

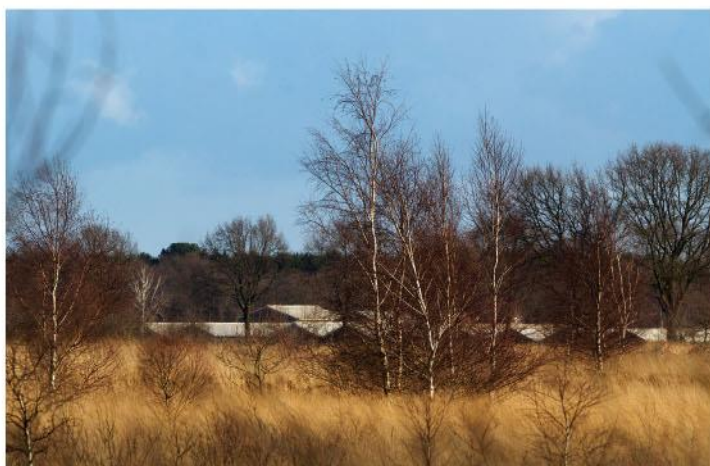


Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsplan Binckhorst

Toetsingsadvies over het omgevingseffectrapport en de aanvulling daarop

22 februari 2018 / projectnummer: 2985



# 1. Advies OER en aanvulling

## Inleiding

De gemeente Den Haag wil De Binckhorst ontwikkelen tot een veelzijdige stadswijk. Om deze ontwikkeling mogelijk te maken stelt de gemeente een nieuw Omgevingsplan op. Dit plan biedt de kaders waarbinnen initiatiefnemers invulling kunnen geven aan de ontwikkelingen in De Binckhorst. Met het opstellen van een Omgevingsplan loopt de gemeente vooruit op de invoering van de Omgevingswet. Ten behoeve van de besluitvorming over het Omgevingsplan is een Omgevingseffectrapport (OER) opgesteld.

## Aanvulling op het Omgevingseffectrapport

Eerder toetste de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') het OER. Zij concludeerde toen dat het OER, en de daarin opgenomen regels (planregels en beleidsregels) een complex en moeilijk navolgbaar geheel vormden. Op basis van deze informatie was niet helder welke bestuurlijke keuzes voorlagen in het Omgevingsplan, en hoe deze waren onderbouwd. Niet duidelijk was hoe regels, salderingsmethode en verschillende instrumenten in de praktijk zouden uitwerken.<sup>1</sup> Tot slot concludeerde de Commissie dat belangrijke milieu-informatie ontbrak over knelpunten op het gebied van leefomgeving en bereikbaarheid. Zij adviseerde daarom een aanvulling op het OER op te stellen en deze te betrekken bij de besluitvorming.<sup>2</sup>

De Aanvulling OER gaat uitgebreid in op alle kritiekpunten van de Commissie. De opstellers hebben met dit document een goed beeld gegeven van de inhoud en werkwijze van het OER en het Omgevingsplan. Daarnaast hebben zij de belangrijkste informatie uit het OER helder gebundeld en ontbrekende milieu-informatie toegevoegd. Uit de beschrijving van de referentiesituatie blijkt de urgentie om knelpunten op het gebied van leefomgeving en bereikbaarheid aan te pakken. Het MER beschrijft alternatieven waarmee deze aanpak kan worden uitgevoerd en geborgd. Dit maakt realisatie van de gebiedsontwikkeling en de ambities op termijn mogelijk. Het nieuwe document legt op heldere wijze uit waarom (bestuurlijke) keuzes zijn gemaakt, zoals het overnemen van bestaand gemeentelijk beleid. En het legt uit hoe de belangrijkste instrumenten, zoals beleidsregels, planregels en saldering in de praktijk zullen werken.

## Oordeel over de aanvulling op het OER.

De Aanvulling is een zelfstandig leesbaar document, gaat nadrukkelijk in op de gemaakte keuzes en de rol die milieu-informatie daarbij heeft gespeeld.

**De Commissie concludeert dat met de Aanvulling op het OER de belangrijkste milieu-informatie beschikbaar is om een besluit te nemen over het Omgevingsplan.**

Wel merkt de Commissie op dat uit de nog vast te stellen Gebiedsaanpak moet blijken wat de rol van de overheid is en wat daarmee de kansen op realisatie van de ambities uit het Omgevingsplan zijn.

---

<sup>1</sup> Zie voor een definitie van de instrumenten pagina 6 van de aanvulling OER, Omgevingsplan Binckhorst, 31 januari 2018.

<sup>2</sup> Zie voor een verdere toelichting het Voorlopig toetsingsadvies over het Omgevingseffectrapport Omgevingsplan Binckhorst. Commissie voor de milieueffectrapportage, 21 december 2017.

## 2. Toelichting op het oordeel en aanbevelingen voor de besluitvorming

De Commissie concludeerde in haar voorlopig toetsingsadvies over het OER dat de volgende informatie nog onvoldoende was uitgewerkt:

- De bestuurlijke keuzes die voorliggen in het Omgevingsplan waren niet inzichtelijk;
- Hoe het OER een rol heeft gespeeld bij de onderbouwing van de keuzes in het Omgevingsplan en de uitwerking van de sturingsfilosofie;
- Hoe wordt omgegaan met de in de referentiesituatie gesignaleerde knelpunten voor leefomgeving (lucht en geluid) en bereikbaarheid, met name openbaar vervoer;
- De referentiesituatie als basis voor het programma van monitoring, evaluatie en maatregelen achter de hand.

De Commissie constateert dat met de aanvulling op het OER deze informatie nu beschikbaar is. De aanvulling is helder geschreven. De relatie tussen de informatie in het OER en de keuzes in het Omgevingsplan zijn inzichtelijk gemaakt. Daarnaast maakt de aanvulling duidelijk wat de nieuwe werkwijze van het Omgevingsplan betekent voor bewoners en initiatiefnemers. De gemeente geeft ook aan welke instrumenten zij kan inzetten om de ontwikkelingen in het gebied bij te sturen.

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel nader toe en indien van belang geeft zij aanbevelingen voor de besluitvorming en over de vervolgitwerking van het Omgevingsplan. Zij heeft deze toelichting gekoppeld aan de hiervoor opgesomde punten uit het voorlopig toetsingsadvies.

### 2.1 Onderbouwing bestuurlijke keuzes Omgevingsplan

De aanvulling geeft expliciet aan dat de uitgangspunten van de gemeente zijn:

- beschermen van bestaande bedrijvigheid in het plangebied;
- niet aanpassen van de bestaande gemeentelijke beleidskaders.

Bij het niet aanpassen van bestaande beleidskaders wordt toegelicht dat wel sprake is van prioritering van het beleid. Belangrijk zijn mobiliteit, wonen en werken. De aanvulling meldt dat, als de Omgevingswet van kracht is, de mogelijkheden om flexibiliteit te regelen nog verder worden vergroot. Voor nu is de keuze gemaakt om aanpassing van het beleid niet in dit plan, maar in een separaat traject vorm te geven. Uiteindelijk zal dit gebied straks worden opgenomen in het gemeente dekkende omgevingsplan met integraal en afgewogen beleid voor de hele stad (toelichting van de gemeente in de aanvulling).

De Commissie concludeert dat de bestuurlijke keuzes expliciet zijn toegelicht en dat de werking van de beleidsregels helder zijn gemaakt.

### 2.2 Rol van het OER bij onderbouwing keuzes.

De aanvulling geeft duidelijk aan hoe de milieu-informatie uit het OER is gebruikt bij het opstellen van het Omgevingsplan. De onderwerpen 'foto van de leefomgeving' (referentiesi-

tuatie), 'botsproeven' en mogelijke keuzes (alternatieven), borging en gemaakte keuzes (voorkeursalternatief), saldering (sturing) en monitoring en evaluatie hebben een centrale plek gekregen in de aanvulling. De Commissie licht dit hierna toe.

### **Alternatieven en sturingsfilosofie.**

Eén van de uitgangspunten in de Omgevingswet is dat de overheid een minder dominante rol vervult dan in het verleden. En daarbij zoveel mogelijk ruimte laat aan particuliere initiatieven. De aanvulling licht toe waarom desalniettemin niet is gekozen voor een alternatief met minder regels, maar voor een alternatief met zelfs meer regels. Dit is het gevolg van de gekozen uitgangspunten 'beleidsneutraal', en bescherming van bestaande activiteiten in het gebied. De gemeente geeft aan dat in een situatie met minder regels en dus ook minder sturing van de gemeente de investeringen in openbare ruimte, groen en infrastructuur voornamelijk bij de gemeente komen te liggen. Daarnaast is uit marktconsultaties gebleken dat ontwikkelaars juist zeer veel waarde hechten aan duidelijkheid en dat te veel flexibiliteit leidt tot (onwenselijke) rechtsonzekerheid.

Op pagina 57 van de aanvulling zijn de ambities, keuzes en alternatieven beschreven die met behulp van de 'botsproeven' zijn onderzocht op effecten. De uiteindelijke keuzes zijn onderbouwd en overgenomen in het Omgevingsplan. De Commissie concludeert dat daarmee inzicht is gegeven in de keuzes en de onderbouwing.

### **Gebiedsaanpak**

In de aanvulling wordt verwezen naar de gebiedsaanpak van de gemeente Den Haag. Voor de Binckhorst zal de gebiedsaanpak worden geactualiseerd (actualisatie van het document uit 2011). Deze aanpak beschrijft de acties die de gemeente de komende vijf jaar gaat uitvoeren om invulling te geven aan de ambities van het Omgevingsplan Binckhorst.<sup>3</sup>

De Commissie constateerde eerder dat de rol die de gemeente zelf op zich zal nemen (via grondbezit, aanleg van infrastructuur, groen en dergelijke) in het plan niet duidelijk is. Daarmee was ook niet duidelijk wat de kansen op realisatie van de ambities zijn. De Commissie begrijpt nu dat de gebiedsaanpak een belangrijk sturingsinstrument zal moeten worden om invulling te geven aan de ambities van de gemeente. Dit is nieuwe informatie (en een nieuw inzicht) ten opzichte van het OER en Omgevingsplan.

De Gebiedsaanpak is nog niet openbaar en ook nog niet vastgesteld. De Commissie is niet gevraagd om de Gebiedsaanpak te betrekken in haar advies.

De Commissie concludeert dat de gebiedsaanpak een belangrijke rol moet spelen in de realisatie van de ambities en doelen uit het Omgevingsplan. In deze aanpak worden tevens de acties en sturing van de gemeente vastgelegd.

### **Saldering**

De werkwijze van de 'Saldering' is in paragraaf 6.5 van de aanvulling nader toegelicht. De aanvulling gaat in op de aspecten die wel (afwegingsruimte) en niet (harde norm) salderingsmogelijkheden kennen (Zie tabel op p. 74-77). Toegelicht wordt waarom het Omgevingsplan/beleid maar op een beperkt aantal thema's saldering toestaat.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> De Gebiedsaanpak Binckhorst 2018 is nog niet door de gemeente openbaar gemaakt.

<sup>4</sup> De figuren en de beschrijving van de saldering in het omgevingsplan bevatten onduidelijkheden. Zo staat in de figuur op p. 79 van de aanvulling (en in het OER) dat voor thema's waarvoor geen B (basiswaarden) of G (grenswaarden)

In het voorlopig advies over het OER heeft de Commissie een aanbeveling gedaan over hoe bewoners en gebruikers die negatieve effecten ondervinden te betrekken bij saldering. De aanvulling gaat hier niet op in.<sup>5</sup> Op basis van de informatie uit de aanvulling merkt de Commissie op dat de geplande gebiedspaspoorten die in participatie met de huidige bewoners en gebruikers van de Binckhorst gemaakt gaan worden, de mogelijkheid bieden om invulling te geven aan de aanbevelingen over het betrekken van bewoners bij de uitwerking van de Saldering.

## 2.3 Referentiesituatie

De Commissie constateert dat de aanvulling duidelijk in beeld brengt dat het plangebied een hoog belast gebied is waarbij de leefkwaliteit onder druk staat. Zie onder meer pagina 3 van de aanvulling (citaat): *“Door de aanwezige industrie, bedrijvigheid en infrastructuur is sprake van geluidcontouren over het hele gebied, diverse aandachtsgebieden vanuit externe veiligheid, geurcontouren en plaatsen waar de luchtkwaliteit net onder de grenswaarden ligt. Dit zorgt ervoor dat de leefkwaliteit in het gebied onder druk staat, zeker als gevoelige bestemmingen als woningen toegevoegd worden aan het plangebied.”*

De Commissie concludeert dat de aanvulling hiermee expliciet aangeeft waar de belangrijke opgaven liggen voor de ontwikkelingen in De Binckhorst. Deze opgaven worden ook expliciet duidelijk gemaakt in de beschrijving van de referentiesituatie, zie de Aanvulling hoofdstuk 3 ‘Foto van de Binckhorst’.

De Commissie licht dit toe door nader in te gaan op de volgende onderwerpen:

- Geluid, gesignaleerde knelpunt voor industriegeluid;
- Luchtkwaliteit, overschrijding van wettelijke grenswaarden;
- Verkeer, duurzame bereikbaarheid van de Binckhorst.

### **Geluid**

Bij toetsing van het OER en het Omgevingsplan constateerde de Commissie dat in delen van het plangebied de wettelijke grenswaarde voor industrielawaai wordt overschreden. Uit het OER volgde niet welke mogelijkheden er zijn om deze problematiek op te lossen.

In de aanvulling is de overschrijding helder in kaart gebracht (zie kaartje op pagina 62 van de Aanvulling). Onderzocht is hoe dit knelpunt kan worden weggenomen zodat ontwikkeling mogelijk is. Voor het Omgevingsplan betekent dit dat tot het moment dat het probleem van overschrijding wordt opgelost, er bij het gebied waar deze overschrijdingen plaatsvinden beperkingen gelden voor nieuwe activiteiten.

---

bestaan, alleen positief kan worden gesaldeer. Als voorbeelden worden luchtkwaliteit en geur genoemd. Het eerst heeft wel een G en met geur kun je niet positief salderen. Het is ook verwarrend, omdat je alleen kunt salderen voor thema's waarvoor er een B is.

Een ander punt is dat het schema op pagina 81 onduidelijk begint. De eerste pijl verwijst naar een blokje waarin staat dat de aanvraag niet in het omgevingsplan past. Dat roept de vraag op waar aanvragen heengaan die er wel in passen? Het eerste blokje moet waarschijnlijk beginnen met de vraag (en niet met de vaststelling): “past de vergunningaanvraag in het Omgevingsplan?”, die vervolgens met ja of nee kan worden beantwoord, beiden voorzien van een pijl.

<sup>5</sup> De aanvulling hoeft hier ook niet op in te gaan, omdat deze primair is gericht op het uitwerken van de gesignaleerde tekortkomingen.

De Commissie concludeert dat daarmee voor het aspect geluid voldoende informatie beschikbaar is voor de besluitvorming over het Omgevingsplan.

### **Luchtkwaliteit**

De Commissie adviseerde voor het aspect luchtkwaliteit in de aanvulling aan te geven hoe groot het gebied is waar sprake is van de overschrijding van wettelijke grenswaarden en gedurende welke jaren deze overschrijding nog plaatsvindt.

In de aanvulling wordt aangegeven hoe groot het overschrijdingsgebied is (p 23 van de aanvulling). Hier wordt het overschrijdingsgebied aangegeven gebaseerd op het jaar 2020 (openstelling Rotterdamsebaan). Op 10 meter afstand van de tunnelmond van de Rotterdamsebaan is de concentratie 44 µg/m<sup>3</sup> stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>). Op 40 meter is de concentratie ongeveer 40 µg/m<sup>3</sup>. Deze informatie was ook opgenomen in de factsheet luchtkwaliteit bij het OER. In het luchtkwaliteitsonderzoek bij het OER 2017 (Luchtkwaliteitsonderzoek Omgevingsplan Binckhorst te Den Haag, 16 augustus 2017, blad 9 en 10) staat echter voor het jaartal 2020 op 10 m van de weg ter hoogte van punt P (tunnelmond) een concentratie bijna 60 µg/m<sup>3</sup> vermeld.

De gemeente heeft in de Aanvulling in verschillende alternatieven onderzocht hoe om te gaan met de hoge concentraties stikstofdioxide bij de tunnelmond. Op basis daarvan heeft zij besloten in het Omgevingsplan te waarborgen dat gedurende de periode dat de concentratie van de luchtkwaliteit niet voldoet aan de wettelijke grenswaarden, woningbouw ter plaatse niet mogelijk is.

De Commissie concludeert dat correct is aangegeven hoe groot het gebied is waar sprake is van een overschrijding van grenswaarden. Zij constateert dat daarbij gebruik is gemaakt van de onderzoeksresultaten uit 2013. In de Aanvulling is niet toegelicht waarom het rapport van 2017 niet als uitgangspunt heeft gediend. De monitoring (van de ontwikkeling) van de luchtkwaliteit in het gebied zal inzicht moeten geven in het moment wanneer de overschrijding niet meer aan de orde is. Daarbij zal uitgegaan moeten worden van actuele gegevens voor wat betreft verkeersgegevens, achtergrond en emissiefactoren.

### **Verkeer, borgen duurzame bereikbaarheid van De Binckhorst**

De Aanvulling maakt duidelijk dat de bereikbaarheid van De Binckhorst in de huidige situatie op een aantal locaties al een knelpunt is en dat dit in de referentiesituatie verder toeneemt. Daarbij is niet expliciet duidelijk gemaakt welke autonome ontwikkelingen zijn meegenomen in de beschrijving van de 'foto van de leefomgeving'. De aanname van autonome groei van verkeer als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied is duidelijk. Maar de autonome ontwikkeling van infrastructuur en de vervoerwijze keuzes (auto, openbaar vervoer of fiets) op basis van het Haagse beleid is onzeker.

In de aanvulling is de worst case-situatie voor verkeer met onder meer het maximum van 5.000 nieuwe woningen beschreven (uit de eerdere studies voor de Rotterdamsebaan bleek een maximum van 3.250 haalbaar). De berekeningen voor die mogelijke toekomst laten zien dat de bereikbaarheidsproblemen van de Binckhorst niet zozeer zitten op de doorgaande hoofdontsluitingsroutes in het gebied. De problemen ontstaan in de bereikbaarheid van het gebied zelf, in de zogenaamde haarvaten met belangrijke gevolgen voor de leefbaarheid in het gebied. Het Omgevingsplan besteed uitgebreid aandacht aan het fietsbeleid. Voor de aanleg van toekomstige OV-verbindingen inclusief versterking van buslijnen door het gebied wordt weliswaar ruimte gereserveerd in het plan, maar de gemeente maakt daarin nog geen

keuzes. De Commissie constateert dat het Haags mobiliteitsbeleid uitgaat van het krachtig beïnvloeden van de modal split, maar dat dit niet wordt vertaald naar de plannen voor De Binckhorst.

Het Omgevingsplan stelt als randvoorwaarde dat initiatiefnemers moeten aantonen dat de bestaande kruispunten het door de ontwikkeling gegenereerde verkeersaanbod kunnen afwikkelen. Hierdoor worden initiatiefnemers uitgedaagd om te zorgen voor een afname van het verkeersaanbod op de in het Omgevingsplan genoemde kruisingen en/of aan een grotere spreiding van het verkeersaanbod over de dag in plaats van de spitsperiode.

De Commissie vraagt zich af hoe een dergelijke regel in de praktijk gaat uitwerken en welke effecten in werkelijkheid zullen optreden. Zij beveelt aan om als gemeente het voortouw te nemen in de borging van de duurzame bereikbaarheid van het gebied. Geef in de verdere planvorming zoals de Gebiedsaanpak aan welke mogelijkheden er gewenst en mogelijk zijn om sturing te geven aan de realisatie van onder meer extra openbaar vervoer met HOV-lijnen en de invulling van de daarvoor opgenomen reservering in het plan.

## 2.4 Monitoring, evaluatie en maatregelen achter de hand

De Commissie constateert dat met de beschrijving van de foto's van de leefomgeving een goede basis is gelegd voor de monitoring, evaluatie en maatregelen achter de hand. De knelpunten zijn duidelijk in beeld, het is duidelijk waar inspanning vereist is om doelstellingen te realiseren.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

### **Hoe toetst de Commissie?**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het milieueffectrapport de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. De werkgroep bezoekt hierbij ook het gebied waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

### **Wie zit er in de werkgroep?**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Roel Meeuwsen (secretaris)

Michiel van Pelt

Ben Peters

Marieke van Rhijn (voorzitter)

Paul van Vugt

Fred Woudenberg

### **Wat is het besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld?**

Omgevingsplan

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor alle activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, moet in Nederland een milieueffectrapport worden opgesteld. De bijlagen C en D bij het Besluit m.e.r. <http://www.commissiemer.nl/regelgeving/besluitmer> geven aan wanneer dit het geval is. Voor deze m.e.r.-procedure geldt dat het om kaderstellend plan gaat waarbinnen m.e.r.-plichtige activiteiten kunnen worden uitgevoerd.

### **Wie besluit over Omgevingsplan Binckhorst?**

De gemeenteraad van Den Haag.

### **Wie neemt het initiatief?**

Het college van burgemeester en wethouders.

### **Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?**

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 14 november 2017 van het bevoegd gezag heeft ontvangen, gelezen en voor zover relevant voor het milieueffectrapport in haar advies verwerkt.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [2985](#) in te vullen in het zoekvak.



**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

