



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Amsterdam 2050

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 maart 2021 / projectnummer: 3461



35 JAAR
onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies over het OER

De gemeente Amsterdam wil een Omgevingsvisie vaststellen met daarin het beleid voor de fysieke leefomgeving tot 2050. De gemeente wil de ontwikkeling van 150.000 woningen en 200.000 arbeidsplaatsen mogelijk maken. Daarbij heeft ze vijf kernopgaven¹ benoemd. Voor het besluit over de visie is een Omgevingseffectrapport² (OER) opgesteld. De gemeenteraad heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd te adviseren over het rapport. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

Samenhang visie en OER

In de Omgevingsvisie Amsterdam staan vijf kernopgaven en drie verstedelijkingsalternatieven centraal: Stad om het centrum, Stad aan het water, Stad aan het landschap en spoor. Het OER analyseert en vergelijkt de verstedelijkingsalternatieven. Daaruit blijkt dat niet alle kernopgaven gehaald kunnen worden en dat strategische keuzes³ nodig zijn. In de visie zijn deze keuzes opgenomen. De visie is daarna verbreed en richt zich ook op de delen van de bestaande stad waar geen ontwikkeling plaatsvindt. De visie besteedt – in vergelijking met het OER – uitgebreider aandacht aan sociaal-culturele, leefbaarheids-, gezondheids-, economische en circulaire thema's. Op basis van deze informatie is een voorkeursalternatief (VKA) ontwikkeld. Dit VKA zet in op meer fietsen, lopen en openbaar vervoer en spreiding van woningen en arbeidsplaatsen rond bestaande en nieuwe stadskernen. De verschillende kernen moeten de druk van het centrum afhalen.

Wat blijkt uit het OER?

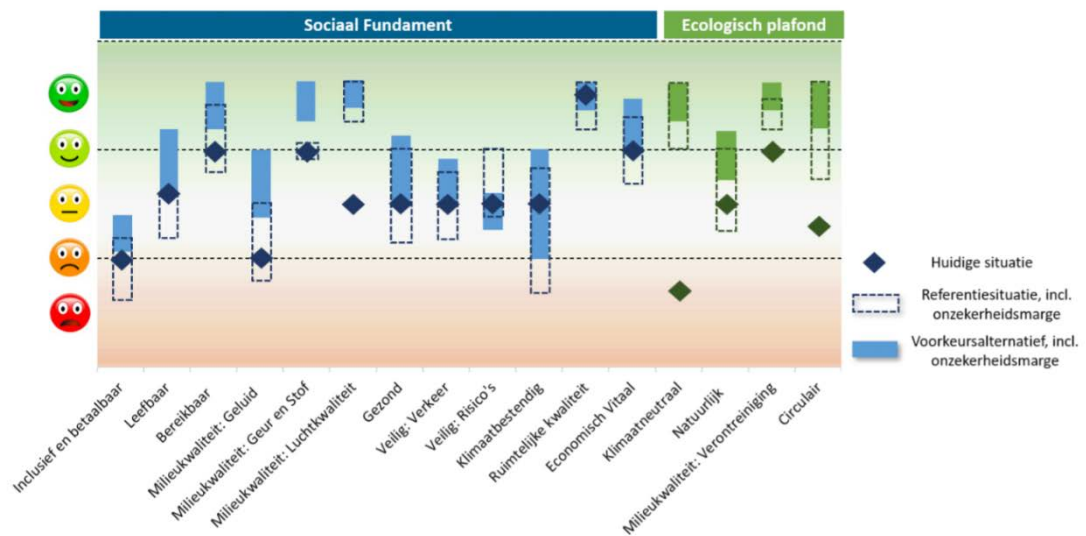
Voor de beoordeling van de omgevingseffecten in het OER zijn de kernopgaven in *kernwaarden* vertaald (thema's onder figuur 1). In het OER staan de huidige situatie voor de kernwaarden (ruiten in figuur 1) en de referentiesituatie (gestippelde blokken in figuur 1). De referentiesituatie is de toekomstige situatie zonder nieuwe visie waarin het bestaande beleid wordt voortgezet. De blauw- en groengekleurde blokken in figuur 1 geven aan hoe het voorkeursalternatief scoort op de verschillende kernwaarden. De blokken laten zien hoeveel een score kan variëren als gevolg van onzekere factoren. Uit het OER blijkt dat er grote opgaven zijn voor de kernwaarden 'inclusief en betaalbaar', 'leefbaar' en 'gezond', vooral in de stadsdelen Nieuw-West, Zuidoost en Noord.

Het VKA scoort volgens het OER (sterk) positief op 'bereikbaar', 'milieukwaliteit', 'ruimtelijke kwaliteit', 'klimaatneutraal', en 'circulair'. De keuze voor minder autogebruik en meer lopen, fietsen en het gebruik van openbaar vervoer zorgt voor positieve scores op 'milieukwaliteit' en 'verkeersveiligheid'. De kernwaarde 'veiligheid' verslechtert door verstedelijking in de buurt van risicobronnen. Het OER geeft een overzicht van de aandachtspunten, zoals 'inclusief en betaalbaar' en 'veiligheid', en benoemt maatregelen waarmee nadelige effecten beperkt kunnen worden.

¹ Klimaatbestendig en klimaatneutraal; Inclusief en betaalbaar; Leefbaar en bereikbaar; Economisch vitaal en circulair; Gezond en veilig.

² Een milieueffectrapport bij een omgevingsvisie of -plan wordt ook wel omgevingseffectrapport genoemd. Zo'n rapport gaat vaak in op meer onderwerpen dan een milieueffectrapport, bijvoorbeeld ook op sociale effecten.

³ De strategische keuzes: Meerkernige ontwikkeling, Groeien binnen de grenzen van de stad, Duurzaam en gezond bewegen, Rigoureuus vergroenen en Samen stadmaken.



Figuur 1 – beoordeling van de huidige situatie, referentiesituatie en voorkeursalternatief (Bron: OER, pagina 11).

Wat is het advies van de Commissie?

Het OER heeft een goede opbouw, biedt een duidelijke foto van de leefomgeving en is prettig leesbaar. De Commissie heeft veel waardering voor de opzet en uitwerking van het OER. In de Omgevingsvisie Amsterdam zijn heldere keuzes gemaakt. Door ook locaties aan te wijzen, bijvoorbeeld voor woningbouw, is de effectbepaling in het OER bovendien ruimtelijk specifiek. Zo maakt het OER duidelijk waar er kansen of knelpunten zijn, deels zelfs op wijk- en buurtniveau. Ook laat het OER de effecten van de verstedelijkingsalternatieven goed zien. Het OER legt hiermee een goede basis voor toekomstige besluiten over de fysieke leefomgeving.

De Commissie signaleert dat er met het vaststellen van de visie een grote opgave ligt voor Amsterdam en dat de precieze uitwerking van de visie nog onzeker is en risico's oplevert. Omdat de visie en het OER zo specifiek zijn, is ook duidelijk aan te geven welke milieu-informatie nog nodig is om het milieubelang in de verdere uitwerking volwaardig mee te wegen. Een aantal belangrijke thema's heeft grote invloed op de kwaliteit van de leefomgeving in de ontwikkelgebieden, zoals de RES (Regionale Energie Strategie) en de (toekomstige) ligging van (geluid)contouren van Schiphol. Een belangrijk aandachtspunt is dat het OER niet duidelijk maakt hoe de **samenhang** bewaakt wordt tussen belangrijke thema's bij de vertaling van zulke ontwikkelingen, en hoe de informatie over omgevingseffecten in de verdere uitwerking betrokken wordt. Ook is nog niet helder wat de milieueffecten zijn als belangrijke **randvoorwaarden** niet (op tijd) gehaald worden, zoals investeringen in het openbaar vervoer of het niet verplaatsen van (zware) industrie in de havens. Doordat de visie verbreed is ná de analyse in het OER sluiten beide documenten niet precies op elkaar aan. Zo zijn de risico's, randvoorwaarden en doelbereik voor de **delen van de stad waar niet ontwikkeld** wordt soms onderbelicht. Gezien de onzekerheden en risico's is de monitoring van de milieueffecten belangrijk om aanpassing van de beleidsstrategie te ondersteunen.

Amsterdam staat voor een complexe opgave met veel verschillende keuzes, die uiteindelijk aan één samenhangende visie moeten bijdragen. **Om bij deze complexe opgave het milieubelang volwaardig mee te wegen adviseert de Commissie om het OER op enkele punten aan te vullen:**

- **Confronteer de ambitie van 150.000 nieuwe woningen in Amsterdam met de groei van Schiphol. Geef daarnaast inzicht in de effecten van wegverkeer, het spoor, industrie en luchtvaart op de gezondheid.**
- **Laat zien hoe de milieu-informatie bij vervolgbesluiten beoordeeld wordt en hoe rekening wordt gehouden met samenhang, randvoorwaarden en de delen van de stad waar niet ontwikkeld wordt. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een routekaart.**

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de Omgevingsvisie Amsterdam.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject. Hoofdstuk 3 gaat –op verzoek van Amsterdam– expliciet in op ‘inclusiviteit’.

Aanleiding OER

De Omgevingsvisie Amsterdam beschrijft het integrale beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving tot 2050. Omdat de visie kaders stelt voor projecten waarover een MER nodig is of kan zijn, is het wettelijk verplicht om een plan-MER op te stellen. Omdat belangrijke negatieve effecten op Natura 2000-gebieden niet uitgesloten zijn, moet een Passende beoordeling gemaakt worden. Ook daarom is een plan-MER opstellen noodzakelijk.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het OER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieu- of omgevingseffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Amsterdam – besluit over de Omgevingsvisie Amsterdam.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken, die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer [3461](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar bevindingen 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 Amsterdam.

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

2.1 Milieueffecten geluid, lucht en geur

Gezondheidseffecten van hogere geluidbelastingen

Het OER geeft de huidige geluidbelasting, maar toont niet de blootstelling en gezondheidseffecten als gevolg van hogere geluidsbelastingen van het wegverkeer, het spoor, industrie en luchtvaart. Zo is het aantal woningen per geluidbelastingklassen boven 55 dB niet gegeven waarmee onduidelijk is wat de omvang en de ernst van de knelpunten in de huidige situatie

zijn. De Commissie adviseert in het OER het aantal nieuwe en bestaande woningen weer te geven per geluidbelastingklasse hoger dan 55 dB voor de verschillende bronnen. De Commissie adviseert om ook kort in te gaan op de gezondheidseffecten van geluid: hinder, slaapverstoring en ziektelast.

Bepaal hinder Schiphol

Amsterdam wil de bouw van 150.000 woningen mogelijk maken en kiest in de verstedelijkingsalternatieven en het VKA voor verdichting op locaties, deels onder de aanvliegeroutes van Schiphol. Tegelijkertijd heeft Schiphol nog ruimte om de grenswaarden voor geluid verder op te vullen. Wat ontbreekt in het OER is een botsproef, waarin de effecten van beide ambities met elkaar geconfronteerd worden. De Commissie adviseert om uit te gaan van (nog niet geheel opgevulde) ruimte voor Schiphol binnen de grenswaarden uit het vigerende Luchthavenverkeersbesluit. Geef de geluidbelasting bij bestaande en nieuwe woningen aan. Houdt daarbij rekening met de opmerkingen hierna. Beschouw de resultaten hiervan ook in de context van het nieuwe Luchthavenverkeersbesluit.⁴

In de foto van de leefomgeving zijn de contouren van geluid, lucht⁵ en geur van Schiphol niet opgenomen. In de tekst staat wel dat meer mensen onder de aanvliegeroute gaan wonen (zie ook hoofdstuk 3 van dit advies). Uit het OER blijkt niet hoe ernstig dit is. Vul de foto van de leefomgeving aan met de verschillende contouren (geluid, lucht en geur) van Schiphol. Beschrijf en bereken – indien mogelijk – de effecten voor geluid, (ultra)fijn stof en geur voor de drie alternatieven en het VKA. Bereken de ernstige hinder en slaapverstoring door het geluid van vliegverkeer met de voor het geluid van Schiphol afgeleide dosis-effect relatie.⁶

Cumulatie en eindbeoordeling

Ga in op de cumulatie van effecten, en maak bij de eindbeoordeling onderscheid in de positieve en negatieve effecten. Ook voor de eindbeoordeling is het belangrijk om bijvoorbeeld te weten of in de verdichtingslocaties de luchtkwaliteit verbetert vanwege het autoluw maken van verdichtingslocaties, terwijl gelijktijdig op locaties onder de aanvliegeroute van Schiphol de geluidbelasting hoog is, of dat er verschillen zijn tussen stadsdelen. Dit onderscheid in positieve en negatieve effecten is in de tekst wel benoemd, maar in de eindtabel niet meer zichtbaar. Pas de toelichting op de eindbeoordeling daarop aan.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming over de Omgevingsvisie Amsterdam, in een aanvulling op het OER, een botsproef uit te voeren waarbij de groei van de stad en de groei van Schiphol met elkaar geconfronteerd worden. Vul ook de foto van de leefomgeving aan, bereken de hinder en slaapverstoring en beoordeel de effecten voor geluid, luchtkwaliteit en geur voor de alternatieven en het voorkeursalternatief. Geef daarnaast

⁴ De minister van Infrastructuur en Waterstaat wil het luchthavenverkeersbesluit van luchthaven Schiphol wijzigen en daarmee de manier waarop de luchthaven sinds 2010 wordt gebruikt, formeel vastleggen. Die wijziging houdt in dat de handhavingpunten rond de luchthaven verdwijnen. Het gebruik van de start- en landingsbanen van de luchthaven wordt mogelijk gemaakt volgens het zogeheten nieuwe normen- en handhavingstelsel. Verder wordt vastgelegd dat Schiphol mag worden gebruikt voor maximaal 500.000 commerciële passagiers- en vrachtluchten van luchtvaartmaatschappijen.

⁵ In het Intermezzo Schiphol is wel een kaart Ultra fijn stof gepresenteerd (pagina 294-295 in het OER).

⁶ In het Meet- en Rekenvoorschrift (2012) van de Wet Geluidhinder wordt bij de berekening van de cumulatieve geluidbelasting voor vliegverkeer een dosis-effectrelatie gehanteerd, die de hinder in de omgeving van Schiphol sterk onderschat. Dit blijkt uit de in 2002 specifiek voor het geluid van Schiphol opgestelde dosis-effect relatie. Deze 'Schiphol-relatie' wordt als rekenregel gebruikt voor de besluitvorming over de luchthaven. In de concept Aanvullingsregeling Geluid Omgevingswet (artikel 3.7) is de dosis-effectrelatie voor vliegtuiggeluid uit het Meet- en Rekenvoorschrift vervangen door de Schiphol-relatie.

het aantal woningen in geluidbelastingsklassen boven 55 dB voor de verschillende bronnen en ga in op de gezondheidseffecten van de hogere geluidbelastingen.

2.2 Milieueffecten bij uitwerking visie

De uitwerking van de visie gaat gepaard met onzekerheden en risico's. In paragraaf 2.2.1 licht de Commissie dit toe. In paragraaf 2.2.2 geeft ze advies om de onzekerheden en risico's procesmatig te ondervangen.

2.2.1 Onzekerheden en risico's in verdere uitwerking

De Commissie constateert dat er na het vaststellen van de visie en het OER een aantal onzekerheden en risico's blijven bestaan. Dat roept verschillende vragen op: wat is het risico als niet (op tijd) aan randvoorwaarden wordt voldaan? Hoe wordt de samenhang in de verdere toekomst bewaakt? Welke gevolgen heeft de visie voor de delen van de stad waar niet ontwikkeld wordt? Hierna licht de Commissie dit verder toe.

Randvoorwaarden

Het OER baseert zich al dan niet impliciet op aannames die grote gevolgen kunnen hebben voor de uitwerking van de visie. Zo wordt aangenomen dat de hinder van de industrie in de havens, de A10 en Schiphol vermindert. Ook is het Mobiliteitsplan een belangrijke drager van de visie. Dat plan is gebaseerd op een pakket maatregelen voor infrastructurele aanpassingen en verkeersmaatregelen, waaronder diverse uitbreidingen van het metronetwerk, significante reductie van parkeermogelijkheden, inrichting van mobiliteitshubs en uitbreiding van het netwerk van veilige en verbindende fietsroutes. Deze maatregelen zijn echter onzeker en leveren mogelijk een risico op voor het realiseren van de beoogde ontwikkelingen.

Wat het risico is wanneer niet (op tijd) aan belangrijke randvoorwaarden wordt voldaan, is nu nog niet duidelijk. Bijvoorbeeld hoe gevoelig de uitkomsten van de visie zijn voor het slagen van het mobiliteitsplan.⁷ Goederenvervoer⁸ is hier een goed voorbeeld van. Het OER noemt concrete maatregelen voor het terugdringen van personenverkeer per auto, zoals een maximum snelheid van 30 km/h, minder parkeergelegenheid, vermindering van wegcapaciteit door ombouw van straten tot stadslanen. Deze maatregelen dragen bij aan de ambitie van een autoluw Amsterdam. Voor goederenvervoer zijn de maatregelen⁹ echter op een tamelijk hoog abstractieniveau benoemd. Ook is het nog niet duidelijk wat de gevolgen zijn van verplaatsing van bedrijvigheid naar de randen van de stad, van de transitie van de haven richting duurzame energie, van de (toenemende) pakketbezorging aan huis en van de bouwwerkzaamheden als gevolg van de visie.

Samenhang

Er is een risico dat de verschillende keuzes in de uitwerking van de visie niet tot een samenhangend geheel leiden, waardoor de ambities uit de visie uiteindelijk niet gehaald worden:

⁷ Deels liggen deze ontwikkelingen in de eigen invloedssfeer (metro), maar deels ook niet (A10, Schiphol).

⁸ De OVA en het OER gaan ervanuit dat het goederenvervoer 15% uitmaakt van de stedelijke mobiliteit. Zonder maatregelen stijgt het aantal verplaatsingen met 20%.

⁹ Voor de stedelijke distributie wordt ingezet op de milieuzone in 2030 die niet langer voertuigen op brandstof toelaten (wat met name effect heeft op de emissies), op het mogelijk maken van overslag van goederen op te realiseren mobiliteitshubs en wordt het centrum voor de stedelijke distributie toegewezen aan het havengebied ten westen van de A10.

- **Ontwikkelingen van buitenaf:** Hoe wordt de samenhang bewaakt bij nieuwe ontwikkelingen zoals de RES of de ontwikkelingen rondom Schiphol, die een grote invloed hebben op de kwaliteit van de leefomgeving. Dit zijn ontwikkelingen waar Amsterdam maar deels invloed op heeft.
- **Toekomstige opgaven:** Hoe gaan opgaven zoals circulariteit, klimaatadaptatie, mobiliteit (inclusief goederenvervoer), en energieneutraliteit zich verder ontwikkelen? De Commissie illustreert dit aan de hand van circulariteit. De visie schetst de ambitie dat de stad in 2050 100% circulair is en formuleert voor de tussenliggende periode te behalen doelen. Het OER beschrijft weliswaar dat er grote onzekerheden zijn of de doelen voor dit thema worden behaald, maar toch scoort het VKA op dit punt positief. De Commissie schat deze beoordeling in als (te) optimistisch. Het oordeel over waar de stad anno 2020 staat en de geschetste referentie-ontwikkeling lijken positiever dan het meer generieke beeld van de transitie naar een circulaire economie laat zien.¹⁰ Voorts is de onzekerheidsmarge vanwege de grote complexiteit van de transitie waarschijnlijk groter dan is aangenomen. Ook is de scope in de beoordeling beperkt en blijkt uit onderzoek¹¹ dat bijvoorbeeld de transitie in de bouwketen nog maar net op gang komt en dat hier het traditioneel economisch denken nog sterk domineert. Bovendien zet de grote druk op realisatie van voldoende woningen de mogelijkheden om te experimenteren met circulaire bouw sterk onder druk. De Commissie schat de risico's voor een succesvolle ontwikkeling richting circulaire economie daarom hoger in dan de OER en beveelt daarom aan om (a) tijdig de circulaire strategie voor de transformatiegebieden scherp uit te werken (manier van aanbesteding, uitgangspunten en criteria, monitoring) en (b) de circulaire visie voor de gehele stad en de lange termijn verder uit te werken en te vertalen naar een adaptieve beleidsstrategie.
- **Eigen ambities:** Hoe kan meervoudig ruimtegebruik vormgegeven worden? De ambities uit de visie vragen om meer ruimte voor wonen, werken, groen (recreatie, verblijven en klimaatadaptatie), circulariteit, energietransitie, mobiliteit, bezoekerseconomie, overslag en nutsvoorzieningen.¹² De visie maakt duidelijk dat niet al deze ambities samengaan tenzij dezelfde ruimte voor meerdere functies wordt gebruikt, hetgeen bijvoorbeeld kan worden verkend in uitwerkingen op stads(deel)niveau.

Delen van de stad waar niet ontwikkeld wordt

De visie en de foto van de leefomgeving gaan in op de niet-ontwikkelgebieden en op de ontwikkelgebieden. Het OER behandelt de effectbepaling van de delen van de stad waar niet ontwikkeld wordt enkel op twee manieren. Ten eerste gaat het rapport voor stadsbreed beleid – zoals een autoluw Amsterdam binnen de ring en vergroening – in op de gehele stad. Ten tweede illustreert het OER hoe de wijken waar niet ontwikkeld wordt, meeprofiteren van bijvoorbeeld extra voorzieningen en groen in de ontwikkelgebieden. Ook kan het gasloos aanleggen van nieuwe wijken een aanleiding zijn om wijken waar niet ontwikkeld wordt aan te pakken. Het OER besteedt weinig aandacht aan de risico's wanneer deze ontwikkelingen (voorlopig) uitblijven of wat de voorwaarden zijn om ook in wijken waar niet ontwikkeld wordt gewenste veranderingen te realiseren.

¹⁰ Zo stelt het rapport "Staat van transitie" Drift (December 2019) over de transitie naar de circulaire economie dat in de praktijk het doorbreken van de dominante/ gevestigde orde erg lastig blijkt en dat er in de afgelopen jaren weinig veranderingen zijn te bespeuren, op enkele doorgaans kleinschalige initiatieven na, die weinig interactie lijken te hebben met de traditioneel lineair georganiseerde economie. Het rapport stelt vast dat er nog weinig tekenen zijn dat de transitie in een versnellingsfase is terechtgekomen.

¹¹ B.v. Coenen, J. (2021). Improving circular building under uncertainty and complexity: Exploring recent trends in the Netherlands. In A. Stefanakis & I. Nikolaou (Eds.), Circular Economy and Sustainability, Volume 2, Elsevier, te verschijnen.

¹² Zie onder andere pagina 79 van de Omgevingsvisie Amsterdam.

Een risico is ook dat de doelen voor een leefbaar en gezond Amsterdam niet gehaald worden in de delen van stad waar niet ontwikkeld wordt. Ook kan het voorkomen dat die delen van de stad niet profiteren van het beleid in de ontwikkelgebieden. Bovendien ligt de nadruk op kansen, terwijl er ook risico's zijn: het verschil in inrichting tussen nieuwe en bestaande wijken kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat parkeerproblemen zich verplaatsen naar de bestaande wijk. Of dat de aanleg van stadsparken in de ontwikkelgebieden de noodzaak wegnemen om de kwaliteit van groen in de bestaande wijken te verbeteren.

2.2.2 Advies: uitvoeringsagenda

De Commissie adviseert voornoemde onzekerheden en risico's voor de milieueffecten beter te adresseren en daarmee houvast te bieden aan bewoners en bestuurders. De gemeente kan kiezen om nu de milieu-informatie verder uit te werken of aan te geven hoe ze daar later mee omgaat. Het ligt voor de hand om details in vervolgbesluiten zoals omgevingsprogramma's, omgevingsplannen en sectoraal beleid in te vullen. Waar de inhoudelijke details nu niet zijn in te vullen, moet wel beschreven worden hoe de milieu-informatie uit het OER in het vervolg zal worden gebruikt. De Commissie adviseert een uitvoeringsagenda op te stellen met de volgende onderdelen:

- Laat zien op welke manier het **instrumentarium** ingezet wordt: hoe wordt de informatie uit het OER gebruikt bij vervolgbesluiten? In de toekomst zullen sectorale plannen en plannen per gebied gemaakt worden. Bovendien beïnvloeden plannen van andere overheden de ontwikkelingen in Amsterdam. Hoe worden bijvoorbeeld een omgevingsprogramma voor circulariteit en een gedetailleerd omgevingsplan voor een van de nieuwe kernen onderling afgestemd? Hoe worden omgevingseffecten tegen elkaar afgewogen?
- **Monitor** de ontwikkelingen waarbij de gemeente afhankelijk is van andere partijen (zoals voor de A10, RES, haven, het spoorwegnet en Schiphol) en van algemene ontwikkelingen die van buitenaf op de stad afkomen, zoals beleid voor circulaire economie. Pas de monitor dan waar nodig aan.
- Geef een **routekaart** voor overzicht. Laat zien welke besluiten en ontwikkelingen zullen volgen. Geef aan wie waarvoor verantwoordelijk is. In het OER zijn de aandachtspunten voor het vervolg goed benoemd, maar het blijft onduidelijk hoe die milieu-informatie bij verdere vervolgbesluiten wordt gebruikt. De Commissie beveelt aan om hiervoor aan te sluiten op hoofdstuk 9 uit de visie.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan het besluit over de Omgevingsvisie Amsterdam, in een aanvulling op het OER, een uitvoeringsagenda op te stellen waaruit blijkt hoe de milieugevolgen een plek krijgen bij de verdere uitwerking. Laat zien hoe de samenhang bewaakt wordt, hoe randvoorwaarden gemonitord worden en hoe ontwikkelingen inhoudelijk afgestemd worden.

2.3 Aanpassen indicatoren in monitor

Het OER en de visie zijn dynamische documenten en er is een blijvende wisselwerking voorzien tussen beide. De Commissie adviseert om het beoordelingskader dat in dit OER gebruikt is op enkele punten aan te passen voor de monitoring:

- Monitor het doelbereik en de milieueffecten ook voor de delen van de stad die niet expliciet onderdeel zijn van het ontwikkelplan.
- Voeg indicatoren toe die gericht zijn op de ambities in de visie, bijvoorbeeld:

- Groen: gebruik de Amsterdam streefnorm voor de hoeveelheid groen in de openbare ruimte.
- Voorzieningen: gebruik de Amsterdamse referentienorm voor maatschappelijke voorzieningen, groen en spelen.
- Voeg een indicator toe over de toegankelijkheid van de openbare ruimte, groen/parken, speel- en sportplaatsen.
- Voeg een indicator toe over goederenvervoer.

Monitor de effecten en haalbaarheid van de ambities/doelen, maar pas ook het beoordelingskader aan voor iedere 'nieuwe' of herijkte Omgevingsvisie Amsterdam.

2.4 Beoordelingskader OER verbeteren

Ter verdere verbetering van het OER beveelt de Commissie aan om de presentatie van de effecten in de eindtabellen te verbeteren. De risico's zijn in de tekst wel toegelicht, maar de tabellen geven een ander beeld:

- **Opbouw indicator:** Maak voor de monitor duidelijk wanneer welke beoordeling (smiley) van toepassing is. Dit is nodig voor een consistente vergelijking tussen verschillende scores in de tijd. Maak ook inzichtelijk of de beoordeling op meerdere indicatoren is gebaseerd en hoe deze deelvondelen ten opzichte van elkaar zijn meegewogen. Laat aan de hand hiervan per eindoordeel zien wat de boven- en ondergrenzen zijn voor een 'zeer positieve', 'positieve', 'neutrale', 'negatieve' of 'zeer negatieve' beoordeling.
- **Verschillen tussen stadsdelen:** In de eindbeoordeling/samenvatting worden effecten gesaldeerd. De negatieve effecten in het ene stadsdeel worden weggestreepd tegen positieve effecten in een ander. Laat dit onderscheid ook terugkomen in de eindbeoordeling en samenvatting.

3 Inclusiviteit

Inclusiviteit is een thema dat nog niet vaak in milieueffect- of omgevingeffectrapporten wordt opgenomen en is in die zin nog experimenteel. Voor Amsterdam is het een waardevol thema: het is één van de kernopgaven uit de startnotitie, één van de kernwaarden in het OER en één van de zes ambities in de Omgevingsvisie Amsterdam. De gemeente heeft de Commissie gevraagd om in de advisering in te gaan op het thema inclusiviteit.^{13,14} Hieronder reflecteert de Commissie hierop. De Commissie besteedt daarbij relatief veel aandacht aan de methodologie zodat Amsterdam en andere bevoegde gezagen hiermee in de toekomst hun voordeel kunnen doen.

Definitie van inclusiviteit

In zowel het OER als de visie is terecht opgemerkt dat veel aspecten van inclusiviteit zich afspelen buiten het ruimtelijk domein en vooral met sociaal, economisch en cultureel beleid te beïnvloeden zijn. Het OER beperkt zich op dit punt strikt tot ruimtelijke indicatoren op een passend schaal- en abstractieniveau. De focus ligt op het verbeteren van de toegang tot

¹³ Inclusiviteit heeft veel overeenkomsten met sociale effecten waarvoor de Commissie ook een factsheet heeft opgesteld: <https://commissierner.nl/documenten/00000408.pdf>. Binnenkort komt een handreiking Sociale effecten uit van de Commissie en enkele adviesbureaus die aangeeft hoe met dit thema omgegaan kan worden.

¹⁴ In het advies over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau gaf de Commissie een aantal aandachtspunten mee (paragraaf 6.3 en 8.1 in: <https://commissierner.nl/docs/mer/p34/p3461/a3461rd.pdf>).

de stad voor groepen met een lage sociaaleconomisch status (SES). Het gaat daarbij om toegang tot betaalbare woningen, bereikbare werklocaties en goede voorzieningen. Het ruimtelijk beleid wordt ingezet om ruimtelijke segregatie, vervoersarmoede en de oververtegenwoordiging van deze groepen in delen van de stad waar de milieugezondheidsrisico's het hoogst zijn, tegen te gaan. De Commissie heeft waardering voor de scherpe afbakening en heldere operationalisering van inclusiviteit omdat het focus aanbrengt in het OER.

Tegelijkertijd zorgt de scherpe afbakening ervoor dat bepaalde aandachtspunten niet nadrukkelijk aan de orde komen, zoals de positie van middeninkomens in de stad. Niet alleen groepen met een lage SES lopen het risico op verdringing van bestaande bewoners, ook voor middeninkomens is dit risico in Amsterdam aanwezig. Dit kan de sociaaleconomische structuur van de stad aantasten. Een sociaaleconomische basisscan kan helpen de afbakening van het begrip inclusiviteit en de selectie van sociale effecten systematischer uit te voeren. Bijvoorbeeld door eerst een meer volledige analyse te maken van sociaaleconomische verschillen in de stad op zowel sociaal, economisch en cultureel gebied en vervolgens pas over te gaan tot een gemotiveerde selectie van enkele (ruimtelijke) indicatoren.

Goede afspiegeling van de bevolking

Een sociaaleconomische basisscan kan ook helpen om (kwetsbare) groepen te identificeren (wie en waar) en in staat te stellen te participeren in de planvorming voor hun leefomgeving en verandering van hun gemeenschappen. Met een systematische aanpak kan navolgbaar aangetoond worden dat de stakeholders, die in het participatieproces zijn betrokken een goede afspiegeling zijn van de Amsterdam bevolking.

De Commissie suggereert om dit expliciet te maken, zodat duidelijk is dat er geen kwetsbare groepen buiten beschouwing zijn gelaten. Bijvoorbeeld omdat zij zich niet kunnen organiseren en niet bereikt zijn in het participatieproces. Dit is met name belangrijk omdat de ontwikkelgebieden met de hoogste dynamiek vaak ook de aandachtswijken zijn met een oververtegenwoordiging van kwetsbare groepen die niet vanzelfsprekend hun stem kunnen laten horen in het debat over de stad.

Leefomgevingsfoto

De leefomgevingsfoto brengt voor inclusiviteit helder in beeld wat de schaduwzijde is van de groei van Amsterdam in de afgelopen jaren. Dit heeft geleid tot een steeds sterkere 'suburbanisatie van de armoede' en dat heeft negatieve gevolgen voor de ontplooiingskansen en levensverwachting van groepen met een lage SES. De leefomgevingsfoto laat zien waar deze problematiek zich ruimtelijk concentreert en dat er een neerwaartse trend bestaat.

Effecten

In de effectbeoordeling wordt duidelijk hoe de alternatieven zich onderscheiden. Het alternatief 'Stad rond het centrum' biedt bijvoorbeeld minder kansen voor het tegengaan van segregatie doordat er minder investeringen in aandachtswijken plaatsvinden dan in de andere alternatieven. 'Stad aan het Water' onderscheidt zich door verbindingen over het IJ, die vervoersarmoede voor Amsterdam Noord maar ook de Zaanse regio verminderen.

Het VKA voorziet in ontwikkelingen in zowel Nieuw-West, Zuidoost én Noord en bereikt hiermee meer aandachtswijken dan de afzonderlijke alternatieven. Daarmee biedt het VKA meer kansen voor betaalbare woningen en investeringen in groen, voorzieningen en

bereikbaarheid (tegengaan van vervoersarmoede). Ondanks deze positieve effecten, blijft betaalbaarheid een aandachtspunt vanwege de zorgelijke autonome ontwikkeling.

Inclusiviteit en gezondheid

Een belangrijk aandachtspunt is dat betaalbare woningen op locaties gebouwd zijn en worden waar milieudruk hoog is en blijft. Het risico is daarmee dat groepen met een lage SES (en vaak ook een mindere gezondheid¹⁵) in vergelijking met andere groepen slechtere toegang hebben tot een gezonde en veilige leefomgeving. Dit risico wordt op diverse plekken in het OER benoemd,¹⁶ maar komt niet tot uitdrukking in de scores van de afzonderlijke kernwaardes.¹⁷ De Commissie beveelt aan een verband te leggen tussen inclusiviteit en gezondheid, in plaats van enkel met milieudruk.

Risico's onderbelicht door nadruk op kansen

Bij de beoordeling en de score valt op dat de nadruk sterk ligt op de kansen die stedelijke vernieuwing in aandachtswijken biedt voor verbetering van inclusiviteit en leefbaarheid. De risico's van stedelijke vernieuwing voor verdringing van de bestaande bewoners en gemeenschappen wordt weliswaar soms aangestipt,¹⁸ maar blijft onderbelicht in het OER. Uit diverse studies¹⁹ blijkt dat stedelijke vernieuwing wereldwijd en ook in Amsterdam wordt ingezet als beleidsinstrument om de sociaaleconomische positie van kwetsbare groepen te verbeteren.²⁰ Dit is mogelijk, maar het kan ook een averechts effect hebben (zoals verdringing en vervreemding) en ongelijkheid versterken. Veel hangt daarom af van **de wijze waarop** de gebieden ontwikkeld worden en de manier waarop bestaande bewoners en gemeenschappen geraakt worden en zeggenschap hebben over de ontwikkeling. Het OER noemt enkele instrumenten zoals het woonbeleid, corporatiebezit en gemeentelijke grondpositie, maar in het OER staat niet duidelijk hoe dit gaat gebeuren, terwijl dit bepalend is voor de uitkomsten.²¹

De Commissie beveelt aan in te gaan op de randvoorwaarden, aandachtspunten en instrumenten voor het voorkomen of beperken van negatieve sociale effecten op bestaande bewoners en gemeenschappen en deze nadrukkelijk op te nemen in de uitwerking van de visie. Bijvoorbeeld in de uitvoeringsagenda zoals genoemd in paragraaf 2.2.2 van dit advies.

¹⁵ Zie hoofdstuk 4.7, p. 93 van het OER: *“Echter, kijkend naar de verschillen in de stad dan zijn deze groot tussen Nieuw-West, Zuidoost, Noord en de andere vier stadsdelen. Op het gebied van overgewicht, bewegen, voeding en roken scoren deze drie stadsdelen significant slechter dan de rest van de stad.”*

¹⁶ Zie hoofdstuk 6.3.1 van het OER: *“De grote hoeveelheid te bouwen woningen in combinatie met spreiding van woningbouwlocaties over Zuidoost, in Noord en langs de IJ-oeveren maakt dat mensen met een kleine portemonnee per definitie aangewezen zijn op woonlocaties waar de milieudruk het hoogst van de stad is.”*

¹⁷ Op pagina 35 van het OER wordt gesproken over de indicator 'leefomgevingskwaliteit' (zorg voor een stad waar de plaats waar je woont niet bepalend is voor je levensverwachting en het aantal gezonde jaren). Deze indicator is niet herkenbaar in de scores in het vervolg van het OER.

¹⁸ Zie pagina 180 van het OER waar indirecte culturele verdringing wordt benoemd voor Amsterdam Noord, maar daaraan direct wordt toegevoegd dat 'oorspronkelijke' bewoners behoefte lijken te hebben aan meer diversiteit.

¹⁹ Bijvoorbeeld Hochstenbach (2017) Inequality in the gentrifying European city. Te Raadplegen via: https://www.researchgate.net/publication/313852179_Inequality_in_the_gentrifying_European_city.

²⁰ Nieuw-West en Zuidoost komen naar voren als gebieden met de grootste milieudruk (door respectievelijk bijvoorbeeld geluidsoverlast van Westpoort en van de A10/A2 en Schiphol) en een gemiddeld lagere levensverwachting.

²¹ Het wordt niet als één van de aandachtspunten voor nadere uitwerking benoemd in hoofdstuk 6.3.1 van het OER.

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. 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:

ir. Tilly Fast

Pieter Feij MSc

prof.dr.ir. Rob van der Heijden

Marianne Schuerhoff MSc (secretaris)

ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit omgevingseffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Amsterdam 2050.

Waarom wordt hiervoor een omgevingseffectrapport 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 aanleg of wijziging van stedelijk gebied. Een MER is ook nodig 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 Amsterdam.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders Amsterdam

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

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 [3461](#) 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

