



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsvisie Rotterdam

Toetsingsadvies over het omgevingseffectrapport

30 september 2021 / projectnummer: 3482



**35 JAAR**

onafhankelijk en deskundig advies



# 1 Advies in het kort

De gemeente Rotterdam stelt een omgevingsvisie op, ter bepaling van de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente voor de (middel)lange termijn. Voor het besluit hierover is een omgevingseffectrapport<sup>1</sup> (OER) opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het 'ROER' (Rotterdams Omgevingseffectrapport). Het ROER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' gekozen. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het ROER.

## Wat blijkt uit het ROER?

Het ROER beschrijft de huidige situatie en autonome ontwikkeling van de leefomgeving in Rotterdam en de effecten van de hoofdkeuzes van de omgevingsvisie daarop. In de huidige situatie worden knelpunten gesignaleerd voor de omgevingskwaliteit (bodem, water, natuur), gezondheid (vooral geluidhinder) en in mindere mate voor de woonomgeving en de economische omgeving. Ook wordt een grote opgave voor energie en grondstoffen gezien.

De hoofdkeuzes van de omgevingsvisie hebben onder andere betrekking op woningbouw en voorzieningen, groene en vitale wijken, openbaar vervoer en langzaam verkeer, circulariteit en energietransitie. Deze keuzes leiden voor veel aspecten tot licht positieve effecten, bijvoorbeeld voor energie en grondstoffen, wonen, woonomgeving en welzijn en economie. Knelpunten voor de omgevingskwaliteit blijven voor een belangrijk deel bestaan. Samengevat leidt de omgevingsvisie er toe dat een deel van de ambities van Rotterdam in 2040 'grotendeels gehaald' kan worden, terwijl andere ambities niet of nauwelijks worden gehaald.

Het ROER laat zien dat de werkelijke effecten nog onzeker zijn, vooral omdat deze mede afhankelijk zijn van andere (publieke en private) partijen en van andere factoren, zoals klimaatverandering, economische en technologische ontwikkelingen. Periodieke monitoring en evaluatie wordt gezien als een belangrijk middel om ontwikkelingen tijdig te kunnen bijsturen.

## Wat is het advies van de Commissie?

Het ROER is goed leesbaar, voorzien van verhelderende illustraties en heeft een duidelijke en herkenbare structuur. De samenvatting nodigt uit tot het lezen van het hoofdrapport, dat is voorzien van een grote hoeveelheid bijlagerapporten. De Commissie heeft veel waardering voor de hoeveelheid informatie die is verzameld en op een ordelijke wijze is gepresenteerd. Het onderstreept dat de Rotterdamse omgevingsvisie te maken heeft met een uiterst complexe situatie, met veel verbeteropgaven maar ook kansen voor positieve ontwikkelingen. Daarmee is veel informatie beschikbaar gekomen, wat tegelijkertijd betekent dat het overzicht soms verloren dreigt te gaan en het zeker voor niet-ingevoerde lezers moeilijk kan zijn om te begrijpen welke informatie het meest relevant is.

Het ROER geeft een uitgebreide beschrijving van de 'staat van de leefomgeving', zowel voor de fysieke als de sociaaleconomische aspecten daarvan. Dit levert waardevolle informatie op

---

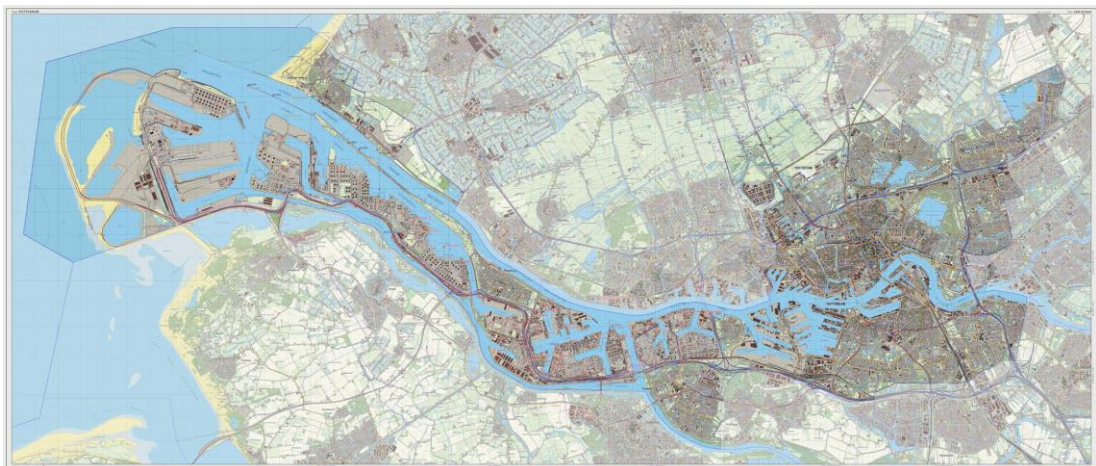
<sup>1</sup> Rotterdam hanteert deze term voor het milieueffectrapport bij de omgevingsvisie.

voor de te maken afwegingen, vormt de basis voor de effectbeoordeling en doet dienst als nulmeting voor monitoring van doelbereik en effecten. De Commissie constateert dat haar eerdere advies over reikwijdte en detailniveau op een herkenbare manier een rol heeft gespeeld bij de opzet van het ROER.

**De Commissie signaleert desondanks dat in het ROER nog informatie ontbreekt die belangrijk is voor het meewegen van het milieubelang (inclusief sociale aspecten) in de besluitvorming over de omgevingsvisie.** Het gaat om de volgende punten:

- **Gevolgen autonome ontwikkelingen onvoldoende geanalyseerd.** De gemeente Rotterdam is erg gevoelig voor grote ontwikkelingen en transities, zoals klimaatverandering, biodiversiteit, energie- en mobiliteitstransitie en (internationale) economische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn in het ROER onvoldoende benoemd en in hun mogelijke (samenhangende) toekomstige effecten geanalyseerd, waardoor de onzekerheidsmarges rond diverse beoordelingen groter zijn dan uit het ROER blijkt.
- **De positie van havengebied en Havenvisie voor de Rotterdamse omgevingsvisie is onduidelijk.** Het bovenstaande geldt niet alleen voor de stad, maar zeker ook voor het havengebied. Het is onduidelijk tot welke (concrete) keuzes de 'Havenvisie 2030' leidt en welke rol dit speelt in de omgevingsvisie en het ROER. Het havengebied neemt een cruciale plaats in bij het bereiken van de doelen van de gemeente.
- **Alternatieven voor grote vraagstukken ontbreken.** Mede hierdoor komt een aantal dilemma's onvoldoende aan bod en zijn hiervoor geen alternatieven in beeld. Uit het ROER blijkt dat verschillende belangrijke doelen – bijvoorbeeld voor goede omgevingskwaliteit en veilige en gezonde fysieke leefomgeving – niet worden gehaald. Dit vraagt om een beschouwing van alternatieve oplossingen, zodat duidelijk wordt wat er nodig is om doelen die nu niet gerealiseerd worden wél te halen.
- **Inzicht in het vervolg.** Het bovenstaande leidt er toe dat uitleg nodig is over hoe, waar en wanneer de informatie en keuzes die niet in de omgevingsvisie en het ROER zijn opgenomen worden uitgewerkt in andere plannen en (beleids)trajecten.

De Commissie adviseert de ontbrekende informatie in een aanvulling op het ROER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



*Figuur 1: topografie gemeente Rotterdam (Bron: ROER)*

#### **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 plan-m.e.r.-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 Toelichting op de beoordeling

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij aanbevelingen. De aanbevelingen in §2.1 zijn opgenomen in een tekstkader. Het uitvoeren daarvan is volgens de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over de omgevingsvisie. Aanbevelingen in de andere paragrafen zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

### 2.1 Het ROER adresseert grote uitdagingen onvoldoende

#### 2.1.1 Zicht op grote uitdagingen voor de lange termijn

De Commissie constateert dat het ROER zich vooral richt op ontwikkelingen die zich afspelen binnen de invloedssfeer van de gemeente Rotterdam. Grootschalige ontwikkelingen en transitie die zich vooral buiten deze invloedssfeer bevinden komen beperkt en vooral in algemene termen aan bod. In enkele gevallen leidt dit er volgens de Commissie toe dat er méér opgaven voor Rotterdam voor 2040 zijn dan in het ROER worden uitgewerkt en dat bepaalde opgaven mogelijk worden onderschat. De Commissie denkt met name aan het volgende:

- **Klimaatverandering** leidt tot grote uitdagingen in zowel het buitendijks gelegen havengebied (waterveiligheid) als het stedelijk gebied (wateroverlast, hitte). Hiervoor zijn wel adaptatiemaatregelen voorzien, maar daarbij wordt vooral vanuit huidige ontwikkelingen geredeneerd. Extremen nemen toe, zowel op het gebied van wateroverlast als droogte. De vraag is of de gehanteerde normen voor het bepalen van de benodigde voorzieningen voor het bestrijden van wateroverlast en hittestress/droogte voor de langere termijn voldoende zijn en wat de ruimtelijke consequenties zijn indien de normen significant hoger komen te liggen. Dit heeft ook consequenties voor andere opgaven en doelen.
- De **biodiversiteit** staat in het algemeen sterk onder druk. Mede op grond van internationale afspraken heeft Nederland een grote opgave om ruimte te creëren voor

(beschermde) natuur en biodiversiteit.<sup>2</sup> Vooral in het havengebied, maar ook in en rondom de stad zelf, lijken kansen te zijn om bij te dragen aan verbetering hiervan door in te zetten op ‘natuurinclusieve’ ontwikkelingen. Het ROER besteedt wel aandacht aan kansen voor meer ‘groen’, maar weinig aan biodiversiteit.

- De ombouw van een economie gebaseerd op fossiele brandstoffen naar een **circulaire economie** zonder CO<sub>2</sub> emissies heeft grote consequenties, vooral voor het havengebied. Rotterdam neemt bovendien een belangrijke positie in binnen handelsstromen over de hele wereld en is daardoor gevoelig voor veranderingen in de internationale handelspolitiek<sup>3</sup>. Hierin zijn belangrijke ontwikkelingen gaande. Van deze ontwikkelingen zijn mogelijk grote effecten te verwachten op verkeer- en vervoerstromen, het volume en soort arbeidsplaatsen, de benodigde ruimte etc.
- De landelijke opgave voor **energietransitie** (conform het Klimaatakkoord en de Europese Green Deal) betekent dat in 2040 gebouwen en mobiliteit vrijwel klimaatneutraal moeten zijn en dat de industrie al een grote verandering moet hebben ingezet. Dit impliceert onder andere dat veel ruimte voor duurzame energieopwekking nodig is en veel nieuwe infrastructuur voor elektrificering, CO<sub>2</sub>-transport en waterstoftoepassingen. Dit zal (veel) ruimte vergen, zowel in de haven (leidingtracés, hoogspanningslijnen) als in de stad (bijvoorbeeld voor extra transformatoren en onderstations).
- Het bovenstaande kan ook grote consequenties hebben voor het **sociale domein**, zoals veranderingen in werkgelegenheid, bevolkingssamenstelling en een groeiende mismatch tussen opleidingsniveau en arbeidsplaatsen.

De Commissie is van oordeel dat bovengenoemde opgaven in het ROER nog onvoldoende worden geadresseerd, in de staat van de leefomgeving en in de beleidskeuzes voor de omgevingsvisie. Het ROER constateert wel dat er grote onzekerheden zijn (vooral in § 9.8), waar de gemeente zelf weinig invloed op heeft, maar brengt dat nauwelijks tot uitdrukking in de beoordeling.<sup>4</sup> Het feit dat de gemeente niet overal invloed op heeft wil niet zeggen dat zij hier niet op kan anticiperen. In hoofdstuk 9 worden hiervoor ook diverse nuttige aanbevelingen gegeven. Het is vooral van belang om voldoende ruimte te reserveren voor de noodzakelijke transitie en het accommoderen van (soms nu nog onzekere) ontwikkelingen.<sup>5</sup> Omdat in het ROER onderscheidende alternatieven ontbreken (zie § 2.1.3 van dit advies) blijft nog onduidelijk welke mogelijkheden de gemeente heeft om op de genoemde ontwikkelingen en opgaven in te spelen. Ook is onduidelijk in hoeverre de beleidskeuzes die wel gemaakt worden – bijvoorbeeld ten aanzien van woningbouw, werkgelegenheid en mobiliteit – gevoelig zijn voor de genoemde ontwikkelingen.

## 2.1.2 Havengebied onderbelicht, rol van de Havenvisie onduidelijk

Opvallend is dat de omgevingsvisie en het ROER sterk gefocust lijken te zijn op ontwikkelingen in de stad Rotterdam. Dit blijkt onder andere uit de drie onderscheiden strategische deelgebieden ‘Binnenstad’, ‘Alexander tot Zuidplein’ en ‘Rotterdam-Zuid’. Voor

---

<sup>2</sup> Onder andere op grond van de [EU Biodiversiteitsstrategie](#) voor 2030 (in 2030 moet 30% van het EU-oppervlak beschermd gebied zijn) en de werkwijze volgens de Sustainable Development Goals (SDG's).

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld de aanleg van de Nieuwe Zijderoute.

<sup>4</sup> De onzekerheidsmarges rond de beoordelingscores voor de effecten van de voorgenomen alternatieven zijn beperkt. Daardoor zouden verschillende scores uiteindelijk ook negatief kunnen uitvallen. Zie verder § 2.4 van dit advies.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld de noodzakelijke opvang van extreme neerslag, de energietransitie, de grotere noodzaak van het tegengaan van hittestress en een sterkere noodzaak tot reductie van autoverkeer in delen van de stad.

deze gebieden is in de omgevingsvisie meer specifiek beleid ontwikkeld, omdat volgens het ROER vooral in deze gebieden veel opgaven samenkomen.<sup>6</sup>

Het havengebied en overige woon- en werkgebieden binnen Rotterdam krijgen aanzienlijk minder aandacht, terwijl ook (en soms juist) daar de bovengenoemde uitdagingen relevant zijn. Het is daardoor niet altijd duidelijk of ambities (bijvoorbeeld voor schonere verplaatsingen en zero-emissie stadslogistiek of de beoogde verbetering van bereikbaarheid van arbeidsplaatsen) voor de hele gemeente gelden of alleen voor bepaalde delen van de stad. Dit lijkt erop te wijzen dat de focus van het ROER vooral ligt op de thema's waar de gemeente zelf de meeste grip op heeft.

In 2019 is de herijking van de 'Havenvisie 2030' vastgesteld. Het is onduidelijk tot welke (concrete) keuzes de Havenvisie leidt en hoe de uitvoering wordt georganiseerd. Voor de besluitvorming hierover is geen m.e.r.-procedure doorlopen. Volgens het ROER wordt de Havenvisie niet als autonome ontwikkeling gezien en kan bijstelling ervan plaatsvinden onder invloed van de omgevingsvisie. De keuzes uit de Havenvisie zouden daarom terug moeten komen in de omgevingsvisie en – voor zover deze relevant zijn voor de leefomgeving – in het ROER, maar dit is slechts in zeer beperkte mate gebeurd.<sup>7</sup> Het ROER zou tevens in moeten gaan op de vraag of en hoe de Havenvisie moet worden bijgesteld om de doelen van de omgevingsvisie te behalen. Deze informatie is van belang voor de bijstelling en uitvoering van de Havenvisie, en voor de monitoring daarvan.<sup>8</sup>

### 2.1.3 Alternatieven voor grote vraagstukken ontbreken

Zoals aangegeven zijn de lange termijn opgaven voor de gemeente groot en onzeker, mede door de sterke interactie met de (inter)nationale context. De hoofdkeuzes bevatten wel elementen die op deze uitdagingen ingaan, bijvoorbeeld 'prettig leven in de delta' (maatregelen klimaatadaptatie) en 'schouders onder de energie- en grondstoffentransitie'. Uit de effectbeoordeling blijkt echter dat een aantal doelstellingen niet wordt gehaald (met name voor de thema's goede omgevingskwaliteit en veilige & gezonde fysieke leefomgeving). Dit vraagt volgens de Commissie om een beschouwing van de keuzes of maatregelen die nodig zijn om deze doelstellingen wél te halen, inclusief het daarbij behorende tijdspad. Sommige doelstellingen – bijvoorbeeld voor de energietransitie – zijn dusdanig hard, dat het niet behalen daarvan eigenlijk niet acceptabel is. Hoewel de gemeente voor het behalen van de meeste doelstellingen mede afhankelijk is van andere publieke en private partijen, heeft de gemeente zelf ook instrumenten om hier meer op te sturen.

Vooral in het havengebied zijn de genoemde opgaven groot en complex. De Havenvisie bevat wel ambities en hoofdlijnen voor de te volgen koers, maar keuzes daarin zijn grotendeels vrijblijvend en nog niet concreet. Daardoor is niet duidelijk wat er in de haven werkelijk gaat gebeuren, hoe zich dat verhoudt tot de opgaven en hoe de relatie tussen de haven en de stad zich kan ontwikkelen (vooral wonen, werken en mobiliteit). Het ROER concludeert dat er sprake is van grote onzekerheden, maar gaat niet in op mogelijke oplossingsrichtingen. Het

---

<sup>6</sup> Het ROER geeft aan dat in deze gebieden grote ontwikkelkansen en opgaven samen komen en kansen liggen om bij te dragen aan gemeentelijke ambities. De hoofdkeuzes alleen geven volgens het ROER niet voldoende houvast voor de gebiedsgerichte opgaven en ambities in deze gebieden.

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld de keuze voor aanleg van walstroom infrastructuur en voor investeringen in waterstof. Maar niet voor bijvoorbeeld aantal en soort arbeidsplaatsen, verandering in vervoerstromen, externe veiligheid etc.

<sup>8</sup> Het is van belang dat een integraal monitoringssysteem wordt ontwikkeld voor Rotterdam als geheel en voor alle deelgebieden, inclusief het havengebied.

is wel evident dat veel doelen van de omgevingsvisie niet haalbaar zijn zonder het havengebied (inclusief de relevante publieke en private partijen en kennisinstellingen) hier nadrukkelijk bij te betrekken. Maar ook dat de hoofdkeuzes zoals 'schouders onder de energie- en grondstoffentransitie' veel effect hebben op (de ruimte in) het havengebied, zonder dat dit uit het ROER helder wordt.

De Commissie adviseert om voordat wordt besloten over de omgevingsvisie een aanvulling op het ROER op te stellen met:

- een inhoudelijke beschouwing van de grootschalige, onzekere, externe en potentieel ingrijpende langetermijnontwikkelingen voor Rotterdam. Betrek expliciet de Havenvisie in deze beschouwing en de relatie met de haven. Geef daarbij aan, als deze ontwikkelingen zich voordoen, wat dan de gevolgen zijn voor het halen van de doelen van de omgevingsvisie en welke alternatieve maatregelenpakketten Rotterdam achter de hand heeft. Hoe past Rotterdam zich aan? Geef ook aan welke ruimtelijke reserveringen dan nodig zijn en in hoeverre dit op gespannen voet staat met andere ruimteclaims;
- een inhoudelijke beschouwing van alternatieve maatregelen en beleidskeuzes voor een goede omgevingskwaliteit (bodem, en ondergrond, water, biodiversiteit), een veilige en gezonde woon- en leefomgeving en de energietransitie, omdat uit het ROER blijkt dat met name op deze thema's het halen van de doelen nog ver uit het zicht is. Geef ook hierbij aan welke ruimtelijke reserveringen voor die alternatieve beleidsopties nodig zijn en in welke mate deze op gespannen voet staan met andere ruimteclaims;
- een procesbeschouwing over hoe, waar en wanneer de informatie en keuzes die niet in de omgevingsvisie en het ROER zijn opgenomen, worden uitgewerkt in andere plannen en trajecten. Besteed daarbij aandacht aan het MIRT-studietraject (voor verkeer en vervoer, waaronder oeververbindingen en openbaar vervoer), het NOVI-gebiedstraject, bijstelling van de Havenvisie, het omgevingsplan, programma's en het monitoringsysteem (om ontwikkelingen in de stad gestructureerd te volgen).

## 2.2 Staat van de leefomgeving (referentiesituatie)

Hoofdstuk 3 van het ROER beschrijft de staat van de leefomgeving, bestaande uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling (referentiesituatie). Hierin wordt gedetailleerd en goed navolgbaar (met vermelding van bronnen) ingegaan op een groot aantal aspecten, onderverdeeld volgens de ambities van de omgevingsvisie:

- Goede omgevingskwaliteit (bodem, water, natuur, landschap en erfgoed).
- Veilige en gezonde fysieke leefomgeving (geluid, lucht, veiligheid, gezond gedrag).
- Woonomgeving (wonen, woonomgeving, mobiliteit, welzijn).
- Economische omgeving (ruimtegebruik, energie en grondstoffen, economische vitaliteit, ruimtelijk-economische structuur).

De beschrijvingen zijn verder toegelicht en onderbouwd in bijlagerapporten per aspect. Dit geheel levert veel waardevolle informatie op voor de te maken afwegingen en vormt in beginsel een goed referentiekader voor de effectbeoordeling. Ook kan deze informatie goed worden gebruikt als nulmeting voor monitoring van doelbereik en effecten. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven is bij de beschrijving van autonome ontwikkelingen voornamelijk uitgegaan van ontwikkelingen die zich afspelen binnen de invloedssfeer van de gemeente Rotterdam. Grootschalige ontwikkelingen en transities die zich vooral buiten deze invloedssfeer bevinden komen minder aan bod.

De Commissie heeft ten aanzien van de woonomgeving en economische omgeving enkele opmerkingen. Zij beveelt aan om bij de verdere uitwerking van de omgevingsvisie en de detaillering van het monitoring- en evaluatieprogramma hier expliciet aandacht aan te besteden.

### Sociale aspecten

Voor het beoordelen van de welzijnsaspecten maakt het ROER onderscheid tussen inclusiviteit, sociale samenhang en sociale veiligheid. In de praktijk meten inclusiviteit en sociale samenhang in belangrijke mate dezelfde aspecten.<sup>9</sup> De Commissie heeft hierbij de volgende kanttekeningen:

- De veranderingen in de 'sociale index' worden relatief positief beoordeeld, zonder deze te vergelijken met andere gemeentes en zonder rekening te houden met de gevolgen van de corona-crisis.<sup>10</sup> Bij het beoordelen van de veranderingen van de sociale index wordt de situatie in 2014 in Rotterdam als vertrekpunt genomen. Voor een daadwerkelijke beoordeling van de feitelijke situatie in Rotterdam is het gewenst om een vergelijking te maken met andere gemeenten in Nederland.<sup>11</sup>
- In het ROER wordt in navolging van de omgevingsvisie terecht veel waarde toegekend aan de 'sterke schouders'.<sup>12</sup> Toch zijn hier een paar waarschuwingen op hun plek:
  - het risico van gentrificatie (verdringing van lagere inkomensklassen in bestaande wijken);
  - het idee van de sterke schouders is dat ze voor nieuwe dynamiek zorgen. Het risico bestaat echter dat verschillende snelheden ontstaan en dat het niet lukt de gewenste brug te slaan tussen verschillende groepen nieuwe en oude bewoners.<sup>13</sup>Dit vraagt om monitoring die niet alleen oog heeft voor de grote op stedelijk niveau te kwantificeren grootheden als werkgelegenheid en voorzieningenniveau, maar die ook oog heeft voor de vaak op buurniveau zeer relevante kwalitatieve details als (veranderingen in) participatie, de juiste mix tussen oude en nieuwe voorzieningen etc.
- Het begrip 'toegankelijkheid banen' wordt alleen fysiek ingevuld (fysieke afstand en met name reistijd), terwijl er ook sprake kan zijn van een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod.
- Het ROER beoordeelt de sociale veiligheid nu als redelijk, maar het is onduidelijk waar dit op is gebaseerd. Deze beoordeling lijkt te positief ingeschat.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> In de sociale index worden zelfredzaamheid, samenredzaamheid, participatie en binding met Rotterdam als samenstellende delen onderscheiden. Het heeft theoretisch, maar ook beleidsmatig/operationeel de voorkeur om deze niet bij elkaar op te tellen maar ze afzonderlijk in beeld te brengen. Het geeft meer inzicht en vraagt ook beleidsmatig heel andere acties.

<sup>10</sup> De sociale index is tussen 2018 en 2020 gedaald (na tussen 2014 en 2018 gestegen te zijn) door een afname in de beleving van Rotterdammers over sociale thema's. Zo scoorden de onderliggende subjectieve thema's participatie ('het gevoel van meedoen en erbij horen'), samenredzaamheid ('publieke vertrouwdheid', vertrouwen in de overheid en oordeel over aanwezigheid van sociaal culturele buurtvoorzieningen) en binding (het gevoel van verbondenheid met de buurt en de stad) lager dan in 2018. Verwacht mag worden dat de index eerder zal verslechteren dan verbeteren met de Corona crisis in het achterhoofd.

<sup>11</sup> Ter illustratie: in de Nationale Monitor Duurzame gemeenten van Telos staat Rotterdam in 2020 voor wat betreft haar sociale kapitaal op plaats 344 van de 355.

<sup>12</sup> Mensen die zichzelf kunnen redden en daardoor juist weinig beroep doen op de zorgtaken van de overheid

<sup>13</sup> Denkbaar is bijvoorbeeld dat nieuwe bewoners in hogere sociaal-economische klassen makkelijk reizen per HOV naar andere steden in de Randstad (Delft, Den Haag, Utrecht) en vooral in Rotterdam komen wonen vanwege het grootstedelijke leefklimaat. Er komt dan niet of nauwelijks verbinding tot stand.

<sup>14</sup> Maar liefst 22% van de bevolking geeft aan vaak of soms een blokje om te gaan uit oogpunt van sociale veiligheid.



## **Economische aspecten**

De beoordeling van het vestigingsklimaat wordt gekoppeld aan het aandeel snelgroeiende vestigingen en het saldo van starters en opheffingen. Het positieve oordeel voor de uitgangssituatie wordt met name door het laatste bepaald. De vraag is om wat voor starters het gaat: ZZP-ers, innovatieve start-ups, zich nieuw vestigende bedrijven van buiten etc. Het zou voor de beoordeling van de kwaliteit van het vestigingsklimaat van Rotterdam zinvol zijn een onderscheid te maken naar soorten starters.

## **Mobiliteit**

- De bijlage 'mobiliteit' geeft onder andere inzicht in de verkeersontwikkeling in de huidige en referentiesituatie, maar dit beeld lijkt niet compleet. De sterke groei van bevolking en arbeidsplaatsen zal leiden tot meer verplaatsingen en congestie. De analyse richt zich vooral op de verkeersontwikkelingen in het centrumgebied van Rotterdam en dan met name kijkend naar verkeersveiligheid en schone verplaatsingen (door schonere voertuigen en modal shift). Weliswaar treedt in de referentiesituatie een verschuiving op in de modal split ten gunste van openbaar vervoer, fietsen en lopen, maar of dit voldoende is om de groei in het autoverkeer te stoppen, is onduidelijk.
- Ook de ontwikkeling in de toe- of afname van congestie (zowel in de stad als op het omringende hoofdwegennet) is niet scherp in beeld gebracht. Uit de omgevingsvisie blijkt dat de Ruit van Rotterdam zwaar belast is. Samen met autonome groei van autoverkeer in het gebied kan dit leiden tot meer belasting van onderliggend wegennet (sluiproutes, kruisend verkeer).
- Tenslotte is niet duidelijk wat in de referentiesituatie de verwachte ontwikkeling is in het vrachtverkeer door het gebied en wat dit voor effecten heeft op bijvoorbeeld emissies rond de betreffende hoofdinfrastructuren. Per saldo maakt het ROER niet voldoende duidelijk waar in het grotere Rotterdamse kader de grootste knelpunten en opgaven (nu en in de toekomst) op het vlak van mobiliteit worden verwacht.

## **2.3 Beleidskeuzes en alternatieven**

### **Hoofdkeuzes en prioritering niet duidelijk onderbouwd**

Het ROER beschrijft en beoordeelt de effecten van de vijf 'hoofdkeuzes' van de omgevingsvisie. Zoals eerder aangegeven zijn voor deze hoofdkeuzes geen alternatieven onderzocht, behalve een tweetal varianten voor de hoofdkeuze 'verstedelijken en verbinden'.

De Commissie constateert dat op basis van het ROER niet goed is vast te stellen hoe de hoofdkeuzes tot stand zijn gekomen. In veel gevallen lijken deze te bestaan uit een compromis van maatregelen, die nog niet tot grote veranderingen leiden. Daarbij lijkt het economische perspectief inclusief woningbouw en mobiliteit ('profit') een grotere rol te hebben gespeeld dan 'people' (duurzaamheid, gezondheid) en 'planet' (biodiversiteit, klimaatverandering). Dit wordt geïllustreerd door de effectbeoordeling (zie figuur 2 en 3 in §2.4 van dit advies). Ook is niet helder hoe de hoofdkeuzes zich tot elkaar verhouden. Uit hoofdstuk 9 van het ROER blijkt dat 'de volgorde van de hoofdkeuzes' op basis van de effectbeoordeling is veranderd, maar het is niet duidelijk waarom en wat de betekenis hiervan is voor de omgevingsvisie en de uitwerking daarvan. De Commissie beveelt aan dit nader toe te lichten.

### **Kansen voor bottom-up aanpak**

De Commissie merkt op dat het ROER relatief weinig aandacht besteedt aan de kansen die een 'bottom-up' aanpak biedt, door middel van initiatieven en experimenten met participatie van bewoners. Rotterdam heeft een zekere traditie van "samen stad maken" en de Rotterdamse identiteit is er een van aanpakken. Het 'DNA' van de stad voor verandering is zonder meer gunstig te noemen. Gelet op de hoge ambities voor de verdere ontwikkeling van de havenstad, met andere accenten voor de haven en dus andere werknemers, biedt het samen stad maken een kans om de bewoners van Rotterdam mee te laten denken en samen vorm te laten geven aan deze ontwikkeling. Ook het werken aan een klimaatadaptieve en natuurinclusieve stad is gebaat bij herkenning, erkenning en kapitalisering van de inbreng van bewoners. De Commissie beveelt met het oog op de uitwerking van de omgevingsvisie aan om deze kans nadrukkelijk in beeld te brengen, zodat de strategie en werkwijze hier op aangepast kan worden.

### **Varianten verstedelijken en verbinden**

Voor de hoofdkeuze 'verstedelijken en verbinden' zijn een Variant Laag 2040 en een Variant Hoog 2040 onderzocht. Deze onderscheiden zich vooral in het woningbouwprogramma (60.000 of 81.000 nieuwe woningen) en de bijbehorende investeringen in arbeidsplaatsen, voorzieningen en mobiliteitsmaatregelen. De Commissie merkt op dat deze varianten zich vooral richten op het stedelijk gebied. Er is geen relatie gelegd met het havengebied (bijvoorbeeld ten aanzien van de soort werkgelegenheid of de tijdige realiseerbaarheid van de noodzakelijke stappen voor de energietransitie).

De effecten van de varianten zijn daarmee overwegend voor een beperkt gebied beschreven. Zo genereert de groei van de bevolking en arbeidsplaatsen meer verplaatsingen. De alternatieven beogen een verdere verschuiving in de modal split ten gunste van openbaar vervoer, fietsen en lopen te realiseren ten opzichte van de referentie, maar dan nog blijft het onduidelijk of dit voldoende is om bijvoorbeeld verdere belasting van stedelijke routes en het omringende hoofdwegennet tegen te gaan. De enige link op dit punt is dat bij de Variant Hoog uitgegaan wordt van aanpassing van de capaciteit op de A16, maar of dit haalbaar is wordt niet duidelijk.

Vanuit het perspectief van vitale economie wordt geconstateerd dat de bereikbaarheid van arbeidsplaatsen in de haven achterblijft ten opzichte van de bereikbaarheid van arbeidsplaatsen in het stedelijk gebied, maar aan deze constatering worden geen consequenties verbonden in de varianten.

Momenteel vindt meer gedetailleerd onderzoek plaats in het kader van de MIRT-verkenning naar de oeververbinding(en) regio Rotterdam. De resultaten daarvan zijn naar verwachting van belang voor de nu voorgestelde ontwikkelvarianten. De Commissie beveelt aan hier bij de uitwerking van de visie rekening mee te houden.

## 2.4 Beoordeling doelbereik en effecten

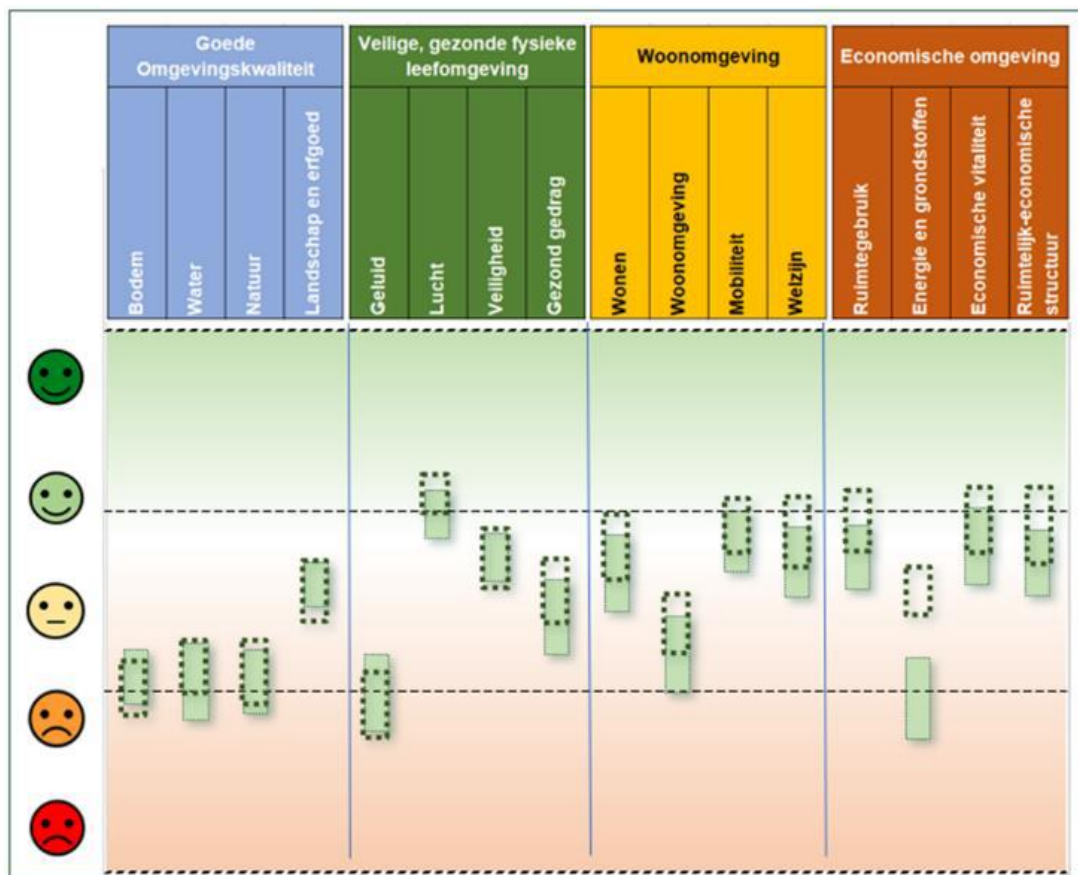
De effecten van de hoofdkeuzes en de twee varianten zijn in het ROER beoordeeld aan de hand van een beoordelingskader dat zich vooral richt op de ambities van de omgevingsvisie. De effectbeoordeling is methodisch goed navolgbaar en ‘herhaalbaar’. Dat wil zeggen dat deze goed te gebruiken is om het doelbereik en de effecten periodiek te monitoren. Dit is cruciaal, omdat onzekerheden groot zijn en het nodig kan zijn om het beleid regelmatig bij te stellen.

Cluster	Goede Omgevingskwaliteit				Veilige, gezonde fysieke leefomgeving				Woonomgeving				Economische omgeving			
	Beoordeling referentiesituatie (autonome ontwikkeling)	Beoordeling omgevingsvisie	Verstede-lijken en verbinden	Vitale wijken	Schou-ders onder energie- en grondstof-fentran-sitie	Verdien-vermogen vernieuwen	Beoordeling referentiesituatie (autonome ontwikkeling)	Beoordeling omgevingsvisie	Wonen	Woonomgeving	Mobiliteit	Welzijn	Ruimtegebruik	Energie en grondstoffen	Economische vitaliteit	Ruimtelijk-economische structuur
Beoordeling referentiesituatie (autonome ontwikkeling)	☹️	☹️	😐	😐	☹️	😊	😐	😐	😐	☹️	😊	😐	😊	☹️	😐	😐
Prettig leven in de Delta	+	+	+	0	+	++	0	+	+	+	+	+	0	+	+	+
Verstede-lijken en verbinden	-	0	-	-	-	+	-	+	+	+	+	+	+	0	+	+
Vitale wijken	0	+	0	0	0	0	0	+	++	++	+	+	+	+	+	+
Schou-ders onder energie- en grondstof-fentran-sitie	-	-	0	-	-	++	-	0	+	-	+	0	+	++	+	0
Verdien-vermogen vernieuwen	0	0	-	0	-	+	-	0	0	0	+	0	+	0	++	+
Beoordeling omgevingsvisie	☹️	😐	😐	😐	☹️	😊	😐	😐	😊	😐	😊	😊	😊	😐	😊	😊

Figuur 2: Overzicht van de effectbeoordeling van de omgevingsvisie (bron: ROER)

In een overzichtelijke tabel (zie figuur 2) zijn de effecten per hoofdkeuze gescoord op basis van de zestien (hoofd)criteria en is door middel van een ‘smiley’ een algemeen oordeel per criterium gegeven voor de referentiesituatie en de omgevingsvisie als geheel. Dit geeft snel inzicht in de effectiviteit van de omgevingsvisie. Het ROER laat ook zien dat de effecten van de hoofdkeuzes nog tot op zekere hoogte onzeker zijn en visualiseert dit in een aparte tabel met onzekerheidsmarges (zie figuur 3).

De tabellen laten zien dat de invloed van de omgevingsvisie over het algemeen beperkt is en dat op geen enkel criterium de doelstellingen volledig gehaald worden. Vooral voor de ambities ‘goede omgevingskwaliteit’ en ‘veilige, gezonde fysieke leefomgeving’ is en blijft het oordeel matig tot redelijk en is het effect van de omgevingsvisie zeer beperkt. Dit is opvallend, omdat juist dit thema’s zijn waar de Omgevingswet zich op richt. Zoals aangegeven in § 2.1 van dit advies roept dit de vraag op of andere hoofdkeuzes zouden kunnen leiden tot positievere scores.



Figuur 3: Overzicht van de beoordeling van de effecten van de omgevingsvisie Rotterdam op de staat van de leefomgeving. Lichtgroene blokjes: situatie volgens autonome ontwikkeling, gestreept blokjes: situatie met omgevingsvisie (bron: ROER)

De Commissie heeft bij de effectbeoordeling verder de volgende (generieke) opmerkingen:

- De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. De autonome ontwikkeling is voor veel thema's nog erg onzeker, waardoor het nodig is om hiervoor aannames te doen. Het toevoegen van een beoordeling van de huidige situatie (zonder autonome ontwikkeling) kan waardevol zijn, omdat dat een betrouwbaarder beeld geeft van de grootste knelpunten en uitdagingen op dit moment.
- De smileys geven snel inzicht, maar als de smileys voor de referentiesituatie en de effecten van de omgevingsvisie hetzelfde zijn wil dit niet zeggen dat er geen negatieve of positieve effecten kunnen zijn. Zo valt op dat er veel negatieve scores zijn voor bodem, natuur, landschap en geluid, maar dit per saldo toch leidt tot een neutraal eindoordeel voor de omgevingsvisie als geheel.
- Het 'horizontaal' lezen van de tabel in figuur 2 laat zien dat niet alle hoofdkeuzes tot overwegend positieve effecten leiden. De eindscores komen ook niet altijd overeen met de toelichting. Het is daarom van belang de eindscores met de nodige voorzichtigheid te gebruiken: er is nog veel onzeker en doelstellingen worden, ondanks de soms positieve trend, niet gehaald.
- De tabellen geven een algemeen beeld voor de gehele gemeente Rotterdam zonder rekening te houden met ruimtelijke of locatiespecifieke verschillen. Doordat in het ROER vooral is gefocust op drie kerngebieden komen effecten op andere delen van de gemeente, verschillen daartussen én mogelijke cumulatieve effecten minder tot uitdrukking.

- De onzekerheidsmarges van de referentiesituatie en de effecten van de omgevingsvisie (figuur 3) zijn volgens de Commissie niet goed onderbouwd. De weergave in de tabel suggereert dat de onzekerheidsmarges relatief beperkt zijn en dat de kans dat de omgevingsvisie leidt tot negatieve effecten ten opzichte van de referentiesituatie klein is. Hierin zijn echter veel aannames verwerkt – bijvoorbeeld over een succesvolle aanpak van klimaatadaptatie, energietransitie en mobiliteitstransitie – die wellicht niet of anders zullen uitpakken (zie § 2.1 van dit advies).
- De smileys en de weergave van de effecten met onzekerheidsmarges geven weliswaar inzicht in de trend per criterium, maar maken niet duidelijk in hoeverre doelstellingen gehaald worden. De toelichting op de beoordelingssystematiek geeft wel een indicatie van de betekenis van de smileys, maar onduidelijk is wanneer het ‘goed genoeg’ is en wat de consequenties zijn als doelstellingen niet gehaald worden.

Deze constatering zijn vooral van belang voor de nadere uitwerking van de visie in (gebiedsgerichte) programma’s en andere vervolgbesluiten en voor monitoring en evaluatie en eventuele bijstelling van de visie naar aanleiding daarvan.

## 2.5 Monitoring en evaluatie

Omdat in het ROER en in dit advies is geconstateerd dat er grote onzekerheden zijn die van invloed zijn op de ambities van de omgevingsvisie, wordt sterk ingezet op monitoring en een ‘adaptieve strategie’. De Commissie ondersteunt dit principe, met inachtneming van wat in § 2.1 is gezegd over de onzekerheden, de hoofdkeuzes en de alternatieven. Het sterk inzetten op monitoren, evalueren en bijsturen betekent dat de indicatoren waarop wordt gemonitord voldoende scherp gedefinieerd moeten zijn, wat de normen en triggers zijn waarop geëvalueerd wordt, en dat het van belang is om vooraf vast te stellen welke maatregelen(pakketten) achter de hand beschikbaar zijn om zo nodig bij te sturen. Hierbij kan deels worden aangesloten bij bestaande tools (bijvoorbeeld voor klimaatverandering de landelijke systematiek vanuit Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie).<sup>15</sup>

Hoofdstuk 11 van het ROER bevat een aanzet voor het monitoringsprogramma en benoemt daarin de aspecten, indicatoren en werkwijze. De Commissie beveelt aan om de aanzet verder uit te werken en daarbij vooral aandacht te besteden aan het scherper definiëren van de doelstellingen (ook in de tijd) en aan aspecten die relevant zijn voor het ‘adaptieve omgevingsbeleid’. Zoals in § 2.1 van dit advies aangegeven is het van belang om te bepalen wanneer er sprake is van een omslagpunt voor het realiseren van de doelen.

---

<sup>15</sup> Daarbij is het ook van belang om bij de inrichting van de monitoring- en evaluatiesystematiek, oog te hebben voor de kwalitatieve details en gebiedsspecifieke verschillen.

## **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:

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 is 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 gaat het bijvoorbeeld om de activiteit D01.2 (uitbreiding wegen), D11.2 (stedelijke ontwikkeling), D11.3 (bedrijventerreinen) en D22.2 (windturbines). 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 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 beoordeeld?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissierner.nl](http://www.commissierner.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)

