

Advies in het kader van het evaluerend ontwerpen
ten behoeve van de besluitvorming over de
Woningbouwlocatie Amsterdam IJburg,
eerste en tweede fase

13 augustus 1996

039-32

ISBN 90-421-0078-8
Utrecht, Commissie voor de milieu-effectrapportage.

De milieueffectrapportage

De milieueffectrapportage (MER) is een document waarin wordt beschreven hoe de milieueffecten van een project worden onderzocht en welke maatregelen worden genomen om negatieve effecten te voorkomen of te beperken. Het is een belangrijk onderdeel van de besluitvorming bij de aanpak van grote projecten.



commissie voor de milieu-effectrapportage

Gemeentebestuur van Amsterdam
T.a.v. de directeur dienst Ruimtelijke Ordening
Ir. A.W. Oskam
Weesperstraat 432
1018 DN AMSTERDAM

uw kenmerk

uw brief

d.d. 19 juni 1996

ons kenmerk
U 543-96/Sc/ao/039-31

onderwerp

Advies in het kader van het evaluerend
ontwerpen ten behoeve van de besluitvor-
ming over de Woningbouwlocatie Amster-
dam IJburg, eerste en tweede fase

doorkiesnr.
(030) 234 76 00

Utrecht,
13 augustus 1996

Met bovengenoemde brief stelde u de Commissie voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid een advies uit te brengen in het kader van het evaluerend ontwerpen ten behoeve van de besluitvorming over de Woningbouwlocatie Amsterdam IJburg, eerste en tweede fase. Hierbij bied ik u het advies van de Commissie aan.

De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te leveren aan 'evaluerend ontwerpen' IJburg. Zij zal gaarne vernemen hoe u gebruik maakt van haar aanbevelingen.

Ir. M.M.U. van Dis

voorzitter van de werkgroep m.e.r. Woningbouw-
locatie IJburg, eerste en tweede fase

Secretariaat: Arthur van Schendelstraat 800
Utrecht, tel.: (030) 234 76 66
telefax: (030) 233 12 95

Correspondentie-adres:
Postbus 2345
3500 GH UTRECHT

Utrecht, 13 augustus 1996

drs. J.J. Scholten



de secretaris

ir. M.M.U. van Dis



de voorzitter

de werkgroep m.e.r. Woningbouwlocatie IJburg, eerste en tweede fase

uitgebracht aan het gemeentebestuur van Amsterdam door de Commissie voor de milieu-effectrapportage; namens deze,

Woningbouwlocatie Amsterdam IJburg, eerste en tweede fase

ten behoeve van de besluitvorming over de

Advies in het kader van het evaluerend ontwerpen

1. Brief van de gemeente Amsterdam d.d. 15 januari 1996 aan de Commissie voor de m.e.r. met verzoek bij te dragen aan het proces van evaluerend ontwerpen voor de woningbouwlocatie IJburg
2. Antwoord van de Commissie voor de m.e.r. d.d. 19 februari 1996 aan de gemeente Amsterdam op de brief, vernoemd in bijlage 1
3. Verzoek van de gemeente Amsterdam d.d. 10 april 1996 aan de Ministers van VROM en LNV in te stemmen met de inschakeling van de Commissie voor de m.e.r. in het proces van evaluerend ontwerpen
4. Brief van de Minister van VROM d.d. 25 april 1996 aan de gemeente Amsterdam met instemming tot inschakeling van de Commissie voor de m.e.r. in het proces van evaluerend ontwerpen
5. Verzoek van de gemeente Amsterdam d.d. 19 juni 1996 aan de Commissie voor de m.e.r. om advies uit te brengen over de eerste documenten die zijn verschenen in het kader van het proces van evaluerend ontwerpen
6. Projectgegevens

BILLAGEN

1.	Inleiding	1
2.	Toetsingskader voor het advies	3
3.	Toetsing van de milieu-aspecten van de Nota van Uitgangspunten en het Stedebouwkundig programma van eisen Havenland en Rietvlianden	4

Het gemeentebestuur van Amsterdam heeft het voornemen om de stad aan de oostzijde, in het IJmeer, uit te breiden met een gebied waar in totaal 18.000 woningen kunnen worden gebouwd. De woningbouwlocatie IJburg zal in twee fasen worden uitgevoerd door landaanwinning, deels door ophoging, deels door inpoldering.

Voor de realisering van de beide fasen van IJburg zijn verscheidene besluiten nodig die voor een deel milieu-effectrapportage (m.e.r.)-plichtig zijn. De m.e.r.-plichtige besluiten liggen in de ruimtelijke ordening (Bestemmingsplan voor de eerste fase en partiële herziening van het Streekplan Amsterdam Noordzeekanaalgebied plus Structuurplanuitwerking voor de tweede fase) en in de landaanwinning (concessie-aanvragen voor zowel de eerste als voor de tweede fase).

Reeds tijdens de beoordeeling van het milieu-effectrapport (MER) voor de ruimtelijke inpassing van de tweede fase van IJburg en ook in het planonderdeel IJburg van het Plan van Aanpak ROM-IJmeer werd ingezien dat de m.e.r.-procedures die werden uitgevoerd voor de verschillende m.e.r.-plichtige besluiten voor IJburg, eerste en tweede fase slechts momentopnamen kunnen zijn in de doorlopende dynamiek van het ontwerpproces voor de nieuwe woningbouwlocatie. Het zogeheten evaluerend ontwerpen is het antwoord van de gemeente Amsterdam en de opstellers van het Plan van Aanpak ROM-IJmeer op de geconstateerde discrepantie tussen het doorlopende ontwerpproces en de diverse m.e.r.'s als momentopnamen daarin. Per brief van 15 januari 1996 (zie bijlage 1 bij dit advies) stelde de gemeente Amsterdam de toepassing van het evaluerend ontwerpen aan de orde en voegde daarbij het verzoek aan de Commissie voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.) aan het evaluerend ontwerpen bij te dragen door middel van één of meer vrijwillige toetsingen van de milieu-aspecten van het ontwerpproces die volgen op de diverse m.e.r.-procedures over IJburg.

Per brief van 19 februari 1996 (zie bijlage 2 bij dit advies) antwoordde de Commissie voor de m.e.r. waarderend te hebben voor deze inventieve wijze van planontwikkeling en het belang in te zien voor de inbreng van de milieu- en natuuraspecten in het evaluerend ontwerpen en daaraan haar medewerking te willen verlenen. Zij verbond daaraan echter de voorwaarde dat de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) hun goedkeuring zouden verlenen aan de gevraagde inschakeling van de Commissie, omdat het evaluerend ontwerpen in feite geen onderdeel is van de verschillende m.e.r.-procedures en het daarom niet vanzelfsprekend is dat de Commissie voor de m.e.r. daarbij als onafhankelijke instantie betrokken zou worden¹.

Dit had tot gevolg dat de gemeente Amsterdam per brief van 10 april 1996 (zie bijlage 3 bij dit advies) de Ministers van VROM en LNV als verantwoordelijken voor de correcte toepassing van het instrument m.e.r., formeel verzocht in te stemmen met de inschakeling van de Commissie voor de m.e.r. in het evaluerend ontwerpen. Per brief van 25 april 1996 (zie bijlage 4 bij dit advies) gaven

¹ Zoals vermeld op biz. 55 van het Plan van Aanpak ROM-IJmeer, definitief ontwerp, dat verscheen in maart 1996.

De opbouw van dit advies is als volgt. Allereerst wordt het toetsingskader voor dit advies besproken zoals dat is aangegeven in het toetsingsadvies van de Commissie over het MBR IJburg, tweede fase van 12 april 1996. Vervolgens wordt ingegaan op punten van het toetsingskader met aanbevelingen voor verdere aandacht en uitwerking.

Bij de opstelling van dit advies heeft de Commissie goed gebruik gemaakt van een ander belangrijk document dat de gemeente Amsterdam op verzoek van de Commissie opstelde en op 22 juli 1996 ter beschikking stelde aan de Commissie. Het betreft het concept-rapport Vergelijkende Nota van Uitgangspunten Eilandennijk / MBR IJburg. Dit concept-rapport is daarom zo essentieel omdat hierin op heldere wijze de vergelijking wordt gemaakt tussen de milieu-effecten van de alternatieven zoals die in de diverse MER'en voor IJburg zijn ontwikkeld en behandeld en de milieu-effecten van het definitieve Ontwerp voor IJburg (het zogeheten Eilandennijk). Zonder dit concept-rapport was de door de gemeente Amsterdam gevraagde milieutoetsing van de Nota van Uitgangspunten feitelijk niet goed mogelijk geweest.

In die brief verzocht de gemeente Amsterdam de Commissie voor de m.e.r. deze onderhavige advies opstelde, is gelijk aan die die de toetsingsadviezen uitbracht voor het MBR Bestemmingsplan IJburg, eerste fase (op 13 januari 1995), voor het MBR partiele streekplanner/structuurplanner IJburg, tweede fase (op 12 april 1996) en voor het MBR Landaanwinning IJburg, eerste fase (.. augustus 1996). Deze werkgroep (zie bijlage 6 bij dit advies) treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies als 'de Commissie' aangeduid.

- de Nota van Uitgangspunten "Ontwerp voor IJburg";
- het Stedebouwkundig programma van eisen "Havenland en Rietlanden"

Het betreft:
ontwerpen.
milieutoets door de Commissie voor de m.e.r. in het kader van het evaluerend advies) de eerste producten aan te bieden die in aanmerking komen voor een gemeente Amsterdam in staat per brief van 19 juni 1996 (zie bijlage 5 bij dit de ministers van VROM en van LNV de gevraagde instemming. Dit stelde de

In de MBR'en voor de besluitvorming over de ruimtelijke inpassing van de tweede fase van IJburg en voor de concessie-aanvraag voor de landaanwinning voor de eerste fase van IJburg, maar ook in het Plan van Aanpak ROM-IJmeer werd geconstateerd dat op de tijdstippen van opstelling van deze documenten van IJburg in kennis. Zoals hiervoor reeds is gesteld in de inleiding van dit advies, is het antwoord hierop van de gemeente Amsterdam en de deelnemers aan het Plan van Aanpak ROM-IJmeer de toepassing van het "evaluerend ontwerpen". In het evaluerend ontwerpen wordt elke planningsschap gevolgd door een toetsing van de consequenties daarvan waaronder die voor het milieu.

In het toetsingsadvies over het MBR voor de ruimtelijke inpassing van de tweede fase van IJburg van 12 april 1996 werd deze aanpak door de Commissie erkend en werd aangegeven om welke leemten in kennis het voortnamelijk gaat, althans wat betreft het milieu en de natuur. Het gaat om de volgende aspecten?]:

- de werking van het aquatisch ecosysteem en de reacties daarvan op de toekomstige ontwikkelingen bij uitvoering van IJburg;
- de mogelijkheden tot compenserende maatregelen voor natuurbouw in relatie tot de kenmerken van het aquatisch ecosysteem;
- de indeling van het plangebied naar functies op inrichtingsniveau en de samenhang met de verkeersinfrastructuur;
- de bestaande cultuurhistorische waarden in het plangebied en de mogelijke heid van aanwezigheid van oude bewoningsresten en belangrijke historische schepswaarden in het IJmeer;
- de effecten van de verschillende ingrepen die het maken van IJburg met zich meebrengt in cumulatieve samenhang met de effecten van andere activiteiten waaronder het gebruik van het IJmeer voor koelwater en de waterrecreatie.

Deze vijf aspecten worden in het vervolg van dit advies aangehouden als het toetsingskader voor het maken van opmerkingen en het geven van aanbevelingen voor nadere aandacht en uitwerking. Aan de lijst van vijf aspecten wil de Commissie nog drie aspecten toevoegen:

- het gebruik van het milieuprestatiesysteem (MPS) als een manier van vastleggen van afspraken op het milieugebied die tijdens het evaluerende ontwerpen het mogelijk maakt creatieve afwegingen, uitvullen en optimalisaties mogelijk te maken;
- het aspect van de waterstaatkundige veiligheid van de nieuwe woningbouwlocatie (de aanleg van het Strandelland als polder en de aannamen over golfhoogten);
- de samenhang met de stedelijke en landschappelijke structuren rond IJburg.

TOETSING VAN DE MILIEU-ASPECTEN VAN DE NOTA VAN UITGANGSPUNTEN EN HET STEDEBOUWKUNDIG PROGRAMMA VAN EISEN HAVENILAND EN RIETVELANDEN

De Commissie is van oordeel dat met de presentatie van beide bovengenoemde documenten en met de presentatie (op 22 juli 1996) van het concept-rapport "Vergelijkende Nota van Uitgangspunten Eilandennijk/MER IJburg" een goede en belangrijke stap is gezet in de nadere uitwerking van het milieubelang en de invulling van leemten in kennis voor het verdere verloop van de besluitvorming over IJburg. De opstellers van deze documenten zijn voor een belangrijk deel van de aspecten van het toetsingskader erin geslaagd op heldere wijze aan te geven welke leemten in kennis al zijn ingevuld en welke verdere stappen nog moeten worden ondernomen.

Al met al komt uit de getoetste documenten het beeld naar voren van een goed opgebouwd stedebouwkundig plan dat een uitbreiding presenteert met een stedelijk karakter en niet de zowaelste suburbane randuitbreiding. Ook landschap- en wat betreft milieu scoret het ontwerp goed.

Hieronder worden voor de diverse aspecten van het toetsingskader alleen nog die punten aangegeven die naar de mening van de Commissie nog aandacht en uitwerking nodig hebben bij het zetten van de volgende stappen in het evalueren/ontwerpen.

De werking van het aquatisch ecosysteem

De diverse rapporten tonen aan dat de configuratie van het Eilandennijk de doortroming van het IJmeer in tact laat waarmee gunstige randvoorwaarden worden geschapen voor de milieuhygiënische en ecologische ontwikkeling van het gebied. Toch blijven nog steeds veel factoren onbekend. Zo zijn de factoren die de dynamiek van de driehoeksmossel bepaalt nog steeds onbekend. De tabel op bladzijde 63 en de conclusies op bladzijde 66 van de concept-Vergelijkende Nota van Uitgangspunten Eilandennijk/MER IJburg doen echter veronderstellen dat de dynamiek van bijvoorbeeld de driehoeksmossel geheel duidelijk is en daarnaast ook nog alle relaties (mee- en tegenkoppelingen) tussen de biotische en abiotische componenten van het ecosysteem bekend zijn.

De Commissie beveelt aan voor de volgende stappen in het evaluerend ontwerpen aan te geven welke onzekerheden resteren voor een goed begrip van de werking van het aquatisch ecosysteem en welke rol het monitoringprogramma hierin zal spelen. Dit geldt evenzeer voor het volgende aspect.

De mogelijkheden tot compenserende maatregelen voor natuurbouw in relatie tot de kenmerken van het aquatisch ecosysteem

In de getoetste documenten is de ecologische doelstelling voor de natuurontwikkeling van het IJmeer geformuleerd alsook de maatregelen die deze doelstelling zouden moeten verwezenlijken. Dit is een belangrijke stap voorwaarts hoewel nog veel onderzocht en gemonitord zal moeten worden.

De indeling van het plangebied naar functies op inrichtingsniveau en de samenhang met de verkeersinfrastructuur

Met de opstelling van de Nota van Uitgangspunten voor geheel IJburg en het Stedebouwkundig programma van eisen voor het Haveneiland en de Rietveldaan- den is de indeling van het plangebied en de verdeling naar de diverse functies helder gemaakt. Met deze rapporten is inmiddels wel duidelijk geworden dat qua inrichting en functieverdeling, de splitsing tussen IJburg eerste en tweede fase, steeds minder betekenis heeft gekregen. Immers, zonder doorgang van de tweede fase van IJburg wordt de nieuwe woningbouwlocatie van zijn stadscen- trum beroofd en zou de gehele samenhang van het totale ontwerp IJburg verlo- ren gaan.

Er zijn nog andere punten die aandacht vragen:

- De nadere uitwerking van de gevolgen van de extra ontsluiting via variant G-Oost is voorlopig nog een leemte in kennis. Hier is met name van belang hoe de ontwikkeling van het FBN-eiland in de toekomst wordt gezien en uit- gevoerd. Voor de verspreiding van het verkeer is de extra ontsluiting du- delijk veel beter en ook voor de geluidbelasting op de punten waar de routes de woningbouwlocatie binnenkomen.
- Een parkeernorm van een auto per woning is laag en leidt tot sociale span- ning in de wijk. De opmerking dat eventueel parkeerregarages zullen worden bijgebouwd, heeft consequenties waarvoor ruimte gereserveerd dient te wor- den.
- Vanuit stedebouwkundig oogpunt kan worden afgevraagd of een profiel van 60 meter in de hoofdstraat nog gezien kan worden als een straat met stede- lijke allure, want het is breder dan de Coolensingel en het Weena in Rotter- dam of de Catharijnesingel in Utrecht. Het boulevard-achtige karakter van de route achter op constructies in het water gebouwde woningen gaat in de nu gekozen opzet verloren.
- Wat betreft het openbaar vervoer heeft de Nota van Uitgangspunten nog steeds de neiging de situatie wat te rooskleurig voor te stellen. Op bladzijde 41 van de Nota van Uitgangspunten wordt gesteld dat de bebouwing opti- maal op het openbaar vervoer is georiënteerd. Voor de twee Rietveldaan- den geldt dit in mindere mate, zeker als de loopafstanden via de bruggen wor- den verdisconteerd. Voor het Strandeiland gaat deze stelling pas op na aan- leg van de metroverbinding. De modal split komt volgens bladzijde 69 van de Nota van Uitgangspunten uit op 40% openbaar vervoer in de spits. Dit lijkt een redelijk getal gegeven de omstandigheden en realistisch dan in het verleden genoemde aandelen openbaar vervoer. In het Stedebouwkundig programma van eisen komt de modal split uit op 47%. Dit zou kunnen wor- den verklaard doordat dit programma van eisen alleen betrekking heeft op het Haveneiland en de Rietveldaan- den. Het betekent tevens dat de rest van IJburg dus een openbaar vervoer aandeel van ongeveer 33% zal halen. Er zal meer duidelijkheid moeten komen over de principiële opzet van het buslijnenet.
- Het aanvaarden van de exploitatie van de tramlijn bij het opleveren van de eerste woningen (op bladzijde 89 van het Stedebouwkundig programma van eisen) staat op gespannen voet met de elders in hetzelfde document ver- worde eis (in hoofdstuk 10) dat er minstens 4000 woningen moeten zijn opgeleverd om de tramlijn exploitabel te maken. Het verdient dan ook aan- beveling om duidelijk te maken dat er, ook als er nog geen tram of metro

De bestaande cultuurhistorische waarden in het plangebied en de mogelijke aanwezigheid van oude bewoningsresten en belangrijke historische schepswrakken in het IJmeer

Bestudering van de getoetste documenten maakt duidelijk dat die elementen van de cultuurhistorie die zichtbaar zijn en herkenbaar zijn in het landschap voldoende goed beschreven zijn en behandeld in het Ontwerp voor IJburg. Het is anders gesteld met dat onderdeel van de cultuurhistorie dat behoort tot het bodemarchief. De gepresenteerde documenten besteden daaraan in het geheel geen aandacht. De Commissie wil nogmaals wijzen op haar opmerking hierover in haar toetsingsadvies van 12 april 1996 over het herziene MFR Woningbouwlocatie IJburg tweede fase, bladzijde 5 en de daarbij behorende voetnoot 13. In die voetnoot wordt verwezen naar een aanbeveling van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek die tijdens de richtlijnenfase voor dat MFR pleitte voor uitvoering van een archeologisch vooronderzoek. Het is duidelijk dat vanwege de methode van landaanwinning op veel plaatsen eventuele oude bewoningsresten en schepswrakken met zand bedekt zullen worden. Dat neemt niet weg dat wel moet worden stilgestaan bij wat mogelijk is voor al-tijd aan de waarneming zal worden ontrokken. Die plaatsen waar de landaanwinning door middel van inpoldering zal gebeuren en daar waar fundering voor bruggen en waterkeringen zullen worden gemaakt lopen zonder meer risico van verstoring of vernietiging van het bodemarchief. De Commissie is daarom van mening dat de betrokken overheden bij de uitvoering van IJburg op zijn minst duidelijk zullen moeten maken, hoe zij met dit onderdeel van de cultuurhistorie van plan zijn om te gaan.

rijdt, er in ieder geval zal worden voorzien in een busverbinding wanneer de eerste huizen op de eilanden worden opgeleverd.

Overigens plaatst de Commissie een vraagteken bij de keuze, de relatief lichtste vervoerswijze (de tram) te koppelen aan de verbinding met het Centraal Station en het stadscentrum van Amsterdam, en de zwaarste vervoerswijze te gebruiken voor de verbinding met perifere werklocaties. Zij hoopt dat de ideeen over de hoge kwaliteit van de tramverbinding via de Piet Heintunnel waargemaakt worden.

- Het Stedebouwkundig programma van eisen bevat ecologische claims die niet worden onderbouwd. Zo vraagt de Commissie zich af of het zeer verzorgde milieu van openbare tuinen wel het domein van stadnatuur, vogels en insecten kan zijn (zie bladzijde 15 van het Stedebouwkundig programma van eisen), als er niet hier en daar verwilderde refugia zijn. In Den Haag bijvoorbeeld is uitgezocht dat de rijke vogelstand in tuinen in stand blijft doordat in de meeste parken wilde plekken in stand worden gehouden, waar mensen, honden en katten geen toegang kunnen hebben.

