



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsvisie Apeldoorn

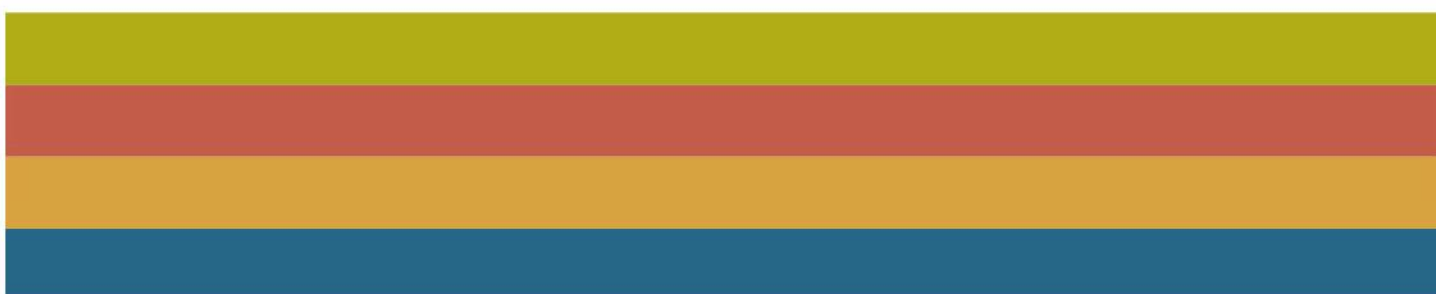
Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

22 september 2021 / projectnummer: 3539



**35 JAAR**

onafhankelijk en deskundig advies



# 1 Advies over het OER in het kort

De gemeente Apeldoorn wil een omgevingsvisie vaststellen, waarin de beoogde ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving tot 2040 zijn beschreven. De ambities, die de visie vastlegt, gaan over onderwerpen als binnenstedelijk bouwen en transformeren in combinatie met een autoluwe binnenstad, het vergroenen van de stad en het buitengebied en de ontwikkeling van (nieuwe) bedrijventerreinen. Voor het besluit over de visie is een omgevingseffectrapport (OER)<sup>1</sup> opgesteld. De gemeente Apeldoorn heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

## Wat blijkt uit het OER?

Voorafgaand aan de omgevingsvisie heeft de gemeente richtinggevende principes geformuleerd (Koersdocument 2030<sup>2</sup>) en een strategische koers vastgesteld (Ambitiedocument Apeldoorn 2040<sup>3</sup>). De omgevingsvisie zelf bevat vier hoofdpogaven<sup>4</sup> met elk meerdere ambities. Het OER heeft vervolgens drie varianten onderzocht, die zich vooral onderscheiden door de omvang en beoogde locaties voor wonen, werken en energieopwekking.<sup>5</sup>

De effectbeoordeling laat zien dat de varianten op een beperkt aantal thema's van elkaar verschillen. De varianten scoren het meest verschillend op het thema '*behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit en identiteit*'. De aanleg van een grootschalige nieuwbouwwijk aan de noordkant van de stad in combinatie met een bedrijventerrein aan de zuidkant van de stad draagt bij aan een negatieve score op dit onderwerp voor variant 1. Omdat in variant 3 de woningbouwopgave gespreid gerealiseerd wordt en een nieuw bedrijventerrein beperkte landschappelijke impact heeft, scoort deze variant beperkt positief. De twee andere thema's waarop de varianten verschillen zijn '*mobiliteit goed op orde*' (licht positief tot positief) en '*voorkomen/verminderen van negatieve milieu-invloeden*' (neutraal tot negatief).

De voorkeursvariant (VKV)<sup>6</sup> scoort neutraal tot positief op een groot deel van de thema's. Op de aspecten geluid, externe veiligheid en archeologie scoort de VKV negatief.

## Wat is het advies van de Commissie?

De omgevingsvisie laat voor de vier hoofdpogaven zien dat de gemeente een groot aantal ambities heeft. Een deel van de ambities richt zich op de ruimtelijke structuur en omvang, zoals transformatiegebieden voor wonen in de stad Apeldoorn en de totale woningbouwopgave. Voor andere onderwerpen, zoals verkeer, klimaat en gezondheid, hebben de ambities een meer abstract karakter.

---

<sup>1</sup> *Omgevingseffectrapport bij de Omgevingsvisie Apeldoorn*. WSP Nederland b.v., 27 mei 2021.

<sup>2</sup> *Programma van Eisen voor de Omgevingsvisie Koersdocument Apeldoorn 2030*. Gemeente Apeldoorn, november 2019.

<sup>3</sup> *Ambitiedocument Apeldoorn 2040*. Gemeente Apeldoorn, oktober 2020.

<sup>4</sup> Stadmaken, Investeren in het vitaal platteland, uitbouwen van het fysiek fundament en het versterken van het sociaal fundament.

<sup>5</sup> Variant 1 richt zich op een compacte stad met een uitbreidingslocatie voor wonen in Apeldoorn-Noord, Variant 2 richt zich op een compacte stad met een uitbreidingslocatie voor wonen in Apeldoorn-Zuid, Variant 3 omvat verdichting van de stad gecombineerd met ontwikkellocaties bij uitleggebieden en dorpen.

<sup>6</sup> De voorkeursvariant sluit aan bij variant 2.

Het OER bevat vervolgens onvoldoende verdieping om de milieugevolgen van alle ambities te laten zien. Ook mist een integraal beeld van alle wensen per variant. Dit beeld is noodzakelijk om te zien of de optelsom van ambities haalbaar is, en om een goed beeld te geven van waar de gemeente heen wil.

De beschrijving van de referentiesituatie en de beoordeling hebben een globaal karakter. Daardoor is er onvoldoende zicht op de huidige knelpunten en de risico's en onzekerheden voor de leefomgeving. Dit geldt ook voor de kansen die de varianten en de voorkeursvariant met zich meebrengen. Daardoor is onduidelijk hoe groot de milieueffecten zijn, in welke mate de doelen bereikt worden en wat de belangrijkste aandachtspunten zijn voor het besluit over de visie. **De Commissie constateert dat in het OER nog belangrijke informatie ontbreekt die essentieel is om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie.**

Deze constatering omvat meerdere onderdelen van het OER. Tegelijkertijd ligt er met het rapport al een goede basis om tot een compleet OER te kunnen komen. De Commissie adviseert daarom om het OER aan te vullen met de focus op de belangrijkste doelen en effecten. De aanvulling is als extra iteratieslag te beschouwen om zo de benodigde verdieping te bereiken. De volgende punten zijn daarbij relevant:

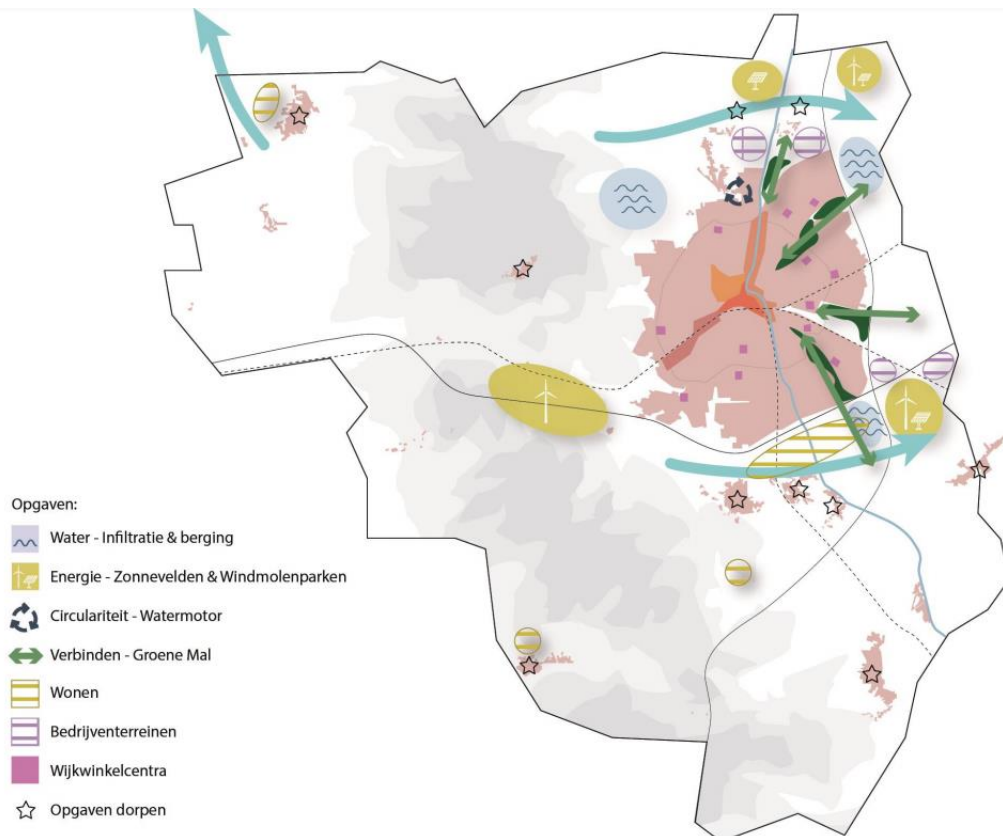
1. **Vertaal in het OER de ambities uit de visie** naar meet- en toetsbare doelen.
2. **Vul de referentiesituatie aan** met kwantitatieve informatie om effecten en doelbereik te kunnen beoordelen. Zorg voor een complete foto van de leefomgeving en maak duidelijk wat de autonome ontwikkeling omvat. Breng knelpunten (locatie, omvang, ernst) in beeld en maak duidelijk welke beperkingen er zijn.
3. **Werk het beoordelingskader verder uit**, gebruik daarbij de gebiedsprofielen<sup>7</sup> van de voorkeursvariant om te bepalen welke informatie nodig is.
4. **Zorg voor een verdieping van de effectbeoordeling**, specifiek voor de belangrijkste doelen en effecten, en onderzoek of en welke keuzes ongewenste effecten kunnen voorkomen of beperken. Ga ook in op randvoorwaarden die keuzes beïnvloeden (bijvoorbeeld stikstofdepositie in relatie tot woningbouw). Laat zien wat de varianten bijdragen aan de doelen.
5. **Scherp de voorkeursvariant aan** en onderbouw de gemaakte keuzes, ook in relatie tot de doelen. Breng de samenhang tussen de ruimtelijke keuzes in beeld door middel van 'botsproeven'.
6. **Vul tot slot de samenvatting aan** zodat deze een compleet en volledig beeld van het OER geeft.

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

In de volgende hoofdstukken licht de Commissie haar oordeel toe. Hoofdstuk 2 richt zich op de hoofdlijn van het advies: het uitvoeren van een verdiepende iteratieslag. Hoofdstuk 3 gaat inhoudelijk in op de benodigde informatie. De adviezen voor de op te stellen aanvulling 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. In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

---

<sup>7</sup> De voorkeursvariant is in de omgevingsvisie uitgewerkt in 6 gebiedsprofielen. Deze beschrijven de richting van de gewenste ontwikkeling, zoals zonering van functies, vaste waarden en kansen die zich kunnen voordoen en dient als inspiratiekader voor verdere planvorming.



*Afbeelding 1. Verbeelding van variant 2, waarop de voorkeursvariant is gebaseerd (bron: OER bij de Omgevingsvisie Apeldoorn).*

#### **Aanleiding OER**

*Een omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Omdat de omgevingsvisie kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten, zoals uitbreiding van bedrijventerreinen en woningbouwlocaties, is het nodig om een plan-MER op te stellen. De gemeente heeft dit gedaan in de vorm van een omgevingseffectrapport (OER).*

#### **Rol van de Commissie**

*De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag - in dit geval de gemeente Apeldoorn - 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. De projectstukken, die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer [3539](#) op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) in te vullen in het zoekvak.*

## 2 Verdiepende iteratieslag

De gemeente heeft het OER gebruikt om te onderzoeken wat de ruimtelijke uitwerking van de ambities betekent voor de omgeving. Omdat de Omgevingsvisie Apeldoorn een globaal karakter kent, heeft het OER dit volgens de gemeente ook. Het OER geeft inzicht in de verschillen tussen de drie onderzochte varianten, zoals de beoogde woon- en werklocaties. Voor een goed inzicht in de knelpunten en kansen van de omgevingsvisie en de gevolgen voor de omgeving bevat het OER echter nog niet voldoende diepgang.

De effectbeoordeling en conclusies gaan teveel uit van algemeenheden en aannames, wat samenhangt met een onvoldoende uitgewerkte referentiesituatie. Het resultaat is een effectbeoordeling die op veel punten niet navolgbaar is, en evenmin duidelijk maakt wat de grootste risico's en kansen van de varianten zijn. Ook verschillen tussen de varianten, voor zover die er zijn, komen zo maar beperkt naar voren in de scores, waardoor er geen rekening mee gehouden kan worden. Het OER geeft bestuurders en bewoners nu te weinig beslisinformatie. Een gemis daarbij is een beeld van de integrale effecten van de visie: wat betekent de optelsom van alle ambities voor het milieu? Worden huidige knelpunten opgelost? Leidt de visie tot (nieuwe) knelpunten of kansen en welke keuzes vraagt dit?

Verdieping en aanscherping is daarom nodig. Het OER bevat hiervoor al een goede basis. In een iteratieslag, met focus op de belangrijkste effecten, kan het OER:

- duidelijkheid geven over de milieugevolgen, ook voor bewoners;
- inzicht bieden in integrale effecten van alle ambities;
- een goed beeld geven van de kansen en risico's die samenhangen met de omgevingsvisie.

De benodigde verdieping heeft betrekking op meerdere onderdelen van het OER, maar vraagt geen volledige herziening ervan. Relevant is ook dat veel informatie al beschikbaar is of lijkt te zijn. (Beter) gebruik van deze informatie en waar nodig duidelijke kaartbeelden en afbeeldingen toevoegen dragen bij aan het inzicht in de milieugevolgen en de mate waarin de ambities behaald worden.

## 3 Onderdelen van de verdieping

### 3.1 Ambities en kaders

#### 3.1.1 Verduidelijken van ambities

Een deel van de ambities in de Omgevingsvisie Apeldoorn is concreet, zoals het gewenste aantal woningen, de beoogde oppervlakte nieuw bos en de oppervlakte nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein. Ook is duidelijk dat de gemeente in 2050 energieneutraal wil zijn. Maar veel andere ambities zijn uitgedrukt in algemene termen als verbeteren, stimuleren en versterken.

Het OER heeft deze ambities overgenomen zonder ze nader te duiden. Daardoor ontbreekt een beeld van wat er, in de tijd, minimaal bereikt moet worden (wanneer is de gemeente tevreden?) en wat het streefbeeld is (waar wil de gemeente naar toe werken?). Dit is wel nodig om te kunnen bepalen in hoeverre varianten bijdragen aan de doelen van de omgevingsvisie.

Enkele voorbeelden zijn:

- Verkeer: de ambities geven een ontwikkelrichting aan maar het is onduidelijk wat de gemeente nastreeft, met name ten aanzien van reductie van (vracht)autoverkeer, toename van het gebruik van duurzame vervoerwijzen en de reductie van verkeersonveiligheid.
- Energie en circulariteit: wanneer is de vermindering van de omvang restafval voldoende en wat moet het stimuleren van energieopwekking bij nieuwe ontwikkelingen opleveren?
- Landschap en groen: wat wordt verstaan onder het beoogde 'stadspark', zowel qua omvang, ligging en invulling?

De gebiedsprofielen uit de omgevingsvisie bevatten een verdere uitwerking van de voorkeursvariant (verder: VKV). Deze laten zien waar de gemeente naar toe wil en helpen in de iteratieslag bij het duiden van de ambities. Gebruik daarbij ook de informatie uit referentiesituatie. Een goede foto van de leefomgeving laat de aandachts- en knelpunten zien (zie § 3.2.2). Gebruik deze informatie om te bepalen wat er op de gemeente af komt en hoe zij daarop in wil spelen door nadere ambities te stellen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, de ambities uit de omgevingsvisie te vertalen naar toetsbare doelen in het OER. Laat vervolgens zien in welke mate de varianten hieraan bijdragen.

### 3.1.2 Rekening houden met kaders

Een overzicht van relevant beleid en wet- en regelgeving is uitgewerkt in bijlage C bij het OER. Deze bijlage bevat een omschrijving van een groot aantal beleidskaders, zonder nader te duiden wat de betekenis daarvan is voor de omgevingsvisie. Daardoor wordt in het OER niet duidelijk of de visie kan voldoen aan de randvoorwaarden die hieruit voortkomen. Denk aan landelijke opgaven vanuit de NOVI, verkeersveiligheidsbeleid, natuurwetgeving, vereisten vanuit de provinciale omgevingsverordening en opgaven vanuit de Kaderrichtlijn water.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, te benoemen welke dwingende en sturende kaders relevant zijn voor de omgevingsvisie en hoe daarmee rekening is gehouden.

## 3.2 Referentiesituatie

### 3.2.1 Onderscheid huidige situatie en autonome ontwikkeling

Hoofdstuk 5 bevat voor elk van de vier hoofdcriteria<sup>8</sup> in het beoordelingskader een korte omschrijving van de referentiesituatie. In het algemeen blijkt uit het OER niet of de referentiesituatie uitgaat van de bestaande situatie, of dat deze ook autonome ontwikkelingen omvat. Beiden moeten duidelijk, en apart, in beeld worden gebracht. Dit is van belang omdat de effecten van de varianten en de VKV afgezet moeten worden tegen de effecten van de autonome ontwikkeling.

<sup>8</sup> Wonen, milieu en gezondheid; Werken en economie; Natuur; Energie, klimaatadaptatie en circulariteit.

Een voorbeeld is de ambitie '*het versterken groene mal/groene casco: vergroten groene uitloopgebieden*'<sup>9</sup>. De huidige situatie is op dit punt minimaal omschreven in § 5.3 van het OER in termen als '*groen karakter*'. Wáár vervolgens groene verbindingen tot stand komen in de autonome ontwikkeling is niet duidelijk, en daarmee ook niet wat de betekenis is van het plan. Een ander voorbeeld is dat in alle varianten op min of meer identieke wijze wordt ingezet op autoluw maken van de binnenstad en het verbeteren van het fietsnetwerk. Dit suggereert autonoom beleid te zijn (en dus referentiesituatie), maar dit beleid wordt later in de context van de effectbeoordeling als positief beoordeeld.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, bij de beschrijving van de referentiesituatie onderscheid te maken in de huidige situatie en de autonome ontwikkeling.

### 3.2.2 Foto van de leefomgeving

Het maken van een '*foto van de leefomgeving*' helpt bij het vastleggen van de referentiesituatie. Deze is echter nog niet voorhanden. Een goede referentiesituatie geeft inzicht in de locatie, omvang en ernst van knelpunten in de huidige situatie. Informatie is daarvoor zoveel mogelijk ruimtelijk en kwantitatief in beeld gebracht. Zo laat de referentiesituatie zien of ambities bereikt worden, waar (extra) beleid nodig is, wat de milieugevolgen zijn en waar er beperkingen zijn.

Hieronder is aan de hand van de onderwerpen verkeer, gezondheid en natuur geïllustreerd hoe het juiste informatieniveau van de foto van de leefomgeving te bepalen is. De nadruk ligt daarbij op het in beeld krijgen van bestaande en (mogelijk) toekomstige knelpunten om zo ambities aan te kunnen scherpen en de benodigde informatie voor de effectbeoordeling te kunnen leveren. De foto van de leefomgeving vormt daarmee ook een goed startpunt voor de monitoring en evaluatie.

#### Verkeer

De effectbeoordeling in het OER gaat uit van het verbeteren van de ontsluiting van bestaande en nieuwe woon- en werklocaties. Voor het beeld van de huidige situatie is een kaart van het huidige mobiliteitsnetwerk in de gemeente weergegeven. Inzicht in actuele en verwachte problemen in dit netwerk (zoals vertragingen, (vracht)autoverkeer op verkeerde routes, parkeeroverlast, problemen in het OV-aanbod en het recreatieverkeer) ontbreekt. Dit geldt ook voor huidige en beoogde ontwikkeling in modal split (mixen van vervoerwijzen in de verplaatsingen) en de verkeersveiligheid. Hierdoor is geen conclusie te trekken over de betekenis van een variant op het gebruik van (nieuwe) OV-verbindingen of verbeterde ontsluiting van de binnenstad. Wat ook opvalt, is dat er geen onderscheid is gemaakt tussen verkeersbeeld binnen de stad en in het buitengebied. Voor relevante informatie over de huidige en beoogde situatie in de binnenstad van Apeldoorn is bijvoorbeeld de recente Visie op Mobiliteit<sup>10</sup> te gebruiken.

#### Gezondheid

Voor het onderwerp '*beschermen van de gezondheid*' zijn onder andere de geluidbelasting, geluidhinder, luchtkwaliteit en externe veiligheid relevant. De referentiesituatie geeft alleen

<sup>9</sup> Ter versterking van het fysieke en sociale fundament, zie bladzijde 15 van het OER.

<sup>10</sup> Gemeente Apeldoorn. *Visie op Mobiliteit in het Stadspark van Apeldoorn*. Gemeente Apeldoorn, april 2021.

globaal inzicht in locaties met geluidbelasting door de hoofdwegenstructuur en geeft de ligging van bedrijventerreinen op kaart weer. Inzicht in de hoogte van de geluidbelasting bij woningen door het wegverkeer en het spoor, de concentraties in de lucht en de ligging van risicocontouren ontbreekt. Inzicht in de hoogte en locatie van de geluidbelasting langs de wegen en het spoor en het aantal bewoners dat hieraan wordt blootgesteld, is essentieel om te kunnen beoordelen wat de effecten van het plan zijn en of het plan bijdraagt aan het oplossen van knelpunten. Denk daarbij aan vragen als:

- Waar liggen de actuele knelpunten in de binnenstad en zijn deze inderdaad oplosbaar met een goede positionering van gebouwen?<sup>11</sup>
- Wat zijn de beperkingen als woningbouw langs het spoor of binnen risicocontouren gepland is?

Door de luchtkwaliteit en het aantal (ernstig) geluidgehinderden te bepalen kan beoordeeld worden of de ambities voor verbeteren van de luchtkwaliteit en afname van het aantal gehinderden behaald worden. Het vastleggen van het aantal gehinderden sluit ook goed aan op het voorstel voor monitoring van gezondheid in hoofdstuk 7 van het OER.

Informatie over geluidzones (wegverkeer, spoor, bedrijventerreinen en windturbines), geluidhinder, luchtkwaliteit- en risicocontouren moet daarom onderdeel zijn van de foto van de leefomgeving. Het in het OER genoemde Actieplan geluid<sup>12</sup> biedt hiervoor meer informatie dan nu gebruikt lijkt te zijn.

## Natuur

Het OER besteedt terecht veel aandacht aan de natuurwaarden op de oostflank van het Veluwemassief (de stad en omgeving, de beekdalen). Het massief zelf, zijnde het grootste aaneengesloten natuurgebied van Nederland, krijgt relatief gezien weinig aandacht. De Commissie kan zich voorstellen dat hiervoor gekozen is omdat de gemeente in en rond de stad zelf actief kan sturen op natuurverbetering, terwijl behoud of verbetering van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Veluwe een complexe opgave is waar veel partijen bij zijn betrokken. De Commissie beveelt wel aan om de kernkwaliteiten van het Natura 2000-gebied in de vervolgbesluitvorming nader te beschouwen, voor zover de gemeente die positief of negatief kan beïnvloeden of bepaalde ontwikkelingen kan of wil meekoppelen (zie ook § 3.4.3 voor zover het de 'passieve' bescherming betreft).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, de foto van de leefomgeving aan te vullen. Gebruik de effectbeoordeling in het huidige OER om te bepalen voor welke onderwerpen verdieping nodig is: waar treden (nu al) knelpunten op of worden deze verwacht? Maak voor deze onderwerpen duidelijk wat de locatie, omvang en ernst van knelpunten is. Dit maakt duidelijk waar het huidige beleid tekortschiet en er opgaven liggen.

<sup>11</sup> Zie bladzijde 36 van het OER.

<sup>12</sup> *Actieplan Geluid Apeldoorn 2018-2022*. Omgevingsdienst Veluwe IJssel, mei 2018.



### 3.3 Beoordelingskader

De indicatoren zijn gebaseerd op het rad van de leefomgeving uit het Koersdocument 2030. In het OER is gekozen voor een beoordelingskader met een abstracte aanpak. Dat verschillende indicatoren vervolgens zijn samengevoegd onder één noemer draagt niet bij aan het gewenste inzicht. Als gevolg hiervan heeft het beoordelingskader een te globaal karakter en biedt het onvoldoende houvast om de gevolgen voor het milieu goed in beeld te brengen. De samenvatting van het OER benoemt zelf dan ook al terecht: *‘in de gebiedsprofielen komt, ten opzichte van de varianten, nieuwe informatie beschikbaar die uitnodigt tot verdieping van de beoordelingsaspecten’*.<sup>13</sup>

Aandachtspunten bij de nadere uitwerking van het beoordelingskader zijn de volgende:

- Focus op de belangrijkste aspecten voor doelbereik en effecten en de risico's (zoals nu in het OER geïdentificeerd). Gebruik ook hier de gebiedsprofielen van de VKV: welke informatie is nodig om voor deze gebieden de effecten goed in beeld te kunnen brengen en welke indicatoren zijn daarbij relevant?
- Zorg dat milieuaspecten voldoende zichtbaar blijven door niet teveel onderwerpen te combineren onder één noemer. Nu zijn bijvoorbeeld de onderwerpen geluid, luchtkwaliteit, geur, externe veiligheid en bodemkwaliteit in één score samengevat als *‘voorkomen of verminderen negatieve milieu-invloeden’*. Dit geeft onvoldoende inzicht in de betekenis van de varianten op deze verschillende onderwerpen.
- Biedt duidelijkheid over de toepassing van scores: wat houdt groen/oranje/rood concreet in?

Hieronder staat een aantal voorbeelden en suggesties om deze slag te maken. Gebruik het aangepaste beoordelingskader vervolgens voor een verdieping van de effectbeoordeling in de iteratieslag.

#### Verkeer

Het huidige beoordelingskader is gericht op *‘mobiliteit op orde’*. Daarbij wordt gekeken naar de kwaliteit van het infrastructuurnetwerk voor auto, OV, fiets en voetganger en, zij het in beperktere mate, het potentieel aanbod van nieuwe vervoersvormen (zoals elektrisch rijden, deelauto's en -scooters). De beoordeling is daarmee sterk bepaald door veranderingen in het fysieke netwerk. Dit leidt tot een effectbeschrijving in termen van ontsluiten, aansluiten en verbinden. Wat het plan betekent voor de feitelijke verplaatsingen (in aantal en qua vervoerwijze) wordt niet duidelijk terwijl dit wel essentieel is voor het verminderen van huidige knelpunten op het wegennet, het realiseren van modal shift en het verbeteren van de verkeersveiligheid.

Neem daarom in het beoordelingskader indicatoren op die meer inzicht geven in de verschuiving in vervoerwijzen, de mogelijke verschuiving van problemen met verkeersintensiteit/capaciteit, en de te verwachten ontwikkeling in de verkeersveiligheid, zowel binnen het stedelijk gebied als in het buitengebied. In relatie tot het autoluw maken van het centrumgebied is het relevant inzicht te hebben in de ontwikkeling van de parkeerdruk in en aangrenzend aan dit gebied.

---

<sup>13</sup> Zie bladzijde 89 van het OER.

## Natuur

Naast het Natura 2000-netwerk is ook het Gelders Natuurnetwerk (GNN) een belangrijk aandachtspunt voor de omgevingsvisie. Ruimtelijke ontwikkelingen die de kernkwaliteiten van het GNN negatief beïnvloeden zijn in beginsel namelijk niet toegestaan. Ook de Groene Ontwikkelingszone (GO) kan beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen opleggen. Tegelijkertijd kan de vergroening van de stad en omgeving het functioneren van het GNN en de GO versterken door leefgebieden van soorten beter met elkaar te verbinden. De Commissie adviseert om de ligging van gebieden in het GNN en het GO te betrekken in het beoordelingskader en naast de risico's ook de kansen te beschouwen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, het beoordelingskader nader uit te werken:

- Focus op de belangrijkste aspecten voor doelbereik en effecten en de risico's (zoals nu in het OER geïdentificeerd).
- Beperk het aantal onderwerpen dat in één criterium wordt samengevat.
- Biedt duidelijkheid over de toepassing van scores (wat houdt groen/oranje/rood concreet in?)

## 3.4 Effectbeoordeling

Een volgende stap in de iteratieslag is het verdiepen van de effectbeoordeling. De volgende paragrafen gaan in op verschillende onderwerpen, die in ieder geval aangevuld moeten worden.

Geef daarnaast inzicht in het doelbereik van de varianten. Het OER bevat een korte beschouwing op de vier hoofdopgaven.<sup>14</sup> Een overzicht van de mate waarin de varianten bijdragen aan de verschillende ambities op de onderliggende onderwerpen, zoals mobiliteit, klimaatadaptatie of omgevingskwaliteit, ontbreekt nog.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, de effectbeoordeling aan te vullen en zo de toegekende scores te onderbouwen. Gebruik hiervoor de aangevulde foto van de leefomgeving en het aangescherpte beoordelingskader. Breng met de beoordeling in beeld:

- Wat de effecten van de verschillende varianten zijn en wat de grootste risico's en kansen zijn van elk van de varianten (inclusief de voorkeursvariant).
- Met welke beperkingen rekening moet worden gehouden en welke maatregelen mogelijk zijn om ongewenste effecten te voorkomen of beperken.
- In welke mate de varianten bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente.

<sup>14</sup> Of strategische doelen, zie § 5.5.2 van het OER.

### 3.4.1 Verkeer

Voor het onderwerp verkeer is gekeken naar de opbouw en kwaliteit van het wegen- en OV-netwerk, veiligheid voor fietsers en voetgangers en voorzieningen voor nieuwe vervoersvormen. Deze criteria geven echter geen informatie over het feitelijk gebruik en de betekenis daarvan voor de bereikbaarheid, verkeersveiligheid en de betekenis voor bijvoorbeeld geluid of luchtkwaliteit. Om dat wel te kunnen doen, is meer informatie nodig over de huidige verkeersintensiteit, knelpunten en verwachte trends en ontwikkelingen. De effectbeoordeling zal dan naar verwachting ook beter de verschillen tussen de varianten (en de VKV) laten zien.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, de effectbeoordeling op het onderwerp verkeer aan te vullen en nader te onderbouwen.

### 3.4.2 Gezondheid

De effecten op gezondheid gaan onder andere over geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid en geur. In § 3.2.2 van dit advies is toegelicht welke aanvullende informatie over de referentiesituatie nodig is om de effecten van de verschillende varianten en de VKV goed te kunnen beoordelen.

Voor **geluid** worden de verschillende varianten en de VKV voor woningbouw langs de infrastructuur of in de spoorzone gelijk beoordeeld. Ondanks hoge geluidbelastingen aan de gevel van woningen is de score neutraal, omdat de woningen ook een afschermdende werking hebben voor woningen die verder van de weg af liggen. Deze beoordeling is niet navolgbaar, omdat geen inzicht wordt gegeven in de hoogte van de geluidbelastingen. Het roept ook de vraag op of er niet wel degelijk verschillen zijn tussen de varianten en of de beoordeling niet te positief is. In variant 2 en de VKV is bijvoorbeeld een grote woningbouwlocatie ten zuiden langs de A1 opgenomen.

De effecten van **luchtkwaliteit** zijn als neutraal beoordeeld. Dit is een resultante van de kans op verslechtingen (ontwikkelingen langs drukke wegen) tegenover verwachte verbeteringen (schoner en minder verkeer). Ingeschat is dat in de beoogde situatie de WHO-advieswaarden (met uitzondering van PM<sub>2,5</sub>) niet overschreden gaan worden, net als in de huidige situatie. Naast inzicht in (de omvang van) knelpunten ontbreekt inzicht in de variatie in de luchtkwaliteit. Een toename van schadelijke stoffen zoals fijnstof heeft ook onder WHO-advieswaarden gezondheidskundige betekenis. Het OER gaat hier nu niet op in.

Voor **externe veiligheid** zijn de diverse risicobronnen op kaart weergegeven, maar niet de risicocontouren. Hierdoor is niet duidelijk of de personendichtheid in de huidige situatie al een probleem vormt in verband met het groepsrisico. Relevant daarbij is dat op verschillende locaties de personendichtheid in invloedsgebieden toeneemt en daarmee méér personen een risico lopen in geval van een ongeluk. Dit speelt bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van de spoorzone waarbij onder andere gekeken moet worden naar de positionering van gebouwen en de zelfredzaamheid van personen. Er wordt echter geen inzicht gegeven in de omvang van de toename, het belang daarvan, wat dit betekent voor de veiligheid en welke maatregelen nodig zijn.

Er is onderscheid gemaakt in de mate van **geurhinder** rond Uddel versus Apeldoorn Noord en Apeldoorn Zuid, met name in de beoordeling van de VKV. Op alle drie de locaties is woningbouw voorzien in een agrarische omgeving. Nieuwe woningen bij Apeldoorn Noord en Zuid leiden mogelijk tot extra geurhinder, maar bij Uddel, waar nu al veel geurhinder is, niet. Bij Uddel wordt ervan uitgegaan, dat bestaande agrarische bedrijven verplaatst worden. Omdat hier echter geen zekerheid over is, kan dit de score niet beïnvloeden. Verplaatsing kan alleen als mitigerende maatregel opgenomen worden. De beoordeling is hier inconsistent.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, de effectbeoordeling op het onderwerp gezondheid aan te vullen en te onderbouwen.

### 3.4.3 Natuur – Natura 2000-gebied Veluwe

Het plangebied overlapt voor een groot deel met Natura 2000-gebied Veluwe, dat door een langjarige overbelasting van **stikstofdepositie** ernstig verzuurd en vermest is. De verwachting is dat de Veluwe tot de gebieden behoort die zich het meest traag zullen herstellen op het moment dat de stikstofemissies tot een aanvaardbaar niveau zijn teruggebracht.<sup>15</sup> Dit heeft gevolgen voor ontwikkelingsruimte op en rond de Veluwe. In het OER is daarom terecht veel aandacht voor stikstofdepositie.<sup>16</sup> Een reductie van stikstofbronnen moet verzekerd zijn voordat nieuwe ontwikkelingsruimte kan ontstaan.<sup>17</sup> Laat daarom zien welke kansen en risico's er zijn in relatie tot het tijdig beschikbaar komen van ontwikkelingsruimte voor de ambities uit de omgevingsvisie. Het OER bevat al wel de bouwstenen maar beschrijft nog niet de verdere stappen om de benodigde ontwikkelruimte te creëren.<sup>18</sup> Maak ook duidelijk hoe de gemeente wil omgaan met ambities wanneer er keuzes gemaakt moeten worden.

Het OER geeft terecht aan dat de **recreatieve ontwikkelingen** kunnen conflicteren met de natuurdoelen in dit natuurgebied.<sup>19</sup> Na stikstofdepositie is recreatiedruk één van de belangrijkste knelpunten op de Veluwe. Om recreatie en natuurbehoud zo goed mogelijk te laten samengaan, acht de Commissie het van belang om zo vroeg mogelijk een ruimtelijk beeld te hebben van de delen van de Veluwe die speciaal gevoelig zijn voor recreatiedruk.<sup>20</sup> Gebruik een goed beeld van de huidige recreatiedruk, uit de aangevulde foto van de leefomgeving, om de eventuele gevolgen van de recreatieve ambities uit de omgevingsvisie te beoordelen. Laat zien of dit tot knelpunten kan leiden en om welke keuzes dit kan vragen.

De omgevingsvisie voorziet de potentiële ontwikkeling van **windturbines** in het natuurgebied. Eerdere verkenningen wijzen uit dat windturbines kunnen conflicteren met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied, waaronder voor de wespandief.<sup>21</sup> Om zicht te

<sup>15</sup> Zoals ook gesteld op bladzijde 50 van het OER.

<sup>16</sup> Zie onder andere bladzijde 54-55 van het OER.

<sup>17</sup> Op bladzijde 77 van het OER wordt onder meer het volgende gesteld "*Wanneer de ontwikkelingen in de omgeving van Uddel geen aanzienlijke afname van de stikstofdepositie met zich meebrengen, kunnen naar verwachting de overige ontwikkelingen in Apeldoorn niet gesaldeerd worden*".

<sup>18</sup> Ook rekening houdend met het gestelde op pagina 5: "*Het is niet uitgesloten dat in de nabijheid van de A1 en op het zuidelijk deel van de Veluwe geen sprake is van afname van de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie omdat de A1 in de toekomst nog belangrijker wordt bij het afhandelen van verkeer en nabij de A1 in alle varianten bedrijventerreinen al dan niet in combinatie met woningbouwlocaties zijn voorzien*".

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld de rechtspraak over de beoogde recreatieve ontwikkelingen bij Radio Kootwijk.

<sup>20</sup> Houd daarbij ook rekening met andere kwetsbare natuur. Zo is het Veluwedeel van de gemeente Apeldoorn sinds enkele jaren hét kerngebied van de wolf.

<sup>21</sup> *Windenergie op en rondom de Veluwe. Effecten op Wespandief en andere soorten*. A&W-rapport 20-140. E. Klop et al., 2020.

krijgen op de risico's van dergelijke ontwikkelingen adviseert de Commissie een voortoets uit te voeren en hier bestaande onderzoeken bij te gebruiken.<sup>22</sup> Ook andere aspecten met gevolgen voor het Natura 2000-gebied kunnen hierbij worden betrokken.

De Commissie wijst er ook op dat (ruimteclaims voor) windturbines ook tot risico's voor andere ruimtelijke reserveringen kunnen leiden. Ook hierin moet het OER inzicht bieden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, de effectbeoordeling op het onderwerp natuur aan te vullen en te onderbouwen. Aandachtspunten daarbij zijn de gevolgen van stikstof op en (extra) recreatie in Natura 2000-gebied Veluwe.

Onderzoek de risico's van eventuele windturbines in of rondom dit beschermde gebied in een voortoets. Breng ook in beeld wat de risico's van (ruimteclaims voor) windturbines zijn voor andere ruimtelijke reserveringen.

### 3.4.4 Landschap

Men gaat ervan uit dat in alle drie de varianten het uitbouwen van het fysiek fundament gelijk zal zijn. Toch is bij geen van de varianten of in het algemeen beschreven wat dit omvat. Hierdoor is de effectbeschrijving en -beoordeling onvoldoende navolgbaar. Maak daarom inzichtelijk wat *'het uitbouwen van het fysiek fundament'* feitelijk inhoud en leg uit waarom dit voor alle drie de varianten niet onderscheidend is.

Gebruik duidelijk en goed leesbaar kaartmateriaal en maak duidelijk wat bepalende factoren of elementen zijn voor de kwaliteit van het landschap. Wat is bepalend voor het groene karakter van de gemeente Apeldoorn, en waar bestaat de kenmerkende architectuur uit? Licht vervolgens de effectbeoordeling toe: wat betekent het plan voor de gemeentelijke kenmerken en kwaliteiten? Wat opvalt is dat in de effectbeschrijving details aan bod komen die sterk afwijken van het globale karakter van het OER en de omgevingsvisie en er niet veel aan toevoegen, zoals watertappunten en opberggruimten.

De keuze voor stadsuitbreiding noord, zuid of verspreid, bedrijventerreinen als ook de energieopgave zullen een behoorlijke impact hebben op het omliggende landschap. Dit wordt maar heel summier beschreven en vervolgens niet herleidbaar (en gelijkwaardig) beoordeeld. Waarom is het in het ene geval wel inpasbaar (variant 2 aan de zuidzijde) en in het andere niet? Wat is de reden dat de locatie aan de noordzijde verdeeld is over meerdere locaties en waarom heeft de locatie aan de zuidzijde een ruimere opzet? Het ontbreekt nu aan een heldere onderbouwing waarom de ene uitbreiding (wonen, werken of duurzame energie) meer impact heeft dan de andere.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, de effectbeoordeling op het onderwerp landschap aan te vullen en nader te onderbouwen. Ga in ieder geval in op de kenmerkende kwaliteiten en karakter van het landschap (inclusief de stad), verschillen tussen de varianten en de betekenis daarvan voor de inpasbaarheid van ontwikkelingen.

<sup>22</sup> Naast de gebiedsbescherming zal op de Veluwe ook het soortbeschermingsregime in de Wet natuurbescherming een belangrijk aandachtspunt zijn. Ze is het Veluwemassief een belangrijk leefgebied voor de rosse vleermuis die meer dan andere vleermuizen op rotorbladhoogte vliegt.

## 3.5 Voorkeursvariant

Met de verdiepingsslag komt meer, en betere, informatie beschikbaar over de impact van de varianten op de omgeving. De Commissie adviseert om hiermee te onderzoeken of de voorkeursvariant aangescherpt kan worden en daar botsproeven en een gevoeligheidsanalyse bij te gebruiken.

### 3.5.1 Botsproeven

De omgevingsvisie is een integrale visie op de fysieke leefomgeving. Het valt daarom op dat het OER geen aandacht besteedt aan de optelsom van alle opgaven tezamen: hoe verhouden de ambities zich tot elkaar? Nu is bijvoorbeeld niet inzichtelijk of de ambities voor verdichting en transformatie van de stad, het beter benutten van de infrastructuur, het autoluw maken, het verminderen van geluidhinder, het verbeteren van luchtkwaliteit en het vergroenen van de stad in combinatie met elkaar wel het beoogde resultaat gaan opleveren.

Middels botsproeven kunnen de (effecten van de) ambities met elkaar geconfronteerd worden. Gebruik dit om te laten zien om welke keuzes dit vraagt, zodat dit meegenomen kan worden bij de besluitvorming.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, een integraal beeld van de effecten van de VKV te geven. Gebruik botsproeven om te laten zien hoe de thema's en ambities zich tot elkaar verhouden.

### 3.5.2 Gevoeligheidsanalyse

De ontwikkeling op de lange termijn gaat gepaard met veel onzekerheden, zo valt te lezen in de paragrafen over monitoring en leemten in kennis. De Commissie beveelt aan om met een gevoeligheidsanalyse de betekenis van onzekerheden voor de varianten te onderzoeken, juist omdat ze zich maar op een beperkt aantal punten van elkaar onderscheiden. Denk aan de betekenis van een grotere druk op woon- en werklocaties vanuit de Randstad: welke variant biedt flexibiliteit om hierop in te spelen? Hoe kunnen een grotere vraag naar duurzame energieproductie of de behoefte aan meer groen of wateropvang in de stad een plek krijgen? De Commissie beveelt aan om de hoeken van het speelveld te verkennen en met de resultaten de VKV aan te scherpen, ook in relatie tot de ambities.

## 3.6 Samenvatting

De samenvatting is het deel van het OER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en de inwoners van de gemeente waaronder potentiële insprekers, en verdient daarom bijzondere aandacht. De samenvatting als laatste hoofdstuk van het OER opnemen draagt niet bij aan de toegankelijkheid en vindbaarheid. Daarbij richt de samenvatting zich vooral op de effectbeoordelingen van de varianten en de VKV. De verschillende varianten, de onzekerheden in de effectbepaling en de leemten in kennis komen nu onvoldoende aan bod.

In een toelichtend gesprek heeft de gemeente aan de Commissie toegelicht hoe de omgevingsvisie en het OER tot stand zijn gekomen. De verschillende varianten, opgaven en hoofdkeuzes zijn hierin duidelijk gepresenteerd. Deze toelichting<sup>23</sup> biedt een goede basis voor een volledige en toegankelijke samenvatting.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan besluitvorming, een goed toegankelijke en zelfstandig leesbare samenvatting op te stellen die een goede afspiegeling is van de inhoud van het OER. Zaken die in ieder geval terug moeten komen in de samenvatting zijn:

- De voorgenomen activiteit en de varianten daarvoor.
- De belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van het voornemen en de varianten, de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn.
- De vergelijking van de varianten en de argumenten voor de selectie van de voorkeursvariant.

### 3.7 Monitoring en evaluatie

Het onderdeel monitoring krijgt weinig aandacht in het OER. De te volgen stappen zijn beschreven maar nog niet ingevuld. De Commissie benadrukt dat monitoring en evaluatie cruciaal zijn, omdat de omgevingsvisie in de huidige vorm nog niet duidelijk maakt hoe, waar en door wie acties worden ondernomen. Het uitgewerkte voorstel voor een mogelijk monitoringsprogramma voor gezondheid is een goede aanzet,<sup>24</sup> maar tamelijk algemeen en nog niet toegespitst op wat voor Apeldoorn relevant is.

Op basis van monitoring zal de komende jaren beoordeeld moeten worden of doelen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden of dat bijsturing noodzakelijk is. Met het oog daarop adviseert de Commissie om meetdoelen te formuleren op basis waarvan de monitoring kan worden ingericht.

Denk ook aan het monitoren van randvoorwaarden en mitigerende maatregelen, zoals de verwachte verplaatsing van veehouderijen rond Uddel: wat is de voortgang en hoeveel ruimte ontstaat hiermee voor woningbouw gezien geurhinder en de luchtkwaliteit ter plaatse? Of inzicht in de mate waarin nieuwbouw voldoende afscherpende werking biedt tegen geluidhinder van het spoor.

Gebruik de aangescherpte analyses en indicatoren uit de aanvulling om te bepalen welke informatie nodig is om voortgang op effecten en doelen te kunnen meten, beoordelen en evalueren. Dit biedt de gemeente een goede basis om in de loop van de tijd acties aan te passen of aan te vullen met extra maatregelen. Leg daarom ook vast waar verantwoordelijkheden liggen (wie beslist en in welke situatie) en waar prioriteiten liggen.

Het is van belang om vooraf maatregelen achter de hand te definiëren, bijvoorbeeld hoe meer sturing kan worden gegeven aan gewenste ontwikkelingen. Benoem in het monitoringplan of -programma voor de omgevingsvisie mijlpalen en bijsturingsmomenten.

<sup>23</sup> *Omgevingsvisie Apeldoorn Toelichting op relatie OER en Visie*. Gemeente Apeldoorn, 2021.

<sup>24</sup> Zie bladzijde 85 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

prof. dr. ir. Rob van der Heijden

ir. Femke Visser

ing. Rob Vogel

ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Aletta Luchtenborg (secretaris)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Omgevingsvisie gemeente Apeldoorn.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit oor deze procedure gaat het onder andere om de activiteiten stedelijke ontwikkeling (D11.2), bedrijventerrein (D11.3) (C/D14). 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 (OER) opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Gemeenteraad Apeldoorn.

### **Initiatiefnemer besluit**

College van burgemeester en wethouders Apeldoorn.

### **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 [3539](#) 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)

