



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Crisis- en herstelwet: ontwikkelingsgebieden

Voor bestuurders van gemeenten en provincies



Crisis- en herstelwet: ontwikkelingsgebieden

Kent uw gemeente een gebied dat in een neerwaartse spiraal zit? Bijvoorbeeld een verouderd bedrijventerrein dicht tegen het centrum. De economische functie is op zijn retour en de milieubelasting staat vernieuwing in de weg. Het gebied zit op slot. De financiële en economische malaise helpt niet mee. Maar de Crisis- en herstelwet (Chw) biedt u mogelijkheden. De Chw geeft bestuurders van gemeenten en provincies nieuwe manoeuvreerruimte om projecten vlot te trekken, ook in lastige tijden. In deze brochure wordt beschreven hoe u met de Chw aan de slag kunt.



Impuls voor de praktijk

De gebaande paden volstaan niet meer. Het moet eenvoudiger en beter. De ontwikkelingsgebieden uit de Chw zijn een voorbeeld van en praktische voorloper op de vernieuwing van het omgevingsrecht. Diverse gemeenten zijn al met dit instrumentarium aan de slag. Dat levert resultaat op.

“Ook al geldt de Chw al een paar jaar – toch volgen gemeenten nog vaak de oude vertrouwde wettelijke paden. Zo worden kansen gemist. De Chw biedt nieuwe kansen voor maatwerk. Mijn advies is om eerst alle opties in beeld te brengen en pas dan te kiezen voor de meest kansrijke optie.” – Arjen de Snoo, advocaat Houthoff Buruma

Het instrument van de ‘ontwikkelingsgebieden’ is een bijzondere voorziening binnen de Chw. De Chw voorziet in ontwikkelingsgebieden uw bestemmingsplan van een flinke ‘plus’, ondermeer omdat het de basis biedt voor actief ingrijpen op zowel ruimtelijk als planologisch vlak. Daarnaast profiteren ontwikkelingsgebieden van de vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht uit de Chw. De bestuursrechter moet bijvoorbeeld binnen zes maanden uitspraak doen op een beroepsschrift.

Welk gebied, welke situatie?

De ontwikkelingsgebieden zijn complexe binnenstedelijke gebieden, zoals een (voormalig) bedrijventerrein dicht tegen het centrum. De economische functie is op zijn retour. De nog aanwezige bedrijven hebben wel een stevige milieucirkel. Die blokkeert elke nieuwe ontwikkeling. Het gemeentebestuur heeft ambities voor het gebied. Potenties zijn er genoeg. Een aantrekkelijke mogelijkheid is het gebied te transformeren tot woongebied, al dan niet in combinatie met publieke voorzieningen en een bijpassende stadseconomie.

Een andere situatie is een bestaand bedrijventerrein dat niet optimaal functioneert en veel klachten krijgt uit een aanliggende woonwijk. U wilt het terrein revitaliseren door de economische kracht te versterken en tegelijkertijd de overlast op de omgeving in te perken.

“Wij hadden opeens een heel ander gesprek met de bedrijven. Wij kwamen nu wel to the point. En wat bleek: wij kunnen het zo organiseren dat de bedrijven meer kunnen produceren en maatregelen nemen voor minder geur- en geluidsoverlast.” – D. Straat, wethouder in de gemeente Zaanstad over het ontwikkelingsgebied Zaanstad-Midden

Volgens artikel 2.2. van de Chw voldoen ontwikkelingsgebieden in grote lijnen aan de volgende kenmerken:

1. Het betreft een stedelijk gebied of bedrijventerrein.
2. De gemeente of provincie wil een functieverandering toestaan of zelf doorvoeren, dan wel bestaande functies intensiveren. De gemeente of provincie heeft een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling op het oog in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit.
3. De milieugebruiksruimte in het gebied is onvoldoende om de gewenste functieverandering of intensivering zonder meer door te voeren.

De praktijk leert dat gemeenten ruime toepassingsmogelijkheden zien voor ontwikkelingsgebieden: van bescheiden woningbouwprojecten in een dorpse context tot grootschalige en hoogstedelijke herstructurering; van intensivering van bedrijventerrein tot transitie van gemengd stedelijk gebied; van projecten die draaien om infrastructuur tot projecten gericht op inpassing van industrieel erfgoed.

Meer dan twintig ontwikkelingsgebieden ondervinden al de voordelen van de Chw. Voorbeelden zijn Zaanstad-Midden in Zaanstad, Nuland-Oost in Maasdonk, het gebied rond de voormalige vliegbasis Soesterberg in Soest en Zeist, het Oostelijk Centrumgebied in Arnhem en het Havengebied in Rotterdam.

De manoeuvreerruimte

De huidige marktomstandigheden en de vaak beperkte financiële armslag van de gemeente zetten de rem op veel ruimtelijke ontwikkelingen. Voorzichtig opereren is het motto, zeker in complexe gebieden. Kaalslaan en opnieuw ontwikkelen is niet haalbaar. Een organische of gefaseerde ontwikkeling ligt meer in de rede. Dat kan in een ontwikkelingsgebied met bepaalde hulpmiddelen van de Chw.

“Het ontwikkelingsgebied biedt beslist heel bruikbare nieuwe instrumenten om een complexe gebiedsontwikkeling alsnog te realiseren. Situaties die juridisch op slot zaten, kunnen met deze instrumenten worden opengebrouwen. Ook zijn, met wat creativiteit van de gemeenten, allerlei andere – niet eerder bestaande – behulpzame maatregelen denkbaar. Met de maatregelen kan bovendien belangrijke financiële winst worden geboekt.” – Marloes Brans, advocaat Houthoff Buruma

De Chw biedt in ontwikkelingsgebieden de volgende extra handvatten aan het gemeentebestuur (of aan het provinciebestuur bij een inpassingsplan):

1. Het opnemen in het bestemmingsplan van maatregelen, projecten en werken

Waar een regulier bestemmingsplan een gewenste ruimtelijke ontwikkeling alleen vastlegt en toestaat, biedt het bestemmingsplan in een ontwikkelingsgebied ook de basis voor actief ingrijpen. Met de maatregelen, projecten en werken is het mogelijk de milieugebruiksruimte te optimaliseren én compensatie te bieden voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. Eigenaren en gebruikers van gronden moeten instemmen met het aanbrengen van voorzieningen.

Voor de ontwikkeling van een woningbouwplan is het nodig om de geluidsoverlast van een naburig bedrijf te verminderen. Dat kan vrij eenvoudig door het aanbrengen van een overdekte laad- en losplaats of met een geluidwal op de grens van de bedrijfskavel. Het bedrijf moet op grond van de Chw instemmen met de realisatie van de overkapping en de geluidwal.

2. Aanpassen van de milieuvergunning van bedrijven

De Chw biedt extra bevoegdheden om tot ingrepen te komen bij de bron. Het gemeentebestuur heeft -onder voorwaarden- de mogelijkheid bestaande rechten van bedrijven in te perken en/of de grondslag van de aanvraag milieuvergunning te verlaten¹.

Een bestaand bedrijf heeft volgens de omgevingsvergunning een forse geluidcontour. In werkelijkheid wordt een deel van die geluidcontour niet benut. De gemeente wil het aangrenzende gebied herstructureren met tal van voorzieningen die nodig zijn voor het goed functioneren van de stad. Onderdeel daarvan is de bouw van woningen en een school binnen de geluidcontour. Om ter plekke voldoende milieukwaliteit te garanderen kan de gemeente in een ontwikkelingsgebied met de Chw het bestaande recht van het bedrijf inperken.

3. Tijdelijke afwijking van wettelijke normen

Waar de milieugebruiksruimte niet voldoende is, kan het gemeentebestuur besluiten voor een periode van maximaal tien jaar af te wijken van wettelijke normen of van beleidsregels. Dit maakt de planning flexibeler en biedt gelegenheid om een deel van de maatregelen (en daarmee ook van de kosten) naar een later tijdstip te verschuiven. De gemeente moet wel hard maken dat na tien jaar aan de normstelling wordt voldaan.

¹ De mogelijkheid tot het verlaten van de grondslag van de milieuvergunning is inmiddels generiek geregeld in Implementatiebesluit en -regeling richtlijn industriële emissies.

Met een bedrijf is een afspraak gemaakt over verplaatsing binnen vijf tot maximaal zeven jaar. Gevolg is onder meer dat de geluidsoverlast in een groot gebied op die termijn zal afnemen. Daarmee ontstaan nieuwe mogelijkheden om het bestaande dorpscentrum flink op te knappen, huizen bij te bouwen, voorzieningen op te plussen, etc. De gemeente wil die vernieuwing snel in gang zetten en niet wachten tot het bedrijf daadwerkelijk is verplaatst. In een ontwikkelingsgebied onder de Chw kunnen de besluitvorming over en de realisatie van de herstructurering plaatsvinden voordat de uitplaatsing van het bedrijf feitelijk heeft plaatsgevonden. Er kan immers tijdelijk worden toegestaan dat de nieuw te bouwen woningen meer geluidsoverlast ondervinden dan wettelijk is veroorloofd.

4. Koppeling en fasering

Het gaat vaak om het nemen van maatregelen in de goede volgorde. In essentie: niet bouwen voordat de milieusituatie is verbeterd. Op zich is dit niet nieuw. Maar juist in een ontwikkelingsgebied, waar de milieugebruiksruimte moet worden geoptimaliseerd, is het van belang goede regie te voeren door koppeling van maatregelen en fasering. Door de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken kan anders worden omgegaan met koppeling en fasering en kan bijvoorbeeld sneller tot uitvoering worden overgegaan dan in een normale situatie. Deze versnelling kan ook financieel aantrekkelijk zijn, omdat bijvoorbeeld over de desbetreffende gronden minder lang rentelasten hoeven te worden voldaan.

Een bijna 'klassieke' situatie is het aanbrengen van afschermende kantoren tussen een bedrijf of weg en nieuw te bouwen woningen. Met de Chw kan met de woningbouw worden gestart voor de geluidsoverlast is gereduceerd. Om de milieukwaliteit te garanderen is het nodig dat de afschermende kantoren tot stand komen binnen tien jaar. Zeker in een tijd met een zeer zwakke kantorenmarkt bleek het verstandig om terug te kunnen vallen op alternatieve maatregelen zoals een geluidsscherm. Door koppeling en fasering kan de volgorde der dingen goed worden vastgelegd. Als er een kink in de kabel komt, dan moet wel op een vastgelegd ijkmoment de vervangende maatregel worden uitgevoerd.



Nuland-Oost in de gemeente Maasdonk

Een bestaand recyclingbedrijf leverde geluidhinder in het gebied waar nieuwe woningen waren gepland. Volgens de reguliere aanpak moest eerst het bedrijf worden gesaneerd voordat het bestemmingsplan met de woningbouw kon worden vastgesteld. Die situatie zorgde lange tijd voor een patstelling. Het bedrijf wachtte de initiatieven van de gemeente af en kwam pas in beweging toen het instrumentarium van de Chw in stelling werd gebracht. Toen kwam het gesprek wel tot stand. Het eindresultaat is dat twee benaderingen naadloos op elkaar aansluiten. Er is een minnelijke overeenkomst tot stand gekomen waarin het bedrijf verdwijnt, in elk geval voordat de te bouwen woningen worden opgeleverd. De milieusituatie is dan geheel op orde. Om dit te bereiken zijn uiteindelijk geen dwingende juridische instrumenten uit de Chw nodig gebleken.

Nuland-Oost is het eerste ontwikkelingsgebied waarover de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld.² Om de milieukwaliteit in het noordelijk deel van het plangebied te verzekeren, had de gemeente Maasdonk als maatregel opgenomen dat het nabijgelegen recyclingbedrijf zijn activiteiten voor 31 december 2013 zou staken. Financiële middelen voor de aankoop waren vrijgemaakt en desnoods zou tot onteigening worden overgegaan. Al voor de vaststelling van het plan had de gemeente met het recyclingbedrijf een koopovereenkomst gesloten, voorzien van boeteclausules voor het geval het bedrijf niet voor 31 december 2013 zou zijn vertrokken. Ter zitting werd duidelijk dat de gemeente inmiddels ook het juridische eigendom van de gronden van het recyclingbedrijf had verworven, en de gemeente het recyclingbedrijf had toegestaan om die gronden tot 31 december 2013 om niet te gebruiken. Op basis hiervan heeft de gemeenteraad er volgens de Afdeling bestuursrechtspraak in redelijkheid van uit kunnen gaan dat de bedrijfsactiviteiten van het recyclingbedrijf worden beëindigd. Het plan is geheel in stand gebleven.

“De Chw had grote waarde voor de ontwikkeling van Nuland-Oost. Wij konden tijdswinst boeken door het bestemmingsplan al vast te stellen voordat het milieuhinderlijke bedrijf was vertrokken. Bovendien hebben wij voor onze burgers de kwaliteit van het woon-leefklimaat kunnen waarborgen. Door burgers in een vroeg stadium te betrekken bij de planvorming ontstaat meer draagvlak voor de uitvoering van de Chw.” – Jeanne Moon-van der Biezen, wethouder van de gemeente Maasdonk.

2. AbRvS 1 augustus 2012, zaaknr.: 201110080/1/R3.



Het bestemmingsplan-plus

De juridische drager voor deze instrumenten is het bestemmingsplan, dat volgens artikel 2.3. lid 2 van de Chw een aantal extra elementen bevat in vergelijking tot een regulier bestemmingsplan. Dit wordt de 'plus' genoemd. Het bestemmingsplan-plus doorloopt de normale procedure van de Wro. Aansluitend wordt de realisatie van maatregelen in uitvoeringsbesluiten zeker gesteld. De extra elementen van het bestemmingsplan-plus (artikel 2.3. lid 2 van de Chw) zijn:

- (Milieu)maatregelen, projecten en werken (sub a) – de voorgenomen maatregelen, projecten en werken ten behoeve van de optimalisering van de milieugebruiksruimte binnen het ontwikkelingsgebied.
- (Compenserende) maatregelen, projecten en werken (sub b) – de noodzakelijke maatregelen, projecten en werken ter compensatie van het beslag op de milieugebruiksruimte door de in het bestemmingsplan-plus voorziene ruimtelijke ontwikkelingen.
- Eventueel: fasering en koppeling (sub c) – zo nodig een fasering en koppeling bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen, projecten en werken.
- Financiële en beleidsmatige verantwoording (sub d) – een raming van de kosten van uitvoering van het bestemmingsplan, een beschrijving van de wijze waarop daarin zal worden voorzien, alsmede een beschrijving van de wijze waarop het bereiken van de met het bestemmingsplan beoogde resultaten zal worden nagestreefd.
- Monitoringstijdstippen (sub e) – een overzicht van tijdstippen waarop B&W aan de gemeenteraad een rapportage uitbrengen over de voortgang en de uitvoering van de maatregelen, projecten en werken.

Bestuurlijke katalysator

De aanwijzing tot ontwikkelingsgebied werkt als een bestuurlijke katalysator. De praktijk leert dat de instrumenten van de Chw niet altijd in juridische zin benut hoeven te worden om toch effect te

sorteren. De aanwijzing tot ontwikkelingsgebied schept nieuwe verhoudingen in de relatie tussen de gemeente en de bedrijven, waarin oplossingen in beeld komen die voorheen niet mogelijk waren.



Een gemeente schrijft het ministerie van Infrastructuur en Milieu: 'Met de Chw als stok achter de deur is met betrokken bedrijven overeenstemming bereikt voor wat betreft de milieubelemmeringen.' Het is vervolgens niet meer nodig de instrumenten van de Chw dwingend in te zetten.

De extra aandacht die de Chw genereert, de intentie die spreekt uit de aanvraag en de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied én de vergroting van de juridische mogelijkheden leiden samen vaak al tot resultaat.



"Het noemen van wetgeving zal al het nodige bewerkstellingen. Dat zie ik ook bij de Onteigeningswet. Het komt slechts in circa 5% van de gevallen daadwerkelijk tot onteigening. Vrijwel altijd ontstaat in de weg daarnaartoe minnelijke overeenstemming. Een zelfde positief effect verwacht ik ook bij de ontwikkelingsgebieden onder de Chw." – Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

Resultaten

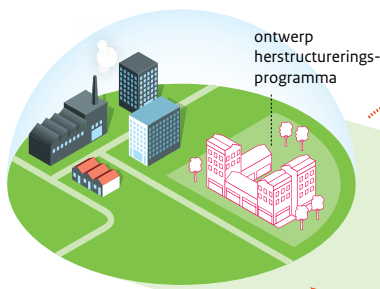
Ruimtelijke planvorming vraagt enige doorlooptijd. Toch is in verschillende ontwikkelingsgebieden te zien dat na jaren van stilstand nu wel beweging ontstaat. De aanpak werkt, ook als de juridische weg niet tot op het einde wordt bewandeld. Om enkele voorbeelden te noemen: in de gemeente Veghel is de ontwikkeling van het CHV terrein in volle gang. In Zaanstad is het gesprek tussen gemeente en bedrijven losgetrokken en in Maasdonk is zelfs al de hele procedure doorlopen.

Aanpak ontwikkelingsgebied

Diverse gebieden doen ervaring op met het instrumentarium van de Chw. Uit de praktijk-ervaringen zijn de volgende werkstappen voor een aangewezen ontwikkelingsgebied afgeleid:

1 Uw ambitie

Onderzoek alternatieven



2 Uitgangssituatie

Ruimtelijke en milieusituatie



3 Knelpunten

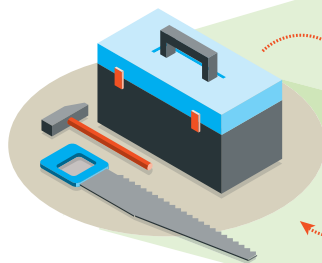
Analyseer waar fricties optreden



4 Oplossingen

Inventariseer mogelijkheden om de milieugebruiksruimte te optimaliseren

Volstaat het gebruikelijke instrumentarium?



Of biedt de Chw meer mogelijkheden? Zo ja, aanmelden.

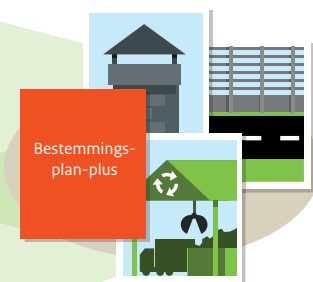
5 Overleg

met de bedrijven in het plangebied



6 Bestemmingsplan-plus

Een bestemmingsplan inclusief de maatregelen, projecten en werken



7 Procedure

Vaststelling bestemmingsplan-plus



8 Uitvoering

Gemeente heeft een actieve rol in de realisatie van de maatregelen



Wat is de aanpak in een ontwikkelingsgebied?

In diverse gebieden wordt ervaring opgedaan met het instrumentarium van de Chw. Uit de praktijkervaringen zijn de volgende werkstappen voor een aangewezen ontwikkelingsgebied afgeleid:

1. Uw ambitie

Wat is de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in het gebied? Onderzoek alternatieven en maak onderscheid in relevante tussenstappen én het eindbeeld.

2. De Ausgangssituatie

Breng de Ausgangssituatie in beeld. Wat is de ruimtelijke situatie, welke milieuocontouren liggen over het plangebied? Signaleer een eventueel verschil tussen de feitelijke en de vergunde milieusituatie.

3. Knelpunten

Analyseer waar fricties optreden: waar past de gewenste ruimtelijke ontwikkeling niet in de beschikbare milieugebruiksruimte?

4. Werkbare oplossingen met of zonder de Chw

Inventariseer mogelijkheden om de milieugebruiksruimte te optimaliseren. Volstaat het gebruikelijke instrumentarium? Biedt de Chw meer mogelijkheden: in juridische zin of (ook) als bestuurlijke katalysator? Zet een weloverwogen koers uit. Als dat met de Chw is vraag de minister van IenM om uw gebied aan te wijzen als ontwikkelingsgebied.

5. Overleg

Voer (nogmaals) overleg met de bedrijven in het plangebied. Met de keuze voor de Chw zit u immers 'anders' aan tafel. Dat kan tot een 'minnelijke' oplossing leiden. Of u trekt de conclusie om de juridische mogelijkheden van de Chw daadwerkelijk in stelling te brengen.

6. Bestemmingsplan-plus

Leg de aanpak vast in een bestemmingsplan-plus: een bestemmingsplan inclusief de maatregelen, projecten en werken om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Onderbouw uw keuze, maak een belangenafweging, motiveer een mogelijke afwijking van wettelijke normen en stel zeker dat de compenserende maatregelen (kunnen) worden getroffen.

7. Procedure

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan-plus geldt de versneling en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht. Meest in het oog springende voordeel is dat de bestuursrechter binnen zes maanden uitspraak moet doen in geval van een beroep.

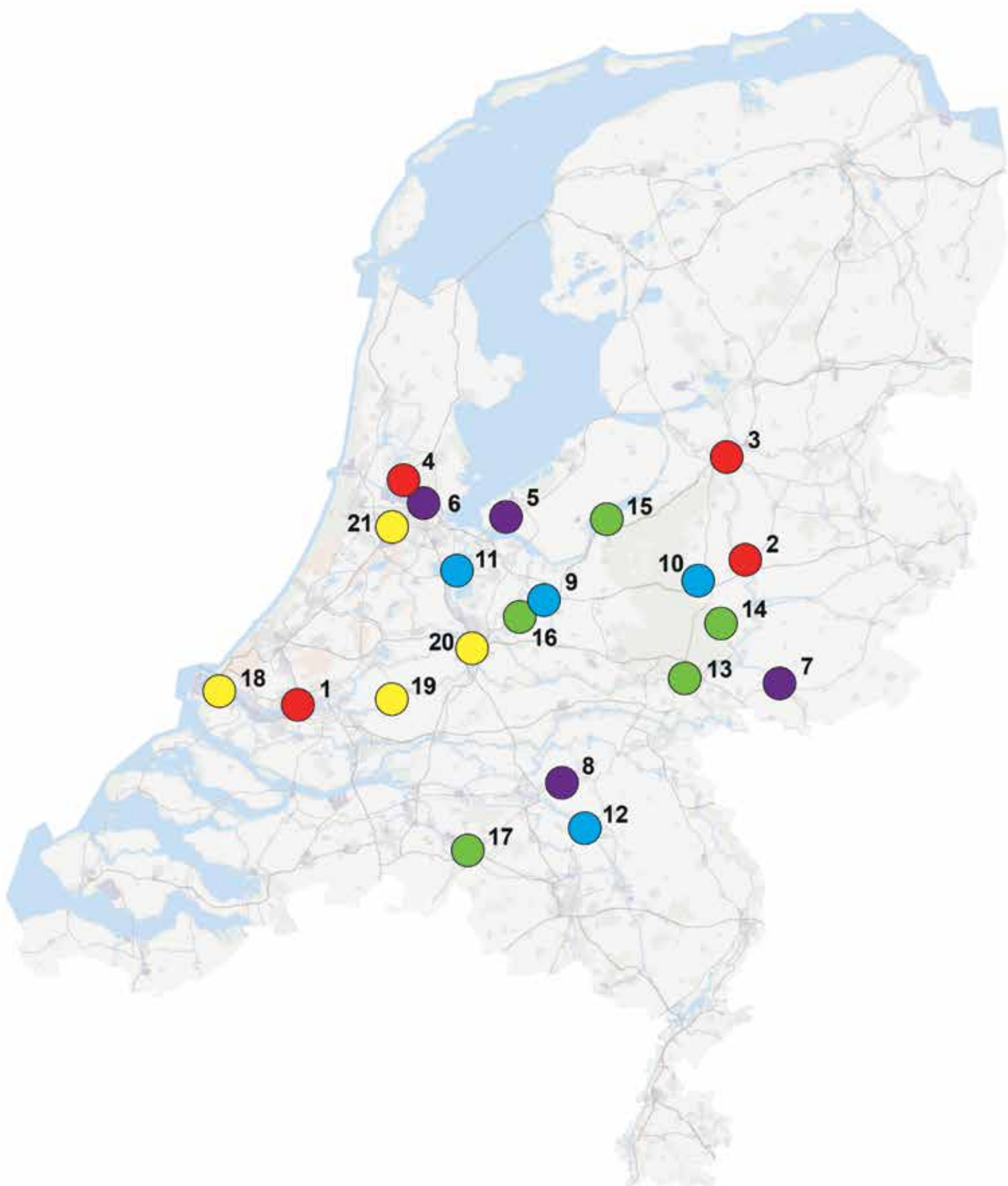


8. Uitvoering

Na de vaststelling van het plan heeft de gemeente een actieve rol in de realisatie van de uitvoering van de maatregelen van het 'plus'-gedeelte uit het bestemmingsplan. U rapporteert over de voortgang en staat borg voor het resultaat.

Hoe meldt u een ontwikkelingsgebied aan?

Gemeenten en provincies kunnen ontwikkelingsgebieden aanmelden bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (postbus.chw@minienm.nl). De minister van Infrastructuur en Milieu wijst een ontwikkelingsgebied aan bij Algemene Maatregel van Bestuur. De vaststelling van de Algemene Maatregel van Bestuur door de Kroon volgt na publicatie van het ontwerp, de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen in te dienen, standpuntbepaling van de Tweede en Eerste Kamer en advisering door de Raad van State. Het ministerie bundelt de aanwijzing van verschillende projecten in zogenoemde tranches. Circa twee keer per jaar wordt een tranche in procedure gebracht.



Ontwikkelingsgebieden

1e tranche

- 1 Rotterdam, Stadshavens
- 2 Deventer, Spoorzone
- 3 Zwolle, Spoorzone
- 4 Zaanstad, Zaanstad-Midden

2e tranche

- 5 Almere, Almere Centrum Weerwater
- 6 Amsterdam, Buiksloterham
- 7 Doetinchem, Iseldoks (voorheen Hamburgerbroek)
- 8 Maasdonk, Nuland-Oost

3e tranche

- 9 Amersfoort, Kop van Isselt
- 10 Apeldoorn, Kanaalzone
- 11 Stichtse Vecht, Vreeland Oost
- 12 Veghel, herontwikkeling CHV-terrein

4e tranche

- 13 Arnhem, Oostelijk Centrumgebied
- 14 Brummen, Centrumplan Eerbeek
- 15 Harderwijk, Waterfront
- 16 Soest en Zeist, Vliegbasis Soest en Zeist en Soesterberg-Noord
- 17 Tilburg, Spoorzone

5e tranche

- 18 Havengebied Rotterdam inclusief de Tweede Maasvlakte
- 19 Bergambacht, Dijklaan
- 20 Nieuwegein, Blokhoeve
- 21 Haarlemmermeer, Masterplan Badhoevedorp-Centrum



Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

**Interdepartementale programmadirectie
Eenvoudig Beter**

Programma Crisis- en herstelwet

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
postbus.chw@minienm.nl
www.rijksoverheid.nl/ienm
<https://omgevingswet.pleio.nl>

Juni 2013