



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Advies over de reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

Omgevingsvisie Rotterdam

13 oktober 2020 / projectnummer: 3482



# 1 Advies voor de inhoud van het ROER

De gemeente Rotterdam stelt een omgevingsvisie op, ter bepaling van de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling voor de middellange en lange termijn van de gemeente. Voor het besluit hierover wordt een omgevingseffectrapport<sup>1</sup> (OER) opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen 'ROER' (Rotterdams Omgevingseffectrapport). Het ROER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar zal ook in gaan op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' gekozen.

## Essentiële informatie voor het ROER

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het ROER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over de Omgevingsvisie Rotterdam het ROER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- Een eenduidige beschrijving van de referentiesituatie, uitgaande van:
  - de huidige situatie ('foto van de leefomgeving') vanuit milieuperspectief én sociaaleconomisch oogpunt, als vergelijkingsbasis voor de effectbeoordeling én startpunt voor monitoring.
  - een duidelijk onderscheid tussen autonome ontwikkelingen waarover definitief en onomkeerbaar is besloten en ontwikkelingen waarvoor in de omgevingsvisie nog afwegingsruimte bestaat.
- Gestructureerd en navolgbaar inzicht in de ambities voor de lange termijn en de vertaling naar zo concreet mogelijke doelen voor de gemeente als geheel en voor de verschillende deelgebieden.
- Analyse van de mate waarin deze doelen, voor de gehele gemeente en per deelgebied, met elkaar conflicteren of elkaar kunnen versterken en mogelijke oplossingen (alternatieven) daarvoor.
- Vergelijking van effecten en doelbereik van alternatieven en varianten, zowel voor de gehele gemeente als per deelgebied, op basis van een onderbouwd en navolgbaar beoordelingskader. Ook dient het kader inzicht te geven in kansen en bedreigingen voor de verschillende opgaven tussen deelgebieden onderling.
- Een (aanzet voor een) monitoringsprogramma, gebaseerd op de foto van de leefomgeving en het ontwikkelde beoordelingskader.

De Commissie adviseert om voor de ontwikkeling van de interactie tussen de omgevingsvisie en het ROER zoveel mogelijk gebruik te maken van het stappenplan (zie bijlage 1) 'm.e.r. voor omgevingsvisies', dat in samenwerking met de VNG is ontwikkeld.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het ROER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het ROER. Ook de digitale weergave van het ROER moet toegankelijk en begrijpelijk zijn.

---

<sup>1</sup> Rotterdam hanteert deze term voor het milieueffectrapport bij de omgevingsvisie.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het ROER moet bevatten. De Commissie bouwt in haar advies voort op de NRD<sup>2</sup>. Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op de punten die naar haar mening in de NRD voldoende aan de orde komen.



Figuur 1: topografie gemeente Rotterdam (Bron: NRD)

#### **Achtergrond**

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn. 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 planMER-plicht ontstaan als op grond van de Wet natuurbescherming een Passende Beoordeling moet worden gemaakt. Dit is het geval als belangrijke negatieve effecten op Natura 2000-gebied niet met zekerheid uitgesloten zijn.

#### **Wat is de rol van de Commissie?**

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het ROER. 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 Rotterdam – besluit over de omgevingsvisie.

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 [3482](#) op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## 2 Omgevingsvisie en ROER

### 2.1 Voortraject: integreren van beleid is nodig

De gemeente Rotterdam heeft de afgelopen jaren op veel terreinen beleid vastgesteld. Dit beleid heeft in de meeste gevallen betrekking op een of enkele onderwerpen en/of op een deelgebied binnen de gemeente, bijvoorbeeld het havengebied, de stad of een deel daarvan.

<sup>2</sup> Aanpak omgevingseffectrapportage, Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor een effectrapport bij de omgevingsvisie Rotterdam, juni 2020.

Een van de doelstellingen van de omgevingsvisie is het integreren van dit beleid. Deze doelstelling komt onder andere tot uitdrukking in de Verkenning omgevingsvisie Rotterdam (2018) en de nota De Veranderstad (2019), die beide een belangrijke basis vormen voor de omgevingsvisie zelf.

Het integreren van de vele beleidskaders is een complexe opgave, onder andere omdat ieder beleidskader een eigen planhorizon en werkwijze heeft en omdat doelen en uitgangspunten strijdig kunnen zijn. Daar komt bij dat het beleid op het ene terrein soms voorwaardelijk is voor beleid op ander terrein.<sup>3</sup> Rotterdam is een grote stad met een grote verscheidenheid in deelgebieden. In de verkenning wordt onderscheid gemaakt tussen het stedelijk kerngebied, het havengebied, vrij liggende woonkernen en landschappelijk gebied.

De verkenning en Nota Veranderstad geven over het algemeen een helder beeld van de bedoeling van de omgevingsvisie. In de nota's worden perspectieven (ambities), trends, opgaven en kernpunten benoemd, die in de NRD zijn overgenomen. In de genoemde nota's en de NRD is niet altijd duidelijk waar deze uitgangspunten op zijn gebaseerd en welke afwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Met name de perspectieven en de kernpunten verdienen in het ROER een nadere toelichting en onderbouwing. Zie ook de volgende hoofdstukken van dit advies.

## 2.2 Rol van het omgevingseffectrapport (ROER)

Het ROER vormt een van de bouwstenen voor de besluitvorming over de omgevingsvisie. Het wordt gezien als belangrijk instrument bij het vormgeven van de visie en voor de monitoring daarvan. Formeel wordt voor de omgevingsvisie de m.e.r.-procedure doorlopen, en vormt het ROER een Plan-MER. De term ROER is gekozen omdat beoogd wordt een breed beoordelingskader te hanteren, waarin niet alleen milieuaspecten, maar ook sociale en economische aspecten worden opgenomen. De NRD laat zien dat de gemeente Rotterdam de ambitie heeft om ook de sociaaleconomische kant van een gezonde en leefbare stad integraal mee te nemen in het ROER. De Commissie onderschrijft het belang hiervan, omdat het een kans biedt het fysieke en sociale domein goed met elkaar te verbinden.

Veel informatie die voor m.e.r. verzameld moet worden, is ook voor het opstellen van de omgevingsvisie nodig. Milieueffectrapportage heeft vooral meerwaarde als daarmee vroeg in het planproces wordt gestart en het proces voor omgevingsvisie en m.e.r. vervlochten worden. De ervaring die tot nu toe is opgedaan met m.e.r. voor omgevingsvisies heeft geleid tot een stappenplan, dat is opgenomen in de [VNG-rapportage Praktijkproef Afwegingskader Omgevingsvisie](#) (mei 2020). Het stappenplan (zie bijlage 1) wordt in dit advies als inspiratiebron gebruikt.

---

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld een goede bereikbaarheid als voorwaarde voor economische en sociale ontwikkeling, of investeringen in groen, publieke verblijfsruimte, sportvoorzieningen als essentieel voor bevorderen gezondheid en woonklimaat.

## 3 Uitgangspunten en werkwijze

### 3.1 Participatie

De gemeente hecht veel waarde aan participatie van burgers en andere belanghebbenden en heeft daarvoor een participatieplan opgesteld.<sup>4</sup> Bij verschillende stappen in het proces kan participatie een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld door joint fact finding, bij het formuleren van doelen en bij het maken van keuzes en bij het mobiliseren van energie bij bewoners en andere belanghebbenden, om gezamenlijk bij te dragen aan het realiseren van de doelen. Andersom kan het ROER een belangrijke informatiebron vormen voor participatie, doordat de consequenties van de te maken keuzes inzichtelijk worden. Dit geldt niet alleen voor milieueffecten, maar ook voor sociaaleconomische effecten, die daarmee terecht onderdeel van het ROER zijn.

Participatie kan vooral een positief effect opleveren als ingegaan kan worden op de dilemma's die in de omgevingsvisie opgelost moeten worden, welke keuzes en prioriteiten gemaakt kunnen worden en hoe de participanten daarover denken. Ook voor participatie is het van belang de Ausgangssituatie voor de gemeente als geheel en per deelgebied goed vast te leggen (zie §3.2 en 4.1 van dit advies). Dit kan bijvoorbeeld helpen bij het vaststellen van de prioriteiten. Daarnaast voedt deze informatie de discussie over de vraag wat beïnvloedbaar is op lokaal niveau met inzet van gemeentelijk instrumentarium en waar andere partijen aan zet zijn.

Uit het participatieplan blijkt nog niet hoe de relatie tussen participatie en het ROER wordt gezien. De Commissie adviseert om in het ROER duidelijk te maken welke rol participatie speelt bij de te maken keuzes in de omgevingsvisie. Maak duidelijk op welke thema's en met welke instrumenten de gemeente zelf wil sturen en voor welke thema's er ruimte is voor initiatieven van bewoners en bedrijven, bijvoorbeeld bij het realiseren van een gezondere en groenere stad. Zie ook de volgende paragraaf.

Met het oog op de wisselwerking tussen participatie, het visieproces en het ROER-proces beveelt de Commissie aan om in het ROER helder taalgebruik en eenduidige terminologie na te streven. Zo is de betekenis van en het onderscheid tussen begrippen als perspectieven, opgaven, ambities en kernpunten niet vanzelfsprekend.

### 3.2 Keuzes voor geheel Rotterdam en voor deelgebieden

Zoals aangegeven is Rotterdam een grote stad met veel deelgebieden die zeer verschillend van karakter zijn. Vanwege de grote verscheidenheid zullen – naast keuzes voor de gehele gemeente – ook afwegingen per deelgebied gemaakt moeten worden. De verkenning spreekt daarom ook al van gebiedsstrategieën. Uit de verschillende nota's is niet eenduidig af te leiden of deze gebiedsstrategieën als leidend worden gezien voor de omgevingsvisie of andersom, de omgevingsvisie leidend is voor de gebiedsstrategieën.

---

<sup>4</sup> Op weg naar de omgevingsvisie Rotterdam: aanpak participatie (28 april 2020).



Sturing en besluitvorming vindt op verschillende niveaus plaats (Rijk, regio, gemeente, deelgebied).<sup>5</sup> Dit vraagt op verschillende lagen ook andere vormen van overleg en participatie.<sup>6</sup> Op dit moment maakt de NRD deze differentiatie en gelaagdheid in de besluitvorming nog niet heel duidelijk.

De Commissie kan zich voorstellen dat voor verschillende thema's verschillende benaderingen wordt gekozen:

- Hoofdinfrastructurele zaken voor bijvoorbeeld verkeer en vervoer, energievoorziening, klimaatadaptatie, waterbeheer, wonen en groenstructuren kunnen op niveau van de gemeente als geheel structurerend zijn.
- Nadere invullingen en aanvullingen op andere thema's volgen dan per gebied (bijvoorbeeld community building, werkgelegenheid, voorzieningen).

Dit vraagt om een systemische benadering, met erkenning van een zekere gelaagdheid daarbinnen: hoofdinfrastructuur als kaderscheppend, gebiedsgerichte keuzes in interactie met specifieke kenmerken van die gebieden en in samenspraak met belanghebbenden. Voor het ROER betekent dit dat duidelijk geformuleerd moet worden welke keuzes op het niveau van de gehele gemeente gemaakt worden en welke op het niveau van deelgebieden. Vervolgens zal het ROER de effecten van deze keuzes op beide niveaus moeten integreren tot een totaalbeeld, waarna keuzes eventueel kunnen worden bijgesteld.

## 4 Uitgangssituatie, opgaven en doelen

### 4.1 Staat van de leefomgeving (referentiesituatie)

De effecten van de ontwikkelingen waarvoor de omgevingsvisie het kader biedt en eventuele alternatieven zullen in het ROER worden vergeleken met de referentiesituatie. Deze bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkelingen.

#### Huidige situatie

Beschrijf de huidige situatie voor de verschillende deelgebieden niet alleen vanuit milieuperspectief, maar ook vanuit sociaaleconomisch oogpunt. De beschrijving en de analyse daarvan moet duidelijk maken wat de kwaliteiten van de stad zijn<sup>7</sup>, zowel voor de gemeente als geheel als voor specifieke deelgebieden. De beschrijving en analyse van de huidige situatie vormt tevens een belangrijk startpunt (nulsituatie) voor het monitoren en evalueren van ontwikkelingen in Rotterdam. Daarom is het van belang dat deze *'foto van de leefomgeving'* goed navolgbaar en herhaalbaar<sup>8</sup> wordt uitgevoerd.

---

<sup>5</sup> Het Ministerie van IenW/Rijkswaterstaat en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag gaan over de hoofdinfrastructuur verkeer en vervoer, het Havenbedrijf Rotterdam speelt een essentiële rol in de havenontwikkeling, de gemeente gaat onder andere over nieuwe oeververbinding(en) en stedelijk vervoer, verbetering sociale cohesie en voorzieningen vindt vooral plaats op wijk- en buurniveau.

<sup>6</sup> Wie is op welk niveau beslissingsbevoegd? Hoe participeren andere partijen (informatie delen, meedenken over oplossing, meebeslissen, etc. )?

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld de Nota Duurzaam Erfgoed Rotterdam.

<sup>8</sup> Dat wil zeggen dat in de toekomst op dezelfde manier, met actuele gegevens, een 'foto' kan worden gemaakt.

Voor sociaaleconomische aspecten adviseert de Commissie om voor deelgebieden aandacht te besteden aan sociaaleconomische en maatschappelijke verschillen en kwetsbare groepen. Deze informatie kan helpen bij het aanscherpen van sociaaleconomische doelen en het kiezen van passende indicatoren in het beoordelingskader. Benut deze informatie ook bij het organiseren van het participatieproces (zie hoofdstuk 3.1).

### **Autonome ontwikkeling**

Beschrijf de autonome ontwikkeling zodanig dat deze inzicht geeft in trends (bijvoorbeeld klimaatverandering) en beleidskeuzes waarover al is besloten. Ga bij de beschrijving van de autonome ontwikkeling uit van ontwikkelingen die onomkeerbaar zijn en waarover definitief besloten is (beleid in uitvoering). Uit de NRD blijkt dat de gemeente Rotterdam de afgelopen jaren veel beleidsnota's heeft opgesteld en vastgesteld, veelal sectoraal. Het is niet altijd duidelijk welke overwegingen in relatie tot de omgevingseffecten hierbij een rol hebben gespeeld en hoe de samenhang tussen dit beleid is. Daarom is het belangrijk om onderscheid te maken tussen beleid waarvan de uitvoering vast ligt en onomkeerbaar is en beleid waarbinnen nog keuzes gemaakt kunnen of moeten worden. Keuzes kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit de integratie van (sectoraal) beleid als blijkt dat dit conflicteert. Integratie van beleid kan er ook toe leiden dat keuzemogelijkheden voor sommige thema's ruimer worden. Het ROER kan een belangrijke bijdrage leveren aan de analyse hiervan.

Voor nog onzekere ontwikkelingen en trends (bijvoorbeeld klimaatverandering of economische groei) kan gebruik worden gemaakt van scenario's of een gevoeligheidsanalyse.

### **Reflectie op bestaand beleid**

De beschrijving en analyse van de referentiesituatie moet duidelijk maken welke waarden behouden en beschermd moeten worden en waar nu of in de toekomst knelpunten op (zullen) treden of doelen niet gehaald worden. Dit geldt voor de gemeente als geheel, voor deelgebieden en voor de wederzijdse relatie tussen deelgebieden, bijvoorbeeld voor het havengebied en het stedelijk gebied. Ook moet dit duidelijk maken welke (milieu)ruimte er (per deelgebied en voor de gehele gemeente) is voor interventies en voor nieuwe ontwikkelingen. Dit is bepalend voor de 'hoeken van het speelveld' van mogelijke keuzes per deelgebied. Mogelijk kan door maatregelen in het ene deelgebied ruimte worden gecreëerd voor nieuwe ontwikkelingen in andere deelgebieden en kunnen oplossingen in het ene deelgebied bijdragen aan opgaven in andere deelgebieden.

De Commissie adviseert om, vanwege de doelstelling het bestaande beleid te integreren, ook van ontwikkelingen waarover al is besloten een (beknopt) antwoord te geven op de volgende vragen:

1. is het beleid daadwerkelijk geïmplementeerd?
2. In hoeverre is bij de formulering van het beleid rekening gehouden met de gewenste integraliteit, ofwel zijn er strijdigheden met andere vormen van beleid?
3. In hoeverre draagt het beleid bij aan de oplossing van de problemen die uit de staat van de leefomgeving naar voren komen?

Deze reflectie en analyse kan aanleiding zijn om reeds gemaakte (sectorale) beleidskeuzes te heroverwegen op grond van de integrale afweging die voor de omgevingsvisie wordt gemaakt. Zie verder hoofdstuk 5 van dit advies.

## 4.2 Opgaven, randvoorwaarden en doelen

Op basis van de verkenning geeft de NRD een aantal (maatschappelijke) trends en transitie aan die mede bepalend zijn voor de opgaven waar de gemeente Rotterdam voor staat. Dit zijn bijvoorbeeld energietransitie, circulariteit, klimaatadaptatie, mobiliteitstransitie, de 'trek naar de stad' en digitale transitie. Ook de doelen die worden vastgelegd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), de Omgevingsvisie Zuid-Holland en andere wettelijke en beleidskaders zijn mede sturend voor de Rotterdamse omgevingsvisie. Het is belangrijk dat de omgevingsvisie geen verwachtingen schept die de gemeente niet kan waarmaken, bijvoorbeeld omdat andere partijen daarover besluiten. Daarom is van belang dat afgebakend wordt wat van buiten op de gemeente af komt, tot welke opgaven en randvoorwaarden dit leidt en in hoeverre dit beïnvloedbaar is.

### Externe randvoorwaarden en uitgangspunten

Geef in het ROER een overzicht van de geldende kaders die op de schaal van de omgevingsvisie impact hebben. Geef daarvan de consequenties (randvoorwaarden, verplichtingen) aan, zoveel mogelijk vertaald naar ruimteclaims voor het plangebied en de verschillende deelgebieden. Ga daarbij in ieder geval in op:

- Nationale Omgevingsvisie (NOVI).
- Omgevingsvisie Zuid-Holland.
- Klimaatakkoord.
- Grondstoffenakkoord circulaire economie.
- Regionale Energie Strategieën (RES).
- Natura 2000/Vogel- en Habitatrichtlijn (instandhoudingsdoelstellingen en kernopgaven).
- Deltaprogramma (zowel generieke thema's waterveiligheid, zoetwater, ruimtelijke adaptatie als de relevante Rijnmond-Drechtsteden, Rijn en Maas).
- Kaderrichtlijn Water (chemische en ecologische doelstellingen).

### Gemeentelijke uitgangspunten en (beleids)wensen

Zoals aangegeven heeft de gemeente Rotterdam de afgelopen jaren verschillende nota's opgesteld en vastgesteld, veelal sectoraal. Deels zijn daarin definitieve en onomkeerbare besluiten genomen, maar deels bevatten deze nota's voornemens en wensen waarbij nog keuzes gemaakt kunnen worden. Deze kunnen als input worden gebruikt voor te onderzoeken alternatieven, en daarmee voor de te maken integrale afwegingen in de omgevingsvisie.

Verder zal het participatieproces voor de omgevingsvisie leiden tot aanscherping van bestaande beleidsuitgangspunten en nieuwe wensen, mits keuzes helder worden voorgelegd.

## 4.3 Langetermijn ambities vertalen naar doelen voor de visie

De NRD beschrijft **vijf perspectieven**<sup>9</sup>, die nader zijn uitgewerkt in de verkenning en die beschouwd worden als ambities voor de lange termijn. Gesteld wordt dat de perspectieven

---

<sup>9</sup> Op basis van de verschillende trends en transitie die voor de gemeente Rotterdam zijn geïdentificeerd zijn in de NRD vijf perspectieven voor de omgevingsvisie benoemd:

1. **Compacte stad:** Rotterdam ontwikkelt zich als een compacte, aantrekkelijke stad aan de rivier;
2. **Inclusieve stad:** Rotterdam is een inclusieve stad, waar niemand in de meerderheid is, het is één stad op twee oevers;



allemaal even belangrijk zijn. De Commissie constateert dat deze perspectieven nog weinig concreet zijn en dat uit de NRD niet altijd duidelijk is waar ze aan zijn ontleend. De vijf perspectieven laten zien dat milieuaspecten (gezonde stad, circulaire stad, compacte stad) én sociaaleconomische aspecten (inclusieve stad, productieve stad) centraal staan in de omgevingsvisie. Daarom is een breed beoordelingskader voor het ROER van belang.

De perspectieven kunnen volgens de Commissie goed als startpunt voor de omgevingsvisie en het ROER worden gebruikt, maar het is de vraag of deze perspectieven ook altijd onderling verenigbaar zijn en welke keuzes gemaakt worden als zich conflicterende situaties voordoen. Bovendien verschillen de perspectieven sterk in wijze van sturing en ruimtelijke consequenties en kunnen deze per deelgebied sterk verschillen. De eerdergenoemde reflectie op het bestaande beleid kan ook tot nieuwe inzichten leiden.

De Commissie adviseert om in het ROER de ambities voor de lange termijn te onderbouwen vanuit de in de vorige paragrafen genoemde analyse van de staat van de leefomgeving, de opgaven en randvoorwaarden. Vertaal deze vervolgens naar zo concreet mogelijke doelstellingen voor de korte en middellange termijn, zowel voor de gemeente als geheel als voor deelgebieden.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- In de NRD worden voor verschillende thema's verschillende tijdhorizonten benoemd. In principe is het 'peiljaar' 2030, maar voor bijvoorbeeld energietransitie wordt uitgegaan van 2050. Vertaal in het ROER de ambities voor de lange termijn zoveel mogelijk naar tussendoelen voor de middellange termijn (2030), zodat het 'doelbereik' van alternatieven goed vergelijkbaar is. De Commissie adviseert ook een doorkijk te geven naar bijvoorbeeld 2100, vooral met het oog op de gevolgen van klimaatverandering (zeespiegelstijging).
- Maak duidelijk welke doelen voor de gemeente als geheel gelden en wat ambities betekenen voor te behalen doelen in deelgebieden.
- Geef per ambitie en doel aan welke rol participatie hierbij speelt.
- Geef inzicht in de onderlinge prioriteitstelling, voor gevallen waarin doelen onderling conflicteren.
- Benoem niet alleen ambities die moeten leiden tot 'verandering', maar besteed ook expliciet aandacht aan waarden die behouden moeten blijven of die met het opvangen van nieuwe ontwikkelingen versterkt kunnen worden. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan sociaaleconomische aspecten, zoals de identiteit van buurten en gemeenschappen. Besteed specifiek aandacht aan kwetsbare groepen.
- Vertaal doelen naar toetsbare indicatoren, zodat het doelbereik van alternatieven kan worden bepaald en gemonitord. Sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij indicatoren die landelijk of regionaal worden gehanteerd. Daarbij is het zinvol onderscheid te maken tussen indicatoren waarbij de gemeente met eigen beleidsinstrumenten kan sturen en indicatoren die of sterk door autonome ontwikkelingen of beleid van andere overheden wordt beïnvloed.

- 
3. **Productieve stad:** Rotterdam ontwikkelt zich als een productieve stad, haven en regio, die samen ruimte bieden aan de nieuwe economie;
  4. **Gezonde stad:** Rotterdam maakt een gezond leven mogelijk voor alle inwoners in de stad;
  5. **Circulaire stad:** Rotterdam ontwikkelt zich als een stad, haven en regio die vooroploopt in de transitie naar een circulaire stad.

## 5 Alternatieven en varianten

De NRD beschrijft **twalf kernpunten** (zie p. 12 van de NRD), die worden beschouwd als de hoofdlijnen voor de omgevingsvisie. Deze zijn nader uitgewerkt in de Nota veranderstad. De Commissie merkt op dat niet altijd herleidbaar is waar kernpunten op gebaseerd zijn en hoe deze zich verhouden tot de vijf perspectieven en de opgaven waar de gemeente voor gesteld staat. Zo wordt klimaatadaptatie gezien als een belangrijk en urgent thema voor Rotterdam (nota Weerwoord), maar is onduidelijk hoe dit is door vertaald naar de kernpunten. Ook zijn de kernpunten verschillend van schaal en tijdhorizon, sommige kernpunten betreffen de gehele gemeente, andere punten zijn voor een of enkele deelgebieden van toepassing.

Uit de NRD blijkt dat wordt beoogd in het ROER één alternatief en een aantal varianten te onderzoeken. De 'strategische verkenning verstedelijking' vormt het uitgangspunt voor de omgevingsvisie en wordt op p. 15 van de NRD het 'alternatief' genoemd. Binnen deze strategie kan volgens de NRD gevarieerd worden op de invulling van een aantal thema's, zoals woningbouw, verkeer en vervoer en groen- en rustgebieden. Uit de NRD is niet geheel duidelijk welke rol de twalf kernpunten en de vijf perspectieven hierbij spelen.

### **Neem meerdere alternatieven in beschouwing**

De Commissie is van mening dat de staat van de leefomgeving, de opgaven en de beleidswensen voor Rotterdam in beginsel aanleiding geven om in het ROER meerdere alternatieven te onderzoeken, vooral met het oog op ontwikkelingen en opgaven op de lange termijn (2050 en verder). Zij adviseert voor de lange termijn niet alleen uit te gaan van de verstedelijkingsstrategie, maar het eerder genoemde sectorale beleid ook als input te gebruiken als bouwstenen voor alternatieve oplossingsrichtingen. Dit geldt vooral voor beleidsthema's die op gemeenteniveau structuurbepalend zijn, zoals verkeersinfrastructuur, water/klimaatadaptatie en energie. Over het sectorale beleid heeft immers nog geen integrale afweging plaatsgevonden. Bovendien heeft de verstedelijkingsstrategie voornamelijk betrekking op de stad, terwijl de omgevingsvisie de gehele gemeente Rotterdam betreft.

Analyseer, nadat de doelen voor de omgevingsvisie concreet zijn gemaakt, welke doelen met het huidige beleid niet gehaald worden en welke interventies daarvoor nodig zijn. Ga vervolgens (op hoofdlijnen) na in hoeverre bestaande of nieuwe beleidsuitgangspunten conflicteren of elkaar juist versterken. De Commissie adviseert voor met name de 'botsende belangen' alternatieve oplossingen te ontwikkelen. Daarmee kunnen de hoeken van het speelveld voor de omgevingsvisie worden verkend.

De resultaten van het participatieproces kunnen een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van alternatieven of varianten, vooral in de deelgebieden. Op deelgebiedsniveau moeten wellicht keuzes gemaakt worden over gebiedspecifieke waarden en sociale opgaven. Daarbij zijn verschillende vormen van sturing mogelijk, waarbij initiatieven van bewoners en bedrijven een rol kunnen spelen.

Mogelijke invalshoeken voor alternatieven zijn:

- Het aanpassen van het ambitieniveau voor een of meerdere perspectieven of kernpunten; dit kan ook bestaan uit het variëren met de fasering of de termijn waarop doelen bereikt worden.
- Een onderscheid in alternatieven/varianten voor de 'korte termijn' (2030), die zich richten op concrete doelen, en oplossingsrichtingen voor de langere termijn (2050 en

verder). Hiermee kan verkend worden in hoeverre korte termijn keuzes de realisatie van ambities en opgaven voor de lange termijn in de weg staan.

- Variëren in de balans c.q. hiërarchie tussen perspectieven en/of kernpunten. Dit kan per deelgebied verschillen.
- Alternatieven voor mogelijke sturingsfilosofieën, op het niveau van de regio, de gemeente, de gebiedscommissie of de wijk. Hierbij is ook relevant welke ruimte wordt geboden aan initiatieven van derden. Het is denkbaar om een contrasterend alternatief uit te werken, welke vertrekt van de (zachte) waarden die Rotterdam typeren en verder ontwikkeld kunnen worden, met een wijze van sturing die bepaald wordt door bedrijfs- en bewonersinitiatieven.
- Mogelijke keuzes per deelgebied, afhankelijk van de dilemma's die zich in dit gebied voordoen.
- Varianten op basis van de uitkomsten van het participatieproces en de wijze waarop deze worden meegenomen.<sup>10</sup>

## 6 Beoordelingskader

### 6.1 Rad voor de leefomgeving

De NRD presenteert het beoordelingskader voor het ROER als een 'rad voor de leefomgeving' (zie figuur 2). De Commissie verwacht dat dit als vertrekpunt goed bruikbaar is, maar constateert wel dat dit nog niet helemaal aansluit bij de perspectieven en kernpunten uit de NRD. Enkele aspecten (zoals klimaatadaptatie) lijken nog onderbelicht. Laat in het ROER op navolgbare wijze zien welke stappen worden gezet om het beoordelingskader verder te ontwikkelen.

Gelet op de in de vorige hoofdstukken aanbevolen analyse, zal het in de NRD opgenomen beoordelingskader veranderen en specifieker worden. Het beoordelingskader zal aangevuld moeten worden met de in §4.3 genoemde indicatoren voor het meten van het doelbereik. Zorg ervoor dat de indicatoren toetsbaar zijn en dat de beoordeling navolgbaar en herhaalbaar is.

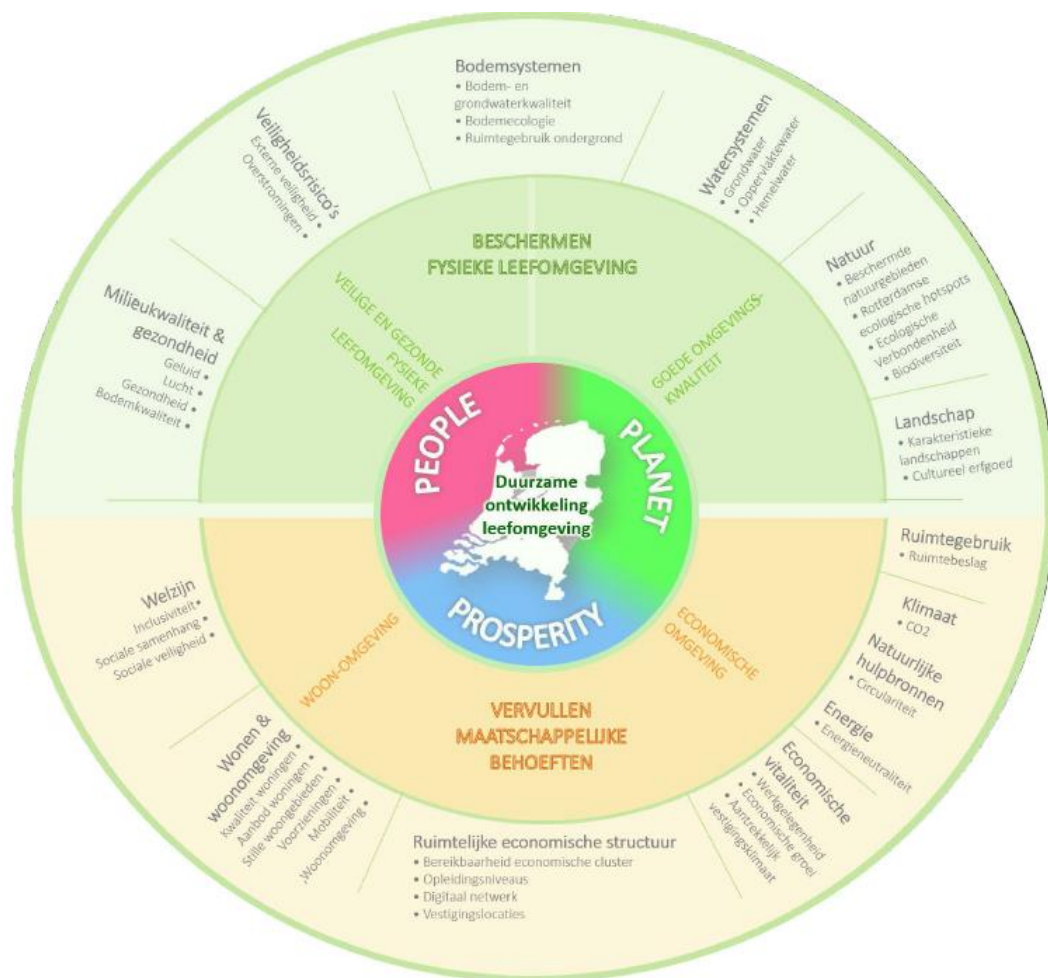
Verder ligt het voor de hand dat het beoordelingskader per deelgebied wordt aangepast als de unieke kenmerken van dat gebied, de daarvoor geldende doelen en de gebiedsgerichte (invulling van) alternatieven daar aanleiding toe geven. Omdat de deelgebieden verschillend van karakter zijn, kan bij het alleen integraal beoordelen van effecten belangrijke informatie op gebiedsniveau verloren gaan. Dit geldt vooral voor maatschappelijke thema's uit het beoordelingskader, zoals welzijn, wonen en leefomgeving en economische vitaliteit, omdat deelgebieden daarin sterk verschillen. Andersom dient het kader ook inzicht te geven in kansen en bedreigingen tussen deelgebieden onderling. Denk bijvoorbeeld aan de relatie tussen haven en stad<sup>11</sup> en de mogelijkheden voor 'uitwisseling' van milieugebruiksruimte.

---

<sup>10</sup> Uit het participatieproces kan bijvoorbeeld blijken dat er in bepaalde deelgebieden meer draagvlak en commitment is voor specifieke keuzes dan in andere deelgebieden.

<sup>11</sup> Denk daarbij vanuit sociaaleconomisch oogpunt bijvoorbeeld aan aard en bereikbaarheid van arbeidsplaatsen voor bewoners van Rotterdam, ontwikkeling opleidingsmogelijkheden en digitalisering en vanuit milieuoogpunt aan versterken van haven activiteiten ten behoeve van energietransitie en circulaire economie (grondstoffen verwerking) en aan het managen van omvangrijke vervoersstromen door en langs Rotterdam (met het oog op effecten op geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid).

Geef inzicht in onzekerheden in toekomstige ontwikkelingen en de manier waarop op deze onzekerheden ingespeeld kan worden.



Figuur 2: Voorbeeld Rad voor de leefomgeving (Bron: NRD)

### Onderbouwing methoden

Ga voor kwalitatieve beoordelingen in op de gebruikte expertises van deskundigen, welke groeps grootte en opzet en welke bronnen hierbij zijn gebruikt. Zorg dat de kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingen navolgbaar en qua methodiek herhaalbaar zijn, zodat toekomstige beoordelingen goed vergelijkbaar zijn.

Onderbouw – bij kwantitatieve beoordelingen – de keuze van de rekenregels/-modellen en van de gegevens waarmee de gevolgen van het voornemen worden bepaald. Ga ook in op de onzekerheden in deze methoden. Onderscheid daarbij onzekerheden in de kwaliteit van de gegevens (bron, ouderdom en betrouwbaarheid) en in de gehanteerde rekenregels/-modellen (afleiding en bandbreedte van kritische parameterwaarden en modelkalibratie). Vertaal dit zo mogelijk in een bandbreedte voor de genoemde gevolgen en geef aan wat dit betekent voor de vergelijking van de alternatieven.

## 7 Monitoring en evaluatie

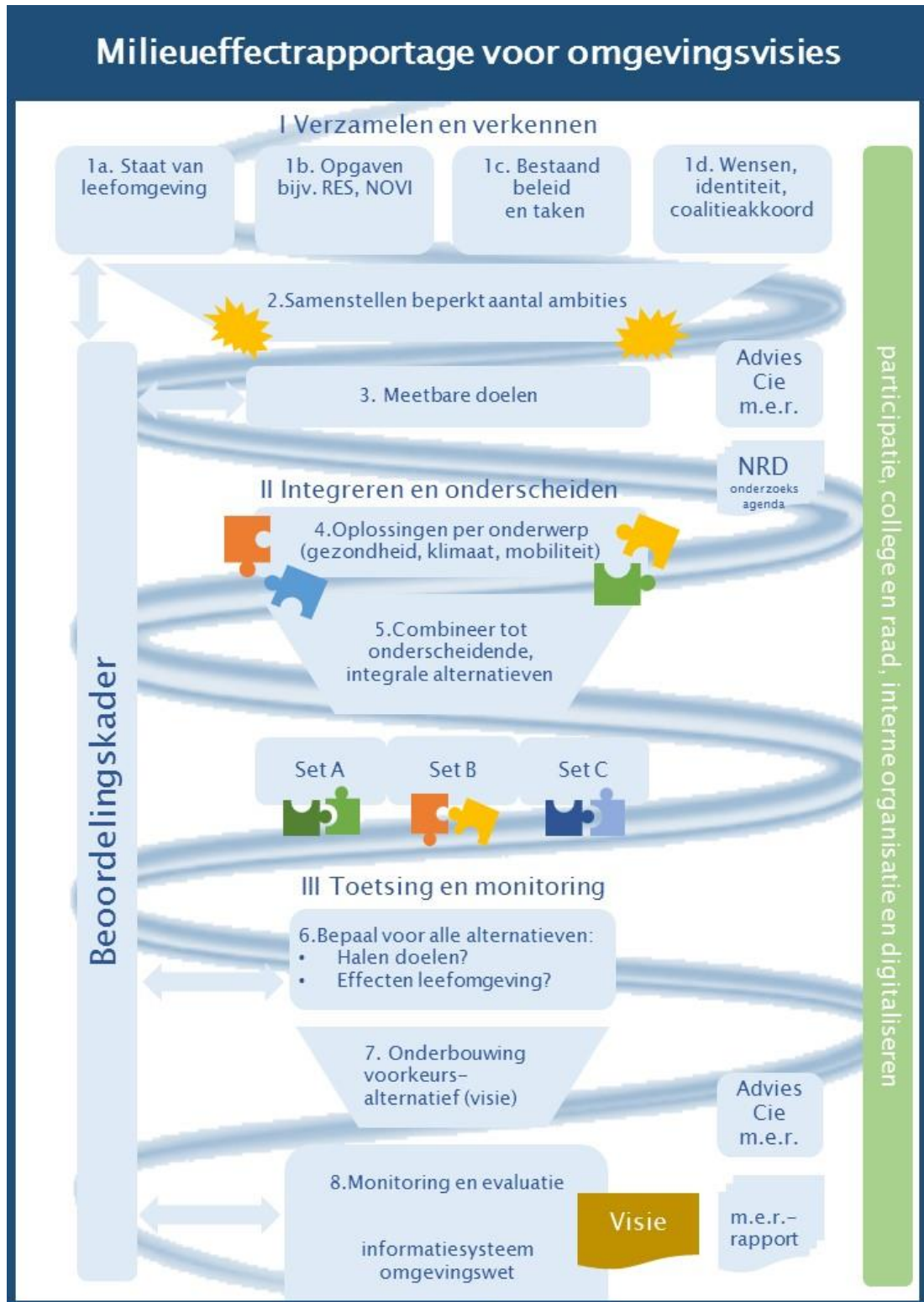
Formuleer op basis van het beoordelingskader een monitoringsprogramma. De 'staat van de leefomgeving' moet hiervoor het vertrekpunt zijn. Houd hierbij rekening met de ontwikkelingen in de kwaliteit van de leefomgeving. Deze kunnen aanleiding vormen voor het hanteren van andere beoordelingscriteria dan op dit moment zijn voorzien. Ook kunnen indicatoren per deelgebied verschillen.

Bestaande sectorale monitoringsprogramma's voor luchtkwaliteit (NSL), natuur (SNL, stikstofbeleid), (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de geactualiseerde leefomgevingskwaliteit. Voor CO<sub>2</sub> kan de Klimaatmonitor gebruikt worden, voor verkeer en vervoer bestaande metingen van wegintensiteiten, parkeerdruk, verkeersveiligheid en veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen, etc. Voor de sociaaleconomische aspecten kan gedacht worden aan zaken als omvang van de bevolking, leeftijdsopbouw, werkgelegenheid(structuur), werkloosheid, bijstand, voorzieningenstructuur (winkels, scholen, kinderopvang, horeca, dokter etc.), woningen en woningdichtheid, tevredenheid met de woning en de woningomgeving, criminaliteit, leegstand (winkels, kantoren), broedplaatsen, starters.

Evalueer periodiek het doelbereik en de omgevingseffecten van de omgevingsvisie. Het (nog) niet bereiken van doelen of tegenvallende omgevingseffecten kunnen reden zijn om maatregelen achter de hand in te zetten of om de visie op onderdelen te actualiseren. Ga in het ROER in op de mogelijke maatregelen achter de hand. Ga ook in op de plek die de dialoog met belanghebbenden heeft in dit monitoringsproces.

Ga voor de monitoring ook in op (omgevings)aspecten waarvoor (nog) onvoldoende informatie is. Geef, wanneer dit belangrijke gevolgen kan hebben voor de omgeving, aan hoe dit in de monitoring een rol speelt. Geef ook aan of dat wat ontbreekt op korte termijn kan worden ingevuld en op welke wijze deze informatie wordt verwerkt (informatie ontwikkelagenda).

## Bijlage 1: Schema m.e.r. voor omgevingsvisies



Figuur 3: schematische weergave van het stappenplan voor omgevingsvisies en m.e.r. (Bron: Praktijkproef afwegingskader omgevingsvisie, vanuit perspectieven milieueffectrapportage en Global Goals, VNG, mei 2020)

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **Advies van de Commissie over het op te stellen MER**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. 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:

drs. John Dagevos

dr. Roeland During

prof.dr.ir. Rob van der Heijden

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

ir. Enrico Moens

ir. Frans Rooijers

Marja van der Tas (voorzitter)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld**

Omgevingsvisie van de gemeente Rotterdam.

### **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 kan het gaan om veel verschillende activiteiten, zoals stedelijke ontwikkeling (D11.2), uitbreiding van bedrijventerrein (D11.2), aanpassing of uitbreiding van wegen (D1.2) en aanleg van windturbineparken (D22.2). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld. Omdat daarin ook sociaaleconomische aspecten worden onderzocht spreekt de gemeente van een omgevingseffectrapport (OER).

### **Bevoegd gezag besluit**

Gemeenteraad van Rotterdam.

### **Initiatiefnemer besluit**

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Rotterdam.

### **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 gebruikt?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3482](#) in te vullen in het zoekvak.



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

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

