

De bestuurlijke afwegingsruimte voor het omgevingsplan in de praktijk

Verslag van een VMR Themamiddag (12 april 2018)

M en R 2018/66

Onder begeleiding van Valerie van 't Lam, bestuurslid VMR en advocaat bij Stibbe, gaven zeven sprekers hun visie op de gevolgen van de bestuurlijke afwegingsruimte. Aan de orde kwamen de juridische kaders zoals geregeld in de Omgevingswet en de staalkaarten, die het bevoegd gezag behulpzaam kunnen zijn als blauwdrukken voor gebiedstypen. Daarnaast werd ingegaan op concrete vragen bij de ontwikkeling van het omgevingsplan aan de hand van het project ter ontwikkeling van het Hembrugterrein in Zaanstad. Ook is het onderwerp gezondheid in relatie tot het omgevingsplan belicht.

Paul Pestman van de programmadirectie Eenvoudig Beter van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties licht toe welke bestuurlijke afwegingsruimte het bevoegd gezag op grond van de Omgevingswet krijgt. De kerngedachte is dat de wet het mogelijk maakt locatiespecifieke belangen te wegen. Hiertoe zijn landelijke regels voor locatiespecifieke onderwerpen vervallen en is ruimte gegeven voor een lokale afweging. Voor milieu betekent dit onder andere dat voor bedrijfsmatige activiteiten met een lage milieubelasting, zoals winkels, landelijk geen regels meer worden gesteld.

De invulling van deze afwegingsruimte kan op verschillende manieren worden vertaald naar planregels. Voor geluid kan bijvoorbeeld worden gekozen een minimale afstand tussen functies vast te leggen, de standaardwaarden voor activiteiten vast te leggen voor activiteiten of normeringen per gebiedstype of een maximaal aantal bedrijven binnen een bepaald gebied.

Het omgevingsplan dat zo tot stand komt, moet leiden tot een evenwichtige toedeling van functies.

In het toekomstige Invoeringsbesluit wordt geregeld welke delen van verordeningen in het omgevingsplan meegenomen moeten worden. De reikwijdte van het plan gaat verder dan milieu, ook moet invulling gegeven worden aan bijvoorbeeld cultureel erfgoed en de ladder van duurzame verstedelijking.

De afwegingsruimte is niet onbeperkt. Er blijven normen gelden met een boven- en ondergrens. Afstemming met andere overheden blijft noodzakelijk (het is afwachten hoe

de provincie invulling gaat geven aan haar belang). In ieder geval biedt de wet een betere ontsluiting van de bestaande juridische ruimte. Het is makkelijker om tot gebiedsgericht beleid te komen met de integratie van milieu en ruimte. Hij benadrukte dat het niet de bedoeling is om het beschermingsniveau te verlagen.

Marco Lurks van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Rein Bruinsma van Royal Haskonig DHV lichten de staalkaarten toe. De staalkaarten geven handvatten voor het opstellen van het omgevingsplan en maken deel uit van het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'.

Er zijn nu 4 staalkaarten opgesteld met een gebiedsgerichte (centrum en stedelijk buiten centrum) of thematische (bedrijfsmatige activiteiten en energietransitie) aanpak. Deze staalkaarten bieden een standaardoplossing voor eenvoudige situaties en voor complexe situaties een gebieds- of kavelgerichte oplossing.

Een belangrijk leerpunt van de ontwikkeling van de staalkaarten is onder meer hoe emissienormen, zoals geregeld in het BAL, en immissienormen, zoals geregeld in het BKL, op elkaar worden afgestemd. Tevens is hierbij de vraag hoe regels gericht op activiteiten en functies op elkaar worden afgestemd. De gemeenten worden binnenkort geïnformeerd over de staalkaarten. Zij kunnen de staalkaarten gaan proberen. De staalkaarten worden in een handreiking opgenomen. Deze handreiking vervangt de publicatie Bedrijven en Milieuzonering. Er wordt nagedacht over andere staalkaarten zoals voor geluidgezoneerde terreinen en het buitengebied of gemengd gebied.

Rein Bruinsma gaat in op de staalkaart die ontwikkeld is voor bedrijfsmatige activiteiten in het omgevingsplan. Hij sluit niet uit dat de staalkaart nog aangepast wordt naar aanleiding van de zgn. bruidsschat en het Aanvullingsbesluit geluid. Daarnaast benadrukt hij dat de staalkaart een voorbeeld is, gemeenten mogen hun omgevingsplan anders inrichten mits voldaan wordt aan de instructieregels.

Marco Lurks wijst er naar aanleiding van vragen op dat voor het opstellen van het omgevingsplan een samenwerking van gemeenten met de omgevingsdiensten noodzakelijk is. Tot op heden komt dit slecht van de grond, dit vereist cultuurveranderingen en hiervoor moet ook geld gereserveerd worden. Dit zal aan de orde komen als de staalkaarten in het land gepresenteerd worden.

Mirjam Witjes van de gemeente Zaanstad en Marijke Visser-Poldervaart van Antea Group lichten de totstandkoming van het Omgevingsplan Hembrug e.o. toe. Dit plan is tot stand gekomen op basis van de Interimwet stad en milieu.

¹ Anne-Marie Burger is werkzaam als juridisch adviseur bij de Omgevingsdienst West-Holland. Bart Oortwijn is werkzaam als zelfstandig adviseur bij Combined Efforts Milieu- en Omgevingsadvisering.

Het plan omvat een gebied dat grenst aan het westelijk havengebied van Amsterdam en ligt onder een aanvliegroute van Schiphol. Het gebied kent een groot aantal gebouwen met een monumentale status. Daarnaast kent het gebied bijzondere kwaliteiten zoals de centrale ligging, de ligging aan water en uitzicht op schepen. Ook heeft het terrein een groen karakter. Doel van het plan is het behoeden voor verval van de monumentale gebouwen, het terrein beter te gebruiken en te ontsluiten. Het vinden van nieuwe functies is moeilijk gezien de industrie in de omgeving, het vliegverkeer en het verkeerslawaaï.

De invulling van de bestuurlijke afwegingsruimte heeft plaatsgevonden via scenariooverkenningen, die uiteindelijk leidden tot een voorkeursscenario, dat is vertaald naar bestuurlijke keuzes. Dit heeft geleid tot een aanvraag op grond van de Crisis- en herstelwet.

Het voorkeursscenario is uitgewerkt in een nota uitgangspunten, die bestuurlijk is vastgelegd met het rijksvastgoedbedrijf (de eigenaar) en de provincie. Belangrijker dan te voldoen aan alle normen was de ontwikkeling van het gebied en het waarborgen van bepaalde kwaliteiten van het gebied. Door een mer – beoordeling uit te voeren en ruimte te geven voor participatie was het mogelijk hier balans in te krijgen en ook maatregelen te nemen die verder gaan dan alleen het tegengaan van negatieve milieu-effecten, maar vooral die iets toevoegen aan de kwaliteit van het gebied. Concreet heeft dit geleid tot het onderscheiden van 4 functies in het gebied met daaraan gekoppelde randvoorwaarden op gebied van bouw en gebruik. In het plan zijn zowel open als gesloten normen opgenomen. De open normen zijn bijvoorbeeld extra duurzaamheidsmaatregelen, die in beleidslijnen worden voorgeschreven. Voor wat betreft geluid wordt permanent afgeweken van de normen. Het is wel de bedoeling dat op den duur het geluidsniveau wordt teruggebracht, alleen de termijn waarop dit gaat gebeuren is nog niet bekend. Het gaat hier om inspanningsverplichtingen. Ten slotte is in het plan vastgelegd dat monitoring plaatsvindt door jaarlijks verslag te doen of voldaan wordt aan de regels van het plan. De uitkomsten hiervan kunnen leiden tot aanpassingen.

Josine van den Bogaard en Geert Pijnenburg van de GGD Rotterdam-Rijnmond lichten toe hoe volgens de GGD in het Omgevingsplan rekening gehouden kan worden met de volksgezondheid. Zij wijzen op de wettelijke taak van de overheid om te zorgen voor een gezonde leefomgeving. In verband hiermee geeft de GGD zowel gevraagd als ongevraagd advies. De fysieke omgeving kan heel bepalend zijn voor de oorzaak van ziekten. Dit betekent dat bij beslissingen over ruimtelijke ordening rekening gehouden moet worden met gezondheid. Dit kan door de ruimte in te richten op een manier die gezond leven stimuleert. Dit vereist creatief denken. GGD's roepen in verband hiermee wethouders op om de portefeuille gezondheid te koppelen aan de wethouder ruimtelijke ordening. Juist de Omgevingswet, die een samenhangende benadering beoogt van de fysieke leefomgeving en de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot, biedt gemeenten en provincie de mogelijkheid om gezond-

heid en veiligheid expliciet en vroegtijdig bij de planvorming en besluitvorming te betrekken.

Ook als voldaan wordt aan de gestelde normen, zoals op gebied van luchtkwaliteit, leidt dit desondanks tot slachtoffers. De GGD adviseert daarom verder te kijken en te werken met de advieswaarden. Voorgesteld wordt het bekende mengpaneel om te draaien!

Vervolgens werd door verschillende aanwezigen de rechtszekerheid van het Omgevingsplan Hembrug e.o. ter discussie gesteld omdat in het plan verwezen wordt naar normen in beleidslijnen. In feite betekent dit dat de beleidslijnen wel onderdeel zijn van het plan. De gemeente is het hier niet mee eens, er wordt slechts verwezen naar de beleidslijnen. In het plan staan de eisen die ook over 20 jaar nog moeten gelden, zoals de stedenbouwkundige kwaliteit. De andere in beleidslijnen vastgelegde regels zoals bijvoorbeeld de beleidslijn gezond- en veilig, kunnen worden aangepast. Dit hoeft niet te gebeuren door de gemeenteraad, deze heeft de besluitvorming verwezen naar het college. Verder is in de monitoringsverplichting vastgelegd dat de gemeenteraad ieder jaar geïnformeerd wordt over wijzigingen.

Naar aanleiding van vragen over externe veiligheid in verband met het tegenover gelegen industrieterrein in de gemeente Amsterdam licht de gemeente toe dat voldaan kan worden aan de veiligheidseisen, er zijn geen extra eisen gesteld om risico's te beperken. Als er bij bijzondere situaties, zoals bij evenementen, extra regels moeten gelden dan wordt dit in het plan aangegeven (ook met een kadastrale aantekening).

Vervolgens wordt gevraagd waarom slechts een mer-beoordeling is uitgevoerd en geen mer is opgesteld terwijl niet aan alle milieu-eisen voldaan kan worden. De gemeente licht toe dat hier niet voor gekozen is omdat uit de onderzoeken blijkt dat milieugevolgen niet zo groot waren. In verband hiermee komt aan de orde of met het omgevingsplan meer wordt toegestaan dan onderzocht is met de mer-beoordeling. Volgens de gemeente is dat niet het geval omdat de in het plan opgenomen normen niet overschreden mogen worden. Ook de beleidslijnen verruimen niet de reikwijdte van het plan.

Er is veel kennis nodig om te beoordelen hoe gezondheid gewaarborgd kan worden in binnenstedelijke gebieden en in welke mate het verantwoordelijk is om kwetsbare mensen te huisvesten. Maar uiteindelijk is het van belang duidelijk te kiezen welk belang beschermd moet worden. Voorbeelden zijn de keus om kinderopvang en scholen niet binnen 50 meter van een drukke weg te plaatsen. Ook vindt de GGD van belang dat in dergelijke belaste gebieden alleen gebouwd wordt voor mensen die een keus hebben, dus geen sociale woningen. Daarnaast is het van belang een combinatie van maatregelen te treffen op meerdere niveaus, zoals bij luchtkwaliteit, niet alleen is het van belang om maatregelen aan de bron te treffen, maar daarnaast ook eisen te stellen aan de situering van woningen.

De presentaties van de sprekers zijn terug te vinden op de website van de VMR (www.milieurecht.nl).