

# PLANVORMING EN MILIEUTOETSING STEDELIJKE ONTWIKKELINGSLOCATIE

# GOED MANAGEMENT ONDERZOEK!

De milieutoetsing van gebiedsontwikkeling is de laatste jaren een steeds complexere opgave geworden. Ook waar geen m.e.r.-plicht aan de orde is, vergt het milieuonderzoek voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen veelal een zeer grote inspanning van gemeenten en ontwikkelaars. Die inspanning is alleen met een gericht onderzoeksmanagement tot een goed einde te brengen. Dat geldt zeker voor de transformatie van verouderde industrieterreinen waar onder meer grote belangen van bedrijven in het geding zijn. Het plan SpoorHaven in Roosendaal is een mooi voorbeeld waarvoor een breed palet van milieuonderzoeken nodig was, inclusief een stap 3-besluit op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering. In dit artikel laat de auteur zien hoe onderzoeksmanagement kan bijdragen aan een goede planvorming en aan het beheersen van procedurele risico's voor complexe plannen.

Chris Brunner

22

TOETS 04 09

**G**ebiedsontwikkeling is tegenwoordig onlosmakelijk verbonden met een uitgekiend palet van milieuonderzoek. Tal van milieuwetten zorgen ervoor dat de milieueffecten van ontwikkelingen binnen aanvaardbare grenzen blijven. Bij grote (uitbreidings)locaties gebeurt het vereiste onderzoek vaak via de m.e.r. Bij de huidige stedelijke (her)ontwikkelingslocaties is m.e.r. vaak niet aan de orde, maar de milieupgave niet minder complex. Uiteindelijk moet zeker ook daar in het formele ruimtelijke plan – meestal een bestemmingsplan – worden aangetoond dat in de afweging van belangen aan de uiteenlopende milieuwetten en regels, zowel qua resultaat als qua wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, is voldaan. Ook moet zijn aangetoond dat het plan invulling geeft aan een 'goede ruimtelijke ordening', waartoe ook een goed woon- en leefklimaat wordt gerekend. Talloos zijn intussen de plannen die, vanwege een onvoldoende toetsing of een onjuiste wijze van onderzoek, de eindstreep bij de Raad van State niet hebben gehaald. Cruciaal daarbij is de vraag of alle belangen op een zorgvuldige wijze zijn afgewogen.

## Onderzoeksmanagement

Vereenvoudiging van regelgeving, zoals de Crisis- en herstelwet voorstelt, is op onderdelen zeker nodig. Desondanks zal de rechter plannen ook in de vereenvoudigde procedures blijven toetsen aan geldende milieuregels en

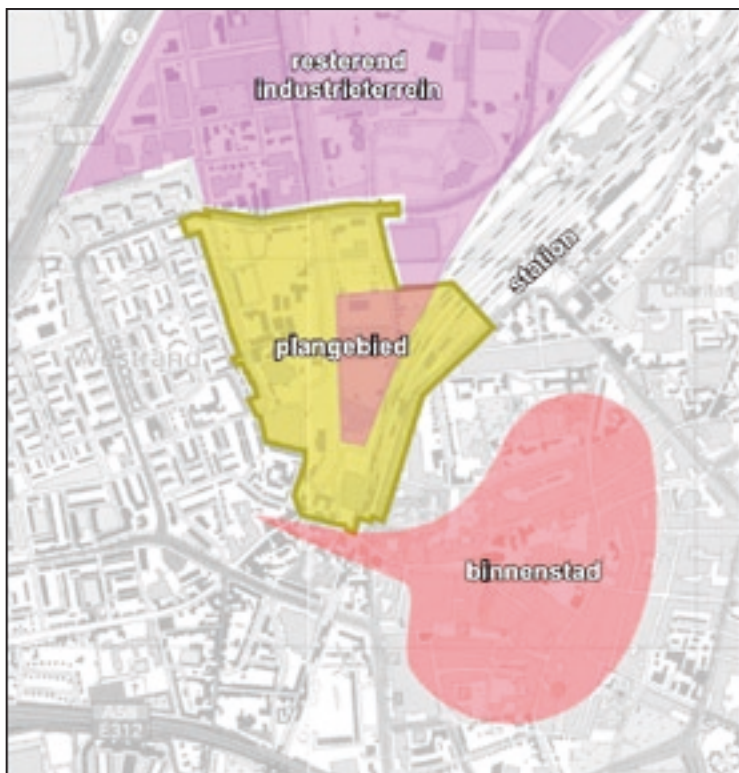
normen, die niet zo maar terzijde kunnen worden geschoven. Ook na het inwerkingtreden van de Crisis- en herstelwet zal gedegen milieuonderzoek voor ontwikkelingsplannen van formaat een vereiste blijven. Zeker ook omdat de ruimtelijke opgaven voor locaties in de stad steeds complexer lijken te worden.

Een belangrijk instrument om deze opgave succesvol in te vullen – en dat blijft in het rapport van de TU Delft en de publieke discussie vrijwel onbesproken – is naar onze ervaring een goed onderzoeksmanagement. Omdat dit geen gebruikelijke term is, zal ik kort uitleggen wat wij ermee bedoelen.

Aan de basis staat de constatering dat het maken van een goed en succesvol plan al lang geen optelsom meer is van rapportages die door verschillende

## DE AUTEUR

Chris Brunner (010-4130620, c.brunner@rboi.nl) is werkzaam bij adviesbureau RBOI Rotterdam als projectleider voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen waarin milieuaspecten en milieuonderzoek een belangrijke rol spelen. In dat kader verzorgt hij mede de projectleiding voor milieueffectrapportages en andere benodigde milieuraapportages.



Figuur 1. Het plangebied SpoorHaven/Stadsoevers.

ven- en industrieterrein ontstaan. Vooral het deel­terrein dat dicht bij het spoor en het station is gelegen, bleek de afgelopen decennia echter steeds minder aantrekkelijk voor bedrijven te zijn en werd in toenemende mate verwaarloosd.

Al rond de eeuwwisseling heeft de gemeente onderkend dat dit gebied, vanwege de ligging nabij binnenstad en station, veel meer potenties heeft als stedelijk woongebied en als uitloper van de binnenstad met voorzieningen voor de gehele stad en de regio. In 2003 heeft de gemeenteraad een masterplan vastgesteld waarin is gekozen voor een transformatie naar een hoogwaardig nieuw woongebied. In 2005 is dit vertaald en nader geconcretiseerd in een formeel structuurplan. Voor de eerste fase is vervolgens in samenwerking met marktpartijen een uitvoerbaar stedenbouwkundig plan ontwikkeld dat plaats biedt aan ruim 800 woningen, een nieuw stads­kantoor en twee middelbare scholen. Het bestemmingsplan, de bijbehorende exploitatieplannen en het stap 3-besluit (op grond van de Interimwet

onderzoeksbureaus of milieudiensten worden opgesteld. Met een gericht overkoepelend onderzoeksmanagement kan (en moet veelal) ervoor worden gezorgd dat de technische onderzoeken op het juiste moment de juiste informatie aanleveren. Dat begint ermee dat tijdig moet worden onderkend welke milieuaspecten daadwerkelijk van invloed zijn op ruimtelijke uitgangspunten en de inrichting van het gebied. Uitgangspunten en randvoorwaarden voor die aspecten moeten tijdig in beeld zijn gebracht zodat in het plan hiermee daadwerkelijk rekening wordt gehouden. Onderzoeksmanagement zorgt er ten slotte ook voor dat het uiteindelijke plan gericht wordt getoetst aan alle relevante milieuregelgeving. Om onnodige procedurele risico's te voorkomen, moeten de milieurapportages daarbij ook onderling en met het formele bestemmingsplan geheel zijn afgestemd.

Tussen dit begin- en eindpunt ligt in de praktijk een vaak lastige en langdurige opgave. Essentieel daarbij is dat deze wordt volbracht door mensen die een compleet overzicht hebben van alle voor ruimtelijke plannen relevante milieuregels en onderzoeksmethoden. Wie dat onderzoeksmanagement doet, verschilt uiteraard per plan en gemeente. Sommige gemeenten en ook marktpartijen beschikken over veel expertise op dat gebied en doen dat zelf. In toenemende mate blijkt echter bij opdrachtgevers behoefte te bestaan om ook deze taak uit te besteden. Daarbij speelt mee dat niet alleen de regelgeving, maar ook de plannen steeds complexer lijken te worden.

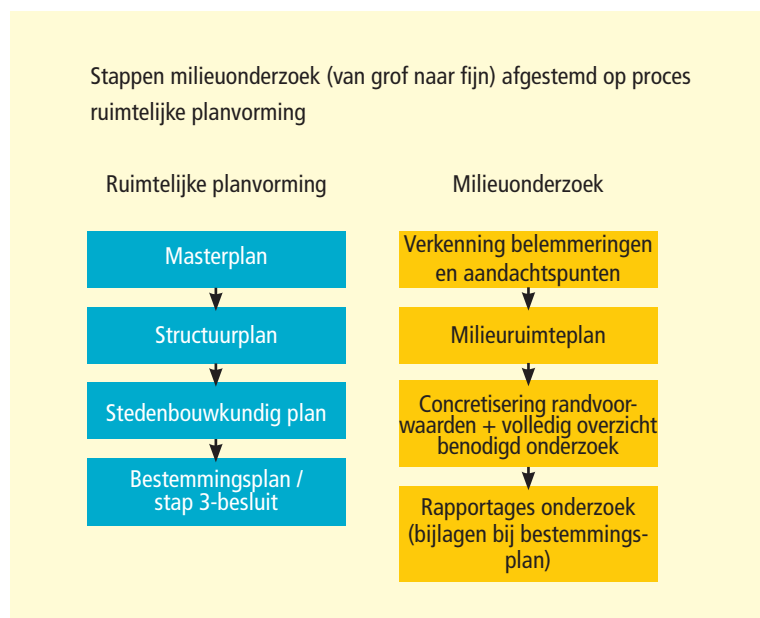
## SpoorHaven Roosendaal

Hoe onderzoeksmanagement in de praktijk kan verlopen, wil ik hier illustreren aan de hand van onze ervaringen met het plan SpoorHaven in Roosendaal (sinds kort Stadsoevers geheten). Het gebied SpoorHaven/Stadsoevers ligt direct ten westen van het spoor op korte afstand van de binnenstad van Roosendaal. Zoals de naam al aangeeft, is na de oorlog rond het einde van de Roosendaalse Vliet dicht bij het station een deels watergebonden bedrij-

De nieuwe ontwikkelingen moeten plaatsvinden nabij het spoorwegemplacement van Roosendaal.



Figuur 2. Schematische weergave van het proces om tot een sluitend plan te komen voor het gebied SpoorHaven/Stadsoevers.



## MILIEUREGELGEVING BLOKKADE?

Het rapport 'Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling' van de TU Delft laat aan de hand van diverse praktijkvoorbeelden zien hoe sterk gebiedsontwikkeling tegenwoordig kan worden bemoeilijkt door de (soms al te) complexe milieuregelgeving.<sup>1</sup> En inderdaad: in het huidige woud van regels is het uiterst lastig geworden om plannen te maken zonder dat daarin fouten zitten die in beroepsprocedures door de rechter vervolgens worden afgestraft. Tegen deze achtergrond draagt het rapport diverse, ook naar onze ervaring waardevolle oplossingsrichtingen aan. Een deel van de voorstellen is overgenomen in de Crisis- en herstelwet waarmee de regering de stagnerende processen van gebiedsontwikkeling en realisering van infrastructuur weer vlot wil trekken. De vraag is echter of je het probleem alleen met het vereenvoudigen van wetten en het verkorten van procedures kunt oplossen. Ook de milieuvraagstukken van ruimtelijke ontwikkeling blijven in ons overvolle land immers complex. Alleen al het feit dat zelfs de Crisis- en herstelwet de regelgeving op onderdelen nog complexer maakt dan zij al was, in plaats van eenvoudiger, laat zien hoe ingewikkeld het vraagstuk is.

stad-en-milieubenadering) voor dit gebied zijn in 2008 in procedure gebracht en in maart 2009 door de gemeenteraad van Roosendaal vrijwel unaniem vastgesteld.

## Milieuonderzoek sturend

Tot het allemaal zover was, hebben de gemeente en de samenwerkende marktpartijen een grote inspanning moeten leveren. Milieu-input in het stedenbouwkundige plan, milieuonderzoek en uiteindelijk omvangrijke milieurapportages hebben een belangrijk stempel gedrukt op dit proces en het uiteindelijke plan. In het figuur 2 is dat proces schematisch weergegeven.

Al vroeg heeft de gemeente onderkend dat milieu voor dit gebied een zeer bepalende factor zou worden. Uit een eerste verkenning van de milieudienst ontstond zelfs de indruk dat het gebied, vanwege onder andere industrielawaai (van het aangrenzende te handhaven industrieterrein) en externe veiligheid (vanwege het nabijgelegen spoor en spooreplacement), zodanige belemmeringen kent dat woningbouw nauwelijks mogelijk leek.

Ten behoeve van het formele structuurplan voor het gebied is daarom eerst een verkennend haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd, dat milieurimteplan<sup>2</sup> is genoemd. Dat plan zorgde voor een eerste goede en volledige verkenning van voor het plangebied relevante milieuaspecten en randvoorwaarden – een eerste vereiste voor een goed onderzoeksmanagement. Door in plaats van alleen belemmeringen in beeld te brengen ook gericht, waar nodig met een creatieve benadering, te zoeken naar mogelijkheden, liet het plan zien dat woningbouw – zelfs met een zeer aanvaardbaar woon- en leefklimaat – wel degelijk haalbaar was. Om dat goede woon- en leefklimaat te waarborgen moest wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Een van de voorwaarden was dat in het nog te maken stedenbouwkundig plan op aangewezen locaties afschermdende bebouwing ter afscherming van industrielawaai zou worden opgenomen.

In het vervolgtraject zijn deze voorwaarden bij de uitwerking van het stedenbouwkundige plan in een intensief proces en overleg met het stedenbouwkundige bureau West8 ingevuld. Via gericht milieuonderzoek is het resultaat getoetst. Uiteindelijk heeft dit zelfs volgens alle betrokkenen geleid tot een kwalitatief beter plan. Het resultaat is vertaald naar een bestemmingsplan, waarin alle benodigde milieurapportages zijn opgenomen en waarbij milieurandvoorwaarden waar nodig zijn vastgelegd in specifieke regels.

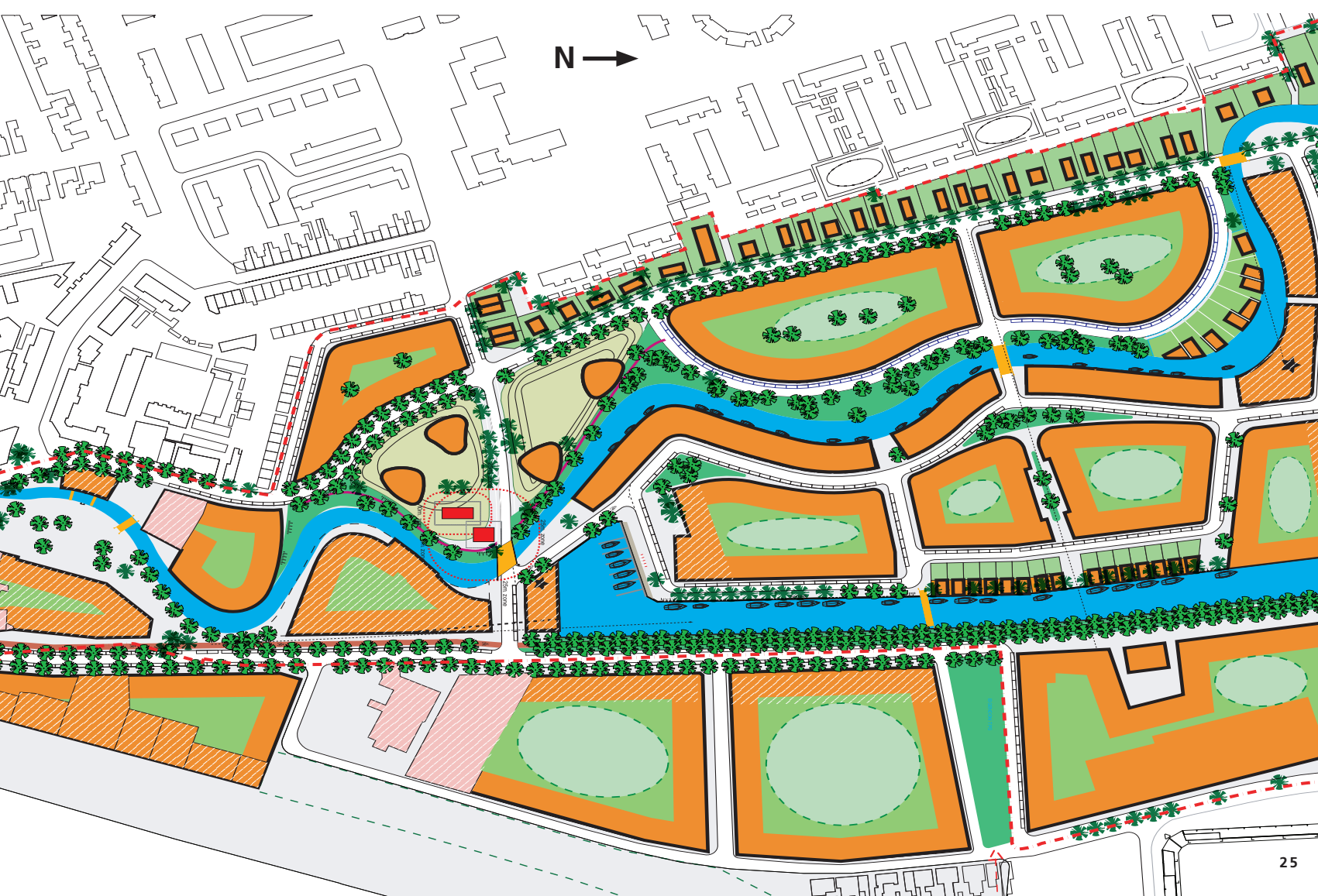
## Onderzoeksmanagement voor SpoorHaven

Wat heeft onderzoeksmanagement in dit proces nu betekend? Vanaf het begin heeft de gemeente met een stapsgewijze opbouw van grof naar fijn

1 F. de Zeeuw, H. Puylaart, H. Werksma, Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, februari 2009.

2 RBOI/Witteveen+Bos: Milieurimteplan SpoorHaven 1e fase, juni 2005.





Figuur 3. Het stedenbouwkundig plan SpoorHaven/Stadsveers van bureau West8.

gezocht naar een duidelijke inkadering van mogelijke knelpunten. Zo zijn in het milieuruumteplan en het structuurplan niet alleen de mogelijkheden en onmogelijkheden van een ontwikkeling verkend, maar is tegelijkertijd in beeld gebracht welk onderzoek nog nodig was en welke punten in het vervolg van de planvorming nadere aandacht zouden vragen.

In het traject naar het bestemmingsplan heeft de gemeente RBOI verzocht om het onderzoeksmanagement over te nemen. Dit hield in dat wij voor de gemeente:

- in overleg met de werkgroep stedenbouw en het stedenbouwkundige bureau zorg droegen voor een juiste vertaling van milieurandvoorwaarden in het stedenbouwkundig ontwerp;
- voortdurend in de gaten hielden welk voor het bestemmingsplan vereiste onderzoek nog ontbrak;
- ondersteuning leverden in de aansturing van door andere bureaus en instanties uit te voeren onderzoek (waaronder akoestisch onderzoek, verkeersonderzoek en onderzoek externe veiligheid), inclusief de bijbehorende rapportages;
- ondersteuning leverden in de planning van overleg met instanties en belanghebbenden (provincie, waterschap, Gasunie, bedrijven enz.) en ook een actieve bijdrage leverden aan dat overleg;

- zorgden voor een adequate vertaling van onderzoeksresultaten naar toelichting, plankaart en regels van het bestemmingsplan.<sup>3</sup>

Vanwege de complexiteit van het plan en de tegen het einde zeer hoge tijdsdruk – gemeente en marktpartijen hechtten grote waarde aan het vasthouden van het gevestigde voorkeursrecht gemeenten – bleek dit alles een bij tijd en wijle zenuwslopende opgave te zijn. Om de eindstreep met een voldragend product te halen, waren een grote inzet van betrokkenen, intensieve communicatie en ook de nodige creativiteit in het zoeken naar oplossingen onmisbaar. En uiteraard voortdurend aandacht voor een integrale benadering op basis van een brede expertise van alle relevante milieuaspecten.

#### Voorbeeld 1: verkeersonderzoek

Een mooi voorbeeld van hoe dit proces concreet in de praktijk verloopt, is het verkeersonderzoek. Al vroeg hebben de op het resterende deel van het industrieterrein gevestigde bedrijven hun bezorgdheid geuit over de toekomstige bereikbaarheid. Uit het eerste onderzoek van het structuurplan bleek dat de ontwikkeling van SpoorHaven zelf de op enkele plekken inderdaad matige bereikbaarheid niet substantieel negatief zal beïnvloeden. Mede op ons advies heeft de gemeente dit aspect toch verder laten uitdiepen: om de situatie goed in beeld te brengen is het gemeentelijke verkeersmodel voor het studiegebied door het betreffende adviesbureau onder onze begeleiding nader verfijnd. Middels kruispuntberekeningen is gericht nagegaan op welke locaties problemen in de verkeersafwikkeling

3 Bestemmingsplan SpoorHaven 1e fase, maart 2009.



Het industrieterrein nabij het station van Roosendaal is sterk verouderd.

Wel werd al vroeg duidelijk dat, ondanks deze maatregelen en zonder in te boeten op de kwaliteit, niet op alle locaties aan de wettelijke geluidsgrenswaarden kan worden voldaan. Een stap 3-besluit op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering moest hier uitkomst bieden.<sup>4</sup> Onderzoeksmanagement hield voor dit onderdeel in dat wij gemeente en marktpartijen adviseerden hoe het beste invulling viel te geven aan de eisen van de Interimwet. Over het uiteindelijke plan en de opgestelde rapportage stap 3-besluit is uitgebreid overleg gepleegd met de provincie (als goedkeurende instantie) en met de meest betrokken bedrijven. Op grond van gericht onderzoek kon de provincie ervan worden overtuigd dat woningbouw op deze locaties, mede vanwege de specifieke omstandigheden, wel degelijk verantwoord was. Om hinder en dus ook klachten van toekomstige bewoners te voorkomen, is voor de betrokken woningen gekozen voor een pakket bouwkundige maatregelen, afgestemd op de specifieke situatie.

De bedrijven maakten zich vooral zorgen over de beperking van hun geluidsruimte. Met gericht onderzoek is aangetoond dat de geluidsruimte al in de huidige situatie vergaand wordt beperkt door wettelijk vastgestelde grenswaarden bij enkele bestaande woningen; de nieuwe woningen bleken daardoor voor de bedrijven geen extra beperkingen voor hun bedrijfsvoering op te leveren. Al met al was dus ook hier de nodige managementinspanning nodig om via gericht onderzoek en overleg tot een bevredigend resultaat te komen.

Het stap 3-besluit is in dit geval zeker geen vrijbrief geworden om zomaar van wettelijke normen af te wijken. De gemeente zet juist in op een hoge ruimtelijke en leefkwaliteit. Los van het planologische traject is de gemeente nu in samenwerking met provincie en marktpartijen – als een zogenaamde Proeftuin – bezig om haar ambities op het gebied van duurzaamheid en gezondheid in dit gebied concreet invulling te geven.

## Conclusies

Onze ervaring met het plan SpoorHaven heeft ons opnieuw geleerd hoe complex het huidige beleid en de huidige regelgeving de planvorming van stedelijke ontwikkelingsplannen kunnen maken. Ook de Crisis- en herstelwet zal daarin geen substantiële verandering brengen. Gericht onderzoek met heldere afspraken over taken en verantwoordelijkheden kan dan een belangrijke bijdrage leveren aan een efficiënt planproces en aan het beperken van procedurele risico's. De wijze waarop deze opgave het beste wordt ingevuld, verschilt uiteraard per plan en gemeente. ■

kunnen optreden en hoe deze eventueel zijn op te lossen. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in concrete besluiten van de gemeente om, los van de ontwikkeling van SpoorHaven, enkele belangrijke kruispunten in de loop van de komende jaren te reconstrueren. Over de onderzoeksresultaten en de voorgestane aanpak is herhaaldelijk overleg gepleegd met vertegenwoordigers van de bedrijven.

### Voorbeeld 2: onderzoek industrielaawaai en stap 3-besluit

Zoals al eerder is aangeduid, vormt industrielaawaai een sterk bepalende factor voor het plan SpoorHaven. Al voor het structuurplan en milieuruimteplan is daarom gedetailleerd akoestisch onderzoek uitgevoerd. Op grond van de daarmee bereikte inzichten is in het stedenbouwkundige plan gericht gewerkt aan een optimale situering van niet- of minder gevoelige functies en een zo goed mogelijke afscherming van industrielaawaai door de aan de randen gelegen bebouwing. Dit uiteraard zonder afbreuk te doen aan de ruimtelijke kwaliteit van het stedenbouwkundige plan.

<sup>4</sup> Spoorhaven 1e fase, rapportage stap 3-besluit, maart 2009.