



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Nijmegen

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

21 april 2020 / projectnummer: 3446



1 Advies over het OER in het kort

De gemeente Nijmegen wil de Omgevingsvisie voor de stad vaststellen. Voor het besluit hierover is een Omgevingseffectrapport (OER) opgesteld. De gemeenteraad heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

Wat blijkt uit het OER?

Het OER onderzoekt vier bestuurlijke opgaven voor de stad Nijmegen, namelijk 1) aantrekkelijke stad, 2) duurzame stad, 3) economisch veerkrachtige stad en 4) sociale en gezonde stad. Het OER beschouwt kwalitatief de kans op positieve en negatieve effecten voor een breed palet aan omgevingsaspecten. Uit deze analyse blijkt dat nu al knelpunten bestaan in Nijmegen op de volgende onderwerpen: hittestress, energie, functiemenging, diversiteit woonomgeving en bereikbaarheid over weg en water.

De bestuurlijke opgaven 'aantrekkelijke stad' en 'economische veerkrachtige stad' laten zowel positieve als negatieve scores zien op de leefomgeving. Terwijl de opgaven 'sociale en gezonde stad' en 'duurzame stad' alleen positieve effecten hebben. Volgens het OER hebben bovenstaande scores geleid tot acht ruimtelijke keuzes voor de Omgevingsvisie (figuur 1). Vervolgens benoemt het OER klimaatverandering, energietransitie en druk op ruimte als risico's. Economie, bereikbaarheid, gezondheid, groen en bewegen zijn als kansen benoemd.

Wat is het advies van de Commissie?

Nijmegen kiest, conform de uitgangspunten van de Omgevingswet, een brede aanpak in de visie. De Nijmeegse Omgevingsvisie 'Stad in beweging' bevat hoge ambities op het gebied van de kwaliteit van leefomgeving en acht heldere ruimtelijke keuzes. Hierdoor heeft het milieubelang al een belangrijke rol gekregen. Een duidelijk voorbeeld is het uitgangspunt om de groei van de stad binnen bestaand stedelijk gebied te laten plaatsvinden. Dit ontziet het landschap rond de stad en biedt kansen voor een duurzame mobiliteitsontwikkeling.

Het OER is echter methodisch onvoldoende zorgvuldig en transparant. Daarnaast is het OER vooral op de opgaven gericht en niet op de omgevingseffecten van de acht ruimtelijke keuzes. Hierdoor is onder meer niet duidelijk hoe reëel deze keuzes zijn. Dit is van belang omdat het uiteindelijke besluit van de gemeenteraad hierover gaat. **De Commissie signaleert dan ook dat in het OER informatie ontbreekt die essentieel is voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de Omgevingsvisie Nijmegen. Het gaat om de volgende punten:**

- **Inzicht of de acht ruimtelijke keuzes (het voorkeursalternatief uit de visie) de gewenste leefomgevingskwaliteit opleveren.** De eerste vraag is of de acht keuzes tegelijk in de voor Nijmegen beschikbare ruimte passen. De vervolgvraag is of de keuzes vervolgens de gewenste kwaliteit van de leefomgeving opleveren. Het OER geeft op deze vragen geen antwoord. De Commissie adviseert de samenhang tussen de ruimtelijke keuzes door middel van 'botsproeven' nader te onderzoeken. Ook de omgevingseffecten van de energietransitie en andere toekomstige ontwikkelingen vereisen aandacht, maar hebben nog geen plek in het OER.
- **Methodische zorgvuldige en transparante uitwerking in het OER.** In het OER ontbreekt nog een scherp onderscheid tussen wat er nu al is, toekomstige ontwikkelingen die zeker doorgaan en de echt nieuwe keuzes uit de Omgevingsvisie. Daarnaast is het

beoordelingskader onduidelijk, de effectbeoordeling op meerdere punten onjuist en ontbreekt de ruimtelijke component. De Commissie adviseert om in het OER de beoordeling van de acht ruimtelijke keuzes op deze punten methodisch zorgvuldig en transparant uit te werken.

De Commissie adviseert deze informatie (gericht op de op te stellen analyse van de ruimtelijke keuzes) in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de Omgevingsvisie Nijmegen. In het volgende hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze adviezen voor de op te stellen aanvulling. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over de omgevingsvisie door de gemeenteraad van Nijmegen.



Figuur 1 – Overzicht werkwijze beoordeling en opzet hoofdstukken OER (Oer, pagina 5).

Achtergrond

Een Omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Hierin staat hoe de gemeente omgaat met thema's zoals energie, klimaatadaptatie, biodiversiteit, wonen, werken, mobiliteit, duurzaamheid en gezondheid. Omdat de Omgevingsvisie kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten, is het wettelijk verplicht om een plan-MER op te stellen. Daarnaast kan een plan-MER-plicht ontstaan als op grond van de Wet natuurbescherming een Passende Beoordeling moet worden gemaakt; dat is het geval als belangrijke negatieve effecten op Natura 2000-gebied niet met zekerheid uitgesloten zijn.

Het OER ondersteunt de besluitvorming over de omgevingsvisie. De Commissie heeft ook kennis genomen van 'Stad in beweging' (visie) en 'Stad in beeld' (huidige situatie) en heeft vastgesteld dat deze ook milieuinformatie bevatten. De uiteindelijke beoordeling – en dit advies – van de Commissie gaat over het OER, wat ook zelfstandig leesbaar moet zijn.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Nijmegen – besluit over de Omgevingsvisie Nijmegen.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3446 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen 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 door de gemeenteraad van Nijmegen.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Effecten op leefomgevingskwaliteit van de ruimtelijke keuzes

2.1.1 Actualisatie visie en OER

De Commissie constateert dat het detailniveau in het OER per onderwerp verschilt. Uit de toelichting tijdens het locatiebezoek (9/3) blijkt dat de Omgevingsvisie ieder jaar geactualiseerd gaat worden, telkens met een focus op bepaalde onderwerpen. Het OER maakt dit niet duidelijk, terwijl het van belang is vanwege ontwikkelingen zoals de energietransitie (zie ook 2.1.3). Deze zullen naar verwachting grote invloed hebben op (de vraag naar) de schaarse ruimte en mogelijk zorgen voor andere effecten op de fysieke leefomgeving dan nu zijn onderzocht in het OER.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, inzichtelijk te maken hoe de visie verder vorm krijgt, voor welke onderwerpen de visie wanneer geactualiseerd gaat worden en welke rol omgevingseffecten daarbij spelen.

2.1.2 Acht ruimtelijke keuzes visie onderzoeken

De gemeente heeft als uitgangspunt gekozen om de groei van de stad binnen het bestaande stedelijk gebied op te vangen, en dus niet in het landschap rondom de stad. De visie benoemt onder andere ambities voor banen en woningen (zie paragraaf 2.4 over referentiesituatie). In de visie staan daarnaast op tal van terreinen ambities geformuleerd, waarvoor vaak ruimte nodig zal zijn¹. De essentiële vraag die het OER niet bespreekt, is of er wel voldoende ruimte is voor de nieuwe bedrijven, woningen en voor andere maatschappelijke functies. Met andere woorden: de ruimtelijke effecten van het voorkeursalternatief (de acht ruimtelijke keuzes uit de visie), afgezet tegen de referentie (waarin ook al keuzes zijn opgenomen die ruimte vragen) zijn nog niet in beeld in het OER.²

De Commissie adviseert daarom om een aantal stappen te doorlopen om aannemelijk te maken of alle nu gemaakte keuzes passen binnen de beschikbare ruimte³:

¹ De focusgebieden in de Omgevingsvisie zijn: het stationsgebied en de gebieden rondom de Waal genoemd, de Kanaalzone, Lindenholt, Neerbosch-Oost, Hatert, Winkelsteeg en voor de midden- en lange termijn het Oost-Kanaalhavengebied. Voor de campussen zijn de focusgebieden Novio Tech Campus en Heyendaal.

² Meerdere zienswijzen gaan in de mogelijke spanningen en synergiën van de ruimtelijke keuzes.

³ Het gaat daarbij om a) de nu gemaakte keuzes zoals in de visie beschreven, dus niet een verdere uitwerking daarvan, en b) een vergelijking van vraag en aanbod van ruimte, niet een stedenbouwkundig plan.

Acht keuzes afzonderlijk

- Breng in kaart wat het huidige gebruik van de ruimte is voor verschillende maatschappelijke functies, en of er nog mogelijk te benutten 'vrije' ruimte is. Breng ook in kaart wat het ruimtebeslag is van ontwikkelingen (onder meer aantallen inwoners en banen) en besluiten (onder meer woningbouw) die in de referentie zijn verondersteld.
- Maak voor elk van de acht ruimtelijke keuzes⁴ (inclusief de doelen voor aantallen banen en woningen) duidelijk wat het ruimtebeslag is. Niet alleen het directe ruimtebeslag, maar ook het indirecte ruimtebeslag via bijvoorbeeld beperkingen aan andere functies. Laat zien hoe keuzes ruimtelijk uitwerken. Gebruik daarbij een kaart waar mogelijk.

Acht keuzes samen

- Confronteer vervolgens het ruimtebeslag van de acht ruimtelijke keuzes ('botsproeven'⁵ – zie paragraaf hieronder voor voorbeelden). Leg als het ware de kaarten met ruimtebeslag van de keuzes op elkaar.
- Geef aan of er voldoende ruimte beschikbaar is voor alle acht ruimtelijke keuzes.
- Als er onvoldoende ruimte beschikbaar is om alle acht ruimtelijke keuzes te honoreren, moeten er aanvullende maatregelen beschreven worden. Dit kan door keuzes zelf nog eens tegen het licht te houden, en te kijken of het mogelijk is de ambities op een andere plek te realiseren of met minder ruimtegebruik. Ook kan functiemenging uitkomst bieden. Daar zullen echter wel grenzen aan zijn: sommige functies zullen elkaar uitsluiten (bijvoorbeeld natuurparels en woningbouw). Een laatste mogelijke keuze is om ambities bij te stellen.

Het gaat hierbij om het uitwerken van redeneerlijnen die duidelijk maken of de plannen ruimtelijk passen en zo niet, welke spanningen zouden kunnen optreden. Daarbij zal optimaal gebruik gemaakt kunnen worden van reeds beschikbare kennis.

Breng daarnaast de effecten van de acht ruimtelijke keuzes op de leefomgevingskwaliteit in beeld. Hiervoor kunnen principes gebruikt worden, in plaats van gedetailleerde uitwerkingen van beleid. Bijvoorbeeld welke structuur van fietspaden en welke weginrichting zijn mogelijk en wenselijk om de fietsveiligheid te verbeteren, in plaats van de uitwerking in een gedetailleerd verkeersplan.

Ook hier geldt dat dat eerst gebeurt door per keuze effecten in beeld te brengen, en vervolgens door te bezien wat de gecumuleerde effecten van combinaties van keuzes op de leefomgevingskwaliteit (en ambities daarvoor) zullen zijn. Daarbij kunnen keuzes spanningen tonen, maar ook synergie. Botsproeven kunnen zo tot nieuwe inzichten leiden.

Voorbeelden botsproeven

De Commissie geeft enkele voorbeelden van keuze-combinaties voor de botsproeven:

- De keuze *Compacte dynamische stad* en de keuze *Duurzame mobiliteit*.
De structuur van de stad verandert, de stad groeit met woningbouw, werkgelegenheid en overige functies. Dit werkt door op de toekomstige mobiliteit en bereikbaarheid. Daarbij kan in de botsproef onderscheid worden gemaakt in drie focusgebieden: *We omarmen het kanaal*, *Groter centrumgebied* en *Sterke campussen* (keuzes 6, 7 en 8).

⁴ De acht ruimtelijke keuzes zijn: 1) compacte dynamische stad 2) toekomstbestendige wijken 3) groene gezonde stad 4) duurzame mobiliteit 5) energieopgave 6) groter centrumgebied 7) sterke campussen 8) we omarmen het kanaal.

⁵ Onderzoek waar er spanningen optreden (meerdere ruimteclaims op een gegeven stuk grond) en waar kansen (functiemenging).

Deze gebieden hebben een verschillend mobiliteitsprofiel en dus andere kansen en risico's in zich dragen ten aanzien van duurzame mobiliteit.

- De keuze *Compacte dynamische stad* en de keuze *Groene gezonde stad*. Groener en klimaatbestendig maken van de stad terwijl de druk op de ruimte stijgt is mogelijk, maar daarvoor moeten de voorwaarden vooraf duidelijk zijn.⁶ Daarnaast kan de toename van woningen en wegverkeer op gespannen voet staan met het behouden van een gezonde omgevingskwaliteit.
- De keuze *Compacte dynamische stad* en de keuze *Energieopgave*. Spanningen kunnen bestaan tussen de ambitie om de benodigde elektriciteit zoveel mogelijk duurzaam in de stad zelf op wekken en het beoogde programma voor woningbouw en infrastructuur.⁷
- De keuze *Groene gezonde stad* en de keuze *Duurzame mobiliteit*. Het gaat bij deze confrontatie vooral om de inrichting van de stad in relatie tot het gebruik daarvan. Spelen, bewegen en ontmoeten via beweegroutes hebben een directe interactie met de ontwikkeling van duurzame mobiliteit, vooral voor het langzaam verkeer. De stedelijke groenstructuur omvat laanstructuur bij ruimtelijke dragers. Deze ruimtelijke dragers zijn feitelijk hoofdwegen en kunnen fysieke barrières vormen voor spelen, bewegen en ontmoeten. Betrek in deze botsproef leefbaarheid en (verkeers)veiligheid. Betrek ook de milieubelasting door mobiliteit en de situering van speel- en ontmoetingsplekken.⁸
- De keuze *We omarmen het kanaal* valt ruimtelijk samen met de keuzes *Compacte dynamische stad*, *Toekomstbestendige wijken*, *Groene gezonde stad*, *Duurzame mobiliteit*, *Energieopgave* en *Sterke campussen*. Maak inzichtelijk welke ruimtelijke keuzes elkaar versterken rond het kanaal en welke ruimtelijke keuzes conflicteren.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming over de Omgevingsvisie, het ruimtebeslag van de acht ruimtelijke keuzes te confronteren met de beschikbare ruimte in de gemeente en met elkaar, en vervolgens de omgevingseffecten in beeld te brengen.

2.1.3 Energietransitie als onderdeel van integrale visie

De energieopgave is een van de acht ruimtelijke keuzes in de Omgevingsvisie. Het doel is dat Nijmegen in 2045 energieneutraal en aardgasvrij is. De invulling van deze opgave wordt zoveel mogelijk binnen de stad zelf gezocht maar om de ambitie volledig te realiseren is regionale samenwerking noodzakelijk. De Omgevingsvisie geeft ook al aan dat regionale afspraken nodig zijn om energieneutraliteit te realiseren, deze afspraken zullen in de Regionale Energie Strategie (RES) worden gemaakt. Het OER concludeert dat de energieneutraliteit niet binnen de gemeentegrens kan worden gerealiseerd. Toch blijven de ambities in de Omgevingsvisie onverminderd hoog.

In het OER ontbreekt informatie over de bijdrage die wel geleverd kan worden in de stad: zon op daken, de bestaande (vijf) en geplande (twee) windturbines en de potentiegebieden zon en wind (p.70). Ook ontbreekt inzicht in de ruimtevraag vanuit de energieopgave en ontbreekt inzicht in de gevolgen hiervan voor de ruimtelijke kwaliteit in de stad (gezondheid, leefbaarheid, landschap, groen, e.d.).

⁶ Koelemeijer en Giezen (2020) De klimaatbestendige stad vraagt juist om meer groen, ROM magazine, <http://romagazine.nl/de-klimaatbestendige-stad-vraagt-juist-om-meer-groen/23366>

⁷ De zienswijzen gaan hier ook op in.

⁸ Dit punt wordt ook in de zienswijzen aangehaald.

In het OER wordt de RES als onderdeel van de autonome ontwikkeling beschouwd. Dit is discutabel omdat de afspraken uit de RES een plek moeten krijgen in (een actualisatie van) de Omgevingsvisie. Voor duurzame energie beperkt het OER zich tot het behalen van energieneutraliteit maar doet geen uitspraak over de potentiële impact op de omgevingskwaliteit in de stad. Door het doorschuiven van deze analyse naar de toekomst geeft het OER geen integraal beeld van de verwachte omgevingskwaliteit. Ook wordt niet aangegeven waar en wanneer dat wel gebeurt.

De RES zal vrijwel parallel aan de Omgevingsvisie tot stand komen. Dit betekent dat de RES en de bijbehorende milieuafwegingen nog een plek moeten krijgen in de (actualisatie van de) Omgevingsvisie. Daarom adviseert de Commissie in een aanvulling op het OER in te gaan op de mogelijkheden die de Omgevingsvisie nu al biedt en de implicaties daarvan voor de andere zeven ruimtelijke keuzes.

Het kan voorkomen dat dit inzicht nog niet gegeven kan worden omdat de inhoud van de RES-afspraken nog niet bekend is. Geef dan aan waar en wanneer de omgevingsgevolgen ervan in beeld worden gebracht en hoe milieuafwegingen daarover plaatsvinden. Doel hiervan is om de omgevingseffecten van de energietransitie expliciet een plek in de besluitvorming te geven.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER, voordat BG besluit over de Omgevingsvisie, inzichtelijk te maken wat het effect is van de energietransitie op de ruimtevrage en op het milieu, of te laten zien op welke wijze de milieugevolgen van de energietransitie en de Omgevingsvisie bij elkaar gebracht worden.

2.2 Methodische zorgvuldige en transparante uitwerking in het OER

De effectbeoordeling van de *opgaven* (smileys van de referentiesituatie en de pijlen bij de opgaven) is volgens het OER de aanleiding geweest voor het maken van de acht ruimtelijke keuzes. De Commissie plaatst kanttekeningen bij de methode en adviseert om bij het beoordelen van de ruimtelijke *keuzes* de methode aan te passen en navolgbaarder te maken. Zie ook paragraaf 2.3, waar de Commissie in gaat op afzonderlijke milieueffecten.

2.2.1 Referentiesituatie

Het OER maakt geen helder onderscheid tussen de huidige situatie, de ontwikkelingen waar al over besloten is en de ontwikkelingen waar nog over besloten moet worden. Dit is van belang omdat de effecten van het voorkeursalternatief afgezet moeten worden tegen de effecten van de autonome ontwikkeling:

- **Onderscheid huidige situatie en autonome ontwikkeling:** in de 'referentiesituatie' is voor sommige omgevingseffecten de huidige situatie gebruikt (leefbaarheid⁹) en voor sommige de autonome ontwikkeling (zoals geluid, archeologie¹⁰, bewegen en ontmoeten¹¹). Hierdoor is het niet duidelijk waar de beoordeling van de alternatieven op gebaseerd is.

⁹ Voor leefbaarheid wordt enkel de huidige situatie beoordeeld. Ondanks aandachtswijken is de beoordeling positief.

¹⁰ Voor geluid en archeologie worden verbeteringen verwacht en is de beoordeling positief, maar ook hier is niet aangegeven wat de huidige situatie is.

¹¹ Bij bewegen en ontmoeten zijn geen veranderingen voorzien. Ondanks enkele barrières is de beoordeling positief, maar de huidige situatie is niet beoordeeld.

- **Onderscheid autonome ontwikkeling of voornemen:** In het algemeen is vaak niet duidelijk of een keuze in de visie bestaand beleid weerspiegelt, dan wel nieuw beleid. Het is bijvoorbeeld in het OER niet duidelijk welk deel van de extra woningen al onderdeel zijn van het huidige beleid (autonome ontwikkeling) en welk deel het gevolg is van de Omgevingsvisie.

De Commissie adviseert om bij het beoordelen van de acht ruimtelijke keuzes, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, het onderscheid tussen de huidige situatie, de autonome ontwikkeling (inclusief het beleid wat daarin verondersteld wordt) en het voornemen (nieuw beleid) duidelijk te maken.

2.2.2 Beoordelingskader en effecten

De effectbeoordeling van de opgaven is op meerdere punten niet navolgbaar of niet juist.

- **Navolgbaarheid onderbouwing:** de tekstuele toelichtingen bij enkele beoordelingen zijn niet in lijn met de beoordeling zoals bij bodem- en grondwaterkwaliteit¹², luchtkwaliteit¹³ en verkeersveiligheid langzaam verkeer.
- **Toelichting methode:** De beoordeling van effecten (scores op het beoordelingskader) is kwalitatief en gebaseerd op expert judgement, zonder dit methodisch voldoende te onderbouwen. Daardoor is bijvoorbeeld niet inzichtelijk wat groen/oranje/rood concreet inhoudt.^{14,15}
- **Niet ruimtelijk expliciet:** Voor enkele omgevingseffecten sluit het detailniveau onvoldoende aan bij de benodigde situatie. Zo zijn in het OER criteria gebruikt die niet afhankelijk zijn van locaties (energie en hittestress), en daarmee geen specifiek beeld voor Nijmegen geven, terwijl dit wel zou moeten. Voor de thema's gezondheid, veiligheid en leefomgeving ontbreekt soms inzicht in verschillen tussen wijken/buurtten.¹⁶
- **Volledigheid:** Bij enkele aspecten plaatst de Commissie vraagtekens bij de gekozen indicatoren. De Omgevingsvisie maakt een keuze voor duurzame mobiliteit, terwijl het OER niet op duurzame mobiliteit beoordeelt. Hierdoor is niet duidelijk wat de effecten van de opgaven op duurzame mobiliteit zijn. Bijvoorbeeld, de mate waarin milieuvriendelijke vervoerwijzen worden bevorderd. Hetzelfde geldt voor kortere en schonere verplaatsingen en de aanpak van de organisatie van mobiliteit (smart mobility, deelauto-systemen, mobility as a service). In het document 'Nijmegen goed op weg – Ambitiedocument mobiliteit 2019–2030' staan hier echter wel duidelijke aanknopingspunten voor genoemd.

¹² In het OER is beschreven dat er sprake is van verontreinigingen in het grondwater. De kwaliteit van het drinkwater lijdt daar momenteel niet onder, maar kan op langere termijn een bedreiging kan vormen. Het is niet navolgbaar waarom dit grondwaterkwaliteit toch als neutraal is beoordeeld.

¹³ Er wordt een afname van luchtverontreiniging verwacht, maar tegelijkertijd wordt een 'een beperkte toename' als positief beoordeeld.

¹⁴ Ter illustratie: voor geluid is het niet navolgbaar wat groen/oranje/rood betekent; gaat dat om 'juridische' knelpunten of blootstelling boven gezondheidskundige advieswaarden World Health Organization WHO en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD).

¹⁵ Het is bijvoorbeeld niet duidelijk waarom 'waardering woonomgeving' een groene smiley krijgt als 2% van de Nijmegenaren zich vaak onveilig voelt en 13% soms (p26). Bijlage 'Onderbouwing beoordelingscriteria' laat weliswaar zien dat bij 15% of minder dit onderwerp een groene smiley krijgt, maar een toelichting waarom dit zo is, ontbreekt. Ook staat in de tekst (p27) dat leefbaarheid achter blijft, terwijl leefbaarheid een groene smiley heeft gekregen.

¹⁶ In de samenvatting (p27) worden opmerkingen gemaakt over diversiteit van wijken en het chronisch tekort aan woningen. Deze beide aspecten zijn niet gescoord in de basis beoordelingen.

De Commissie adviseert om bij het beoordelen van de acht ruimtelijke keuzes, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, het beoordelingskader en de effectenramingen navolgbaar, volledig en ruimtelijk expliciet te maken.

2.3 Omgevingseffecten

Algemene opmerkingen over de referentiesituatie en het beoordelingskader zijn te vinden in de voorgaande paragraaf. Hieronder gaat de Commissie in op inhoudelijke punten bij de afzonderlijke omgevingseffecten. De Commissie verwijst daarbij naar de wijze waarop effecten van de *opgaven* in het OER zijn onderzocht, opdat beoordelen van de acht ruimtelijke *keuzes* methodisch beter en transparanter kan plaatsvinden.

In het OER moeten het detailniveau van de ramingen van effecten aansluiten bij het detailniveau van de acht ruimtelijke keuzen (het voorgenomen voorkeursalternatief). Bij globale keuzen past een globale effectenraming, bij specifieke en kaderstellende besluiten kan een meer gedetailleerde aanpak nodig zijn. Geef in het OER hoe hiermee is omgegaan, in algemene zin, en voor de hieronder genoemde thema's.

2.3.1 Biodiversiteit

Bij de mogelijke effecten van de Omgevingsvisie op biodiversiteitbehoud moeten zowel de effecten binnen de stad als de externe effecten op de omliggende natuur in beeld worden gebracht. Dat is in kwalitatieve zin gebeurd voor de opgaven. Er worden geen negatieve gevolgen voorzien op de omliggende natuur, waaronder ook veel Natura 2000. Wel kan volgens het OER de biodiversiteit in de stad bij bepaalde opgaven verder onder druk komen te staan.

Bij de scores in beoordelingstabel merkt de Commissie op dat, wat het effect op natuurgebieden betreft, bij de *Compacte, dynamische stad*, *Groter centrumgebied*, *Sterke campussen*, en *We omarmen het kanaal* een toename van (auto)mobiliteit (zie ook 2.3.6) op voorhand niet kan worden uitgesloten. Daarmee gepaard gaat extra uitstoot van stikstof met mogelijk gevolgen op instandhoudingsdoelen in aangrenzende Natura 2000-gebieden. In het OER staat niet vermeld hoe dat bij de gemaakte keuzes voldoende is voorkomen. De Commissie beveelt aan dat alsnog te doen.

Volgens het OER kunnen bij opgaven als aantrekkelijke stad en economisch veerkrachtige stad achteruitgang van waardevolle en beschermde flora en fauna niet worden uitgesloten. Ook bij de gemaakte acht keuzes is onduidelijk of bijvoorbeeld een *Compacte, dynamische stad* enerzijds en een *Groene, gezonde stad* anderzijds uiteindelijk resulteert in een stad waarvan de soortenrijkdom niet afneemt. De Commissie adviseert inzicht te geven in de biodiversiteitsontwikkeling in het voorkeursalternatief.

De Commissie adviseert om bij het beoordelen van de acht ruimtelijke keuzes, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, inzicht te geven in de gevolgen van deze keuzes voor biodiversiteitsontwikkeling.

2.3.2 Klimaatadaptatie

Hittestress

Het OER gaat bij hittestress alleen in op slaapverstoring als gezondheidseffect. Dit leidt tot onderschatting van de ernst van deze problematiek.¹⁷ Ga in de aanvulling op het OER in op van de ernst van gezondheidseffecten door hittestress. Zorg voor inzicht in hoe de hittestress is geclassificeerd in samenhang met te verwachte gezondheidseffecten en geef een verklaring of bronvermelding. Dan wordt duidelijk of deze indicator de relevante beslisinformatie bovenbrengt.

Voeg ook de ruimtelijke component toe en geef daarmee inzicht in de plekken en de orde-grootte van aantallen mensen (of ouderen als relevante gevoelige groep) die worden blootgesteld aan deze hittestress dan wel waarvoor de hittestress beperkt wordt.^{18,19}

Wateroverlast

Ga voor de beoordeling van de acht ruimtelijke keuzes bij wateroverlast in op de gezondheidsrisico's die dat met zich meebrengt zoals een orde-grootte van de toename in blootstelling aan water-overdraagbare ziekteverwekkers en infecties, toenemende muggenpopulaties, blootstelling aan schimmels in vochtige woningen door de combinatie met toenemende luchtvochtigheid. Daarnaast kan extreme regenval kan tot gevolg hebben dat ziekteverwekkers in water(behandelings)systemen en distributienetwerken terechtkomen. Mogelijk biedt de waterkwaliteitscheck voor nieuwe en bestaande stedelijk waterconcepten aanknopingspunten.²⁰

De Commissie adviseert om bij het beoordelen van de acht ruimtelijke keuzes, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, een bredere definitie van hittestress te hanteren en ook in te gaan op de gezondheidsrisico's van wateroverlast danwel randvoorwaarden om gezondheidsrisico's te beperken.

2.3.3 Gezond en veilig

Geluid- en luchtkwaliteit

Ga voor de beoordeling van de acht ruimtelijke keuzes in op hoe de omgevingskwaliteit concreet is geclassificeerd.²¹ Ook beneden wettelijke normen treden al gezondheidseffecten op. Betrek daarom gezondheidskundige advieswaarden van GGD of WHO in de classificering en geef informatie over ernst en omvang (orde-grootte) van te verwachten gezondheidseffecten (naast hinder). Voeg ook de ruimtelijke component toe en geef daarmee

¹⁷ Ter illustratie: In noord-west Europa stijgt de sterftkans (mortaliteit) significant bij een overschrijding van een etmaalgemiddelde temperatuur van ongeveer 21,5 °C. Elke graad overschrijding boven deze drempeltemperatuur resulteert in een toename van de mortaliteit met circa 2,1% (bron: Groen & Klompmaker, 2015. Hoe beoordelen we hitte in steden? Toets-online).

¹⁸ Nu wordt enerzijds besproken dat parklinten en groene verblijfsgebieden een positieve invloed hebben op het beperken van de hitte in de stad maar anderzijds ook dat deze niet komen tot de plekken in de stad waar de toename van hittestress het grootste is. Of het netto effect positief, negatief of neutraal is op grond van het OER is niet te beoordelen.

¹⁹ Zo wordt bij de beoordeling van de opgave Sociaal en gezond besproken dat parklinten en groene verblijfsgebieden een positieve invloed hebben op het beperken van de hitte in de stad maar ook dat deze niet komen tot de plekken in de stad waar de toename van hittestress het grootste is.

²⁰ De ZonMw Kennisagenda klimaat en gezondheid en The Lancet Countdown on health and climate change: Briefing for policymakers in The Netherlands vormen waardevolle bronnen.

<https://www.zonmw.nl/nl/actueel/nieuws/detail/item/kennisagenda-onderzoeksprogramma-klimaat-en-gezondheid/>

²¹ Dit inzicht ontbreekt ook in het document Nijmegen, Stad in Beeld omdat de legenda bij de geluidsbelastingkaart mist.

inzicht in de plekken en orde-grootte van aantallen mensen en relevante gevoelige groepen²² die worden blootgesteld aan deze omgevingskwaliteit dan wel waarvoor de blootstelling beperkt wordt.

Geef specifiek voor geluid ook inzicht in de verschillende gebieden in Nijmegen waar hogere waarden voor geluid zijn vastgesteld en maak expliciet dat daar dus geluidsbelasting geaccepteerd wordt die meer gezondheidseffecten veroorzaakt.

Specifiek voor luchtkwaliteit is van belang dat de keuze voor de gebruikte indicator (PM10, PM2.5, NO₂ of EC) vragen oproept. In het rapport Nijmegen, Stad in beeld is alleen de stikstofdioxide-concentratie (NO₂) op kaart gepresenteerd.²³ In het OER wordt PM10 gebruikt, maar dat is minder relevant voor de lokale schaal. Focus in de aanvulling op het OER daarom op de WHO-advieswaarden voor PM2.5 naast EC.

De Commissie adviseert om bij het beoordelen van de acht ruimtelijke keuzes, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, in te gaan op geluid- en luchtkwaliteit onder de normen en op de ruimtelijke componenten.

Bewegen en ontmoeten

Er is gekozen voor een indicator die de aanwezigheid van speel- en ontmoetingsplakken beschrijft. Overweeg een indicator te gebruiken die juist inzichtelijk maakt vanuit hoeveel woningen en wijken kinderen toegang hebben tot voldoende hiervoor ingerichte ruimte.²⁴ Betrek daarin ook of deze plekken beschikbaar en bereikbaar (afstand tot, zonder fysieke barrières en eventueel via beweegroutes) zijn voor doelgroepen, zoals jongeren, kleine kinderen en ouderen. Daarnaast is toegang tot voorzieningen zoals winkels en horeca belangrijk om mensen in beweging te krijgen. De koppeling naar leefbaarheid ontbreekt in het OER.

Bovendien is van belang dat inzichtelijk is wat de huidige situatie, de referentiesituatie en ontwikkeling is voor gezond (beweeg)gedrag. In hoeverre voldoen inwoners van Nijmegen aan de Nederlandse bewegnormen en is er sprake van gezond gewicht? Betrek daartoe cijfers, ervaring en kennis van de GGD (ook in de monitoring).

De Commissie adviseert om bij het beoordelen van de acht ruimtelijke keuzes, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, voor bewegen en ontmoeten de definities en criteria te specificeren en in te gaan op de ruimtelijke componenten.

Veilige verkeersinfrastructuur voor voetgangers en fietsers

In het beoordelingskader wordt het aantal verkeersslachtoffers in de groep kwetsbare vervoerswijze centraal gesteld. De Commissie vraagt zich af welke beoordelingscriteria bij dit thema meer passend zijn dan het aantal ongevallen, het betreft hier immers het thema van gezond en veilig. Op routes waar de situatie als veilig, prettig, direct en comfortabel wordt ervaren, zal over het algemeen ook meer worden gewandeld en gefietst. Dat betekent dat de

²² Zoals kinderen, ouderen of mensen met een lagere sociaaleconomische status.

²³ De kleurkeuzes zijn normatief (groen-oranje-rood) terwijl koppeling naar ambitie - de WHO-advieswaarde- ontbreekt.

²⁴ Maar concreet wat "voldoende" en "kwalitatief goede" en speel- en ontmoetingsplekken inhoudt. Zie bijvoorbeeld de Rotterdamse norm voor buitenspeelruimte op http://spelenenbewegen.nl/wp-content/uploads/2016/04/Handleiding-Rotterdamse-norm-Buitenspeelruimte_def.pdf

beoordeling van de kwaliteit van de voetganger- en fietsvoorzieningen een belangrijke plaats dient te krijgen om het beoordelen van meer en gezonde mobiliteit in beeld te brengen.

De Commissie adviseert om bij het beoordelen van de acht ruimtelijke keuzes, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, aanvullende indicatoren te gebruiken om de kwaliteit van een veilige verkeersinfrastructuur voor voetgangers en fietsers te beoordelen.

2.3.4 Leefomgeving

Voor leefbaarheid en waardering van de leefomgeving is niet alleen een gemiddelde score in Nijmegen relevant, maar juist ook de score op lokale aandachtsgebieden. Ga in de aanvulling op het OER in op waar die aandachtsgebieden liggen en wat de verwachte ontwikkeling is. Scoren reeds leefbare wijken steeds hoger of komt de verbetering met name in aandachtsgebieden? Breidt de beoordeling van een diverse woonomgeving uit voor andere aspecten zoals sociaal-economische status (SES, sociale huur).

De Commissie adviseert om bij het beoordelen van de acht ruimtelijke keuzes, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, voor leefbaarheid en waardering woonomgeving de ruimtelijke component te betrekken in de beoordeling en in te gaan op sociaal-economische status.

2.3.5 Bereikbaarheid en mobiliteit

Bereikbaarheid is zowel als kans en als risico benoemd en is één van de acht ruimtelijke keuzes. Voor de beschrijving van de mobiliteitseffecten van de keuzes uit de Omgevingsvisie – zoals ook ingezet voor ‘Nijmegen, Stad in Beeld’ en ‘Nijmegen Goed op weg’ – is het verkeersmodel van Nijmegen een waardevol beleidsinstrument. Het geeft immers voor de stad als geheel snel een goed beeld van de effecten als gevolg van bepaalde keuzes. Geef voor de beoordeling van de keuzes in het OER een korte toelichting op het verkeersmodel en de aannames, die in het verkeersmodel zijn gemaakt. Ga ook in op de volgende punten:

- De te verwachten toe- en afnames van de mobiliteit per fiets, openbaar vervoer en personenauto's voor het interne en externe verkeer en hun onderlinge verhouding (modal split) en laat zien in hoeverre de ruimtelijke keuzes randvoorwaarden creëren voor concepten als mobility as a service²⁵. Ga daarnaast in op de relatie met het parkeerbeleid.
- De kwaliteit van de bereikbaarheid van specifieke gebieden (economische kerngebieden, focusgebieden zoals de kanaalzone)²⁶ en de verkeersafwikkeling op de hoofdwegenstructuur in de gemeente en de robuustheid/toekomstvastheid van het netwerk.
- Ga daarnaast in op eventuele effecten van de acht ruimtelijke keuzes op voetgangersverkeer, barrièrewerking en verkeersveiligheid.
- Gezondheidseffecten van verschillende mobiliteitskeuzes, zoals fysieke activiteit, verkeersveiligheid, omgevingskwaliteit, toegang tot mobiliteit (in STOP-rangorde²⁷), “equity”.

²⁵ Krantz, 2018. Mobility-as-a-Service from a health perspective. TU Delft & Arup.

²⁶ Gebruik ook andere indicatoren welke meer aansluiten bij het STOP-principe zoals bijvoorbeeld de Public Transport Accessibility Level (College van Rijksadviseurs, 2018. Panorama Nederland).

²⁷ Stappen, Trappen, Openbaar vervoer, Personenwagens.

De Commissie adviseert om bij het beoordelen van de acht ruimtelijke keuzes, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, mobiliteit en bereikbaarheid specifiek uit te werken aan de hand van bovenstaande punten.

2.3.6 Duurzaamheid

De Omgevingsvisie heeft grote duurzame ambities. Het OER scoort deze ambities bij de opgaven voornamelijk neutraal (tabel p.47). Dit komt deels omdat het operationaliseren van duurzaamheid buiten de scope van het OER is gehouden (zo is de energietransitie gepositioneerd als autonome ontwikkeling) maar deels ook omdat het OER het onderwerp niet benoemt. Dit laatste betreft onder meer de ambitie dat Nijmegen in 2050 een volledig circulaire stad is. De uitwerking van deze ambitie komt in het OER niet aan de orde. Ook de invulling en gevolgen van de transitie naar duurzame mobiliteit komt slechts beperkt aan de orde. In algemene zin wordt gemeld dat de geluid- en luchtkwaliteit beter wordt door meer elektrisch vervoer en meer bewegen (fiets en voet). Informatie gekoppeld aan specifieke keuzes uit de Omgevingsvisie ontbreekt in het OER.

De Commissie adviseert om bij het beoordelen van de acht ruimtelijke keuzes, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, duurzaamheid uit te werken in het beoordelingskader.

2.4 Monitoring

In het OER staat dat voor biodiversiteit een monitoringsprogramma opgesteld wordt. De Commissie onderschrijft dat monitoring van biodiversiteit van belang is, maar benadrukt dat andere onderwerpen ook gemonitord moeten worden. Dit is ook van belang vanwege de actualisatie van de visie en het OER (paragraaf 2.1.1), uit de monitoring moet blijken welke onderwerpen of keuzes aanscherping nodig hebben. Hiervoor is het van belang om voor de monitoring (op hoofdlijnen) in te gaan op de effecten van de acht ruimtelijke keuzes. Dit biedt bestuurders een basis om in de loop van de tijd, indien nodig, maatregelen aan te passen of aan te vullen. Het is van belang om vooraf maatregelen achter de hand te formuleren, zoals bijvoorbeeld hoe meer sturing in de mobiliteit bereikt kan worden.

Formuleer op basis van het beoordelingskader een monitoringsprogramma. Houd hierbij rekening met de ontwikkelingen in de kwaliteit van de leefomgeving. Deze kunnen aanleiding zijn tot het hanteren van andere beoordelingscriteria dan op dit moment zijn voorzien. Bestaande sectorale monitoringsprogramma's voor luchtkwaliteit (NSL), natuur (SNL), (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de geactualiseerde leefomgevingskwaliteit. Voor CO₂ kan de Klimaatmonitor gebruikt worden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat de gemeente besluit over de Omgevingsvisie, een uitgebreidere aanzet voor het monitoringsplan op te nemen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. Loes Geelen PhD.

drs. Sjef Jansen

dr. Michiel van Pelt

ing. Ben Peters

Marianne Schuerhoff MSc (secretaris)

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Nijmegen.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D11.2, "stedelijke ontwikkelingsprojecten". Een MER kan ook nodig zijn omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad Nijmegen.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders Nijmegen.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 8 april 2020 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

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 [3446](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

