

BIJLAGE 1 Handreiking ‘Rekenschap geven’

Binnen de kaders van het Luchthavenindelingbesluit (LIB) en de Verordening Ruimte zijn gemeenten bevoegd zelf te besluiten over het toevoegen van nieuwe geluidsgevoelige bestemmingen. Conform de Wro dienen gemeenten daarbij aan te tonen dat wordt voldaan aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening. In de toelichting op het ontwerpwijzigingsbesluit LIB is in dat verband opgenomen dat “gemeenten daarbij in de planvorming rekening houden met de geluidproductie en het risico die vliegroutes van en naar Schiphol met zich meebrengen, nu, en voor zover te voorzien, in de toekomst” (Paragraaf 4.5, 2^e alinea). Gemeenten dienen blijk te geven van een goede ruimtelijke ordening en dit ook aantonen in de motivering van elk besluit.

Uit de recente wijzigingen van de Provinciale Ruimtelijke Verordeningen (vastgesteld op 12 december 2016 door PS Noord-Holland en op 14 december 2016 door PS Zuid-Holland¹) volgt de verplichting de bedoelde afweging van luchtvaartaspecten in het bestemmingsplan² expliciet te maken in het kader van het ‘Rekenschap geven’. Deze handreiking biedt handvaten om te komen tot een transparante afweging, mede ook met het oog op de informatievoorziening aan (toekomstige) bewoners. Om tot een transparante afweging te komen dient in een toelichting van een nieuwe ontwikkeling expliciet beschreven te worden hoe deze is verlopen. De uitkomst van de afweging van vliegtuiggeluid verschilt per contour, per type ontwikkeling en per situatie. Kortom, de weging is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval en de belangen die daarbij in het geding zijn.

Er is een aantal bouwstenen te onderscheiden die in hun onderlinge samenhang de afweging van nieuwe gevoelige bestemmingen in relatie tot luchtvaartaspecten expliciet maken. Onderdeel van iedere afweging is inzicht in de precieze ligging van de woningbouwlocatie in het beperkingengebied en de geluidssituatie aldaar. Vervolgens kan er een aantal bouwstenen worden onderscheiden die, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, kunnen worden betrokken in de afweging. Onderstaand wordt eerst het wettelijke kader van het LIB en de Verordening Ruimte uiteengezet. Vervolgens wordt ingegaan op de bouwstenen die in hun onderlinge samenhang tot een transparante afweging van nieuwe gevoelige bestemmingen in relatie tot luchtvaartaspecten leiden.

¹ Dit stuk is een gezamenlijk stuk van de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland. Als gesproken wordt over Provinciale Verordening(en) wordt ook de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland bedoeld.

² Onder bestemmingsplan wordt in het kader van de Verordening Ruimte en deze Handreiking mede verstaan ruimtelijke besluiten zoals genoemd in artikel 3 van de PRV van Noord-Holland en artikel 1.2 van de Verordening Ruimte van Zuid-Holland. Onder toelichting wordt derhalve tevens begrepen de ruimtelijke onderbouwing of motivering van andere ruimtelijke besluiten.

Het wettelijk kader

Het LIB bevat de ruimtelijke regels op rijksniveau in verband met de luchthaven Schiphol. Het bevat onder meer de ruimtelijke beperkingen die gesteld worden aan de bestemming en het gebruik van de gronden voor zover die beperkingen nodig zijn met het oog op externe veiligheid en geluidbelasting door het luchtverkeer van en naar Schiphol. Naast het LIB stellen ook de Provinciale Ruimtelijke Verordeningen eisen aan woningbouw binnen het 20 Ke-gebied.

Het wettelijke kader m.b.t. 20 Ke

Met de recente wijziging van het LIB inzake externe veiligheid en geluid wordt een vijfde gebied aan het beperkingengebied toegevoegd: het zogenoemde 20 Ke-gebied uit de Nota Ruimte. Het betreft een verankering van het beleid zoals dat voorheen gold op basis van de Nota Ruimte in wet- en regelgeving. Door de benaming roept de “20 Ke” associaties op met de geluidcontouren waar deze oorspronkelijk op is gebaseerd. Daarom wordt dit gebied in het LIB “planologisch afwegingsgebied” genoemd, en niet geduid als een geluidcontour (NvT, paragraaf 2.2).

Normering

(artikel 2.2.1d, sub 1 LIB)

Op de gronden die op de kaart in bijlage 3 bij het besluit met nummer 5 zijn aangewezen (de gronden binnen de 20 Ke contour), zijn buiten bestaand stedelijk gebied geen nieuwe woningbouwlocaties toegestaan.

(artikel 5e, PRV Noord-Holland)

(lid 1) Voor de gronden binnen de 20 Ke-contour [...] kan een bestemmingsplan voorzien in nieuwe woningen, uitsluitend binnen het bestaand stedelijk gebied.

(lid 2) In afwijking van het eerste lid kan een bestemmingsplan buiten bestaand stedelijk gebied voorzien in nieuwe woningen op de gronden binnen de 20 Ke-contour, zoals aangegeven op kaart 11 en de digitale verbeelding ervan:

- a. die tot stand komen door toepassing van artikel 13a, artikel 16 of artikel 17, of;
- b. b. waarvoor vóór 1 maart 2017 een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9 van de Wet Luchtvaart is verleend.

(lid 3) Voor zover een bestemmingsplan nieuwe woningen toestaat op de gronden binnen de 20 Ke-contour, wordt in de toelichting van dat plan rekenschap gegeven van het feit dat op de betreffende locatie sprake is van geluid vanwege het luchtverkeer en worden de redenen vermeld die er toe hebben geleid om op de betreffende locatie nieuwe woningen te bestemmen, alsmede de uitkomsten van het onderzoek naar de maatschappelijke haalbaarheid hieromtrent.

(artikel 2.1.11, Verordening Ruimte Zuid-Holland)

(lid 1) Voor de gronden binnen de 20 Ke-contour [...] kan een bestemmingsplan voorzien in nieuwe woningen, uitsluitend binnen het bestaand stads- en dorpsgebied.

(lid 2) In afwijking van het eerste lid kan een bestemmingsplan in onderstaande gevallen voorzien in nieuwe woningen buiten bestaand stads- en dorpsgebied als het betreft:

- a. woningbouw binnen de voormalige bebouwingscontour van de streekplannen uit 2003, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op 'Kaart 13 20 Ke-contour Schiphol';
- b. de toevoeging van ten hoogste enkele woningen in reeds aanwezige lintbebouwing buiten bestaand stads- en dorpsgebied;
- c. de toevoeging van ten hoogste enkele greenportwoningen, als bedoeld in de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek;
- d. de toevoeging van ten hoogste enkele woningen volgens het principe ruimte voor ruimte, waarbij de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd door de sloop van overtollige bebouwing en kassen;
- e. het omzetten van bedrijfswoningen naar burgerwoningen, of
- f. bedrijfswoningen, voor zover noodzakelijk voor de bedrijfsvoering.

(lid 3) Voor zover een bestemmingsplan nieuwe woningen toestaat op de gronden binnen de 20 Ke-contour, wordt in de toelichting van dat plan rekenschap gegeven van het feit dat op de betreffende locatie sprake is van geluid vanwege het luchtverkeer en worden de redenen vermeld die er toe hebben geleid om op de betreffende locatie nieuwe woningen te bestemmen.

Kwalitatieve aspecten

Volgens de Nota van Toelichting LIB (zie par. 4.5) zijn de regels voor het gebied binnen de 20 Ke erop gericht om “enerzijds voldoende ruimte te laten voor de ontwikkeling van de mainport Schiphol en anderzijds om (woningbouw)ontwikkelingen mogelijk te maken. Beide zijn van nationaal belang. Tegelijkertijd zal terughoudendheid moeten worden betracht wat betreft woningbouwmogelijkheden op plaatsen in de omgeving van de luchthaven waar dat uit het oogpunt van geluid en groepsrisico minder wenselijk is. Tevens wordt hiermee woningbouw vermeden op plaatsen waar dat ook omwille van het gebruik van Schiphol niet wenselijk is. Dit sluit aan bij het gehanteerde principe om zo min mogelijk over dichtbebouwd stedelijk gebied te vliegen.” Hierom dient het buitengebied gevrijwaard te blijven van nieuwe woningbouwlocaties. Voorzover woningbouwontwikkelingen worden mogelijk gemaakt (in het bestaand stedelijk gebied) houden gemeenten in de planvorming rekening met de geluidproductie en het risico die de vliegroutes van en naar Schiphol met zich meebrengen.

Volgens de toelichtingen op de Provinciale Ruimtelijke Verordening is de motiveringsplicht ingevolge het derde lid van artikel 5e opgenomen om voor te schrijven dat er bij plannen voor nieuwe woningen binnen de 20 Ke altijd een integrale ruimtelijke afweging dient plaats te vinden, waarbij luchtvaartgeluid expliciet wordt afgewogen in het bestemmingsplan. Beoogd wordt te bewerkstelligen dat het bevoegd gezag zich nadrukkelijk rekenschap geeft van de geluidsaspecten die samenhangen met de ligging van een woningbouwlocatie binnen de 20 Ke-contour.

Het wettelijke kader m.b.t. LIB 4

Voor het gebied tussen de 20 Ke-contour en de grens van zone 4 gelden geen kwantitatieve restricties aan woningbouwontwikkelingen binnen Bestaand Stedelijk Gebied. Dit is anders voor het gebied binnen de grens van zone 4 van het beperkingengebied. Deze grens is aangewezen op basis van de 58 dB Lden contour.

Normering (artikel 2.2.1.c LIB)

Op de gronden die op de kaart in bijlage 3 bij dit besluit met nummer 4 zijn aangewezen, zijn met het oog op de geluidbelasting geen geluidgevoelige gebouwen toegestaan, behoudens:

[...]

Toevoeging binnen bestaand stedelijk gebied van niet meer dan 25 woningen per bouwplan of binnen lintbebouwing van niet meer dan 3 woningen per bouwplan;

[...]

Kwalitatieve aspecten

In gevolge de Nota van Toelichting op het LIB (zie par. 4.4) heeft dit beperkingengebied tot doel om "ernstige hinder en ernstige slaapverstoring door vliegtuiglawaai te beperken, omdat dit kan leiden tot negatieve gezondheidsaspecten van inwoners en gebruikers van dit gebied. Ernstige hinder kan ook leiden tot verminderde leerprestaties." Vanwege de relatief hoge (potentiële) geluidbelasting zijn nieuwe woningen in principe niet toegestaan, met uitzondering van kleinschalige woningbouwprojecten om lokaal verpaupering tegen te gaan en de leefbaarheid te waarborgen. Tot een maximum van 25 woningen per bouwplan krijgen gemeenten een eigen bevoegdheid om een afweging te maken van belangen ten aanzien van kleinschalige projecten die noodzakelijk worden geacht voor de lokale leefbaarheid.

Voor plannen die niet binnen de bevoegdheid van de gemeente vallen, resteert de mogelijkheid van een Verklaring van Geen Bezwaar ex artikel 8.9 Wet luchtvaart. Het Rijk is hiervoor het bevoegd gezag. (vvgb). Een vvgb kan in beginsel worden verleend voor plannen, waarbij sprake is van een relatief beperkte toename van hinder en risico door de luchtvaart in verhouding tot het belang van het plan voor de leefbaarheid. Het

afwegingskader voor de besluitvorming over aanvragen om een vvgb is globaal neergelegd in de Nota van Toelichting, par. 5.2:

(Nota van Toelichting paragraaf 5.2 LIB)

[...]

Een vvgb wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor toestemming tot afwijking van het LIB wordt gevraagd, onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel. Hierbij kan het gaan om ruimtelijke plannen met een relatief beperkte toename van hinder en risico door de luchtvaart in verhouding tot het belang van het plan voor de leefbaarheid, zoals:

- de kwaliteit van het leefmilieu vanwege gezondheid, veiligheid en vermindering hinder, mede in relatie met andere verstorende bronnen dan de luchtvaart,
- de kwaliteit van de sociale leefomgeving, voor zover het buurt- of wijkgebonden voorzieningen betreft,
- de kwaliteit van de fysieke leefomgeving om verpaupering en verrommeling met een negatieve uitwerking op de directe omgeving tegen te gaan,
- een groot en urgent maatschappelijk belang, bijvoorbeeld de acute behoefte aan tijdelijke opvang van asielzoekers.

[...]

De opbouw van een transparante afweging

Het transparant afwegen van woningbouwplannen in relatie tot huidig en toekomstig vliegtuiggeluid in gemeentelijke plannen gebeurt aan de hand van onderstaande bouwstenen. De elementen die hieronder bij de toelichting op de bouwstenen aan de orde komen zijn niet uitputtend bedoeld, noch dienen alle elementen in alle gevallen altijd aan de orde te komen. De bouwstenen vormen een hulpmiddel om invulling te geven aan de afspraak om op transparante wijze rekenschap geven van de geluidsbelasting vanwege het luchtverkeer bij ontwikkelingen binnen de 20 Ke-contour. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval, kan uit de bouwstenen worden geput om de afweging van de beoogde ontwikkeling in relatie tot luchtvaartaspecten expliciet te maken. Het is uiteraard mogelijk ook nog andere, hier onder niet benoemde, elementen toe te voegen aan de toelichting.³

Iedere afweging begint in ieder geval met inzicht in de exacte ligging van de woningbouwlocatie in het beperkingengebied en de geluidssituatie aldaar. Dit ook met

³ Voor plannen die mogelijk zijn omdat daarvoor een vvgb is afgegeven, geldt dat de onderbouwing van de aanvraag en de motivering van het besluit daaromtrent een integraal onderdeel vormt van het ruimtelijk plan vormt en daarmee op de daarin beschreven punten bijdraagt aan het rekenschap geven.

oog op het geldende regime en de specifieke karakters van de contouren, zoals zojuist beschreven. Vervolgens worden met het oog op een transparante, integrale afweging de situatie met betrekking tot het vliegtuiggeluid beschreven, de belangen die met het project zijn gemoeid en de maatregelen die gelet op de mogelijkheid van geluidhinder eventueel kunnen worden genomen. De bevindingen leiden tot een slotconclusie die vervolgens kan worden gebruikt ten behoeve van een deugdelijke en objectieve informatievoorziening aan de nieuwe en toekomstige bewoners.

Vertrekpunt: luchtvaartgeluid en toekomstige groei Schiphol

De toelichting van een bestemmingsplan dat gaat over woningbouw binnen de 20 Ke begint met een beschrijving van de geluidssituatie. Hierbij wordt de huidige geluidbelasting beschreven en voor zover mogelijk, de toekomstige geluidbelasting. De geluidsbelasting wordt beschreven aan de hand van de volgende aspecten:

- Wettelijk regime: beschrijving van het planologisch regime met betrekking tot woningbouw ingevolge het LIB/PRV.
- Huidige geluidsbelasting:
 - o theoretische geluidbelasting (contouren geluidskaart);
 - o feitelijke geluidbelasting (zie gegevens op bezoekbas.nl)

Huidige geluidsbelasting:

Voor de geluidproductie van Schiphol gelden normen die in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) zijn opgenomen. Deze geluidsnormen zijn gerelateerd aan de jaargemiddelde geluidbelasting per etmaal (Lden) en per nacht (Lnight). Het beperkingengebied LIB 4 is gebaseerd op geluidscontouren voortvloeiend uit het LVB. Deze theoretische geluidruimte is juridisch gezien maatgevend. De geluidscontouren van de theoretische / wettelijke geluidruimte is opgenomen in de kaarten bij het LIB. Naast de theoretische / wettelijke geluidruimte wordt ook de feitelijk optredende geluidbelasting ieder jaar berekend. De feitelijke optredende geluidbelasting ter hoogte van een plangebied kan worden opgevraagd via de site www.bezoekbas.nl, tabblad Wonen bij Schiphol/uw huis.

- Toekomstige geluidbelasting:

Toekomstige geluidsbelasting:

De geluidbelasting kan in de toekomst veranderen. Enerzijds zal het luchtverkeer toenemen, anderzijds kunnen vliegroutes veranderen. Bewoners dienen ook in het kader van de informatieplicht hierover geïnformeerd te worden. Op dit moment wordt een nieuw stelsel, het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS), ingevoerd waarmee de afgelopen jaren al werd geëxperimenteerd. De mogelijke toekomstige ontwikkelingen worden in beeld gebracht in het Milieueffectrapportage NNHS Schiphol. Dit geeft een beeld van de in de toekomst te verwachten geluidssituatie. Nadat het MER wordt afgerond, wordt het LVB en de beperkingengebieden LIB hierop aangepast.

Vanaf dat moment zullen die geluidscontouren als nieuwe theoretische / wettelijke geluidbelasting gelden. Voor verdere toekomstige ontwikkelingen geldt dat deze nog te onzeker zijn om die expliciet mee te nemen. Wel kan in de toelichting in het algemeen meegenomen worden dat de geluidbelasting kan veranderen.

- Eventueel: gecumuleerde geluidsbelasting met andere geluidsbronnen:

Gecumuleerde geluidbelasting:

Voor bestemmingsplannen waarin nieuwe woningen binnen de geluidzones industrie-, weg- en spoorverkeer worden mogelijk gemaakt, is op basis van de Wet geluidhinder akoestisch onderzoek verplicht. Indien het plangebied ook binnen LIB 4 valt, dient bij de gecumuleerde geluidbelasting tevens vliegtuiglawaai betrokken te worden. Buiten het LIB 4 gebied is akoestisch onderzoek naar cumulatie met vliegtuiglawaai niet verplicht. Desalniettemin mag in een kwantitatieve dan wel kwalitatieve zin beschouwd worden wat het aandeel van vliegtuiglawaai is ten opzichte van andere bronnen.

De beoordeling van de aanwezigheid van geluid vanwege de nabijheid van de luchthaven in het kader van het rekenschap geven is een politiek-bestuurlijke afweging die per gemeente zal verschillen en ook samenhangt met onderstaande bouwstenen uit de onderbouwing.

Bouwstenen m.b.t. onderbouwing wenselijkheid woningbouwplan

Beschrijving van de belangen die met de beoogde woningbouw zijn gemoeid. Het is van belang hierbij onderscheid te maken tussen een ontwikkeling binnen de 20 Ke, maar buiten zone LIB 4 en ontwikkelingen in zone 4 LIB. Voor woningbouw in zone 4 geldt dat deze ingegeven is door overwegingen met betrekking tot de lokale leefbaarheid. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de criteria voor leefbaarheid en lokale vitaliteit:

- de kwaliteit van het leefmilieu vanwege gezondheid, veiligheid en vermindering hinder, mede in relatie met andere verstorende bronnen dan de luchtvaart,
- de kwaliteit van de sociale leefomgeving, voor zover het buurt- of wijkgebonden voorzieningen betreft,
- de kwaliteit van de fysieke leefomgeving om verpaupering en verrommeling met een negatieve uitwerking op de directe omgeving tegen te gaan,
- of een groot en urgent maatschappelijk belang, bijvoorbeeld de acute behoefte aan tijdelijke opvang van asielzoekers.

Voor ontwikkelingen in de 20ke zone, maar buiten zone LIB 4, is met name van belang dat de relevantie van de betreffende woningbouw in de 20 Ke contour wordt beschreven. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval, kunnen de volgende aspecten aan de orde komen:

- Woningbouwopgave; regionale woningbouwmarkt en regionale woningbouwopgave
- Regionaal en lokaal woningbouwbeleid m.b.t. de woningbouwopgave en motivering in hoeverre er buiten de 20 Ke-contour al dan niet ook ontwikkelruimte is.
- Specifieke afwegingen t.a.v. beoogde doelgroep
- Locatiekwaliteit, overige positieve RO-karakteristieken van de betreffende locatie
- Leefbaarheid en lokale vitaliteit; zie ook criteria zoals gebruikt kunnen worden voor de LIB 4 zone

Bouwstenen m.b.t. maatregelen

Beschrijving of en welke maatregelen er worden getroffen om geluidsbelasting dan wel geluidhinder te verminderen en hoe deze zijn geborgd (bijvoorbeeld via een regel in het bestemmingsplan, via privaatrechtelijke afspraken met de ontwikkelaar of middels een maatregel opgenomen in stedenbouwkundig plan). Bij de afweging om maatregelen toe te passen kan het geluidsniveau een rol spelen (hoe hoger de geluidbelasting, des te meer aanleiding om geluidmaatregelen te treffen), maar ook de omvang van het project en de financiële haalbaarheid van de maatregelen spelen hierbij een rol. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval wordt er aandacht besteed aan de volgende aspecten:

Geluidisolatie:

- Het geluidsniveau in de woning, waarbij ook aandacht is voor het te verwachte piekniveau / de maximale geluidsniveaus
- De geluidsbelasting in de buitenruimte
- De cumulatieve geluidsbelasting in de woning en buitenruimte

Constructief / ontwerp:

- Beschrijving van stedenbouwkundige keuzes in relatie tot geluid
- Beschrijving van maatregelen op objectniveau in relatie tot geluid
- Beschrijving van maatregelen in de (openbare) buitenruimte in relatie tot geluid

Informeren van toekomstige bewoners

- Informeren van (potentiële) toekomstige bewoners; wat doet de gemeente om, al dan niet via ontwikkelende partijen, vroegtijdig en volledige te informeren

Conclusie

Een transparante afweging eindigt met een slotconclusie naar aanleiding van de bevindingen per onderdeel. Deze slotconclusie kan tevens worden gebruikt met het oog op een adequate en objectieve informatievoorziening aan de nieuwe bewoners.

DISCLAIMER

Bovenstaande is gebaseerd op het ontwerpwijzigingsbesluit

Luchthavenindelingbesluit zoals dit van 24 oktober 2016 tot 21 november 2016 ter inzage heeft gelegen. Mogelijk veranderen er nog zaken in het definitieve Luchthavenindelingbesluit, dan zal dit worden verwerkt.