

Provincie Groningen
T.a.v.: mevrouw S. Driesens
Postbus 610
9700 AP GRONINGEN

Betreft: uitwerking compensatie-/garantieregeling

Groningen, 22 maart 2020

I Inleiding

Op 12 juli 2017 hebben Provinciale Staten (PS) een motie aangenomen waarbij Gedeputeerde Staten (GS) opdracht hebben gekregen om uit te werken waar in de Provincie gebieden in aanmerking komen voor een garantieregeling. Bij brief van 5 juni 2019 hebben GS de motie beantwoord. In deze brief concluderen GS dat de omgeving van de Eemshaven en Delfzijl daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen. Hier komen industriële- en havenactiviteiten, maar ook de duurzaamheidsambities van de Provincie bij elkaar. Naar aanleiding van de bespreking van deze brief in de Commissie hebben GS aangegeven om in maart 2020 met een Plan van Aanpak te komen.. Een plan van aanpak wat rekening houdt met ruimtelijke ontwikkelingen en waar een garantie-, opkoop- of waardedalingregeling deel van uit kan maken. In dit memo zullen de diverse mogelijkheden worden verkend die op de één of andere manier een compensatie-/garantieregeling geven. Van belang bij deze regelingen zijn de uitgangspunten van de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl en de soort bedrijvigheid die zich aandient. Daarnaast zal een doorkijk worden gegeven naar de eventuele maatschappelijke effecten van de diverse keuzes.

II Normen Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl

Op 19 april 2017 hebben PS de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl vastgesteld. Met deze Structuurvisie worden 15 concrete ruimtelijke projecten in de (voormalige) gemeente Eemsmond en de gemeente Delfzijl op het gebied van windenergie, aan de havens gerelateerde bedrijvigheid en infrastructuur gefaciliteerd. De ontwikkelingen vinden plaats op en in de nabijheid van de Eemshaven en industriegebied Oosterhorn en in het tussenliggende gebied. PS hebben een aanvullend normenkader qua milieu-eisen vastgesteld. Het gaat daarbij om normen op het gebied van geluid, geur en externe veiligheid. Belangrijkste item daarbij is geluid. Voor geluid geldt dat de gecumuleerde geluidnorm (L_{cum}) niet hoger mag zijn dan 65 dB. Tussen de 65 dB en 70 dB dient naar maatregelen gekeken te worden. Boven de 70 dB is er sprake van een saneringssituatie. Voor een compleet overzicht wordt verwezen naar Bijlage I. Met de vaststelling van de structuurvisie door PS hebben zij ingestemd met de kaders die in deze visie worden gesteld. Dat betekent dat als er ontwikkelingen zijn die voldoen aan deze kaders er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat/goede ruimtelijke ordening en de milieu-effecten aanvaardbaar zijn. Bij de vaststelling van de structuurvisie is door GS aangegeven dat bij nieuwe ontwikkelingen, afhankelijk van wat deze ontwikkelingen voor effect hebben op de omgeving, gekeken kan worden naar een compensatie- of garantieregeling.

Sieben&Lont Bestuursrechtadviseurs

Pasteurlaan 26-8 9728 LE GRONINGEN

Telefoon 06 43 55 49 58

r.sieben@siebenlont.nl

www.siebenlont.nl

BTW NL1944.48.757.B01

IBAN NL56.INGB.0001.7728.51

KvK 02090246

In de Structuurvisie zijn door de Provincie, Groningen Seaports, de Natuur- en Milieufederatie en Stichting Het Groninger Landschap afspraken gemaakt over de invulling Ecologische Plus Eemsdelta. Bij nieuwe ontwikkelingen is een maatwerkbenadering afgesproken om bij nieuwe ontwikkelingen een ecologische plus te bewerkstelligen. De procesafspraken over de Ecologische plus zijn als Bijlage II opgenomen.

III Soorten bedrijvigheid

Het is nog niet duidelijk wat voor soort kansen qua bedrijvigheid zich zullen aandienen in de omgeving van de Eemsdelta. De VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering 2009 geeft richtafstanden voor nieuwe bedrijvigheid uitgesplitst naar zwaarte van milieucategorie. Op basis van deze richtafstanden kan een indicatie worden gegeven welke afstand dan aan moet worden gehouden naar gevoelige functies als woonbebouwing.

Milieucategorie	Richtafstand tot rustig gebied in meters
1	10
2	30
3.1	50
3.2	100
4.1	200
4.2	300
5.1	500
5.2	700
5.3	1.000
6	1.500

Het voorontwerpbestemmingsplan Oosterhorn¹ werkt met ook met deze systematiek. Binnen dit bestemmingsplan zijn op basis van de Staat van Bedrijven bedrijven tot maximaal categorie 5.3 toegestaan. Een voorbeeld hiervan is een organische chemische grondstoffenfabriek vallend onder de post-Sevesorichtlijn. Hier geldt een richtafstand van 1.000 meter. Een voorbeeld van een categorie 1-bedrijf wat zich zou mogen vestigen binnen dit bestemmingsplan is een uitgeverij (kantoren). Hier geldt een richtafstand van 10 meter. Het voorontwerpbestemmingsplan Eemshaven werkt met een soortgelijke Staat van Bedrijven². Het datacenter van Google is in het bestemmingsplan Eemshaven Zuidoost is gecategoriseerd als categorie 2³. Hier geldt een grootste afstand van 30 meter. De VNG Brochure geeft een goede indicatie hoeveel afstand er tussen nieuwe bedrijvigheid en gevoelige bestemmingen moet worden aangehouden. Voor beide industriegebieden geldt overigens dat zij geluidgezoneerd zijn en dat er binnen deze bestemmingsplannen geen gevoelige functies als wonen zijn toegestaan. Bovenstaande tabel geeft wel aan dat het qua afstanden tot gevoelige functies nogal uitmaakt welke bedrijvigheid wordt toegestaan.

¹ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0010.31BP-VO01/b_NL.IMRO.0010.31BP-VO01_rb1.pdf

² https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1966.Eemshaven-VO01/b_NL.IMRO.1966.Eemshaven-VO01_rb2.pdf

³ <http://commissiener.nl/projectdocumenten/00001744.pdf>

Conclusies II en III

1. als bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen kan worden voldaan aan het normenkader van de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl kan gesproken worden van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat/goede ruimtelijke ordening en zijn de milieu-effecten aanvaardbaar;
2. de afstanden uit de VNG-brochure kunnen een indicatie geven hoeveel afstand tussen nieuwe bedrijvigheid en woonbebouwing moet worden aangehouden.

IV Opties compensatie-/garantieregeling

Er zijn diverse opties voor compensatie- en garantieregelingen. Bekende regelingen zijn de garantie-, opkoop- en waardedalingsregeling. Daarnaast zijn er ook nog de publiekrechtelijke regelingen van onteigening en planschade.

1. Onteigening

In het algemeen belang kan de overheid gronden en gebouwen onteigenen. De Onteigeningswet biedt mogelijkheden om te onteigenen als het bijvoorbeeld gaat om infrastructuur, waterstaatswerken en ruimtelijke ontwikkelingen. Onteigening is een laatste redmiddel als minnelijk overleg niet is gelukt. Er volgt dan een onafhankelijke taxatie en er volgt een marktconforme schadevergoeding.

2. Planschade

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de planschaderegeling opgenomen. Een verzoek om planschade kan bij de overheid worden ingediend als er een nieuw bestemmings- of inpassingsplan wordt vastgesteld. Degene die aan kan tonen dat hij of zij door de planologische wijziging schade leidt, krijgt deze schade vergoed minus een normaal maatschappelijk risico van 2%. Er vindt een planologische vergelijking plaats en een onafhankelijk taxateur bepaalt dan de schade. Planschade kan worden toegekend als er uitzichtverlies optreedt, geluids- en parkeeroverlast of geurhinder.

3. Opkoopregeling

Echte opkoopregelingen worden veel gezien in de agrarische sector. Een voorbeeld daarvan is de regeling voor opkoop van veehouderijen in het kader van de stikstofcrisis⁴. Daarbij is €350 miljoen beschikbaar om veehouderijen uit te kopen. Het doel van deze regeling is om de emissierechten van de betreffende veehouderijen uit de markt te halen. Een ander voorbeeld van een specifieke opkoopregeling is de saneringsregeling van varkenshouderijen uit 2019⁵. Daarbij konden varkenshouderijen stoppen en werden zij gecompenseerd voor zowel het inleveren van rechten als het slopen van bedrijfsgebouwen.

4 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/07/kamerbrief-voortgang-stikstofproblematiek-maatregelen-landbouw-en-verdere-impuls-gebiedsgerichte-aanpak>

5 <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/sanering-varkenshouderijen>

4. Waardedalingsregeling

Een waardedalingsregeling vergoed het verschil in verkoopprijs als door omstandigheden de verkoopbaarheid van woningen daalt/stagneert, dan wordt het verschil vergoed. Een voorbeeld daarvan is de regeling die de NAM in het aardbevingsgebied heeft aangeboden. De waarderegeling van NAM compenseert de lagere verkoopprijs van verkochte woningen als gevolg van aardbevingsrisico's in de gemeenten Het Hogeland, Appingedam, Delfzijl, Loppersum, Oldamt, Midden-Groningen en de voormalige gemeente Ten Boer.

5. Garantieregeling

Een Garantieregeling voor de aankoop van woningen heeft als doel rust te brengen voor inwoners met een eigen woning. De regeling biedt inwoners zekerheid over de verkoopbaarheid van hun woning door vooraf aan te geven dat onder bepaalde voorwaarden en condities zij hun woning kunnen verkopen. Een garantieregeling heeft tevens als doel rust op de lokale woningmarkt te brengen. Eén van de bekendste garantieregelingen is de Moerdijkregeling⁶ (zie toelichting kader onder V). De Garantieregeling wordt ingezet op het moment dat er nog wel aan alle wettelijke kader wordt voldaan, maar waar door een stapeling van effecten omwonenden onevenredig zwaar worden getroffen. Een ander voorbeeld van een Garantieregeling is het koopinstrument van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Ook daar worden onder bepaalde voorwaarden woningen aangekocht, waar de vergelijking met de Moerdijkregeling zich zeer zeker voordoet⁷. Uitgangspunt van een Garantieregeling is dat de woning niet wordt wegbestemd of geammoveerd, maar weer wordt ingezet als woning. Dit door doorverkoop of verhuur. Daarnaast voorzien Garantieregelingen in de praktijk ook in een pakket aan maatregelen, die ten goede komen aan de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van de betreffende woonkern. Zowel Moerdijkregeling als Koopinstrument dienen daardoor een sociaal doel en proberen de leefbaarheid te versterken. Een garantieregeling is niet los te zien van een leefbaarheidsregeling. Het doel van de garantieregeling is behoud van de woonfunctie.

Het verschil tussen een garantieregeling en opkoopregeling kan geduid worden tussen behoud van de betreffende functie of ammoveering van de functie. Ammoveering zal voornamelijk worden ingezet als de betreffende functie (bijvoorbeeld wonen) niet meer handhaafbaar is, bijvoorbeeld door overschrijding van milieunormen die ook niet te beheersen zijn met extra maatregelen.

Conclusies IV:

1. een Garantieregeling heeft als doel om rust te brengen onder huiseigenaren en de leefbaarheid te verstrekken en ziet op behoud van de (woon)functie;
2. een opkoopregeling dient meestal ter ammoveering van de betreffende functie;
3. een waardedalingsregeling vergoed het verschil tussen de werkelijke verkoopprijs en de verkoopprijs welke normaal gesproken zou zijn gekregen;
4. planschade en onteigening zijn publiekrechtelijke instrumenten die naast eerder genoemde regelingen (kunnen) functioneren;
5. een garantieregeling kan evenwicht brengen tussen leefbaarheid en ontwikkelingen.

⁶ <https://adoc.tips/achtergronden-en-werking-van-de-moerdijkregeling.html>

⁷ <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/onderwerpen/koopinstrument/voorwaarden>

V Ontwikkelscenario's

Op grond van de gekozen systematiek voor de Eemshaven en Oosterhorn, zie daarvoor paragraaf III, is de vestiging van bedrijven in de milieucategoriën 1 tot en met 5.3 mogelijk.

Onder IV is geconcludeerd dat als voldaan wordt aan het normenkader van de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat/goede ruimtelijke ordening. De milieu-effecten zijn dan aanvaardbaar. Het is dan de vraag of er dan nog een noodzaak is tot aanvullende maatregelen als een garantieregeling. In beginsels zou kunnen worden volstaan met de reguliere planschaderegeling of een waardedalingsregeling. Hoe zwaarder de bedrijvigheid, hoe groter de kans dat niet kan worden voldaan aan het normenkader van de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl. Wordt niet voldaan aan het normenkader van de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl, dan is een opkoopregeling of onteigening het geijkte instrument. Dit zijn de situaties dat (bijvoorbeeld) de 70 dB gecumuleerd wordt overschreden. Een garantieregeling zou in beeld kunnen komen op het moment dat de Structuurvisie aanvullende maatregelen voorschrijft. Bijvoorbeeld bij een gecumuleerde geluidsnorm tussen de 65 en 70 dB. Zonder zicht op de aard van nieuwe ontwikkelingen is niet op voorhand te zeggen welke categorie wel of niet zal kunnen voldoen aan het normenkader van de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl.

De Eemsdeltaregio is (deels) vergelijkbaar met de omgeving Moerdijk. In beide gevallen is er sprake van industriële-, chemische- en havengebonden activiteiten die druk op de leefbaarheid geven. Moerdijk is verder gelegen tussen twee snelwegen (A16 en A17) en het Spoor. In de Eemsdeltaregio spelen de aardbevingen door de gaswinning, krimp en de opgaven vanuit de Energietransitie die hier wordt gerealiseerd. In beide gevallen gaat om gebieden met een groot economisch belang, welke tegelijkertijd de leefbaarheid onder druk kunnen zetten. Het ligt dus voor de hand om bij het maken van een regeling naar de Moerdijkregeling te kijken. Daarbij wel opgemerkt dat juist de woningmarkt, en daar gaat het grotendeels om, in beide gebieden verschillend zijn. De Moerdijkregeling valt uiteen in een financiële regeling (de Garantiegeregeling) en een leefbaarheidsregeling. Deze regelingen zijn complementair aan elkaar en beide kunnen niet zonder elkaar. In onderstaand kader is de Moerdijkregeling nader uitgewerkt.

De Moerdijkregeling

Moerdijk is een kleine en rustige woonkern die gelegen is ten zuiden van de Moerdijkbruggen in de gemeente Moerdijk. Er wonen ongeveer 1150 mensen en er staan ongeveer 300 koopwoningen. Het dorp Moerdijk ligt op korte afstand van het Zeehaven- en Industrierrein Moerdijk, één van de modernste industrieterreinen ter wereld dat werk biedt aan ongeveer tienduizend mensen. Het terrein heeft een bruto-oppervlakte van 2600 hectare en telt vier havens. Een deel van het terrein is ontwikkeld voor chemische en zware industriële bedrijvigheid. Diverse inwoners uit het dorp Moerdijk werken op het terrein. Het dorp kwam op 5 januari 2011 in het nieuws door de grote brand bij Chemie-Pack. De toekomst van het dorp is lang onderbelicht gebleven door discussies over (on)veiligheid in relatie tot het nabijgelegen Industrierrein. In 2013 werd uit een enquête duidelijk dat een groot deel van de inwoners graag in het dorp woont, maar weinig vertrouwen had in de toekomst. Op basis van deze enquête is samen met de inwoners gestart met een brede aanpak van de leefbaarheid van het dorp Moerdijk. De gemeente, het Havenschap en de Provincie Noord-Brabant zijn daarnaast bezig met het Logistiek Park Moerdijk. Dit beslaat een oppervlakte van circa 142,2 hectare netto uitgeefbaar logistiek terrein. De aanpak valt uiteen in een financieel kader

(de Moerdijkregeling) en initiatieven om de leefbaarheid te verbeteren.

In het Gebiedsplan Moerdijk staan de kaders beschreven hoe de leefbaarheid aangepakt kan worden⁸. Aan het Gebiedsplan hebben een breed scala aan stakeholders meegewerkt: inwoners, dorpsstafel, gemeente, Provincie, Havenschap, woningbouwcoöperaties, zorginstelling en de politie. Vooruitlopend op dit Gebiedsplan zijn al de volgende initiatieven ontplooit:

- De Moerdijkregeling is op 1 januari 2015 in werking getreden;
- Is er een nieuw gemeenschapshuis gebouwd, waarin veel verenigingen hun onderdak hebben en waar ook de medische diensten zijn ondergebracht;
- Zijn er maatregelen genomen tegen de geur- en geluidhinder in het dorp;
- Is er een trapveld voor de jeugd gerealiseerd in de Julianastraat;
- Zijn er aan de Steenweg 2 bouwkavels gemaakt;
- Zijn er tal van pr en imagoactiviteiten ondernomen om het dorp Moerdijk positief op de kaart te zetten én het beeld weg te halen dat het dorp weg zou gaan;
- En is het openbaar gebied van de dorps haven aangepakt.

Het Gebiedsplan bevat vier belangrijke peilers:

1. Visie en missie: welke (ruimtelijke) opgaven zijn er, wie zijn de bewoners, wat willen zij zijn en wat willen zij bereiken;
2. Uitdagingen voor Moerdijk: de uitdagingen die Moerdijk voor zichzelf ziet;
3. Dynamische uitvoeringsagenda met afspraken over het uitvoeren van concrete acties;
4. Vervolgproces: organisatie en middelen van de uitvoering.

Een van de maatregelen om het vertrouwen van de inwoners in de toekomst van het dorp Moerdijk te herstellen vormt de Moerdijkregeling. De Moerdijkregeling is een garantieregeling voor huizenbezitters in het dorp Moerdijk. Zij krijgen een verkoopgarantie gebaseerd op 95% van de waarde van hun huis op 1 januari 2013. Per jaar koopt de gemeente maximaal 25 woningen aan. Deze regeling is vooral een vangnet voor woningen die op de gewone woningmarkt niet worden verkocht⁹. Het Havenschap is financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. Zij zullen de kosten uit hun grondexploitatie moeten betalen. Dat betekent dat uiteindelijk de bedrijven die zich op het Bedrijventerrein Moerdijk gaan vestigen, de rekening voor de Moerdijkregeling betalen. Dit houdt ook in dat er waarschijnlijk voorfinanciering plaats dient te vinden. Dit omdat een ontwikkeling zich waarschijnlijk gefaseerd voor zal doen.

Daarnaast biedt de Moerdijkregeling de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op aan te trekken nieuwe inwoners voor de kern Moerdijk. De regeling is nadrukkelijk een 'blijf-regeling' en geen 'vertrek-regeling'. Als gevolg van de Moerdijkregeling is er een toenemende instroom van starters en jonge gezinnen die zich in het dorp vestigen. Bijna 70% van de inwoners woonde al in Moerdijk en is daar blijven wonen.

Resumerend dient de Moerdijkregeling de volgende doelen:

- Het bieden van financiële zekerheid door het creëren van een vangnet voor de verkoopbaarheid van de woningen.
- Het voorkomen/beperken van wegtrekken van inwoners en het aantrekken van nieuwe bewoners.
- Het hebben van invloed op nieuwe inwoners en de sociale structuur.

⁸ <https://www.moerdijk.nl/Docs/2017/Gebiedsplan-dorp-Moerdijk.pdf>

⁹ Door onder strikte voorwaarden woningen aan te kopen die op de reguliere woningmarkt niet worden verkocht, zal er niet snel sprake zijn van Staatssteun of verstoring van de mededinging

Onderstaande tabel geeft het aantal woningen aan wat de afgelopen jaren onder de Moerdijkregeling is aangekocht:

Jaar	Aantal aangekochte woningen
2015	29
2016	31
2017	14
2018	10
2019	9
2020	110

Van de 94 aangekochte woningen zijn er 83 doorverkocht en 11 nog niet. Gelet op de snelle doorlooptijd qua verkoop worden de nog niet verkochte woningen verhuurd onder anti-kraak. Dit geeft de gemeente flexibiliteit. De gemeente past ook prijsverlagingen, restyling van woningen, kleine verbouwingen en de inzet van gespecialiseerde makelaars toe. In zijn totaliteit wordt er op dit moment ongeveer 10% op de gemiddelde aankoop prijs toegelegd.

Conclusies VI

1. voldoet een ontwikkeling aan het normenkader van de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl dan liggen de instrumenten, Waardedalingenregeling of planschade voor de hand;
2. voldoet een ontwikkeling niet aan het normenkader van de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl dan komen een opkoopregeling of onteigening in beeld;
3. de Garantierregeling is een aanvullend instrument voor specifieke situaties. Een Garantierregeling biedt financiële zekerheid aan huiseigenaren door het creëren van een vangnet voor de verkoopbaarheid van de woningen;
4. Een garantierregeling zou in beeld kunnen komen op het moment dat de Structuurvisie aanvullende maatregelen voorschrijft. Bijvoorbeeld bij een gecumuleerde geluidsnorm tussen de 65 en 70 dB.
5. gelet op het dalende aantal aangekochte woningen, is de Moerdijkregeling een succes;
6. De Moerdijkregeling is een goed voorbeeld van een Garantierregeling. De Moerdijkregeling valt uiteen in een financiële regeling (de Garantierregeling) en een leefbaarheidsregeling. Deze regelingen zijn complementair aan elkaar en beide kunnen niet zonder elkaar. Uit de Moerdijkregeling kunnen de volgende aanvullende conclusies worden getrokken:
 - om de leefbaarheid te verbeteren is het Gebiedsplan Moerdijk opgesteld;
 - de inwoners en andere stakeholders zijn vanaf het begin betrokken bij het verbeteren van de leefbaarheid en het opstellen van het Gebiedsplan;
 - in het Gebiedsplan zijn duidelijke procesafspraken gemaakt;
 - de gemeente heeft met de Moerdijkregeling invloed op nieuwe inwoners en de sociale structuur;

- de Moerdijkregeling is nadrukkelijk een blijf-regeling;
- het Havenschap is financieel verantwoordelijk voor de Moerdijkregeling, via de grondexploitatie zal de rekening van de Moerdijkregeling bij de bedrijven die zich op het bedrijventerrein vestigen landen;
- om een Moerdijkregeling op te starten zal voorfinanciering noodzakelijk zijn, dit omdat een ontwikkeling waarschijnlijk gefaseerd plaats zal vinden;
- van de aangekochte woningen is bijna 90% al(weer) doorverkocht;
 - gemiddeld wordt op de aankoopprijs 10% toegelegd;

VII Staatssteun en mededinging

De vraag is in hoeverre een Garantieregeling ook staatssteun zou opleveren dient aan de hand van de volgende criteria te worden beoordeelt:

1. De steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
2. De steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
3. Deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
4. De maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
5. De maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Alleen als aan alle criteria wordt voldaan, kan er sprake zijn van Staatssteun. Nu het hier geen steun betreft aan een onderneming lijkt sowieso geen sprake van staatssteun. Verder zal de regeling, voor zover deze ziet op de aankoop van woningen, niet bekostigd worden door staatsmiddelen.

VIII Leefbaarheidseffecten

Leefbaarheid gaat over de mate waarin een buurt, wijk of dorp of ander gebied aantrekkelijk en/of geschikt is om te wonen of werken. Het begrip kent vele omschrijvingen en is dan ook een containerbegrip. In het rapport “Leefbaarheid van Wijken”¹¹ wordt qua leefbaarheid onderscheid gemaakt tussen:

1. de fysieke leefomgeving (dichtheid en type bebouwing, voorzieningen, functiemenging en kwaliteit van de groenvoorzieningen);
2. sociale omgeving (bevolkingsamenstelling en de sociale interactie tussen bewoners);
3. veiligheid (overlast, vervuiling, criminaliteit en bedreigde situaties).

Het Sociaal Planbureau Groningen heeft veel onderzoek verricht naar leefbaarheid in de Provincie. In februari 2019 hebben zij onderzoek gedaan naar de belangrijkste maatschappelijke opgaven voor de Provincie Groningen. Gaswinning en aardbevingenproblematiek staan daarbij op nummer 1,

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2004/03/01/leefbaarheid-van-wijken>

daarna komen werkgelegenheid en (gezondheids)zorg¹². Andere oorzaken die de leefbaarheid in de Eemsdeltaregio onder druk kunnen zetten zijn ontgroening en vergrijzing en de bevolkingsdaling¹³.

Afhankelijk van de soort van ontwikkelingen in de Eemsdeltaregio, kunnen deze effecten op de fysieke leefomgeving, sociale omgeving en veiligheid en effect sorteren op de leefbaarheid. Daarbij kunnen de door het Sociaal Planbureau gesignaleerde ontwikkelingen ook in beeld komen.

Leefbaarheid is een containerbegrip dat door ieder anders kan worden ervaren. Dat maakt het lastig om hier generieke uitspraken over te doen. Uit het onderzoek van het Sociaal Planbureau blijkt ook dat elke situatie op zichzelf staat en ook zo moet worden beoordeeld. Dit blijkt ook uit het door het CAB in Oudeschip en omgeving uitgevoerde onderzoek naar de leefbaarheid. In onderstaand kader is daar een samenvatting van gegeven.

In opdracht van de voormalige gemeente Eemsmond heeft CAB Onderzoek&Advies (CAB) een onderzoek uitgevoerd naar de toekomst en leefbaarheid in Oudeschip en omgeving. De aanleiding van het onderzoek was gelegen in de volgende factoren: - uitbreiding Eemshaven, - nieuwe windmolens, - aanleg hoogspanningsleiding, - krimp en - aardbevingen. In het onderzoek zijn ook de provincie Groningen, Groningen Seaports (GSP) en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als stakeholders benoemd.

CAB heeft kwalitatief onderzoek uitgevoerd door één-op-één gesprekken te voeren met inwoners. CAB heeft met 50 mensen gesproken uit Oudeschip, Koningsoord, Nooitgedacht, Polen en het buitengebied. Daarnaast is op ambtelijk niveau ook gesproken met de provincie Groningen en GSP.

Belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat er geen gemene deler te vinden is. De meningen over de leefomgeving variëren van 'het is nu eenmaal een gebied met industrie', 'de ontwikkelingen in de Eemshaven zorgt voor werkgelegenheid' tot 'zo snel mogelijk kunnen verhuizen'.

CAB heeft de gemeente geadviseerd om een combinatie van oplossingen te bedenken, omdat er teveel verschillen zijn waarmee rekening moet worden gehouden. De gemeente erkent zelf ook de grote diversiteit onder de inwoners. Dit heeft als gevolg dat er niet één perfecte oplossing is om de leefbaarheidsvraagstukken op te lossen. Dit geldt voor zowel de korte als lange termijn. Op korte termijn is het voor de gemeente van belang om als aanspreekpunt te functioneren. Voor de lange termijn dient duidelijkheid gegeven te worden over waardevermeerdering, coöperatie en investeringen in het dorp en omgeving. De gemeente concludeert zelf dat een Moerdijkregeling - of vergelijkbare regeling - pas in beeld kan komen, zodra er zicht is op nieuwe ontwikkelingen bij de Eemshaven zijn. Een regeling moet rekening houden met de diversiteit van de inwoners, sommigen zullen willen vertrekken en anderen zullen willen blijven.

De voormalige gemeente Eemsmond heeft aangegeven regulier budget te hebben voor investeringen in het dorp om de leefbaarheid te vergroten. Nadrukkelijk wordt de bal ook bij de inwoners gelegd. Het initiatief voor goede projecten kan niet alleen bij de gemeente worden gelegd.

¹² <https://sociaalplanbureaugroningen.nl/aardbevingen-werkgelegenheid-enzorg-belangrijkste-uitdagingen-provincie-groningen/>

¹³ <https://sociaalplanbureaugroningen.nl/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/Feitenblad-Monitor-Eemsdelta-Leefbaarheid-en-woonomgeving-2015.pdf>

Conclusies VIII:

1. leefbaarheid is de mate waarin een buurt, wijk of dorp of ander gebied aantrekkelijk en/of geschikt is om te wonen of werken;
2. onder leefbaarheid kan onderscheid worden gemaakt tussen de fysieke leefomgeving, sociale omgeving en veiligheid;
3. de grootste maatschappelijke opgaven voor de Provincie zijn gaswinning en aardbevingsproblematiek, werkgelegenheid en (gezondheids)zorg;
4. in de Eemsdeltaregio zetten ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling de leefbaarheid onder druk;
5. elke situatie staat op zichzelf en moet ook zo worden beoordeeld;
6. het onderzoek van CAB in Oudeschip en omgeving bevestigt het onderzoek van het Sociaal Planbureau grotendeels.

IX Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

1. Aan de hand van het normenkader van de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl kan bepaald worden welke regeling(en) van toepassing is/zijn op een ontwikkeling. Voldoet een ontwikkeling aan het normenkader van de Structuurvisie dan ligt een planschade- of waardedalingenregeling voor de hand. Kan zonder maatregelen niet worden voldaan aan het normenkader van de Structuurvisie dan ligt een Garantieregeling voor de hand. Kan überhaupt niet worden voldaan aan het normenkader van de Structuurvisie dan zal een opkoopregeling in beeld komen;
2. Elke situatie staat op zichzelf en moet ook zo worden beoordeeld;
3. Betrek bewoners en andere stakeholders zo snel mogelijk bij de ontwikkelingen en zorg voor een duidelijk toekomstbeeld;
4. Zorg voor duidelijke procesafspraken;
5. Een Garantieregeling valt in twee delen uiteen: een financiële regeling om huizen aan te kopen en een regeling om de leefbaarheid te verbeteren;
6. Stel een Gebiedsplan of -visie op met daarin de volgende onderwerpen:
 - Inventariseer op gebiedsniveau welke leefbaarheidsissues er daadwerkelijk spelen en zet daarvoor (indien mogelijk) gebiedsgerichte maatregelen in
 - Visie en missie: welke (ruimtelijke) opgaven zijn er, wie zijn de bewoners, wat willen zij zijn en wat willen zij bereiken;
 - Uitdagingen voor de omgeving: de uitdagingen die de omgeving voor zichzelf ziet;
 - Dynamische uitvoeringsagenda met afspraken over het uitvoeren van concrete acties;
 - Vervolgproces: organisatie en middelen van de uitvoering.
7. De kosten van de in te zetten regeling kunnen (deels) via de grondexploitatie worden verrekend;
8. De kosten voor de regeling zullen in verband met fasering in eerste instantie waarschijnlijk moeten worden voorgefinancierd;
9. Als een Garantieregeling wordt ingesteld, zorg dan voor sturing op nieuwe inwoners en de sociale structuur, maar zorg ook voor de mensen die willen blijven;
10. Denk na over de organisatie(s) welke de Garantieregeling moet uitvoeren.

Bijlage I - Nieuw milieubeleid Structuurvisie

Onderdeel	Doorwerking en borging per onderwerp
Geluid	<p>Wij willen de cumulatieve geluidbelasting beperken tot maximaal GES-5 (L_{cum} 65 dB). Bij ruimtelijke plannen voor geluidrelevante ontwikkelingen wordt gemotiveerd of er wordt voldaan aan L_{cum} 65 dB. Wij nemen deze norm op in de Omgevingsvisie.</p> <p>Wij willen dat windparken, zoals in de Structuurvisie begrensd, voldoen aan 47 dB L_{Aeq} en 41 dB L_{Amax}. Bij ruimtelijke plannen voor windparken wordt gemotiveerd of er wordt voldaan aan de genoemde normen. In bijlage 3 staat vermeld in welke gevallen de normen ook voor bestaande windparken gelden. Wij nemen deze norm ook op in de Omgevingsvisie.</p> <p>Als woningen door cumulatie van verschillende windparken een hogere geluidbelasting ondervinden van 47 dB L_{Aeq}, dan zal worden onderzocht of maatwerk een oplossing kan bieden. Voor het project Eemshaven west verzoeken wij het Rijk hier rekening mee te houden.</p> <p>B&W van de gemeente Eemsmond verhogen via een 'procedure Hogere Waarden' voor een aantal woningen ten zuiden van het industrieterrein Eemshaven Zuidoost de toelaatbare geluidbelasting op de woning tot maximaal 60 dB(A). De gemeente Beilzijl heeft daarmee ingestemd.</p>
Geur	<p>Uitgangspunt is dat de geurbelasting rondom Oosterhorn niet meer bedraagt aan GES-3 + 60% en rondom de Eemshaven niet meer dan GES-1.</p> <p>Wij hanteren voor het plangebied van de ontwerp-Structuurvisie een (strengere) immissienorm van 0,35 O₆/m³ als 88 percentiel bij geurgevoelige objecten.</p> <p>Deze afwijkende norm geldt voor nieuwe bedrijven en uitbreiding van bestaande bedrijven (met uitzondering van veehouderijen).</p> <p>De norm wordt in de Omgevingsvisie, het Milieuplan provincie Groningen 2017-2020 en de geurbeleidsregel industriële geurbronnen opgenomen.</p> <p>De gemeenten Beilzijl en Eemsmond stellen hetzelfde geurbeleid vast voor inrichtingen waarvoor zij het bevoegd gezag zijn.</p>
Externe veiligheid	<p>De kans dat een bedrijf een ongeval krijgt met een gevaarlijke stof door de nabijheid van een windturbine mag niet meer dan 10 % toenemen.</p> <p>Indien blijkt dat er een toename van meer dan 10 % is, moet nader onderzoek worden uitgevoerd en moet worden nagegaan wat de gevolgen zijn. Deze instructieregel geldt voor bestaande en nieuwe situaties.</p> <p>De instructieregel wordt in het Milieuplan opgenomen en in gemeentelijke milieubeleid.</p> <p>Wij vragen dat in ruimtelijke plannen gemotiveerd wordt aangegeven en deugdelijk wordt onderbouwd hoe is omgegaan met de inwaartse zonering van risicobronnen, zoals bedrijfsactiviteiten met gevaarlijke stoffen en windturbines.</p>

Bijlage II - Procesafspraken Ecologische plus

4. Procesafspraken

Met het oog op de borging van milieueffecten hebben provincie, NMG en GSP procesafspraken gemaakt. Deze afspraken hebben ook betrekking op de ontwikkelingen zoals beschreven in de structuurvisie. De procesafspraken bestaan uit twee onderdelen: periodiek overleg (4.1) en maatwerkbenadering bij nieuwe ontwikkelingen (4.2).

4.1. Periodiek overleg

Als uitwerking van afspraak uit de intentieverklaring E&E uit 2012 starten GSP, NMG en provincie, in aanvulling op het formele acquisitie- en vergunningverleningstraject, periodiek een nieuw overleg. Hierin wordt onder meer gesproken over de nieuwe ontwikkelingen in het gebied.

4.2. Maatwerkbenadering bij nieuwe ontwikkelingen

GSP en de NMG trekken gezamenlijk op bij nieuwe ontwikkelingen.

- a. Er ligt een werkwijze waarin uitgewerkt is hoe dit gezamenlijk optrekken in de praktijk is vormgegeven. Deze werkwijze wordt als bijlage opgenomen in de structuurvisie.

Hoofdpunten van deze werkwijze zijn:

- b. Er zal altijd sprake zijn van maatwerk.
- c. De NMG wordt tijdig door GSP geïnformeerd bij nieuwe initiatieven.
- d. Het samen optrekken richting de nieuwvestiging en uitbreiding zal gericht zijn op afspraken over:
 1. wettelijke aspecten (milieu),
 2. duurzaamheidswensen van bedrijven en
 3. ecologische wensen (met programma Vitale Kust als samenhangend richtsnoer).
- e. De werkafspraken zijn gebaseerd op onderling vertrouwen.
- f. Mocht een bedrijf niets van deze aanpak willen weten, dan bereiken GSP, NMG en de provincie consensus over een alternatieve strategie.
- g. Mochten GSP en de NMG het onderling niet eens worden, dan spreken zij af dat een bemiddelend gesprek plaatsvindt onder leiding van een door hen aangewezen onafhankelijke derde.

5. Conclusie

De partijen hebben er vertrouwen in dat deze afspraak zal leiden tot een balans tussen economische ontwikkelingen en ecologische verbetering in het gebied.