



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Openbare Ruimte Haarlem

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

12 oktober 2017 / projectnummer: 3176



1. Oordeel over het milieueffectrapport

De gemeente Haarlem wil een integrale visie opstellen waarin de verschillende claims op de openbare ruimte onderling worden afgewogen en heldere keuzes over het gebruik daarvan worden gemaakt. Door de toename van het aantal inwoners en de opgave van klimaatverandering nemen immers de claims op de openbare ruimte toe. Voor deze structuurvisie openbare ruimte is een milieueffectrapport¹ opgesteld. De Commissie m.e.r. (hierna: de Commissie)² is gevraagd om over het rapport te adviseren. Hieronder volgt haar oordeel op hoofdlijnen.

Met de structuurvisie wil de gemeente prioriteiten aanbrengen en waar mogelijk opgaven en doelen bundelen. Daarvoor wordt de stad opgedeeld in drie zones met meer en minder intensief gebruik van de openbare ruimte. Verder worden twaalf richtinggevende hoofdkeuzes gemaakt. Tot slot is een afwegingskader opgenomen dat helpt om in de uitvoering van het beleid claims tegen elkaar af te wegen.

De visie is volgens de Commissie een waardevolle en nuttige stap in de richting van een integrale visie zoals deze in het kader van de Omgevingswet zullen worden opgesteld. Het rapport heeft een duidelijke structuur: het geeft aan wat de strategische doelen zijn, welke hoofdkeuzes daaruit worden afgeleid en in welke themakaarten en sleutelprojecten deze doelen mogelijk landen. Ook de wijze van beoordeling is consequent en op het juiste abstractieniveau. Zo laat het MER duidelijk zien dat maatregelen uit de visie leiden tot verkeers- toename aan de westkant van de stad, waarvoor ontwikkelingsruimte uit het Programma aanpak stikstofdepositie (PAS) noodzakelijk is. Niettemin is het rapport soms lastig leesbaar, omdat duidelijk kaartmateriaal ontbreekt waardoor details niet altijd goed te plaatsen zijn.

Volgens de Commissie bevat het MER echter op één punt een tekortkoming: de essentiële informatie ontbreekt om te beoordelen of de verschillende doelen voor de openbare ruimte met elkaar in overeenstemming en evenwicht kunnen worden gebracht. De voorliggende visie heeft vier verschillende doelen, waarvan vooral het strategische doel 'bereikbare stad' is uitgewerkt. Het MER maakt niet duidelijk in hoeverre deze doelstellingen onderling strijdig zijn en of deze spanning kan worden opgelost.

Een tweede voor de Commissie belangrijk punt is de vraag in hoeverre het MER de essentiële informatie bevat om sturing te geven aan de doelstelling bereikbare stad. De Commissie is van oordeel dat dat voor de korte termijn het geval is. Tegelijkertijd constateert zij dat het MER en de onderliggende stukken nauwelijks aandacht besteden aan innovatieve mobiliteitsontwikkelingen, terwijl de verwachting bestaat dat in 2040 sprake zal zijn van een sterk gewijzigd vervoerssysteem. Zij adviseert bij de verdere uitwerking van de visie nadrukkelijk deze ontwikkelingen te betrekken.

¹ Plan-MER Structuurvisie Openbare Ruimte Haarlem, Milieu- en omgevingsinformatie voor de besluitvorming over de structuurvisie, RoyalHaskoningDHV, 2 juni 2017.

² De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3176](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

Ook constateert de Commissie dat klimaatadaptatie niet is meegenomen in de visie en het MER. Hiervoor is apart beleid in ontwikkeling. De Commissie wijst erop dat dit beleid kan leiden tot andere afwegingen met betrekking tot de openbare ruimte dan nu worden gemaakt.

De Commissie adviseert om eerst het MER compleet te maken of de doelen van de visie aan te passen, voordat een besluit over de structuurvisie wordt genomen.

Waarom m.e.r. en advies door de Commissie?

De structuurvisie stelt mogelijk kaders voor de wijziging van de ringweg rond Haarlem en kan negatieve gevolgen hebben voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid. Daarom is de visie plan-m.e.r.-plichtig en wordt een MER opgesteld. Bevoegd gezag voor het vaststellen van de visie is de gemeenteraad van Haarlem. Zij heeft de Commissie gevraagd om het MER te toetsen. Eerder heeft zij de Commissie ook gevraagd om een advies te geven over de opzet van het op te stellen MER. De Commissie heeft van de gemeente de enige zienswijze ontvangen die expliciet inging op het MER.

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel met betrekking tot het bovenstaande toe, en gaat zij ook op enkele andere punten nader in. Zij doet onder meer aanbevelingen voor een mogelijk op te stellen aanvulling en geeft aandachtspunten voor de vervolgbesluitvorming. De aanbevelingen voor de aanvulling zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Doelen

In hoofdstuk 2 van het MER is een beschrijving van de verschillende strategische doelen van de structuurvisie en de daarbinnen gehanteerde prioriteiten opgenomen. De structuurvisie moet deze doelen voor 'de openbare ruimte met elkaar in overeenstemming en evenwicht brengen'.³ Uit de strategische doelen van de structuurvisie zijn twaalf hoofdkeuzes gedestilleerd. Daarbij valt op dat de hoofdkeuzes vooral betrekking hebben op twee doelen, namelijk de 'aantrekkelijke' en de 'bereikbare' stad. Deze hoofdkeuzes zijn vervolgens vertaald naar tien zogenoemde sleutelprojecten⁴, die bijna uitsluitend op de bereikbare stad betrekking hebben.⁵ Dit leidt tot een zekere onevenwichtigheid in de uitwerking van de verschillende strategische doelen van de visie.

³ Het MER, blz. 14.

⁴ Een sleutelproject is volgens het MER een voorbeelduitwerking van de hoofdkeuzes uit de structuurvisie op een aantal strategische locaties waar verschillende claims op de openbare ruimte samenkomen. Zie het MER, blz. 134.

⁵ Alleen het sleutelproject Amsterdamse Poort heeft mede betrekking op de aantrekkelijke stad.

In haar eerdere advies over de inhoud van het MER voor de structuurvisie⁶ heeft de Commissie aanbevolen om een alternatief uit te werken waarin de ‘aantrekkelijke en gezonde stad’ (Ruimtelijke kwaliteit) leidend is. Met behulp van dit alternatief zou kunnen worden onderzocht of de integrale ruimtelijke kwaliteitsdoelen en –opgaven voldoende worden gerealiseerd in de context van het bereiken van de mobiliteits- en bereikbaarheidsdoelen.

Volgens het MER heeft de suggestie uit het eerdere advies van de Commissie om een alternatief gericht op de aantrekkelijke en gezonde stad te beschrijven, ertoe geleid dat het beleid van de visie is geëvolueerd van overwegend mobiliteitsbeleid naar een meer integraal beleid voor de openbare ruimte. De Commissie constateert dat de visie en het MER anders dan de notitie reikwijdte en detailniveau⁷ een bredere opzet kennen. Tegelijkertijd ligt de nadruk nog steeds op de bereikbare stad. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat de sleutelprojecten bijna allemaal infrastructurele projecten betreffen. Het MER beschrijft alleen kwalitatief wat de keuzes die met het oog op de bereikbare stad worden gemaakt, betekenen voor de andere doelen. Zo wordt bij meerdere sleutelprojecten meer ruimte voor groen gerealiseerd zonder dat uit het MER duidelijk wordt in hoeverre hiermee het behalen van doelstellingen van bijvoorbeeld biodiversiteit en klimaatbestendigheid dichterbij wordt gebracht. Het MER geeft niet aan waar voor natuur de belangrijkste ruimtelijke claims liggen waarmee in de structuurvisie rekening had moeten worden gehouden.

Volgens het MER heeft het uitwerken van de door de Commissie gevraagde twee uiterste beleidsopties geen meerwaarde voor de besluitvorming.⁸ Voor de Commissie lag de meerwaarde van de uitwerking van een alternatief voor de ‘aantrekkelijke’ en ‘gezonde’ stad er in dat het speelveld aan mogelijke oplossingsrichtingen breed in beeld zou worden gebracht. Door eerst de verschillende uithoeken te onderzoeken, komt immers naar voren waar de doelen samenvallen en waar ze elkaar in de weg zitten. In plaats daarvan is in het MER op hoofdlijnen gekeken hoe de hoofdkeuzes elkaar versterken dan wel strijdig zijn. Deze analyse beperkt zich tot “in het oog vallende strijdigheden”.⁹ Het MER stelt dat ‘is gebleken dat de onderlinge strijdigheid tussen verschillende beleidselementen relatief beperkt is en in het algemeen met relatief eenvoudige maatregelen’ op te lossen is.¹⁰

De argumentatie voor deze stelling ontbreekt echter. Het MER maakt niet duidelijk waar de spanning tussen de doelen zich voordoet en hoe deze kan worden opgelost. De Commissie constateert bijvoorbeeld dat op verschillende plekken in het MER wordt aangegeven dat de ruimte in Haarlem (en dan met name in de binnenstad en het centrale stedelijke gebied) schaars is, waardoor ruimteclaims op het gebied van bijvoorbeeld water, natuur, klimaatadaptatie¹¹ en cultureel erfgoed het onderspit delven. De schaarste aan openbare ruimte maakt dat keuzes moeten worden gemaakt over de mate waarin verschillende doelen kunnen worden bereikt. Het MER had milieu-informatie voor deze keuzes kunnen leveren.

⁶ Zie http://api.commissiemer.nl/docs/mer/p31/p3176/3176_advies_reikwijdte_en_detailniveau.pdf.

⁷ Rapport Structuurvisie Openbare Ruimte Haarlem, Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de plan-m.e.r.-procedure, Royal HaskoningDHV, 27 oktober 2016.

⁸ Zie het MER, blz. 31.

⁹ Zie het MER, blz. 137 e.v.

¹⁰ Het MER, blz. 31.

¹¹ Zie paragraaf 2.3 van dit advies.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit over de voorliggende structuurvisie dat het MER laat zien in hoeverre de strategische doelen onderling verenigbaar zijn. Als geen sprake is van strijdigheid, moet dat in het MER worden onderbouwd. Waar sprake is van strijdigheid, moet het MER aangeven wat dit betekent voor het doelbereik van de verschillende doelen.

Afwegingsmethodiek

De onevenwichtigheid in de uitwerking van de verschillende doelen werkt ook door in de afwegingsmethodiek voor concrete gevallen. Omdat niet alle wensen op iedere plek kunnen worden gerealiseerd, is in de structuurvisie een afwegingsmethodiek opgenomen die de gemeente handvatten moet geven 'om de netwerken tegen elkaar af te wegen.'¹² Voor groen, water en mobiliteit heeft het college al een afwegingskader vastgesteld. Voor de objecten in de openbare ruimte (bomen, bermen, geparkeerde auto's, afvalcontainers, enz.) moet nog een apart beleidstraject worden doorlopen dat geen onderdeel uitmaakt van deze visie. Ook klimaatadaptatie maakt nog geen onderdeel uit van de afwegingsmethodiek.

In de afwegingsmethodiek uit de structuurvisie is ervoor gekozen om geen 'concessie' te doen aan het bestaande netwerk voor groen en water. Mogelijke uitbreiding van dat netwerk, juist op plekken waar dit onder druk staat of vanwege klimaatadaptatie om meer ruimte vraagt, komt met de gehanteerde afwegingsmethodiek niet naar voren en blijft in het MER onderbelicht.

2.2 Bereikbare stad

2.2.1 Toekomstige technologische ontwikkelingen

De Commissie heeft in haar eerdere advies gevraagd om aandacht te geven aan de verstrekkende ontwikkelingen op het gebied van (duurzame) mobiliteit en de mogelijke impact daarvan op ruimtegebruik. In paragraaf 4.7.2 worden deze ontwikkelingen wel kort geschetst, maar wordt geconcludeerd dat zij onzeker zijn (en dat de maatregelen in het MER/de Structuurvisie de toekomstige technologische ontwikkelingen niet in de weg staan). Concreet gaat het in het MER vooral over de rol van de ring, de Kennemertunnel en in mindere mate ook de Bolwerkenroute, op basis van verkeerskundige prognoses met prognosejaar 2030.¹³

Hoewel de impact en timing van de mobiliteitsontwikkelingen nog niet precies bekend zijn, vindt de Commissie een analyse hiervan van duidelijke meerwaarde voor een visie tot 2040. Deze ontwikkelingen zijn ondertussen namelijk onmiskenbaar ingezet en schrijden snel voort. Inmiddels is duidelijk dat het mobiliteitssysteem in stedelijk gebied in 2040 heel anders zal functioneren dan in de huidige situatie. Dit plaatst de noodzaak van het vervolmaken

¹² Zie Structuurvisie, blz. 37 e.v.

¹³ De effectbeoordeling van hoofdstuk 4 van het MER heeft als prognosejaar 2030, terwijl de visie tien jaar langer doorloopt. Het MER geeft geen analyse waaruit kan worden geconcludeerd of de effecten na die tien jaar hetzelfde zullen zijn als in 2030.

van de regioring en de aanleg van een tunnel (met name ingrepen die voor de zeer lange termijn gedaan worden) in een ander perspectief. Belangrijke ontwikkelingen die hierbij spelen zijn:

- de toename van het aantal elektrische auto's (geen emissie stikstofoxiden en fijn stof, minder geluidemissie; daardoor minder gebruik van milieurimte),
- de introductie van zelfrijdende voertuigen (met impact op o.a. autobezit, parkeren en ritpatroon),
- de toename van het aantal elektrische fietsen incl. speed pedellecs (waardoor ook voor middellange/regionale autoverplaatsingen de fiets een alternatief wordt voor de auto)¹⁴,
- de vervaging van de grens tussen individueel en collectief vervoer, die zal leiden tot een meer integraal mobiliteitssysteem waarin niet meer het vervoermiddel, maar de reiziger met zijn/haar multimodale, actuele online-reisadvies centraal staat.

De Commissie beveelt aan om bij nadere afwegingen met betrekking tot investeringen in het mobiliteitssysteem en ruimtegebruik, rekening te houden met de op lange termijn voor mobiliteit benodigde ruimte, gelet op de genoemde ontwikkelingen. Deze benodigde ruimte kan worden bepaald op basis van een inschatting van de effecten van bovengenoemde ontwikkelingen in scenario's.¹⁵ Besluiten over investeringen en ruimtegebruik kunnen dan worden gebaseerd op het meest waarschijnlijke scenario, en – waar mogelijk – ook ruimte laten voor toekomstige ontwikkelingen. Gedacht kan worden aan een inschatting van de parkeerbehoefte in verschillende stadsdelen op lange termijn, een analyse van veel voorkomende woon-werkrelaties met een inschatting in hoeverre speed-pedellecs invloed kunnen hebben op het autogebruik, en een inschatting van extra gebruik van het OV door actuele online reisinformatie en autodelen. Ook de toename van internetwinkelen kan van invloed zijn op het (vracht)verkeer. Op deze manier wordt op de best mogelijke manier rekening gehouden met ontwikkelingen die weliswaar onzeker zijn maar wel grote impact kunnen hebben.

2.2.2 Mobiliteit in breder verband

Het MER richt zich bijna volledig op de gemeente Haarlem zelf, zonder in te gaan op de bereikbaarheid in breder verband. Dit is opmerkelijk omdat een aantal andere gemeenten, zoals Heemstede en Bloemendaal, voor een groot deel met Haarlem zijn vergroeid. Vooral voor inkomend en uitgaand verkeer (oftewel Haarlem-gerelateerd regionaal verkeer) is de relatie met regionaal en lokaal beleid 'van de burens' relevant. Ook de plaats van Haarlem binnen de metropoolregio Amsterdam (gezien het strategische doel 'metropolitane economie') komt in het MER beperkt aan de orde.

¹⁴ Ook verkeersveiligheid is hier van belang. In gebieden waar auto en fiets of fiets en voetganger mengen, kan elektrisch fietsen negatieve gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid.

¹⁵ In de zienswijze van Milieudefensie wordt erop gewezen dat de automobilityafname exogeen in het verkeersmodel is ingebracht. Dit betekent dat het effect van een pakket aan kleinere maatregelen, zoals meer directe fietspaden, beter asfalt op fietspaden, gratis fietsparkeren of het anders instellen van verkeerslichten, een inschatting betreft. Daarom verdient het aanbeveling bij maatregelen op het gebied van de voetganger/fietser steeds kritisch te kijken of het ingeschatte effect daadwerkelijk optreedt en voldoende is om een verschuiving van de modal split richting voetganger/fietser te krijgen.

Tot slot merkt de Commissie op dat in het kader van ‘de bereikbare stad’ het ruimtelijke beleid als gegeven wordt beschouwd. Ruimtelijke vraagstukken, zoals de concentratie van functies in een bepaald gebied, zijn echter van grote invloed op het aantal en het type verplaatsingen.

2.3 Klimaatverandering

Eén van de hoofdkeuzes uit de visie betreft ‘klimaatbestendigheid’. Volgens het MER ‘moeten maatregelen worden getroffen om overlast, hinder en schade door pieken in regenval en droogte op te vangen en de leefbaarheid van de openbare ruimte te behouden.’¹⁶ Hoewel klimaatbestendigheid onderdeel uitmaakt van het strategische doel ‘de gezonde en sociale stad’ bevat de visie nog geen maatregelen voor klimaatadaptatie. Hiervoor is apart beleid in de vorm van een Agenda klimaatadaptatie in de maak. Het is goed denkbaar dat keuzes in het kader van dit klimaatadaptatiebeleid van invloed zijn op de openbare ruimte. Om wateroverlast en hittestress te beperken, kan het met name noodzakelijk zijn om meer ruimte voor groen en water te reserveren. In hoeverre dat het geval is, kan niet uit het MER worden afgeleid. Dit kan betekenen dat sommige afwegingen uit de structuurvisie als gevolg van de Agenda klimaatadaptatie in de toekomst heroverwogen moeten worden.

Ook klimaatmitigatie (CO₂-reductie) komt in het MER amper aan bod, terwijl zaken als schonere auto’s en elektrisch rijden aanknopingspunten bieden voor een beschouwing hierover.¹⁷

De Commissie beveelt aan om in de Agenda klimaatadaptatie expliciet aan te geven in hoeverre de keuzes uit de structuurvisie aanpassing behoeven.

2.4 Kaartmateriaal

De informatie uit het MER is niet erg inzichtelijk gepresenteerd, omdat duidelijke kaarten in het rapport ontbreken. Zo zegt bijvoorbeeld tabel 5 op blz. 41 zonder kaart niet zoveel. Bovendien valt op dat het MER niet één kaartje bevat waarop de voorgenomen Kennemertunnel staat aangegeven, terwijl deze tunnel in vergelijking met andere sleutelprojecten relatief veel milieueffecten zal hebben. In het MER ontbreken themakaarten en een kaartje met geografische aanduidingen. Als gevolg hiervan is de samenvatting niet zelfstandig leesbaar.

¹⁶ Zie het MER, blz. 19.

¹⁷ Zie hierover verder paragraaf 2.2.1 van dit advies.

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:

Henk Everts

Jan Jaap de Graeff (voorzitter)

Gijs Hoevenaars (secretaris)

Henk Otte

Gerrit de Zoeten

Wat is het besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld?

De Structuurvisie Openbare Ruimte Haarlem.

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 procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D1.2. Een andere aanleiding om het rapport op te stellen is de Passende beoordeling die nodig is vanwege mogelijke effecten op Natura 2000 -gebieden.

Wie besluit over Structuurvisie Openbare Ruimte Haarlem?

De gemeenteraad van Haarlem is bevoegd gezag.

Wie neemt het initiatief?

Het college van burgemeester en wethouders is initiatiefnemer.

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

De Commissie heeft de zienswijzen en adviezen die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen, 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 projectnummer [3176](#) 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

w commissiemer.nl

