

EEN TOETSINGSKADER VOOR INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING

PLAN-MER MET DOORWERKING

In De Overhoeken in Berkel-Enschot, ten oosten van Tilburg, zullen de komende jaren in diverse afzonderlijke deelprojecten in totaal ruim 2.000 woningen, kleinschalige bedrijvigheid en een nieuw winkelcentrum worden gerealiseerd. Om de samenhang tussen de verschillende planonderdelen en deelgebieden te waarborgen, is in het plan-MER voor dit nieuwe woongebied een toetsingskader opgenomen waaraan alle afzonderlijke inrichtingsplannen zullen worden getoetst. Hierdoor kan het milieu ook in de toekomst een écht volwaardige rol in de besluitvorming blijven spelen. Thans worden de eerste deelplannen daadwerkelijk gerealiseerd en is het moment daar om te bekijken of het toetsingskader uit het plan-MER in de praktijk ook inderdaad doorwerkt in het vervolgtraject.

Dirk Gijsbers, Anouk Leppens en Marieke Willekens

22

TOETS 03 09

Begin 2002 is de gemeente Tilburg gestart met de planvorming voor de ontwikkeling van het gebied De Overhoeken in de kern Berkel-Enschot. Diverse private partijen zullen daar de komende jaren fasegewijs separate deelplannen uitwerken. Uiteindelijk worden in het gebied meer dan 2.000 woningen, kleinschalige bedrijvigheid en een nieuw winkelcentrum gerealiseerd.

Gedurende het planvormingstraject deed de Raad van State uitspraak over het MER voor De Zuidlanden in Leeuwarden¹. Hierin werd gesteld dat wanneer een bestemmingsplan globaal van aard is en ruimte laat voor ontwikkelingen, in het MER de effecten van de verschillende (toekomstige) keuzemogelijkheden inzichtelijk moeten worden gemaakt. De gemeente Tilburg had te maken met een soortgelijke situatie. Op basis van een algemeen stedenbouwkundig plan voor het hele gebied laat de gemeente op basis van een concessiemodel door private partijen concrete inrichtingsplannen voor de verschillende Overhoeken uitwerken en realiseren.

Voor De Overhoeken is door Grontmij een gecombineerd MER opgesteld: een plan-MER voor het totale plangebied en een besluit-MER voor de eerste Overhoek, het deelplan Enschootsebaan. In de toekomst zullen ook voor de andere Overhoeken afzonderlijke besluit-MER's worden opgesteld.

Waarom een toetsingskader?

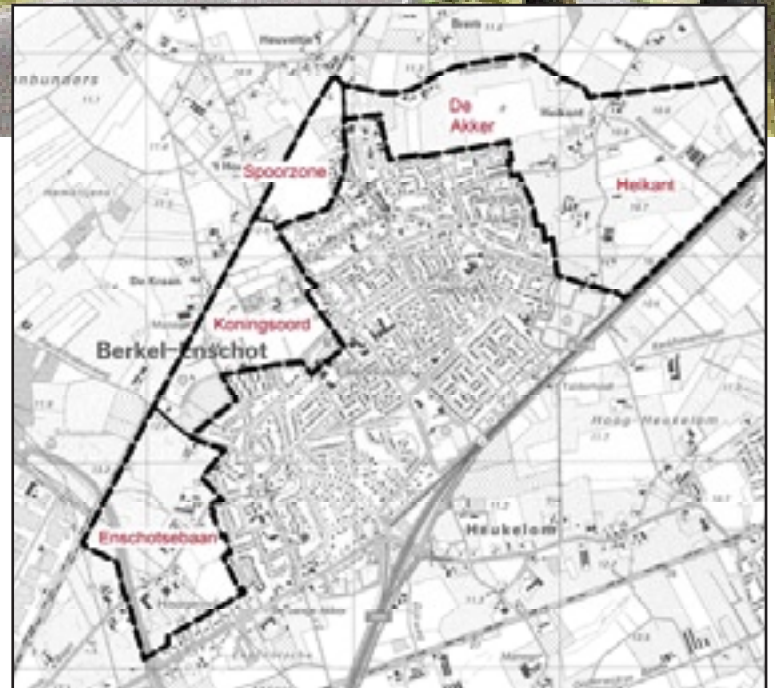
Tilburg is een gemeente met hoge ambities ten aanzien van milieu en duurzaamheid. Ook in De Overhoeken staan deze thema's hoog in het vaandel. Lang niet al deze ambities zijn ruimtelijk relevant en kunnen in een bestemmingsplan worden verankerd. Om de publieke doelen en hoge kwaliteitseisen toch te kunnen borgen, heeft de gemeente Tilburg diverse plannen ontwikkeld die als randvoorwaarde aan de private partijen worden meegegeven bij de uitwerking van de verkavelingsplannen voor de verschillende deelgebieden. Het stedenbouwkundig plan voor het hele gebied geldt hierbij als leidend principe. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over het aantal woningen per Overhoek, de woningtypologieën, het te realiseren woonmilieu ('dorps wonen') enzovoort.

DE AUTEURS

Dirk Gijsbers (040-2651203, dirk.gijsbers@grontmij.nl) is adviseur stedelijke ontwikkeling bij Grontmij Eindhoven, Anouk Leppens (040-2651220, anouk.leppens@grontmij.nl) is milieuplanoloog bij Grontmij Eindhoven en Marieke Willekens (040-2651273, marieke.willekens@grontmij.nl) is projectmanager milieu en ruimte bij Grontmij Eindhoven en tevens voorzitter van het landelijke kennisnetwerk m.e.r. bij Grontmij Nederland bv.



Berkel-Enschot kenmerkt zich onder meer door karakteristieke lintbebouwing.



Deze tekening illustreert de reden van de naamgeving van De Overhoeken.

“Het gevaar ligt op de loer dat je bij dit soort grote en langdurige projecten de samenhang en integraliteit uit het oog verliest”, legt Annie Merx uit. Zij is projectleider voor De Overhoeken van de gemeente Tilburg. “Dat willen we in De Overhoeken voorkomen. Bovendien willen we alle ontwikkelende partijen op een gelijkwaardige manier behandelen, ook al zal het laatste deelplan pas over een aantal jaren worden gerealiseerd.”

Om de samenhang tussen de verschillende plandelen te waarborgen en om het milieu zowel nu als in de toekomst een volwaardige rol in de besluitvorming te laten spelen, is in het plan-MER een toetsingskader ontwikkeld dat gebruikt dient te worden bij de toetsing van de nog op te stellen besluit-MER's voor de overige Overhoeken. Het toetsingskader uit het plan-MER is direct toegepast om het eerste deelplan, de Overhoek Enschootsebaan, te kunnen toetsen. Voor de overige deelplannen zal deze toetsing later plaatsvinden.

Doel toetsingskader

Het toetsingskader is een middel om beleid en ambities gedurende langere tijd te verankeren en biedt continuïteit in het beleid en de uitvoering ervan. Op deze manier krijgt het milieu een volwaardige plaats in de besluitvorming en kan de gemeente haar milieuambities voor een locatie, nu en in de toekomst, verwezenlijken. Ook zaken die buiten de planperiode van een bestemmingsplan (10 jaar) vallen, kunnen op deze manier worden geborgd; aan het toetsingskader is immers geen houdbaarheidsdatum toegekend. Met behulp van het toetsingskader kan in verschillende fasen van de planont-

wikkeling getoetst worden of de door de gemeente geformuleerde eisen en ambities voldoende worden geborgd. Alle afzonderlijke plannen worden op een gelijkwaardige manier getoetst. De gemeente kan met behulp van het toetsingskader haar sturende rol behouden. Ze kan vooraf haar eisen en wensen aan de ontwikkelende partij meegeven en heeft een handzaam instrument om achteraf na te gaan of hieraan ook daadwerkelijk is voldaan.

Het toetsingskader is geïntegreerd in het plan-MER en is daarmee in principe geen zelfstandig vastgesteld beleidsdocument. Om het toch voldoende status te geven, wordt in de ontwikkelcontracten die de gemeente met alle private partijen sluit, opgenomen dat naast bijvoorbeeld aan het stedenbouwkundig plan en 'de gereedschapskist dorps woonmilieu', ook aan het toetsingskader uit het plan-MER moet worden voldaan.

Inhoud toetsingskader

In het toetsingskader zijn voor diverse thema's randvoorwaarden, normen en streefwaarden geformuleerd die door de gemeente worden gehanteerd. Soms gaat het om algemene normen, zoals eerder vastgelegd in gemeentelijke beleidsdocumenten. Daarnaast zijn specifieke ambities voor De Overhoeken geformuleerd. Het betreft hier niet alleen ambities en eisen op milieugebied; ook ruimtelijke zaken kunnen worden opgenomen in het toetsingskader. In het toetsingskader voor De Overhoeken zijn bijvoorbeeld eisen met betrekking tot de kavelgroottes (minimale en maximale omvang) opgenomen.



Voorlopig stedenbouwkundig ontwerp Enschotsebaan.

24 Kapstok voor het toetsingskader zijn de verschillende milieu- en ruimtelijke thema's die relevant zijn bij een bepaald plan. De verschillende thema's worden uitgesplitst in toetsingscriteria. Voor deze toetsingscriteria worden normen geformuleerd. Deze normen zijn vervolgens onderverdeeld in minimumnormen (dit zijn harde eisen waaraan minimaal moet worden voldaan) en maximale streefwaarden. Het is ook mogelijk om verder te gaan dan hetgeen op dat moment juridisch is verankerd. Bepaalde specifieke gebiedskenmerken of gemeentelijke ambities kunnen hiertoe aanleiding geven. Zo is in het toetsingskader voor De Overhoeken opgenomen dat er geen basisschool en zo min mogelijk woningen binnen de indicatieve zone van hoogspanningsleidingen mogen worden gerealiseerd. Daarnaast kan de gemeente vooruitlopen op beleid dat nog in de maak is en op die manier andere normen vaststellen dan de op dat moment geldende normen.

Het detailniveau van de toetsingscriteria is per thema verschillend. De mate van detail bepaalt gedeeltelijk de speelruimte die de gemeente de ontwikkelende partijen geeft. In het toetsingskader kunnen ook zaken worden opgenomen die gedetailleerder zijn dan voor de bestemmingsplanprocedure noodzakelijk. Zo zijn voor De Overhoeken energienormen (EPC- en EPL-normen) geformuleerd die destijds verder gingen dan hetgeen in het Bouwbesluit was bepaald. Bij de bouwvergunning zal aan deze strengere norm worden getoetst.

Totstandkoming toetsingskader

De ontwikkeling van het toetsingskader vond bij De Overhoeken plaats nadat inzicht was verkregen in de belangrijkste milieueffecten van de voorgestane ontwikkeling. In overleg met onder andere de afdeling milieu van de gemeente is vervolgens de inhoud van het toetsingskader bepaald. Voor een deel was dit gebaseerd op de normen die in het Stedenbouwkundig plan Overhoeken zijn opgenomen. Daarnaast werden normen uit vigerende wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid overgenomen. De effectbe-

schrijvingen uit het MER hebben ten slotte een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van het toetsingskader. Alle relevante milieuaspecten uit het MER zijn daarbij aan bod gekomen.

De werking in de praktijk

Het toetsingskader wordt door de gemeente Tilburg een transparante en uniforme toetsingsmethode bevonden om op navolgbare manier te beoordelen of voldaan wordt aan de gestelde milieueisen en om alle ontwikke-

lende partijen gelijk te behandelen ('gelijke monniken, gelijke kappen') doordat zij allen aan dezelfde eisen moeten voldoen. Ook kan het toetsingskader een rol spelen bij het wettelijk verplichte evaluatieprogramma voor milieueffectrapportages. Hierin worden de werkelijke milieueffecten tijdens en na uitvoering van het plan onderzocht. Het toetsingskader kan een rol vervullen bij het controleren of de inrichtingsplannen het milieu voldoende aandacht hebben gegeven.

"Het toetsingskader is niet alleen voor de verschillende projectontwikkelaars, maar ook voor onszelf een handige checklist om na te gaan of er geen aspecten over het hoofd worden gezien", aldus Ingeborg Vedder, beleidsmedewerker milieu van de gemeente Tilburg. "Alle partijen kunnen in één oogopslag zien aan welke (milieu)eisen een plan moet voldoen en de samenvatting van de beoordeling van een plan aan het toetsingskader wordt door ons als milieuparagraaf in het bestemmingsplan opgenomen. Ieder besluit-MER vormt dus een verantwoording van het toetsingskader uit het plan-MER."

In het besluit-MER voor de Enschootsebaan is geconstateerd dat een aantal items uit het toetsingskader op dat moment in de ruimtelijke onderbouwing voor de artikel 19-procedure nog onvoldoende was uitgewerkt. Wel was aangekondigd dat de randvoorwaarden zouden worden opgepakt bij de verdere planuitwerking. Op basis daarvan heeft de gemeente besloten dat de milieutoetsing in het vervolg in meerdere fasen dient plaats te vinden: zowel bij het ruimtelijk plan als bij de uiteindelijke bouwaanvragen.

De gemeente Tilburg ziet het toetsingskader als een nuttig instrument dat bij alle soorten grote, gefaseerde gebiedsontwikkelingen zou kunnen worden toegepast, vooral wanneer meerdere functies worden gerealiseerd. Kenmerkend voor deze projecten zijn de verschillende te ontwikkelen plandelen, een gefaseerde planning, wisselende detailniveaus en verschillende (project)ontwikkelaars. Hierbij wordt snel het risico gelopen zaken uit het oog te verliezen.

Toch blijkt het toetsingskader niet op alle punten zo te worden gebruikt als waarvoor het destijds is bedoeld. Zo vindt de afstemming tussen het woningbouwprogramma voor de verschillende Overhoeken in de praktijk voornamelijk plaats bij de afdeling Wonen, en niet bij de projectteams. Het plan-MER wordt hierbij nauwelijks gebruikt.

Levensloopbestendig?

Terugkijkend is het jammer dat een aantal beleidsdocumenten destijds in absolute termen zijn geformuleerd. De programmatische vertrekpunten voor het toetsingskader zijn grotendeels afkomstig uit het Stedenbouwkundig Plan Overhoeken. De ambities die hieruit zijn overgenomen, waren te weinig op de toekomst gericht en door voortschrijdende technieken zijn deze oude ambities tot de standaard geworden. Hierdoor loopt het toetsingskader momenteel voor enkele milieuaspecten achter op de huidige ambities. Een goed voorbeeld hiervan vormt de ambitie die voor het EPL is geformuleerd (EPL van 7,0). Deze ambitie was destijds ambitieus, maar wordt waarschijnlijk binnenkort ingehaald door het Bouwbesluit. Voor de EPC is destijds overigens wel een relatieve norm geformuleerd (10% scherper dan het Bouwbesluit).

Daardoor blijkt ook het principe 'gelijke monniken gelijke kappen' in de praktijk niet altijd strikt te hanteren. Nieuwe milieunormen worden immers juridisch verankerd in wet- en regelgeving; daardoor kan van deze nieuwe normen niet worden afgeweken. Waar de eerste ontwikkelende partij extra inspanning moest leveren om de gestelde minimumnorm te halen, is dat nu niet langer het geval. Dit had voorkomen kunnen worden door vaker een flexibele norm op te stellen, in de trant van '10% onder het

STAND VAN ZAKEN VERSCHILLENDE OVERHOEKEN

De Overhoeken zijn gelegen aan de noord-, west- en oostzijde van Berkel-Enschot, een kerkdorp van de gemeente Tilburg. Het plangebied bestaat uit een aantal afzonderlijke deelplannen: Enschootsebaan, Koningsoord, Hoge Hoek (oorspronkelijk Spoorzone genoemd), De Akker en Heikant.

De Overhoek Enschootsebaan is het eerste plan dat daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Voor deze Overhoek zijn twee ruimtelijke onderbouwingen vastgesteld die binnenkort worden omgezet in een bestemmingsplan. De bouw van de eerste woningen start op korte termijn. Uiteindelijk worden in deze Overhoek circa 350 woningen gerealiseerd.

Centraal in de tweede Overhoek ligt de abdij Onze-Lieve-Vrouw van Koningsoord, het voormalige Trapistinnenklooster. Koningsoord zal de komende jaren transformeren tot het nieuwe dorpscentrum van Berkel-Enschot. Naast een nieuw winkelcentrum zullen hier bijna 700 woningen worden gebouwd. Inmiddels is een verkavelingsplan voor deze Overhoek uitgewerkt en momenteel wordt het bestemmingsplan voorbereid.

De derde Overhoek is Hoge Hoek. Voor dit deelplan is inmiddels een private partij in beeld en wordt momenteel een verkavelingsplan opgesteld. Nadat het ontwikkelcontract is gesloten, kunnen de ruimtelijke procedures worden opgestart.

De Overhoeken De Akker en Heikant waren in het verleden samengevoegd tot één deelplan, maar zijn inmiddels van elkaar gescheiden. De planvorming van Heikant wordt gezien de huidige economische situatie tijdelijk bevroren. Voor het andere gedeelte, De Akker, zal binnenkort worden gestart met de voorbereidingen voor een verkavelingsschets.

Het MER voor De Overhoeken is samengesteld uit twee delen: een plan-MER voor het hele plangebied en een besluit-MER voor het eerste deelgebied, Enschootsebaan. Door deze gelijktijdig uit te voeren, kon het toetsingskader direct in de praktijk worden toegepast.

geldende Bouwbesluit'. Voor de laatste fase van de Overhoek Akker-Heikant overweegt de gemeente om de ontwikkelende partijen nieuwe kaders met gewijzigde milieunormen mee te geven.

Het lijkt sowieso goed om het toetsingskader regelmatig te actualiseren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het jaarlijks door de gemeenteraad als erratum te laten vaststellen. Op deze wijze wordt het toetsingskader levensloopbestendig.

Conclusies

Samengevat kan worden geconcludeerd dat bij complexe projecten die gefaseerd (locatie, tijd) worden uitgevoerd en waarbij verschillende ontwikkelaars betrokken zijn, een overkoepelend toetsingskader in het plan-MER een handig hulpmiddel kan zijn bij de latere toetsing van de afzonderlijke deelplannen. Ook kan zo'n toetsingskader in de praktijk een belangrijke bijdrage leveren aan een consequente en consistente bewaking en toetsing van het plan als geheel. Wel is het daarbij van belang om ervoor te zorgen dat normen in het toetsingskader worden opgenomen die een voldoende lange houdbaarheid hebben. Het waar mogelijk toepassen van relatieve in plaats van absolute normen kan daarbij helpen. Daarnaast kan worden overwogen om het toetsingskader periodiek te actualiseren.

Kortom: met wat kleine aanpassingen blijkt uit het project De Overhoeken dat een toetsingskader in een plan-MER een uitstekend hulpmiddel kan zijn bij de latere toetsing van afzonderlijke deelplannen. ■