

## BESLUITVORMING SPOORZONE BREDA

## "JODOCUS OP GLAD IJS"

Stroperige besluitvormingsprocedures vertragen belangrijke projecten. Daarover is in Nederland vrijwel iedereen het eens. Maar aan wie of wat ligt dat? Aan ambtenaren die besluiten moeten voorbereiden? Aan bestuurders en politici die besluiten nemen? Of aan bezwaarmakers die het er niet mee eens zijn? Dit artikel illustreert de weerbarstige praktijk van besluitvorming in een concrete case, gezien door een argeloze bewoner, namelijk ikzelf.

Renier Koenraadt

**M**ijn case speelt zich af in de Bredase wijk Belcrum, op een steenworp afstand van het station. De gemeente Breda wil de komende jaren het station vernieuwen en er omheen, in de Spoorzone, vijfduizend woningen en tientallen kantoren bouwen. De gemeente knipte de Spoorzone op in acht deelgebieden waarvoor aparte bestemmingsplannen worden opgesteld. De Wet milieubeheer verplichtte de gemeente om een m.e.r.-procedure te doorlopen, waarbij het de bedoeling was om in de besluitvorming het milieubelang – tussen alle andere belangen – een volwaardige rol te laten spelen. In november 2005 aanvaardde de gemeenteraad een milieueffectrapport, waarin werd uitgegaan van de aanleg van een nieuwe weg, zodat de Spoorzone goed bereikbaar zou worden en de Terheijdenseweg, een bestaande woonstraat tussen het station en de noordelijke rondweg (Crogtijk - Nieuwe Kadijk), zou worden ontzien. Maar met het aantreden van de nieuwe gemeenteraad in 2006 verdwenen die plannen direct in de prullenmand. Het kersverse College van B&W besloot eerst te bouwen. De nieuwe weg, de Stationslaan, werd ingekort en aangelegd tussen de Belcrumweg en de Terheijdenseweg. De rest kwam wel nadat de Spoorzone volledig zou zijn volgebouwd. In 2025.

### Niet onderzocht

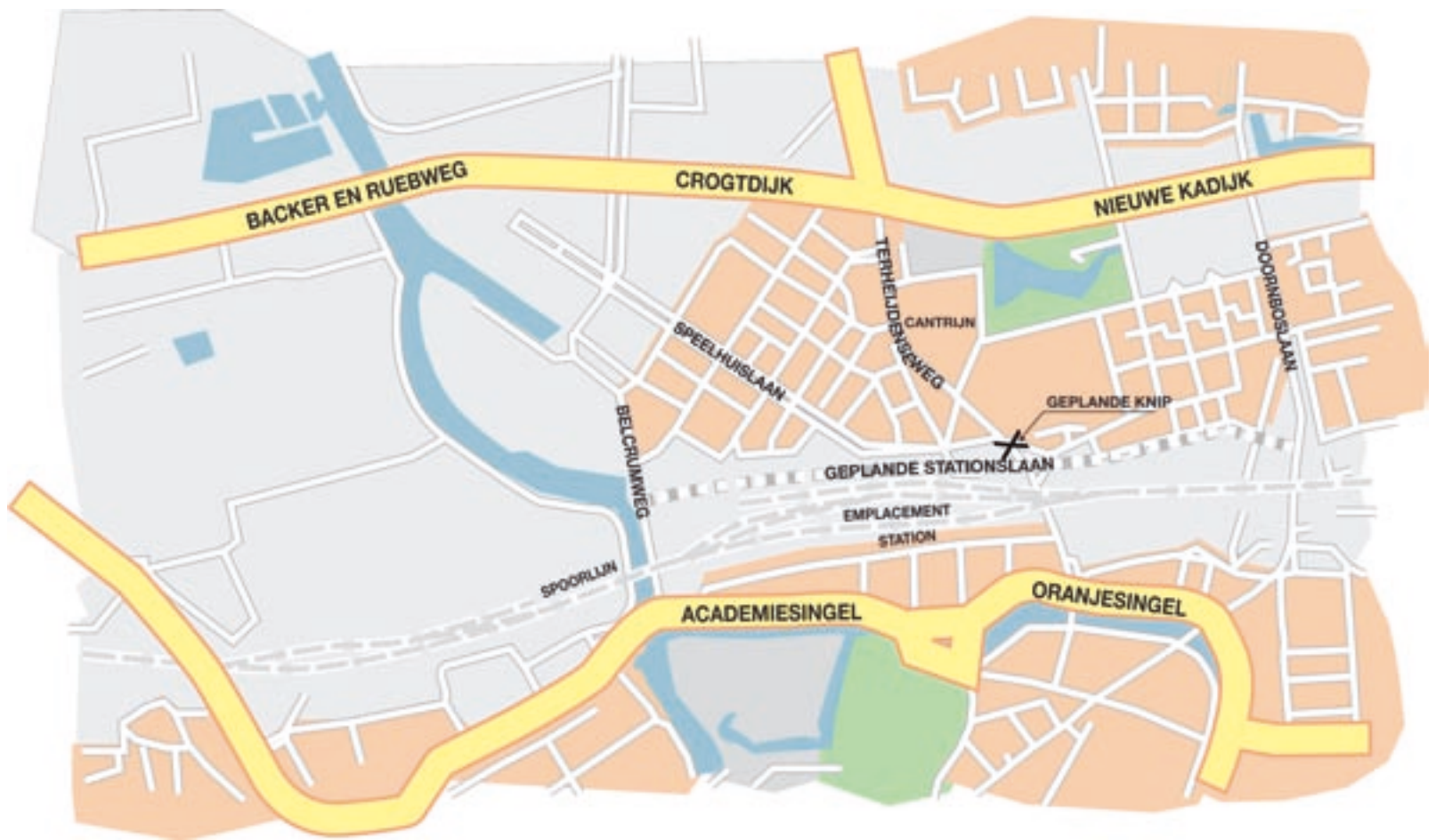
In de nieuwe plannen zou de Terheijdenseweg veel drukker worden. Hoe druk? Dat wist niemand. Een situatie met een ingekorte Stationslaan was namelijk niet onderzocht. Ook niet in het milieueffectrapport dat de gemeente, tegelijkertijd met het voorontwerpbestemmingsplan voor het eerste deelgebied (het Stationskwartier) en drie andere rapporten, in 2005

voor inspraak vrijgaf. De inspraakprocedure liep van twee weken vóór Sinterklaas tot vijf dagen na kerst. Daags na pakjesavond organiseerde de gemeente een zes uur durende inloopavond, waarin alle rapporten de revue passeerden. Bewoners en wijkraden werden boos. Waarom inspraak tijdens een vakantieperiode? En waarom zo veel stukken tegelijk? De gemeente beloofde beterschap, maar een jaar later werd het ontwerpbestemmingsplan met drie andere rapporten in precies dezelfde periode voor inspraak vrijgegeven. Dit keer toonde de wethouder zich coulant: de inspraakperiode werd met een week opgerekt. Tot de dag na Nieuwjaar.

De kritiek van bewoners van de Terheijdenseweg op de plannen was niet mals. Ze vreesden een verkeerschaos en schrokken van de architectuur en de hoogte van de nieuwe bebouwing. Op hun vraag waarom de Stationslaan niet meteen over de volle lengte werd aangelegd, zodat de Terheijdenseweg – zoals oorspronkelijk de bedoeling was – kon worden afgesloten voor doorgaand verkeer, reageerde de gemeente: 'Het afsluiten van wegen is een

### DE AUTEUR

Renier Koenraadt (06 51225236, renier.koenraadt@wanadoo.nl) woont aan de Terheijdenseweg in Breda en heeft de besluitvormingsprocedure als bewoner van zeer dichtbij meegemaakt. Hij werkt ruim twintig jaar in het bedrijfsleven, sinds eind jaren negentig als procesmanager gebiedsontwikkeling. Naast zijn werk is hij schrijver/columnist.



Spoorzone Breda met de belangrijkste wegen.

uiterste maatregel, die slechts wordt genomen indien sprake is van een onhoudbare situatie. Daarvan is nu geen sprake.'

De Terheijdenseweg had twee rijstroken met aan weerszijden vrijliggende fietspaden. Aan de weg wonen honderd gezinnen en liggen twee basisscholen. Op dat moment reden er gemiddeld tien- tot dertienduizend auto's per dag door de straat. De situatie was al onhoudbaar. Dat werd in dezelfde tijd bevestigd in een apart schrijven van de afdeling Leefomgeving van de gemeente Breda.

### Vaststellingsbesluit gemeenteraad

Bewoners en wijkraden spraken in bij de Commissie Milieu en Mobiliteit, het adviesorgaan van de Bredase gemeenteraad. Tevergeefs. De gemeenteraad vond dat de opvattingen van belanghebbenden duidelijk waren meegewogen en dat de plannen op onderdelen waren veranderd ten gunste van bewoners. Het moest bewoners duidelijk zijn dat ze inspraak hadden, maar geen medezeggenschap. Bovendien vond de raad dat de inrichting van de openbare weg (zoals vormgeving, aansluitingen tussen wegen, oversteekbaarheid en verkeersveiligheid) buiten de werkingssfeer van het bestemmingsplan viel. Daarvoor was een aparte bereikbaarheidsvisie opgesteld. De raad besloot dan ook unaniem het bestemmingsplan vast te stellen en een staande ovatie te brengen aan de ambtenaren en het college voor gedane arbeid. Dat de milieueffecten van een ingekorte Stationslaan niet waren onderzocht, was geen reden om de besluitvorming uit te stellen. Het College vond dat bewoners en wijkraden sportief moesten zijn en zeggen: 'Ja, we hebben er goed over gediscussieerd, we hebben de argumenten uitgewisseld, maar ik heb mijn zin niet gekregen.' Dat ging er bij hen niet in.

### Goedkeuring door provincie

Bewoners in de Terheijdenseweg voelden zich het kind van de rekening. Wat was er gebeurd met het adagium 'voorkomen is beter dan genezen'? Was dat niet de kern van de Europese richtlijn voor milieueffectbeoordeling? Het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan vermijden, veeleer dan later de gevolgen ervan te bestrijden? Wat was het nut van een milieueffectrapport, nu de bestemmingen uit bestemmingsplan Stationskwartier werden gerealiseerd, alvorens de in het milieueffectrapport beschreven (infrastructurele) maatregelen waren verzekerd? Waarom werden de milieugevolgen van een ontwikkeling überhaupt in een afweging betrokken, als de noodzakelijk geachte voorschriften toch niet aan het besluit – in dit geval tot vaststelling van bestemmingsplan Stationskwartier – werden verbonden?

Massaal dienden de bewoners hun bedenkingen in bij de provincie Noord-Brabant. Ze vonden dat hun (milieu)belang niet goed in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan was meegewogen en waren het niet eens met de gemeenteraad die vond dat de inrichting van de openbare weg buiten de werkingssfeer van het bestemmingsplan viel. Artikel 10 van de Wet ruimtelijke ordening bood immers wel degelijk de mogelijkheid om infrastructuur maatregelen als een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan mee te nemen. Na een ambtsbericht van de gemeente Breda en een maand of zes bedenktijd, besloot Gedeputeerde Staten net voor kerst 2007 praktisch alle bezwaren ongrond te verklaren. Daags na een bericht hierover in de krant, ontvingen bewoners een keurige brief waarin Gedeputeerde Staten hun besluit motiveerden. Samengevat: 'Pas indien dit tot negatieve gevolgen

leidt vanwege te grote verkeersintensiteiten op bepaalde trajecten, moet overwogen worden dat er verkeersmaatregelen genomen moeten worden.’

## Uitspraak Raad van State

Wijkraden en bewoners lieten het er niet bij zitten en stelden beroep in bij de Raad van State. Ondertussen ging het college van B&W gestaag door met het afgeven van sloop- en bouwvergunningen. Bewoners aan de Terheijdenseweg stonden machteloos, omdat ze geen vrij uitzicht hadden op de projecten of er te ver vandaan woonden en daarom geen belanghebbende waren in de vergunningenprocedure. In het tempo van het college zouden het station en een deel van de woningen en kantoren al vergund zijn, nog voor de Raad van State überhaupt uitspraak had kunnen doen. De Raad van State weigerde echter in te grijpen. Tegen het bouwen van woningen en kantoren kon in een bestemmingsplanprocedure geen bezwaar gemaakt worden. Er was geen sprake van onverwijld spoed.

20 In juli 2008 ging de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak in opdracht van de Raad van State op onderzoek uit. Haar conclusie: ‘Bestudering van de stukken wijst uit dat de afzonderlijke gevolgen van het realiseren van het bestemmingsplan niet (direct) inzichtelijk zijn gemaakt.’

In maart 2009 organiseerde de Raad van State een drie uur durende hoorzitting. Ter verweer voerde de provincie aan dat het Rijk inmiddels had besloten om financieel bij te springen, zodat de Stationslaan nu toch over de volle lengte kon worden aangelegd. Voorwaarde aan deze financiële steun was dat de weg in 2011 moest zijn aangelegd. “Bewoners en wijkraden maken zich dan ook ten onrechte zorgen”, aldus de advocaat van de provincie. De Raad van State dacht daar anders over. In mei 2009 verklaarde de Raad het beroep van de bewoners gegrond. De gemeente Breda had de milieugevolgen van een situatie met een ingekorte Stationslaan beter moeten onderzoeken. De Afdeling vond het niet onaannemelijk dat het verkeer van en naar het station nu in belangrijke mate via de Terheijdenseweg naar de Noordelijke Rondweg zou rijden, terwijl in geval van een doorgetrokken Stationslaan – zoals voorzien in het milieueffectrapport – de Terheijdenseweg juist zou worden ontlast. De Raad schrapt de bestemming ‘Verkeersdoeleinden’ uit het plan. De rest van het bestemmingsplan bleef evenwel overeind, omdat voor het gebied nog niet eerder een bestemmingsplan was opgesteld. De ontwikkeling van het station, de woningen en de kantoren mocht ondanks de uitspraak van de Raad van State dus gewoon doorgaan. Sterker nog: de bouw van het station werd opgenomen in de staart van bijlage twee van de Crisis- en herstelwet. Helaas gold dat niet voor de Stationslaan. Daarvoor bleef dezelfde besluitvorming gelden als voorheen.

## Reparatie door B&W

Net voor de uitspraak van de Raad van State kwam de gemeente Breda plots tot een opmerkelijke conclusie: het afsluiten van de Terheijdenseweg was randvoorwaardelijk voor een goede afwikkeling van het openbaar vervoer.

## HET SPOOR BIJSTER

In september verscheen het boek *Het spoor bijster*. Het boek speelt zich af in de Bredase wijk Belcrum. Aan de hand van persoonlijke verhalen beschrijft het boek het dubbele gevoel van de hoofdpersoon: aan de ene kant raakt hij steeds meer verknocht aan zijn wijk, terwijl aan de andere kant de ontwikkeling van de Spoorzone geleidelijk steeds meer zijn leven gaat beheersen. Door zijn groeiende verbondenheid met de wijk en zijn toenemende aversie tegen het stadsbestuur, wordt hij voortdurend heen en weer geslingerd tussen vechten en vluchten. Uiteindelijk is er voor hem geen weg meer terug en wordt hij langzaam maar zeker ondoorgrondelijke inspraakprocedures ingezogen.

Het boek beschrijft op een treffende manier de logica van betrokken burgers en is daarmee ook illustratief voor andere stedelijke vernieuwingsprojecten in Nederland. Het houdt bestuurders, politici, ambtenaren en andere professionals een spiegel voor, in de hoop dat ze zich meer bewust worden van de impact van hun handelen.

*Het spoor bijster* is te bestellen bij uitgeverij Papieren Tijger te Breda ([www.papierentijger.org](http://www.papierentijger.org), ISBN 9789067282512).

Voortschrijdend inzicht. Bovendien wilde de gemeente haast maken met de aanleg van de Stationslaan, dit keer niet verkort, maar over de volle lengte. Het College heeft het voorontwerpbestemmingsplan voor de Stationslaan in juni van dit jaar voor inspraak vrij gegeven.

## Wat leren we van deze case?

Het duurde al met al meer dan vijf jaar om te komen tot een gerepareerd voorontwerpbestemmingsplan. Ruim twee jaar was gemoeid met het vaststellen van een milieueffectrapport en de eerste versie van het bestemmingsplan, nog eens zeven maanden met de verzending aan en de goedkeuring door de provincie Noord-Brabant en bijna anderhalf jaar met de vernietigende uitspraak door de Raad van State. Vervolgens had de gemeente Breda meer dan een jaar nodig om een nieuw voorontwerpbestemmingsplan op te stellen. Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening valt de goedkeuring van de provincie er tussenuit, maar voor de rest verandert er eigenlijk niet veel.

De hamvraag: Aan wie ligt het dat de besluitvormingsprocedures zo traag verlopen? Dat is moeilijk te zeggen. In deze case is wel duidelijk dat de gemeente beter niet had kunnen afwijken van het milieueffectrapport. De gemeenteraad heeft de status van het rapport onderschat en



De Terheijdenseweg.

heeft – bewust of onbewust – een groot risico genomen. Bij aanvaarding van het milieueffectrapport was het de raad duidelijk dat wanneer de resultaten van het rapport niet voldoende zouden worden meegewogen in de verdere besluitvorming, niet voldaan werd aan de Wet milieubeheer en de Raad van State besluiten over het bestemmingsplan wegens een motivatiegebrek best eens zou kunnen vernietigen. “Na het milieueffectrapport is hier en daar een knip toegevoegd”, aldus een raadslid tijdens de vaststelling van het bestemmingsplan, “dat lijkt ons bloedje-link, oftewel Jodocus op glad ijs.”

Bovendien was het de raad duidelijk dat er vanuit bewoners en wijkraden veel bezwaren waren tegen het bestemmingsplan. Toch was dat voor de raad geen reden om het vaststellingsbesluit op te schorten. Na de uitspraak van de Raad van State zag het er even naar uit dat het project flink in de vertraging zou raken, maar de Crisis- en herstelwet bood uitkomst.

In deze case is verder opvallend dat de ontwikkeling van de Spoorzone inmiddels in volle gang is, terwijl de aanleg van de Stationslaan – een van de belangrijkste maatregelen uit het milieueffectrapport – procedureel niet is verzekerd. De bestemmingsplanprocedure die de aanleg mogelijk moet maken, is alleen nog informeel opgestart. Ook bij de

financiële zekerheidsstelling zijn vraagtekens te plaatsen. Afgaande op informatie van de provincie Noord-Brabant, wordt de financiering van de weg voor een substantieel deel gedekt door de investering door het Rijk. Voorwaarde aan deze investering is dat de Stationslaan er in 2011 moet liggen. Het is nog maar zeer de vraag of dat nu nog gaat lukken, zeker nu alleen het station en niet de Stationslaan op de Crisis- en herstelwet is opgevoerd. Lukt dat niet, dan dreigt mogelijk een financieel tekort.

Tot slot is ook de houding van lokale bestuurders en politici interessant. Natuurlijk is het zo dat bewoners en wijkraden geen medezeggenschap hebben, maar door de beroerde timing van de inspraakperiodes, de strategie die bestuurlijk werd gevolgd (eerst bouwen, daarna bekijken hoe hinder kan worden bestreden) en het daverende applaus waarmee de gemeenteraad het bestemmingsplan vaststelde, voelden bewoners en wijkraden zich geschokt. In zo’n emotioneel drukvat mag je niet langer van ze verwachten dat ze zich klakkeloos neerleggen bij het besluit van de gemeenteraad, zelfs al is dat besluit democratisch genomen. Dat besef je pas wanneer het jezelf overkomt. ■