
NOTITIE

Nr. : I.2007.5366.01.N001
Versie : 003
Project : Industrierrein Oude Rijkswerf/Willemsoord e.o., Den Helder
Betreft : Visiedocument woningbouw Oude Rijkswerf/Willemsoord
Datum : 27 maart 2008

1. Inleiding

Op en rond het terrein Oude Rijkswerf/Willemsoord is niet zozeer sprake van problemen met geluid in de huidige situatie, als wel een mogelijk concurrerend ruimtegebruik in de toekomst, waarbij geluid een belangrijke rol speelt. Vanuit de ontwikkelingen met betrekking tot de stedelijke vernieuwing is woningbouw op Willemsoord op de lange termijn gewenst. Het idee is dat er zo een levendig en multifunctioneel stadshart kan ontstaan. Anderzijds heeft de gemeenteraad met de vaststelling van de Havenvisie een belangrijke economische prioriteit gelegd bij de haven. De vestiging van geluidgevoelige bestemmingen, zoals wonen, kunnen de ontwikkeling van de haven belemmeren. De Raad heeft uitgesproken dat er geen woningbouw mag komen, tenzij onderbouwd wordt dat deze ontwikkeling geen negatieve consequenties hebben voor het economisch potentieel van de haven.

2. Vraagstelling

In september 2005 heeft de gemeenteraad het structuurplan Stadshart 2020 vastgesteld. Dit structuurplan wordt nu verder uitgewerkt in het Uitwerkingsplan. Het Uitwerkingsplan (UP) werkt het Structuurplan meer in detail uit, tot een niveau waarop onder meer de fasering en haalbaarheid inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Het UP kijkt op een aantal punten af van het Structuurplan. Dit is het gevolg van voortschrijdend inzicht en veranderde omstandigheden, zoals de aankoop van Cape Holland.

Met het vrijkomen van de voormalige Rijkswerf krijgt de stad hier de kans om zich te herprofilen als stad aan zee. Om de haven onderdeel te laten uitmaken van de stad wordt Willemsoord ontwikkeld tot een volwaardig stadsdeel, met een mix van voorzieningen, woningbouw en nautische functies. Daarnaast wordt het geheel van overgangen, verbindingen, routes en bebouwing zorgvuldig gecomponeerd.

Den Helder onderzoekt de mogelijkheden om woningbouw te realiseren op delen van Oude Rijkswerf/Willemsoord. Dit terrein waar (in de toekomst) geen "A-inrichtingen" zijn (worden) gevestigd, zal moeten worden gedezoneerd en daarmee worden uitgesloten van het gezoneerde industrieterrein. Daarnaast wil Den Helder zicht hebben op de procedurele gevolgen hiervan in het kader van de Wet geluidhinder en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

3. Kaders voor vaststellen hogere grenswaarden voor nieuwe woningen

Een bestemmingsplan is het belangrijkste instrument om het ruimtelijke ordeningsbeleid vast te leggen. In het bestemmingsplan zijn twee zaken opgenomen: de bestemming van de gronden en bouwwerken en de voorschriften met betrekking tot bebouwing en gebruik. De bestemming van de gronden geeft een visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen doordat bij het opstellen van een nieuw plan (dat voor een periode van tien jaar gebeurt) wordt beoordeeld welke bestemmingen wel of niet (meer) wenselijk zijn.

Bij bestemmingsplanontwikkeling moet rekening gehouden met het milieuaspect geluid. Rondom het industrieterrein *Rijkswerf, Nieuwe Haven, Nieuwe Diep en Visafslag* (besluit Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland op 27 februari 1990, met kenmerk 90.150594) is een geluidszone in de zin van de Wet geluidhinder vastgesteld.

Indien op een bedrijventerrein zich bedrijven bevinden of mogen bevinden zoals bedoel in art. 2.4 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer¹ wordt in het kader van de Wet geluidhinder² gesproken van een "industrieterrein". Industrieterreinen hebben een geluidszone. Een geluidszone is een gebied rond een industrieterrein waarbuiten de gecumuleerde geluidsbelasting van alle daarop gevestigde bedrijven niet hoger is dan 50 dB(A). Woningen (evenals overigens andere geluidsgevoelige bestemmingen) die binnen de zone liggen kunnen een geluidsbelasting hebben die hoger is dan 50 dB(A).

Met zonering wordt beoogd rechtszekerheid te bieden aan zowel de bedrijven als aan de woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen. Lawaaimakers kunnen aan de ene kant hun geluidproducerende activiteiten niet onbeperkt uitbreiden ter bescherming van woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen binnen en buiten de zone. Aan de andere kant wordt, ter bescherming van hun akoestische ruimte, voorkomen dat woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen onbeperkt opschuiven naar de bedrijven. Bestaande woningen die een geluidsbelasting hebben hoger dan 55 dB(A) moeten voorzien zijn van extra geluidwerende maatregelen zodat het geluid binnen de geluidsgevoelige ruimten van een woning niet hoger is dan 40 dB(A). Voor woningen die op het industrieterrein zelf liggen gelden de regels van de Wet geluidhinder niet.

De hogere waardeprocedure is de procedure die gevolgd moet worden voor het vaststellen van een geluidsbelasting waar deze, in een specifieke situatie, hoger is dan de voorkeurswaarde van 50 dB(A). In de gewijzigde Wet geluidhinder (Staatsblad 350, 2006) hebben gemeenten een grotere beleidsvrijheid dan voorheen gekregen, die zij kunnen gebruiken om een afweging te maken die is toegespitst op de plaatselijke omstandigheden. Met andere woorden: de bevoegdheid om geluidsnormen te stellen is verschoven van het rijk naar de gemeenten. Met de wijziging van de Wet geluidhinder wordt het vaststellen van hogere grenswaarden (op enkele uitzonderingen na) gedecentraliseerd.

¹ Grote lawaaimakers, voorheen ook wel A-inrichtingen genoemd.

² Definitie art. 1 Wgh: een *industrieterrein* is een terrein waaraan een bestemming is gegeven die de mogelijkheid van vestiging van inrichtingen, behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie van inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, insluit.

Nieuwe woningen of andere geluidsgevoelige bestemmingen worden bij voorkeur niet binnen deze geluidszone geprojecteerd. Wil men toch bouwen binnen deze zone, dan moet de initiatiefnemer onderzoek doen naar de geluidsbelasting. Blijkt hieruit dat het geluid hoger is dan 50 dB(A), dan moeten extra maatregelen ervoor zorgen dat het geluid binnen niet meer bedraagt dan 35 dB(A). Voor zulke woningen moeten hogere waarden worden vastgesteld. Blijkt dat de geluidsbelasting vanwege het industrieterrein hoger is dan 55 dB(A) dan mag in principe niet gebouwd worden.

De gewijzigde Wet geluidhinder legt nadrukkelijker dan voorheen een onderzoeksplicht op. Het gemeentebestuur moet motiveren waarom ze hogere waarden willen vaststellen en waarom niet voldaan kan worden aan de wettelijke voorkeurswaarde van 50 dB(A).

Maatregelen die bij het vaststellen van een hogere grenswaarde getroffen kunnen worden zijn bijvoorbeeld bron- of overdrachtmaatregelen bij bedrijven, een andere indeling van het bouwplan, het toepassen van een dove gevel en dergelijke. De centrale vraag bij de financiële overwegingen is hoe wordt bepaald of de kosten en baten van de maatregelen tegen elkaar opwegen. Om de meest kosteneffectieve maatregelen te kunnen bepalen, moeten de mogelijke maatregelen worden doorgerekend. Daarbij worden eerst de bron- en overdrachtsmaatregelen bekeken en pas daarna de gevelmaatregelen. Op basis van de doorrekening wordt bepaald welke maatregelen doelmatig zijn (hoe wordt met de minste kosten het gekozen ambitieniveau gehaald?). Op deze wijze is sprake van een financieel-akoestische afweging. Bij de besluitvorming over een pakket van maatregelen spelen ook andere factoren een rol (bijvoorbeeld stedenbouwkundige inpassing, veiligheid). Het kan dan ook zijn dat de uiteindelijke keuze valt op een andere maatregel dan de meest doelmatige maatregel.

4. De zeehavennorm

Een uitzondering op het voorgaande vormt de zeehavennorm. De zeehavennorm heeft betrekking op de nieuwbouw van woningen binnen een bestaande zone rond een industrieterrein met activiteiten die zeehavengebonden zijn en die noodzakelijkerwijs in de open lucht plaatsvinden. Op grond van de zeehavennorm kan voor die nieuwbouw een hogere waarde worden vastgesteld tot en met 60 dB(A), in afwijking van de regel die hogere waarden tot en met 55 dB(A) toelaat. De norm mag alleen worden toegepast als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zij is bijvoorbeeld toepasbaar bij een herstructurering of een planmatige verdichting van een bestaand woongebied binnen de zone. De verruiming waarin de gewijzigde Wet geluidhinder (art. 50 en 60) voorziet, heeft op die voorwaarden betrekking. In de Memorie van Toelichting staat aangegeven dat door deze verruiming toepassing van de zeehavennorm ook mogelijk is, als het gaat om nieuwbouw van woningen binnen de zone, aansluitend aan een bestaand woongebied, mits slechts sprake is van een beperkte uitbreiding van het bestaande woongebied.

In een gebied dat binnen een zone van een industrieterrein ligt, met activiteiten die zeehavengebonden zijn, kan voor nieuw te bouwen woningen de zeehavennorm gelden. Dit geldt zowel voor nieuwe situaties (art. 50 Wgh) als bestaande situaties (art. 60 Wgh).

De ten hoogst toelaatbare geluidsbelasting voor nieuwe woningen bedraagt dan 60 dB(A). De toepassingsmogelijkheden zijn met de inwerkingtreding van de gewijzigde Wet geluidhinder verruimd. Zo kan de zeehavennorm nu ook worden toegepast als de woningen aansluitend op een bestaand woongebied worden gebouwd, en dat bestaande woongebied beperkt wordt uitgebreid.

Met het verruimen van het toepassingsgebied van de zeehavennorm is niet voor een generieke verruiming van de normen gekozen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is uitdrukkelijk gesproken over de interpretatie en de reikwijdte van het begrip beperkte uitbreiding. Toenmalig staatssecretaris Van Geel gaf daarbij omomwonden aan dat het verruimen van het toepassingsbereik van de zeehavennorm niet kan worden beschouwd als een generieke normverhoging (bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 879, nr. 7). Voor ieder woningbouwplan waarbij toepassing van de zeehavennorm wordt overwogen, dient het bevoegd gezag (college van burgemeester en wethouders) een specifieke, projectgebonden afweging te maken. Deze afweging resulteert vervolgens in het vaststellen van een hogere waardenbesluit. Het kent een openbare voorbereidingsprocedure en staat open voor bezwaar en beroep. Het gaat hierbij om specifieke gevallen, waarvoor een maatwerkafweging moet worden gemaakt.

De reden voor het verruimen van het toepassingsbereik is gelegen in de argumentatie bij de oorspronkelijke afbakening van de zeehavennorm. Bij de wetwijziging van 1993, waarbij de zeehavennorm werd geïntroduceerd, is gepoogd het toepassingsbereik zo beperkt mogelijk te houden. In 1993 is ervoor gekozen de beperking onder meer vorm te geven in een stedenbouwkundig criterium. Woningen die gebouwd worden in een bestaande woonwijk (verdichting) werden wel toegestaan, terwijl woningen die direct aansluitend aan een bestaande woonwijk (uitbreiding) worden beoogd niet. Het gaat hier in beide gevallen om een beperkt aantal woningen in dezelfde geluidsbelastingklasse: 56–60 dB(A).

Na de uitspraak over het Gusto-terrein (zaaknummer 200201838/1, d.d. 29 april 2003) ontstond een discussie over de vraag of voor het onderscheid verdichting/uitbreiding wel voldoende milieuhygiënische grondslag aanwezig is. Staatssecretaris Van Geel concludeerde tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet geluidhinder dat de milieuhygiënische grondslag voor het genoemde onderscheid niet (meer) aanwezig is. In het wetsvoorstel is het stedenbouwkundig criterium dus geschrapt.

De randvoorwaarde dat het moet gaan om een beperkte uitbreiding blijft ongewijzigd. De schaal van de nieuwbouw moet qua orde-grootte overeenkomen met het bouwvolume dat bij een verdichtingslocatie in een qua omvang vergelijkbare woonwijk mogelijk is. Om hoeveel woningen dat in een concrete situatie gaat is van veel locale factoren afhankelijk. Het is daarom moeilijk in de wet een scherpere formulering hiervoor te geven. De invulling van het begrip beperkte uitbreiding is daarom overgelaten aan het oordeel van burgemeester en wethouders.

Voorkomen moet worden dat een situatie ontstaat waarin bedrijven negatieve gevolgen kunnen ondervinden van uitbreiding van woningbouw nabij industriële locaties of bedrijfslocaties, zoals in het geval van de toepassing van de zeehavennorm. Zo wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid om woningbouw uit te breiden in havengebieden verruimd tot 60 dB(A).

Om te voorkomen dat bedrijven het slachtoffer worden van oprukkende woningbouw is het belangrijk te benadrukken dat de beoogde woningbouw alleen wordt toegestaan als is voldaan aan een aantal randvoorwaarden. Dat houdt in dat in het geval van ontwikkeling van woningbouw op (delen van) Oude Rijkswerf/Willemsoord:

1. de beschikbare geluidsruimte voor bedrijven niet wordt aangetast;
2. hinder voor toekomstige bewoners zoveel mogelijk wordt beperkt;
3. financiële middelen ten gevolge van extra voorzieningen niet ten laste komen van bedrijven;
4. toekomstige bewoners worden geïnformeerd over de te verwachten geluidshinder en;
5. het bevoegd gezag en de bedrijven elkaar tijdig informeren over hun toekomstige plannen.

5. Beschouwing van resultaten akoestisch onderzoek

DGMR Industrie Verkeer en Milieu b.v. heeft een onderzoek naar de effecten en de consequenties van de ontwikkelingen in de haven en de realisatie van woningbouwplannen op Oude Rijkswerf/Willemsoord. In dat onderzoek is bekeken of de verschillende ontwikkelingen kunnen conflicteren.

Gezien de onderzoeksresultaten (opgenomen in de rapportage met kenmerk I.2007.5366.00.R001) kan geconcludeerd worden dat in combinatie met de gewenste havenontwikkelingen woningbouw mogelijk is. Voorwaarde daarbij is dat het college van B&W van Den Helder kiest voor het toepassen van de zeehavennorm voor een beperkt aantal woningen (circa 5 a 10% van het totaal beoogde aantal woningen op de locatie). De gewijzigde Wet geluidshinder biedt de mogelijkheid daarvoor.

De zeehavennorm is overigens alleen nodig voor de beoogde woningen aan de rand van het natte dok. Deze woningen zullen overigens als afscherming fungeren voor een deel van de andere woningen.

Om de woningbouw te realiseren moet de bestemming industrieterrein van de gebiedsdelen Willemsoord Noord en Zuid worden gewijzigd; woningbouw op een (gezoned) industrieterrein is immers niet gewenst en mogelijk. De bedrijfsmatige activiteiten op Willemsoord van dok 1,2 en de helling zullen moeten worden beperkt tot bijvoorbeeld museumachtige activiteiten (houtbewerking ed. op beperkte schaal). De status "grote lawaaimaker" zal moeten komen te vervallen en de vigerende milieuvergunning zal moeten worden ingetrokken.

Arnhem, 27 maart 2008

DGMR Industrie, Verkeer en Milieu B.V.

ing. J.J.A. van Leeuwen

Voor deze: ing. M.H.M. van Kesteren