

# Hoofdstuk 4: "Locatiekeuze"

juni 1993



## Inhoud

4.1	Inleiding	5
4.2	Locatiekeuze: wat, wanneer, waarom?	7
4.3	Locatiekeuze: hoe?	9
	4.3.1 Op grond van welke criteria vindt locatiekeuze plaats?	9
	4.3.2 Via welke methode vindt locatiekeuze plaats?	13
	4.3.3 Via welke procedures vindt locatiekeuze plaats?	17
4.4	Geraadpleegde literatuur	21



## 4.1 Inleiding

Hoewel in de toekomst minder afval gestort zal gaan worden en meer afval verbrand en hergebruikt, zal er behoefte blijven bestaan aan nieuwe stortplaatsen. (Zie hiervoor de scenario's in de Nationale Milieuverkenning 1990 - 2010 van het RIVM en het Tienjarenprogramma Afval 1992 - 2002 van het Afval Overleg Orgaan).

Het zoeken naar geschikte locaties voor stortplaatsen zal dus ook in de toekomst actueel blijven.

In dit hoofdstuk zal aan de orde komen:

- wat men onder locatiekeuze verstaat;
- wanneer locatiekeuze aan de orde is;
- waarom een dergelijk locatiekeuzeproces belangrijk is;
- hoe locatiekeuze inhoudelijk, methodisch en procedureel plaatsvindt.

In paragraaf 4.2 zullen de drie eerst genoemde aspecten (wat, wanneer, waarom) aan de orde komen. Paragraaf 4.3 gaat vervolgens in op het locatiekeuzeproces. De eerste subparagraaf schetst de voor locatiekeuze richtinggevende plankaders en de locatiecriteria die daaruit afgeleid kunnen worden. De tweede subparagraaf geeft weer op welke wijze de criteria toegepast kunnen worden om tot locatiekeuze te komen. De laatste subparagraaf van 4.3 vermeldt de juridische procedures volgens welke locatiekeuze tot stand komt. Tot slot wordt in paragraaf 4.4 de geraadpleegde literatuur opgesomd.

Locatiekeuze vindt niet alleen vanuit planologisch oogpunt plaats, maar ook vanuit organisatorisch oogpunt. Deze "doelmatigheidstoets" vindt plaats in het provinciaal milieubeleidsplan (voorheen het afvalstoffenplan, PAP). Dit plan dient voor deze aspecten de m.e.r.-procedure te doorlopen. De specifieke aspecten van milieu-effect-rapportage worden in hoofdstuk 5 van deze Leidraad besproken.

Enige basiskennis omtrent juridische en beleidsaspecten is in de voorgaande hoofdstukken opgenomen.



## 4.2 Locatiekeuze: wat, wanneer, waarom?

In het verleden beschikte elke gemeente over een (meer of minder gecontroleerde) stortplaats. Veelal werd deze stortplaats gelokaliseerd in een resthoekje van de gemeente waar de overlast voor omwonenden niet te groot was. Bewuste en afgewogen locatiekeuzeprocessen waren hierbij niet aan de orde. Met het groeien van de hoeveelheden te storten afval en de vereiste milieuhygiënische voorzieningen zijn de stortplaatsen in omvang toegenomen en hebben een meer regionale (in plaats van plaatselijke) functie gekregen.

Ingevolge de Afvalstoffenwet en de Wet Gemeenschappelijke Regelingen werden, in plaats van afzonderlijke gemeenten, de intergemeentelijke samenwerkingsgebieden verantwoordelijk voor de uitvoering van het provinciale afvalstoffenplan (inmiddels onderdeel van het provinciaal milieubeleidsplan ingevolge de Wet Milieubeheer).

Deze tendens naar schaalvergroting zet zich nog door, vanwege de indeling in C<sub>1</sub>-, C<sub>2</sub>-, C<sub>3</sub>- en C<sub>4</sub>-afvalstoffen. C<sub>1</sub>-afvalstoffen zullen vooralsnog naar het buitenland worden afgevoerd; C<sub>2</sub>-afvalstoffen komen terecht op de C<sub>2</sub>-deponie op de Maasvlakte of eventueel in te richten mono-deponieën en C<sub>3</sub>- en C<sub>4</sub>-afvalstoffen op gecontroleerde stortplaatsen.

C<sub>2</sub>-deponieën zullen vooral een nationaal en interprovinciaal verzorgingsgebied hebben.

De C<sub>3</sub>-deponieën hebben voornamelijk een functie voor de WGR-regio's, maar deze regio's zijn aan schaalvergroting onderhevig.

Doordat het stortbeleid een onderdeel is van het gehele afvalstoffenbeleid (met als prioriteiten 1. preventie, 2. hergebruik, 3. verbranden en 4. storten) dat door de provincie in het Provinciaal Milieubeleidsplan wordt uitgezet, is de invloed van de provincie op het stortplaatsenbeleid vergroot.

Gezien deze schaalvergrotingstendensen kan gesteld worden dat het locatiekeuzeproces momenteel vooral plaatsvindt op regionaal niveau, waarbij een regio een landsdeel, een gehele provincie of een deel van een provincie kan omvatten.

Het provinciale milieubeleidsplan kan de randvoorwaarden voor nieuwe locaties geven waarbij het daadwerkelijk zoeken naar een locatie voor het storten van afval plaats vindt door het bestuur van het intergemeentelijk samenwerkingsverband. Het PMP kan echter ook concrete locaties aangeven. Locatiekeuze is dan een onderdeel van het opstellen van het PMP en wordt door de provincie uitgevoerd. Het uitbreiden van bestaande stortplaatsen wordt niet als locatiekeuze gezien, maar moet binnen het locatiekeuzeproces wel meegenomen worden als één van de opties. Bij uitbreiding op een bestaande locatie is een locatie-m.e.r. niet vereist; wél een inrichtings-m.e.r. (zie het volgende hoofdstuk van deze Leidraad). Aanpassing van het bestemmingsplan kan nodig zijn indien met deze uitbreiding geen rekening gehouden is.

Het vinden van geschikte en geaccepteerde locaties voor stortplaatsen is de laatste jaren steeds problematischer geworden. Moeizaam geselecteerde locaties stuiten op weerstand van lokale bestuurders en burgers. Dit noemen wij het "NIMBY-effect" (NIMBY = Not In My Backyard). Eén van de oorzaken voor dit NIMBY-effect is het ontbreken van een goede ruimtelijke en milieuhygiënische onderbouwing van geselecteerde locaties.

Bij het ontbreken van goed gefundeerd locatie-onderzoek kunnen NIMBY-reacties succes hebben.

Uit een studie van de Katholieke Universiteit Nijmegen (Driessen, 1990) is gebleken dat in een vroegtijdig stadium van besluitvorming omtrent locatiekeuze bestuurlijke argumenten doorslaggevend zijn en dat ruimtelijke en milieuhygiënische criteria een ondergeschikte rol spelen.

Politieke en maatschappelijke acceptatie waren vaak richtinggevend.

Deze problematiek wordt nog eens versterkt doordat:

- de coördinatie tussen het milieubeleid en het ruimtelijk- ordeningsbeleid niet formeel geregeld is en ook in de praktijk gebrekkig is;
- de aanwijzingsprocedure van de Wet op de Ruimtelijke Ordening nauwelijks gebruikt wordt. Deze procedure biedt de provincie en de Minister de bevoegdheid een gemeente tot vaststelling of herziening van een bestemmingsplan te verplichten. Tevens kunnen aanwijzingen gegeven worden omtrent de inhoud van een bestemmingsplan. (Zie ook paragraaf 4.3).

Deze aanwijzingsbevoegdheid is niet veel toegepast doordat de basis juridisch veelal zwak was (onvoldoende duidelijkheid over de urgentie van die specifieke inrichting, onvoldoende onderbouwde ruimtelijke afweging) én doordat aanwijzingen contrair zijn aan de Nederlandse bestuurscultuur.

Een en ander heeft ertoe geleid dat vanuit ruimtelijke optiek en vanuit milieu- en doelmatigheidsoogpunt geschikte locaties niet altijd in het locatiekeuzeproces werden betrokken òf in een vroegtijdig stadium afvielen. (AOO, Tienjarenprogramma Afval).

Een besluitvormingsmodel voor de locatiekeuze van stortplaatsen dat meer recht doet aan de milieuhygiënische en ruimtelijke criteria kan de genoemde bezwaren (wat betreft inzichtelijkheid en "objectiviteit") ondervangen.

Door bij locatiekeuzeprocessen gebruik te maken van een expliciet model worden ten eerste gemaakte keuzes helder; krijgt ten tweede de gekozen locatie een betere onderbouwing en is er ten derde een duidelijk ruimtelijk toetsingskader. Hierdoor kan het NIMBY-effect teruggedrongen worden en daar waar het blijft bestaan is er een solide basis om gemotiveerd aanwijzingen te geven.

In paragraaf 4.3 zal in hoofdlijnen aangegeven worden hoe een dergelijk beslissingsmodel tot stand gebracht kan worden.



## 4.3 Locatiekeuze: hoe?

### 4.3.1 Op grond van welke criteria vindt locatiekeuze plaats?

Om criteria vast te kunnen stellen waarmee men locaties voor stortplaatsen kan selecteren, is het van belang te weten waar men deze criteria kan vinden en welke criteria relevant zijn. Deze twee aspecten worden hierna besproken.

#### Bronnen voor criteria

Het toekennen van functies aan gebieden is een kwestie van afweging van belangen. Bijna elk maatschappelijk belang (zoals volkshuisvesting, bedrijvigheid, recreatie, afvalverwerking enz.) doet aanspraken op de beperkt beschikbare ruimte. Het op systematische wijze afwegen van deze belangen is de opgave van de ruimtelijke ordening. Het belangrijkste beleidsinstrument in de ruimtelijke ordening is de planvorming. Op nationaal niveau is dit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra); op provinciaal niveau het streekplan en op gemeentelijk niveau het bestemmingsplan (en facultatief het structuurplan). Het streekplan is het voornaamste plan als het gaat om de regionale ruimtelijke afweging. Het bestemmingsplan regelt de lokaal-ruimtelijke inpassing en bepaalt de juridische voorschriften.

Het specifiek ruimtelijk beleid wordt geflankeerd door andere beleidsvormen, zoals het milieubeleid, het waterhuishoudingsbeleid en het natuur- en landschapsbeleid. Met name daar waar deze beleidsvormen specifiek beleid voor bepaalde gebieden formuleren, is er een sterke relatie met het ruimtelijk beleid. Hierbij wordt vooral op de relatienotagebieden, milieubeschermingsgebieden en stiltegebieden gedoeld.

Hiermee samenhangende relevante plankaders zijn het (nationaal) Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, eventuele provinciale natuur- en landschapsplannen en het provinciale milieubeleidsplan.

Voor locatiekeuze is verder ook het vervoersbeleid van belang. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (en het Nationaal Milieubeleidsplan Plus) wordt nl. als doel gesteld om het accent van het vervoer van afval te verleggen van vervoer over weg naar vervoer via rail en water.

Overigens zijn hier de voornaamste plannen genoemd. Veelal worden door de provincies en het rijk op de genoemde beleidsterreinen diverse nota's gemaakt. Het is verstandig om bij elk locatiekeuzep proces na te gaan welke plannen en nota's relevant kunnen zijn. Dit zal afhankelijk zijn van het soort afval dat gestort wordt en van de kenmerken van het gebied waarin naar locaties gezocht wordt.

In de praktijk is gebleken dat in de genoemde plannen weinig dwingende criteria zijn opgenomen die bepalen waar wel of geen stortplaatsen gevestigd mogen worden. Dit is alleen het geval indien beleidsdoelstellingen een directe juridische vertaling krijgen in een verordening, zoals het geval is bij grondwaterbeschermings- en stiltegebieden in de provinciale milieuverordening.

Voor andere gebiedsaanduidingen zijn geen vaste regels ten behoeve van de locatiekeuze te geven, hoogstens de kaders waarbinnen de afweging dient plaats te vinden.

Naast gebiedsaanduidingen zijn er uiteraard ook andere relevante criteria, zoals onder andere de milieuhygiënische criteria. Voor stortplaatsen gaat het daarbij met name om bodemkundige en geohydrologische randvoorwaarden. Deze criteria worden echter zelden in de genoemde plannen geconcretiseerd. De sturende werking van deze plannen is daarom beperkt. Dit hangt ook samen met de aard van vele plannen op rijks- en provinciaal niveau. Een zekere flexibiliteit blijft gewenst.

Het herleiden van de meest relevante criteria is daarom vaak een kwestie van interpretatie en maatwerk. We komen hier in de volgende subparagraaf nog op terug.

### Relevante criteria

Omdat locatiekeuzecriteria niet rechtstreeks uit de plannen zijn af te leiden, heeft men in veel studies gepoogd hierin systematiek aan te brengen.

Recente vingeroefeningen in deze zijn:

- deelstudie V2000, Ruimtelijke Verkenning Locaties Afvalverwijdering; Directoraat Generaal Milieubeheer;
- deelstudie V2000, Bundeling van afvalbewerking en verwerking vanuit een ruimtelijke optiek; Rijksplanologische Dienst;
- Ruimtelijk Kader Afvalverwijdering; Rijksplanologische Dienst;
- Tienjarenprogramma Afval (bijlage 3 Ruimtelijke Aspecten); Afvaloverlegorgaan.

Het Afvaloverlegorgaan heeft geconstateerd dat deze studies op een aantal punten van elkaar verschillen en op een aantal punten overlap vertonen. Daarnaast worden in de meeste studies de criteria onvoldoende genuanceerd naar soort inrichting en blijft onduidelijk welke methode bij toepassing van de criteria gehanteerd moet worden om tot definitieve locaties te komen. Vooral prioriteitsstelling en weging van criteria zijn vaak onduidelijk.

Het AOO heeft daarom de Katholieke Universiteit Nijmegen gevraagd om op basis van genoemde (en andere) studies een consistent locatiekeuzemodel te construeren dat tevens kan dienen als een beslissingsondersteunend model voor de selectie en afweging van locaties voor stortplaatsen.

Dit model is inmiddels gereed en kan gezien worden als de laatste stand van zaken voor wat betreft locatiekeuze van stortplaatsen. We nemen het KUN-model (Gijsberts, 1992) hier daarom als uitgangspunt.

Over het algemeen worden in de diverse locatiekeuzestudies, en dus ook in het KUN-model, de volgende soorten criteria gehanteerd:

- a. gebiedsuitsluitende
- b. gebiedsinperkende
- c. locatie-wegende criteria.

Ad.a. - Gebiedsuitsluitende criteria.

De ruimtelijke plankaders onderscheiden categorieën gebieden waarin de lokalisering onaanvaardbaar is, gezien fysieke omstandigheden of gezien

beleidsuitgangspunten in milieu en ruimtelijke ordening. Men moet hierbij in ieder geval denken aan:

- de bebouwde kom;
- woonbebouwing en zônering;
- natuurgebieden;
- natuurreservaten en zônering;
- de ecologische hoofdstructuur (van het Natuurbeleidsplan);
- milieubeschermingsgebieden;
- oppervlaktewater;
- begraafplaatsen;
- vliegvelden (in verband met vogels).

De zoneringen zijn overigens gebaseerd op jurisprudentie.

Ad.b. - Gebiedsinperkende criteria.

Als de gebieden zijn uitgesloten waar localisering van stortplaatsen ongewenst is, blijft er veelal nog een redelijk groot gebied over waarin gezocht kan worden naar geschikte locaties voor een stort. Het zoekgebied kan dan nader worden ingeperkt door toepassing van positief sturende en negatief sturende criteria. Positief sturende criteria zijn bijvoorbeeld:

- de nabijheid van spoor- en/of waterweg (een beleidsdoel is namelijk om afval meer over water en rail te vervoeren);
- de nabijheid van (stedelijke) gebieden waar het afval vrijkomt (zogenaamde "afvalzwaartepunten").

Negatief sturende criteria betreffen gebieden waar in principe niet gezocht wordt naar een locatie voor een stortplaats, maar waar dat ook niet per definitie uitgesloten is. Of deze gebieden tot de "uitgesloten gebieden" gerekend moeten worden is vaak mede afhankelijk van de lokale situatie. Het betreft de volgende soorten gebieden:

- gebieden met een ongunstige geohydrologische/bodemkundige situatie. Relevant hierbij zijn:
  - . zettingsgevoeligheid;
  - . doorlatendheid;
  - . de aanwezigheid van kwel;
  - . de aanwezigheid van doorlatende lagen;
  - . de grondwaterstand.
 Gebieden met zettingsgevoelige bodems (bijvoorbeeld laagveengebieden) en waar kwel en ondoorlatende lagen ontbreken moeten uitgesloten worden geacht voor de vestiging van stortplaatsen. De natuurlijke voorwaarden voor "eeuwigdurende nazorg" ontbreken in deze gebieden. De Richtlijn Onderafdichtingsconstructies voor stort- en opslagplaatsen (Ministerie VROM, 1993) geeft aan welke technische voorzieningen gewenst zijn bij verschillende bodemkundige omstandigheden zoals zettingsgevoelige bodems, wegzijgingsgebieden, kwelgebieden, zandgebieden e.d.
- "groene koersgebieden" (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra). In deze gebieden moet de ecologische kwaliteit richtinggevend zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling, dat wil zeggen dat de duurzame ontwikkeling van de natuur niet mag worden belemmerd;
- "blauwe koersgebieden" (idem). In deze gebieden zijn specifieke regionale kwaliteiten richtinggevend;

(Voor zowel groene als blauwe koersgebieden geldt dat de exacte begrenzing van de gebieden dient te worden vastgelegd in de streekplannen én dat de beleidsvoornemens een hardere status zullen krijgen als de VINEX de procedure van planologische kernbeslissing (pkb) heeft doorlopen.)

- recreatieterreinen.

In bepaalde gevallen is in verband met de nabestemming een stortplaats wel in een recreatieterrein in te passen;

- militaire terreinen;
- industrieterreinen.

Afhankelijk van de lokale situatie kan negatief sturend zijn:

- de aanwezigheid van belemmerende hoofdinfrastructurele voorzieningen.

Ad.c. - Locatie-wegende criteria.

Door toepassing van de gebiedsuitluitende en de gebiedsinperkende criteria komt men uiteindelijk tot een aantal mogelijke locaties voor de vestiging van een afvalstort. Deze locaties kan men op basis van vijf soorten criteria vergelijken en beoordelen, namelijk:

- milieuhygiënische criteria  
(waaronder de geohydrologische/bodemkundige; maar ook stank-, stof-, verkeersoverlast en risico voor omwonenden);
- ruimtelijke criteria  
(zoals bijvoorbeeld afstanden tot bepaalde bebouwing of gebieden; mogelijkheden voor de afzet van restenergie e.a.);
- criteria ten aanzien van natuur en landschap  
(ecologische, cultuurhistorische, aardkundige en belevingswaarde);
- economisch-financiële criteria  
(kosten van grondverwerving, ontsluiting, milieutechnische voorzieningen, transport, exploitatie, nazorg).

Door de potentiële locaties op deze criteria te scoren kan een keuze gemaakt worden welke locatie de meest gunstige is voor vestiging van een stortplaats. Hoe die keuze tot stand komt is een methodisch verhaal, wat in de volgende subparagraaf wordt toegelicht.

#### Toepassing van de criteria in de praktijk

De hierboven geschetste criteria (onder ad. a t/m ad. c) is de indeling zoals die in het KUN-model wordt gehanteerd.

Slechts enkele criteria zijn zo hard dat daarover geen enkele discussie mogelijk is. Dit betreft vooral criteria die een juridische grondslag hebben (bijv. natuurreservaten) en/of fysieke omstandigheden (bijvoorbeeld geen afvalstort bovenop een vliegveld).

Voor het overige zal de indeling van de criteria deels ook een keuze kunnen zijn. Afhankelijk van de aard van het gebied kunnen fasering en criteria naar fase verschillen.

Militaire oefenterreinen werden tot voor kort altijd bij voorbaat uitgesloten. In verband met de herstructurering van de krijgsmacht komen in de toekomst bepaalde oefenterreinen wellicht wel in aanmerking.

In de praktijk worden vaak ook bossen en gebieden voor verblijfs- en geconcentreerde dagrecreatie bij voorbaat uitgesloten.

Grondwater voor de openbare drinkwatervoorziening wordt via de milieubeschermingsgebieden beschermd. Men zou bij locatiekeuze van

afvalstorten ook rekening moeten houden met de grondwaterwinningen van de levensmiddelenindustrie. Probleem is alleen dat hiervan de wingebieden niet begrensd zijn.

Door alle uitsluitende gebieden en lijnvormige infrastructurele belemmeringen op een kaart in te tekenen vallen grote gebiedsdelen al af. Daarna is het veelal mogelijk potentiële locaties in te tekenen op basis van onder andere:

- de minimaal vereiste oppervlakte voor een afvalstort;
- de minimale afstand tot de verspreide bebouwing;
- een te hanteren maximum van (bijvoorbeeld) drie te amoveren huizen/boerderijen op de locatie zelf.

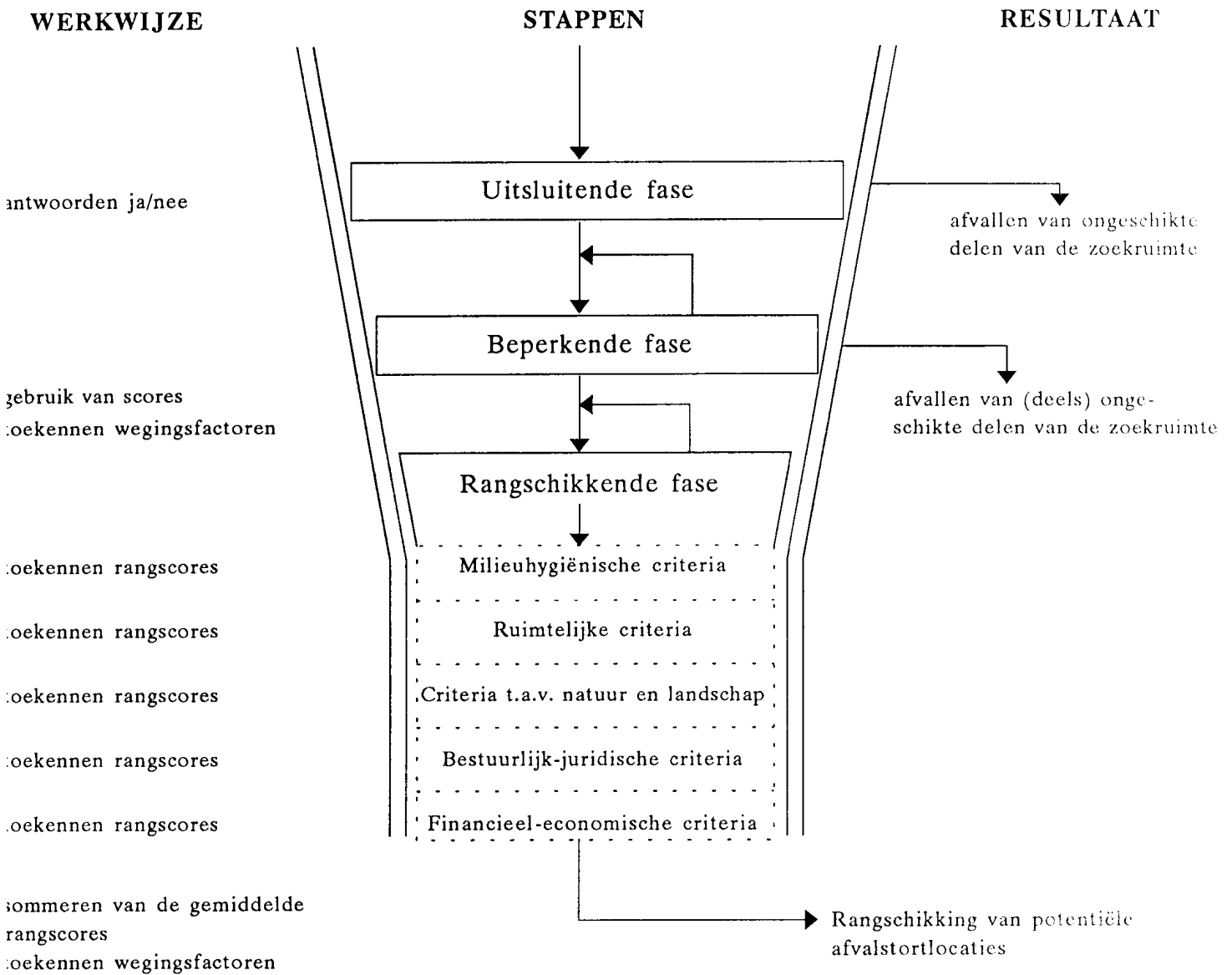
Indien er grotere gebieden overblijven zullen deze in diverse deellocaties moeten worden onderverdeeld om ze met elkaar te kunnen vergelijken. De praktijk heeft geleerd dat reeds in deze fase een terugkoppeling naar de gemeenten dient plaats te vinden om politiek en maatschappelijk draagvlak te verkrijgen.

#### 4.3.2 Via welke methode vindt locatiekeuze plaats?

Algemeen kenmerkend voor locatiekeuzestudies is dat:

- voor de selectie van locaties criteria gehanteerd worden;
- het selecteren van locaties zich in verschillende fasen van grof naar fijn voltrekt;
- criteria op een bepaald moment in het locatiekeuzeproces een gewicht krijgen toegekend;
- potentiële locaties vergeleken worden op hun (gewogen) scores op de criteria.

De locatiekeuzestudies kunnen wel verschillen vertonen in de indeling van de criteria naar de verschillende fasen en de methode waarmee gewichten worden toegekend en scores vergeleken, maar de geschetste systematiek wordt vrij algemeen gehanteerd, zo ook in het door de Katholieke Universiteit Nijmegen geconstrueerde beslissingsondersteunende model. De meeste criteria die in dit model worden onderscheiden zijn in de vorige paragraaf genoemd. In het model worden drie fasen onderscheiden; van grof naar fijn: de uitsluitende fase, de beperkende fase en de rangschikkende fase. Vanaf de beperkende fase worden gewichten toegekend en scores bepaald.



Figuur 4.1: Fasering locatiekeuzeproces

De gebiedsuitluitende criteria worden vooral toegepast in de uitsluitende fase; de gebiedsinperkende criteria in de beperkende fase en de locatie-wegende criteria voornamelijk in de rangschikkende fase. Sommige criteria spelen echter in meerdere fasen een rol: zie tabel 4.1 (op de volgende pagina).

Tabel 4.1: Overzicht locatiecriteria afvalstortplaatsen naar fase van het beslissingsondersteunend model

Criteria	Uitsluitende fase	Beperkende fase	Rangschikkende fase *					
			M	R	N&L	B/J	F/E	
Woonbebouwing/zonering	X							
Natuurgebied/zonering	X			X				
Ecologisch hoofdstructuurgebied	X							
Bodembeschermingsgebied	X							
Grondwaterbeschermingsgebied	X							
Stiltegebied	X							
Oppervlaktewater	X							
Overige uitsluitend gebied	X							
Nabijheid van waterweg of goederenspoor		X		X				
Ligging in stedelijk gebied		X						
Vliegvelden (bij organisch afval)		X						
Geohydrologisch/bodemkundige situatie (doorlatendheid, zettingsgevoeligheid, grondwaterstand, etc.)		X	X					
Groene Koersgebieden		X						
Blauwe Koersgebieden		X						
Belemmerende (hoofd)infrastructurele voorzieningen		X		X				
Recreatieterrein		X						
Militair terrein		X						
Industrieterrein		X						
Hinder voor het woon- en leefmilieu (stof, stank, verkeersaantrekkende werking, overige hinder)			X					
Oppervlaktewater (stromingssnelheid, kwaliteit)			X					
Risico voor omwonenden			X					
Bruto-nettoverhouding grondoppervlak				X				
Zonering gevoelige bestemmingen				X				
Ligging t.o.v. het afvalzwaartepunt				X				
Bedrijven (mogelijkheden afzetten restenergie, afstand tot stofgevoelige bedrijven)				X				
Ruimtelijke inpasbare nabestemming				X				
Ecologische waardering (flora, fauna, ecosystemen)					X			
Waardering van het landschap (cultuurhistorisch, visueel-ruimtelijk, aardkundig, belevingswaarde)					X			
Maatschappelijke en bestuurlijke acceptatie						X		
Eigendomsverhoudingen benodigde gronden						X		
Bestaande inzameling- en leveringscontracten						X		
Kosten (grondverwerving, ontsluiting)								X
Transportkosten								X
Aanvullende milieutechnische kosten								X
Exploitatiekosten								X
Kosten van de nazorg								X

\* De onder de rangschikkende fase opgenomen rubrieken zijn:

- M = milieuhygiënische criteria
- R = ruimtelijke criteria
- N&L = criteria t.a.v. natuur en landschap
- B = bestuurlijke criteria
- F/E = financieel/economische criteria

### Weging en beoordeling

In de eerste (uitsluitende) fase van het locatiekeuzeproces vindt geen weging plaats. Gebieden die voldoen aan de gebiedsuitsluitende criteria worden uitgesloten en behoren daarmee niet meer tot de zoekruimte waarbinnen naar locaties voor een stortplaats gezocht wordt.

In de beperkende fase hebben de locatiecriteria vaak niet zo'n harde status en is het mogelijk het ene criterium belangrijker te vinden dan het andere. In het KUN-model is het mogelijk een criterium te waarderen als onbelangrijk (wegingsfactor 0,5), niet zo belangrijk (1,0), tamelijk belangrijk (1,5), belangrijk (2,0) en zeer belangrijk (2,5).

Daarbij geldt dat men de volgende criteria intrinsiek zwaarwegend vindt:

- ligging in stedelijk gebied;
- nabijheid van spoor-/waterweg;
- ongunstige geohydrologische/bodemkundige situatie;
- ligging in groene koersgebied;
- ligging in blauwe koersgebied.

Indien de gebruiker van het model besluit deze criteria minder zwaar te wegen is extra motivatie vereist.

Het toekennen van deze wegingsfactoren beïnvloedt uiteraard sterk het keuzeproces. De uitkomsten ervan worden met andere woorden manipuleerbaar.

Omdat in de beleidspraktijk de behoefte wordt gevoeld om criteria een verschillend gewicht te geven, is er in het model voor gekozen deze wegingsfactoren een expliciete plaats in het model te geven. Dit vergroot de doorzichtigheid van het locatiekeuzeproces en dwingt de toepasser van het model zijn gewichtskeuze te motiveren.

In de rangschikkende fase worden vijf soorten criteria (rubrieken) onderscheiden, namelijk milieuhygiënische, ruimtelijke, natuur- en landschappelijke, bestuurlijk-juridische en financieel-economische criteria. Om een aantal potentiële locaties met elkaar te kunnen vergelijken op hun geschiktheid voor een afvalstort, zal deze geschiktheid in één eindcijfer per locatie moeten worden uitgedrukt.

Hiertoe dient per rubriek én per locatie een score te worden bepaald. De scores per rubriek kunnen dan voor een locatie worden opgeteld tot een eindcijfer. Men hanteert hierbij zogenaamde rangscores. Dit zijn scores die de volgorde van de locatie op een criterium weergeven. De locatie die het beste scoort op een bepaald criterium krijgt de meeste punten; bij vijf te vergelijken locaties is dat vijf punten.

Omdat de rubriek milieuhygiënische criteria uit 13 verschillende criteria bestaat moet voor de rubriek als geheel een gemiddelde rangscore per locatie bepaald worden. Zo ook voor de andere vier rubrieken.

Tot slot kan nog een gewicht toegekend worden als de gebruiker bijvoorbeeld van mening is dat milieuhygiënische rubriek veel zwaarder moet wegen dan de bestuurlijk-juridische rubriek.

Door hierna de gewogen gemiddelde rangscores te sommeren ontstaat een eindcijfer per locatie waarop de locaties beoordeeld kunnen worden.

Welnu; het zal duidelijk zijn dat aan het toekennen en sommeren van gewichten en rangscores methodisch-technisch nog wel wat haken en ogen zitten.



Bijvoorbeeld:

- wat te doen als je van een bepaald criterium onvoldoende gegevens hebt en het criterium dus voor een locatie niet kunt scoren?
- hoe sommeert men negatief sturende en positief sturende criteria?
- wat te doen als locaties op een bepaald criterium gelijk scoren?

Voor deze vragen wordt volstaan met een verwijzing naar het beslissingsondersteunend model zelf. De in de literatuurlijst opgenomen studie van de Katholieke Universiteit Nijmegen kan gezien worden als het voornaamste achtergronddocument bij dit hoofdstuk van de Leidraad Storten.

#### 4.3.3 Via welke procedures vindt locatiekeuze plaats?

Bij de locatiekeuze van afvalstortplaatsen zijn twee wetten kaderstellend, namelijk de Wet Milieubeheer (Wm) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

De Wet Milieubeheer geeft daarbij een belangrijk instrument, namelijk de procedure van milieu-effect-rapportage (m.e.r.).

Zowel in de Wm als in de WRO zoekt men vergeefs naar een duidelijke procedure om te komen tot de keuze van een locatie voor een afvalstort. In de praktijk is het zo dat locatiekeuze in het provinciaal milieubeleidsplan plaatsvindt of dat locatiekeuze gedaan wordt door de samenwerkende gemeenten. Eénieder hanteert daarbij zijn eigen criteria, want het ruimtelijk afwegingskader op regionale schaal (het streekplan) biedt in de meeste gevallen slechts een beperkt aantal criteria en biedt geen methodiek om locaties af te kunnen wegen (zie ook paragraaf 4.3.1). Het streekplan biedt hooguit een marginaal toetsingskader in de zin van uitsluitende gebieden en verder worden in het plan enige handvatten betreffende positief of negatief sturende criteria aangegeven. Deze criteria worden echter zelden geoperationaliseerd.

Dit leidt ertoe dat de planologische afweging van de locaties voor stortplaatsen in de praktijk onvoldoende accent krijgt.

Door een op dit punt beter uitgewerkt streekplan, kan aan het provinciaal milieubeleidsplan meer richting gegeven worden over de in beschouwing te nemen locaties. In het milieubeleidsplan kunnen de planologisch verantwoorde locaties dan op hun doelmatigheid getoetst worden en in het bijbehorende MER op hun milieu-effecten.

Tot nu toe was de situatie veeleer zo, dat PAP en MER richtinggevend waren voor de locatiekeuze en de ruimtelijke plannen volgend waren.

Ingevolge de m.e.r.-procedure worden locatiekeuzes vooraf gegaan door uitgebreide studies. Dat het dan toch nog zo moeilijk is om concrete locaties te realiseren, ligt aan de gebrekkige inhoudelijke uitwerking van, en inhoudelijke binding tussen:

- afvalstoffenbeleid en ruimtelijk beleid;
- streekplan en bestemmingsplan.

Vóór de inwerkingtreding van de Wet Milieubeheer bestonden er tussen provinciaal afvalstoffenplan (PAP) en streekplan geen coördinatiebepalingen. Locatiekeuzes die in het PAP (of een uitwerkingsplan daarvan) gemaakt werden, werden niet in het streekplan opgenomen, terwijl omgekeerd het streekplan onvoldoende het ruimtelijk

afwegingskader was om het locatiekeuzeproces te sturen. Dit leidde ertoe dat ook op het concrete uitvoeringsniveau, namelijk het vastleggen van een gekozen locatie in een gemeentelijk bestemmingsplan, zich problemen voordeden. Omdat afvalstorten niet erg aantrekkelijk zijn gebruiken gemeenten -mede onder (lokale) maatschappelijke druk- veelal alle juridische middelen om vestiging van de stortplaats in de eigen gemeente te voorkomen (het NIMBY-effect). Nu heeft de wetgever voor dit soort gevallen aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid verleend aan gemeenteraden aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van bestemmingsplannen voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen (art. 37 WRO) (het streekplan heeft slechts een indirecte werking, namelijk als toetsingskader voor gemeentelijke bestemmingsplannen). Blijft de gemeenteraad in gebreke, dan kunnen G.S. het plan, op kosten van de gemeente, zelf vaststellen of herzien.

In de praktijk is van deze aanwijzingsbevoegdheid nog nauwelijks gebruik gemaakt.

Oorzaken hiervoor zijn dat:

- het hanteren van deze aanwijzingsbevoegdheid niet past in de Nederlandse bestuurscultuur. Daarbij moet opgemerkt worden dat het hanteren van de aanwijzingsbevoegdheid het laatste vangnet is als reeds gepoogd is om via de gangbare besluitvorming de stortplaats te realiseren;
- het provinciale ruimtelijk beleid (verwoord in het streekplan als ruimtelijk regionaal toetsingskader of in een apart besluit van Provinciale Staten) onvoldoende richting geeft om deze aanwijzing te kunnen motiveren. De provincies vreesden voor de rechter te zullen struikelen als toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid zou worden aangevochten.

Twee nieuwe wetten bieden voor de gesignaleerde problemen (afstemming ruimtelijke ordening - afvalplannen en effectiviteit aanwijzingsbevoegdheid) een verbetering. Als gevolg van het hoofdstuk "Plannen" van de Wm zijn de provinciale afvalstoffenplannen als zelfstandige plannen verdwenen en worden deze plannen samen met andere provinciale milieuplannen samengevoegd in een integraal provinciaal milieubeleidsplan.

In de wet is uitdrukkelijk een bepaling opgenomen dat Provinciale Staten in het milieubeleidsplan dienen aan te geven in hoeverre het beleid is afgestemd op c.q. leidt tot aanpassing van het provinciale ruimtelijke beleid (en waterhuishoudingsbeleid) en in hoeverre en binnen welke termijn zij het streekplan (c.q. waterhuishoudingsplan) willen herzien (art. 4.9 lid 5 Wm).

Het zogenaamde "NIMBY-wetje" is een ontwerp van wet tot uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheden die in de WRO zijn opgenomen. Deze uitbreiding houdt in dat het geven van een aanwijzing voor realisatie van een project (een afvalstortplaats, een verbrandingsoven, een woonwagenkamp, een asielzoekerscentrum e.d.) kan plaatsvinden zonder dat deze aanwijzing een directe grondslag vindt in een plan. Hetgeen overigens niet betekent dat afweging en onderbouwing niet meer nodig zouden zijn. Een dergelijke aanwijzing is uiteraard alleen mogelijk voorzover bovengemeentelijke belangen dit vereisen én een aanwijzing noodzakelijk is voor tijdige realisering van het project. Er moet sprake zijn van een bestuurlijke patstelling voordat de NIMBY-procedure toegepast kan worden. Dit betekent dat alle reguliere instrumenten om de stortplaats te realiseren (zonder succes) moeten zijn toegepast. Daarnaast dient het project uitvoeringsgereed te zijn.

In aanvulling hierop kunnen GS (of de Minister) alle vergunningen verlenen die vereist zijn voor realisatie van het project. Daarbij worden alle vergunningen met dezelfde procedure verleend en wordt de rechtsbescherming geconcentreerd op één besluit. Dit om te voorkomen dat diverse procedures worden aangegrepen om telkens dezelfde bezwaren naar voren te brengen.

Overigens blijven de inhoudelijke afwegingen die bij de diverse vergunningen gemaakt moeten worden overeind. GS of de Minister hebben dus geen volledige "carte blanche".

Ook de m.e.r.-procedure blijft van toepassing op het NIMBY-wetje.

Met dit wetsontwerp hoopt men in de toekomst het NIMBY-effect te kunnen omzeilen en sneller tot realisatie van (o.a.) stortlocaties te kunnen overgaan.

Voor het toepassen van de aanwijzingsbevoegdheid zonder dat de locaties al in streek- of milieubeleidsplan zijn opgenomen, kan het in paragraaf 4.3.1 en 4.3.2 gepresenteerde beslissingsondersteunende model een solide inhoudelijke basis verschaffen. Toepassing van het model kan voor de locatie-m.e.r. een voorbereidende c.q. aanvullende rol vervullen.

(Aanvullend in die zin dat het model locaties op meer dan alleen milieu-effecten beoordeeld.)

Milieu-effect-rapportage is het onderwerp van het volgende hoofdstuk in deze Leidraad.



#### 4.4 Geraadpleegde literatuur

AFVALOVERLEGORGAAN. Tienjarenprogramma Afval, augustus 1992

DRIESSEN P., VAN DER HEIJDEN J., LEROY P., Locatiekeuze van afvalverwerkingsinrichtingen, een beleidsevaluatief onderzoek, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1990

GIJSBERTS, C.P., Een steuntje bij het storten; een beslissingsondersteunend model als hulpmiddel bij de locatiekeuze van een afvalstortplaats (AOO-achtergronddocument 91-04); Katholieke Universiteit Nijmegen, 1992

HEIDEMIJ ADVIESBUREAU, Ruimtelijke verkenning locaties afvalverwijdering, Publicatiereeks Afvalstoffen, nr. 1991/5a

MINISTERIE VAN VROM, Richtlijn onderafdichtingsconstructies, 1993, 's-Gravenhage, in: VROM-reeks bodembescherming 1993-2

NEUERBURG E.N., VERFAILLE P., Schets van het Nederlands milieurecht; 1991

RIJKSPLANOLOGISCHE DIENST, Ruimtelijk kader voor afvalverwijdering, oktober 1991

ZANDSTRA A.A., De verhoogde status van het afvalstoffenplan; Tijdschrift voor Milieu en Recht, december 1991

NIMBY-wetje, voorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer, 1992-1993, 23015, nrs. 1-3

Wetsvoorstel Plannen en milieukwaliteitseisen;  
Tweede Kamer, 1988 - 1989, 21163, nrs. 1-2  
Eerste Kamer, 1990 - 1991, 21163, nr. 334