor bouw-, sloop- en aanlegvergunningen en, via de gebruiksregels, voor bepaalde activiteiten van burgers en bedrijven in het betreffende plangebied. Het plan heeft zowel een normatieve functie (toetsingskader) als een uitvoerende functie (richtinggevend).

Het provinciale inpassingsplan kent dezelfde wettelijke vereisten als het bestemmingsplan, en 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 staan tenminste uiteengezet 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).

Rol provincie

Het inpassingsplan is vooral een instrument voor de uitvoering van provinciaal beleid. De mogelijkheid om zelf de planvorming ter hand te nemen versterkt de provinciale daadkracht.

Het inpassingsplan ligt minder voor de hand voor het weren van ruimtelijke ontwikkelingen. Daarvoor lijken de verordening en de proactieve en reactieve aanwijzing meer geschikt. Een inpassingsplan is in dat geval wel aan de orde als deze instrumenten niet doeltreffend zijn, bijvoorbeeld als er daadwerkelijk iets moet worden gerealiseerd om de bescherming te verwezenlijken en de gemeente medewerking weigert.

Zodra de provincie haar verantwoordelijkheid wil nemen voor een beleidsontwikkeling is de vervolgvraag of de provincie het geëigende niveau is voor de planologische regeling. Overleg met betrokken partijen moet dat uitwijzen. De provincie kan haar bevoegdheid daarbij als stok achter de deur gebruiken. Als provincie en gemeenten samen optrekken in projec-

ten komt men gaandeweg het proces bij de keuzevraag wie de planologische vertaling op zich neemt. Daarbij dient men rekening te houden met de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de ontwikkelfase. Provinciale staten kunnen bij het inpassingsplan vaststellen dat de bevoegdheden van de sloopvergunning, aanlegvergunning en bouwvergunning door gedeputeerde staten worden uitgeoefend. Deze constructie is vooral geschikt voor de ontwikkelfase van een plan. Bijvoorbeeld bij de realisatie van een regionaal bedrijventerrein kan een strakke coördinatie van de besluitvorming inzake bouwvragen en initiatieven wenselijk zijn. In de beheerfase kan de betreffende gemeente deze taak weer overnemen, temeer omdat de gemeente ook een handhavingstaak heeft.

Rol gemeente

Omdat het inpassingsplan het geldende gemeentelijk bestemmingsplan aanpast of vervangt, is het van belang dat men ook terdege rekening houdt met de gemeentelijke belangen. Tijdig overleg daarover is nodig, het vooraf horen van de gemeenteraad is verplicht. Een onderwerp van gesprek is of een gemeentelijk bestemmingsplan of een ander instrument niet eerder op de weg ligt. Als er vooral, of veel, lokale aspecten in het geding zijn ligt het meer voor de hand dat de gemeente het voortouw neemt.

Als de gemeente het niet eens is met het voorgestelde inpassingsplan, omdat haar belangen in het gedrang komen, kan de gemeente een zienswijze indienen tegen het inpassingsplan en indien nodig beroep instellen.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Milieudrive inpassingsplan

Het inpassingsplan past bij die onderwerpen waarvoor de provincie zich een uitvoerende ontwikkelende rol toedicht. Daarbij kan het ook gaan om de planologische bescherming van gebieden vanwege hun bijzondere waarden of betekenis. Bijvoorbeeld een onderdeel van de provinciale ecologische hoofdstructuur of regionale waterberging. Te denken is

ook aan gemeenteeverschrijdend ruimtelijk beleid, of bovenlokale afstemming - en bestemming - van ruimtelijk zeer relevante bedrijvigheid:

- conserveren / weghalen: grootschalige herstructurering van een bedrijventerrein, de reconstructie van de zandgronden;
- ontwikkelen, zoals voor risicovolle bedrijven en andere zogenaamde nimby-bedrijven;
- zonerings- en concentratie, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een grootschalig glastuinbouwgebied.

Een provincie kan het goede voorbeeld geven door het inpassingsplan te voorzien van een toelichting met ruimtelijke onderbouwing, waaruit de bijdrage aan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling in de provincie spreekt.

Voorbeelden inpassingsplan

De provincie Gelderland is voornemens om een inpassingsplan te maken voor in ieder geval de volgende projecten: N 348 Omleiding Zutphen/Eelde, N 346 Omleiding Lochem en N 303 Omleiding Voorthuizen.

Actieve sturing regionale gebiedsontwikkeling

De provincie kan voor een snelle en efficiënte doorvoering van haar (milieu)belangen het inpassingsplan gebruiken. Als verschillende functies van bovengemeentelijk belang in samenhang moeten worden beschermd en ontwikkeld, kan het provinciale (gemeentegrensoverschrijdende) inpassingsplan bijdragen aan een voortvarende uitvoering ervan. In de omstandigheid dat de provincie voor een groot gebied beleid ontwikkelt, zoals rond verblijfsrecreatie, dat doorwerkt naar diverse gemeenten is een 'facet' inpassingsplan een goed alternatief voor de aanpassing van veel gemeentelijke bestemmingsplannen. De wijze van inzet van het inpassingsplan kan worden vastgelegd in de bestuurlijke afspraken met de betrokken gemeenten.

Een alternatief is dat de provincie een bestemmingsplan maakt samen met of voor de gemeente. De gemeenteraad stelt deze dan vast en de provincie faciliteert de voorbereiding. Deze variant komt in beeld zodra het inpassingsplan als een (te) zwaar instrument moet worden beschouwd:

- als er sprake is van verschillende functies, die allemaal een passende bestemming moeten krijgen. Bijvoorbeeld bij een waterwingebied heeft de provincie een belang om de functie van waterwinning goed te regelen. De provincie heeft er echter geen belang bij om voor het gehele grondwaterbeschermingsgebied alle gebruiks- en bouw mogelijkheden te regelen (zoals bestaande woningen of agrarische functies). Dit speelt bijna altijd bij dubbelbestemmingen en detailbestemmingen binnen beschermingszones. De bouw- en gebruiksmogelijkheden moeten goed op elkaar worden afgestemd als de bestemming bij meerdere overheden komt te liggen, omdat anders de rechtszekerheid in het geding kan komen;
- als er nog veel andere besluiten en vergunningen nodig zijn voor de realisatie én het toekomstig beheer van de gewenste bestemming. Denk bij voorbeeld aan een voorbereidingsbesluit, aanlegvergunningstelsel, grondbeleid, voorkeursrecht vestigen of onteigenen. Wie is trekker of coördinerend orgaan?

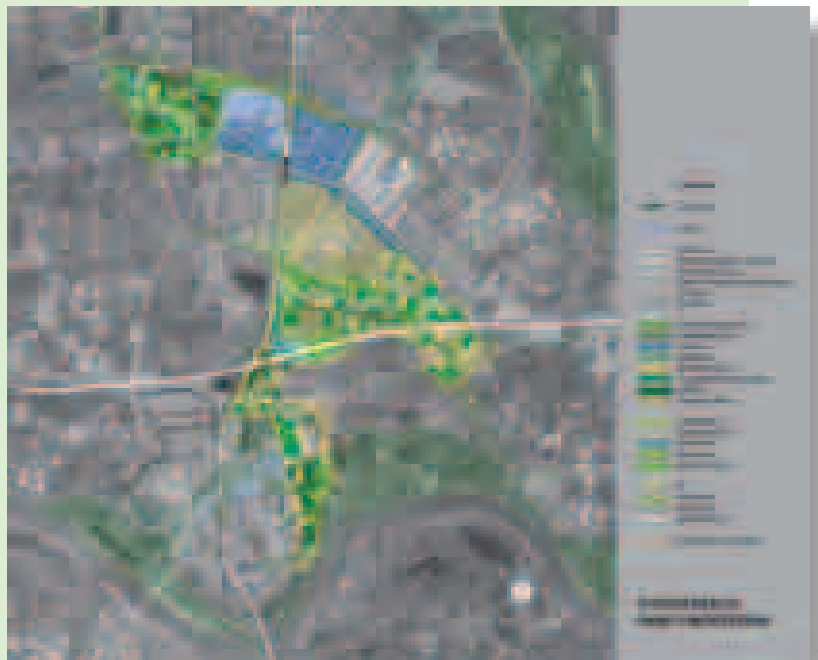
Park Lingezege

In 2006 is een intentieovereenkomst Park Lingezege getekend door de provincie Gelderland en verschillende overheden om tussen Arnhem-Zuid en Nijmegen-Noord een groot regionaal park te ontwikkelen. Dit park wordt ca. 1.500 ha groot en ligt op het grondgebied van 4 gemeenten, met name van de gemeenten Overbetuwe en Lingewaard. De realisatie van dit park staat hoog op de provinciale en regionale agenda, vanwege de combinatie van recreatie, water en natuurdoelen. Het park vormt de contramal van de verstedelijkingsafspraken van Rijk, provincie en stadsregio KAN. De provincie Gelderland heeft de zorg voor de aanleg van het park op zich genomen.

Mei 2008 is een bestuursovereenkomst voor Park Lingezege aangegaan, waarin de verdere samenwerking tussen de overheden is vastgelegd. Onderdeel daarvan is een Masterplan met de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkeling van Park Lingezege. Het Masterplan biedt de basis voor het doorlopen van de planologische procedures en milieu-effectrapportage. Ook geeft het richting aan de grondverwerving en -exploitatie en aan concrete inrichtingsplannen.

De provincie onderzocht in dit kader hoe de planologische belemmeringen voor de realisering van het park weggenomen kunnen worden. Er zijn meerdere mogelijkheden om het park te voorzien van een actueel planologisch kader.

Gekozen is voor een werkwijze waarbij de provincie de gemeenten begeleidt bij de voorbereiding van de bestemmingsplannen en de mer-procedure. De daadwerkelijke vaststelling gebeurt door de betrokken gemeenteraden. Voor een zo gestroomlijnd mogelijke uitvoering is de voorbereiding van een inpassingsplan met mer door de provincie een serieus alternatief. De provincie heeft hiermee de vlotte realisatie van het park zelf volledig in de hand. De uitvoering kan verder worden versneld door gebruik te maken van de coördinatie-regeling bij de bouw- en aanlegactiviteiten, zoals voor - door de provincie te verzorgen - aanlegvergunningen, kapvergunningen, ontheffing Natuurbeschermingswet etc.



Milieu kwaliteitseisen in het inpassingsplan?

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

Wat kan:

- Milieubelastingnormen die op grond van de wet of jurisprudentie (vrijwel) volledig bindend zijn.
- Opname van milieu kwaliteitseisen 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 de effecten uitsluitend toegeschreven moeten kunnen worden aan bronnen binnen het bestemmingsplangebied; én
- bij activiteiten of bronnen die beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van bron- of effectgerichte maatregelen door de bestemmingsplanautoriteit.

Illustratie geluidskwaliteitsnorm

In een inpassingsplan voor een gebied direct naast een drukke rijksverkeersweg of provinciale weg wordt een geluidskwaliteitseis vastgesteld die beoogt de geluidsimmissie van die weg op dat gebied te maximaliseren. Dit is toelaatbaar als provinciale staten of gedeputeerde staten zelf de mogelijkheid hebben om het gebruik van die weg en de zich daarop bevindende voertuigen en dus de geluidsemisatie van die weg te reguleren of op een andere manier via nadere besluitvorming zelf (bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen) de beoogde geluidskwaliteit kunnen bewerkstelligen.

Wat kan niet:

- Normen die niet passend zijn op te nemen in bestemmingsplannen zijn: normen met betrekking tot 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 daarvoor via andere kaders, zoals de milieuwetgeving en met name hoofdstuk 5 van de Wm, aangewezen.

Illustratie lichthinder: Schouwen-Duiveland

In het bestemmingsplan 'Buitengebied Duiveland' van de gemeente Schouwen-Duiveland is geregeld dat de kassen aan de binnenzijde volledig moeten zijn afgeschermd, voor zover het de verticale lichtuitstraling als gevolg van het gebruik van assimilatiebelichting betreft. In feite komt het erop neer dat uitsluitend gebruik mag worden gemaakt van assimilatiebelichting als de binnenzijde van de kassen volledig zijn afgeschermd. Deze eisen gaan verder dan het Besluit Glastuinbouwbedrijven en zijn opgenomen met het oogmerk de aantasting van het (donkere) landschap te voorkomen.

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. De ABRvS heeft dit geaccepteerd. Het is dus mogelijk dat bepaalde bestemmingen, waarvan van tevoren vaststaat dat zij een grote lichtuitstraling hebben, in een inpassingsplan of bestemmingsplan worden geweerd en zelfs dat voorwaarden mogen worden gesteld aan de afscherming van kassen om, in het belang van het behoud van een donker nachtschap, de lichtuitstraling van glastuinbouwbedrijven tegen te gaan (bij het gebruik van assimilatiebelichting).

3.2 Verordening

Algemene kenmerken

Strekking Het stellen van algemene - kaderstellende - regels ofwel ter bescherming van het milieu in een milieuverordening ofwel omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen in een planologische verordening. Dat laatste is mogelijk indien provinciale belangen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Bevoegd gezag Provinciale staten.

Juridische basis Artikel 4.1 Wro (planologische verordening) en artikel 1.2 Wm (milieuverordening).

Procedure Alvorens provinciale staten de verordening vaststellen, legt men het ontwerp ter inzage en krijgt een ieder de mogelijkheid opmerkingen over het ontwerp ter kennis van provinciale staten te brengen.

Beroep Bezwaar en beroep staan niet open tegen het besluit tot vaststelling van de verordening. Er kan wel beroep worden ingesteld tegen een besluit op basis van de verordening. Bijvoorbeeld bij het beroep tegen de vaststelling van een bestemmingsplan kan men de inhoud van de verordening aan de orde stellen.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

De provincie dient op grond van artikel 1.2 Wm een verordening ter bescherming van het milieu vast te stellen. De regels gelden voor de gehele provincie of voor specifieke gebieden. Verplicht zijn regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater en om geluidhinder te beperken in bepaalde gebieden. 'Milieu' kan ruim worden opgevat, andere onderwerpen zijn bijvoorbeeld ontgrondingen, bodemsanering en stortplaatsen. De regels kunnen zich richten op objecten en activiteiten. Regels over producten of regels die rechtstreeks betrekking hebben op inrichtingen zijn over het algemeen niet toegestaan. De provincie kan in de milieuverordening milieukwaliteitseisen stellen op grond van artikel 5.5 Wm. Dit laatste wordt verplicht zodra een AMvB ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water dat voorschrijft.

Het gaat in de planologische verordening van artikel 4.1 Wro om algemene regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen, die vanwege provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk zijn. De verordening bevat de juridische vertaling van de door de provincie gewenste ruimtelijke kwaliteit in een gebied of omstandigheid. De regels hebben betrekking op het gehele of gedeeltelijke provinciale grondgebied en richten zich primair tot de gemeentelijke overheid (instructieregels). Meestal betreft het eisen die het ruimtelijk kwaliteitsniveau omschrijven waaraan bestemmingsplannen in het algemeen - of voor nader aangeduide gebieden - op een bepaald tijdstip moeten voldoen. De ruimtelijke kwaliteit is normaliter tevoren vastgelegd in een provinciale structuurvisie. De provinciale planologische verordening leent zich in het bijzonder voor de bescherming en het herstel van waardevolle gebie-

Procedure totstandkoming verordening

- Opstellen ontwerp verordening
- Bekendmaking ontwerp in de Staatscourant, op elektronische wijze en op gebruikelijke wijze
- Een ieder gelegenheid om schriftelijke opmerkingen over het ontwerp te maken
- Vaststelling verordening door provinciale staten

Termijn

tenminste 4 weken, provincie mag langere termijn bepalen

den met bijzondere natuur, landschappelijke, recreatieve, cultuurhistorische en/of ecologische kwaliteiten. Bijvoorbeeld: de eis dat gemeenten in een nader omschreven gebied de bestemmingsplannen zodanig moeten inrichten dat bepaalde bestemmingen niet meer mogelijk zijn. Een voorbeeld is het verbod om in het stroomgebied van rivieren te bouwen.

Overigens kunnen bij de planologische verordening ook regels worden gesteld aan de toelichting op een bestemmingsplan of ruimtelijke onderbouwing bij een projectbesluit. Te denken is aan eisen aan het proces van totstandkoming (geen procedurevoorschriften!) en de afwegingen die daarbij hebben gespeeld, zoals een verantwoording van de wijze waarop rekening is gehouden of is omgegaan met milieukwaliteitsprofielen van een gemeente of provincie.

Provinciale verordening: voorbeeld van eisen aan de toelichting inzake cultuurhistorische waarden

Artikel <...> De toelichting op een bestemmingsplan bevat een beschrijving van de cultuurhistorische waarden en de aanwezige monumenten van de gronden waarop het bestemmingsplan betrekking heeft en de wijze waarop bij het aanwijzen van de bestemmingen en het stellen van regels met die waarden rekening is gehouden.

De volgende omstandigheden kunnen een rol spelen bij de keuze voor het stellen van algemene regels:

- het gaat om belangen die blijvend moeten worden beschermd of veilig gesteld;
- het gaat om belangen waarvan borging in duidelijke regels noodzakelijk is in verband met de rechtszekerheid (objectiviteit) en om rechtsgelijkheid te bewerkstelligen;
- het gaat om belangen waarvoor centrale sturing gewenst is. Bijvoorbeeld bij onverwachte of ongewenste ontwikkelingen, waarbij een snelle reactie en regelgeving gewenst is, zoals bij de hoogwaterproblematiek, dierziekten en risicovolle opslag van vuurwerk;
- het gaat om belangen of beleidsonderdelen waarvan opname in een verordening noodzakelijk of zelfs verplicht is gesteld (bij AMvB) door het Rijk.

De regels kunnen gericht zijn op:

- gebieden: men moet de regels in acht nemen in het omschreven gebied. Dat kunnen specifiek aangewezen gebieden zijn of categorieën van gebieden, in een of meer gemeenten. Voorbeelden zijn: het verbod van bepaalde activiteiten in het waterwingebied, de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur, of een verbod om te bouwen buiten de rode contouren rondom stedelijke gebieden;
- situaties: de regels neemt men in acht zodra de omschreven situatie zich voordoet. Het kan alle gemeenten in de provincie betreffen of een aantal daarvan. Bijvoorbeeld afstandsnormen voor (dub-bel)bestemmingen die elkaar belemmeren, zoals intensieve agrarische bedrijven ten opzichte van voor verzuring gevoelige gebieden. Een ander voorbeeld: als een bepaald gebied is gelegen binnen een molenbiiotoop, dan kan worden voorgescreven dat het bestemmingsplan geen regels bevat die voorzien in de mogelijkheid tot het oprichten van bouwwerken binnen een bepaalde straal en tot een bepaalde hoogte.

Een verordening is minder geschikt voor het ontwikkelen van locaties. De verordening kan wel stimulerende prikkels bevatten voor een integrale gebiedsontwikkeling. De provincie kan de totstandkoming van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen bevorderen via positief geformuleerde algemene regels (= opschrijven wat is toegestaan). De realisatie van deze ontwikkelingen is echter niet afdwingbaar. Daarvoor moet men privaatrechtelijke overeenkomsten of andere instrumenten (zoals grondbeleid, inpassingsplan) inzetten. Een groene kwaliteitsimpuls komt bijvoorbeeld dichterbij door voorwaarden aan de rood-groen-balans in een gebied en tijdige uitvoerbaarheid van groene projecten. En door bovendien elders ontwikkelingen niet toe te staan wordt schaarste gecreëerd en ongewenste concurrentie voorkomen.

Voor de inhoud van de verordening gelden hoge eisen vanwege de rechtsgevolgen. De regels moeten

Voorbeeld bepaling windturbines in planologische verordening

Artikel <...>

1. Een bestemmingsplan voor gronden aangewezen als gebied voor windturbines kan bestemmingen aanwijzen die voorzien in de mogelijkheid tot realisatie van windturbines.
2. Een bestemmingsplan voor een gebied of een gedeelte daarvan dat niet is gelegen binnen een gebied voor windturbines, wijst geen bestemmingen toe aan gronden welke voorzien in de mogelijkheid van realisatie van windturbines.
3. In afwijking van het tweede lid kan een bestemmingsplan waarbij aan gronden de bestemming bedrijfsterrein of glastuinbouw is toegewezen, voorzien in de mogelijkheid tot realisatie van ten hoogste één cluster van maximaal (10) windturbines met een masthoogte van maximaal (75) meter.
4. In afwijking van het tweede lid kan een bestemmingsplan voor gronden in de directe nabijheid van belangrijke infrastructuur en gelegen binnen het stedelijk gebied, niet zijnde een bedrijfsterrein of glastuinbouwgebied, voorzien in de mogelijkheid tot realisatie van maximaal (3) windturbines met een masthoogte van maximaal (50) meter.
5. Gedeputeerde staten kunnen nadere regels stellen ter zake van de mogelijkheid om in bestemmingsplannen windturbines te realiseren.
6. Zolang een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid, niet voldoet aan het bepaalde in dat lid, geldt het tweede lid als een regeling als bedoeld in artikel 4.1, derde lid, van de wet.

duidelijk, ondubbelzinnig en concreet zijn. Ze moeten voldoende rechtszekerheid (objectiviteit) bieden. Dit stelt eisen aan de omschrijving van begrippen, zoals het 'agrarisch bouwblok' of 'landschappelijk waardevol'. De detaillering van gebieden en begrenzingen is meer nauwgezet dan in het verleden gebruikelijk (bij concrete beleidsbeslissingen). Daarom schrijft het Bro voor dat de verordening een geometrische plaatsbepaling van het werkingsgebied en de onderscheidingen daarbinnen bevat. Bijvoorbeeld kaarten of verbeeldingen van gebieden die onderdeel zijn van de provinciale ecologische hoofdstructuur of beekdalen. De verordening zal daarom ook hardheidsclausules en ontheffingen moeten bevatten die een afwijking onder voorwaarden mogelijk maakt. De tijd zal leren (jurisprudentie) in hoeverre flexibele benaderingen met betrekking tot begrenzingen, saldobenaderingen, zoekgebieden, roodgroenbalans

en dergelijke in een verordening voldoende zijn af te dekken.

Wijze van doorwerking

De provincie stelt via de algemene regels in de verordening eisen aan de ruimtelijke besluiten van de gemeente of aan de kwaliteit van die besluiten. Deze eisen hebben betrekking op objecten en activiteiten (milieuverordening) of de inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten of beheersverordeningen (planologische verordening). In het laatste geval dienen de betrokken gemeenten en de provincie zelf in beginsel binnen één jaar – of een bij de verordening gegeven andere termijn – de betreffende plannen aan te passen aan de verordening. Nieuwe plannen, beheersverordeningen en besluiten moeten voldoen aan de verordening.

De regels scheppen duidelijkheid naar zowel andere bestuursorganen als naar burgers en maatschappelijke organisaties, en dragen bij aan de daadwerkelijke verwezenlijking ervan (waarborgfunctie).

Tussen de publicatie van het strategisch beleid en de uitwerking in een verordening, bestemmingsplan of beheersverordening, verstrijkt veelal tijd. In die periode kunnen initiatieven worden ontwikkeld die het gewenste beleid in ernstige mate bemoeilijken, of de overheid voor aanzienlijk hogere kosten stellen. De Wro biedt de provincie mogelijkheden en om bepaalde gebieden te vrijwaren van ongewenste activiteiten:

- in de voorbereidingsfase: bescherming via een voorbereidingsbesluit, tot het moment dat de verordening in werking treedt. 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 4.1, lid 5 Wro);
- in de implementatiefase: beschermende regels in de verordening zelf, zolang geen bestemmingsplan of beheersverordening in werking is getreden. Het gaat om regels die noodzakelijk zijn om

te voorkomen dat in de verordening begrepen gronden en bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening (artikel 4.1, lid 3 Wro). Als dit expliciet in de verordening is geregeld, werkt de verordening intussen rechtstreeks in die zin dat zij, zolang de genoemde besluiten niet zijn aangepast, als toetsingskader geldt voor het gebruik en het bouwen van burgers en bedrijven. De verordening levert dan ook een weigeringsgrond op voor bouw-, aanleg-, of sloopvergunningen.

Voorbeeld: implementatiebescherming in verordening

Artikel <...>

Het ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening bestaand gebruik van gronden en bouwwerken overeenkomstig het geldende bestemmingsplan mag worden gewijzigd mits hierdoor de afwijking van de bepalingen van deze verordening niet wordt vergroot of de in deze verordening begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de bepalingen van deze verordening.

Als het Rijk een differentiatie per provincie van het nationaal ruimtelijk beleid nodig acht, kan het Rijk in een AMvB bepalen dat de provincie het nationale beleid dient te vertalen in een provinciale verordening. Er is dan sprake van een 'getrapte' doorwerking van nationaal beleid via de provincie naar gemeentelijke plannen.

Rol provincie

De provinciale planologische verordening is vooral een instrument voor de bescherming van waarden en kwaliteitsaspecten, en minder voor ontwikkeling. Denk bijvoorbeeld aan een grondwaterbeschermingsgebied of reserveringen voor primaire en regionale waterkeringen.

De keuze voor een strikt provinciaal kader via algemene regels in een verordening hangt samen met de wijze waarop de provincie haar actieve sturingsrol naar gemeenten wil invullen. Het opstellen van een verordening vraagt van de provincie een serieuze inspanning. Men moet daarbij rekening houden met de effecten ervan op het gemeentelijk beleid. De keuze om voor een bepaald beleidsdoel algemene regels

in te zetten kan de provincie in de toelichting van de verordening beschrijven.

Omwille van de snelheid is het raadzaam dat provinciale staten de eventuele ontheffingsbevoegdheden in de verordening delegeren aan gedeputeerde staten.

Indien provinciale staten overgaan tot het vaststellen van een inpassingsplan of projectbesluit, dienen deze vanzelfsprekend ook aan te sluiten bij de verordening.

Bij het (voor)overleg over bestemmingsplannen en projectbesluiten kunnen gedeputeerde staten beoordelen of het op te stellen bestemmingsplan of projectbesluit in overeenstemming is met de provinciale regels.

Rol gemeente

De essentie van de verordening is dat zij de bevoegdheid van gemeentebesturen inkadert om naar eigen lokaal inzicht ruimtelijk beleid te voeren en bestemmingen en bestemmingsregels vast te stellen. De gemeenteraad moet dus bij het opstellen van bestemmingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten voldoen aan de regels in de verordening. Zolang dit niet is gebeurd, worden het gebruik en bouw-, aanleg- en sloopvergunningen rechtstreeks getoetst aan de door de provincie gegeven regels, mits dit in de verordening expliciet is geregeld.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Vorbereidingsbesluit

Provinciale staten kunnen voorafgaand aan de vaststelling van een verordening verklaren dat een verordening wordt voorbereid. Dit voorbereidingsbesluit is er op gericht te voorkomen dat ontwikkelingen plaatsvinden die de werking van de verordening kunnen frustreren. Bijvoorbeeld werkzaamheden en activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor een grondwaterbeschermingsgebied. Dit voorbereidingsbesluit werkt hetzelfde als een gemeentelijk voorbereidingsbesluit: voor aanvragen om een bouw- of aanlegvergunning geldt een aanhoudingsplicht. De Wro biedt daarnaast de mogelijkheid om het bestaande gebruik tijdelijk te bevrozen en daarmee gebruikswijzigingen te voorkomen. Bijvoorbeeld het voorkomen van intensief recreatief gebruik van een in de verordening aan te wijzen ecologische hoofdstructuur. Het voorbereidingsbesluit vervalt bij de inwerkingtreding van de verordening, maar in ieder geval na 6 maanden.

Voorbeeld: voorbereidingsbescherming EHS ter voorbereiding van een verordening met ontheffing

Artikel <...>

Het is verboden het bestaande gebruik van gronden en bouwwerken, voor zover gelegen binnen de op de kaart, behorende bij dit besluit, aangewezen ecologische hoofdstructuur en waterbeschermingsgebied (...) te wijzigen, behoudens ontheffing van gedeputeerde staten.

<....>

De ontheffing wordt niet verleend indien door het stellen van beperkingen of voorschriften niet voldoende kan worden tegemoetgekomen aan het belang dat beschermd wordt door het gebruiksverbod.

Gebiedsbescherming

Gebiedsbescherming via de verordening vereist een gedetailleerde inventarisatie en aanwijzing van de gebieden. Voordeel van deze inventarisatie is dat belangrijke belemmeringen en complicaties voor de gebiedsbescherming tijdig in beeld komen. De provincie kan op geconstateerde knelpunten direct nader beleid ontwikkelen. De samenwerking tussen de provincie en de gemeente is daarbij van groot belang, zodat optimaal gebruik kan worden

gemaakt van de lokale kennis van het gebied en de (beleids)dynamiek. Dit vergroot de effectiviteit van het beleid en versterkt het draagvlak ervoor.

Verordening inzetten voor waterafhankelijke natuur, provincie Gelderland

De provincie Gelderland overweegt de planologische verordening in te zetten voor de bescherming van de natte natuur. Natte natuur betreft enerzijds ecosystemen die afhankelijk zijn van veranderingen in de grondwatersituatie en oppervlaktewaterpeilen, anderzijds wateren van het hoogste ecologische niveau (HEN-wateren). Voor de bescherming van de natte natuurwaarden waren in het Streekplan hydrologische beschermingsgebieden aangewezen voor waterafhankelijke landnatuur en beschermingszones voor de waterkwaliteit langs de HEN-wateren. Voor de natte delen van de EHS geldt het 'nee, tenzij'-beleid. Voor de HEN-wateren geldt dat ruimtelijke ingrepen/ontwikkelingen niet mogen leiden tot verlaging van de grondwaterstand in en om de natte natuur of (bij wateren) tot verslechtering van de waterkwaliteit en aantasting van de morfologie van de beken en waterlopen. Geconstateerd is dat de verankering van de natte natuur, inclusief de beschermingszones, in veel bestemmingsplannen niet is geregeld, zoals was afgesproken in het kader van het Streekplan. Voor de waterafhankelijke natuur wordt daarom een verordening opgesteld die de gewenste bescherming regelt.

Keuze planologische of milieuverordening

Het is mogelijk om kwaliteitseisen die zowel een milieucomponent als een ruimtelijke component hebben, te bundelen in één verordening, die gebaseerd wordt op zowel de Wm (artikel 5.5) als de Wro (artikel 4.1). De beoogde milieukwaliteit kan namelijk bereikt worden door een samenspel van maatregelen: aan de bron (wat uit een oogpunt van preventie de voorkeur verdient), aan de kant van de ontvangende omgeving, en in het overdrachtsgebied. Een voorbeeld is de zonering: het ruimtelijk scheiden van milieubelastende activiteiten en daarmee niet harmoniërende activiteiten of functies. Het bestemmingsplan is de aangewezen rechtsfiguur om rondom activiteiten die een belasting vormen voor de leefomgeving, een gebied te creëren waarbinnen beperkingen gelden voor nieuwe of activiteiten of de groei van activiteiten.

De planologische verordening en de milieuverordening kunnen elkaar goed aanvullen. Ter illustratie: in de planologische verordening kan worden opgenomen dat bestemmingsplannen regels moeten bevatten inzake koude-warmteopslag. De provinciale milieuverordening werkt dan aanvullend in die zin dat daarin regels kunnen worden gesteld ter bescherming van het milieu in bepaalde gebieden, zoals binnen een grondwaterbeschermingsgebied of boringsvrije zone voor drinkwaterwinning.

Een overweging is de al dan niet gewenste directe werking van de algemene regels. Zodra de provinciale planologische verordening nieuwe regels bevat, dan moeten nieuwe bestemmingsplannen hier aan

voldoen en moeten gemeenten bestaande bestemmingsplannen erop aanpassen binnen 1 jaar (tenzij een andere termijn is genoemd in de verordening). Deze aanpassing vormt een administratieve last voor gemeenten. Bovendien ontstaat bij het achterwege blijven van de aanpassing een extra complicatie vanwege de mogelijk rechtstreekse toetsing van bijvoorbeeld bouwaanvragen aan de verordening. Dat is niet het geval bij de provinciale milieuverordening. Als het provinciaal regime daarin wijzigt (strenger of flexibeler), dan werkt dit niet meteen door als toetsingskader bij bouwaanvragen.

Integrale verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland

Het is mogelijk om kwaliteitseisen die zowel een ruimtelijke als een milieucomponent hebben te bundelen in één verordening. Zo'n bundeling is ook voorstelbaar met de andere verordeningen die regels bevatten die van invloed zijn op het fysieke domein (milieu, natuur- en landschap, verkeer en vervoer, water). Op termijn is integratie tot één verordening voor het omgevingsbeleid het overwegen waard. Het vergroot de samenhang (integratie) van ruimtelijk relevante regels en het draagt bij aan de deregulering.

De provincie Flevoland heeft circa tien thema's samengevoegd in de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland (2007). Zoals de milieubeschermingsgebieden, bodemsanering, waterhuishouding, grondwateronttrekkingen en waterkeringen. Men heeft niet gewacht op de Wro. Wel heeft men de intentie te bezien of een provinciale planologische verordening ook kan worden opgenomen in de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland. Op deze wijze kan uiteindelijk de 'Omgevingsverordening Flevoland' ontstaan.



Borging grondwaterbescherming in een milieuregeling

Een bestaand voorbeeld van een milieuregeling in een verordening is de provinciale grondwaterbescherming voor de drinkwaterwinning. De provincie Overijssel heeft haar beleid geactualiseerd (Kaderrichtlijn Water) in het beleidsplan grondwaterbescherming 2006 en in een partiële herziening van het Streekplan en het milieubeleidsplan. In het Milieubeleidsplan is bijvoorbeeld nieuw beleid voor de toepassing van koude-warmteopslag in grondwaterbeschermingsgebieden opgenomen.

Het beleid is gericht op het voorkomen van verontreiniging van bodem en grondwater. Binnen de beschermingsgebieden worden in verband met de verschillen in kwetsbaarheid zones onderscheiden, waarop eigen regels van toepassing zijn:

- waterwingebied: de directe omgeving van de pompputten en dus het meest kwetsbaar;
- grondwaterbeschermingsgebied, de zone daaromheen;
- boringsvrije zones: in deze gebieden bevindt zich een beschermende kleilaag in de bodem.

De nieuwe regels zijn verwerkt in de Verordening voor de Fysieke Leefomgeving Overijssel en bijbehorend Uitvoeringsbesluit. Bij de verordening horen kaarten van de beschermingsgebieden. Voor grootschalige projecten in de beschermingsgebieden wordt een stelsel gehanteerd van een verbod met een ontheffingsmogelijkheid. Bijvoorbeeld woningbouw, industrieterreinen en wegen worden zoveel mogelijk uit de omgeving van een drinkwaterwinning geweerd. Waar de omgeving het toelaat stimuleert de provincie wel ontwikkelingen die 'veilig' zijn in een beschermingsgebied en geen risico geven op grondwaterverontreiniging.

Het stellen van nadere regels is zoveel mogelijk gedelegeerd aan gedeputeerde staten. Zij kunnen ter bescherming van het grondwater uitvoeringsbesluiten vaststellen, met verbodsbepalingen, vrijstellingen en algemene voorschriften.

Paragraaf 1. Grondwaterbeschermingsgebieden

Artikel 2.2 Gebiedsaanwijzing

1. Als milieubeschermingsgebieden met de functie waterwinning worden aangewezen de gebieden die zijn aangegeven op de kaarten in bijlage 2.
2. Een milieubeschermingsgebied met de functie waterwinning kan bestaan uit verschillende zones, die als zodanig zijn aangewezen op de kaarten, als bedoeld in het eerste lid:

Artikel 2.5. Verboden in grondwaterbeschermingsgebieden

1. Het is verboden in grondwaterbeschermingsgebieden buiten inrichtingen grote en grootschalige projecten tot stand te brengen of te wijzigen, indien daarmee het belang van de bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning kan worden geschaad.
2. Onder projecten, als bedoeld in het eerste lid, worden in ieder geval verstaan grote en grootschalige: a. dag- of verblijfsrecreatie; b. woningbouw; c. stedenbouw; d. wegen, waterwegen, spoorwegen en parkeergelegenheden; e. bedrijventerreinen; f. buisleidingen voor kerosine, olie of chemicaliën.

Uitvoeringsbesluit, artikel 2.5. Verbodsbepalingen Activiteiten buiten inrichtingen

1. Het is in waterwingebieden verboden om buiten inrichtingen:
 - a. schadelijke stoffen op of in de bodem te brengen, te hebben, te gebruiken of te vervoeren; ...
 - b. constructies of werken van welke aard dan ook op of in de bodem tot stand te brengen, ... als daarmee verspreiding van schadelijke stoffen in de bodem of aantasting van de beschermende werking van bodemlagen ontstaat of kan ontstaan; ...
2. Het is in grondwaterbeschermingsgebieden verboden om buiten inrichtingen:
 - a. bestrijdingsmiddelen op of in de bodem te brengen; b. meststoffen op of in de bodem te brengen; c. bouwstoffen op of in de bodem te brengen; d. lozing van koelwater en overige vloeistoffen in de bodem; e. constructies, waaronder begrepen leidingen, installaties, opslagreservoirs, tot stand te brengen, ...; f. mechanische ingrepen op of in de bodem uit te voeren, ... dieper dan twee meter onder het maaiveld; g. bodemenergiesystemen tot stand te brengen.
3. Het is in boringsvrije zones verboden om buiten inrichtingen:
 - a. mechanische ingrepen op of in de bodem uit te voeren,
 - b. bodemenergiesystemen tot stand te brengen dieper dan vijftig meter onder het maaiveld in de boringsvrije zones en dieper dan vijf meter onder het maaiveld in de boringsvrije zone

3.3 Proactieve aanwijzing

Algemene kenmerken

Strekking Gedeputeerde staten kunnen de gemeenteraad via een aanwijzing verplichten binnen een daarbij vast te stellen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften over de inhoud van het bestemmingsplan, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Bevoegd gezag Gedeputeerde staten.

Juridische basis Artikel 4.2 Wro.

Procedure Alvorens gedeputeerde staten een aanwijzing geven, wordt eerst overleg gepleegd met burgemeester en wethouders en worden provinciale staten in kennis gesteld van het voornemen om een aanwijzing te geven. Op de voorbereiding van de aanwijzing is afdeling 3.4 Awb van toepassing.

Beroep De Wro voorziet in beginsel niet in een mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de proactieve aanwijzing. Het oordeel van de rechter over de aanwijzing kan worden gevraagd in het beroep tegen het bestemmingsplan dat op grond van de aanwijzing tot stand is gekomen.

Uitzondering: tegen een aanwijzingsbesluit kan wel beroep worden ingesteld als deze betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is (artikel 8.2, lid 1 sub f Wro).

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

De proactieve aanwijzing is bedoeld voor een specifieke situatie of een specifiek gebied waarbij de provincie vaststelt:

- dat een ruimtelijke ontwikkeling vanuit provinciaal beleidsperspectief noodzakelijk is, terwijl het bestaande bestemmingsplan deze ontwikkeling hindert. Te denken is aan het planologisch mogelijk maken van een windturbinepark in een bepaald gebied;
- dat vanuit provinciaal perspectief een planologische bescherming nodig is, terwijl het bestaande bestemmingsplan bepaalde ontwikkelingen mogelijk maakt die op gespannen voet daarmee staan of anderszins onvoldoende bescherming geeft. Een voorbeeld is de toelating van lawaaimakende activiteiten nabij een stiltegebied.

De proactieve aanwijzing is bedoeld voor die situaties waarbij nog een zekere beleidsvrijheid voor de gemeente is gelaten. Indien bij de aanwijzing aan de

gemeenteraad géén beleidsvrijheid meer toekomt, is het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid niet meer geëigend. In dat geval zal de provincie zelf een besluit tot wijziging van het bestemmingsplan moeten nemen (inpassingsplan) of een regeling in de provinciale verordening opnemen.

Wijze van doorwerking

De gemeente dient de aanwijzing te vertalen in een bestemmingsplan. Zij dient ervoor te zorgen dat het betreffende gebied binnen de door gedeputeerde staten gestelde termijn in overeenstemming is gebracht met de aanwijzing. De aanwijzing heeft niet tot gevolg dat bouwvergunningen, aanlegvergunningen of sloopvergunningen moeten worden geweigerd als deze in strijd zijn met de aanwijzing. Om ongewenste activiteiten in de overgangsperiode (dus voordat het bestemmingsplan is aangepast aan de aanwijzing) te voorkomen kunnen gedeputeerde staten een voorbereidingsbesluit nemen (artikel 4.2, lid 3 Wro). Daarmee kunnen mogelijke aanvragen voor gebruiksveranderingen, bouw-, sloop- of aanlegvergunningen worden aangehouden.

Rol provincie

De proactieve aanwijzing is allereerst een instrument voor het invullen van haar regierol, ofwel zij wil liever geen uitvoeringsrol. De provincie geeft aan hoe de gemeente rekening dient te houden met haar ruimtelijk beleid. Daarnaast kan het instrument worden ingezet voor de bescherming van bepaalde waarden. De proactieve aanwijzing 'nieuwe stijl' is bedoeld als kaderstelling vooraf en geen ultimatum remedium. De provincie overlegt dan ook eerst met de gemeente over de wijze waarop het provinciale beleid in gemeentelijke plannen doorwerkt alvorens de gemeente deze opdracht te geven. Dat heeft te maken met de aard van het instrument, waarbij de gemeente een zekere mate van beleidsvrijheid houdt bij het uitvoeren van de aanwijzing. De provincie dient daarbij wel aan te geven wat de inhoud van het bestemmingsplan moet zijn, zodat de rollen duidelijk zijn.

Rol gemeente

De rol van de gemeente bestaat op de eerste plaats uit overleg met de provincie over de doorwerking van het provinciale ruimtelijk beleid en de daarvoor te gebruiken instrumenten; de provinciale aanwijzing of eventuele alternatieven. Andere opties zijn: de gemeente geeft aan een bestemmingsplan in de lijn van het provinciaal beleid op te stellen, ofwel de provincie trekt de planvorming naar zich toe via het inpassingsplan.

De gemeenteraad stelt binnen de door provinciale staten vastgestelde termijn een bestemmingsplan vast. Daarbij geeft de gemeente uitvoering aan de aanwijzingen van de provincie, waarbij aan de gemeenteraad nog wel een zekere beleidsvrijheid toekomt.

Proactieve aanwijzing voor nimby-activiteiten

De provinciale aanwijzing kan worden gegeven indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Ze zal meestal betrekking hebben op concrete ruimtelijke gevallen betreffende de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is de regeling van de toelaatbaarheid op een concrete locatie van bepaalde zware bedrijvigheid die elders niet inpasbaar is.

Voorbeeld proactieve aanwijzing: (her)vestiging van autoinzamelings- en demontagebedrijven

Een proactieve aanwijzing kan worden toegepast als een gemeente niet wenst mee te werken aan de (her)vestiging van milieuhinderlijke bedrijven, zoals autoinzamelings- en demontagebedrijven. Als een gemeente na herhaaldelijk verzoek om bij het opstellen van het gemeentelijk bestemmingsplan ruimte te reserveren voor dit type bedrijven, daar toch geen rekening mee houdt, dan kunnen gedeputeerde staten een proactieve aanwijzing geven aan de gemeente tot het expliciet bestemmen van een bepaald gedeelte van een bedrijventerrein voor autodemontagebedrijven. Indien de gemeente hier geen gevolg aan geeft binnen de aangegeven termijn, heeft de provincie de mogelijkheid om zelf een inpassingsplan op te stellen.

Snelle doorvoering provinciale ambities

De betekenis van de proactieve aanwijzing ligt vanuit milieuoptiek in het snel doorgevoerd krijgen van provinciale milieumambities. De proactieve aanwijzing kan bijvoorbeeld in beeld komen wanneer er sprake is van nieuwe inzichten die vertaling verdienen in bepaalde bestemmingsplannen, zoals over externe

veiligheid. Maar ook wanneer de bestaande gemeentelijke bestemmingsplannen onvoldoende ruimte bieden aan het door de provincie beoogde beleid, neergelegd in een provinciale structuurvisie, bijvoorbeeld op het vlak van de provinciale zorg voor een goede infrastructuur

Proactieve aanwijzing voor openbaar vervoersverbinding: provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland kent vergevorderde plannen voor de aanleg van een lightrail-verbinding (sneltram) tussen Gouda-Leiden-Oegstgeest en de kust bij Katwijk en Noordwijk, de RijnGouwelijn. Het oostelijk tracé tussen Gouda en Oegstgeest moet volgens planning vanaf eind 2010 rijden. Zo snel mogelijk daarna, medio 2013, volgt het westelijk tracé richting de kust. Het is één van de oplossingen om meer mensen gebruik te laten maken van het openbaar vervoer en om daarmee het fileprobleem enigszins op te lossen. De waarde van de lijn is gebaat bij een zo groot mogelijk bereik en een voorspoedige ontwikkeling is daarvoor cruciaal. Diverse gemeenten zijn betrokken en er zijn diverse ontwikkelingen in gang gezet, zoals reserveringen voor het tracé van de lijn en ruimte voor ontwikkelingen rond de haltes. De gemeente Leiden heeft zich uitgesproken tegen de RijnGouwelijn door Leiden. Medio 2008 besluiten de Leidse gemeenteraad en provinciale staten over de exacte ligging van het tracé door Leiden.



Mocht er geen overeenstemming komen, dan heeft de provincie verschillende mogelijkheden:

- de proactieve aanwijzing en, indien nodig, een door de provincie op te stellen inpassingsplan;
- de provincie kan ter ondersteuning van de duurzame mobiliteit ook andere aspecten van verkeersbeleid aan een gemeente opleggen via een proactieve aanwijzing, zoals parkeervoorzieningen of voor bepaalde woon/werklocaties rond de lightrailhaltes (knooppunten).

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 inpassingsplan of proactieve aanwijzing te geven bestemming. De werkingsduur is zes maanden bij de voorbereiding van een provinciale verordening.

Bevoegd gezag Provinciale staten.

Juridische basis Artikel 4.1, lid 5 Wro (voorbereiding provinciale verordening), artikel 4.2, lid 3 Wro (voorbereiding proactieve aanwijzing) en artikel 3.7 in samenhang met artikel 3.26, lid 2 Wro (voorbereiding inpassingsplan).

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 algemeen verbindende voorschriften (verordening) of in een inpassingsplan. 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 provincie heeft de bevoegdheid om bepaalde gebieden, voor zover provinciale ruimtelijke belangen dit vorderen, met behulp van een voorbereidingsbesluit te vrijwaren van ongewenste activiteiten. Men kan dit besluit nemen in het kader van de voorbereiding van een inpassingsplan, provinciale verordening of bij het toepassen van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid (niet bij de reactieve aanwijzing).

De provincie 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 ecologische zones 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.

Wijze van doorwerking

Het voorbereidingsbesluit bindt zowel gemeenten als burgers. De werkingsduur van het besluit is aan een maximale termijn gebonden. Het voorbereidingsbesluit ter voorbereiding van een verordening vervalt bij de inwerkingtreding van de verordening, maar in ieder geval na 6 maanden. De andere voorbereidingsbesluiten zijn maximaal 1 jaar geldig.

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. Denk aan voorschriften omtrent ongewenste bebouwing, sloop van opstallen en het weghalen van grond.

Ook kan een verbod worden opgenomen om bestaand gebruik te wijzigen. Bijvoorbeeld voorschriften omtrent ongewenst gebruik, gebruik tijdens verbouwing en verandering van grondgebruik. Dit is wezenlijk anders dan onder de oude WRO via de aanlegvergunning mogelijk was. De aanlegvergunning is niet geschikt om ongewenste gebruiksveranderingen tegen te gaan. In het hiervoor genoemde voorbeeld

van de reservering voor milieuhinderlijke bedrijven heeft de provincie 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 onomkeer-

bare situatie.

Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van een verbod, als het voorbereidingsbesluit daarvoor regels bevat (artikel 4.1, lid 5 en 4.2, lid 3 in relatie met artikel 3.7, lid 4 Wro).

Voorbeeld: voorbereidingsbesluit voor deelgebied ecologische hoofdstructuur

Provinciale staten van <...>,

Gelezen het voorstel van het college van gedeputeerde staten van 1 juli 2008,

Gelet op artikel 4.1, lid 5 van de Wet ruimtelijke ordening,

Besluit:

- te verklaren dat een verordening wordt voorbereid voor de aangewezen gebieden;
- te bepalen dat dit besluit in werking treedt op ...
- te bepalen dat voor het aangegeven gebied de volgende regels gelden:
 1. Het is verboden het gebruik van gronden en bouwwerken in de als ecologische hoofdstructuur aangewezen gebieden te wijzigen.
 2. Het is verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van gedeputeerde staten 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 grondlichamen;
 - het graven, vergraven, verbreden, uitdiepen, dempen en/of verleggen van waterlopen;
 - het aanleggen of verharding van wegen, paden, banen of parkeergelegenheden en het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen
- <.....>

Rol provincie

Het voorbereidingsbesluit zelf heeft een beschermend karakter, maar wordt over het algemeen genomen vanuit een ontwikkelende rol of uitvoerende rol. Afhankelijk van die rol kan het voorbereidingsbesluit dus een belangrijke plaats innemen in de gewenste ruimtelijke planvorming van de provincie.

De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit ligt bij provinciale staten. Er is geen overleg met de gemeente voorgeschreven.

Rol gemeente

De gemeente heeft geen formele rol bij de totstandkoming van het voorbereidingsbesluit. Wel is er een directe relatie met het door de gemeente op te stellen bestemmingsplan in geval van provinciale verordening of proactieve aanwijzingsbevoegdheid. Een voorbereidingsbesluit ter voorbereiding van een provinciaal inpassingsplan kan beperkingen met zich meebrengen voor een deel van het gemeentelijk grondgebied.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Tijdige bescherming

Het voorbereidingsbesluit bevriest de status quo van een bepaald gebied, waardoor bepaalde waarden of toekomstige milieubelangen van een gebied in stand blijven. Het belang van het voorbereidingbesluit 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 tegen te gaan. De provincie 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 opgenomen.

Aanlegvergunningstelsel in voorbereidingsbesluit voor ecologische ontwikkelingszone

Het is zonder voorafgaande vergunning (aanlegvergunning) van gedeputeerde staten verboden de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren, te doen of te laten uitvoeren, voor zover het niet betreft werken of werkzaamheden betreffende het normale onderhoud en beheer van de gronden:

- het afgraven, ophogen, vergraven of egaliseren van gronden
- het diepwoelen en diepploegen van de bodem
- het wijzigen van perceels- en kavelgrenzen
- het amoveren en verharderen van paden
- het aanleggen van verhardingen, opslagplaatsen en stortplaatsen
- het aanbrengen van voorzieningen ten behoeve van recreatie
- het aanbrengen van ondergrondse of bovengrondse leidingen en de daarmee verband houdende werkzaamheden
- het graven, verleggen of dempen van sloten en wijzigen van een slootprofiel
- het omzetten van grasland in bouwland
- het inrichten van gronden voor boomteelt
- het aanleggen en verwijderen van landschapselementen (houtgewassen en poelen)
- het vellen of rooien van houtopstanden

3.5 Zienswijze en reactieve aanwijzing

Algemene kenmerken

Strekking De mogelijkheid om een zienswijze in te dienen, is bedoeld om ervoor te zorgen dat het bestemmingsplan of projectbesluit geen conflict oplevert met de provinciale belangen. De reactieve provinciale aanwijzing strekt ertoe dat een bepaald onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan of projectbesluit, en dus niet in werking treedt.

Bevoegd gezag Gedeputeerde staten.

Juridische basis Artikel 3.8 lid 6 Wro en artikel 4.2 Wro.

Procedure De zienswijze is onderdeel van de gemeentelijke bestemmingsplanprocedure of projectbesluitprocedure en kan worden ingediend binnen 6 weken tijdens de terinzagelegging van het ontwerp-bestemmingsplan / ontwerpprojectbesluit. De reactieve provinciale aanwijzing kan alleen worden gegeven als gedeputeerde staten een zienswijze hebben ingediend in de bestemmingsplanprocedure (of projectbesluit) en de gemeenteraad deze zienswijze niet (volledig) heeft overgenomen dan wel wijzigingen heeft aangebracht in het bestemmingsplan ten opzichte van het ontwerp. Overleg met het college van burgemeester en wethouders vooraf is niet voorgeschreven.

Beroep Beroep staat open bij de ABRvS in het kader van het vaststellingsbesluit bestemmingsplan / projectbesluit. Tegen de reactieve aanwijzing is rechtstreeks beroep mogelijk bij de ABRvS (artikel 8.2, lid 1, sub 1 Wro).

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

De zienswijze en de reactieve aanwijzing spelen pas als de gemeente een nieuw bestemmingsplan of projectbesluit maakt of voornemens is dit te maken. Het vooroverleg en de zienswijze hebben betrekking op het grondgebied van het bestemmingsplan. Zie ook paragraaf 2.3 onder 'bestuurlijk overleg'.

De provincie kan de zienswijze inzetten als er sprake is van strijdigheid met het provinciale ruimtelijk beleid.

De reactieve aanwijzing kan alleen worden ingezet in de bestemmingsplanprocedure en projectbesluitprocedure en dan alleen nadat een door gedeputeerde staten ingediende zienswijze niet, onvoldoende of onjuist is overgenomen, of wanneer er sprake is van wijzigingen ten opzichte van het ontwerp waardoor provinciale belangen in het gedrang komen. Op deze manier kunnen gedeputeerde staten maatregelen treffen om de inwerkingtreding van een bestemmingsplan of projectbesluit te voorkomen.

De zienswijze en zeker de reactieve aanwijzing moeten een voldoende concrete grondslag hebben in een structuurvisie. Strikt noodzakelijk is dit niet, maar het past wel in de lijn van de Wro. In de structuurvisie is immers een uitvoeringsparagraaf opgenomen waarin onder andere is aangegeven hoe en met welk instrument de structuurvisie wordt uitgevoerd.

Dit heeft alles te maken met de vangnet- en noodremfunctie van de reactieve aanwijzing. Kenmerk van de reactieve aanwijzing is dat zij incidenteel en alleen in specifieke situaties zal worden gebruikt. Bijvoorbeeld als de raad weigert de zienswijze van gedeputeerde staten over te nemen en de provincie geen andere bevoegdheden kan inzetten om het betrokken provinciale belang te beschermen.

De aanwijzing mag derhalve niet al te lichtvaardig worden toegepast. Er geldt een dubbele motiveringsplicht: op de eerste plaats moet sprake zijn van 'provinciaal belang' en op de tweede plaats moet aangegeven worden 'de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die hen beletten het betrokken provinciale belang met inzet van andere aan hen toekomende

bevoegdheden te beschermen' (denk aan de proactieve aanwijzing, het inpassingsplan, de verordening). De structuurvisie is bij uitstek geschikt om het provinciale belang te duiden en kan daarbij aangeven wanneer het instrument van de reactieve aanwijzing wordt overwogen.

Het is niet de bedoeling dat de reactieve aanwijzing wordt ingezet als instrument om het niet nakomen van bestuurlijke afspraken en beleidsregels af te dwingen. Dit past niet in het stelsel van de Wro. De Minister heeft daarover opgemerkt dat bestuurlijke afspraken en beleidsregels niet vallen onder de aan de provincie 'toekomstige bevoegdheden' zoals bedoeld in artikel 3.8, lid 6.

De reactieve aanwijzing heeft wel een vangnetfunctie voor onvoorzienbare omstandigheden, of voor die gevallen waarin het stellen van regels in een verordening wordt overwogen of voorbereid.

Wijze van doorwerking

Provinciale belangen kunnen met het (voor)overleg en de zienswijze expliciet onder de aandacht van de gemeente worden gebracht, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij het opstellen van het bestemmingsplan. Het (vrijblijvende) vooroverleg en de zienswijze vormen de basis voor de provincie om in een later stadium over te gaan tot een (dwingende) reactieve aanwijzing.

Gedeputeerde staten gaan na of bij de vaststelling van het bestemmingsplan voldoende rekening is gehouden met de zienswijzen die zij heeft ingediend op het ontwerpbestemmingsplan en of er sprake is van wijzigingen ten opzichte van het ontwerp. Is dat niet het geval dan kunnen gedeputeerde staten er voor kiezen een reactieve aanwijzing te geven ofwel beroep in te stellen bij de RvS.

Het gevolg van de reactieve aanwijzing is dat het gewraakte onderdeel geen deel meer uitmaakt van het vastgestelde bestemmingsplan. Dit zodra het aanwijzingsbesluit onherroepelijk is geworden, want tegen de aanwijzing is beroep mogelijk. Het onderdeel dat in strijd is met het provinciaal beleid treedt niet in werking. Dat kan bijvoorbeeld betrekking hebben

op een gedeelte van het bestemmingsplan dat binnen een ecologische hoofdstructuur is gelegen. Het aanwijzingsbesluit vervangt in feite het bestemmingsplan voor dat onderdeel. Dit is vergelijkbaar met de 'onthouding van goedkeuring' uit de oude WRO. Dit betekent dat daarmee het onderliggende oude bestemmingsplan voor dat deel 'herleeft' en als toetsingskader dient.

Rol provincie

Het overleg en het indienen zienswijze zijn vooral instrumenten voor de beschermende rol van de provincie. De provincie moet erop toezien dat gemeentelijke plannen niet strijdig zijn met het provinciale beleid of regels of dat ze belemmerend kunnen gaan werken voor door de provincie voorgestane ontwikkelingen. Bijvoorbeeld woningbouw in een onderdeel van de provinciale ecologische structuur of in een zoekgebied voor regionale waterberging.

De provincie dient in het (voor)overleg aan te geven hoe de provinciale belangen voor het betreffende grondgebied liggen, en waarmee de gemeente beleidsmatig en normatief rekening moet houden. Daarbij kan men een werkwijze hanteren die onder de oude WRO gebruikelijk was: veel provincies categoriseerden de opmerkingen in het vooroverleg onder '1, 2 of 3', waarbij categorie 1 stond voor onthouding van goedkeuring. Zij kunnen op vergelijkbare wijze aangeven in welke mate met hun opmerkingen rekening moet worden gehouden, omdat er anders een zienswijze en mogelijk een reactieve aanwijzing zal volgen.

Wordt in het ontwerpbestemmingsplan onvoldoende rekening gehouden met de provinciale belangen, dan kan de provincie een zienswijze indienen.

Het overleg kan ambtelijk en/of bestuurlijk zijn. Dat hangt af van de impact van het plan of project. Bestuurders schuiven niet aan tafel als men blijft binnen de geformuleerde beleidskaders. Het is dan aan de medewerkers om daar op een goede en beleidsmatige manier mee om te gaan.

Rol gemeente

De gemeente organiseert het (voor)overleg (waterschap, aangrenzende gemeenten en provincie). Partijen maken afspraken over de wijze waarop onder meer het provinciaal ruimtelijk beleid in het bestemmingsplan wordt meegenomen. Eventuele milieudoelen uit de structuurvisie die van toepassing zijn op het betreffende gebied worden ingebracht en afgestemd. De gemeente stelt vervolgens met inachtneming van het (voor)overleg (en de inspraak) een ontwerpbestemmingsplan op.

De gemeente moet een standpunt bepalen over eventuele zienswijzen van de provincie op het ontwerp. Deze kan men (deels) verwerken in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, ofwel onderbouwd terzijde schuiven.

Het niet handelen overeenkomstig provinciaal beleid door de gemeente dwingt de provincie tot het overwegen van de aanwijzing. Tijdig overleg kan problemen en procedures voorkomen.

Na een reactieve aanwijzing heeft de gemeente de keuze om in beroep te gaan tegen de aanwijzing ofwel het bestemmingsplan aan te passen aan de aanwijzing. Ook kan ze ervoor kiezen niets te doen; in dat geval 'herleeft' de oude planologische situatie en geldt dus het eerder vastgestelde plan.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Overleg

De provincie kan een oordeel geven over het planvoornemen van de gemeente op de wijze die haar juist voorkomt. Er is dan ook voldoende ruimte om in te gaan op de milieuaspecten en ambities die naar het oordeel van de provincie opgenomen moeten worden in het bestemmingsplan. In het vooroverleg kan de provincie de ruimte nemen voor creatieve inbreng die haar vastgestelde ruimtelijk beleid overstijgt. Ook kan zij attenderen op de toepasselijke Europese of landelijke regels (denk aan luchtkwaliteit of externe veiligheid) mocht zij daaromtrent problemen verwachten, of subsidiemogelijkheden. Dit kan leiden tot een faciliterende of zelfs adviserende rol. De milieuaspecten waarmee de gemeente in haar plan rekening moet houden / in acht moet nemen, moeten wel gebaseerd zijn op een structuurvisie en/of verordening. Dit geldt temeer voor zienswijzen. De essentie daarvan is immers dat de gemeente de provinciale ruimtelijke belangen niet goed heeft doorvertaald in het plan.

Bedacht moet worden dat met informeel overleg en pro-activiteit (onaangename) verrassingen en onnodige onderzoeken kunnen worden voorkomen.

Visie op overleg

Naarmate er in het vooroverleg meer afspraken met gemeenten kunnen worden vastgelegd (bijv. in bestuurlijke convenanten) kan de provincie verder terugtreden. De provincie hoeft dus lang niet alle gemeentelijke plannen te zien. De gemeente kan op basis van de provinciale beleidsregels een (voor)selectie maken. De gemeente kan zonder problemen een bestemmingsplan ontwikkelen dat binnen die kaders past en waarvoor zij een eigen verantwoordelijkheid heeft. De provincie heeft de rol van adviseur in het overleg en is geen 'toetsers'. De pure rechtmatigheidstoets van bestemmingsplannen is exit, maar de provincie heeft nog wel te maken met andere (sectorale) wetgeving, bij de uitvoering waarvan zij een centrale rol heeft. Daaraan zal in het vooroverleg aandacht worden besteed. En mocht het bestemmingsplan ondanks het vooroverleg toch zaken bevatten die strijdig zijn met het provinciale beleid in brede zin, dan kan de provincie een zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan indienen. Maar zover zal het meestal niet komen.

Uit: Ruimtelijke Ordening in 2008, (super)visie of (virtuele) vrijheid, Procesvernieuwing in Flevoland, JBA en Quarant

Bespreekruimte

Bij vroegtijdig informeel (bestuurlijk of ambtelijk) overleg is er nog voldoende ruimte om in te gaan op de milieuaspecten en ambities die naar het oordeel van de provincie opgenomen moeten worden in het bestemmingsplan of ander ruimtelijk plan. Ook kan zij attenderen op de toepasselijke Europese of landelijke regels (denk aan luchtkwaliteit of externe veiligheid) mocht zij daaromtrent problemen verwachten, of subsidiemogelijkheden. Dit kan leiden tot een faciliterende of zelfs adviserende rol.

Reactieve aanwijzing

Het aanwijzingsbesluit kan heel concreet zijn. Het kan gaan om gebruiksmogelijkheden of een door de gemeente gelegde bestemming voor een bepaald gebied die in strijd zijn met het provinciaal belang.

Gelderland: zoeklocaties windenergie

In Gelderland wordt voor windenergie gewerkt met een planningsruimte van minimaal 140 MW, verdeeld over de zes Gelderse WGR-regio's om de doelstelling van 100 MW te realiseren. Deze overmaat aan regionale voorkeurslocaties is nodig om onverwachte tegenvallers bij de bestemming van locaties te kunnen opvangen. Met de regionale voorkeurslocaties, die beleidsmatig door gemeenten akkoord zijn bevonden, is de vereiste planningsruimte aanwezig. Grootste knelpunt is het gebrek aan voortvarendheid waarmee locaties daadwerkelijk in procedure worden gebracht. Het streven is dat gemeenten voor de (resterende) benodigde locaties uiterlijk op 1 juli 2008 een aanvang maken met de planologische procedure of daartoe een voorbereidingsbesluit nemen. De kaders voor planologische regeling van voldoende locaties voor minimaal 100 MW windenergie zijn in het Streekplan vastgelegd in zoekzones voor windenergie.

Zolang definitieve planologische regeling van voldoende locaties niet is gewaarborgd, zal de provincie de zoekzones vrijhouden voor windenergie (geen ontwikkeling van strijdige functies) zonodig door inzet van de reactieve aanwijzing.

Het aanpassen van bestemmingsplannen voor specifieke locaties is in beginsel de verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten. Betreffende gemeenten worden zonodig ondersteund door inzet van expertise en eventueel cofinanciering van plankosten. Als dit, gelet op de lange aanloopperiode, op 1 juli 2008 nog niet tot procedures op alle benodigde locaties heeft geleid, gaat de voorkeur uit naar actief optreden van de provincie. Het betreft dan regionale voorkeurslocaties, waarmee de betreffende gemeenten beleidsmatig akkoord zijn, en waar initiatiefnemers met grondpositie een project willen realiseren. Gelet op de voortgang en de pijplijnprojecten is het opstellen van een inpassingsplan door de provincie mogelijk aan de orde.

3.6 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 Gemeenteraad of provinciale staten (afhankelijk van het te nemen besluit, of in geval sprake is van het bijzondere regime van artikel 27 Reconstructiewet) is bevoegd gezag voor het nemen van een stap 3-besluit. Ongewis is nog of de provincie een stap 3-besluit kan nemen met een inpassingsplan.

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 milieupgaven 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 provincie

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

Het zal vaker voorkomen dat een gemeente de Stad en Milieubenadering toepast. In dat geval mag van de provincie een ondersteunende rol worden verwacht. De provincie kan de gemeente bijvoorbeeld begeleiden bij de inrichting van het planproces, de kennisuitwisseling en de communicatie. Ook binnen de provincie zal een afstemming tussen milieu en ruimtelijke disciplines nodig zijn.

De provincie heeft daarbij een formele rol als goedkeurende instantie. Zij beoordeelt de wijze waarop is

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

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, zodat de provincie er goed aan doet al na het inbrengen van zienswijzen te starten met de voorbereiding van haar besluit. 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 betreffende 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.

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 verdient het de voorkeur om de eerste twee stappen van de Stad en Milieubenadering, geïntegreerd in het ruimtelijke planproces, te doorlopen. 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 herzielt voor het projectgebied.

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 bij intensieve veehouderijen, of het verplaatsen of samenvoegen van veehouderijen in of nabij voor ammoniak kwetsbare gebieden naar een voor de natuur gunstiger gelegen locatie.

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 milieuinbreng in de planvorming. Veelal blijken de milieuproblemen hierdoor oplosbaar en is het stap 3-besluit zelf uiteindelijk niet nodig voor een goed plan.

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. De provincie en betreffende gemeenten kunnen hierin samen oplopen.

Faciliteren 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 milieuanalyse, 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.

Procedure bestemmingsplan	Procedure stap 3-besluit	Termijn
- Voorbereiding	Melding stap 3-besluit	
- Opstellen concept ontwerp plan	Opstellen concept ontwerp stap-3 besluit	
0. Inspraak (volgend uit inspraakverordening)	idem	4 weken
- Vooroverleg (kan gelijk met inspraak)	idem	
1. Openbare kennisgeving ontwerp-bestemmingsplan;	idem ontwerp stap 3-besluit	circa 1 week vóór stap 2
2. Terinzagelegging ontwerp	idem	6 weken
- 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
- langs elektronische weg naar GS zenden	-langs elektronische weg naar GS zenden	daags na stap 4
- 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
- mogelijkheid beroep / voorlopige voorziening		<6 weken
7. Inwerkingtreding	idem	
8. Mogelijkheid beroep bij Raad van State	idem	
- besluit tot vaststelling bestemmingsplan	-tegen besluit tot goedkeuring	
- of aanwijzingsbesluit	-of besluit tot onthouding van goedkeuring	Maximaal na 26 weken

Stad en Milieu Malburgen, Arnhem

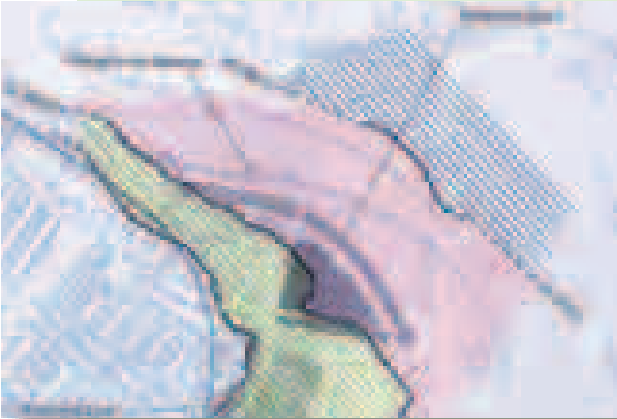
Voor de vernieuwing van Malburgen in Arnhem-zuid is woningbouw aan de rand van de wijk langs de Rijndijk van grote betekenis. Het biedt ruimte voor nieuwe woonmilieus en de wijk krijgt eindelijk een gezicht naar de rivier. Het gebied ligt echter binnen de 55 dB(A)-contour van het industrieterrein Arnhem-Noord. Bovendien is provinciale milieubetrokkenheid gevraagd vanwege de dijkverlegging in het kader van het project Ruimte voor de rivier. Dit schept kansen voor natuur in de nieuwe uiterwaarden. De volkstuinen die daarvoor moeten wijken kunnen weer onder milieuvorwaarden terecht in een grondwaterbeschermingsgebied (biologisch-dynamisch teelt).

De provincie Gelderland en de gemeente Arnhem hebben vanaf stap 1 samengewerkt. Allereerst hebben zij de akoestische situatie in het plangebied en de mogelijkheden van bronmaatregelen in beeld gebracht. Het bestaande rekenmodel bleek niet actueel. In enkele bijeenkomsten is een nieuw 'strategisch akoestisch model' opgesteld. Daarover is overleg

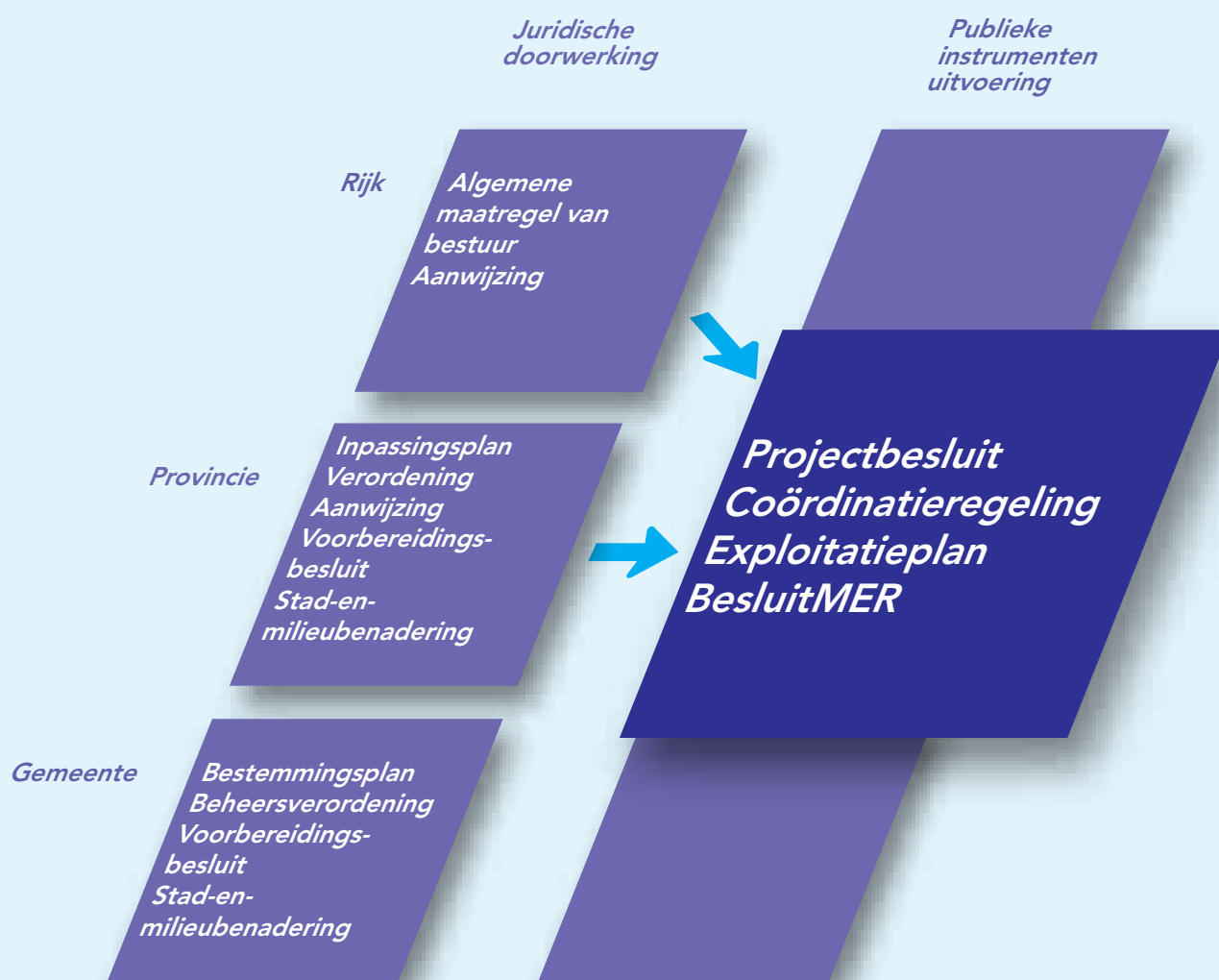
gevoerd met de meest 'maatgevende' bedrijven. De reëel te verwachten geluidbelasting bleek aanzienlijk lager te liggen dan verondersteld. De maximale geluidbelasting van 57 dB(A) voldoet echter nog niet aan de wet.

De gemeenteraad heeft februari 2002 een stap 3-besluit voor industrielawaai genomen waardoor voor maximaal 190 woningen een nieuwe hoogst toelaatbare waarde van 57 dB(A) geldt. Deze waarde wordt in het bestemmingsplanvoorschriften toegekend aan de betreffende deelgebieden. De gemeente compenseert de hogere geluidbelasting door extra goede geluidsisolatie van de woningen. Zo zijn de normen voor het binnengeluid (van burelen) en installatiegeluid 5 dB strenger dan wettelijk vereist. Ook komen de slaapkamers aan de geluidluwe zijde. Het StadsEiland Malburgen is een geslaagd stap 3-project. Eind 2005 zijn de dijkwoningen opgeleverd en al snel verkocht.

De provincie Gelderland geeft in een informatiebrief aan hoe ze omgaat met Stad en Milieuprojecten. De informatiebrief bevat een uitleg van de procedure en werkwijze en een checklist waaraan een project wordt getoetst. Verder is een meldingformulier opgenomen en een lijst met veel gestelde vragen.



4. Publieke instrumenten voor ruimtelijke uitvoering



De provincie heeft de beschikking gekregen over een volledig publiekrechtelijk instrumentenpakket om haar beleid zelf tot uitvoering te brengen. Zij kan ontwikkelingen ruimtelijk mogelijk maken, en ook de grondexploitatie en de vergunningverlening ter hand nemen.

Deze bevoegdheden kan de provincie inzetten voor zover dat voor de behartiging van het provinciale belang noodzakelijk is, wat uit de structuurvisie zal blijken. Deze mogelijkheden zijn vooral van belang om haar actieve, ontwikkelende en uitvoerende rol op milieugebied in te vullen. Voor plannen met grote nadelige milieugevolgen zorgt een verplichte mer-procedure voor een volwaardige plaats van milieu in de afweging.

4.1 Projectbesluit

Algemene kenmerken

Strekking Een provinciaal projectbesluit vormt de planologische basis om, vooruitlopend op een inpassingsplan, een project van provinciaal belang te realiseren.

Bevoegd gezag Provinciale staten, delegatie is mogelijk naar gedeputeerde staten.

Juridische basis Artikel 3.27 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 provincie moet het ontwerp van het projectbesluit toezenden aan rijk en gemeente.

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

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

Provinciale staten kunnen een projectbesluit vaststellen indien er sprake is van provinciale belangen. De structuurvisie kan de kaders bevatten waaraan het projectbesluit moet voldoen. Nu het projectbesluit fungeert als een facultatieve eerste stap in de inpassingsplanprocedure, is het bereik van het projectbesluit hetzelfde als van een inpassingsplan.

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 / inpassingsplan. De bepalingen van het geldende bestemmingsplan of inpassingsplan die de realisatie van het project in de weg staan, blijven dan voor dat project buiten toepassing. 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 tijdswinsten opzichte van een inpassingsplan beperkt is, en

geheel teniet gedaan kan worden door de uitgebreidere beroepsprocedure, en door het ontbreken van de maximale besluytermijn van 1 jaar voor de rechter.

Rol provincie

Het projectbesluit is vooral een instrument voor (snelle) beleidsuitvoering. Eerste vraag is of het provinciale projectbesluit het meest geëigende instrument is voor de beoogde ontwikkeling. Het moet gaan om een duidelijk aantoonbaar provinciaal belang én om een provinciale verantwoordelijkheid.

Gedeputeerde staten zullen ook de benodigde bouw- en aanlegvergunningen moeten verlenen. Zij kunnen daarbij ook gebruik maken van de coördinatieregeling.

Rol gemeente

De gemeenteraad wordt, voordat het provinciaal projectbesluit wordt genomen, door provinciale staten gehoord (artikel 3.27 Wro). De gemeente heeft verder in principe geen rol bij de totstandkoming van het provinciale projectbesluit.

Tijdig overleg is wenselijk. Een gespreksonderwerp zal zijn of een gemeentelijk projectbesluit / bestemmingsplan niet eerder op de weg ligt. Het is voorstelbaar dat de provincie aan de gemeente vraagt het bestemmingsplan binnen één jaar aan te passen aan het projectbesluit. De gemeente is niet daartoe gehouden, formeel is dat de taak van de provincie.

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 provinciale staten of, indien gedelegeerd, door gedeputeerde staten
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 RvS

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 / inpassingsplan 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 provinciale projectbesluit kent nagenoeg dezelfde wettelijke vereisten als een gemeentelijk 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.

Voorbeeld projectbesluit Windturbine

De provincie wil bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering en neemt daarvoor haar verantwoordelijkheid. Er zijn diverse kansrijke locaties voor windenergie aangewezen in de structuurvisie. Enkele kunnen al snel tot ontwikkeling worden gebracht omdat daarvoor eenmalig een forse subsidie beschikbaar is. Dit plan voorziet in de oprichting van een solitaire windturbine met een minimale ashoogte van 85 meter en een maximale ashoogte van 100 meter op een plek bij een regionaal bedrijventerrein. Het gemeentelijk bestemmingsplan staat de situering van een windturbine op het bedrijventerrein niet toe. In vooroverleg met de gemeente komt naar voren dat men op zich de plaatsing van duurzame energiebronnen, waaronder een windturbine, wel onderschrijft (sluit aan bij het gemeentelijk energiebeleid), maar men wil daaraan geen prioriteit toekennen. Men wil eerst een discussiebijeenkomst over nut en noodzaak van windturbines in het algemeen.

De marktpartijen geven aan hierop niet te kunnen wachten en de provincie wil ook voorkomen dat partijen naar elkaar blijven wijzen. De provincie stelt daarom een projectbesluit op waarmee de oprichting van de windturbine mogelijk wordt gemaakt. Tevens is een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd voor alle gebruikers van het bedrijventerrein en omliggende gronden.

Voorbeeldbepalingen Bedrijf - Windturbine (B-WT)

Bestemmingsomschrijving

De aangewezen gronden voor "Bedrijf – Windturbine (B-WT)" zijn, in afwijking van de geldende bestemming zoals vastgelegd in bestemmingsplan <...>, bestemd voor:

- a. een windturbine;
- b. groenvoorzieningen;
- c. etc.

Bouwregels

Voor het bouwen gelden de volgende bepalingen:

- a. de hoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag ten hoogste 3 m bedragen, zulks met uitzondering van lichtmasten en dergelijke en windturbines. Ten aanzien van de windturbines gelden de volgende bepalingen:
 1. de ashoogte zal ten minste 85 meter en mag ten hoogste 100 m bedragen;
 2. de toprotorhoogte mag ten hoogste 140 m bedragen;
 3. de afstand van de voet van de windturbine, etc.

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 provinciaal ruimtelijk beleid.

Bevoegd gezag Provinciale staten voor coördinatiebesluit (=startmodule), gedeputeerde staten voor uitvoering van de coördinatie (=uitvoeringsmodule).

Juridische basis Artikelen 3.33 - 3.34 Wro.

Procedure Voor het nemen van een coördinatiebesluit is geen procedure voorgeschreven. Het is mogelijk dat de provinciale inspraakverordening (artikel 147 Provinciewet) inspraak 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 provinciale staten, waarbij één of meer (categorieën van) coördinatiegevallen wordt c.q. worden aangewezen (het coördinatiebesluit), staat op de 'negatieve lijst' van art. 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 inpassingsplan, is er een rechtstreekse beroepsgang bij de RvS.

Karakter en betekenis voor milieu

Bereik

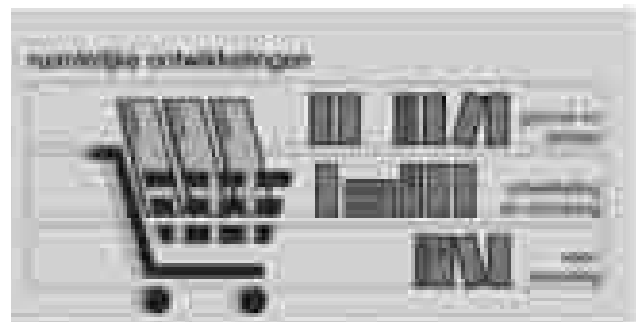
Voor projecten van enige omvang zijn al snel veel vergunningen of toestemmingen nodig, soms van de provincie, zoals inpassingsplan, projectbesluit, milieuvergunning, vaak van de gemeente (bijvoorbeeld sloopvergunning, bouwvergunning, kapvergunning), en soms ook van andere instanties, zoals lozingsvergunning of monumentenvergunning. Met de coördinatie-regeling kan de provincie 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 inpassingsplan 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 provinciaal 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 inpassingsplan 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 beheerfase kunnen gecoördineerd worden, zolang er een relatie met de uitvoering van provinciaal ruimtelijk beleid bestaat. Gedeputeerde staten 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 coördinatieregeling 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 van de 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 schuiven provinciale staten alle afzonderlijke reguliere inspraak-, besluit-, bezwaar- en beroepstermijnen terzijde.

Als de gemeente een te coördineren besluit niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag neemt, dan wel een beslissing neemt die naar het oordeel van gedeputeerde staten wijziging behoeft, kunnen gedeputeerde staten zelf de beslissing nemen. In dat geval treedt dit besluit in de plaats van het besluit van de gemeente.

De stroomlijning van procedures via de coördinatieregeling 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 provincie

De coördinatieregeling is vooral een instrument voor een gestroomlijnde beleidsuitvoering. Provinciale staten nemen eerst een coördinatiebesluit, het zogenaamde startbesluit. Daarna kunnen gedeputeerde staten de uitvoeringsbesluiten gecoördineerd voorbereiden, nemen en bekend maken. Bij het aanwijzen van de 'gevallen of categorieën van gevallen' staan provinciale staten 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. Provinciale staten 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 provinciale staten vastgesteld.

Als de medewerking van andere bestuursorganen noodzakelijk is, kunnen gedeputeerde staten van dat bestuursorgaan vorderen aan een dergelijke coördinatie zijn medewerking te verlenen, tenzij het een bestuursorgaan van het Rijk is. Indien gedeputeerde staten voornemens zijn zelf een beslissing te nemen, plegen zij overleg met het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is te beslissen.

Indien een gemeente de provincie verzoekt om medewerking aan een 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.

Rol gemeente

Bij een provinciale toepassing van de coördinatie-

regeling zal de gemeente vaak een betrokken bestuursorgaan zijn. De gemeente verleent dan haar medewerking door tevoren te overleggen over de afstemming en termijnstelling en door de toezending van de betreffende ontwerpbesluiten, vergunningen en ontheffingen aan de provincie.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Coördinatie ondersteunt tijdige milieu-inbreng

De coördinatieregeling 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 de milieuprocedures, 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 kunnen zijn hoe deze ambities meegenomen dienen te worden in de ontwikkelingen en langs welke weg (besluitvorming) de milieuambities het beste geborgd kunnen worden.

Voorbeeld: coördinatieregeling aanleg wegtracé

Een gecoördineerde besluitvorming is een goed middel om de aanleg van een wegtracé te bespoedigen. Coördinatie van besluiten draagt namelijk bij aan een doelmatige, snelle en meer inzichtelijke uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Bovendien is daarbij een goed procesmanagement gewenst. Het coördinatiebesluit wordt dan bij voorkeur genomen tegelijk met de vaststelling van het inpassingsplan. Daarin wordt besloten dat alle besluiten die dienen ter uitvoering van het inpassingsplan dat voorziet in de aanleg die weg gecoördineerd worden behandeld. Een van de artikelen in het coördinatiebesluit zou dan als volgt kunnen luiden:

Artikel <...>

Het college van gedeputeerde staten kan besluiten tot een gecoördineerde behandeling van alle besluiten met betrekking tot de verwezenlijking van het bestemmingsplan "Wegtracé N223".

Procedurestappen inzet coördinatie-regeling

- Voorbereiding
- Aanvragen
 - GS mede bevoegd aanvraag in te dienen bij ander betrokken bestuursorgaan
 - Ander betrokken bestuursorgaan zendt afschrift van te coördineren aanvraag aan GS
- Ontvankelijkheid
 - GS beslist over gelegenheid tot aanvulling van aanvraag
 - GS beslist over verlenging beslistermijn
- Opstellen ontwerpbesluiten
 - Betrokken bestuursorgaan zendt haar ontwerpbesluit toe aan GS
 - GS zendt alle ontwerpbesluiten aan belanghebbenden en aanvrager
 - GS kan kennisgevingen samenvoegen in één kennisgeving
 - Kennisgeving ook in Staatscourant en via elektronische weg
- Terinzagelegging
 - Inbrengen zienswijzen (een ieder)
 - Reactie aanvrager
- Besluitvorming
 - GS en andere betrokken bestuursorganen nemen hun besluiten
 - Betrokken bestuursorgaan zendt besluit toe aan GS
- GS maakt vaststelling gecoördineerde besluiten gelijktijdig bekend
 - GS doet mededeling van besluiten in Staatscourant en langs elektronische weg
- 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

Termijn

onverwijld

binnen 8 weken

binnen 8 weken

termijnstelling door GS samen met betrokken bestuursorganen

ten minste 6 weken

ten minste termijn terinzagelegging nader te bepalen

termijnstelling door GS in overleg met betrokken bestuursorganen
onverwijld

6 maanden

4.3 Exploitatieplan

Algemene kenmerken

Strekking Het exploitatieplan is een nieuw provinciaal instrument voor kostenverhaal en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie.

Bevoegd gezag Provinciale staten, delegatie aan gedeputeerde staten is mogelijk.

Juridische basis Artikel 6.12 juncto 6.25 Wro.

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

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 inpassingsplan 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 provincie is het bevoegde gezag in geval bij een ontwikkeling een provinciaal belang aan de orde is en men een inpassingsplan of projectbesluit wil vaststellen. De provincie staat dan een compleet bevoegdheidspakket voor haar grondbeleid en kostenverhaal ter beschikking:

1. **verwerving.** Als de provincie 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 provincie 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 provincie niet (alle) gronden wil verwerven kan de provincie grondexploitatieovereenkomsten sluiten met ontwikkelaars en andere grondeigenaren. Het exploitatieplan fungeert als stok achter de deur: de provincie is 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 provincie kan voor bepaalde maatschappelijk belangrijke functies of voorzieningen, die op zich geen relatie hebben met het plangebied een financiële 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 provinciale structuurvisie. Afdwingen via een exploitatieplan is niet mogelijk en de beginselen profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit gelden niet;

4. **verevening.** De provincie 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 provinciale 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 reconstructie van een bedrijventerrein. Het Bro vermeldt de bouwplannen waar het om gaat naar inhoud en oppervlakte.

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

De kostensoorten die de provincie publiekrechtelijk mag verhalen staan 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. Voorbeelden van dit laatste zijn de gas, water en electra-kosten 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 aanvangen voordat het bijbehorende geluidsscherm is aangelegd.

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

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 inbrengwaarden 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. 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.

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.

Anterieure overeenkomst		
...
...
...
...

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 dat in het contract mogelijk is gemaakt).

Bron: Handreiking grondexploitatiewet, VROM, VNG, VVG, Sdu 2008

Rol provincie

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 provincie 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.

Provinciale staten stellen tegelijk met een inpassingsplan of projectbesluit voor een gebied een exploitatieplan vast, tenzij het kostenverhaal reeds op privaatrechtelijke wijze is verzekerd. Als de provincie zelf wil verevenen is zij ook aangewezen op het vaststellen van een inpassingsplan.

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

Rol gemeente

De gemeente kan partij zijn in de onderhandelingen met de provincie 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 via de coördinatieregeling deze bevoegdheid naar zich toe trekken.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Onderhandelen over kwaliteit

De provincie heeft bij een provinciale 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 in 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 milieuvorzieningen die de provincie wil realiseren. Naast directe milieuvorzieningen, zoals milieu- en archeologisch onderzoek, bodemsanering en natuurcompensatie, zijn veel voorzieningen indirect aan milieu gelinkt. Bijvoorbeeld regels voor het ophogen of groen in de openbare ruimte kunnen een grote milieu-impact hebben.

Diverse van de aangegeven eisen kunnen - ruimtelijk vertaald - ook via het inpassingsplan zijn gesteld. Een voorbeeld daarvan vormen de nutsvoorzieningen. 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 provincie moet zich daarvoor sterk maken in onderhandelingen met de betreffende aanbieders. Voor de onderbouwing van kostenverhaal moet daarvan goed verslag worden gedaan. Alleen de onrendabele top is verhaalbaar. Een warmtenet wordt al via de aansluittarieven verrekend en komt dus weer niet voor kostenverhaal in aanmerking.

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.

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.

Handreiking verevening provincie Zeeland: investeren in omgevingskwaliteit

De provincie Zeeland zet in haar omgevingsplan koers op een duurzame ontwikkeling: een ontwikkeling waarbij de economische en sociaal-culturele dynamiek hand in hand gaat met het versterken van de Zeeuwse omgevingskwaliteit. Het omgevingsplan introduceert het principe van verevening om dit in de praktijk te brengen. Bij nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied geldt dat bij een investering in dynamiek tegelijkertijd wordt geïnvesteerd in de omgevingskwaliteit. Verevening is aan de orde bij een wenselijke ontwikkeling waarvoor een aanpassing van de vigerende bestemmingsregeling nodig is. Uitgezonderd zijn kleinschalige initiatieven, grondgebonden agrarische bedrijvigheid, uitleg- of uitbreidingslocaties van kernen en van bedrijventerreinen.

Voor het bepalen van de vereveningsbijdrage is maatwerk nodig, naar de aard van de activiteit en de locatie. De provinciale handreiking helpt daarbij. Vertrekpunt is een vereveningstabel met indicaties van vereveningsbijdragen. De gemeente bepaalt op basis van een analyse van de lokale omgevingskwaliteit welk bedrag de initiatiefnemer moet verevenen. De vereveningsbijdrage wordt geïnvesteerd in de omgevingskwaliteit. Daarbij moet het gaan om een fysieke ruimtelijke ontwikkeling die zoveel mogelijk een directe relatie heeft met het initiatief. Deze relatie kan liggen op individueel initiatiefniveau, op projectniveau of op gebiedsniveau. De initiatiefnemer maakt een totaalplan voor zowel de investering in dynamiek als in omgevingskwaliteit.

Ontwikkeling verblijfsrecreatie	Investing in de omgevingskwaliteit
Hotels (per m3)	€ 20,- per m3
Groepsaccommodaties (per initiatief)	€ 8.000,-
Kleinschalig kamperen (per eenheid)	€ 800,- per eenheid
Landschapscamping (per standplaats)	Realisatie 833 m2 groen
Overige verblijfsrecreatieve activiteiten (per ha)	Realisatie 2 ha groen, is € 12,80 per m2
Dagrecreatie, etc	

De verevening is bijvoorbeeld toegepast voor de uitbreiding van camping De Witte Raaf te Arnemuiden. De uitbreiding beslaat 55 ha aan de oostzijde van de huidige camping en bevat ruim 800 eenheden, inclusief dijkwoningen en paalwoningen. De camping richt zich op de watersport. Het ontwerp is daarom gebaseerd op water dat het plangebied wordt ingetrokken. In de provinciale gebiedsvisie Veerse Meer is het gebied rond de camping als hotspot aangewezen voor de ontwikkeling van verblijfsrecreatie.



De gemeente heeft op basis van de handreiking een totale vereveningsbijdrage bepaald van € 133.000. Het vereveningsplan van de camping gaat uit van de aanleg van een openbaar eiland, waar bomen, grasland, water en natuurvriendelijke oevers worden gerealiseerd. Om te garanderen dat het openbare gebied voor de toekomst behouden blijft, bestemt de gemeente het gebied bij een bestemmingsplanherziening als natuur, waarbij extensieve dagrecreatie is toegestaan. Daarnaast leggen de gemeente en ondernemer de vereveningsopgave vast in een privaatrechtelijke overeenkomst.

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 Provinciale staten zodra zij verantwoordelijk is voor het nemen van een besluitmerplichtig besluit, zoals eventueel een inpassingsplan 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 inpassingsplan 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 besluitmerplicht 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 MER 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 activi-

teiten 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 inpassingsplan).

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

Stappen en kenmerken mer	Besluit kleinemer-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>Besluit kleinemer-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 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 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</p> <p>Globaal, afgestemd op detailniveau plan Ja, echter meest milieuvriendelijk alternatief niet verplicht Ook biodiversiteit en volksgezondheid Van plan en alternatieven 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 provincie

De provincie 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. De besluitmer past bij een ontwikkelende en uitvoerende rol. Dat vereist een goede procesvoering voor de opstelling van het MER en het besluit.

Het bevoegd gezag, provinciale staten, 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 gemeente

Uitgaande van een provinciale mer-plicht, kan de betreffende gemeente adviseren en inspreken op het besluitMER. Vanuit gemeentelijke optiek is het zaak de ruimtelijke en milieukwaliteitsaspecten vroegtijdig met de provincie te communiceren. Daaropvolgend heeft de gemeente inspraakmogelijkheid op het ontwerp besluit 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 ontwerpproces wordt ingezet, en niet als milieutoets. Onder het motto: 'de kosten worden toch worden 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. Hieronder kunnen ook de belangen en verantwoordelijkheden van de provincie duidelijk worden neergezet;
- 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 habitatrichtlijn;
- 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.

Verantwoording

In het plan of besluit dient het bevoegd gezag aan te geven op welke wijze rekening is gehouden met de uitkomsten van de 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 inpassingsplan om de effecten daadwerkelijk te verminderen.

Voorbeeld Besluit MER en bestemmingsplan voor N 260 in Baarle Nassau

De ambitie is het ontwikkelen van een duurzame oplossing voor de verkeersproblematiek in de kom van Baarle door een nieuwe weg aan te leggen buiten de kern van Baarle, waarbij de bestaande waarden en functies in het gebied van de nieuwe weg zoveel mogelijk worden ontzien. Een 'duurzame oplossing' staat voor een oplossing op de lange termijn, waarbij zoveel mogelijk invulling wordt gegeven aan het principe 'duurzaam veilig'. Onder andere is gekozen voor vrijliggende fietspaden en ongelijkvloerse kruisingen. Tevens is voorzien in natuurcompensatie en bescherming van ecologische waarden.

De provincie Noord-Brabant is een 2002 een mer-procedure gestart. Meerdere trace's zijn bekeken en onderzocht is het meest milieuvriendelijke alternatief (mma). In de besluitvorming is vervolgens de voorkeur uitgegaan naar dit mma.

Het mma is daarna door de gemeente Baarle-Nassau vastgelegd in een bestemmingsplan. Onder de Wro kan de provincie het tracé zelf vastleggen in een inpassingsplan. De daarbij gehanteerde - en in een landschapvisie en in de bestemmingsplantoelichting opgenomen - (milieu)uitgangspunten zijn:

- zodanige inpassing dat N260 logisch onderdeel van het landschap wordt;
- versterking van het aanwezige landschap, en creëren nieuw landschap indien nodig;
- versterking van de ecologische verbindingzone;
- aansluiten van de laanbeplanting in verband met de vliegroutes van vleermuizen;
- aanleg poelen voor het leefgebied van de Vinpootsalamander.

De kruising van de weg met het Belslijntje is omgezet in een natuurbrug, waarbij de N260 verdiept is aangelegd. De inrichting van het tracé en de knooppunten wordt uitgewerkt in een inrichtingsplan en bijbehorend beplantingsplan en beheersplan.

Omdat het tracé op enkele plaatsen de Groene Hoofdstructuur doorkruist, is tevens voorzien in compensatie. De betreffende compensatiegronden zijn in hetzelfde bestemmingsplan (op de plankaart) opgenomen.

Voorbeeldbepalingen Groen – Natuur (G-N)

Bestemmingsomschrijving

De gronden aangewezen voor 'Groen – Natuur (G-N)' zijn bestemd voor:

- de bescherming en ontwikkeling van landschapselementen met de daaraan te onderkennen landschappelijke waarden en natuurwaarden zowel op zichzelf en/of als onderdeel van het netwerk van lokale landschapselementen;
- kunstwerken.

Bouwregels

Op de gronden mag niet worden gebouwd, behoudens terreinafscheidingen met een maximale hoogte van 2 m en kunstwerken, waarvoor geen maximale bouwhoogte geldt.

Specifieke gebruiksregels

Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken als bedoeld in artikel 8.1 wordt in ieder geval gerekend het gebruik voor het opslaan, storten of bergen van materialen en producten behoudens voor zover dat noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte gebruik van de grond.

Verkeer (V)

Bestemmingsomschrijving

De gronden aangewezen voor 'Verkeer (V)' zijn bestemd voor:

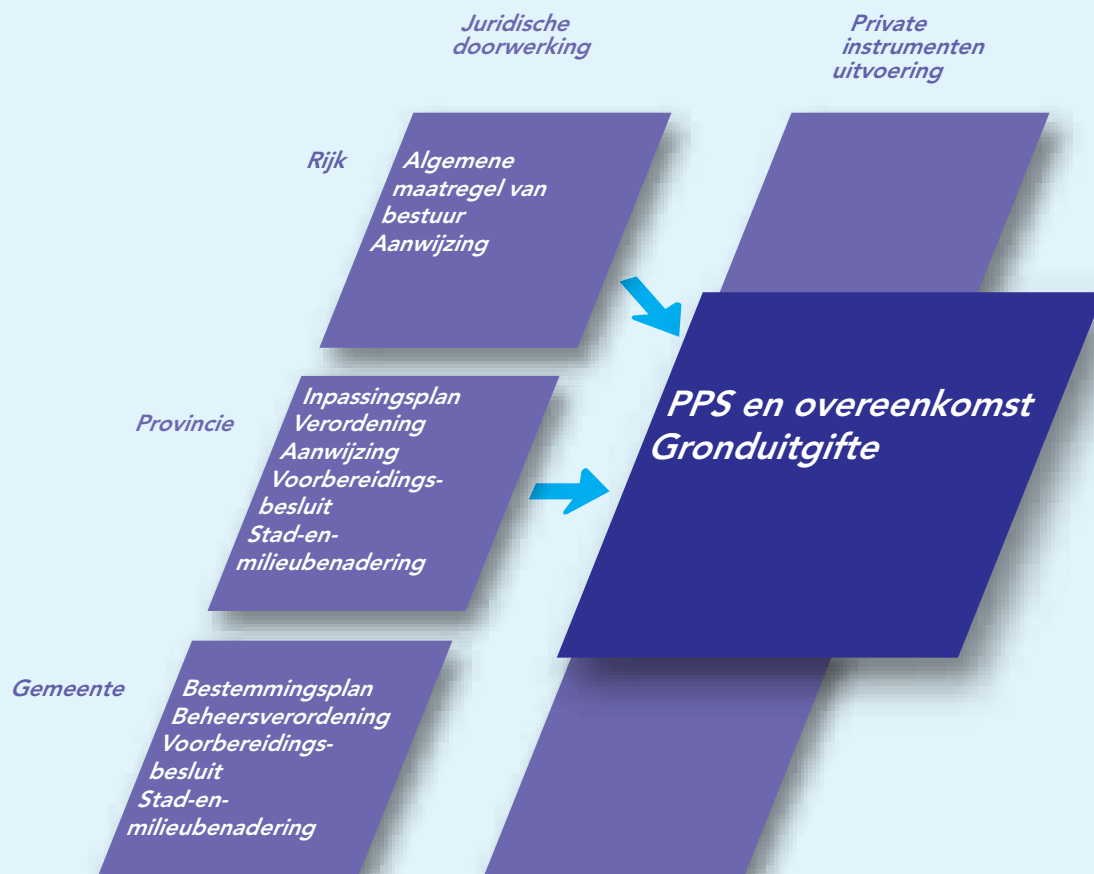
- a. wegen met een verkeersfunctie, met dien verstande dat: de wegas van de N260 uitsluitend mag worden gesitueerd ter plaatse van de op de plankaart opgenomen aanduiding 'wegas'; de N260 niet meer dan 1 x 2 rijstroken mag bevatten
- b. met deze wegen verband houdende voorzieningen (daaronder begrepen bouwwerken, geen gebouwen zijnde), zoals op- en afritten, kruisingen/aansluitingen, bruggen, viaducten, duikers, trottoirs, bermen, berm sloten, taluds, verlichting, verkeersregelinstallaties, bewegwijzering, abri's en telefooncellen, evenwel met uitzondering van verkooppunten voor motorbrandstoffen;
- c. rotondes ter plaatse van desbetreffende aanduiding op de plankaart;
- d. fiets- en zandpaden;

Groen – Natuur (G-N)

- e. een ecologische verbindingzone ter plaatse van de desbetreffende aanduiding op de plankaart;
- f. onderdoorgangen, zoals faunapassages;
- g. groenvoorzieningen;
- h. de aanleg en instandhouding van watergangen;
- i. waterberging;
- j. kunstwerken;
- k. (bouw)werken van (beeldende) kunst;
- l. een ecologische verbindingzone ter plaatse van de desbetreffende aanduiding op de plankaart;
- m. de aanleg en instandhouding van niet eerder genoemde voorzieningen van openbaar nut.



5. Private instrumenten voor ruimtelijke uitvoering



De provincie heeft de beschikking gekregen over een volledig instrumentenpakket om haar beleid zelf tot uitvoering te brengen. Voor de doorwerking van provinciale belangen in de inrichtings- en beheersfase zal vaak een combinatie van publiek- en privaatrechtelijke instrumenten nodig zijn.

Zij 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 voorwaarden scheppend 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 zij 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 provincie, 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 provincie een milieubelang uitsluitend via een overeenkomst regelt terwijl dit ook mogelijk zou zijn geweest met een publiekrechtelijk instrument als het inpassingsplan. 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. Gedeputeerde staten is op grond van de artikelen 158 en 176 Provinciewet bevoegd tot het sluiten van overeenkomsten.

Juridische basis Algemene regels contractenrecht volgens het Burgerlijk Wetboek.

Procedure Er geldt geen bestuursrechtelijke procedure. De totstandkoming van PPS en overeenkomsten 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

PPS is een afsprakenkader die in ligt tussen actief en passief / facilitair grondbeleid. De provincie maakt dan afspraken met marktpartijen om gezamenlijk publiekrechtelijke en commerciële doelstellingen 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. PPS-verbanden komen met name tot stand in het kader van gebiedsontwikkeling van grotere en/of complexe ontwikkelingslocaties. Provinciale betrokkenheid is aan de orde zodra er met de beoogde ontwikkeling provinciale ruimtelijke belangen in het geding zijn. De provincie kan met de deelname aan het PPS-verband, deze positie gebruiken om haar beleidsdoelen voor het gebied zonodig privaatrechtelijk veilig te stellen.

Op de overeenkomsten zijn de algemene regels van het contractenrecht van toepassing (en aanbestedingsregels). De provincie staat het vrij afspraken te maken over milieukwaliteits- of duurzaamheidsaspecten die tot haar publieke taak (provinciale belang) horen en die niet strijdig zijn met de tweewegenleer. De afspraken kunnen ook milieu-ambities 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 van de provincie voor het gebied 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

Varianten van publiek - private samenwerking

<p>De overheid heeft alle gronden</p>	<p>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.</p>
<p>Gronden in eigendom van marktpartij(en) en overheid</p>	<p>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.</p>
<p>Overheid heeft geen grondpositie</p>	<p>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. 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.</p>

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 gedetailleerd niveau vastleggen;
- vaak daarna volgt een exploitatieovereenkomst, dat 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 inpassingsplan (of bestemmingsplan) is vastgesteld. In relatie tot het kosten verhaal (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 kostenverhaal 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 mogelijk (baatbelasting).

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

Rol provincie

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. De rolverdeling kan zeer divers zijn omdat PPS een rijke schakering kent:

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

In het PPS-verband voert de provincie in samenwerking met private partijen de grondexploitatie, en neemt dus ook de verantwoordelijkheid voor zaken als de aanleg van groen en water. 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.

Als de provincie als participant / ontwikkelaar optreedt ligt het in de rede dat zij tegelijk met het inpassingsplan aangeeft dat zij de vergunningverlening zelf ter hand neemt. Daarmee heeft de provincie tevens de grondexploitatie en het innen van een eventuele exploitatiebijdrage zelf in de hand.

Rol gemeente

Bij een PPS-verband met een directe provinciale betrokkenheid, zullen vaak ook een of meer gemeenten betrokken zijn. Deze gemeenten kunnen op allerlei wijzen participeren in het PPS-verband.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Samenwerken aan ruimte voor wonen en werken

Op het eerste oog tegenstrijdige belangen tussen overheid en andere belanghebbenden in een gebied kunnen leiden tot moeizame ontwikkelingen, resulterend in een volledige stilstand. Milieukwaliteit noch maatschappelijke dynamiek zijn daarbij gebaat. Een dergelijke situatie deed zich voor in de IJmond. Provincie, gemeenten en het bedrijfsleven zijn daarover in huize Waterland in gesprek gegaan. De patstelling is doorbroken door gezamenlijk afspraken te maken over de ontwikkelingsmogelijkheden voor wonen en werken en de belangrijkste milieu-aspecten daarbij, neergelegd in de intentieverklaring Ruimte voor wonen en werken in de IJmond.

Intentieverklaring Waterland

De IJmond wordt intensief gebruikt voor wonen, werken en recreatie en kent een nog steeds waardevol landschap. Er bestaan plannen voor woningbouw, herstructurering van woongebieden en uitbreiding van de bedrijvigheid. De provincie Noord-Holland heeft IJmond in het streekplan Zuid-Kennemerland aangewezen als stedelijk kerngebied. Het streekplan bevat een aanzienlijke woningbouwtaakstelling en een zoekopdracht voor 40 hectare bedrijfsterrein. De provincie streeft daarbij naar een kwaliteitsverbetering van het woon- en werkmilieu en de leefbaarheid en versterking van de economische clusters.

Het vormgeven van een evenwichtige ontwikkeling van wonen en werken in de IJmond vraagt een grote inspanning van alle partijen: de gemeenten Beverwijk, Velsen, Heemskerk, de provincie Noord-Holland, Corus IJmuiden, Kamer van Koophandel Amsterdam en FED IJmond. De milieu-impact van bedrijven kunnen conflicteren met een gezonde en veilige woonomgeving. Andersom geldt dat woningbouwplannen bedrijfsontwikkelingen kunnen belemmeren. Dit vereist een zorgvuldige afweging bij ruimtelijke ontwikkelingen en duidelijke voorwaarden om te voorkomen dat de ontwikkelingsruimte voor beide belangen in de toekomst blokkeert.

Bestuurders van gemeenten, provincie en bedrijfsleven startten begin 2005 jaar een gezamenlijk overleg om de dilemma's en ontwikkelmogelijkheden te bespreken: het Waterlandoverleg. Partijen werkten aan afspraken over de mogelijkheden op de locaties, de inzet van partijen om deze mogelijkheden te realiseren en de randvoorwaarden. Het streven daarbij de bestaande vergunde situatie zoveel mogelijk te consolideren en bij uitbreidingen binnen de huidige milieuemissies te blijven. Voor nieuwe situaties wordt afgewogen welke belemmering dit oproept voor de andere functies in de toekomst. De partijen hebben de afspraken vastgelegd in de Intentieverklaring Waterland. Doelen zijn:

- a. bevestigen en vastleggen van de in het Waterlandoverleg gemaakte afspraken;
- b. scheppen van de randvoorwaarden voor uitwerking en besluitvorming inzake de diverse bouwplannen;
- c. het bieden van een kader en procesafspraken voor de wijze waarop partijen omgaan met nieuwe locaties.

De gemaakte afspraken worden beschouwd als de randvoorwaarden waaronder en kaders waarbinnen voor de verschillende locaties verder gewerkt wordt. De concretisering van de afspraken voor de locaties vindt op planniveau plaats. In de intentieverklaring zijn de waarborgen voor bestendiging van de afspraken als volgt vastgelegd.

- a. Partijen dragen naar vermogen en binnen de grenzen van wat redelijkerwijs verwacht mag worden bij aan het nakomen van de in de af te sluiten Intentieverklaring Waterland gemaakte afspraken.
- b. Waar nodig en mogelijk ondersteunen partijen elkaar bij het realiseren van de afgesproken ontwikkelingen op de locaties. Zo zorgen gemeenten en provincies voor het soepel, zonder onnodig tijdverlies doorlopen van procedures. Gemeenten, provincie en bedrijfsleven delen informatie die relevant is voor de ontwikkeling de locaties. Gemeenten, provincie en bedrijfsleven verlenen medewerking aan elkaars onderzoeken t.b.v. het vaststellen van de milieusituatie en delen de resultaten.
- c. In het toekomstig beleid van partijen met betrekking tot ruimtelijke ordening, milieu, woningbouw, bedrijfsontwikkelingen en bij toekomstige bedrijfsinvesteringen, wordt rekening gehouden met de afspraken in deze Intentieverklaring Waterland.
- d. Gemeenten en provincie waarborgen dat de afspraken gemaakt in de Intentieverklaring Waterland doorwerken in streek- en bestemmingsplannen en vergunningen.
- e. Indien toekomstige wet- of regelgeving of jurisprudentie van derden daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld omdat als gevolg van deze nadere wet- en regelgeving één of meerdere partijen zich redelijkerwijs niet meer aan de gemaakte afspraken kan of kunnen houden, wordt hierover door de partijen overlegd.

Bewezen duurzaam

Als de provincie in de positie is om contractpartners te selecteren, dan kan ervaring met milieuvriendelijke of duurzame planrealisatie als een selectiecriteria 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.

Duurzaam op geld waarderen

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 'ingeaald' door bijvoorbeeld het Bouwbesluit en de ambitie met de tijd afneemt.

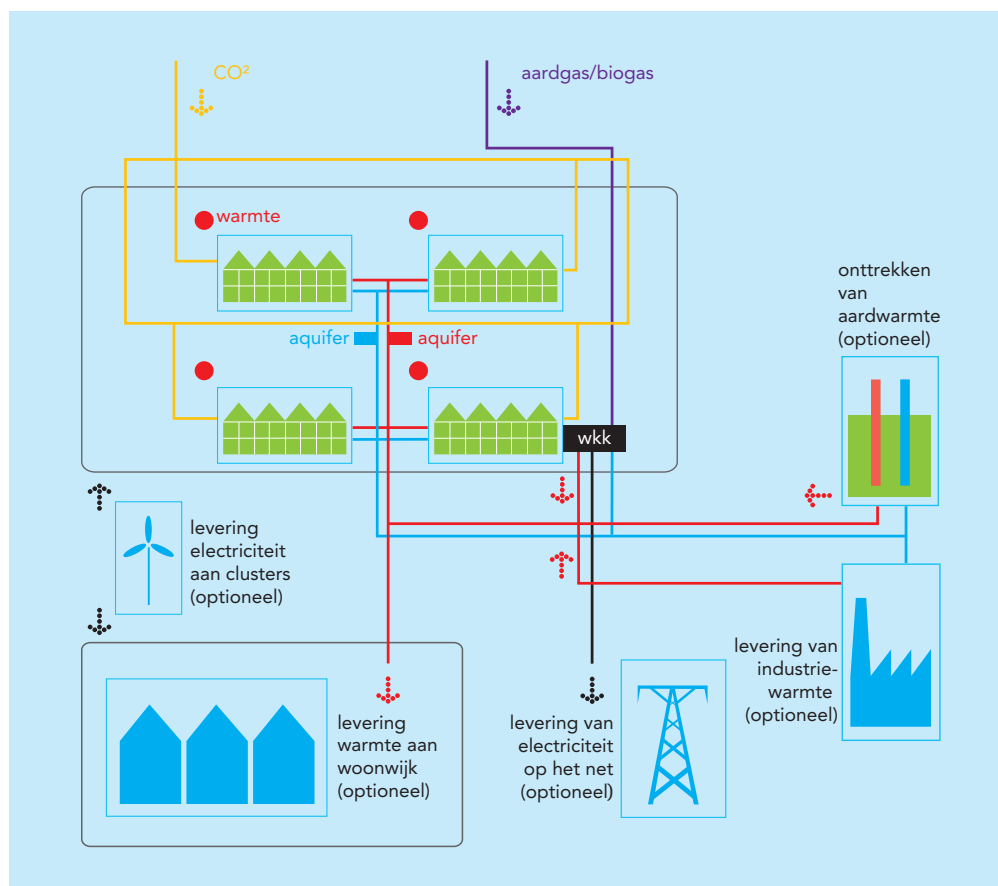
Vrijwillige afspraken in convenant

Daar waar juridische en financiële mogelijkheden ontbreken kan de provincie op basis van vrijwilligheid

afspraken maken met andere overheden, semi-publieke of private partijen over de realisatie van provinciale 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 in te spannen om duurzaam bouwenmaatregelen toe te passen.

Doorwerking staat of valt echter met de handhaving door de provincie. 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.



Convenant Duurzame Exploitatie Energiepotentieel Zuidplaspolder

De Zuidplasontwikkeling omvat ca. 280 ha glastuinbouw, 7000 woningen en 55 ha bedrijventerrein. Glastuinbouw heeft naast ruimte en water behoefte aan warmte, koude, elektriciteit en CO₂. Woonwijken en bedrijventerreinen hebben behoefte aan warmte, koude en elektriciteit. De provincie geeft in haar streekplan aan dat voor de Zuidplaspolder een duurzame energievoorziening op gebieds- of clusterniveau een kansrijke opgave is. Grootschalige toepassing hiervan vereist aandacht voor ordening van de ondergrond.

De direct bij de ontwikkelingen betrokken partijen: o.a. de provincie Zuid-Holland, de gemeenten Waddinxveen, Zevenhuizen-Moerkapelle, Nieuwerkerk aan de IJssel en de Tuindersvereniging Zuidplaspolder, hebben in een convenant de noodzaak onderschreven maximaal rekening te houden met de landelijke energie- en klimaatdoelen. Door gebruik te maken van recente inzichten en technieken kan binnen de randvoorwaarde van een gezonde bedrijfsvoering aanzienlijke milieuwinst worden geboekt. Partijen geven aan toe te willen werken naar een systeem voor de optimale duurzame exploitatie van het energiepotentieel in de Noordelijke Zuidplaspolder conform bijgaande visualisatie.

De Tuinders Vereniging Zuidplaspolder zegt toe haar leden te bewegen tot het plaatsen van centrale WKK-installaties en om geen individuele aanvragen voor de opslag van warmte en koude te doen. Alle partijen spannen zich in voor een energieagentschap Zuidplaspolder om de realisatie en exploitatie van de energievoorziening te regisseren. De Provincie spant zich in om haar bevoegdheid op basis van de Grondwaterwet in te zetten voor een optimale benutting van het grondwater voor de water- en energiefunctie. De gemeenten zeggen toe zich te zullen inspannen om hun bevoegdheden zo uit te oefenen dat de voorwaarden daarvoor worden gecreëerd.

- A.1 De gemeenten onderschrijven het energiesysteem dat zich op basis van dit convenant kan ontwikkelen en dat is weergegeven in paragraaf 2.
- A.2 De gemeenten zullen in het bestemmingsplan een EPL van minimaal 8 opnemen voor woningen, in combinatie met een maximale uitstoot voor de glastuinbouw van 0,35 ton CO₂ per MWh, zie 4 F 2 hierboven. Op termijn zal de EPL oplopen naar 10.
- A.3 De gemeenten zullen in het bestemmingsplan en in programma's van eisen voor bouwpartijen dusdanige voorwaarden opnemen, dat woningen en utiliteitsgebouwen een energetisch casco krijgen, en woonwijken een bouwdichtheid en bouwwijze krijgen, die zorgen voor optimale milieuwinst.
- A.4 De gemeenten zullen in het bestemmingsplan per cluster glastuinbouw van 64 ha ruimte reserveren voor het aanleggen, of oprichten van bouwwerken ten behoeve van het systeem voor duurzame energievoorziening zoals in dit convenant bedoeld. Vastleggen op plankaarten van deze ruimte geschiedt in overleg met de tuinders binnen het cluster.
- A.5 De gemeenten reserveren in het bestemmingsplan ruimte voor de aanleg van kabels en leidingen tussen clusters glastuinbouw, woningen en bedrijventerrein en tussen het gebied en omliggende gebieden.
- A.6 De gemeenten leggen door middel van het bestemmingsplan de verplichting op aan kassen, woningen, winkels en kantoren in nieuw te ontwikkelen gebieden tot deelname aan de collectieve voorzieningen, die volgen uit de wijze van opwekken en distributie van energie in dit convenant, opdat bijvoorbeeld levering van warmte ontstaat aan woningen in de gehele Zuidplaspolder vanuit het kassengebied in de Noordelijke Zuidplaspolder.
- A.7 De gemeenten reserveren ruimte voor windturbines om in het verlengde van het ISP mogelijkheden te creëren om windenergie te combineren met het te realiseren energiesysteem.

5.2 Gronduitgifte

Algemene kenmerken

Strekking Gronduitgifte is gericht op het overdragen van de beschikkingsmacht over grond door de provincie 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 Provinciale staten, delegatie aan gedeputeerde staten 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 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 provincie 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 over de ingebruikname en het gebruik van het object. Gangbare milieubepalingen in de gronduitgiftevoorwaarden zijn: een verbod tot gebruik in strijd met de bestemming in het bestemmingsplan, de verplichting geen milieuoverlast te veroorzaken, de verplichting op het eigen terrein een parkeervoorziening in stand te houden en een bo-

dem- 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.

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

Beschikkingsmacht

(Volle) Eigendom
Erfpacht

Recht van opstal

Verhuur / verpachting

Omschrijving

Meest omvattende recht ten aanzien van onroerend goed

Omvattend genotsrecht van een onroerende zaak, echter erfpachter heeft formeel geen eigendom, niet van de grond en ook niet van de gebouwen

(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

Persoonlijke recht van huur of pacht met betrekking tot een goed

van doorgroeimogelijkheden bij het toelaten van bedrijvigheid op een locatie.

De provincie staat het vrij verdergaande uitgiftevoorwaarden over milieukwaliteits- of duurzaamheidsaspecten op te nemen die tot haar publieke taak (provinciale 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 provincie tot op zekere hoogte afdwingbare voorwaarden ten aanzien van milieu en duurzaamheid stellen. Deze kunnen dan 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 de provincie die inspanning kan en wil leveren.

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

Indien hogere eisen worden overeengekomen dan in het bouwbesluit kan dit alleen op basis van vrijwilligheid. In het contract moet uitdrukkelijk als context vermeld worden dat alle betrokken contractpartners kwaliteit willen bevorderen. Juridische afdwingbaarheid is daarbij niet aan de orde.

Rol provincie

Bij een actief grondbeleid verwerft en verkoopt de

provincie 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 opstallen en kostenverhaal.

De kwaliteitseisen in de gronduitgiftevoorwaarden moet men tijdig en goed communiceren met potentiële gegadigden. Alles staat of valt vervolgens met de controle en handhavingsbereidheid door de provincie. Men moet er op toe willen zien dat de eisen ook daadwerkelijk in de planvorming en uitvoering 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 provincie participeert. Dan bewaakt deze organisatie mede de duurzaamheidsambities van het project en de afspraken dienaangaande.

Rol gemeente

Als de provincie gronden uitgeeft voor bebouwing, ligt de verantwoordelijkheid voor het bouwvergunningtraject bij de betreffende gemeente. Tijdens de indienfase en de bouwfase is het de sectie Bouw- en Woningtoezicht 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 communicatie, de controle en de handhaving ervan.

Tips voor doorwerking milieubeleid

Betrokkenheid bij inrichting en beheer

Via de gronduitgiftevoorwaarden kan de provincie haar privaatrechtelijke betrokkenheid bij de gronden versterken. Deze kunnen zich uitstrekken over zowel de inrichtingsfase als de beheersfase. Langs deze weg kan men bepaalde beleidsdoelstellingen op langere termijn veilig stellen. Bijvoorbeeld waar het gaat om onderhoudsverplichtingen in de fase van beheer of de instandhouding van een bepaalde waterbergingcapaciteit. Zo kan men bijvoorbeeld regelen bij

wie na de overdracht de verplichting berust voor het onderhouden van een ontwateringssysteem.

Omgevingsparagraaf gronduitgiftevoorwaarden

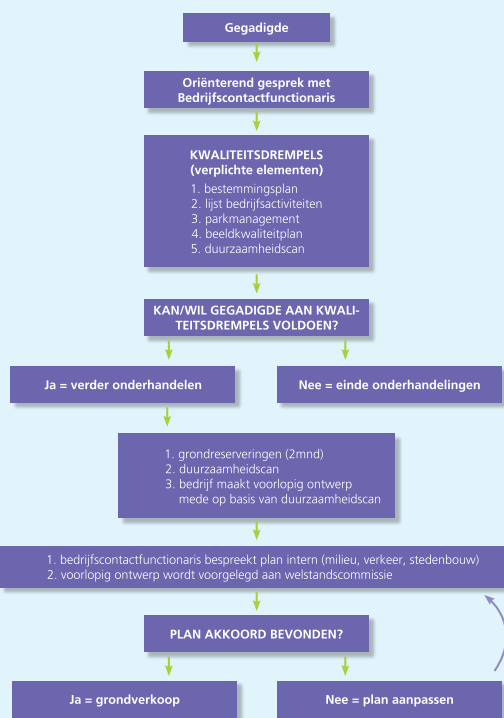
Er kunnen in de gronduitgiftevoorwaarden uiteenlopende milieubepalingen worden opgenomen. De provincie kan als eigenaar van de gronden privaatrechtelijk verdergaande milieuvorwaarden opnemen dan in de regel mogelijk is in ruimtelijke plannen. Het belang van een duurzame omgevingskwaliteit - als basis voor een kwalitatief gezonde leefomgeving - kan aanleiding vormen voor de opname van een omgevingsparagraaf in de gronduitgiftevoorwaarden.

In een dergelijke paragraaf kan de aandacht uitgaan naar zaken als de kwaliteit van de bodem, asbest, wateraspecten, luchtkwaliteit, geluid, trillingen, straling, etcetera.

Verplichte deelname beheerorganisatie

Aan de gronduitgiftevoorwaarden ten behoeve van de vestiging op een bedrijventerrein kan de verplichting worden opgenomen tot deelname aan een beheerorganisatie, zoals bedrijvenvereniging of parkmanagement.

Uitgifteproces Bedrijvenpark Het Klooster



Deelname aan beheerorganisatie via gronduitgifte

In Nieuwegein, langs de A27, komt Bedrijvenpark Het Klooster: 75 hectare bedrijfskavels met aandacht voor duurzaam ondernemen, cultuurhistorische omgeving en landschap. Om de kwaliteit van het bedrijvenpark op een hoog peil te houden, is een beheerorganisatie opgericht. Via parkmanagement beheren de bedrijven gezamenlijk hun omgeving en collectieve diensten, zoals beveiliging, vervoermanagement, afvalinzameling, energiemangement en collectieve inkoop. Bedrijven die zich hier willen vestigen zijn verplicht om deel te nemen aan het parkmanagement. Dit is geregeld in de uitgiftevoorwaarden van het bedrijvenpark en wordt uiteindelijk opgelegd in de koopovereenkomst. Deelname aan het parkmanagement is één van de verplichte elementen van de grondverkoop; men moet ook voldoen aan het bestemmingsplan, het beeldkwaliteitplan en een duurzaamheidsplan gericht op energie, afval, water, intensief ruimtegebruik, duurzaam bouwen en grond- en hulpstoffen.

Voorbeeld van zinsnede uit de koopovereenkomst

Artikel <..> Parkmanagement

1. Partijen komen overeen dat ter handhaving van de kwaliteit van het bedrijvenpark parkmanagement zal worden ingevoerd ten behoeve het toekomstige beheer van het bedrijvenpark. Het parkmanagement is vastgelegd in het document ".....". Partijen zullen uitvoering geven aan het gestelde in het document, dat onderdeel uitmaakt van deze overeenkomst, tenzij daar in deze overeenkomst nadrukkelijk van wordt afgeweken.
2. Ten behoeve van het parkmanagement is de Stichting Parkmanagement opgericht. De stichting heeft als doel "het ook in de toekomst garanderen van de kwaliteit van de infrastructuur, de openbare voorzieningen en de inrichting van de particuliere terreinen van het bedrijvenpark".
3. Het parkmanagement bevat in ieder geval de collectieve diensten, zoals beveiliging, vervoermanagement, afvalinzameling, energiemangement en collectieve inkoop.



Bijlage 1: Bronnen

- Handreiking Grondexploitatiewet, 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
- 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
- Provinciale verkenning van een provinciale ruimtelijke verordening, IPO, februari 2005
- Ontwerp beleidslijn nieuwe Wro, Beleidsneutrale omzetting van het Streekplan, provincie Utrecht, februari 2008
- Samen werken aan Kwaliteit, Werkdocument sturingsvarianten Wro, provincie Noord-Brabant 25 april 2007
- Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro, Discussiestuk voor provinciale staten, provincie Overijssel, 4 september 2007
- Interim Structuurvisie Ruimtelijke Ordening, provincie Noord-Brabant, 2008

- Interview Sonja Sprokkereef, provincie Gelderland
- Interview Patrick Verstoep en Willemien Croes, provincie Zuid-Holland
- Interview Ester Vos en Felix Veurink, provincie Noord-Brabant
- Interview Rob Roggema, provincie Groningen
- 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
DPL	Duurzaamheidsprofiel van de locatie
EPL	Energieprestatie op locatie
EHS	Ecologische hoofdstructuur
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
VRM	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

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

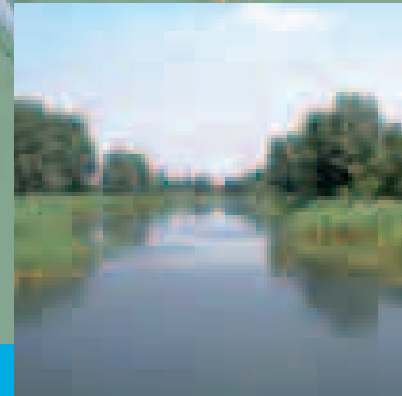
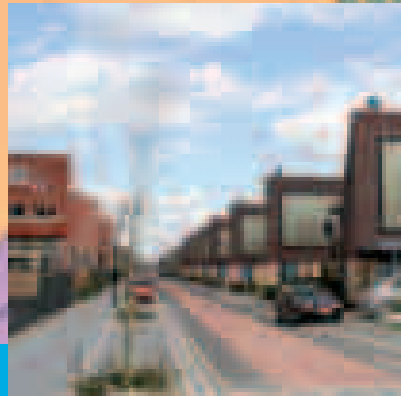
Tielen, Boxtel

Illustraties en voorbeelden

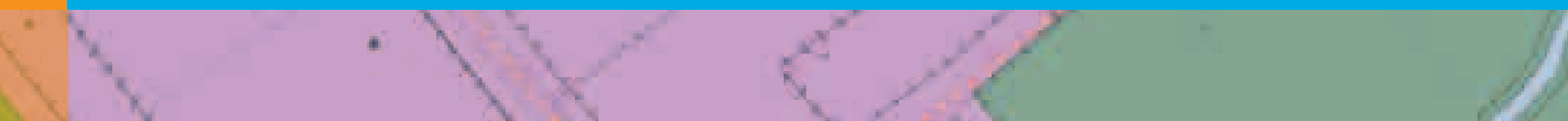
Foto's omslag: RLoC, Amsterdam
Illustratie § 1.3: BRO, Boxtel
Illustratie § 2.1: provincie Noord-Brabant
Illustraties § 2.2: provincie Zuid-Holland
Illustratie § 2.3: provincie Groningen / MUST
Illustratie § 2.4: provincie Noord-Brabant
Illustratie § 3.1: provincie Gelderland
Illustratie § 3.2: provincie Overijssel
Illustratie § 3.3: provincie Zuid-Holland
Illustraties § 3.6: gemeente Arnhem, foto RLoC
Illustratie § 4.3: provincie Zeeland / RDH
Voorbeeld § 5.1: provincie Noord-Holland
Illustratie § 5.1: provincie Zuid-Holland

© 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.



Overzicht borgingsmogelijkheden voor milieu in ruimtelijke planvorming



Overzicht borgingsmogelijkheden voor milieu in ruimtelijke planvorming

Introductie

Kwaliteit is belangrijk bij de vormgeving van onze omgeving. Veelvuldig wordt de vraag gesteld hoe een duurzame of milieukwaliteit kan worden geborgd in de ruimtelijke planvorming. Deze brochure geeft aan op welke manier milieu-maatregelen kunnen worden verankerd met behulp van ruimtelijke instrumenten.

De brochure is een bijlage van de publicaties 'Milieu in ruimtelijke plannen' voor de gemeente en voor de provincie. Daarin staan de ruimtelijke instrumenten in de context van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) / Besluit ruimtelijke ordening (Bro) centraal. Deze brochure stelt de milieuthema's centraal en is een update van de VROM-publicatie 'Duurzame stedenbouw in bestemmingsplannen' uit 1999. Voor de lijst van duurzame maatregelen is gebruik gemaakt van 'Bouwen voor een duurzame stedenbouw' van VNG, SEV en Novem uit 1996, 'Nationaal pakket duurzame stedenbouw' uit 1999 van het Nationaal Dubo Centrum en ervaring uit de praktijk.

Ruimtelijke instrumenten

Op alle ruimtelijke schaalniveaus hebben keuzen gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving. De provincie en de gemeente staan voor de verwezenlijking ervan een palet aan ruimtelijke instrumenten ter beschikking: te beginnen met de structuurvisie als beleidsinstrument, de normstelling en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke uitvoerende instrumenten, zoals het bestemmingsplan en de overeenkomst. De vormgeving van duurzame of milieuambities krijgt concreet gestalte in ruimtelijke en stedenbouwkundige plannen. Bepalend voor de duurzaamheid van een plan is primair het gevolgde proces: zijn duurzame ambities geformuleerd? Zijn deze onderschreven door de betrokken partijen? Zijn de ambities ruimtelijk of stedenbouwkundig ingepast? De juridische borging van die ambitie in het traject van onderzoek, uitwerking en realisatie is een afgeleide opgave. Daarbij moet rekening worden gehouden met de juridische kenmerken van de verschillende instrumenten. Niet alles kan in een bestemmingsplan, overeenkomst of exploitatieplan worden vastgelegd. Dat is bovendien ook niet altijd wenselijk, flexibiliteit naar de toekomst toe is ook een duurzame plankwaliteit.

Gebruik

Deze brochure biedt handzame overzichten van ruimtelijke maatregelen voor de thema's bodem, water, flora & fauna, verkeer, energie, afval, woon- & leefmilieu en ruimtegebruik. Aangegeven wordt welke maatregelen wanneer in het planproces aan de orde kunnen zijn. De relevantie van thema's en maatregelen voor een plan wordt bij voorkeur gebiedsgericht en in afstemming met de andere betrokken partijen bepaald.

Voor iedere maatregel staan beknopt de mogelijke wijzen van regeling in het bestemmingsplan, verordening, overeenkomst of ander ruimtelijk instrumentarium beschreven. Het is verstandig waar mogelijk aan te sluiten bij de in het plantraject te gebruiken ruimtelijke instrumenten en bij de beoogde strekking ervan (globaal / gedetailleerd e.d.).

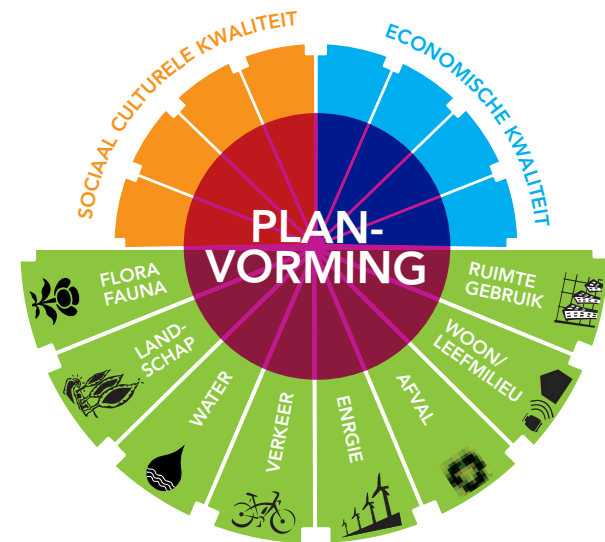
De overzichten zijn bedoeld als een praktisch hulpmiddel en naslagwerk voor de ruimtelijke planvorming op zowel gemeentelijk als provinciaal niveau. De lijst met maatregelen en de regelopties zijn illustratief bedoeld en zijn niet volledig of limitatief. Planopstellers, ontwerpers, toetsers en uitvoerders kunnen ideeën opdoen voor het volwaardig meenemen van milieukwaliteit in de planvorming.

Toelichting overzicht borgingsmogelijkheden voor milieu in ruimtelijke planvorming

Thema's

Deze brochure richt zich inhoudelijk op de milieugenda (ecologische kwaliteit) voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en bevat maatregelen voor de volgende thema's:

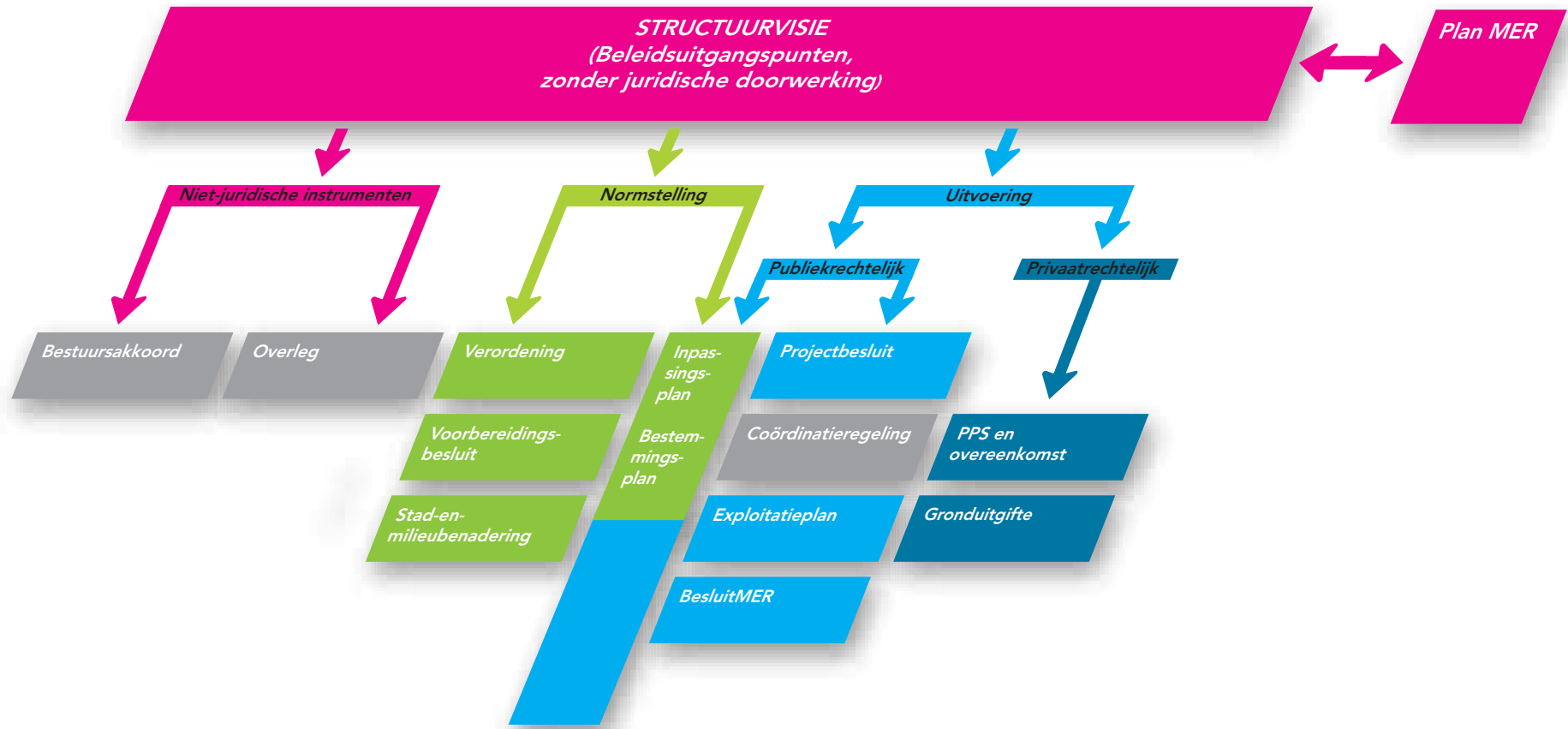
- **Ondergrond:**
 1. flora en fauna
 2. bodem, landschap en cultuurhistorie
 3. water
- **Infrastructuur:**
 4. verkeer
 5. energie
 6. afval
- **Gebruik:**
 7. woon- en leefmilieu, (milieuhygiëne, bedrijvigheid, identiteit, participatie)
 8. ruimtegebruik (compact, meervoudig, ondergrond)



In het overzicht staat per maatregel aangegeven:

- **Codering:** per thema staan de maatregelen genummerd. Na het themanummer staat de codering:
 - 'S' maatregelen voor de stedenbouwkundige structuur van het plan
 - 'D' maatregelen op stedenbouwkundig detailniveau
- **Stadium planvorming:** in welke stadia van de planvorming de maatregel met name aan de orde is: vooraf bij locatiekeuze en opstellen nota van uitgangspunten / programma van eisen, in de onderzoeksfase, tijdens de planvorming en/of (na vaststelling) in het proces van uitvoering en beheer. Vetgedrukt staat het stadium waarop de nadruk ligt.

- **Instrument:** in welk normstellend of uitvoeringsinstrument voor de ruimtelijke planvorming de maatregel kan worden opgenomen, zie onderstaande illustratie. Voor 'bestemmingsplan' kan over het algemeen ook inpassingsplan of projectbesluit worden gelezen. Onder 'overeenkomst' kunnen in principe alle vormen van afspraken worden gelezen. In voorkomende gevallen staat de structuurvisie als beleidsinstrument vermeld, deze visie heeft echter geen normstellend karakter. Aan de orde komen verder wettelijke verplichtingen, verordeningen, exploitatieplan en soms vergunningen en welstandsnota. De hieronder grijs geaccentueerde (niet-juridische) instrumenten kunnen bij nagenoeg iedere maatregel aan de orde zijn, deze zijn daarom niet in de overzichten opgenomen.



- **Wijze van regelen:** een beknopte beschrijving van de mogelijke wijzen van regeling in het bestemmingsplan of ander instrument. Het borgend karakter van de regelopectie is ter indicatie uitgedrukt in:
 - *** Hard normatief: de maatregel moeten in acht worden genomen
 - ** Zacht normatief: men moet rekening houden met de maatregel, afwijken is mogelijk mits onderbouwd
 - * Voorwaardenschepend: de maatregel wordt mogelijk gemaakt (maar óf de maatregel wordt uitgevoerd is daarmee niet geregeld) daarvoor zijn andere instrumenten nodig
 - *-*** Mate van borging kan variëren, afhankelijk van specifieke deelaspect, en/of wettelijke bepalingen

Maatregelen - ondergrond	Stadium planvorming	Regelopties		Borging
		Instrument	Wijze van regelen	
THEMA 1: FLORA EN FAUNA				
1S0 Inventariseer de aanwezige flora en fauna en de invloed op beschermde natuurgebieden	vooraf onderzoek	wettelijke plicht verordening bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Verplichting op grond van Flora en faunawet (natuurtoets) en/of Natuurbeschermingswet 1998 en onderdeel van algemene onderzoeksverplichting Besluit ruimtelijke ordening (3.1.6 Bro) • Algemene verplichting bestuursorgaan om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen, artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht • Milieu-effectrapportageplicht voor in het Besluit mer genoemde gevallen (activiteiten en plannen) en passende beoordeling (art. 19 Natuurbeschermingswet) • Verplichting tot nader onderzoek voor aangeduide gebieden • Koppeling met structuurvisie groen (groenstructuurplan), voor aanduiding status van groen in de gemeente • Opname in toelichting samen met gevolgen planontwikkeling (onthefing, mitigatie, compensatie, etc.) • Wie doet welke onderzoeken opnemen in contract 	*** ** *** *** * * *
1S1 Handhaaf de aanwezige waardevolle elementen en structuren (uit optiek van soorten- of gebiedsbescherming)	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve bestemming of dubbelbestemming natuur of bos (ook zekerstellen via uitwerkingsplicht ex art. 3.6 Wro) via regels en verbeelding/plankaart <ul style="list-style-type: none"> – eventueel specifieke zones (overgangsgebied) aanwijzen met gebruiks- of bouwbeperkingen – eventueel in combinatie met aanlegvergunningstelsel (bescherming uitvoering en beheer) • Verplichting (provinciale verordening) opname waardevolle elementen en structuren in bestemmingsplan • Regelingen treffen voor alle fasen van het plantraject: vanaf intentieovereenkomst, in realisatie tot en met beheerovereenkomst • Kostenverhaal groenbestemming (als stok achter de deur, indien partijen daarover geen afspraken kunnen opnemen in overeenkomst) 	*** *** *** *** *** ***-***
1S2 Breng een ecologisch netwerk aan en sluit dit zo mogelijk aan op de ecologische hoofdstructuur	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	structuurvisie bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 1S1 • Globale duiding netwerk in ruimtelijke of groenstructuurvisie, met uitvoeringsparagraaf <ul style="list-style-type: none"> – in algemene bewoordingen conditie voor bovenplanse verevening en voor sluiten overeenkomst kostenverhaal (ook binnenplannen) opnemen • In geval van nog onzekere ligging ecologische zone regelen via uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid art. 3.6 Wro 	** **
1S3 Maak gebruik van de aanwezige natuurlijke situatie (bodemtypen, waterhuishouding, reliëf, diversiteit)	vooraf onderzoek planvorming	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> • zie 1S1 • ophogen, bodem verlagen, draineren e.d. in regels verbieden behoudens aanlegvergunning 	***
1S4 Ontwikkel nieuwe elementen voor bijvoorbeeld duurzame instandhouding van soorten	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • zie 1S1 • Positieve bestemming natuur, eventueel nader toe te spitsen op specifieke biotoop en de daarvoor benodigde fysieke inrichting (bv. poel) in regels en verbeelding/plankaart • Kostenverhaal, verevening of compensatie (als stok achter de deur, indien partijen daarover geen afspraken kunnen opnemen in overeenkomst) 	*** ***-***
1D1 Breng variatie aan in groenen waterelementen en maak gebruik van gradiënten (uitwerking van 1S4)	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 1S1 • Voorbeeld regels: taluds van een bepaalde maximale helling (bijvoorbeeld 1:6 tot 1:8) of juist steilwanden (voor broedplaatsen) <ul style="list-style-type: none"> – bescherming via aanlegvergunningstelsel • Projectovereenkomst en zeker in beheerovereenkomst • Kostenverhaal, verevening kosten 	* *** *** ***-***

Maatregelen - ondergrond	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
1D2 Bescherm aanwezige ecologische waarden (uitwerking van 1S2)	onderzoek planvorming uitvoering	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> zie 1S1 Weren lichthinder voor nabijgelegen natuurgebied via gebruiksregels tot zelfs bouwverbod (doorwerking milieukwaliteitseis) 	**
1D3 Differentieer groengebieden naar functionaliteit: buurt-, speel-, kijk-, educatief of ecologisch groen	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Zie 1S1 In bestemmingsomschrijving en verbeelding/plankaart rekening houden met deze functies Positieve bestemming, oppervlak / maatvoering of percentage in regels en verbeelding/plankaart Uitwerkingsregels betreffende oppervlak en functie groen Onderscheid in eisen, mate van kostenverhaal en verevening 	** ** ** **~***
1D4 Geef bestaande en nieuwe bomen voldoende ruimte	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> Bomen als dubbelbestemming opnemen en o.a. regels stellen voor: <ul style="list-style-type: none"> afstand van gebouwen en verharde wegen e.d. tot de bomen afstand van bomen t.o.v. leidingen e.d. in de ondergrond aanlegvergunning voor verhardingen binnen een bepaalde zone rond een boom Bomenverordening (voor bijzondere bomen) Kettingbeding of in bestek opnemen (opletten bij aanneming uitvoering) 	*** *** *** *** ***
1D5 Vermijd barrières in het ecologische netwerk (uitwerking van 1S3)	planvorming uitvoering	bestemmingsplan verordening	<ul style="list-style-type: none"> Aansluiten bij regelingen 1S1 en 1S2 door gericht te bestemmen en rekening te houden met de aanwezige ecologische netwerken Verplichting in de (provinciale) verordening om in het bestemmingsplan rekening te houden met aanwezige waardevolle elementen en structuren 	** ***
1D6 Mitigerende en compenserende maatregelen (zoals faunapassage, alternatieve nestgelegenheden, aanpassing verlichtingsarmaturen of groenbeheer)	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Project- en compensatieplan in het kader van een ontheffing ex art. 75 Flora en faunawet Positieve bestemming natuur, eventueel nader toe te spitsen op specifieke biotoop en de daarvoor benodigde fysieke inrichting (bv. poel) in regels en verbeelding/plankaart Overeenkomst met bevoegde instantie over aard, omvang, locatie en uitvoering compensatie Kostenverhaal, verevening of compensatie van in exploitatiegebied verdwenen natuurwaarden (als stok achter de deur, als partijen daarover geen afspraken kunnen opnemen in overeenkomst) 	*** *** ** ***
1D7 Zoneer waar nodig natuur en recreatief medegebruik, via inrichting, betreedbaarheid (droog/nat), ontsluiting (paden)	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> Bestemming natuur met specifieke regels voor medegebruik, zoals alleen toelaten van vormen van extensieve recreatie (wandelen, fietsen), eventueel nader te differentiëren en/of extensief agrarisch gebruik (lees bijvoorbeeld schapenwei) naar deelgebieden Gebruik en toegankelijkheid percelen regelen in beheerovereenkomst 	*** *
1D8 Bevorderen plant- en diervriendelijke erscheidgen en (keer) muren	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> Intentie uitspreken in toelichting plan Voorwaarden scheppen in regels, zoals hoogte, ruimte voor groen (biedt geen garantie) Mandeligheid (gedeeld eigendom gemeente en particulier) Exploitatie-, projectovereenkomst, gronduitgifte-overeenkomst 	* * ** *~***
1D9 Pas 'aantrekkelijke' en 'inheemse' vegetatie toe	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> Regels: o.a. minimumomvang van houtopstand (20 x 20 m¹) en/of strookbreedtes (slechts beperkte ruimtelijke relevantie) en/of opname positieve bomenlijst Indien noodzakelijk aanlegvergunning eventueel aangevuld met voorwaarde gebruik (handhaving particuliere kavels lastig) Overeenkomsten plantraject en bij gronduitgifte 	* * **

Maatregelen - ondergrond	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
1D10 Stimuleer gevelbegroeiing of tuinen / bevorder muurplanten	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst sloopvergunning	<ul style="list-style-type: none"> • Intentie opnemen in toelichting • Overeenkomst (let wel: kan onredelijk bezwarend zijn en handhaving is lastig (instandhouding) • Regels gericht op het in stand houden van kalkrijke muren via voorwaarden in sloopvergunning 	* * **
1D11 Bevorder gelegenheid voor broeden en verblijven (nestkasten; poelen voor kikkers en padden e.d.)	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Poelen positief bestemmen evenals houtopstanden in de nabijheid (zie 1S2) • Via aanlegvergunning voorkomen dat: <ul style="list-style-type: none"> – de grondwaterstand wordt verlaagd (voor zover Keur hierin niet voorziet) of dat de poel wordt gedempt – boom wordt gekapt, kapvergunning • Exploitatie-, projectovereenkomst, tot en met beheerovereenkomst • Via aanbesteding (in bestek opnemen, en boeteclausule) 	*** *** *** *-*** ***
1D12 Bescherm aanwezige flora en fauna tijdens de werkzaamheden	uitvoering	overeenkomst verordening	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitatie-, project- of gronduitgifte-overeenkomst met bouwer • APV kapvergunningregeling in relatie tot regeling bescherming flora (1S2) 	*-*** ***
1D13 Vermijd chemische bestrijdingsmiddelengebruik (ook onderhoudsvriendelijke inrichting)	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruiksregels: opnemen verbod gebruik chemische bestrijdingsmiddelen voor bescherming waarden in gebied • Regels voor specifieke beschermingswaardige gebieden, zoals grondwaterbeschermingsgebied • Regels in APV over toegankelijkheid openbare ruimte voor (milieuvriendelijk) onderhoud • In overeenkomst verbod op gebruik chemische bestrijdingsmiddelen opnemen bij natuurwaarden 	*** *** ** ***
1D14 Introduceer een meer ecologisch beheer	uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Intentie opnemen in de toelichting, bijvoorbeeld door relatie te leggen met inrichtings- en beheerplan of overeenkomst • Particulier eigendom dat is bestemd als openbaar gebied via overeenkomst in (eigendom en) beheer aan gemeente overdragen • Beheerorganisatie koppelen aan gronduitgifteovereenkomst 	* * *

Maatregelen - ondergrond	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
THEMA 2: BODEM, LANDSCHAP EN CULTUURHISTORIE				
2S01 Verschaf inzicht in de bodem en landschap (bodempromiel, bodemopbouw, geomorfologie, kenmerkende structuren)	vooraf onderzoek planvorming	wettelijke plicht	<ul style="list-style-type: none"> Algemene verplichting bestuursorgaan om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen, artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht Onderzoeksverplichting art. 3.1.6 Bro (plantoetsing en verantwoording) 	*** **
2S02 Inventariseer de aanwezigheid van archeologische en cultuurhistorische objecten en vindplaatsen	vooraf onderzoek planvorming	wettelijke plicht	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoeksverplichting art. 3.1.6 Bro (plantoetsing en verantwoording) ter uitwerking Verdrag van Valletta 	**
2S03 Onderzoek tijdig de bodemkwaliteit	vooraf onderzoek planvorming	wettelijke plicht bestemmingsplan bouwverordening	<ul style="list-style-type: none"> Algemene verplichting bestuursorgaan om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen, artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht Onderzoeksverplichting art. 3.1.6 Bro (plantoetsing en verantwoording) in relatie tot de uitvoerbaarheid van het plan Bouwverbod (b.v. via uitwerkingsplicht) opnemen als nog geen duidelijkheid bestaat over de bodemkwaliteit of als bodemsanering nodig is Onderzoeksverplichting bouwverordening op grond van de Woningwet 	*** ** ** **
2S1 Houd rekening met monumenten en beeldbepalende bebouwing	vooraf onderzoek planvorming	bestemmingsplan verordening	<ul style="list-style-type: none"> Vastleggen van te behouden elementen via verbeelding/plankaart en in regels door: <ul style="list-style-type: none"> dubbelbestemming plus sloopvergunning (bovengronds monument) plus sloop vergunning aanlegvergunningstelsel (sloopvergunning) (ondergronds monument) Vrijwaren bebouwing via regels en verbeelding/plankaart (voor functioneel gebruik of zichtlijnen) Eventueel aanvullend beeldkwaliteitsplan (bijvoorbeeld kappenplan) i.r.t. welstand Monumentenverordening of bijvoorbeeld molenverordening, landschapsverordening, voor bijvoorbeeld regels over bebouwing 	** *** *** ** *** ***
2S2 Behoud structuren, patronen en elementen in het landschap	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> Zie 1S1 Vastleggen van te behouden elementen via verbeelding/plankaart en in regels door: dubbelbestemming en aanlegvergunningen In plantraject tot en met beheerovereenkomst regelen 	*** *-***
2S3 Stem situering functies af op de bodempotentie: draagkracht, gradiënten	onderzoek planvorming uitvoering	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> Gericht bebouwing en wegen bestemmen op plekken met grootste draagkracht via regels en verbeelding/plankaart <ul style="list-style-type: none"> eventueel specifieke zones aanwijzen met gebruiks- of bouwbeperkingen Regelingen treffen voor afstemming vanaf intentieovereenkomst tot en met realisatie 	*** *** *-***
2S4 Functiegerichte bodemsanering: stem functies af op bodemkwaliteit en efficiënte inzet middelen voor bodemsanering	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan bouwverordening overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Positief bestemmen acceptabele functies In kader van uitvoerbaarheid plan beeld van aard en mate van verontreiniging, saneringswijze en saneringskosten Bodemsanering voorwaarde voor verlenen bouwvergunning Afspraken opnemen over wie onderzoeks- en saneringskosten draagt Gronduitgifte bepalingen bodemkwaliteit en eventuele gebruiksbeperkingen Kostenverhaal bodemonderzoek en bodemsanering Functiegerichte locatie- en inrichtingseisen stellen in het exploitatiegebied 	** * *** ** *** ** ** ***

Maatregelen - ondergrond	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
2D1 Bouwrijp maken; hoog selectief op indien noodzakelijk (uitwerking van 2S3)	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 2S3 • Aanlegvergunning ophogen en afgraven • Afspraken vastleggen over aanlegkosten • Gronduitgifte eventueel gebruiksbeperkingen • Eisen (en kostenverhaal) inzake de inrichting van de openbare ruimte in het exploitatiegebied en bouwrijp maken 	<p>***-*** * ** **-***</p>
2D2 Zorgen voor een gesloten grondbalans	onderzoek planvorming uitvoering	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • In bouwregels voorwaarden voor ophogen/afgraven o.b.v. peilen en grondniveaus (op kaart) • Aanlegvergunning en/of nadere eisen bouwvergunning • Afspraken over condities bouwrijp maken, ook aandacht voor uitvoering (aanbesteding) • Eisen (en kostenverhaal) inzake de inrichting van de openbare ruimte in het exploitatiegebied en bouwrijp maken 	<p>** *** *** **-***</p>
2D3 Voorkom grondverdichting bij bouw (op plaatsen waar vegetatie voorkomt)	uitvoering beheer	verordening overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Bomenverordening voor beschermende bepalingen groeiplaatsen bijzondere bomen • Bepalingen in overeenkomst met bouwer, via aanbestedingsvoorwaarden en/of in bestek • Eisen en kostenverhaal bouwrijp maken 	<p>*** *** **-***</p>
2D4 Gebruik geschikt ophoogmateriaal (op grond van bodemzonekaart)	uitvoering beheer	wettelijke plicht bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit bodemkwaliteit • Intenties in toelichting • Aanlegvergunning, voorwaardenstellen aan ophogen • Afspraken over ophogen in gehele plantraject, met name aandacht voor uitvoering (aanbesteding) • Eisen (en kostenverhaal) inzake de inrichting van de openbare ruimte in het exploitatiegebied en bouwrijp maken 	<p>*** * *** * *** **-***</p>

Maatregelen - ondergrond	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
THEMA 3: WATER				
3S0 Onderzoek hydrologische situatie gebied en zijn omgeving	vooraf onderzoek planvorming	wettelijke plicht	<ul style="list-style-type: none"> Algemene verplichting bestuursorgaan om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen, artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht Onderzoeksverplichting art. 3.1.6 Bro (plantoetsing en verantwoording = watertoets) 	*** **
3S1 Grondwaterwinning	vooraf onderzoek planvorming	verordening bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Grondwaterbescherming via (planologische) verordening (artikel 4.1 Wro) Opname grondwaterbeschermingsgebied als bestemming of dubbelbestemming op verbeelding/plankaart en in regels <ul style="list-style-type: none"> Aanlegvergunningstelsel voor bepaalde activiteiten zoals boringen Nadere beperkingen stellen aan bodembedreigende activiteiten van bepaalde typen bedrijven in of nabij het gebied 	*** *** *** ***
3S2 Overweeg toepassing van een 'gesloten' watersysteem (voor relatief laag gelegen plandelen, veelal veen/klei)	vooraf planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Minimum bergingscapaciteit, infiltratiezones en waterdoorvoer voor gesloten watersysteem op verbeelding/plankaart en/of in regels vastleggen <ul style="list-style-type: none"> globaal: minimum oppervlakten voorschrijven gedetailleerd: waterpartijen tevens aangeven op kaart/verbeelding In de toelichting (waterparagraaf) een koppeling met het rioleringsplan opnemen als inspanningsverplichting Exploitatie- of projectovereenkomst: afspraken over condities bouwrijp maken in gehele plantraject, ook aandacht voor uitvoering (aanbesteding) Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	** *** * ** ***
3S3 Overweeg het minder snel afvoeren van regenwater door infiltratie (voor relatief hoog gelegen plandelen, veelal zand)	vooraf planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst bouwverordening	<ul style="list-style-type: none"> Op verbeelding/plankaart en in de regels (bestemming) groenvoorziening met een functieaanduiding infiltratiezone Infiltratiezone opnemen in dwarsprofiel van wegen (plus functie afwatering) In toelichting (waterparagraaf) koppeling leggen met het rioleringsplan als inspanningsverplichting Particulier eigendom: via aanlegvergunningstelsel infiltratie zekerstellen door het verbieden van aanleg drainageselsel, verbreden sloten, dempen greppels en wadi's e.d. Projectovereenkomst (anterieur) of eventueel gronduitgifte-overeenkomst Aansluiting hemelwaterafvoer op gotenstelsel wellicht via bouwverordening te regelen 	** ** * *** ** ***
3S4 Handhaaf het grondwaterpeil zoveel mogelijk en houd rekening bij het bestemmen van de grond met het aanwezige grondwaterpeil	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> In de regels het kunstmatig of tot een bepaalde grens verlagen van grondwater niet toestaan, bijvoorbeeld door drainagebuizen aan een aanlegvergunning te koppelen (aanvullend aan de Keur) De hoogste delen (met de laagste grondwaterstand) bestemmen voor bebouwing Project-, (anterieure) overeenkomst of eventueel gronduitgifte-overeenkomst: afspraken over condities bouwrijp maken in gehele plantraject, ook aandacht voor uitvoering (aanbesteding) Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	*** ** *** ** ***
3S5 Overweeg kruipruimten te vermijden (voor hogere grondwaterstand of minder ophogen)	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> In de toelichting als instructie of inspanningsverplichting opnemen Ondergronds bouwen (kruipruimten, kelders), afgeleid van bestaand peil, verbieden in bouwregels. In toelichting motivering en ondergronds bouwen definiëren Projectovereenkomst en aanbesteding of realisatieovereenkomst met bouwer Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	* *** *** ** ***
3S6 Minimaliseren verharding (ontsluitingsstructuur, profielen)	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Efficiënte infrastructuur opnemen op verbeelding/plankaart Beperkte verharding gedetailleerd: verbeelding/plankaart: in dwarsprofiel of in regels: % verharding in gebruiksregels (knelpunt is handhaving bij particulier eigendommen) Eisen aan de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	** ** *** ***

Maatregelen - ondergrond	Stadium planvorming	Regelopties		Borging
		Instrument	Wijze van regelen	
3D1 Hemelwaterretentie en vertraagde afvoer (beperk afvoer van schoon regenwater naar RWZI en voorkom vervuiling van het oppervlaktewater) (uitwerking van 3S2 en 3S3)	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Zie 3S2 en 3S3 Op verbeelding/plankaart specifiek ruimte reserveren voor bergingscapaciteit via (dubbel)bestemming, voor tijdelijke (seizoens)berging in groen of op straat, en voor bergbezinkbassin in de ondergrond Beperking van afvoer van schoon hemelwater Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	*** ** ***-***
3D2 Zuivering in het plangebied (sedimentatieveld of moeraszuivering via bijvoorbeeld helofytenfilter)	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Zie 3S2 en 3S3 Ruimtereservering op verbeelding/plankaart en in regels In toelichting inspanningsverplichting of ambitie opnemen: aanleg biologisch zuiveringssysteem Verplichting tot aanleg opnemen in exploitatie- of projectovereenkomst (anterieur) Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	** * *** ***-***
3D3 Afkoppelen verhard oppervlak	onderzoek planvorming uitvoering beheer	verordening	<ul style="list-style-type: none"> Weren vervuiling via verordening of keur in specifieke beschermingswaardige gebieden Gebouwmaatregelen voor zover toegestaan door Woningwet / Bouwbesluit n.b. Lozing verontreinigd water vergunningplichting o.g.v. art. 1 lid 1 Wvo 	* ** ***
3D4 Natuurvriendelijke oevers	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Ruimtereservering (voor taluds, plasberm) op verbeelding/plankaart en in regels (profiel watergang) Inspanningsverplichting in toelichting Verplichting tot aanleg opnemen in exploitatie- of projectovereenkomst (anterieur) Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte (profiel, talud) 	** * *** ***
3D5 Toepassen vegetatiedaken (vanwege gekozen watersysteem, energie en/of landschappelijke inpassing) (uitwerking van 3D1)	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan welstandsnota	<ul style="list-style-type: none"> Regels: een maximum dakhelling voorschrijven van 30 graden Bepalingen in beeldkwaliteitsplan vanwege welstand bij bijzondere landschappelijke/stedenbouwkundige kwaliteit van de omgeving 	** **
3D6 Voorkom uitspoelende materialen bij inrichting en bouw (zoals geïmpregneerde beschoeiing, verzinkte materialen) niveau	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> In regels via aanlegvergunningenstelsel voorwaarden stellen om uitspoeling te voorkomen (kwaliteitseisen ter bescherming van waarden) Motivering opnemen in toelichting: ruimtelijke relevantie Regeling waterbeheerder, bijvoorbeeld verbod en ontheffingsplicht Autonome gemeentelijke verordening (jurisprudentie ontbreekt), provinciale verordening (discutabel) n.b. Lozing verontreinigd water vergunningplichting o.g.v. art. 1 lid 1 Wvo Overeenkomst (discutabel i.r.t. art. 122 Woningwet) Eisen aan de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte (kwaliteitsbestek) 	** * ** * *** **
3D7 Verminderen drinkwatergebruik, door: <ul style="list-style-type: none"> hemelwaterbenutting hergebruik, cascade besparende apparaten (gebouwniveau) 	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> Ruimtereservering voor berging van hemelwater (voor sproeien van tuinen en wassen van auto's (collectieve voorzieningen) en toelaten in regels Intentie gebruik collectieve voorzieningen in toelichting Aanvullende regels aansluiting hemelwatersysteem (voor specifieke gebieden, geen voorbeeld bekend) Overeenkomst of convenant toepassing hemelwater/grijswatersysteem en waterbesparende maatregelen in gebouwen 	** * ** ***
3D8 Houd bij het ontwerp rekening met het beheer van het oppervlaktewater (uitwerking van 3S2 en 3S3)	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Zone onderhoudsstrook opnemen op verbeelding/plankaart en in regels Bij gronduitgifte onderhoudsstrook niet uitgeven ofwel zakelijk rechtstrook vestigen (erfdienstbaarheid) Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	** *** ***-***

Maatregelen - infrastructuur	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
THEMA 3:VERKEER				
4S0 Onderzoek (mobiliteitstoets en bereikbaarheidsprofiel, Vervoersprestatie op Locatie)	vooraf onderzoek	structuurvisie bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Locatiekeuzen en eventueel een eigen locatiebeleid opnemen • Algemene verplichting bestuursorgaan om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen, artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht • Onderzoeksverplichting art. 3.1.6 Bro (plantoetsing en verantwoording) 	* *** **
4S1 Minimaliseer afstanden	vooraf onderzoek planvorming	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 8S1 • Bestemmingen leggen die onderling op elkaar zijn afgestemd (wonen, werken, dienstverlening/winkels, openbaar vervoervoorzieningen en recreatie) • Met projectovereenkomst ontwikkeling te sturen, zoals plaats en oriëntatie functies 	** **--***
4S2 Meng functies	vooraf onderzoek planvorming	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 4S1 • Ruime bestemmingen leggen om in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen • Voorkomen monofunctionele ontwikkeling door in (deel)locaties aan sterke functies maximum (aantal of oppervlakte) te koppelen en aan zwakke of bestaande functies een minimum • Afspraken over programma en niveau/vormgeving van menging 	* ** **--***
4S3 Fietsroutevorming (goed netwerk van fietsroutes)	vooraf onderzoek planvorming	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 7S4 en 7D3 • Op verbeelding/plankaart en in regels openbare fietsroutes aangeven (gedetailleerd tot indicatief) en in dwarsprofielen fietspaden opnemen • Verblijfsgebieden aangeven via de functie/bestemming verblijfsgebied • Via (anterieure of posterieure) overeenkomst openbare fietsroutes overdragen aan gemeente • Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	** ** *** **--***
4S4 Stimuleer openbaar vervoer (draagvlak, directe verbindingen)	vooraf onderzoek planvorming	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de profilering van wegen (dwarsprofielen) rekening houden met busroutes • Hogere dichtheden rond bestaande halteplaatsen vastleggen en/of bezoekersintensieve functies bestemmen (bijvoorbeeld aangeven op verbeelding/plankaart), zie 8S1 • Intentie of ambitie maximale halteafstand opnemen in toelichting (zou ook in regels vastgelegd kunnen worden, echter weinig flexibel) 	* ** *
4S5 Beperken hinder door verkeer (geluid, lucht, veiligheid, bij de bron, in de overdracht of effect)	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	structuurvisie bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Omleiden en bundelen van verkeer op stedelijke hoofdwegen, verdiepte ligging, snelheidsverlaging • Voorwaarden opnemen voor de toepassing van geluidarm asfalt, aanleg geluidwal • Geen geluidgevoelige bebouwing toelaten binnen bijvoorbeeld de 48 dB-contour van wegverkeer / 55 dB-contour railverkeer • Geluidwal-/scherm en geluidwalwoningen / galerijwoningen toelaten in bestemmingsplan • Afspraken maken over type maatregelen (bij de bron, overdracht en/of gevel) • Eisen (en kostenverhaal) inzake geluidwerende voorziening openbaar gebied, zoals geluidwal 	* * *** * ** **--***
4S6 Autoluwe wijk	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Zie voor creëren alternatieven 4S3 en 4S4 • Op verbeelding/plankaart aangeven: selectieve auto-ontsluiting, smal wegprofiel, reserveren collectieve parkeervoorzieningen • Functie/bestemming verblijfsgebied en in toelichting relatie leggen met verkeersbesluit 30 km/u gebied of zelfs afsluiten voor autoverkeer • Parkeernorm opnemen in (bouw- en gebruiks-)regels • Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	* ** ** **

Maatregelen - infrastructuur	Stadium planvorming	Regelopties		Borging
		Instrument	Wijze van regelen	
4D1 Parkeren in woongebieden en centrum- en werkgebieden	vooraf onderzoek planvorming	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Zie 4S6 en 4D8 Parkeernorm opnemen in (bouw- en gebruiks-)regels Minimum aantal parkeerplaatsen op eigen terrein in regels opnemen In regels inspelen op toekomstige groei/krimp parkeerbehoefte (ingroeimodel), via wijzigingsbevoegdheid 	** * *
		verkeersbesluit overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Verbod parkeren openbaar gebied Afspraken over aantal parkeerplaatsen en aard parkeervoorzieningen Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	*** ** ***
4D2 Ontwerp goede fietsroutes (overzicht, toezicht en licht, kruisingen)	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Op verbeelding/plankaart en in regels openbare fietsroutes aangeven (gedetailleerd tot indicatief) en in dwarsprofielen fietspaden opnemen Verblijfsgebieden aangeven via de functie/bestemming verblijfsgebied Hoge bebouwing langs paden weren via bestemmingstoedeling en bouwregels Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	** ** ** ***
		exploitatieplan		
4D3 Goede fietsenstallingen	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Fietsenstalling in bouwregels toelaten en eventueel op verbeelding/plankaart locaties aangeven (flexibel) In toelichting inspanningsverplichting opnemen Als aandachtspunt in beeldkwaliteitsplan of welstandsnota opnemen In overeenkomst eventueel koppeling leggen met beeldkwaliteitsplan Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	** * * ** ***
		welstandsnota overeenkomst exploitatieplan		
4D4 Zorgvuldige situering en vormgevingabri's	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> In bouwregelsabri's toelaten, eventueel op verbeelding/plankaart locaties aangeven of via nadere eisen sturing geven (flexibel) In toelichting als inspanningsverplichting opnemen Als aandachtspunt in beeldkwaliteitsplan of welstandsnota opnemen In overeenkomst eventueel koppeling leggen met beeldkwaliteitsplan Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	** * * ** ***
		welstandsnota overeenkomst exploitatieplan		
4D5 Bevorder het selectief gebruik van de auto (geconcentreerde parkeerplaatsen, transferia, afsluiten stadsdelen voor auto, etc.)	vooraf planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Zie 4S6 Mogelijkheid transferium opnemen (inclusief definitie) op verbeelding/plankaart en regelen in regels, inclusief voorzieningen 	**
4D6 Houd rekening met call a car/huur op maat/gedeeld auto-bezit	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheid opnemen in de regels van het bestemmingsplan In toelichting opnemen, in relatie tot andere automobiliteitsbeperekende maatregelen Overeenkomst met en tussen private partijen 	* * **
		overeenkomst		
4D7 Overweeg een carpoolvoorziening	planvorming Uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Ruimte reserveren op verbeelding/plankaart en regelen in de regels 	**
4D8 Introduceer collectief parkeren en overweeg dubbelgebruik van parkeerplaatsen	vooraf planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> In de toelichting ingaan op de parkeerbalans inclusief dubbelgebruik (verantwoordelijkheid) Op verbeelding/plankaart profiel van wegen vastleggen zonder parkeerstroken, wel collectief parkeren, Maximum aantal parkeerplaatsen vastleggen in regels Afspraken over aanleg, gebruik en beheer tussen de gebruikers van de (gebouwde) parkeervoorziening Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	* ** ** *** ***
		overeenkomst exploitatieplan		

Maatregelen - infrastructuur	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
4D9 Voorkom geluidhinder in ontwerp of gebouwen (uitwerking van 4S5)	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan bouwbesluit / bouwvergunning	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 4S5 • Algemene verplichting bestuursorgaan om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen, artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht • Onderzoeksverplichting art. 3.1.6 Bro (plantoetsing en verantwoording) • Opname ontheffingsvoorwaarden in regels: situering van verblijfsruimten aan geluidsluwe zijde • Eisen stellen om verblijfsruimten aan de geluidsluwe zijde situeren • Ontheffingsvoorwaarden hogere waardenprocedure opnemen in bouwvergunning 	<p>***</p> <p>**</p> <p>**</p> <p>***</p> <p>***</p>
4D10 Let op bij snelheidsremmende voorzieningen (geen hinder voor fietsers, OV, aanwonenden)	uitvoering beheer	bestemmingsplan verkeersbesluit	<ul style="list-style-type: none"> • In toelichting als aandachtspunt opnemen • Locaties verkeersdrempels en bebording 	<p>*</p> <p>***</p>




Maatregelen - infrastructuur	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
THEMA 5: ENERGIE				
5S0 Onderzoek optimale energieinfrastructuur (energievisie)	vooraf onderzoek planvorming	structuurvisie bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Indien gemeente hieraan belang hecht kunnen de ruimtelijke aspecten van energie in een aspectvisie of in de structuurvisie worden opgenomen, inclusief de wijze van uitvoering • De algemene verplichting om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen, artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht, zou in geval van ruimtelijke energetische belangen (ambities) kunnen leiden tot een onderzoeksverplichting • (Intentie)overeenkomst waarin afspraken zijn gemaakt over duurzame energie en klimaatbeheersing • In voorkomende gevallen via concessieverlening 	* ** ** **-***
5S1 Maak gebruik van passieve zonne-energie (oriëntatie op de zon) voor woningen en houd rekening met koelingsbehoefte kantoren en dergelijke	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Op verbeelding/plankaart bebouwingsrichting aangeven of in bouwregels geveloriëntatie en belemmeringshoek (van maximaal 16 graden voor een optimale zonneoriëntatie) voorschrijven • Extra bouwmogelijkheden scheppen voor serres (tot de hoogte van de woning) via (ontheffing) bijgebouwenregeling • Globaal plan: ambitie in toelichting, oriëntatie woningen vastleggen en via nadere eisen voor bouwplan voorschrijven • Gedetailleerd: bouwvlakken + oriëntatie woningen op verbeelding/plankaart • (Anterieure) overeenkomst: afspraken maken over locatie-eisen (beschaduwning, situering) en woningbouwtypen • Locatie-eisen en woningtypering opnemen 	** ** ** *** *** ***
5S2 Overweeg gebruik van actieve zonne-energie	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • In regels: dakhelling, zuidoriëntatie dak of geveloriëntatie en voorkomen beschaduwning (hoogte van bouwwerken, gevelafstanden ten opzichte van bebouwing en/of hoog opgaande beplanting) • In toelichting de inspanningsverplichting opnemen om actieve zonne-energie toe te passen • Overeenkomst met marktpartijen en energiebedrijven 	** * ***
5S3 Overweeg het gebruik van collectieve warmtelevering	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 5S5 • Locatie van collectieve warmtelevering vastleggen in regels en eventueel aangeven op verbeelding/plankaart • Netto-dichtheid voorschrijven (bijvoorbeeld minimaal 30 woningen per hectare) • Overeenkomst met marktpartijen en energiebedrijven • Kostenverhaal onrendabele top energievoorziening (nutsvoorziening) lijkt een mogelijkheid (ongewis) 	** ** **
5S4 Stimuleer gebruik van alternatieve energiebronnen (warmte/koude opslag, windmolens, biomassa, geothermie)	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Eventuele ruimteclaims vastleggen in regels en/of aangeven op verbeelding/plankaart (zoals windmolens) • Leg ook eventuele ondergrondse ruimteclaims vast in het bestemmingsplan. De Wro beschouwt zowel de onder- als bovengrond als behorende bij de grond (art. 1 lid 2 Wro) • In (provinciale) verordening vastleggen van de locaties voor windenergie e.d. of aangeven vermogen er minimaal in de provincie moet worden gerealiseerd (of binnen een bepaald gebied) • Overeenkomst met energiebedrijven en marktpartijen • Locatie-eisen en eisen aan woningbouwtypen • Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte 	** ** ** ** ** **

Maatregelen - infrastructuur	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
THEMA 6: AFVAL				
6S1 Ontwikkel een integraal afvalplan gericht op gescheiden inzameling en reserveer ruimte voor een netwerk van inzamelpunten voor gescheiden afval	onderzoek planvorming uitvoering beheer	structuurvisie bestemmingsplan verordening	<ul style="list-style-type: none"> • Indien gemeente hieraan belang hecht kunnen de ruimtelijke aspecten van een afvalplan in een aspectenvisie of in de structuurvisie worden opgenomen, inclusief de wijze van uitvoering • Ruimtelijk relevante elementen opnemen op verbeelding/plankaart en in regels, zoals milieustraat, kringloopcentrum (eventueel specifiek bestemmen) • In toelichting inspanningsverplichting: realiseren 'brengvoorzieningen' op loopafstand in de openbare ruimte (opslag in de grond, containerpark e.d.) • Verplichting opname bepaalde brengvoorzieningen bij bepaalde omvang van een gebied of plan lijkt een mogelijk onderwerp voor een verordening 	* ** * *
6D1 Reserveer ruimte voor gescheiden afvalinzameling op logische, goed bereikbare verzamelplekken (uitwerking van 6S1)	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 6S1 • Bijzondere aandacht voor inpassing, met name bij gestapelde bouw, in de toelichting opnemen • Verplichting opname bepaalde brengvoorzieningen bij bepaalde omvang plan lijkt een mogelijk onderwerp voor een verordening • Afspraken over afvalvoorzieningen in overeenkomst • Eisen (en kostenverhaal) inzake aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Kostenverhaal gescheiden inzamelvoorzieningen (ruimte, bouwwerk) lijkt tot de mogelijkheden te behoren 	* * ** **
6D2 Reserveer ruimte voor gemeenschappelijke afvalinzamelvoorzieningen op bijvoorbeeld een bedrijventerrein of in horecaconcentratiegebied	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 6S1 • Functie van deze voorziening opnemen in de bestemmingsomschrijving • Verplichting opname bepaalde brengvoorzieningen bij bepaalde omvang plan lijkt een mogelijk onderwerp voor een verordening • Afspraken over gemeenschappelijke afvalvoorzieningen vanaf intentieovereenkomst en projectovereenkomst opnemen. Kan onder de noemer 'parkamanagement' vallen • Gronduitgiftevoorwaarden met kettingbeding: verplichte deelname aan voorziening • Organisatie exploitatie en beheer van de voorziening • Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte • Kostenverhaal gemeenschappelijke inzamelvoorzieningen (ruimte, bouwwerk) lijkt tot de mogelijkheden te behoren 	** * ** ** ** ** ** **
6D3 Lokaliseer inzamelpunten voor gescheiden afval op uitnodigende plaatsen en combineer de punten met andere functies (uitwerking van 6S1)	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Zie 6S1 • Afspraken over afvalvoorzieningen in projectovereenkomst • Afspraken over beheer van de voorzieningen in beheerovereenkomst 	** **

Maatregelen - gebruik	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
THEMA 7: WOON- EN LEEFMILIEU				
7S0 Onderzoek milieueffecten en belasting	vooraf onderzoek planvorming	wettelijke plicht	<ul style="list-style-type: none"> Algemene verplichting bestuursorgaan om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen, artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht Onderzoeksverplichting art. 3.1.6 Bro (plantoetsing en verantwoording) voor zover nodig voor het plangebied en het aangrenzende gebied Milieu-effectrapportageplicht voor in het Besluit mer genoemde gevallen (activiteiten en plannen) Opnemen van een verantwoording en motivering hoe met de resultaten van het MER en de inspraak is omgegaan in de toelichting Kostenverhaal milieukundig onderzoek, zoals akoestisch onderzoek 	*** ** *** *** ***
7S1 Breng flexibiliteit aan in het plan (met als doel in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de maatschappij)	vooraf planvorming beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> Via globale bestemmingen; ontheffingen; wijzigingsbevoegdheden; functieaanduidingen, bijvoorbeeld woningen tijdelijk gebruiken voor maatschappelijke bestemmingsomschrijving of parkeerruimte vervangen door bebouwing of groen Afspraken over mogelijkheden functiewijzigingen in plan vanaf intentieovereenkomst tot en met beheerovereenkomst 	** *-***
7S2 Houd rekening met pluriformiteit (van de samenleving: diverse woningtypen, voorzieningen, inrichting woon-omgeving)	vooraf onderzoek planvorming	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Op verbeelding/plankaart en in regels opnemen gedifferentieerd woningaanbod (laagbouw/hoogbouw, vrijstaand/niet-vrijstaand) en mogelijkheid wijzigingen daarin (bijvoorbeeld 'twee onder een kap'-woningen veranderen in meergezinswoningen) In regels opnemen percentage categorieën woningen (sociaal huur, koop, vrije sector) Flexibel vastleggen van voorzieningen (meegroei en krimp), zoals school Afspraken over uitwerking diversiteit in plan vanaf intentieovereenkomst Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, locatie-eisen en eisen inzake het woningbouwprogramma (percentage én plek) 	** ** ** *-*** ***
7S3 Zorg voor een positieve identiteit (herkenbaarheid, betrokkenheid bewoners en daarmee langere levensduur)	vooraf planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Essentiële ruimtelijke elementen vastleggen op verbeelding/plankaart en in regels, zoals: <ul style="list-style-type: none"> – langzaam verkeerroutes ten opzichte van oriëntatie bebouwing – vastleggen gevelafstanden, wegprofielen e.d. Eventueel in toelichting koppeling leggen met het vastleggen van beeld- en milieukwaliteit van inrichting openbare ruimte en gebouwen (doelstellingen en ambities) In (anterieure) overeenkomst afspraken over eisen aan de inrichting van de openbare ruimte vastleggen Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, voor aanleg aantrekkelijke openbare ruimten, inclusief straatmeubilair en speeltoestellen 	** *** * ** ***
7S4 Bevorder sociale veiligheid (zichtbaarheid, oriëntatie naar routes, etc.) en toegankelijkheid (rolstoel/rollator)	vooraf planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Op verbeelding/plankaart en in regels vastleggen langzaamverkeerroutes / speelplekken in relatie tot oriëntatie bebouwing, gevelafstanden, wegprofielen e.d. Afspraken over sociale veiligheid en toegankelijkheid vanaf intentieovereenkomst, ook aandacht voor uitvoering (aanbesteding) Particulier eigendom dat is bestemd als openbaar gebied via overeenkomst in (eigendom en) beheer aan gemeente overdragen Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Kostenverhaal aanleg (langzaam) verkeersroutes, inclusief de openbare verlichting, afrasteringen e.d. 	** *-*** ** **

Maatregelen - gebruik	Stadium planvorming	Regelopties		Borging
		Instrument	Wijze van regelen	
7S5 Beperken milieuhinder bedrijven, bedrijven en milieuzonering (geluid, geur, externe veiligheid)	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Zoneren door in bepaalde zones bepaalde (minimale en maximale) categorieën bedrijven toe te staan, bijvoorbeeld via VNG-lijst bedrijven en milieuzonering (bijlage 3) Inwaarts zoneren: lichte categorieën bedrijven nabij gevoelige functies als wonen en zwaardere bedrijven op grotere afstand Ontheffingsregeling voor toelating anders gecategoriseerde bedrijven die toch in gebied passen Geluidbelasting omgeving begrenzen via geluidgezoneerd industrieterrein (grote lawaaimakers) en zone-beheerplan Via stad en milieu afwijken van milieunorm indien omgevingskwaliteit ermee is gediend Afspraken over inpassing belaste zones in het gebied en het gebruik ervan Locatie-eisen en kostenverhaal milieukundig onderzoek, zoals akoestisch onderzoek, en voor het verkleinen, verleggen of het opheffen van een milieuzone in het gebied 	** ** ** *** ** ** ***-***
7S6 Externe veiligheid / BEVI inrichtingen, transport, leidingen	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> BEVI-inrichtingen (en uitbreiding) toestaan via: <ul style="list-style-type: none"> een wijzigingsbevoegdheid of herziening ex art. 3.6, lid 1.a Wro na toets aan BEVI inzake plaatsgebonden risico en groepsrisico via ontheffing onder voorwaarden, idem rechtstreekse toelating (duidelijkheid over plaatsgebonden risico en groepsrisico in directe omgeving, bijvoorbeeld na volgen Handreiking Verandering Externe Veiligheid in ruimtelijke plannen) Bestemmen omgeving van BEVI-inrichting / transport: bepaalde gevoelige functies weren of slechts beperkt toelaten in verband met groepsrisico, zoals school, winkelcentrum of wonen in hogere dichtheid. Opname (in provinciale verordening) van verbod voor bepaalde gevoelige functies binnen een bepaalde zone langs routes voor gevaarlijke stoffen (met ontheffingsmogelijkheid) Afspraken over inpassing belaste zones in het gebied en het gebruik ervan Kostenverhaal voor het verkleinen of het opheffen van een milieuzone, zoals een geluidzone, externe veiligheidcontour of een stankcirkel in het gebied 	*** ** *** ** *** ** ***-***
7D1 Lichthinder (met name sportpark bij wonen en kassen / stedelijke functies bij natuur)	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Inwaarts zoneren door in bepaalde zones rond de gevoelige functies bepaalde functies die lichthinder veroorzaken niet toe te staan, bijvoorbeeld met gebruik van de VNG-lijst bedrijven en milieuzonering Opnemen milieukwaliteitseis lichthinder in omgeving (lux) bij bijvoorbeeld sportpark of kassengebied Opnemen (in provinciale verordening) van een verbod voor lichthinderveroorzakende functies in de nabijheid van lichthindergevoelige functies (met ontheffingsmogelijkheid) (kassen nabij donkertergebied) In planvormingstraject afspraken maken over de wering van lichthinder en de gevolgen daarvan Bij gronduitgifte voorwaarden opnemen over de mate van lichthinder naar de omgeving 	*** *** *** *-*** *-***
7D2 Aandacht voor bezonning, daglicht en beschaduwning, ter bescherming lichttoetreding en toepassing zonne-energie bij bijvoorbeeld hoogbouw of groenaanplant in omgeving	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Op verbeelding/plankaart en in regels zijn vast te leggen: <ul style="list-style-type: none"> bouwhoogtes, gevelafstanden e.d. situering bebouwing en verkaveling ten opzichte van de zon situering bomen ten opzichte van zon In gebruiksregels bepaling dat geen belemmering voor gebruik directe omgeving mag ontstaan (via ontheffingsregels). Eventueel hierbij een nadere onderzoeksverplichting zon/daglichttoetreding opnemen indien daartoe aanleiding is volgens het bevoegd gezag Verplichting tot onderzoek bij bouw vanaf bepaalde hoogte is denkbaar (volgend uit structuurvisie hoogbouw) Afspraken over onderzoek en de wie dat uitvoert, en over architectonische maatregelen Kostenverhaal milieukundig onderzoek, waaronder bezonningsstudie kan vallen 	*** *** ** ** ** ** ***
		verordening		**
		overeenkomst exploitatieplan		** ***

Maatregelen - gebruik	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
7D3 Beperk windhinder (overgangen hoog/laag, open ruimten, randen)	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Op verbeelding/plankaart en in regels zijn vast te leggen: <ul style="list-style-type: none"> – bouwhoogtes, gevelafstanden e.d. – situering bebouwing en beplanting/bomen ten opzichte van de heersende windrichting Opname in de regels van nadere eisenregeling ter beperking van windhinder indien daartoe aanleiding is volgens het bevoegd gezag Verplichting tot onderzoek bij bouw, bijvoorbeeld vanaf bepaalde hoogte (volgend uit structuurvisie hoogbouw) Afspraken over onderzoek en de wie dat uitvoert, en over architectonische en inrichtingsmaatregelen Kostenverhaal milieukundig onderzoek, waaronder windstudie kan vallen 	*** *** ** ** ***
7D4 Stimuleer bewonersparticipatie	planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> In toelichting inspanning opnemen en koppeling leggen naar toekomstige beheerorganisatie Overleg, afspraken met bewoners- en bedrijvenvereniging Vanaf intentieovereenkomst afspraken over wijze van betrokkenheid (toekomstige) bewoners of gebruikers bij het beheer van het plangebied Deelname vereniging van eigenaren/bedrijven regelen via gronduitgifte Mandeligheid, open ruimte en/of erfafscheidingen in gemeenschappelijk eigendom omwonenden 	* * *-*** * **
				

Maatregelen - gebruik	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
THEMA 8: RUIMTEGEBRUIK				
8S0 Onderzoek potenties zorgvuldig ruimtegebruik in de dimensies: <ul style="list-style-type: none"> • ondergrond • maaiveld en 2^e maaiveld • dak(voorwater, groen, parkeren, terras) • optoppen 	vooraf onderzoek planvorming	wettelijke plicht structuurvisie overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Algemene verplichting bestuursorgaan om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen, artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht • Onderzoeksverplichting art. 3.1.6 Bro (plantoetsing en verantwoording) voor zover nodig voor het plangebied en het aangrenzende gebied, voor zowel bovengrond als ondergrond (art. 1 lid 2 Wro) • Opname doelstelling zorgvuldig ruimtegebruik woon- en/of werkgebieden. Aangeven bij welke gebiedsopgaven en op welke wijze deze doelstelling wordt gerealiseerd • In intentieovereenkomst afspraken over wie welk onderzoek doet 	*** ** * **
8S1 Compacte bouw (streven naar hoge netto dichtheden)	vooraf planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Op verbeelding/plankaart en in regels zijn vast te leggen: <ul style="list-style-type: none"> – ruimtelijk intensiveren van verschillende functies (wonen, werken, voorzieningen) – minimale netto-dichtheden op bepaalde locaties – locaties voor aaneengesloten (geschakelde) en gestapelde bebouwing – gevelafstanden (bouwvlakken) – groen en water; compact bouwen in het groen regelen via percentages in regels – minimum en/of maximum bouwhoogte dan wel bouwlagen • Minimale netto-dichtheden voor bepaalde gebiedstypen zoals bedrijventerreinen of zone rond 'knoop' • Al vanaf intentieovereenkomst en in projectovereenkomst afspraken over dichtheid en bouwvorm • Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, locatie-eisen en woningbouwtypering 	** ** ** *** ** ** ** ** ** **
8S2 Functiemenging <ul style="list-style-type: none"> • stedelijk: wonen en werken / leisure • landelijk: agrarisch en wonen (landgoed) 	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	structuurvisie bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Doelstelling functiemenging voor bepaalde gebieden opnemen, en aangeven wijze van realisatie • Voorkomen monofunctionele ontwikkeling door in (deel)locaties aan sterke functies maximum (aantal of oppervlakte) te koppelen en aan zwakke of bestaande functies een minimum • Zoneren door rekening houdend met de gebiedskenmerken in bepaalde zones bepaalde categorieën (minimale en maximale) lichte bedrijven toe te staan, bijvoorbeeld via de VNG-lijst bedrijven en milieuzonering (bijlage 4) <ul style="list-style-type: none"> – (met ontheffingsregeling voor gelijksoortig belastende bedrijven in andere categorieën) • Gebruiksregels: regels over het toegestane gebruik (wonen, horeca, bedrijf, kantoren) en de afstemming tussen die functies (aantal, maximum oppervlakten e.d.) • Regels over de wijze van verkeersontsluiting bepaalde functies (bijvoorbeeld locatie aan achterzijde) • Regels over de beheersituatie (wat als bedrijf vertrekt, voorkomen dat het gebied monofunctioneel wordt) • Afspraken over de realisatie van diverse functies en de verhouding daartussen in een gebied 	* ** ** ** ** ** ** ** **
8S3 Meervoudig ruimtegebruik: <ul style="list-style-type: none"> • diverse stedelijke functies, zoals wonen boven winkel • functies en voorzieningen, zoals wonen boven parkeergarage, of garage op dak • functies, groen en water, zoals wonen op water 	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • Toestaan in de bestemmingsomschrijving dat dezelfde grond voor meer functies mag worden gebruikt. In bestemmingsomschrijving de toegelaten functies opnemen (via functieaanduidingen) eventueel gespecificeerd naar bouwlaag en ondergronds (maaiveldniveau) • Flexibiliteit in toelating passende functies via ontheffingsregeling • Ruimere bebouwingsmogelijkheden bieden in bouwregels, zoals bouwhoogte, rooilijn, kapvorm • Een goede rangorderegeling en afstemmingsregeling: welke functie gaat bij strijdigheid voor • Afspraken over meervoudig gebruik in projectovereenkomst • Eisen (en kostenverhaal) inzake de aanleg van voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte • Locatie-eisen en kostenverhaal gebouwde parkeervoorziening 	** ** ** ** ** ** ** ** **

Maatregelen - gebruik	Stadium planvorming	Regelopties		
		Instrument	Wijze van regelen	Borging
8S4 Overlap milieuzones van bijvoorbeeld bedrijven, wegen en/of leidingen	vooraf planvorming	structuurvisie bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Doelstelling bundeling belastende functies en invloedszones opnemen, en aangeven wijze van realisatie In bestemmingsomschrijving de toegelaten (belastende) functies in de zone opnemen Situering belastende functies en milieuzones op verbeelding/plankaart Regeling gebruik milieuzone (welke functies toelaten, welke uitsluiten) Afscherpende functie van bebouwing in de zone vastleggen Afspraken over bundeling en gebruik van de milieuzone Kostenverhaal voor het verkleinen of het opheffen van een milieuzone, zoals een geluidzone, externe veiligheidcontour of een stankcirkel in het gebied 	* * ** ** ** ** ***
8S5 Ondergronds bouwen	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan verordening overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> Voor zover het gaat om meer functies, zie hiervoor bij meervoudig ruimtegebruik 8S3 In bestemmingsomschrijving de toegelaten functies voor de ondergrond opnemen Vastleggen hoeveel ruimte onder de grond voor een bepaalde functie in gebruik mag zijn (bv. parkeerplaatsen, detailhandel) Voorrangsregeling en afstemmingsregeling tussen ondergrondse functies en met bovengrondse functies Bouwregels: bepalingen over diepte, toegelaten oppervlakte, rooilijnen, aantal lagen e.d. Verbod bouw ondergrond in bepaalde gebieden, bijvoorbeeld bescherming grondwaterstroming Verplichting tot benutten ondergrond voor bijvoorbeeld water of parkeervoorziening in bepaalde gebieden Al vanaf intentieovereenkomst en in projectovereenkomst afspraken over benutting ondergrond Kostenverhaal ondergrondse voorzieningen zoals riolering, waterbergbezinkbassin, infiltratievoorziening, en gebouwde parkeervoorziening, mits niet via de gebruikstarieven gedekt 	* ** ** *** *** **-*** *-*** **-***
8D1 Infrastructuur ondergronds	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> In bestemmingsomschrijving de toegelaten functies voor de ondergrond opnemen In regels en verbeelding/plankaart voorrangsregeling met ondergrondse en bovengrondse functies Al vanaf intentieovereenkomst en in projectovereenkomst afspraken over benutting ondergrond Het lijkt mogelijk over te gaan tot kostenverhaal voor het ondergronds brengen van infrastructuur, zoals een doorgaande weg of hoogspanningsleiding, als daardoor zones verkleinen en de bovengrondse ontwikkelmogelijkheden toenemen 	* ** *-*** **-***
8D2 Voorzieningen ondergronds	vooraf onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> In bestemmingsomschrijving de toegelaten functies voor de ondergrond opnemen In bouwregels opnemen situering en diepte parkeergarage onder maaiveld Leidingentunnel voor alle nutsleidingen via verbeelding/plankaart en/of toelaten in de regels Koude-warmte-opslag of thermische energieputten: toestaan en afstemmen op elkaar en op de ondergrond Al vanaf intentieovereenkomst en in projectovereenkomst afspraken over benutting ondergrond Kostenverhaal ondergrondse voorzieningen zoals riolering, waterbergbezinkbassin, infiltratievoorziening, en gebouwde parkeervoorziening, mits niet via de gebruikstarieven gedekt 	* *** *** **-*** *-*** **-***
8D3 Dubbelgebruik van de ruimte (tijdsdimensie, bijvoorbeeld parkeervoorziening voor woningen en kantoren, speelvoorziening voor school en buurt)	vooraf planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst exploitatieplan	<ul style="list-style-type: none"> In bestemmingsomschrijving de toegelaten functies opnemen Gebruiksregels: regels over het toegestane gebruik (wonen, horeca, bedrijf, kantoren) <ul style="list-style-type: none"> en de afstemming tussen die functies (aantal, maximum oppervlakten e.d.) Vanaf intentieovereenkomst tot in projectovereenkomsten afspraken over realisatie opnemen Beheerafspraken opnemen in beheerovereenkomst tussen betrokken eigenaren / gebruikers Eisen (en kostenverhaal) inzake aanleg voorzieningen 	* * ** *-*** *-*** **-***
8D4 Multifunctioneel, flexibel, bouwen	onderzoek planvorming uitvoering beheer	bestemmingsplan overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> Ruime bestemmingen leggen in bestemmingsomschrijving zodat bij gebruik gebouw ingespeeld kan worden op maatschappelijke ontwikkelingen, zie meervoudig ruimtegebruik 8S3 Regeling voor bouwhoogten in bouwregels, zoals minimale hoogte plafond in plint (winkel, kantoor) Gebruik: meer vormen van gebruik toelaten in bestemmingsomschrijving Wijzigingsbevoegdheid voor andere functies Afspraken vastleggen bij gronduitgifte 	* * * * **

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

Grafisch Ontwerp

Francy Bruschinski en Maarten Ponjée, Tilburg

Drukkerij

Tielen, Boxtel

Illustraties

Kaarten en tekeningen: BRO, Boxtel
Foto's: RLoC, Amsterdam

© 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