

‘Van buiten naar binnen’ of ‘van binnen naar buiten’

Scoping bij SMB

Scoping: van ‘groothoek’ naar ‘inzoomen’

Een goede ‘scope’ is het halve werk, bij wijze van spreken. Dat is bij een strategische milieubeoordeling niet anders dan in een milieueffectrapportage. Wat komt er kijken bij scoping in SMB-verband? Twee contrasterende praktijkvoorbeelden laten zien dat er twee ‘dimensies’ zijn waarop je je positie moet bepalen. Kijk je vooral naar welke mogelijkheden en onmogelijkheden de omgeving met zich meebrengt voor een geplande ontwikkeling, dus van buiten naar binnen? Of juist van binnen naar buiten? En dimensie twee: kijk je naar alledrie de lagen van de lagenbenadering, de ondergrond inclusief? Of alleen naar netwerken en occupatie? De keuze hangt af van het schaalniveau van het plan. En ook van de procedurele voorgeschiedenis.

RIEN PRINSEN, ROBERT DUZIEN & POLLE MARSCHALK

De auteurs

Rien Prinsen (0570 – 69 94 10, rip@tauw.nl) is werkzaam bij Tauw als adviseur milieuruimte en is de auteur van het Milieurapport SMB Waterfront-Noord.

Robert Duzijn is vanuit de provincie Gelderland projectleider milieu bij het Programmabureau Waterfront Harderwijk.

Polle Marschalk is procesmanager Waterfront bij de gemeente Harderwijk.

De SMB is op basis van de Europese richtlijn in juli 2004 in Nederland van kracht geworden. Hij is bedoeld om milieueffecten van (strategische) plannen en programma's al tijdens de voorbereiding ervan in beeld te brengen in de vorm van een milieurapport. SMB is te vergelijken met de bekende milieueffectrapportage. De kern van beide instrumenten is dat er naar alternatieven en effecten gekeken moet worden, uiteraard zonder in het wilde weg van alles en nog wat te gaan onderzoeken. De opgave is de speelruimte voor realistische en perspectiefrijke alternatieven af te bakenen, en van de

alternatieve opties die zich binnen deze speelruimte bevinden vervolgens de milieueffecten in kaart te brengen. Het belang van een dergelijke scoping is bij milieueffectrapportages inmiddels onomstreden. Bij SMB's is een goede scoping eveneens van groot belang.

Het basisprincipe van scoping is steeds hetzelfde: eerst verbreden, daarna gericht versmallen. Beginnen met verbreden is wenselijk om te voorkomen dat je dingen over het hoofd ziet zonder daar erg in te hebben, én om te voorkomen dat je je blindstaart op de uitkomst van de voorgeschiedenis die elk plan in meer of mindere mate

met zich meedraagt op het moment waarop de milieubeoordeling start. Verbreding geeft het scopingproces daarmee een zekere onbevange-
heid, wat een goed vertrekpunt is om tot een ge-
richte versmalling of toespiting te komen.

De invulling van dit basisprincipe verschilt van
geval tot geval. Dat is duidelijk. Toch valt er over
scoping in SMB's meer te zeggen dan: 'tja, het
hangt er maar vanaf'. Om te beginnen zijn er na-
melijk twee factoren die duidelijk hun stempel
drukken op welke invulling van scoping moge-
lijk en wenselijk is. Daarnaast zijn er bij scoping
twee dimensies te onderscheiden.

In dit artikel zullen we deze factoren en dimen-
sies – en hoe ze met elkaar samenhangen – illus-
treren met twee sterk contrasterende praktijk-
voorbeelden. Het eerste voorbeeld is de SMB
voor de Oude Rijnzone, het gebied langs de
Oude Rijn tussen Leiden-Oost en Bodegraven.
Het tweede voorbeeld is de SMB voor Water-
front-Noord in Harderwijk.

Twee factoren

De eerste factor die een rol speelt bij de aanpak
is het schaalniveau van het plan dat in de SMB
centraal staat. Bij SMB's voor ruimtelijke plan-
nen gaat het om het bekende rijtje van Plano-
logische Kernbeslissing, streekplan, structuur-
plan, bestemmingsplan. In het algemeen geldt:
hoe hoger het schaalniveau, des te meer vrij-
heidsgraden zijn er om de doelstellingen van het
plan te vertalen in alternatieven. Hogere plan-
vormen bieden, anders gezegd, normaliter meer
speelruimte. De SMB voor de Oude Rijnzone is
een voorbeeld van een SMB voor een hogere
planvorm: het opstellen van een zogenoemde
transformatievisie, die als onderlegger voor een
partiële streekplanherziening dient. De SMB
voor Waterfront-Noord betreft het bestem-
mingsplanniveau.

De tweede factor heeft te maken met de over-
gangsregeling die er sinds de inwerkingtreding
van de Europese SMB-richtlijn is. Deze regeling
komt erop neer dat plannen en programma's die
voor 21 juli 2004 als ontwerp ter visie zijn ge-
gaan niet aan de richtlijn hoeven te voldoen. Een
SMB is in dit geval niet verplicht. Voor plannen
die op de genoemde datum nog niet als ontwerp
ter visie hadden gelegen, is een SMB wel ver-
plicht, ook in gevallen waarin de planvorming
op dat moment al een heel eind op streek was.
Door deze overgangsregeling hebben we te
maken met twee typen SMB's:

- 'Overgang-SMB': de planontwikkeling is door
de SMB-regelgeving ingehaald en er moet al-
nog een SMB komen, zoals in het geval van
Waterfront-Noord.
- Geheel nieuwe SMB: de initiatiefnemer start
een nieuwe planontwikkeling waarvoor
een SMB doorlopen moet worden. De SMB
voor de Oude Rijnzone is zo'n geheel nieuwe
SMB.

Dit onderscheid werkt eveneens door in vrij-
heidsgraden en speelruimte, en daarmee in het
vertrekpunt voor de scoping. Een overgang-SMB
zal door de voorgeschiedenis in de regel meteen
al een beperktere scope hebben dan een geheel
nieuwe SMB.

Twee dimensies

Bij de eerste dimensie gaat het om de plaats bin-
nen de zogenoemde lagenbenadering: onder-
grond, netwerken, occupatie. Bij een plan op een
hoger schaalniveau (zoals een structuurplan of
het voorbeeld van de Oude Rijnzone) bestaan,
als gezegd, over het algemeen meer vrijheden.
Vanuit de lagenbenadering ligt het accent vanuit
deze vrijheden sterker op het sturende karakter
van de ondergrond voor wat betreft onderbou-
wing van locatiekeuzes en de milieufweging die
hierbij gemaakt wordt.

Bij een plan meer op inrichtingsniveau en met
afgebakende programmatische doelstellingen
richt scoping zich vanuit de lagenbenadering
eerder op keuzes binnen netwerken en occu-
patie. Immers, het locatiekeuze-vraagstuk is
vaak al een gepasseerd station.

De tweede dimensie is te typeren met: 'van bui-

ten naar binnen' versus 'van binnen naar buiten'.
Bij een beoordeling van de milieueffecten wordt
altijd gekeken wat de omgeving voor (on)moge-
lijkheden met zich meebrengt voor de ontwikke-
ling: van buiten naar binnen. Daarnaast gebeurt
het omgekeerde: wat zijn de gevolgen van de
ontwikkeling voor de omgeving? Dat komt neer
op van binnen naar buiten kijken. Bij een meer
uitgewerkt plan op een lager schaalniveau zal in
de scoping sterker gekeken worden naar de ef-
fecten van binnen naar buiten. Dat is eveneens
relevant bij plannen op een hoger schaalniveau
met meer vrijheidsgraden, maar in dat geval zal
bij de scoping ook het van buiten naar binnen
kijken prominenter aan de orde kunnen (en
moeten) komen.

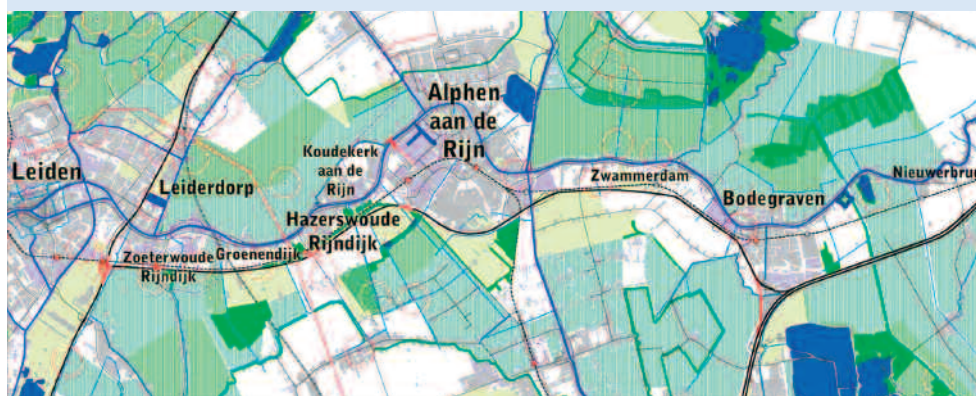
SMB Oude Rijnzone

Kader 1 biedt een korte toelichting op het pro-
ject Transformatievisie Oude Rijnzone. De
Transformatievisie Oude Rijnzone is opgesteld
vanuit de lagenbenadering. Het ging hier om een
SMB van het type 'geheel nieuw', die parallel aan
het ruimtelijk ontwerp werd uitgewerkt. Het
groenblauwe raamwerk is bij het ruimtelijk ont-
werp als richtinggevend beschouwd. Dit bete-

Kader 1: Oude Rijnzone

De ontwikkeling van de verrommelde Oude Rijnzone is uit de huidige stedelijke en landschap-
pelijke structuur af te lezen. Langs de Oude Rijn hebben zich verschillende grootschalige bedrijven
gevestigd, die te groot zijn voor een gebied met een dermate kleinschalige (infra)structuur. Ver-
schillende bedrijventerreinen zijn verouderd, herstructurering ervan is noodzakelijk. Daarnaast
liggen er diverse ruimtelijke claims in het gebied, onder andere voor wonen, natuur, recreatie, in-
dustrie en infrastructuur.

In het Streekplan Zuid-Holland-oost is de Oude Rijnzone naast drie andere gebieden aangewezen
als transformatiezone. Voor deze gebieden wordt een transformatievisie opgesteld, als onderlegger
voor de partiële herziening van het streekplan. Doel hiervan is een integrale en breed gedragen ont-
wikkelingsvisie te verkrijgen, die verwoordt en verbeeldt hoe de opgaven voor de transformatie-
zone in de ruimte opgelost kunnen worden. Het gaat hierbij om een opgave voor kwaliteitsverbe-
tering, maar ook voor het opvangen van functies die elders in de Rijnstreek niet meer gewenst zijn.
Omdat tijdens het opstellen van de transformatievisie behoefte ontstond aan het uitwerken van een
aantal aspecten op milieugebied, is vrijwillig besloten een SMB uit te voeren. Hoewel dit voor de
transformatievisie niet wettelijk verplicht is, heeft het wel enkele voordelen, zoals de optimale in-
passing van milieuaspecten in het ruimtelijke plan.



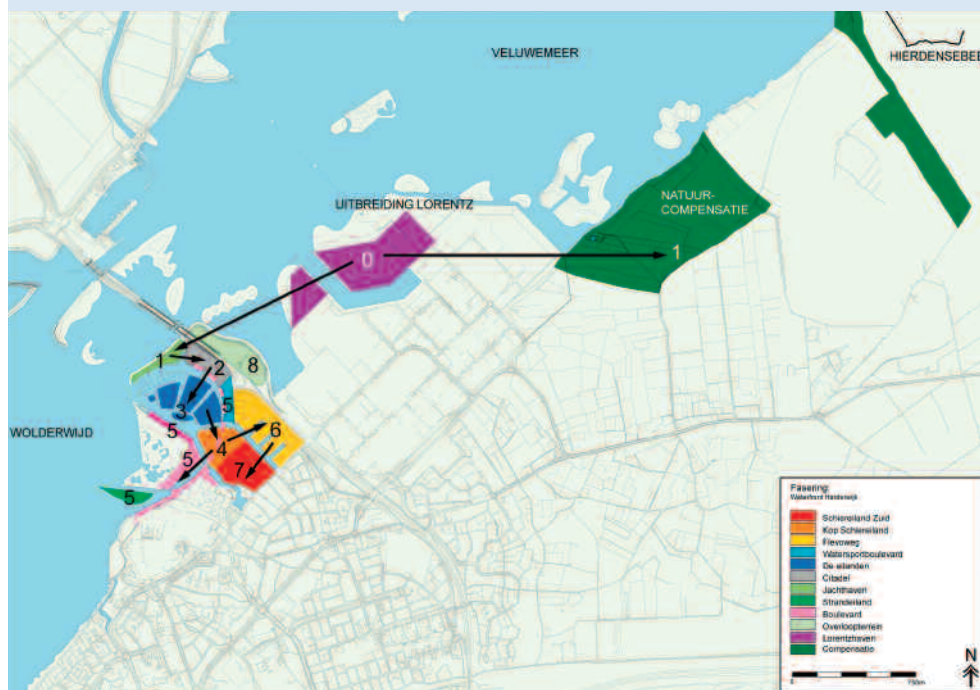
Kader 2: Waterfront

Het Harderwijker Waterfront is door zijn ligging van strategische betekenis voor stad en regio. De overgangszone van land naar water wordt, net als voor vele waterfrontsteden, gekenmerkt door tal van economische activiteiten. In de loop der jaren is de relatie met het water verstoord geraakt en de van oorsprong positieve economische activiteiten veroorzaken nu diverse knelpunten. Als geheel is het Waterfront over zijn hoogtepunt heen en in een neergaande economische ontwikkeling geraakt. In het Harderwijker Waterfront ontbreekt het op dit moment aan ruimtelijke kwaliteit en herkenbaarheid.

Een belangrijk knelpunt is de verkeers- en parkeerproblematiek (vanwege Dolfinarium), met stagnatie van het hoofdwegennet van Harderwijk en aantasting van de leefbaarheid als gevolg. Ook het functioneren van Industrierrein Haven levert knelpunten op. Dit terrein herbergt bedrijvigheid in de zwaarste milieucategorie in de directe nabijheid van woonbuurten en voorzieningen. Dat kan niet meer worden getolereerd. Ook het bedrijventerrein zelf kent knelpunten, omdat de gevestigde bedrijven geen mogelijkheden meer hebben voor uitbreidingen. Verbetering wil de gemeente Harderwijk realiseren door:

- het bestaande bedrijventerrein Haven tussen Dolfinarium en N302 te transformeren tot een woon- en ontspanningsgebied met circa 1600 woningen;
- de bestaande Lorentz-haven uit te breiden met ca. 20 hectare voor de te verplaatsen bedrijven uit bedrijventerrein Haven;
- het gebied de Mheenlanden te ontwikkelen als natuurgebied.

De figuur geeft het plangebied aan in relatie tot de fasering van de ontwikkeling. Eerst wordt de bestaande Lorentzhaven uitgebreid, daarna vindt natuurontwikkeling in de Mheenlanden plaats. Als laatste wordt het bedrijventerrein haven ontwikkeld tot woon- en ontspanningsgebied.



kende dat te behouden en te versterken kwaliteiten met betrekking tot natuur, landschap, water en cultuurhistorie leidend zijn voor verdere ontwikkelingen. Om dit te bepalen is eerst in de breedte gekeken welke milieuaspecten mogelijk een rol kunnen spelen, daarna was het mogelijk samen met de betrokkenen te scopen.

De scoping betekende in dit geval dat de relatie tussen stedelijke ontwikkeling enerzijds en water, natuur, cultuurhistorie en landschap anderzijds centraal is komen staan in het milieuraap-

port. De centrale vraag was: waar kunnen stedelijke ontwikkelingen plaatsvinden waarbij de benoemde milieuaspecten zoveel mogelijk tot hun recht komen? De discussie ging in dit SMB vooral over locatiekeuze: waar kun je het beste vanuit milieuoogpunt geredeneerd de stedelijke opgave in het gebied realiseren? Deze discussie werd gestructureerd door het casco dat vanuit de lagenbenadering was opgesteld. Dit casco geeft de kaders aan waarbinnen ontwikkelingen binnen het groen-blaue raamwerk mogelijk zijn.

In de verdere uitwerking van het plan zal vooral de relatie tussen netwerken (keuzes rond infrastructuur) en verschillende binnenstedelijke milieu/ruimte-conflicten van toenemend belang zijn. In deze SMB zien we dus nadrukkelijk de lagenbenadering terugkomen en wordt vooral vanuit de omgeving naar de ruimtelijke opgave gekeken; van buiten naar binnen derhalve.

SMB Waterfront-Noord

Het voorontwerp-bestemmingsplan Waterfront-Noord (zie ook kader 2) werd in januari 2005 in procedure gebracht. Op basis van inspraakreacties op dit voorontwerp heeft de gemeente ervoor gekozen alsnog een SMB te doorlopen, een 'overgang-SMB' dus. De belangrijkste inhoudelijke argumenten hiervoor zijn:

- Het bestemmingsplan maakt vestiging van m.e.r.-(beoordelings)plichtige bedrijven mogelijk, en kan daarom gezien worden als kaderstellend plan zoals verwoord in de regelgeving voor SMB.
- Significante effecten op het Veluwemeer (beschermd op basis van Vogel- en Habitatrichtlijn) zijn op voorhand niet met zekerheid uit te sluiten.

Vooraf op grond van het eerste punt was het eigenlijk onvermijdelijk alsnog een SMB te doen. En voor zover daaraan nog getwijfeld werd, is doorslaggevend geweest dat de gemeente hoe dan ook uiterst zorgvuldig wilde omgaan met procedurele eisen van de planontwikkeling. Geen risico's nemen, zeker niet als het risico weggelaten kan worden zonder extra vertraging op te lopen. Gevolg van deze keuze was wel dat in korte tijd voldaan moest worden aan de eisen zoals die in de SMB-richtlijn verwoord zijn. Om de planning van het bestemmingsplan in acht te nemen, was voor de gehele SMB een periode van zes weken beschikbaar. De praktische consequenties daarvan – waaronder een sterk procesmatige invalshoek bij de scoping – komen apart aan de orde in kader 3.

Voor de inhoudelijke invulling van de scoping was in dit geval van belang dat er weinig keuzevrijheid resteerde. De locatie en de programmatische opgave stonden immers vast. Op basis van het zeer uitgebreide onderzoek dat reeds verricht was en de input van de milieuverantwoordelijke instanties kwam de scope van de SMB vooral terecht bij de milieueffecten van binnen naar buiten, en op het niveau van netwerken en (met name) occupatie uit de lagenbenadering. Het gaat dan om vragen als: welke milieuhinder veroorzaken de nieuwe bedrijven op het uit te breiden industrierrein?

Conclusie

Van de twee factoren die medebepalend zijn voor de invulling van scoping bij SMB, zal er één geleidelijk aan verdwijnen: op dit moment zijn



Op het hogere schaal-niveau krijgt idealiter ook de invalshoek 'van buiten naar binnen' een zwaarder accent

er nog relatief veel overgang-SMB's, maar het aandeel geheel nieuwe SMB's zal logischerwijs groeien. De verschillen in schaalniveau blijven intussen natuurlijk bestaan, hetgeen het schaalniveau in toenemende mate een dominante factor in de aanpak zal maken.

De twee onderscheiden dimensies kunnen helpen om weloverwogen keuzes ten aanzien van de aanpak van de scoping te maken:

- Bij SMB's voor plannen op een laag schaalniveau ligt het voor de hand het onderzoek vooral toe te spitsen op occupatie en netwerken en daarbij ook primair van binnen naar buiten te kijken, dus naar de gevolgen van de geplande ontwikkelingen voor de omgeving.
- Bij SMB's voor plannen op een hoger schaalniveau is het sneller de moeite waard de lagenbenadering in z'n volle breedte te hantieren, te beginnen bij de ondergrond. Op het hogere schaalniveau krijgt idealiter ook de invalshoek 'van buiten naar binnen' een zwaarder accent. ▲

Kader 3: SMB Waterfront-Noord, snelle procesmatige benadering

Procedure

Het voorontwerp-bestemmingsplan Waterfront-Noord is in januari 2005 in procedure gebracht. De SMB startte na de inspraak op dit voorontwerp. Hoe de SMB-procedure en het vervolg van de bestemmingsplanprocedure verlopen zijn, toont het schema. In de procedure is nadrukkelijk de relatie gezocht met het ontwerpbestemmingsplan voor Waterfront-Noord. Dit betekent dat het inhoudelijke detailniveau van het SMB-milieurapport gelijk is aan het detailniveau van het ontwerpbestemmingsplan, en dat het ontwerpbestemmingsplan antwoord geeft op de vragen in het SMB-milieurapport. Het gelijktijdig in procedure brengen van beide documenten, maakt de onderlinge relatie ook voor insprekers/belanghebbenden transparant.

Procesmatige scoping

De inzet was om binnen zes weken de milieuverantwoordelijke instanties te consulteren en het SMB-milieurapport gereed te hebben. Dat dit ook inderdaad gelukt is, is te danken aan:

- het uitgebreide onderzoek dat in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan al verricht was;
- het netwerk dat in het voortraject al was opgebouwd en dat vervolgens bereid en in staat bleek om snel in actie te komen.

In de 'Notitie reikwijdte en detailniveau SMB' is aan de milieuverantwoordelijke instanties gevraagd welke milieuaspecten zij relevant vinden om in het milieurapport te beschrijven. De Notitie beschreef hiervoor een voorstel, waarbij ook ingegaan werd op het detailniveau waarop de relevante milieuaspecten uitgewerkt zouden moeten worden. De Notitie is in concept toegestuurd aan de betrokken instanties: gemeente Harderwijk, provincie Gelderland, waterschap Veluwe, Inspectie VROM, Regionale directie LNV, Rijkswaterstaat en het ROB. Het secretariaat van de Commissie voor de m.e.r. is in dit stadium van de SMB informeel betrokken. De reacties zijn verwerkt in een definitieve Notitie die vervolgens het kader vormde waarbinnen het milieurapport is opgesteld.

De definitieve Notitie is de uitkomst van een procesmatige scoping. Daar was in dit geval slechts drie weken voor nodig, omdat de gemeente tijdens het project Waterfront goede contacten heeft opgebouwd met de betreffende instanties. We wisten wie we moesten benaderen en men was bereid snel en efficiënt mee te werken.

Het is duidelijk dat een extreem korte doorlooptijd van zes weken voor een 'overgang-SMB' alleen haalbaar is wanneer in het voortraject al veel geïnvesteerd is in inhoud en proces. Zodra het aan één van beide (of aan allebei) schort, gaat het doorlopen van een SMB-procedure onvermijdelijk langer duren.

