

Streep door omgevingsplan Hembrug nuttige les voor gemeenten

‘Participatie is wat anders dan alleen informeren’

De kans dat dwarsliggers tot aan de hoogste rechter een gebiedsontwikkeling blokkeren blijft altijd bestaan. Toch leert de casus Hembrug dat te hoge ambities en een onvolledig omgevingsproces de kans vergroten dat die klagers meer kans van slagen krijgen bij de rechter. De juridische haken en ogen waren bij deze complexe locatie in Zaanstad zeker overkomelijk, menen deskundigen. De gemeente, ontwikkelaar en adviseurs hadden gewoon hun huiswerk beter moeten doen, zeggen zij.

Duizend woningen moeten er komen op het Hembrugterrein in Zaanstad, een voormalige Defensieterrein op de landtong tussen de gekanaliseerde Zaan en het Noordzeekanaal. Waar ooit munitieproductie plaatsvond en de historische industriële bebouwing nog aan herinnert, zijn de afgelopen jaren verschillende activiteiten georganiseerd en vergunningen afgegeven in afwachting van een definitieve bestemming. Die zou er moeten komen in de vorm van een gemengd woon-werkgebied met culturele functies en ruimte voor evenementen. Een definitief planologische kader lag er tot dusver niet. Daar moest het Omgevingsplan Hembrug e.o. in voorzien, dat in concept in 2017 werd gepresenteerd.

Testcase

De locatie is kansrijk en tegelijk ingewikkeld, want Hembrug is omgeven door industriegebieden en hoofdwegen. Het omgevingslawaaï van voornamelijk industrie en het wegverkeer, daarnaast de geurcontouren van de bedrijvigheid op het terrein en in de omgeving, de externe veiligheid door gevaarlijke stoffen-transport en bodemverontreiniging zorgen voor complexe randvoorwaarden. Toch dacht de Gemeente Zaanstad het plan te kunnen realiseren, onder meer met de flexibiliteit die de Interimwet stad-en-milieubenedering, de Crisis- en Herstelwet en de zogenaamde Zee-

havennorm bieden. Een stapsgewijze ontwikkeling zonder vaststaand eindbeeld, op basis van gebiedspaspoorten, die uitgaan van de specifieke kwaliteiten van delen van de locatie. Geheel in de geest van de Omgevingswet, schreven de samenstellers van het definitieve omgevingsplan vorig jaar in ROM (*Participatie en monitoring dragen planproces*, ROM 5, mei 2018).

Hembrug geldt als een testcase voor de haalbaarheid van woningbouw in haven- en industriële gebieden; een ambitie die de laatste jaren groter is geworden door de oververhitte woningmarkt en nadruk op binnenstedelijke verdichting. Nu de Afdeling van de Raad van State het omgevingsplan heeft vernietigd, vragen velen in de vakwereld zich af wat dit betekent voor deze ambitie op andere plekken.

Zowel de gemeente als ontwikkelaar ABC Vastgoed en het Rijksvastgoedbedrijf, dat het Hembrugterrein vorig jaar voor 41 miljoen euro van de hand deed na een biedingsproces, waren compleet verrast door de uitspraak. In een korte reactie sprak de Zaanse wethouder Hans Krieger (Ruimtelijke Ordening, Milieu en Financiën) van ‘een klap voor Zaanstad en onze woningbouwontwikkeling.’ Hij benadrukt dat de gemeente blijft zoeken naar ‘mogelijkheden om het terrein verder er ontwikkelen’. Inhoudelijk wil de gemeente nog niet ingaan op het oordeel van de Raad van State.

In de Amsterdamse gemeenteraad zijn meteen vragen gesteld over de betekenis van de uitspraak voor de plannen van Haven-Stad, zo'n beetje de grootste toekomstige Amsterdamse stadswijk en ook midden in het havengebied.

Zeehavennorm

Het omgevingsplan werd aangevochten door een aantal bedrijven in het Amsterdamse bedrijvengebied Westpoort en het Havenbedrijf Amsterdam, maar ook door een producent van voorgebakken frites voor de horeca op het Hembrugterrein zelf. Zij vrezen voor een beperking van hun activiteiten als de plannen tot uitvoer zullen komen, bijvoorbeeld vanwege de geur- en geluidsnormen.

Wat betreft de fritesproducent geeft de Afdeling in haar vonnis aan dat de planregels onvoldoende onderscheid maken tussen bestaande en nieuwe of gewijzigde activiteiten. Zo is niet duidelijk of de bestaande activiteiten van de fritesproducent de nulmeting vormen en dus zouden kunnen worden beperkt door bijvoorbeeld woningbouw. Het geuronderzoek laat meerdere interpretaties open.

Uiteindelijk vernietigde de Afdeling het Zaanse bestemmingsplan op grond van geluid. Met de geldende geluidsnormen is op het Hembrugterrein eigenlijk geen ruimte voor woningbouw. De Gemeente Zaanstad dacht met toepassing van de 'zeehavennorm', die het mogelijk maakt af te wijken van de standaardnorm, ruimte te creëren voor 120.000 m² bruto vloeroppervlak aan woningen. De maximale geluidsbelasting is dan 60 decibel. Het moet wel om een 'beperkte uitbreiding van bestaand woongebied' gaan. De Afdeling wijst de redenering van de gemeente naar de prullenbak, omdat het woongebied in haar ogen veel te ruim is gerekend. Zo zou het volgens het omgevingsplan van de Hembrug gaan om een 'uitbreiding' van de Zaanse Bomenbuurt, Het Eiland en de Burgemeestersbuurt. Maar die liggen te ver weg van het Hembrugterrein, en worden ook nog eens gescheiden door een autoweg en een 150 meter breed kanaal, aldus de Raad van State. Duizend woningen kunnen dan niet meer worden beschouwd als een beperkte uitbreiding.

Omgevingswet

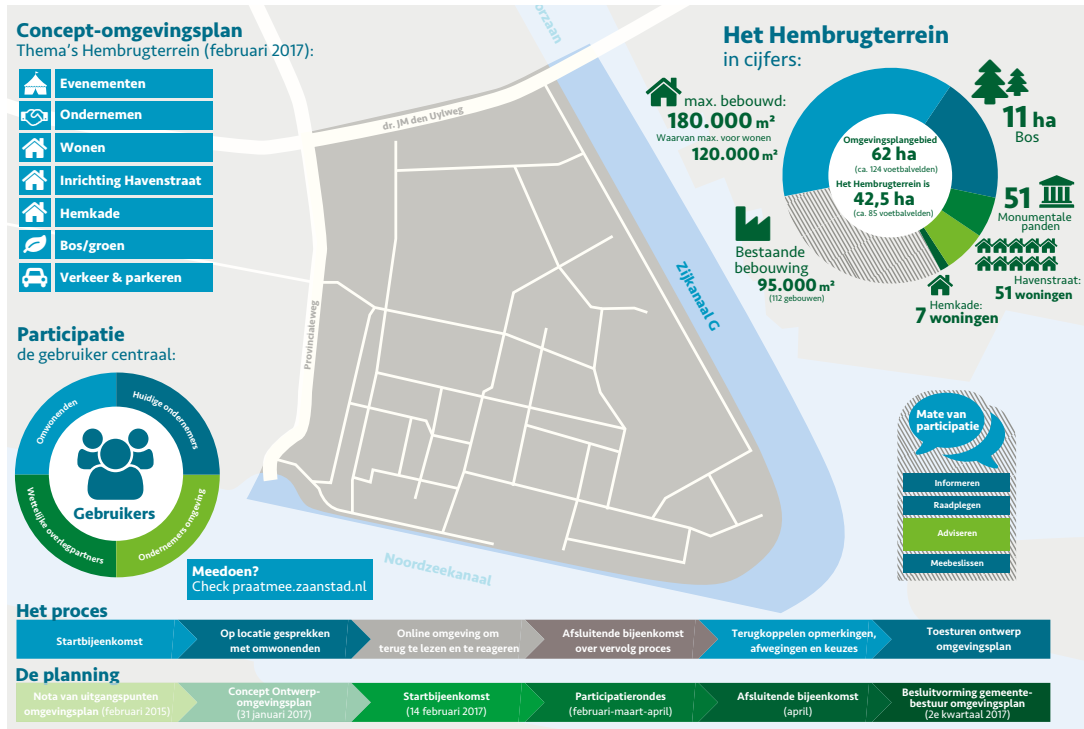
Volgens Tim Artz, adviesgroepmanager Ruimtelijke Strategie bij adviesbureau Antea Group, medesamensteller van het omgevingsplan, getuigt de ontstane situatie in Zaanstad vooral van oude wetgeving. Artz: 'Waar bij de Omgevingswet flexibiliteit en integrale omgevingskwaliteit vooropstaan, is de lokale



afwegingsruimte soms nog lastig te realiseren.' Volgens Artz is de uitspraak omtrent het Hembrugterrein dan ook onderdeel van een groter probleem: 'Het plan is vernietigd vanwege het niet correct toepassen van de zeehavennorm, maar het probleem ligt dieper en zal vaker voorkomen zolang het volledige instrumentarium niet vernieuwd is. Veel milieuwetgeving is nog niet geheel ingespeeld op een flexibel plan. Voorlopig bieden de mogelijkheden van de Crisis- en Herstelwet hier geen adequaat antwoord op. Hopelijk zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet het volledige instrumentarium deze ruimte wel bieden. Want het kromme aan deze situatie is dat de milieubelasting niet hoger ligt dan voor de daar al aanwezige woningen en gezien de grote transformatieopgave in dit deel van het Noordzeekanaalgebied is deze lokale afwegingsruimte hard en snel nodig.'

Behalve over de technische aspecten, zoals het geuronderzoek, en de vraag of het slim was om de zeehavennorm hier te gebruiken, gaat het vakdebat naar aanleiding van de uitspraak door de Afdeling toch ook over de communicatiestrategie tijdens het planproces. De Amsterdamse ondernemersvereniging ORAM gaf direct na de uitspraak aan dat niet alle belanghebbenden serieus bij de planvorming betrokken zijn geweest. 'De gemeente startte een pilot in de geest van de nieuwe Omgevingswet. Een pilot voor meer participatie. Het zou de bedrijven meer invloed moeten geven op de invulling van hun omgeving. De praktijk bleek echter anders en kenmerkte zich door een gebrek aan communicatie en eenzijdig ingevulde bestuurlijke afspraken', stelt de ondernemersvereniging in een persbericht. »

▲ *Het Hembrugterrein in Zaanstad, aan het Noordzeekanaal en de Voorzaan, tegenover het Amsterdamse havengebied Westpoort.*
Beeld Gemeente Zaanstad



‘De bedrijven voelden zich overvallen door de plannen voor woningbouw op de Hembrug, zoals ze werden gepresenteerd door de toenmalige Zaanse wethouder’, licht Jurriaan van den Eijkhof, Programmamanager Ruimte voor Werk, namens de ondernemersvereniging toe. De communicatie is vanaf het begin heel erg beperkt geweest, stelt hij, ook over het tussentijds ophogen van het programma, tot zelfs het dubbele aantal woningen. Van den Eijkhof is zelf planoloog en zegt nadrukkelijk voorstander te zijn van intensief ruimtegebruik en blijft kansen zien voor woningbouw in dit soort gebieden. ‘Maar neem de betreffende ondernemers dan mee, betrek ze intensief bij het planproces. Participatie is wat anders dan alleen informeren. De belangen van de bedrijven in Westpoort zijn groot.’

Integraal

De juridische knelpunten zijn overkomelijk als je het ondernemersbelang maar voldoende meeneemt en daarop de plannen baseert, zegt Cees-Jan Pen, lector De Ondernemende Regio bij Fontys Hogescholen en in het verleden als beleidsambtenaar economie in Zaanstad bij de plannen voor Hembrug betrokken geweest. ‘Dit plan gaat voorbij aan de grote economische belangen in het havengebied. Het lijkt de gemeente en de ontwikkelaar bij Hembrug puur te gaan om zoveel mogelijk woningbouw. In het verleden waren 300 woningen al zeer ambitieus. Dat is in mijn ogen de omgekeerde weg van wat de Omgevingswet wil.’ Pen vraagt zich af of er wel een integrale visie voor het havengebied is en of er wel een integrale afweging is gemaakt. ‘Hembrug is onderdeel

van een economisch kerngebied, waar heel veel mensen werken en dat van groot belang is voor de Noordzeekanaalzone, inclusief de stad Amsterdam. Industrie is geen krimpensector en levert veel banen op in andere sectoren. Bedrijven daar hebben gewoon ruimte nodig, helemaal als er meer circulair gewerkt moet gaan worden.’

Zijn advies: ‘Neem ondernemersparticipatie net zo serieus als burgerparticipatie. Dat betekent ook dat er bij de overheid meer mens- en denkracht bij moet, als je dit soort complexe gebieden wilt ontwikkelen tot gemene woon-werkgebieden.’ Pen vraagt zich derhalve af hoe realistisch de plannen voor zoveel woningbouw in Haven-Stad nog zijn. Van den Eijkhof hoopt dat de Gemeente Zaanstad de les heeft geleerd en nu wel met de gezamenlijke ondernemers uit het havengebied om de tafel gaat. ‘Zij weten als geen andere wat voor effect de plannen hebben op de bedrijfsvoering. Als je de bedrijven als partner hebt, kom je verder. Eerst samen kijken wat er kan en niet kan. Dat moet het startpunt zijn, juist in de geest van de Omgevingswet. Daarvoor hebben we nu het platform De Werkende Stad, een platform dat de participatie van bedrijven rond transformatieprojecten professioneler en effectiever moet maken. Hopelijk opent dit de deur naar een andere aanpak. Wij hebben nooit een afdoende antwoord gekregen op de vraag of er een integrale afweging is gemaakt over de stapeling van alle milieubelasting. Volgens ons zou die negatief zijn uitgevallen. Ze zochten voortdurend de grenzen op van wat kon om maar zoveel mogelijk te kunnen bouwen.’

Infographic over de het plan en het planproces voor het Omgevingsplan Hembrug e.o. Beeld Gemeente Zaanstad