

Aanvulling op MER na vernietiging streekplanbesluit



Huidige situatie locatie Almelo- Zuid

Vier Twentse gemeenten en de provincie Overijssel willen gezamenlijk een nieuw bedrijventerrein realiseren aan de zuidkant van Almelo. Het streekplanbesluit over dit Regionaal Bedrijventerrein Twente (RBT) werd in april 2003 door de Raad van State vernietigd. Voornaamste kritiek: mogelijke locaties aan de noordkant van Almelo waren niet voldoende onderzocht. Bovendien liet het uitgevoerde flora- en faunaonderzoek te wensen over. Hoe dit te repareren? De onderzoekers kregen als opdracht: ga vooral zorgvuldig te werk en zoek daarbij naar een balans tussen snelheid, compleetheid en kosten. Uiteindelijk werd ervoor gekozen het reeds bestaande MER aan te vullen. Almelo-Zuid bleef overeind als voorkeurslocatie. Wel komen er extra inrichtingsmaatregelen. Die kunnen het verschil verkleinen met mogelijke locaties ten noorden van Almelo, die vanuit milieuoogpunt (inderdaad) voordeliger bleken.

SIETO IDEMA & MARIAN VAN GERWEN

De auteurs

Sieto Idema is algemeen directeur van Adecs Oost bv en was projectleider voor de haalbaarheidsfase van het RBT. Marian van Gerwen (038 4254321, www.adecs-oost.nl, m.vangerwen@adecs-oost.nl) is projectconsultant bij Adecs Oost bv en een van de opstellers van het aanvullend MER onderzoek locatiekeuze RBT.

Het Regionaal Bedrijventerrein Twente (RBT) is een initiatief van de Twentse gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo en de provincie Overijssel. Beoogd wordt een gezamenlijk bedrijventerrein te ontwikkelen voor bedrijven die veel ruimte nodig hebben (veelal transport en logistiek) en voor bedrijven die en veel ruimte nodig hebben en ook tot de zware milieucategorieën behoren (veelal productiebedrijven). Om het RBT planologisch mogelijk te maken, hebben de initiatiefnemers in 1999 gekozen voor de planfiguur van

een 'besluit tot herziening van het streekplan in de vorm van een concrete beleidsbeslissing'. Op 29 oktober 2001 hebben Provinciale Staten van Overijssel besloten de locatie Almelo-Zuid aan te wijzen als gebied voor het RBT. Aan dit besluit lag een locatie-MER ten grondslag. Tegen het besluit werd met succes beroep ingesteld door omwonenden. Op 13 april 2003 vernietigde de Raad van State het streekplanbesluit. Het belangrijkste argument was dat niet voldoende was onderbouwd waarom het zoekgebied Almelo-Noord als potentiële zoeklocatie

in een vroeg stadium was afgefallen. Ook had de Raad van State kritiek op het flora- en faunaonderzoek en het niet tijdig zicht hebben op een ontheffing, de aandacht voor cultuurhistorie en het feit dat er geen zekerheid was over de financiële haalbaarheid voor het streekplanbesluit.

De initiatiefnemers van het RBT hebben daarop besloten een nieuw streekplanbesluit voor te bereiden. Daarbij was duidelijk dat er hoe dan ook aanvullend onderzoek verricht moest worden om tegemoet te kunnen komen aan de kritiekpunten van de Raad van State. Het meest geëigende traject daarvoor stond echter niet bij voorbaat vast. De inhoudsafbakening en de aanpak van het onderzoek evenmin. De opdracht van de bestuurders aan ons was: ga vooral zorgvuldig te werk en zoek daarbij naar een balans tussen snelheid, compleetheid en kosten. Hoe is dit aangepakt?

Drie mogelijkheden

Het doel van het traject was een gemotiveerde locatiekeuze voor het RBT mogelijk te maken, die bestuurlijk breed gedragen wordt en waarbij de afbreukrisico's (bijvoorbeeld een negatief toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. of later in het traject opnieuw vernietiging van het streekplanbesluit door de Raad van State) zo klein mogelijk zijn. Er waren drie trajecten denkbaar:

- een betere onderbouwing van het besluit zonder aanvullend locatieonderzoek;
- een compleet nieuwe milieueffectrapportage;
- een aanvulling op het bestaande MER.

Bij de eerste mogelijkheid was het gevaar natuurlijk aanwezig dat, vanuit de wens om zo snel mogelijk een nieuw besluit te kunnen nemen, de

focus te veel bleef liggen op de eerder als geschikt beoordeelde locatie Almelo-Zuid.

De tweede mogelijkheid, een geheel nieuwe m.e.r., zou veel verder teruggaan in het proces dan nodig was om tegemoet te komen aan de kritiek van de Raad van State. In de uitspraak was namelijk géén kritiek geuit op het MER als zodanig. Een keuze voor een nieuwe m.e.r.-procedure zou veel tijd en geld kosten. En wat belangrijker is, niet bijdragen aan een zorgvuldiger besluitvorming en ook nog eens nieuwe risico's met zich meebrengen.

Daarom is, na overleg met het secretariaat van de Commissie m.e.r., gekozen voor de derde mogelijkheid: een aanvulling op het MER. Het reeds uitgevoerde MER bleef in stand (en daarmee ook de geschiktheid van de locatie Almelo-Zuid voor een RBT), terwijl de aanvulling de kritiekpunten van de Raad van State kon beantwoorden en de mogelijkheid bood Almelo-Noord als alternatief volledig in de locatieafweging te betrekken.

In een stappenplan zijn vervolgens de verschillende scenario's uitgewerkt waarlangs het doel (een goed onderbouwde locatiekeuze voor de locatie Almelo-Zuid of een locatie in Almelo-Noord) bereikt kon worden. De route naar het einddoel stond niet op voorhand vast, omdat de te volgen weg afhankelijk was van de informatie die lopende het onderzoek op tafel zou komen. Wel zijn met het stappenplan alle mogelijk te doorlopen onderzoeksfasen en de momenten van besluitvorming vastgelegd. Bij elk keuzemoment heeft vervolgens ook bestuurlijke terugkoppeling plaatsgevonden naar de bestuursorganen van de vijf initiatiefnemers. Voor de politiek was zodoende duidelijk op welk moment zij aan zet was.

'De juiste informatie'

Voor de locatie in Almelo-Zuid was al veel informatie beschikbaar, soms ook al redelijk gedetailleerd. Voor het zoekgebied Almelo-Noord – liefst 900 hectare groot – was die informatie er niet.

De nieuwe onderzoeken zijn met name gericht op de kritiek van de Raad van State, waaronder de kritiek op het flora- en faunaonderzoek (zie ook kader op pagina 24). De belangrijkste vragen bij het uitvoeren van onderzoeken waren:

- Hebben we de informatie nú nodig?
- Welk detailniveau moet het onderzoek hebben?

Kortom: de *juiste informatie* moest op het *juiste moment* en met het *juiste detailniveau* beschikbaar komen. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor de locatiekeuze nog geen profielen uitgewerkt hoeven te worden van de bedrijven die zich mogelijk gaan vestigen. Maar bijvoorbeeld de ligging van de ontsluiting en de capaciteit van de wegen zijn voor de locatiekeuze juist wel belangrijk. Belangrijk is verder dat geen zin heeft dingen te gaan onderzoeken als al bij voorbaat duidelijk is dat de resultaten de keuze niet kunnen beïnvloeden.

Meer is niet altijd beter. Steeds zal de vraag moeten zijn: komen we op dit moment nog informatie tekort voor een goede afweging? Zo ja, nader onderzoek; zo nee, dan ook geen verder onderzoek uitvoeren, maar een keuze maken.

MMA en voorkeursalternatief

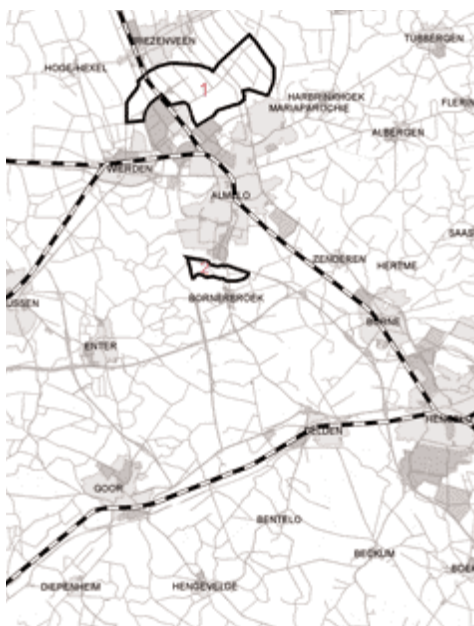
Bij de vergelijking van de alternatieven bleek de locatie Almelo-Noord zich als het meest milieuvriendelijk alternatief (MMA) te kwalificeren. Deze locatie scoort beter voor onder andere flora en fauna en cultuurhistorie en archeologie, en er hoeven dan minder woningen te verdwijnen. Toch kreeg Almelo-Zuid de voorkeur van de bestuurders omdat dit alternatief beter voldoet aan de doelen uit het programma van eisen, minder autokilometers genereert en meer ruimte biedt voor bedrijven uit een hogere milieucategorie.

De initiatiefnemers hebben vervolgens overwogen dat een aantal milieubezwaren op de locatie Almelo-Zuid te ondervangen zijn met inrichtingsmaatregelen, bijvoorbeeld betere inpassing van bestaande natuurwaarden, waardoor het voorkeursalternatief het MMA dicht zou kunnen gaan benaderen. Omgekeerd waren er voor Almelo-Noord nadelen waarvoor aanvullende inrichtingsmaatregelen onmogelijk soelaas konden bieden. Het gaat daarbij om de ligging ten opzichte van de A35, de afstand tot A1, de aansluiting op het Twentekanaal en de ligging in de Twentse stedenband. Dit zijn stuk voor stuk belangrijke punten voor een goed functionerend RBT. En de nadelen die Almelo-Noord hierbij heeft ten opzichte van Almelo-Zuid zijn met inrichtingsmaatregelen nooit goed te maken.

Toen dit eenmaal duidelijk was, hebben de initiatiefnemers besloten dat het niet zinvol was om het MMA ook op inrichtingsniveau uit te werken. Uitgebreidere en gedetailleerdere informatie zou niet van invloed zijn op de keuze. Alleen het voorkeursalternatief op locatieniveau is daarom uitgewerkt op inrichtingsniveau.

Voor de uitwerking is vervolgens natuurlijk wel de opdracht meegegeven om in de inrichting de negatieve aspecten die bij de locatiekeuze geconstateerd waren, te beperken. En dit is in het stedenbouwkundig plan ook daadwerkelijk opgepakt. Dan blijkt ook dat het m.e.r.-traject een integraal onderdeel van het planvormings- en besluitvormingsproces moet zijn. Het sturend inzetten van milieu-informatie voor het plan is dé manier om het milieu volwaardig in de afweging te betrekken.

De stuurgroep heeft voor de locatiekeuze de instemming van de gemeenteraden en de Provinciale Staten gevraagd. Deze keuze was alleen mogelijk omdat de politiek het traject stap voor stap heeft kunnen volgen. Los daarvan vergt het bestuurlijke kracht om op het juiste moment een duidelijke en verantwoorde keuze te maken en te onderkennen dat meer onderzoek niet per



De voorkeurslocatie Almelo-Zuid en het zoekgebied voor een alternatieve locatie Almelo-Noord.

Flora- en faunaonderzoek in het aanvullend MER

DOOR: ETIENNE DE VRIES, ECOGROEN ADVIES, ZWOLLE (WWW.ECOGROEN.NL)

Tijdens de beginfase van de studie naar een locatie voor het RBT was ecologie nog geen 'hot issue'. De bescherming van planten- en diersoorten was op ondoorgroondelijke wijze verspreid over diverse wetten, Europese richtlijnen en conventies en was in studies naar ruimtelijke plannen meestal van ondergeschikt belang. Maar toen de Flora- en faunawet in 2002 in werking trad, kwam alles in een stroomversnelling. Al heel snel werd duidelijk dat met deze wet een krachtig instrument ontstaan was waarmee menige ruimtelijke ontwikkeling kritisch kon worden getoetst of zelfs gedwarsboomd. Vooral in die situaties waarin het ecologisch onderzoek – voor zover dat al was uitgevoerd – was gebaseerd op alleen bureaustudie of een enkele veldverkenning. Voortaan zou gedegen veldonderzoek en een goed gemotiveerde onderbouwing de norm zijn, voor ecologen overigens wel een gunstige stimulans voor hun vakgebied.

Twee punten

De Raad van State heeft in 2003 voor wat betreft het onderdeel flora en fauna geoordeeld dat:

- op het moment van het streekplanbesluit er zicht had moeten zijn op een ontheffing in het kader van de Flora- en faunawet;
- het ecologisch onderzoek kwalitatief niet voldoende was.

Deze twee punten zijn in het aanvullend MER-onderzoek hersteld. Daarvoor is de bestaande ecologische studie aangevuld met gericht veldonderzoek om recente en betrouwbare informatie over de aanwezige natuurwaarden te verkrijgen, zowel voor Almelo-Zuid als Almelo-Noord. Een hele opgave omdat het een oppervlakte betrof van meer dan 900 hectare. Een minutieus en vlakdekkend veldonderzoek zou in het stadium waarin eerst nog een keuze voor de locatie gemaakt moest worden, niet efficiënt zijn en bovendien erg veel tijd kosten. En ook voor flora- en faunaonderzoek gold natuurlijk de opdracht 'ga zorgvuldig te werk en zoek een balans tussen snelheid, compleetheid en kosten', en het credo 'de juiste informatie met het juiste detailniveau op het juiste moment'.

Locatiekeuze: grofmazige scan

Gestart is met een grofmazige scan van beide gebieden. Naast de soms al

bekende verspreidingsgegevens van de juridisch zwaarder beschermde soorten uit de Flora- en faunawet, zijn bij deze scan alle landschappelijke elementen in kaart gebracht, zoals weidegebied, lanen, houtwallen, esranden, sloten en bospercelen. Vervolgens zijn deze elementen geëvalueerd volgens een beoordelingsmethodiek die uitgaat van de vervangingswaarde: hoe meer tijd het kost om een bepaald landschappelijk element terug te krijgen nadat het is verwijderd, des te waardevoller is het beoordeeld.

Het doel van deze landschapsscan was tweeledig. Veel kritische en beschermde planten- en diersoorten zijn gebonden aan waardevolle landschapselementen. Zo maken vleermuizen bijvoorbeeld graag gebruik van lanen en houtwallen om langs te jagen. Op deze manier (eerste doel) werd op een overzichtelijke wijze ruimtelijk in beeld gebracht waar de belangrijkste natuurwaarden gelegen waren en konden beide zoeklocaties eenvoudig met elkaar vergeleken worden. In een later stadium (tweede doel) is van dezelfde kennis weer nuttig gebruik gemaakt door de meest waardevolle landschapselementen in Almelo-Zuid zo veel mogelijk in te passen in het ontwerp van het bedrijventerrein.

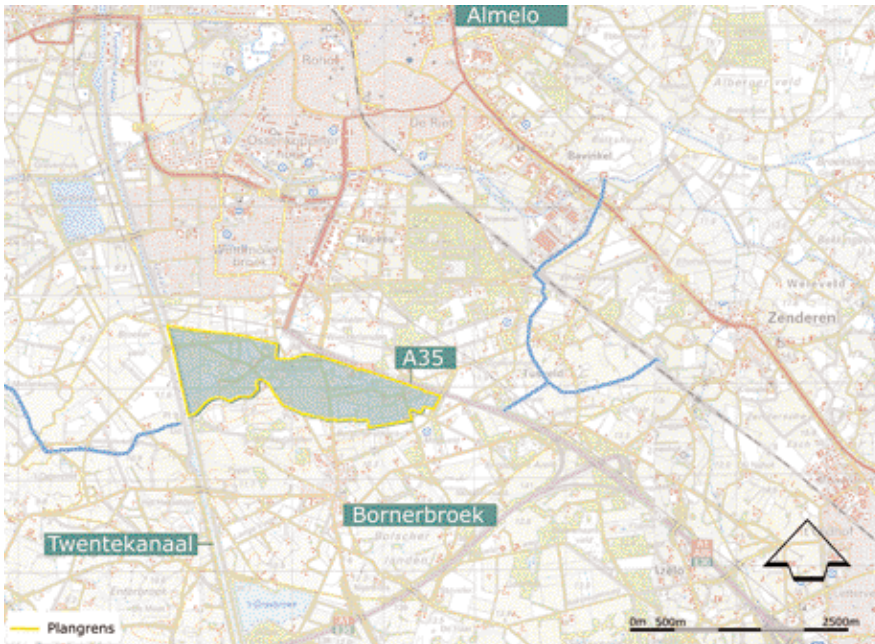
Inrichting: detailinformatie

Het fijnmazige veldonderzoek naar de aanwezige flora en fauna is op de locatie Almelo-Zuid vervolgens zeer degelijk uitgevoerd, mede omdat diverse lokale belangengroepen en bewoners over onze schouder meekijken. Zij wisten immers elke Kerkuil en Hermelijn te zitten. En hoewel de toekenning van ontheffing door LNV een grote opluchting was, alsmede erkenning van onze werkwijze, was het nog het meest bevredigend om van de lokale natuurvereniging te horen dat we toch nog één plantensoort meer hadden gevonden dan bij hen bekend was.

Resultaat

De informatie uit de grofmazige scan gaf voldoende informatie voor een goed onderbouwde locatiekeuze. De detailinformatie is vervolgens gebruikt om de inrichting verder vorm te geven. Op basis van de informatie is inmiddels ook een ontheffing in het kader van de Flora- en faunawet verleend.





Belangrijke voordelen van de locatie Almelo-Zuid zijn onder meer de ligging ten opzichte van de A35 en het Twentekanaal.

definitie leidt tot een betere onderbouwing van de keuze.

Communicatie bij wantrouwen

Na de uitspraak van de Raad van State was een bijzondere uitgangssituatie ontstaan. De initiatiefnemers waren nog steeds overtuigd van de noodzaak van een RBT (en de Raad van State had de behoefteeraming ook niet ter discussie gesteld), en wilden vooruitkijken. Toch was een stap terug noodzakelijk om uiteindelijk vooruit te kunnen komen. Voor het draagvlak en de communicatie een belangrijk punt. Want hoe pak je dat aan, zonder verwijten van vooringenomenheid te krijgen?

Besloten werd te kiezen voor een open en actieve communicatie. Open communicatie betekent: zo veel mogelijk inzage geven in alle onderzoeksresultaten, niet om feiten heendraaien en

vooral ook tijdig (voordat er besluitvorming plaatsvindt) informeren. En actieve communicatie betekent: zo veel mogelijk proberen belanghebbenden in het proces te betrekken.

Met een vertegenwoordiging van de ondernemers is de communicatie goed verlopen. Met de tegenstanders van het RBT niet. Door de uitspraak van de Raad van State voelden deze tegenstanders zich in het gelijk gesteld. Bovendien groeide tijdens het opstellen van het aanvullend onderzoek voor de locatiekeuze het wantrouwen. Dit uitte zich uiteindelijk in de reactie op het MER waarin de initiatiefnemers en de opstellers van het MER verweten werd dat het rapport en de locatiekeuze op onwaarheden berustten.

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het niet altijd zinvol is te proberen om met actieve communicatie de belanghebbenden bij het proces te betrekken. De doelen verschillen daarvoor soms te

Uit het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r

“Omdat er – na een transparante afweging waarin het bevoegd gezag alle informatie en belangen naast elkaar heeft afgezet – gekozen is voor de locatie Almelo-Zuid, was het vanuit m.e.r.-optiek niet noodzakelijk om ook nog apart informatie tot op inrichtingsniveau voor de locatie Almelo-Noord in het MER op te nemen”.

“De beide locaties zijn in voldoende mate onderzocht en met elkaar vergeleken, waardoor – terecht – de conclusie is getrokken dat de natuurwaarden in Almelo-Zuid groter zijn dan in Almelo-Noord. Er was naar de mening van de Commissie niet meer detailinformatie nodig om tot deze conclusie te komen”.

“De locatiekeuze is op een heldere wijze in het MER beschreven en daaruit is duidelijk naar voren gekomen dat Almelo-Noord het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) is. Na afweging, waarbij zowel het programma van eisen als de omgeving een rol hebben gespeeld, is er gekozen voor een voorkeursalternatief niet zijnde het MMA. Dit is in de m.e.r.-praktijk toegestaan”.

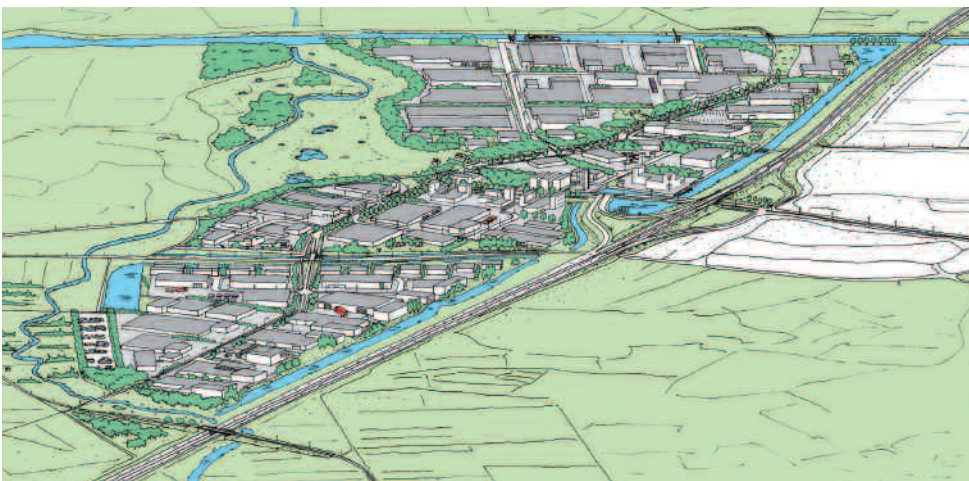
“Deze afweging en de uiteindelijke locatiekeuze is ook niet te vroeg gemaakt.”

veel. Dit ontslaat de initiatiefnemers echter niet van de taak de beschikbare informatie tijdig en zo compleet mogelijk te communiceren. Niet met als doel om draagvlak of overeenstemming te krijgen. Wel om een gelijkwaardige discussie op feiten te kunnen voeren.

Resultaat

Al met al is na afronding van de m.e.r. in het voorjaar van 2005 het haalbaarheidsonderzoek voor het RBT afgesloten met een bestuurlijk breed gedragen ‘go’. Op basis daarvan hebben Provinciale Staten van de provincie Overijssel op 13 april 2005 de locatie van het RBT in een partiële herziening van het streekplan vastgelegd.

De vraag is natuurlijk of het resultaat bereikt is door de gekozen aanpak en of we voldaan hebben aan de opdracht om zorgvuldig te werk te gaan en een balans te vinden tussen snelheid, compleetheit en kosten. Het brede politieke draagvlak en het positieve toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. (zie kader) duiden erop dat dit inderdaad gelukt is. Of het streekplanbesluit waarin de locatiekeuze is vastgelegd ook stand houdt, is nu opnieuw aan de Raad van State. ▲



Impressie van het toekomstige Regionaal Bedrijventerrein Twente op de locatie Almelo-Zuid