

***EEN LANGE NEUS NAAR HET  
NEDERLANDS GEURBELEID***



De relatie ruimtelijke ordening – industriële geurhinder bij de lagere overheden



# **EEN LANGE NEUS NAAR HET NEDERLANDS GEURBELEID**

De relatie ruimtelijke ordening – industriële geurhinder bij de  
lagere overheden

Auteur: Gerbrant Brugman, student te Saxion Hogeschool IJselland  
Instituut: Ruimtelijke Ordening en Milieu  
Opleiding: Ruimtelijke Ordening en Planologie

Opdrachtgever: Ing A.J.F.P. Peeters Weem, InfoMil

Datum: 18-06-2004  
Plaats: Deventer

Trefwoorden: Geurbeleid, geuroverlast, geur, ruimtelijke ordening en VNG-methode.



## VOORWOORD

Een artikel over de "Gelderse speurneus" in het tijdschrift "vrom.nl" is de aanleiding voor mijn onderzoek. Dit artikel gaat in op het geurbeleid waarover uiteindelijk wordt geconcludeerd dat er nog veel te winnen valt op het gebied van geurbeleid. Dit wekte mijn interesse.

Na meer achtergrondinformatie ben ik er achter gekomen dat er inderdaad veel te winnen valt op dit gebied, omdat er op dit moment nog geen overzicht is omtrent het geurbeleid. Om mijn plannen tot uitvoering te brengen, heb ik InfoMil benaderd om als opdrachtgever te functioneren. InfoMil had hier interesse in en wilde daarom graag mijn opdrachtgever zijn. Ik heb deze opdracht met plezier en interesse voltooid, mede dankzij een aantal mensen.

Van deze gelegenheid wil ik gebruik maken om deze mensen te bedanken. Ten eerste wil ik Dhr. A. Peeters Weem (InfoMil), Mevr. M. Aafjes en dhr. P. Heynen (beiden Saxion Hogeschool IJsselland) bedanken voor de goede begeleiding.

Voor het onderzoek zijn gemeenten en provincies van essentieel belang geweest. Een aantal van deze overheden wil ik speciaal bedanken voor hun gastvrijheid en hun bereidheid om kennis met mij te delen. Dit zijn namens de volgende provincies:

Zuid-Holland, dhr. Th.S.V. Buijs.

Gelderland, dhr. H. van Belois en dhr. T. Veldhuizen.

Limburg, dhr. G. Hagen.

Flevoland, dhr. R. Biemond.

Namens de gemeenten:

Breda, mevr. D. Bloutis en dhr. A. Rook.

Groningen, dhr. T. Knotterus.

Maastricht, mevr. A.J.J. Vermeulen.

Sittard-Geleen, dhr. R.A.M. Geurts.

Delft, mevr. F. Geenevasen.

Utrecht, Dhr. H. Kerp.

Nijmegen, J. de Koster.

# INHOUDSOPGAVE

<b>Samenvatting .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Geurhinder en ruimtelijke ontwikkeling.....</b>	<b>6</b>
1.1 Inleiding.....	6
1.2 Situatie.....	6
1.2.1 Probleem- en doelstelling .....	7
1.3 Leeswijzer .....	8
1.4 Aanpak van het onderzoek.....	8
1.4.1 Literatuur onderzoek .....	8
1.4.2 Selectie overheden.....	8
1.4.3 Beschrijven van methoden .....	10
1.4.4 Beoordelen van methoden.....	10
<b>2. Beleid.....</b>	<b>11</b>
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Brief minister juni '95 over geur.....	11
2.3 VNG-methode .....	11
2.4 Nota ruimte .....	13
<b>3. Toepassing beleid .....</b>	<b>14</b>
3.1 Inleiding.....	14
3.2 Toepassing van de VNG-methode.....	14
3.3 Opstellen van een eigen/aangepaste methode .....	14
<b>4. Analyse van de zelf opgestelde methoden .....</b>	<b>16</b>
4.1 Inleiding.....	16
4.2 Reden voor aangepaste of eigen methode .....	16
4.3 Hoofdpijnen en trends .....	17
4.3.1 Uitdrukking van hinderlijkheid van geur .....	17
4.3.2 De bepaling van de mate van hinder .....	17
4.3.3 De provincies .....	18
4.3.4 De gemeenten.....	18
4.3.5 De relatie provincie-gemeente .....	19
4.3.6 Relatie geurbeleid-nota ruimte.....	19
<b>5. Subjectieve beoordeling .....</b>	<b>20</b>
5.1 Inleiding.....	20
5.2 Subjectieve criteria .....	20
5.3 Beoordeling van de provincies .....	21
5.4 Beoordeling van de gemeenten.....	23
<b>6. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>26</b>
6.1 Inleiding.....	26
6.2 Conclusies .....	26
6.3 Aanbevelingen .....	28
6.3.1 Lichte aanbeveling .....	28
<b>7. Literatuurlijst.....</b>	<b>29</b>
<b>8. Afsluiting .....</b>	<b>30</b>

## SAMENVATTING

Een eenzijdige benadering van milieu of ruimtelijk beleid is niet gewenst. Dit zou namelijk kunnen leiden tot afname van de leefbaarheid. Het is daarom wenselijk dat ruimtelijk en milieubeleid goed op elkaar afgestemd zijn. Voor industriële geurhinder en het realiseren van gevoelige bestemmingen is geen wettelijk kader ontwikkeld. De lagere overheden bepalen in grote mate de ruimtelijke ontwikkeling. Het geurbeleid en de uitvoering ervan zijn ook aan de lagere overheden overgelaten. Zij hebben hierin een grote mate van vrijheid. Het is onbekend hoe deze lagere overheden met de relatie, geur – ruimtelijke ordening, omgaan en welke methoden zij inzetten. Hieruit volgt de probleemstelling:

Welke methoden gebruiken de lagere overheden bij de relatie ruimtelijke ordening – industriële geurhinder in het milieu(geur)beleid en in de ruimtelijke plannen en welke beschrijving en beoordeling is daaraan gegeven.

InfoMil kan hier bekendheid aan geven zodat de leefbaarheid op hoog niveau blijft.

De hoofdonderzoeksvragen die hier uit volgen zijn:

- Welke methoden worden waar ingezet?
- Wat is de beschrijving van deze methoden?
- Wat is de beoordeling per methode?

Met behulp van literatuuronderzoek wordt het rijksbeleid in beeld gebracht.

Een selectie zal plaats vinden onder de basisselectie van alle provincies en de 40 gemeenten met de meeste industrie om uiteindelijk de overheden te traceren die een methode hebben voor het ruimtelijk oplossen van de geurproblematiek in het gemeentelijk/ provinciaal beleid of in ruimtelijke plannen, exclusief de standaard geurzoning van VNG-methode. Daarnaast: kan, mag en wil de betreffende actor verdiepende informatie verstrekken.

De selectie van gemeenten en provincies wordt bezocht om informatie te verkrijgen om tot een beschrijving van de methoden te komen. De beschrijving van de methode vindt plaats aan de hand van de aspecten: algemeen, juridisch, milieu, planologisch en maatschappelijk.

De onderzoeker beoordeelt de methode met subjectieve criteria.

Het huidige geurbeleid is vastgelegd in een brief van de Minister van VROM van 30 juni 1995 aan de besturen van gemeenten en provincies. Hoofdpunten hier uit zijn:

- de doelstelling is voor het jaar 2000: 12 % gehinderden en voor het jaar 2010: geen ernstige hinder.
- de mate van hinder die nog acceptabel is, wordt vastgesteld door het bevoegd bestuursorgaan.
- mate van hinder kan onder andere worden bepaald via een belevingsonderzoek, hinderenquête, klachtenregistratie etc. Voor categorie 1 bedrijven komt het hinderniveau in de bedrijfstakstudie aan de orde;
- ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen geldt het uitgangspunt dat nieuwe hinder dient te worden voorkomen

Om de doelstellingen te bereiken wordt geadviseerd met behulp van een contour een afweging te maken. Voor indicaties van de aan te houden afstanden wordt de VNG-methode uit Bedrijven en milieuzoning geadviseerd.

De VNG-methode geeft informatie over de milieukeurmerken van alle bekende typen bedrijven en inrichtingen en houdt rekening met de gevoelige functies in de omgeving van bedrijven en hoe met verschillende omgevingstypen kan worden omgegaan. De afstanden die gegeven zijn, betreffen "richtafstanden" waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. Van de milieuaspecten: geur, stof en geluid, is de grootste gegeven afstand voor elk bedrijfstype maatgevend. De VNG-methode gaat uit van een gemiddeld bedrijf. De verschillende, aangewezen omgevingstypen bepalen met welke aspecten soepeler of juist strenger moet worden omgegaan. Het rijksbeleid en de VNG-methode geven beide ook ruimte aan lagere overheden voor aangepast of eigen beleid.

Over de toepassing van het beleid in de praktijk kan men zeggen dat een klein aantal gemeenten en provincies een eigen methode hanteren om met geur in de ruimtelijke ordening om te gaan. Van de lagere overheden die een methode hanteren is er een achtal (4 prov. en 4 gem.) dat een eigen of aangepaste methode heeft opgesteld. 8 Van de 17 gemeenten waarmee mondeling contact is geweest, geeft aan de VNG-methode te gebruiken.

De kern van de methoden van de provincies Zuid-Holland, Gelderland, Limburg en Flevoland zijn vergelijkbaar. Bij de gemeenten Breda, Groningen, Maastricht en Delft liggen de methoden verder uit elkaar. Er zijn weinig overeenkomsten te vinden.

De redenen waarom deze betreffende overheden een eigen methode hanteren zijn:

- Tekortkomingen VNG-methode; de VNG houdt geen rekening met de precieze aard en omvang van een bedrijf en de emissiebeperkende voorzieningen, hierdoor zijn de gegeven afstanden indicatief.
- Beperking van uitbreidingsmogelijkheden beperken of maken de uitbreidingsmogelijkheden voor een aantal gemeenten onmogelijk; de historisch bepaalde ligging van geurproducerende bedrijven. Dit betreft vaak kostbare grond die de overheid niet kan ontwikkelen.
- Juridische zekerheid; een aantal overheden wil graag dat de methode juridische zekerheid geeft.

Het uitdrukken van geurhinder en het meten daarvan wordt verschillend gehanteerd. De volgende bepalingen zijn gehanteerd:

- procentuele gehinderden: De doelstelling van 12% gehinderden geldt gemiddeld over Nederland en heeft dus voor provincies en gemeenten geen directe getalsmatige betekenis. Monitoring kan bestaan uit zogenaamde Telefonische Leefsituatieonderzoeken en uit burgerenquêtes
- aantal geureenheden: Deze zegt niet genoeg over de beleving. Een klein aantal meetbureaus en een groot aantal adviesbureaus verrichten de metingen.
- Hedonische waarden: De beleving is in de (H) waarden meegenomen. Een klein aantal meetbureaus en een groot aantal adviesbureaus verrichten de metingen.
- de afstanden uit de VNG-methode: Deze afstanden zijn indicatief en komen uit de VNG-publicatie

De lagere overheden koppelen de kwalificatie wanneer geur acceptabel is aan gebiedszones/typen. De methoden van de provincies zijn op een aantal punten, zoals uitdrukking van hinder, op elkaar afgestemd. Op andere punten, zoals vastlegging van de methode, definitie van geurgevoelige bestemmingen, zones/gebiedstypen en gebruikte vaktermen, is er echter weinig tot geen afstemming. Een trend is te zien in het feit dat er voor bestaande situaties soepelere regelingen gelden dan bij nieuwe situaties. Een andere trend is te zien in de toewijzing van bepaalde gebieden aan een bepaalde geurkwaliteit.

De methoden van de gemeenten zijn nogal verschillend van karakter, zoals de vastlegging van de methoden en de uitdrukking van geur. De methoden zijn op een manier opgesteld dat uitbreidingen mogelijk zijn.

De afstemming tussen provincie en gemeente is bij de onderzochte gemeenten gering.

Van de subjectief beoordeelde methoden zijn de methoden van de provincies Zuid-Holland en Limburg het beste beoordeeld, bij de gemeenten is dat Maastricht. De methoden zijn helder en duidelijk en proberen de grond rondom geurproducerende zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Dit komt door de toewijzing van gebiedstypen of de verschillende beschermingsniveaus van bestemmingen. Negatief aspect is het niet streven naar een zo laag mogelijke uitstoot, men kijkt niet verder dan de gestelde doelen, daarnaast zijn de methoden afhankelijk van onderzoek- en adviesbureaus of burgers.

De hoofdconclusie is dat het huidige geurbeleid erg onoverzichtelijk is. De weinige overheden, die gebruik maken van de gegeven beleidsruimte, meten en beoordelen de acceptabele geur verschillend. De methoden zijn verschillend vastgelegd. De overheden hanteren diverse definities op het gebied van bestemmingen en zones en gebruiken daarnaast niet dezelfde vaktermen. Ofwel er is weinig tot geen afstemming onderling en dat maakt het voor burger en bedrijfsleven erg onoverzichtelijk.



Het is aan te bevelen:

- de lagere overheden, met meer verantwoordelijkheid bij de provincie, te verplichten zelf een geurmethode op te stellen;
- de acceptabele hinderbepaling tot één algemene bepaling terug te brengen;
- het gebruik van dezelfde vaktermen en definities voor o.a. geurgevoelige bestemmingen
- een aantal gecertificeerde meetbureaus aanwijzen om metingen te mogen verrichten.

Deze punten dragen bij aan een overzichtelijk geurbeleid, waarbij de provincie in samenwerking met de gemeenten een gebiedsgerichte methode kan ontwikkelen, die de leefbaarheid in Nederland op een hoog niveau kan houden.



# 1. GEURHINDER EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

## 1.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk dient als achtergrondinformatie van het onderzoek. Het schetst een beeld van de geschiedenis van geurhinder in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen. Het hoofdstuk bevat tevens de doel- en probleemstelling, onderzoeksvragen en de leeswijzer van het onderzoek. Hoofdstuk 1 sluit af met de aanpak van het onderzoek.

## 1.2 SITUATIE

Milieubeleid en ruimtelijke ordening streven allebei naar een optimale kwaliteit van de leefomgeving. Ruimtelijke kwaliteit komt voort uit een afweging van de ruimtelijke claims uit de samenleving, terwijl milieukwaliteit in mindere mate rekening houdt met claims uit de gehele samenleving maar meer kijkt naar de voor de eigen sector van belang zijnde claims/normen. Bij ruimtelijke ordening gaat het om de bestemmingsproblematiek, waarbij vele uiteenlopende en vaak botsende claims aan de orde zijn<sup>1</sup>. Zoals industrie versus wonen en natuur versus industrie. Het stedelijk gebied laat een groeiend aantal van dit soort conflicten zien<sup>2</sup>.

Milieu/ruimtelijke vraagstukken zijn redelijk tot goed via de normstellende milieu regelgeving op te lossen. In een aantal gevallen leidt het tot stagnatie van ruimtelijke ontwikkeling. Andersom zijn sommige ruimtelijke doelstellingen niet te realiseren zonder verlies van milieukwaliteit<sup>2</sup>.

Een eenzijdige benadering van milieu of ruimtelijk beleid is daarom niet gewenst. Dit zou namelijk kunnen leiden tot afname van de leefbaarheid. Daarom is het wenselijk dat ruimtelijk en milieubeleid goed op elkaar afgestemd zijn. Een goede relatie is daarbij onmisbaar.

Geurhinder is zo'n milieuvraagstuk. Het kan invloed uitoefenen op de ruimtelijke ordening. Het botst namelijk met gevoelige bestemmingen. De relatie (ruimtelijke ordening(ro) – industriële geurhinder) is niet wettelijk geregeld. Voor industriële geurhinder en het realiseren van gevoelige bestemmingen is geen wettelijk kader ontwikkeld.

Vaak komen juist de lagere overheden in aanraking met dit soort problemen, omdat zij in grote mate de ruimtelijke ontwikkeling en het geurbeleid bepalen. Het geurbeleid is sinds het uitkomen van het Nationaal Milieubeleids Plan (NMP) van 1989 door de rijksoverheid gevoerd. In de eerste Nota Stankbeleid (VROM, 1992) werden de richtlijnen (normen) uitgedrukt in  $ge/m^3$ . Verder moet de hinder in de woonomgeving beperkt zijn tot maximaal 12% gehinderden en geen ernstig gehinderden. In de Herzienende Nota Stankbeleid (1994) is onder andere deze 12% gehinderden vervangen door de grenswaarde 3% ernstig gehinderden per 100 personen die op een vergelijkbare afstand tot de bron wonen (VROM, 1994a)<sup>3</sup>.

De overheid had in het NMP1 de doelstelling: het beperken van het aantal geurbelaste woningen tot maximaal 750 000 (VROM, 1989a; VROM, 1990a). In het NMP2 was de doelstelling het terugdringen van de geurhinder tot maximaal 12% gehinderden in het jaar 2000 en het wegnemen van de ernstige hinder in 2010 (VROM, 1993a). In het NMP3 is de doelstelling voor 2000 een stabilisatie van de geurhinder op het niveau van 1985 en voor 2010 is de doelstelling, het wegnemen van alle ernstige hinder door geur, gebleven (VROM, 1998a)<sup>3</sup>. Het huidige beleid is vastgelegd in een brief van 30 juni 1995 aan de besturen van gemeenten en provincies (VROM, 1995b) en in het aangepaste document Nederlandse emissie Richtlijnen (NeR) lucht (NeR, 1996). Daarin zijn voor fabrieken en bedrijven regelingen en uitvoeringsmaatregelen

---

<sup>1</sup> Bron: Dhr. D.J. Schoof, concepten en thema's in het milieubeleid, Basisboek milieukunde 1991.

<sup>2</sup> Bron: F.J.Osté/drs. G. de Roo; Milieu/ruimte-vraagstukken van de compacte stad; Afstemmen instemmen; H.J. Bakker; 1998

<sup>3</sup> Bron: TNO-rapport PG/VGZ/2001.95

opgenomen om geurhinder te beperken of te verminderen. Deze NeR wordt wel beschouwd als een buitenwettelijke norm<sup>4</sup>. Bij het verlenen van een milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer wordt door de gemeente of provincie gebruik gemaakt van de nationale beleidsnota's en NeR<sup>3</sup>. Steeds meer bedrijven gaan vallen onder de algemene regels op grond van de Wet milieubeheer. Daardoor valt de corrigerende functie van de milieuvergunning weg<sup>5</sup>.

Het beleid en de uitvoering zijn in principe aan het lokale bestuur overgelaten, zo staat in de brief van 30 juni 1995 te lezen. Hierdoor kunnen de lagere overheden in principe voortaan zelf bepalen welk hinderniveau acceptabel is. Er is een grote mate van vrijheid voor provincies en gemeenten. Er bestaat niet een uniform beleid voor de verschillende provincies, en ook tussen provincies en de daarbinnen gelegen gemeenten zijn er geen afspraken over een uniforme benadering van geur. In de praktijk blijkt dat sommige overheden zoveel mogelijk de grenswaarden die in de Herziane Nota Stankbeleid zijn aangegeven, willen aanhouden en dat anderen een eigen beleid voeren. Er is geen overzicht van de doelstellingen van deze overheden beschikbaar en het is dus onbekend hoe deze lagere overheden met deze relatie omgaan en welke methoden zij inzetten<sup>3</sup>.

Op het gebied van ruimtelijke ordening is de mate van vrijheid iets minder groot. Het bestemmingsplan is de weergave van de bestemmingen van het grondgebied. Het bestemmingsplan is het belangrijkste instrument uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), omdat het plan in juridisch opzicht het enige rechtstreeks bindende ruimtelijke plan is<sup>5</sup>. Op gemeentelijk niveau is het bestemmingsplan het afstemmingskader tussen het milieubeleid en het ruimtelijk beleid. Een optimaal samenspel tussen milieu en ruimtelijke ordening moet leiden tot een juiste afweging van milieubelastende en milieugevoelige bestemmingen, die vervolgens worden vastgelegd in bestemmingen en voorschriften. Deze zijn vanwege het normerend karakter bindend voor een ieder<sup>5</sup>.

Gemeenten hebben een redelijke beleidsvrijheid bij het vastleggen van bestemmingen voor bedrijven en de milieuzonering. Het bestemmingsplan wordt echter wel getoetst aan het streekplan. Het streekplan, opgesteld door de provincie, geeft kaders voor de inhoud van bestemmingsplannen.

Naast het bestemmingsplan bestaat voor de gemeente nog het structuurplan, deze geeft een integrale visie op een gemeente. Dit plan geeft richting aan de inhoud van een bestemmingsplan, zodat afwijking alleen mogelijk is als dat goed onderbouwd is.

De geurhinder van landbouw wordt buiten beschouwing gelaten omdat dit een heel andere problematiek is, dan die van de industriële bronnen, waar het onderzoek zich op richt.

### 1.2.1 Probleem- en doelstelling

#### **Probleemstelling:**

Welke methoden gebruiken de lagere overheden bij de relatie ruimtelijke ordening – industriële geurhinder in het milieu(geur)beleid en in de ruimtelijke plannen en welke beschrijving en beoordeling is daaraan gegeven.

#### **Doelstelling:**

In twintig weken tijd voor InfoMil, de methoden die lagere overheden gebruiken bij de relatie ruimtelijke ordening/ industriële geur, in overzicht brengen.

Het beschrijven en beoordelen van de methoden op de verschillende aspecten zodat InfoMil hier bekendheid aan kan geven.

#### **Hoofdonderzoeksvragen:**

Welke methoden worden waar ingezet?

Wat is de beschrijving van deze methoden?

Wat is de beoordeling per methode?

---

<sup>4</sup> Bron: Dhr. J.H.G. van den Broek, 1995.

<sup>5</sup> Bron: Bedrijven milieuzonering, vereniging van Nederlandse gemeenten, 1999

### **Definities:**

Verschillende aspecten: juridisch, planologisch, milieu- en maatschappelijk aspecten.

Lagere overheden: gemeenten en provincies.

InfoMil: InfoMil informeert overheden over milieubeleid. InfoMil schakelt tussen het ministerie, dat milieubeleid ontwikkelt, en gemeenten, provincies en waterschappen die dit beleid uitvoeren. In beide richtingen verzamelen en verschaffen ze kennis. InfoMil werd in 1995 opgericht door het ministerie van VROM, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen.

Ruimtelijke plannen: Structuurplannen, bestemmingsplannen en streekplannen.

## **1.3 LEESWIJZER**

Hoofdstuk 1 is de inleiding van het rapport. Het geeft achtergrondinformatie over het geurbeleid en legt de koppeling aan het ruimtelijk beleid uit. Zo dat te zien is op welke plaats het geurbeleid staat in de ruimtelijke ordening. Het daarop volgende hoofdstuk is inventariserend en gaat uitgebreider in op het huidige geurbeleid. Aan bod komt o.a. hoe de uitvoering in de praktijk op papier geregeld is. Hoofdstuk 3 laat zien hoe de overheden het, in het vorige hoofdstuk beschreven, beleid in de praktijk toepassen. Hoofdstuk 4 analyseert hoe het beleid in praktijk wordt uitgevoerd. Dit gebeurt aan de hand van alle onderzochte gemeenten en provincies en eindigt met een analyse over de ingezette methoden van de geselecteerde actoren. Aan deze methoden worden in hoofdstuk 5 beoordelingen gegeven. Het onderzoeksrapport sluit af met conclusies en aanbevelingen die uit het rapport voortkomen. Het rapport verwijst vaak naar de bijlagen, deze zijn in een aparte bijlagenrapport gestopt.

## **1.4 AANPAK VAN HET ONDERZOEK**

De aanpak van het onderzoek is opgedeeld in verschillende stappen. Hieronder zijn deze stappen in het kort toegelicht.

### **1.4.1 Literatuur onderzoek**

Deze stap bestaat uit het verzamelen en doornemen van literatuur. Deze verzameling komt tot stand via InfoMil, internet, Atheneumbibliotheek, gemeenten en provincies. De informatie die specifiek gericht is op ruimtelijke ontwikkeling en/of geur wordt gefilterd en geordend.

### **1.4.2 Selectie overheden**

Het opstellen van een lijst met gemeenten en provincies, die een methode hebben voor het ruimtelijk oplossen van de geurproblematiek in het gemeentelijk/ provinciaal beleid of in ruimtelijke plannen, exclusief de standaard geurzoning van VNG-methode. Daarnaast: kan, mag en wil de betreffende actor verdiepende informatie verstrekken, staat in deze stap centraal. De basis van het onderzoek begint met een lijst met alle provincies en de 40 gemeenten met de meeste nijverheidsbedrijven (excl. bouw) volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (zie bijlage 1). Voor informatie over waarop de eerste selectie heeft plaats gevonden zie bijlage 2. Onderstaand schema geeft de selecties weer met de daarbij horende criteria. Tussen haakjes is vermeld hoe de criteria onderzocht zijn. De informatie die is verkregen via literatuur, verdieping en vastgelegde gesprekken zijn te vinden in de bijlagen 3, 4 en 5.

### Schematische weergave gemeenten

Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Tilburg, Eindhoven, Zaanstad, Breda, Groningen, Enschede, 's-Hertogenbosch, Haarlem, Apeldoorn, Haarlemmermeer, Nijmegen, Venlo, Ede, Arnhem, Enschede, Almere, Maastricht, Amersfoort, Helmond, Hengelo (O.), Leiden, Alkmaar, Waalwijk, Dordrecht, Emmen, Sittard-Geleen, Oss, Almelo, Hilversum, Leeuwarden, Zwolle, Schiedam, Delft, Barneveld, Roosendaal, Weert en Veenendaal. (zie bijlage 3)

Eerste selectie (internet/telefonisch contact)

- Melding geven van ruimtelijke oplossingen voor de geurproblematiek in het gemeentelijk milieubeleidsplan, milieuprogramma of via het geurbeleid.
- Het meenemen van het aspect geur in het structuurplan of bestemmingsplan, exclusief de standaard geurzoning van VNG-methode.

Amsterdam, Utrecht, Zaanstad, Breda, Groningen, Nijmegen, Maastricht, Helmond, Dordrecht, Delft en Roosendaal. (zie bijlage 4)

Tweede selectie (telefonisch contact)

- Het hebben van ruimtelijke oplossingen voor de geurproblematiek in het milieubeleidsplan, geurbeleid of in het bestemmingsplan dan wel structuurplan, exclusief de standaard geurzoning van de VNG-methode.

Utrecht, Breda, Groningen, Nijmegen, Maastricht en Delft. (zie bijlage 5)

Derde selectie (bezoek)

- De uit de tweede selectie verkregen informatie is juist.
- Kan, mag en wil de betreffende actor verdiepende informatie verstrekken?

Breda, Groningen, Maastricht en Delft.

### Schematische weergave provincies

Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland, Gelderland, Overijssel, Limburg, Utrecht, Friesland, Groningen, Drenthe, Zeeland en Flevoland. (zie bijlage 3)

Eerste selectie (internet/telefonisch contact)

- In het provinciaal omgevingsplan of in het milieubeleidsplan melding maken van ruimtelijke oplossingen voor de geurproblematiek.

Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland, Gelderland, Overijssel, Limburg, Utrecht en Flevoland. (zie bijlage 4)

Tweede selectie (telefonisch contact)

- Het hebben van ruimtelijke oplossingen voor de geurproblematiek in het provinciaal omgevingsplan, milieubeleidsplan, geurbeleid of in het streekplan, exclusief de standaard geurzoning van de VNG-methode.

Zuid-Holland, Gelderland, Limburg en Flevoland. (zie bijlage 5)

Derde selectie (bezoek)

- De uit de tweede selectie verkregen informatie is juist.
- Kan, mag en wil de betreffende actor verdiepende informatie verstrekken?

Zuid-Holland, Gelderland, Limburg en Flevoland.

### 1.4.3 Beschrijven van methoden

De uiteindelijke selectie van gemeenten/provincies wordt in deze stap benaderd. Bij dit bezoek komende een aantal aspecten aanbod. De methoden worden in factsheets beschreven aan de hand van deze aspecten genaamd:

- Algemeen  
Waar de methode in genoemd is. De doelstelling die de methode nastreeft. Op welke bedrijven de methode toepasbaar is.
- Juridisch  
Het juridische kader van de methode. De status daarvan. In welke ruimtelijke plannen de uitvoering plaatsvindt. De tijd die het kost van het ontstaan van het idee van de methode tot de uitvoering. Is er per bedrijf een zelfde toetsingskader?
- Milieu  
Hier staat de geurkwaliteit centraal. De kwalificatie die wordt gegeven aan geur/hinder.
- Planologisch  
In dit aspect komt de geurgevoelighedsdefinitie aanbod. De zoning die actor toepast en waar deze op gebaseerd is. De koppeling van geurzoning aan geurkwaliteit en de eisen die daaraan zijn verbonden.
- Maatschappelijk  
Hierin staan de verwachte economische invloed en de aantallen klachten over de afgelopen 4 jaar.
- Informatiegegevens  
Het inwonersaantal op 01-01-02. Het aantal nijverheids (excl. bouw) bedrijven per 01-01-02. De contactpersoongegevens en literatuurverwijzingen.

Gekozen is voor deze verschillende aspecten zodat een ieder met een verschillende insteek naar de methoden kan kijken.

### 1.4.4 Beoordelen van methoden

Doordat de lagere overheden de methoden vaak net in gebruik hebben genomen of nog gaan toepassen, beoordeelt de onderzoeker de methoden aan de hand van subjectieve criteria.

Per methode zijn de negatieve en positieve punten op een rij gezet. Aan de hand van onderstaande criteria is te zien welke methode een aanbeveling is en welke juist niet.

- Helderheid/duidelijkheid
- Onderscheid in mate van bescherming bestemmingen/gebiedstypen
- Vastlegging in ruimtelijke plannen
- Streven naar een zo laag mogelijk uitstoot
- Ruimte rondom geurproducerende bedrijven efficiënt mogelijk benutten
- De overheid is bij informatie verkrijging onafhankelijk van onderzoek en adviesbureaus, burgers en indicatieve afstanden van de VNG.
- Onderscheid in bestaande en nieuwe situaties

De conclusies komen voort uit onderzoek. Deze zijn onderbouwd en de voorgaande hoofdstukken dienen als bouwsteen hiervoor. In navolging van de conclusies komen de aanbevelingen.

## 2. BELEID

### 2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt het beleid op het gebied van geur en ruimtelijke ordening. Allereerst komt het huidige geurbeleid aan bod dat vastgelegd is in de brief van minister M. de Boer aan de colleges van GS van provincies en colleges van B&W van gemeenten: Uitkomst algemeen overleg minister van VROM met vaste commissies VROM, EZ, en LNV over het stankbeleid. Vervolgens wordt er ingegaan op de VNG-methode en de Nota Ruimte.

### 2.2 BRIEF MINISTER JUNI '95 OVER GEUR

In het huidige beleid is de doelstelling uit het Nationaal Milieubeleidsplan uit 1989 (NMP) overgenomen. Deze doelstelling is voor het jaar 2000 maximaal 750.000 stankbelaste woningen, hetgeen overeenkomt met 12 % gehinderden; voor het jaar 2010 geldt als doelstelling: geen ernstige hinder.

De brief (zie bijlage 6) geeft aan dat het voorkomen van (nieuwe) hinder het algemene uitgangspunt is. De volgende beleidslijn is hiervan afgeleid:

- als er *geen hinder* is, zijn *maatregelen niet nodig*;
- als er *wel hinder* is, worden *maatregelen* op basis van het As Low As reasonably Achievable (ALARA) principe afgeleid;
- *mate van hinder* kan onder andere worden bepaald via een belevingsonderzoek, hinderenquête, klachtenregistratie etc. Voor categorie 1 bedrijven komt het hinderniveau in de bedrijfstakstudie aan de orde;
- de *mate van hinder* die nog acceptabel is, wordt vastgesteld door het *bevoegd bestuursorgaan*.

Verder staat beschreven dat ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen ook het uitgangspunt geldt dat nieuwe hinder dient te worden voorkomen. Om de doelstellingen te bereiken is het zinvol bij ruimtelijke ontwikkelingen zo mogelijk met behulp van een contour, welke alleen bruikbaar is als de relatie met de hinder bekend is, een afweging te maken. Hierdoor is er buiten de contour geen of hooguit een acceptabele mate van hinder te verwachten en is er een duidelijke terughoudendheid ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen, tenzij op basis van een gedegen analyse van de lokale problematiek een andere afweging wordt gemaakt. Indicaties voor aan te houden afstanden zijn onder andere te ontleen aan de publicatie Bedrijven en milieuzonering (1992, VNG-uitgeverij) en gegevens uit de vergunningprocedure van het betreffende bedrijf dat stank veroorzaakt<sup>6</sup>.

### 2.3 VNG-METHODE

De publicatie van de VNG "Bedrijven en milieuzonering (1999)" geeft op systematische wijze informatie over de milieukeurmerken van vrijwel alle voorkomende bedrijfstypen. Het biedt hiermee een hulpmiddel om ruimtelijke ordening en milieu op gemeentelijk niveau op elkaar af te stemmen. Het doel van deze publicatie is het bieden van handreikingen voor het verantwoord inpassen van bedrijvigheid in haar fysieke omgeving of van gevoelige functies nabij bedrijven. Dit doet de methode door richtafstanden te geven. Waardoor een buffer ontstaat waarmee overlast van de verschillende milieuaspecten bij gevoelige bestemmingen getracht wordt te voorkomen. De bedrijven krijgen extra ruimte toebedeeld.

---

<sup>6</sup> Bron: Brief minister juni '95 over geur, 30 juni 1995, LE/LV/AJS95.16B, MBL276.95004.



De VNG-methode gaat uit van een lijst van bedrijfstypen. Deze lijst geeft o.a. weer:

- de code die het betreffende bedrijf volgens de Standaard Bedrijfsindeling heeft (zogenoemde SBI code).
- de omschrijving van het type bedrijf.
- de afstanden waarbinnen de milieuaspecten: geur, stof en geluid hinder veroorzaken.
- of er sprake is van een continue bedrijfsvoering.
- de grootste afstand uit eerdere kolommen.
- een categorie voor het type bedrijf op grond van de grootste afstand.

De afstanden die in tabel 1 zijn opgenomen betreffen "richtafstanden" waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. Van de milieuaspecten: geur, stof en geluid, is de grootste afstand die wordt genoemd, voor elk bedrijfstype, maatgevend. Aan deze maatgevende afstand wordt een categorie gekoppeld. In de tabel 1 wordt aangegeven welke afstanden bij welke categorie horen.

**Tabel 1: Richtafstanden van de VNG-methode**

Categorie	Afstanden
1	0 -10 m
2	30 m
3	50 - 100 m
4	200 - 300 m
5	500 - 700 - 1000 m
6	1500 m

De afstanden in de bedrijvenlijst van de VNG-methode zijn opgesteld vanuit de bron en zijn gericht op rustige woonwijken. Hoe gevoelig een gebied is voor bedrijfsactiviteiten is mede afhankelijk van het omgevingstype. De gevoeligheid van een gebied kan daarom aanleiding zijn om af te wijken van de afstanden in de bedrijvenlijst. Om te bepalen met welk type gebied men te maken heeft, heeft de VNG hiervoor ook een lijst opgesteld. Voor elk gebiedstype geeft deze lijst aan of er met een bepaald aspect soepeler of juist strenger moet worden omgegaan.

De VNG maakt onderscheid in de volgende omgevingstypen:

Rustige woonwijk: woonwijk volgens het principe van functiescheiding, weinig verkeer en vrijwel geen bedrijven;

Drukke woonwijk: woonwijk waar de functie in hoofdzaak wonen is maar waar druk verkeer en bedrijven en/of voorzieningen aanwezig zijn;

Gemengd gebied: gebied met een zekere mate van functiemenging, verkeerswegen zijn geïntegreerd in woon- en winkelstraten, er is geen strikte scheiding tussen diverse functies;

Landelijk gebied zonder woningen: gebied buiten bebouwde kom waar niet wordt gewoond en dat geen industriegebied is;

Landelijk gebied met woningen: gebied buiten bebouwde kom, waar incidenteel woningen aanwezig zijn en dat geen industriegebied is;

Bedrijvigheid: terreinen met lichte, middelzware en zware bedrijven, een scheiding tussen wonen en werken;

Grondwater- of Bodembeschermingsgebied: gebied waarvoor vanwege bijzondere milieukwaliteiten of ter bescherming van de drinkwatervoorziening een beschermingsregime geldt;

Stiltegebieden: hiervoor geldt een bijzonder beschermingsregime voor geluid in verband met geluidsgevoelige ecosystemen of extensieve recreatie;

Natuurgebied: gebied waarvoor vanwege de bijzondere kwaliteit voor natuurbehoud en -ontwikkeling de natuur- en landschapswaarden moeten worden veiliggesteld;

Verblijfsrecreatie: gebied waarin een bungalowpark en/of camping is gelegen die niet permanent in gebruik is.

Bij de bepaling van de afstanden voor de onderscheiden bedrijfstypen is uitgegaan van een 'gemiddeld' modern bedrijf met gebruikelijke voorzieningen. De bedrijven binnen een gedefinieerd bedrijfstype zijn echter zelden gelijk wat de diverse emissies betreft, die in planologisch opzicht relevant zijn. Zo kunnen er verschillen zijn in de bedrijfsgrootte en productiewijze. Ook kan de

verouderingsgraad van de bedrijven een rol spelen. Deze overwegingen kunnen een rol spelen bij het afwijken van de afstanden in de VNG-tabel<sup>7</sup>.

## 2.4 NOTA RUIMTE

Milieukwaliteit wordt geborgd door het bestaande stelsel van milieunormen waarin ook een ondergrens in relatie tot ruimtelijke plannen is vastgelegd. In wet- en regelgeving biedt het rijk het kader waarbinnen overheden lokale afwegingen kunnen maken. Het rijk biedt provincies en gemeenten meer ruimte voor lokaal en regionaal maatwerk dan voorheen<sup>8</sup>.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zal in de toekomst voor een belangrijk deel het juridische instrumentarium bieden voor de uitvoering van de Nota Ruimte. De trefwoorden bij deze nieuwe wet zijn: decentralisatie, deregulering, ontwikkelingsplanologie, duidelijkheid voor de burger en uitvoeringsgerichtheid.

Eén van de belangrijkste uitgangspunten van de nieuwe Wro is: de juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau, centraal waar dat moet en decentraal waar dat kan. De nieuwe Wro gaat er vanuit dat ruimtelijke vraagstukken worden opgelost op het daarbij passende niveau. In de meeste gevallen is dat het lokale niveau. Elke bestuurslaag krijgt de bevoegdheden en instrumenten om de ruimtelijke vraagstukken waar hij voor verantwoordelijk is, waar te maken.

Belangrijkste veranderingen in de Nota Ruimte ten opzichte van de Vijfde Nota en het Structuurschema Groene Ruimte 2 (SGR2) betreffen wijzigingen in de sturingsfilosofie. Samengevat hebben de wijzigingen betrekking op:

- Verdere afstemming en integratie van nationaal ruimtelijk beleid in één Nota Ruimte.
- Verdere decentralisatie: in de Nota Ruimte wordt meer ruimte geboden aan medeoverheden en private partijen, en deregulering: minder gedetailleerde regels, meer sturen op hoofdlijnen.
- Ontwikkelingsgerichtheid: accentverschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, en uitvoeringsgerichtheid: koppeling van beleid aan uitvoering<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Bron: Bedrijven milieuzonering, vereniging van Nederlandse gemeenten, 1999.

<sup>8</sup> Bron: Nota Ruimte, ministerie van VROM, 23 april 2004.

## 3. TOEPASSING BELEID

### 3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk laat zien hoe de overheden het geurbeleid in de praktijk toepassen. Hanteren de overheden de VNG-methode of maken ze gebruik van de beleidsruimte die gegeven is. Paragraaf 3.2 bekijkt de resultaten uit de basisselectie, waarna paragraaf 3.3 de resultaten van de uiteindelijk overgebleven provincies en gemeenten inventariseert.

### 3.2 TOEPASSING VAN DE VNG-METHODE

Het rijksbeleid adviseert om de VNG-methode als indicatiemiddel te hanteren. Van de zeventien gemeenten, waarmee mondeling contact is geweest, geeft ongeveer de helft expliciet aan de VNG-methode te gebruiken, de overige gemeenten voeren nog geen beleid qua geur, zijn daar mee bezig of hebben een eigen/ aangepaste methode.

### 3.3 OPSTELLEN VAN EEN EIGEN/AANGEPASTE METHODE

Het rijksbeleid en de VNG-methode geven beide ook ruimte om aangepast of eigen beleid te voeren. Vier van de veertig onderzochte gemeenten voeren een eigen of aangepast beleid. Tevens voeren vier van de twaalf provincies een eigen beleid. Hieronder volgt een korte beschrijving per methode. Voor een uitgebreide beschrijving aan de hand van het juridisch, milieu, planologische en maatschappelijk aspect zie de factsheets in bijlage 7.

#### Provincies:

- Zuid-Holland  
De kern van de methode is het leggen van geurhindercontouren rond bedrijven. Hier wordt de mate van verwachte geurhinder in de omgeving mee aangegeven. Basis van de methode zijn geurmetingen. Op die basis kan voor bestaande en nieuwe bedrijven berekend worden op welke plaats in de omgeving welke mate van geurhinder te verwachten is.
- Gelderland  
De methode is kwantitatief en bevat een toetsingskader waarbij gekeken wordt naar de relevantie van geur, type gebied, hoeveelheid geuruitstoot gekoppeld aan Hedonische waarden en de afstand tot de geurgevoelige objecten.
- Limburg  
De methode is gebaseerd op zonering. Aan de ruimte wordt, vanuit een gebiedsvisie, een bepaalde milieukwaliteit ten aanzien van geur toegekend, voorzien van een Zonecontour (Z-contour). De Z-contour omvat de geurgebruiksruimte rond een bedrijf of grenst een gebied af waar de provincie een bepaald maximaal geurhinder-niveau handhaaft.
- Flevoland  
De methode legt het accent vooral op het voorkomen van nieuwe hindersituaties. Binnen de methode is een toetsingskader opgesteld. De aspecten; hinderlijkheid, tijd, locatie en nieuwe of bestaande situatie spelen daarbij een belangrijke rol.

#### Gemeenten:

- Breda  
De methode bekijkt per situatie wat de beste oplossing is. De beslissingen worden deels op basis van een burgerenquête genomen. In principe is met de methode niets onmogelijk.

- Groningen  
De methode houdt in het kort in: het leggen van een geurzoning rond de twee suikerfabrieken, die gebaseerd is op  $3 \text{ ge/m}^3$ . Daarbij werd middels een convenant afgesproken dat inbreidingen op kleine schaal mogelijk blijven.
- Maastricht  
De methode die Maastricht wil gaan toepassen is in het kort: verschillende gebiedstypen worden onderscheiden en per gebiedstype wordt een geurkwaliteit toegekend. Deze geurkwaliteit wordt uitgedrukt in procentuele gehinderden
- Delft  
De basis van de methode wordt gevormd door de VNG-methode. Hij wijkt echter af van de richtlijnen uit de VNG- methode. In de methode wordt deze afwijking beargumenteerd.

Een klein aantal gemeenten en provincies hanteren een methode om met geur in de ruimtelijke ordening om te gaan. Van deze overheden die een methode hanteren is er een aantal die een eigen of aangepaste methode heeft opgesteld.

## 4. ANALYSE VAN DE ZELF OPGESTELDE METHODEN

### 4.1 INLEIDING

Hoofdstuk vier analyseert de informatie uit hoofdstuk 3 en de eigen/ aangepaste methoden uit de bijlage 7. Wat is de reden dat deze betreffende overheden een eigen methode hanteren en welke hoofdlijnen en trends zijn te ontdekken in de verschillende methoden. Hierin staat onder meer beschreven wanneer geur acceptabel is en hoe dit gemeten wordt. Na dit hoofdstuk is inzichtelijk gemaakt hoe het Nederlands geurbeleid in elkaar zit en hoe de lagere overheden daar uitvoering aangeven, met daarbij de achterliggende gedachten.

### 4.2 REDEN VOOR AANGEPASTE OF EIGEN METHODE

Acht lagere overheden passen een eigen methode toe. Deze overheden doen dit met verschillende redenen. De volgende drie redenen zijn te onderscheiden.

1. Tekortkomingen VNG-methode
2. Beperking van uitbreidingsmogelijkheden
3. Juridische zekerheid

Hierbij horend de onderstaande uitleg:

1. Een van de redenen om de VNG-methode niet te hanteren is, dat er kritiek is op VNG-methode. De kritiek richt zich voornamelijk op het indicatieve aspect van de methode. Het zijn indicatieve afstanden en geen werkelijke afstanden. Dit komt doordat er geen rekening gehouden wordt met de precieze aard en omvang van een bedrijf en de emissiebeperkende voorzieningen. Dit maakt dat in de praktijk de geurbelasting en geurhinder sterk af kan wijken van de gegeven afstandsindicatie<sup>9</sup>.
2. Een andere reden is dat de uitbreidingsmogelijkheden voor een aantal gemeenten beperkt of onmogelijk gemaakt zijn door de historisch bepaalde ligging van geurproducerende bedrijven. Dit betreft vaak kostbare grond die de overheid niet kan ontwikkelen. De gemeente Delft heeft bijvoorbeeld nauwelijks ruimte om te groeien en ontwikkelen, waardoor de beschikbare ruimte intensief benut dient te worden. Daarom gebruikt Delft een eigen aangepaste VNG-methode<sup>10</sup>. De gemeente Zaanstad heeft geen ruimte voor uitbreidingen vanwege de geur en is momenteel bezig met het opstellen van een methode, zodat uitbreidingen weer mogelijk worden<sup>11</sup>. Ook de gemeente Groningen kwam in de problemen met uitbreidingsmogelijkheden die flink beperkt werden door de zonering die voortkwam uit de Nota Stankbeleid<sup>12</sup>.
3. De derde reden is juridische zekerheid. De provincie Flevoland heeft als methode beleidsregels vastgesteld, zodat de provincie zich niet steeds meer hoeft te verdedigen en naar de jurisprudentie hoeft te verwijzen<sup>13</sup>. Ook bij de gemeente Nijmegen, die bezig is met het opstellen van geurbeleid, gaat het bij het zoeken van de juiste methode voornamelijk om de juridische zekerheid<sup>14</sup>. Ook bedrijven willen graag zekerheid. Breda wil deze zekerheid juist niet aan bedrijven geven, omdat die zekerheid een bedrijf namelijk niet stimuleert om de geuroverlast zo veel mogelijk te beperken<sup>15</sup>.

Daarnaast willen alle vier de provincies aan alle betrokkenen meer duidelijkheid en openheid geven wat betreft geur.

<sup>9</sup> Deze mening wordt geheel of deels onderschreven door de gemeenten Zaanstad (Milieuprogramma 2002) en Maastricht (Mevr. A. Vermeulen) en de provincies Zuid-Holland (Handreiking luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening), Gelderland (Dhr. H. Belois) en Limburg (Dhr. Hagen).

<sup>10</sup> Bron: [www.gemeentedelft.info](http://www.gemeentedelft.info)

<sup>11</sup> Bron: Dhr. P. Duyn, medewerker gemeente Zaanstad, 29-01-04.

<sup>12</sup> Bron: Dhr. T. Knotterus, beleidsmedewerker, specialisatie ruimtelijke ontwikkelingen en geur/ geluid, afd. milieudienst gemeente Groningen, 03-02-04.

<sup>13</sup> Bron: Dhr. R. Biemond, medewerker afdeling milieubeheer, provincie Flevoland, 10-03-04.

<sup>14</sup> Bron: Dhr. J. de Koster, adviseur vergunningverlening en handhaving gemeente Nijmegen, 02-03-04.

<sup>15</sup> Bron: Dhr. A. Rook en mevr. D. Bloutis beleidsmedewerkers gemeente Breda, 05-03-04.

## 4.3 HOOFDLIJNEN EN TRENDS

De gegeven beleidsvrijheid bij de uitdrukking en de bepaling van geurhinderlijkheid, zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2 wordt eerst behandeld. De hoofdlijnen en trends hierin gelden voor zowel de gemeenten als de provincies. Daarna behandelt deze paragraaf de hoofdlijnen en trends van de overige aspecten per provincie en gemeente. De paragraaf sluit af met de relatie provincie-gemeente.

### 4.3.1 Uitdrukking van hinderlijkheid van geur

De lagere overheden hebben de vrijheid om te bepalen wanneer de mate van geur acceptabel is. De meningen hierover zijn verdeeld in de volgende uitdrukkingen:

- Procenten  
De landelijke doelstelling van 12 procent gehinderden geeft stof tot discussie. De 12% geldt namelijk gemiddeld over Nederland en heeft dus voor provincies en gemeenten geen directe getalsmatige betekenis<sup>16</sup>. De 12% gehinderden is niet onderbouwd<sup>17</sup> en is zeer lastig meetbaar<sup>18</sup>. Toch hanteren Breda (0% ernstig gehinderden in 2015) en Maastricht procentuele gehinderden om uit te drukken wat acceptabel is qua geur omdat de burger bepaalt wanneer geur als hinderlijk wordt ervaren<sup>19</sup>.
- Geureenheden  
Men kan geur ook uitdrukken in geureenheden, maar geureenheden zeggen niet genoeg over de beleving. Een grote uitstoot van geureenheden zorgt niet altijd voor geurhinder. Het kan zelfs voorkomen dat er veel hinder is bij een relatieve lage uitstoot<sup>17</sup>. Gemeente Groningen gebruikt wel een aantal geureenheden om uit te drukken wat hinderlijk is; het is een praktische oplossing.
- Hedonische waarden  
De beleving is in Hedonische waarden (H) meegenomen. Deze wordt bepaald door met een geurpaneel de aangenaamheid van geur te meten. Deze waarde wordt uitgedrukt op de schaal van +4 (extreem aangenaam) tot -4 (extreem onaangenaam) en zijn gebaseerd conform VDI 3882. De vier geselecteerde provincies gebruiken de H-waarde, met als verschil dat Limburg, Flevoland en Zuid-Holland een rechtstreekse koppeling maken van H-waarde aan geureenheden en dat Gelderland een classificatie hanteert, die volgens Gelderland nauwkeuriger is en niet rechtstreeks gebeurt<sup>17</sup>.
- VNG-afstanden  
De gemeente Delft hanteert de afstanden uit de VNG-methode, maar deze zijn aangepast aan de situatie van Delft.

### 4.3.2 De bepaling van de mate van hinder

Voor het bepalen van geureenheden en Hedonische waarden zijn er een klein aantal meetbureaus en een groot aantal adviesbureaus. De adviesbureaus hebben niet altijd de kwaliteit van de meetbureaus. Indien procentuele gehinderden worden gebruikt om uit te drukken wat acceptabel is qua geur, wordt er gemeten via een monitoring. Die monitoring kan bestaan uit zogenaamde Telefonische Leefsituatieonderzoeken en uit burgerenquêtes<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Bron: Beleidsregels voor de beoordeling van geurhinder in de milieuvergunning en de ruimtelijke ordening, 16 maart 2004, provincie Flevoland.

<sup>17</sup> Bron: Dhr. H. Belois en dhr. T. Veldhuizen, provincie Gelderland, 23-03-04.

<sup>18</sup> Bron: Dhr. H. Kerp, gemeente Utrecht, 04-03-04, Dhr. H. Belois en dhr. T. Veldhuizen, provincie Gelderland, 23-03-04.

<sup>19</sup> Bron: Mevr. A.J.J. Vermeulen, medewerker afdeling Milieu en Stad gemeente Maastricht, 19-03-04.

<sup>20</sup> Bron: Ontwerp Milieuvisie Breda 2015

### 4.3.3 De provincies

Vanaf het idee voor de methode tot uitvoering daarvan is al snel zo'n vijf jaar nodig. De juridische status van een methode is nogal verschillend. Het is grotendeels afhankelijk van wat Gedeputeerde Staten voor ogen heeft. Wil het graag juridische zekerheid of moet het meer als een handreiking dienen bij het ontwikkelen van bestemmingsplannen. De methoden die juridische zekerheid nastreven zijn verankerd in beleidsregels en uitvoering vindt plaats in het bestemmingsplan of dient als bouwsteen hiervoor. De andere methoden zijn vastgelegd in een handreiking en worden gebruikt bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen. Daarnaast is ook het structuurplan soms een podium om de methode te etaleren. De vastlegging van de methode verschilt met het doel dat de provincie nastreeft.

De Hedonische waarde is een algemeen gebruikte vorm om de aard van geur te kwalificeren in aangenaamheid. Afstemming tussen de provincies is aanwezig maar toch zijn er verschillen in waarden en in de gebruikte vaktermen.

Bij de definitie van geurgevoelige bestemmingen is geen afstemming onderling; er is geen algemene definitie. De mate van bescherming wordt wel altijd per zone bepaald. Deze zones zijn verschillend gebaseerd op bestemmingen of gebiedstypen. Daarnaast wordt vaak onderscheid gemaakt in bestaande of nieuwe situaties. Voor bestaande situaties gelden dan soepelere regelingen om knelsituaties te beperken en saneringskosten te drukken. Per zone is aangegeven welke geurkwaliteit maximaal toelaatbaar is. Hiermee is de trend te zien waarbij bepaalde gebieden een bepaalde geurkwaliteit krijgen toegewezen.

In onderstaande tabel is het gemiddeld aantal geurklachten van de provincies samen te zien. Te zien is dat er een dalende lijn is ingezet vanaf 2001. In 2003 komt er de helft van de klachten van 2001 bij de provincies binnen.

Jaar	Gem. aantal geurklachten
2000	726
2001	971
2002	820
2003	490

In het algemeen heeft het bedrijfsleven zorgen over de methoden. Het bedrijfsleven is bang dat ze saneringskosten moet maken en dat geurgevoelige bestemmingen meer rechten en zekerheid krijgen. In een aantal gevallen trekken bedrijven weg vanwege de strengere regels. Daarnaast zijn er de kosten van het saneren van probleemsituaties.

### 4.3.4 De gemeenten

De vier methoden zijn nogal verschillend van karakter. Dit is ook zichtbaar in het juridisch kader. De methoden zijn allen verschillend vastgelegd; indien de methode een idee is of geen vastgestelde normen kent, dan is het vastgelegd in een milieubeleidsplan. Bij hogere zekerheid als doel legt men het vast in een nota en bij afspraken tussen overheid en bedrijfsleven in een convenant. In een tijdsbestek van zo'n drie jaar wordt het idee tot uitvoering gebracht. Voor individuele bedrijven gelden soms andere toetsingscriteria. Dit is afhankelijk van de geuruitstoot. Ook in het milieuaspect is duidelijk te zien dat de methoden verschillend zijn. Geur wordt uitgedrukt in zowel gehinderden, geureenheden als afstanden uit de VNG-methode. Hierin is geen trend te vinden.

Bij het planologisch aspect is een trend te ontdekken dat de methoden zo zijn opgesteld dat uitbreidingen mogelijk zijn. Per probleemgebied zijn hiervoor oplossingen gegeven. De definitie over geurgevoelige bestemmingen is nauwelijks specifiek vastgelegd.

De ene methode is samen met het bedrijfsleven tot stand is gekomen. De andere methode geeft het bedrijfsleven zo min mogelijk zekerheid. De keuze voor een van de methode bepaalt mede de

aantrekkingskracht voor bedrijven. Verder kan in zijn algemeenheid gezegd worden dat kosten zijn verbonden aan gebiedsontwikkeling, maar dat de overheden streven om de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk te houden.

#### 4.3.5 De relatie provincie-gemeente

Hoe is de afstemming tussen provincie en gemeenten bij de onderzochte gemeenten? Tussen Limburg en Sittard-Geleen kan geen vergelijking worden gemaakt omdat aangegeven is dat de gemeente Sittard-Geleen niet meegenomen is. Zuid-Holland en Delft werken beide erg verschillend. Delft werkt met de aangepaste indicatieve VNG-methode en Zuid-Holland verwerpt de VNG-methode en werkt met lokale informatie. Bij Gelderland en Nijmegen is wel enige afstemming doordat er samenwerking is tussen beide partijen. Voor Flevoland zijn geen gemeenten in het kader van het onderzoek bezocht.

#### 4.3.6 Relatie geurbeleid-Nota Ruimte

Aan de hand van de trefwoorden (zie paragraaf 2.4) bij de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt het geurbeleid geanalyseerd met behulp van de trends uit de Nota Ruimte. Zo is te zien of geurbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid gelijk oplopen. De onderstreepte woorden zijn de trends in de ruimtelijke ordening en de tekst daarachter is de vergelijking met het geurbeleid.

Decentralisatie: de rijksoverheid spreidt de bestuurlijke bevoegdheden op het gebied van geur over de lagere overheden.

Deregulering: de huidige geurbeleid stelt de lageroverheden juist in staat tot het opstellen van regels.

Ontwikkelingsplanologie: het geurbeleid geeft beleidsruimte voor ontwikkelingsplanologie maar de VNG-methode is bijvoorbeeld toelatingsplanologie.

Duidelijkheid voor de burger: het beleid is naar de lagere overheden toegeschoven. Dit zorgt ervoor deze hun eigen verschillende beleid op mogen stellen. Dit kan onduidelijk zijn voor de burger. Per gemeente/provincie kan het wel duidelijk zijn voor de burger.

Uitvoeringsgerichtheid: De uitvoeringsgerichtheid is afhankelijk van de bereidwilligheid van de gemeenten en provincies zelf.

Zowel het r.o als geurbeleid streven naar decentralisatie. Het dereguleren, de ontwikkelingsplanologie, de duidelijkheid en de uitvoeringsgerichtheid is erg afhankelijk van de betreffende provincies en gemeenten.



## 5. SUBJECTIEVE BEOORDELING

### 5.1 INLEIDING

De beoordeling van de door de gemeenten en provincies zelf opgestelde methoden is bemoeilijkt doordat de methoden vaak net in gebruik zijn genomen of nog toegepast gaan worden. Daarnaast zijn de methoden te verschillend om deze met meetbare criteria te beoordelen. Hierdoor is gekozen om de methoden aan de hand van subjectieve criteria van de onderzoeker te laten beoordelen. Per methode zijn de negatieve en positieve punten op een rij gezet. Aan de hand hiervan is te zien welke methode een aanbeveling is om geur in de ruimtelijke ordening mee te nemen en welke juist niet.

### 5.2 SUBJECTIEVE CRITERIA

- **Duidelijkheid**  
Omdat de overheden elk een grote beleidsruimte hebben zijn er verschillen onderling. Het is daarom juist belangrijk dat de provincie grote helderheid en duidelijkheid verschaft naar burger en bedrijfsleven toe. Zodat deze goed op de hoogte zijn van de gevolgen en weten waar ze aan toe zijn.
- **Onderscheid in mate van bescherming bestemmingen/gebiedstypen**  
Gebiedsgericht beleid. Indien men in de binnenstad woont mag men er vanuit gaan dat er mee overlast is dan in een rustige woonwijk. Een bewoner dient betere bescherming te krijgen dan een recreant. Dat is ook reëel. Daarom moet de overheid daar in het geurbeleid ook rekening mee houden.
- **Vastlegging in ruimtelijke plannen**  
Om de uitvoering in de ruimtelijke ordening vast te hebben staan. Is het belangrijk om dit in ruimtelijke plannen vast te leggen.
- **Streven naar een zo laag mogelijk uitstoot**  
Voor de verhoging van de leefbaarheid is het belangrijk dat de overlast zo laag mogelijk wordt gehouden. Belangrijk is dus dat de overheden de lat steeds zo hoog mogelijk leggen. ALARA buiten beschouwing gelaten.
- **Ruimte rondom geurproducerende bedrijven efficiënt mogelijk benutten**  
Het is niet efficiënt om de ruimte rondom geurproducerende bedrijven niet te benutten. De bedrijven krijgen op deze manier een grote ruimte toebedeeld.
- **De overheid is bij informatie verkrijging onafhankelijk van onderzoek en adviesbureaus, burgers en indicatieve afstanden van de VNG.**  
Het is essentieel om een beslissing te nemen op grond van goede en eerlijke informatie.
- **Onderscheid in bestaande en nieuwe situaties**  
Het soepel omgaan met bestaande situaties gaat ten koste van de leefbaarheid. Geven de overheden de bestaande situaties niet teveel ruimte.

### 5.3 BEOORDELING VAN DE PROVINCIES

In tabel 2 zijn de volgende beoordelingen per methoden per provincie gegeven:

**Tabel 2: Beoordeling van de methoden van de provincies**

Provincies	Zuid-Holland	Gelderland	Limburg	Flevoland
Duidelijkheid	+	0	+	+
Onderscheid in mate van bescherming bestemmingen/gebiedstypen	+/-	-	+/-	+
Vastlegging in ruimtelijke plannen	0	-	+	+
Streven naar een zo laag mogelijk uitstoot	-	+	-	-
Ruimte rondom geurproducerende bedrijven efficiënt mogelijk benutten	+	0	+	0
De overheid is bij informatie verkrijging onafhankelijk van onderzoek en adviesbureaus, burgers en indicatieve afstanden van de VNG.	-	-	-	-
Onderscheid in bestaande en nieuwe situaties	+	-	-	-
Overig	-	+/+		

+ Positief punt

- Negatief punt

0 Neutraal

+/- zowel positief als negatief

De onderbouwing van deze beoordeling is hieronder beschreven.

#### Zuid-Holland

##### Positieve punten

- Schept duidelijkheid en helderheid voor iedereen.  
Duidelijk is weergegeven welke bestemmingen waar zijn toegestaan. De informatie is open en toegankelijk voor zowel burger als bedrijfsleven.
- Duidelijk in welke mate welke bestemmingen beschermd worden.  
Bestemmingen zijn opgedeeld in 3 typen zodat bijvoorbeeld een bewoner beter beschermt wordt dan een recreant.
- Ruimte rondom geurproducerende bedrijven wordt efficiënt benut.  
Bestemmingen uit type 3 zijn mogelijk binnen de E-contour die het dichtst bij de bron ligt.
- Geen onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties.  
De methode maakt hierin geen onderscheid.

##### Negatieve punten

- De methode maakt geen onderscheid in gebiedstypen.  
Voor een rustige woonwijk en een industriegebied gelden dezelfde criteria.
- Niet streven naar een zo laag mogelijk uitstoot.  
Indien bedrijven voldoen aan de H waarden dan is het doel bereikt en kijkt men niet meer verder.
- Afhankelijk van de metingen van onderzoek- en adviesbureaus.  
De provincie moet oppassen dat de metingen niet naar resultaat toegeschreven worden.
- Voorlopig vastgesteld  
Gedeputeerde Staten heeft de methode in februari 2002 voorlopig voor een jaar vastgelegd.

### Gelderland

#### Positieve punten

- Streven naar een zo laag mogelijk uitstoot.  
Met behulp van de streefwaarde streeft de methode naar een zo laag mogelijke uitstoot van geur.
- Doorwerking naar gemeenten zichtbaar.  
Gemeente Nijmegen stelt in overleg met de provincie beleid op.
- Hedonische waarden wordt zo nauwkeurig mogelijk toepast.  
De H waarden zijn gekoppeld aan geureenheden.

#### Negatieve punten

- Gebrek aan variatie in gebiedstypen.  
Onderscheid wordt slechts gemaakt in wonen en werken.
- Geen vastlegging in ruimtelijke plannen.  
De methode is meegenomen maar niet opgenomen in ruimtelijke plannen.
- Afhankelijk van de metingen van onderzoek- en adviesbureaus.  
De provincie moet oppassen dat de metingen niet naar resultaat toegeschreven worden.
- Het kunnen halen van de streefwaarde is moeilijk te definiëren.  
De definitie ligt niet vast. Waardoor het onduidelijk is wanneer de streefwaarde haalbaar is.

### Limburg

#### Positieve punten

- Inzichtelijk voor bedrijfsleven en burger.  
Helder is welke normen per gebiedstype zijn gesteld. Dit is inzichtelijk gemaakt voor een ieder.
- Rekening houdend met gebiedstypen.  
Onderscheid is gemaakt in een groot aantal gebiedstypen op basis van de VNG-methode.
- Vastlegging in ruimtelijke plannen.  
De methode is vastgelegd in het Provinciaal Omgevingsbeleid Limburg (POL) en in de toelichting van bestemmingsplannen.
- Ruimte rondom geurproducerende bedrijven wordt efficiënt benut.  
De verschillende gebiedstypen maken het mogelijk dat deze ruimte efficiënt wordt benut.

#### Negatieve punten

- Geen verschillende beschermingsniveaus voor bestemmingen.  
Geen onderscheid is gemaakt in verschillende bestemmingen.
- Niet streven naar een zo laag mogelijk uitstoot.  
Het bereiken van de maximaal toelaatbare geuruitstoot is het doel en niet het automatisch streven naar de laagst mogelijke geuruitstoot.
- Afhankelijk van de metingen van onderzoek- en adviesbureaus.  
De provincie moet oppassen dat de metingen niet naar resultaat toegeschreven worden.
- De verschillen tussen bestaande en nieuwe situaties.  
Deze verschillen zijn in sommige gevallen groot.

Flevoland

## Positieve punten

- Duidelijke vastlegging van de methode.  
De beleidsregels maken duidelijk welke bestemmingen wanneer waar zijn toegestaan.
- Duidelijk in welke mate welke bestemmingen beschermd worden.  
Het ligt vast welke bestemmingen gevoelig en minder gevoelig zijn.
- Ruimtelijke plannen.  
Uitvoering vindt plaats in het bestemmingsplan.

## Negatieve punten

- Niet streven naar een zo laag mogelijk uitstoot.  
Het bereiken van de maximaal toelaatbare geuruitstoot is het doel en niet het automatisch streven naar de laagst mogelijke geuruitstoot.
- Afhankelijk van de metingen van onderzoek- en adviesbureaus.  
De provincie moet oppassen dat de metingen niet naar resultaat toegeschreven worden.
- De verschillen tussen bestaande en nieuwe situaties  
Een verschil in percentiel hanteert de methode tussen nieuwe en bestaande situaties.

De provincies Zuid-Holland en Limburg komen als beste uit de bus. Beide methoden zijn helder en duidelijk en proberen de grond rondom geurproducerende zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Zuid-Holland bereikt dit door een aantal bestemmingen vlakbij de bron toe te staan en Limburg door in sommige gebiedstypen een hogere Hedonische waarde toe te staan. De methode van Limburg is in de ruimtelijke plannen vastgelegd en Zuid-Holland neemt de methode mee in de planvorming. Zuid-Holland maakt geen onderscheid in nieuwe en bestaande situaties terwijl Limburg dit onderscheid juist wel maakt. Negatief aspect is het niet streven naar een zo laag mogelijke uitstoot, men kijkt niet verder dan de gestelde doelen, daarnaast zijn de methoden beide afhankelijk van onderzoek- en adviesbureaus.

**5.4 BEOORDELING VAN DE GEMEENTEN**

In tabel 3 zijn de volgende beoordelingen per methoden per gemeente gegeven:

**Tabel 3: Beoordeling van de methoden van de gemeenten**

Provincies	Breda	Groningen	Maastricht	Delft
<b>Criteria</b>				
Duidelijkheid	-	+	+	+
Onderscheid in mate van bescherming bestemmingen/gebiedstypen	-	-	+/-	+/-
Vastlegging in ruimtelijke plannen	+	+	+	+
Streven naar een zo laag mogelijk uitstoot	+	+	-	-
Ruimte rondom geurproducerende bedrijven efficiënt mogelijk benutten	+	-	+	+
De overheid is bij informatie verkrijging onafhankelijk van onderzoek en adviesbureaus, burgers en indicatieve afstanden van de VNG.	-	-	-	-
Onderscheid in bestaande en nieuwe situaties	0	0	0	-
Overig		-		

+ Positief punt

- Negatief punt

0 Neutraal

+/- zowel positief als negatief

De onderbouwing van deze beoordeling is hieronder beschreven.

### Breda

#### Positieve punten

- Vastleggen in het bestemmingsplan.  
In het bestemmingsplan staat beschreven of geuroverlast mogelijk voorkomt.
- Stimuleren van een zo laag mogelijk uitstoot.  
Door bedrijven geen zekerheid te geven via een contour, zullen deze streven naar weinig geuroverlast.
- Bedrijven krijgen een zo klein mogelijk ruimte.  
Ontwikkelingen zijn nodig voor een stad. Alle ruimte wordt zo efficiënt mogelijk gebruikt

#### Negatieve punten

- De methode is onduidelijk.  
De gemeente bekijkt elk bedrijf anders. Zowel burger als bedrijfsleven weet niet wat er te wachten staat. Onduidelijk.
- Onduidelijk onderscheid in gebiedstypen of mate van bescherming.  
De mate van bescherming is per buurt is onduidelijk.
- Meten met procentuele gehinderden.  
Bij het meten van procentuele gehinderden moet de gemeente oppassen voor mobilisatie van burgers om zo een bedrijf om welke reden dan ook weg te krijgen, via het aspect geur.

### Groningen

#### Positieve punten

- Duidelijk en helder.  
Binnen de aangewezen contour is geen uitbreiding van woonlocaties mogelijk.
- In het bestemmingsplan opgenomen.  
De IMR-contour is in de betreffende bestemmingsplannen in de plankaart en toelichting terug te vinden.
- Streven naar een lage geuroverlast  
Door middel van een saneringsstatus blijven de fabrieken inspanningen verrichten om de geur te beperken en te reduceren

#### Negatieve punten

- Geen onderscheid in bestemmingen en gebiedstypen.  
De methode geeft alleen een oordeel over de bestemming wonen en maakt allen onderscheid in het IMR-gebied.
- Ruimte rondom fabriek niet efficiënt gebruikt.  
Binnen de contour zijn geen uitbreidingen van woningen mogelijk. Slechts inbreidingen zijn mogelijk.
- Afhankelijk van de metingen van onderzoek- en adviesbureaus.  
De gemeente moet oppassen dat de metingen niet naar resultaat toegeschreven worden.
- De methode geldt slechts voor de 2 suikerfabrieken.  
De methode is niet toepasselijk voor andere geurproducerende bedrijven.

### Maastricht

#### Positieve punten

- Duidelijk.  
Per gebiedstype is aangegeven welke milieukwaliteit de gemeente nastreeft.
- Rekening houdend met gebiedstypen.  
Onderscheid is gemaakt in een groot aantal gebiedstypen.
- Vastleggen in het bestemmingsplan.  
De gemeenten gaat de methode via een milieuparagraaf in het bestemmingsplan en structuurplan opnemen
- Ruimte rondom geurproducerende bedrijven wordt efficiënt benut.  
De verschillende gebiedstypen maken het mogelijk dat deze ruimte efficiënt wordt benut.

#### Negatieve punten

- Houdt geen rekening met verschillende beschermingsniveaus van bestemmingen. Geen onderscheid is gemaakt in verschillende bestemmingen.
- Niet streven naar een zo laag mogelijk uitstoot. Het bereiken van de maximaal toelaatbare geuruitstoot is het doel en niet het automatisch streven naar de laagst mogelijke geuruitstoot.
- Meten met procentuele gehinderden. Bij het meten van procentuele gehinderden moet de gemeente oppassen voor mobilisatie van burgers om zo een bedrijf om welke reden dan ook weg te krijgen, via het aspect geur.

#### Delft

##### Positieve punten

- Duidelijk. Per gebiedstype en categorie is aangegeven welke milieukwaliteit de gemeente nastreeft.
- Onderscheid in gebiedstypen en bedrijfscategorieën. Het gemeentelijke grondgebied is, op basis van de VNG-methode, opgedeeld in acht gebiedstypen.
- Vastlegging in ruimtelijk plannen. De methode is vastgelegd in de voorschriften en de toelichting van het bestemmingsplan.
- Ruimte rondom geurproducerende bedrijven wordt efficiënt benut. De verschillende gebiedstypen maken het mogelijk dat deze ruimte efficiënt wordt benut.

##### Negatieve punten

- Geen onderscheid in bestemmingen. De methode maakt geen verschil in verschillende bestemmingen.
- Niet streven naar een zo laag mogelijk uitstoot. Het bereiken van de maximaal toelaatbare geuruitstoot is het doel en niet het automatisch streven naar de laagst mogelijke geuruitstoot.
- VNG-afstanden. De VNG-methode werkt met indicatieve afstanden, dit zijn niet de werkelijke afstanden.
- De maatbestemming. Met een maatbestemming mag het bedrijf in de toekomst door een zelfde type bedrijf worden vervangen. Hierdoor blijft de overlast gelijk.

De meest positieve beoordeling krijgt de methode van de gemeente Maastricht. Deze methode is duidelijk. Duidelijk is weergegeven in welke verschillende gebiedstypen Maastricht onderscheid maakt. De gemeente gaat door de verschillende gebiedstypen efficiënter om met de ruimte rondom geurproducerende bedrijven. Een ander positief punt is dat de methode vastgelegd is in het bestemmingsplan. De Maastrichtse methode heeft ook negatieve punten. De bestemmingen kennen geen verschillende beschermingsniveaus. De gemeente heeft als doel het behalen van normen per gebiedstypen en streeft daardoor niet automatisch naar zo min mogelijk geuroverlast. De normen zijn uitgedrukt in procentuele gehinderden. Dit brengt als gevaar met zich mee dat de bewoners zich mobiliseren om een bedrijf uit de buurt te krijgen met als reden de geuroverlast, terwijl dit niet hoeft te kloppen.

## 6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies die uit het onderzoek naar voren komen. De conclusies zijn onderbouwd en de voorgaande hoofdstukken dienen als bouwsteen hiervoor. In navolging van de conclusies staan de aanbevelingen.

### 6.2 CONCLUSIES

#### **Het huidige geurbeleid is erg onoverzichtelijk**

De lagere overheden hebben de vrijheid om de acceptabele mate van hinder te bepalen. Het uitdrukken van deze acceptabele hinder is door die vrijheid nogal verschillend. De uitdrukkingen zijn: procentuele gehinderden, aantal geureenheden, de afstanden uit de VNG-methode en Hedonische waarden. Deze worden onderling ook nog verschillen gehanteerd. Vrijheid is er ook in de wijze waarop de mate van hinder wordt bepaald. Juiste informatie is hierbij essentieel. De metingen van geureenheden en Hedonische waarden worden verricht door meet- en adviesbureaus. Procentuele gehinderden worden gemeten middels Telefonische Leefsituatie onderzoeken en burgerenquêtes. De afstanden uit de VNG methode komen uit de publicatie "bedrijven en milieuzonering". De methoden zijn allen verschillend vastgelegd; variërend in beleidsregels, nota's, handreikingen, milieubeleidsplannen en convenanten. Onder de lagere overheden is geen afstemming over de definitie van geurgevoelige bestemmingen. De mate van bescherming van deze bestemmingen is vaak per zone bepaald. Deze zones zijn dikwijls op verschillende aspecten gebaseerd. De afstemming tussen provincie en gemeenten is bij de onderzochte gemeenten niet optimaal. Daarnaast hanteren de overheden niet dezelfde vaktermen, terwijl vaak hetzelfde bedoeld wordt.

Conclusie is dat het huidige geurbeleid erg onoverzichtelijk is. De overheden meten en beoordelen de acceptabele geur verschillend. De methoden zijn verschillend vastgelegd. De overheden hanteren diverse definities op het gebied van bestemmingen en zones en gebruiken daarnaast niet dezelfde vaktermen. Ofwel er is weinig tot geen afstemming onderling en dat maakt het voor burger en bedrijfsleven erg onoverzichtelijk.

#### **Het huidige geurbeleid kan afname van de leefbaarheid in de hand werken**

Het beleid en de uitvoering worden aan de lagere overheden overgelaten met daarin een grote mate van beleidsruimte. Uit de praktijk blijkt, dat maar weinig overheden gebruik maken van die beleidsruimte en dat velen geen eigen beleid voeren. Dat weinig overheden een methode hebben opgesteld over geur in combinatie met ruimtelijke ordening betekent, dat bij het merendeel van de overheden geen methode, doelstellingen of afspraken op papier staan. Burgers, bedrijfsleven en andere overheden kunnen deze overheden nergens op afrekenen of op wijzen. Dit kan leiden tot geen of een slechte afstemming tussen ruimtelijk- en milieubeleid. Een eenzijdige benadering van milieu of ruimtelijk beleid is niet gewenst. Deze slechte afstemming of het zelfs helemaal ontbreken ervan kan leiden tot een afname van de leefbaarheid.

#### **De historische ligging bepaalt vaak het geurbeleid**

De historisch bepaalde ligging van geurproducerende bedrijven heeft vaak als gevolg dat uitbreidingsmogelijkheden beperkt of onmogelijk zijn. Als reactie hierop zoeken de betreffende overheden oplossingen door middel van het zelf opstellen van een methode.

Conclusie is dat dit geen goede ontwikkeling is, omdat eerst de bedrijven zich vestigen, daarna wordt een probleem gesignaleerd waarna dan pas gereageerd wordt door middel van beleid. Zo loopt men steeds achter de feiten aan.

### **Een aantal overheden gebruiken de VNG-methode te breed**

De door de rijksoverheid geadviseerde VNG-methode, als indicatiemiddel, houdt geen rekening met de precieze aard en omvang van een bedrijf en de emissie beperkende voorzieningen. Dit maakt dat in de praktijk de geurbelasting en geurhinder sterk af kan wijken van de gegeven afstandsindicatie. Toch geven een aantal gemeenten aan de VNG-methode toe te passen bij geur in de ruimtelijke ordening. Deze gebruiken de VNG-methode te breed, waar deze niet voor bedoeld is.

### **Afstemming tussen provincie-gemeente is gering**

Bij de vier onderzochte provincies is er weinig afstemming met de gemeenten. Bij de onderzochte gemeente kwam alleen de afstemming tussen Nijmegen en Gelderland naar voren. Zuid-Holland en Delft werken bijvoorbeeld beide erg verschillend. Conclusie is dat de afstemming tussen provincie en gemeenten bij de onderzochte gemeenten gering is.

### **De bestaande methode bevatten nog veel negatieve punten**

De provincies Zuid-Holland en Limburg en de gemeente Maastricht hebben de meest effectieve methode om geur in de ruimtelijke ordening mee te nemen. Maar zelfs deze methode bevatten nog een aantal negatieve punten.

- Op het gebied van gebiedsgericht beleid kiest men vaak, of voor gebiedstypen, of voor het maken van onderscheid in de mate van bescherming van bestemmingen. Dit zorgt voor een gelijk beschermingsniveau voor een ieder op elke plaats, wat niet geheel realistisch is.
- Het ontbreekt de methoden nogal eens aan het streven naar een zo laag mogelijke geuroverlast. De methoden zijn vaak gericht op het halen van de vastgestelde kwaliteit per gebiedstype maar gaan niet verder dan het bereiken van dat doel en streven dus niet naar een zo laag mogelijke geuroverlast.
- De informatie waar de overheden de beslissingen op nemen is afhankelijk van onderzoek- en adviesbureaus, burgers en indicatieve VNG-afstanden. Deze informatie is deels makkelijk beïnvloedbaar en moeilijk controleerbaar. Hierdoor kan men beslissingen nemen op onjuiste informatie.
- Het verschil tussen bestaande en nieuwe situaties is soms erg groot. Bestaande overlastsituaties krijgen meer ruimte of mogen meer overlast geven. Dit gaat ten koste van ofwel ruimtelijke ontwikkeling of van de leefbaarheid.

Oftewel er zijn nog een aantal punten om aan te werken zodat de lagere overheden geur optimaal in de ruimtelijke ordening mee kunnen nemen.

### **Het geurbeleid loopt niet parallel met de Nota Ruimte**

De trefwoorden bij de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening zijn: decentralisatie, deregulering, ontwikkelingsplanologie, duidelijkheid voor de burger en uitvoeringsgerichtheid. In het geurbeleid ligt de verantwoordelijkheid wel op het juiste niveau, namelijk decentraal. Maar het dereguleren, de ontwikkelingsplanologie, de duidelijkheid en de uitvoeringsgerichtheid is erg afhankelijk van de provincies en gemeenten.

De onderzochte overheden stelden vaak juist extra regels op en gaan daarmee juist de kant van de toelatingsplanologie op. Aangezien er slechts acht overheden zijn met een geurbeleid is de uitvoeringsgerichtheid slecht te noemen. Dat het geurbeleid onoverzichtelijk is voor de burger is uitgelegd in een vorige conclusie. Dat de aspecten afhankelijk zijn van de lagere overheden komt omdat deze een grote beleidsvrijheid hebben meegekregen van de rijksoverheid. Het geurbeleid loopt dus niet parallel met de nota ruimte.



## 6.3 AANBEVELINGEN

### **De lagere overheden verplichten zelf een geurmethode op te stellen**

Door de lagere overheden te verplichten zelf een geurmethode op te stellen, voorkomen zij dat toekomstige geurproducerende bedrijven het geurbeleid bepalen. Omdat gemeenten nogal snel geneigd zijn alleen naar hun eigen gemeente te kijken en minder snel naar de omgeving, is het aan te bevelen de verantwoordelijk meer aan de provincie te geven, zodat gebiedsgericht gewerkt kan worden. Zo blijft tevens het beleid overzichtelijker. Hierbij is uiteraard een betere afstemming nodig tussen de provincies onderling en tussen provincies en gemeenten.

### **Afstemming tussen de lageroverheden onderling met meer verantwoordelijkheid bij de provincie**

Het gebruik van dezelfde vaktermen en definities vormt de basis bij een verbetering van deze afstemming tussen de provincies onderling en tussen provincies en gemeenten. Het is aan te bevelen de acceptabele hinderbepaling tot één algemene bepaling terug te brengen. De Hedonische waarden lijken hiervoor het meest geschikt omdat deze de beleving meenemen. De metingen van Hedonische waarden mogen alleen verricht worden door een aantal gecertificeerde meetbureaus zodat kwaliteit en eerlijke informatie gewaarborgd zijn en misbruik en manipulatie voorkomen wordt.

### **Eén algemene definitie voor geurgevoelige bestemmingen**

Een andere aanbeveling is het vaststellen van één algemene definitie voor geurgevoelige bestemmingen. Hierin is het mogelijk om, door middel van een aantal categorieën, aan te geven welke mate van bescherming de bestemmingen krijgen. Deze bestemmingen koppelt men aan gebiedstypen met een bepaalde milieukwaliteit. Op deze manier ontstaat er gebiedsgericht beleid. De overheid dient de lat voor de milieukwaliteit steeds zo hoog mogelijk te leggen.

Deze punten dragen bij aan een overzichtelijk geurbeleid, waarbij de provincie in samenwerking met de gemeenten een gebiedsgerichte methode kan ontwikkelen, die de leefbaarheid in Nederland op een hoog niveau kan houden.

#### 6.3.1 Lichte aanbeveling

Naast een verbeterde landelijke afstemming is het misschien ook mogelijk om in Europees verband enige afstemming te creëren. In het onderzoek heb ik dat niet meegenomen. Ook verdient het aanbeveling een vervolgonderzoek onder burgers en bedrijfsleven te doen. Zo'n onderzoek kan meehelpen te bepalen wat gewenst is volgens burgers en bedrijfsleven.

## 7. LITERATUURLIJST

### *Algemeen*

- H.J. Bakker, P.P.J. Driessen, J.J. van den Berg, Afstemmen en instemmen; ruimtelijke ordening en milieubeheer; integratie en coördinatie van het omgevingsbeleid op alle overheidsniveaus, 1998.
- J.J. Boersema, J.W. Copius Peereboom, W.T. de Groot, Basisboek milieukunde, 1991.
- Brief minister juni '95 over geur, 30 juni 1995, LE/LV/AJS95.16B, MBL276.95004.
- Commissie Emissies Lucht, De Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR), 1992.
- R.J.W. Rothengatter, Bedrijven milieuzonering, VNG uitgeverij 1999.
- N. Teesing, R. Uylenburg, C.T. Nijenhuis, Toegang tot het milieurecht: een inleiding voor niet-juristen, 2001.
- TNO-rapport PG/VGZ/2001.95, via [www.inro.tno.nl](http://www.inro.tno.nl)
- Nota Ruimte, ministerie van VROM, 23 april 2004.

### *Provincies*

- Handreiking luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening, module stank, februari 2002, provincie Zuid-Holland.
- Gelders geurbeleid voor milieuvergunningen, achtergrond en beleidsregels, 30 september 2003, provincie Gelderland.
- Ruimtelijke geurhindersystematiek, handreiking hoe om te gaan met geurhinder bij gebiedsgericht beleid, ruimtelijke planvorming en vergunningverlening, tweede concept 15 januari 2001, provincie Limburg.
- Beleidsregels voor de beoordeling van geurhinder in de milieuvergunning en de ruimtelijke ordening, 16 maart 2004, provincie Flevoland.

### *Gemeenten*

- Milieuvisie 2015, gemeente Breda
- Bedrijven in geur en kleur, analyse geurhinder Breda, mei 2001, gemeente Breda.
- Afsluiting plan van aanpak IMR-Suikerindustrie 1995, Groningen.
- Plan van aanpak integratie milieu en ruimtelijke ordening (IMR)-Suikerindustrie 1995, Groningen.
- Brief van Colleges van provincie en gemeente Groningen aan minister van VROM, 11-01-1995.
- Brief Minister van VROM aan Colleges van provincie en gemeente Groningen, 30-01-1995.
- Natuur- en milieuplan Maastricht 2030, gemeente Maastricht.
- Brief van het hoofd van de afdeling milieuzaken en bouwtoezicht, betr: eindverslag aanpak geurproblematiek DSM, 1 april 1993, Sittard-Geleen.
- Aanpak geurproblematiek DSM, eindverslag van de werkgroep Geur DSM, 9 februari 1993, Sittard-Geleen.
- Nota bedrijven in bestemmingsplannen, augustus 2003, gemeente Delft.

### *Websites*

- Gebruik is gemaakt van websites van de gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Tilburg, Eindhoven, Zaanstad, Breda, Groningen, Enschede, 's-Hertogenbosch, Haarlem, Apeldoorn, Haarlemmermeer, Nijmegen, Venlo, Ede, Arnhem, Almere, Maastricht, Amersfoort, Helmond, Hengelo (O.), Leiden, Alkmaar, Waalwijk, Dordrecht, Emmen, Sittard-Geleen, Oss, Almelo, Hilversum, Leeuwarden, Zwolle, Schiedam, Delft, Barneveld, Roosendaal, Weert en Veenendaal

### *Overig*

- Symposium "Geurhinder en ruimtelijke ontwikkeling" 30 oktober 2003, 09.30 - 16.30 uur.

## 8. AFSLUITING

Vooraf aan het onderzoek had ik gedachte dat ik het wel eens heel lastig kon krijgen met het vinden van de verschillende methoden. Natuurlijk, dat er geen methoden zijn was ook een conclusie, maar mijn doel was toch om die methoden te vinden, te beschrijven en te beoordelen. Daarom besloot ik in het begin van mijn onderzoeksfase om ook een gemeente mee te nemen die geur niet meeneemt in de ruimtelijke ordening. Dit werd de gemeente Sittard-Geleen. Later heb ik besloten om Sittard-Geleen toch niet mee te nemen omdat het geen toegevoegde waarde had. De gemeente heeft er bewust voor gekozen om geur niet mee te nemen en heeft hiervoor goedkeuring van de provincie. Uiteindelijk zijn er toch nog een aantal verschillende methoden bij andere overheden boven tafel gekomen. Dat resultaat bevredigt me enigszins. Aan de andere kant vind ik het heel jammer dat teveel lagere overheden niet vooruit kunnen, willen of mogen denken.

Ik hoop dan ook van harte dat dit rapport een aantal overheden weer aan het denken zet om toch een methode op te stellen om geur in de ruimtelijke ordening mee te nemen.

Gerbrant Brugman.