



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Alphen aan den Rijn

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 juni 2021 / projectnummer: 3540



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies over het milieueffectrapport in het kort

De gemeente Alphen aan den Rijn stelt een omgevingsvisie¹ op om koers te bepalen voor haar ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn, tot 2040. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport² (MER) opgesteld. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid ervan.

Wat blijkt uit de omgevingsvisie en het MER?

De omgevingsvisie is helder opgezet en ook al ruimtelijk uitgewerkt. Uit de visie wordt duidelijk wat de verschillende manieren zijn waarop de gemeente kan sturen en welke rol ze wil aannemen. Het MER onderzoekt wat de omgevingsvisie betekent voor de omgeving van Alphen aan den Rijn. Dit wordt beschreven in aantallen kansen en risico's. Uit het rapport blijkt dat deze er voor alle aspecten van de leefomgeving zijn. De meeste kansen zijn er bij het verduurzamen van de landbouw en de inzet op landschapsgebonden toerisme en in de gebieden met een mix van wonen en werken. De meeste risico's zijn er bij het bieden van ruimte voor duurzame en innovatieve bedrijven, het aanleggen van windturbines en bij woningbouw aan de stads- en dorpsranden. Uit de opgestelde passende beoordeling blijkt dat extra stikstofuitstoot en de komst van windturbines mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de Europese natuurdoelen.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is uitgebreid en heeft een duidelijke structuur. Het bevat een uitgebreide beschrijving van de huidige situatie met informatie en algemene gegevens over Alphen aan den Rijn. Uit het rapport wordt duidelijk op basis van welk voorgenomen beleid de milieugevolgen bepaald worden en hoe het beleid zich verhoudt tot de gestelde ambities. Er is een tussentijdse reflectie uitgevoerd bij de totstandkoming van het MER. Hierbij is duidelijk aangegeven tot welke wijzigingen dit heeft geleid in de omgevingsvisie.

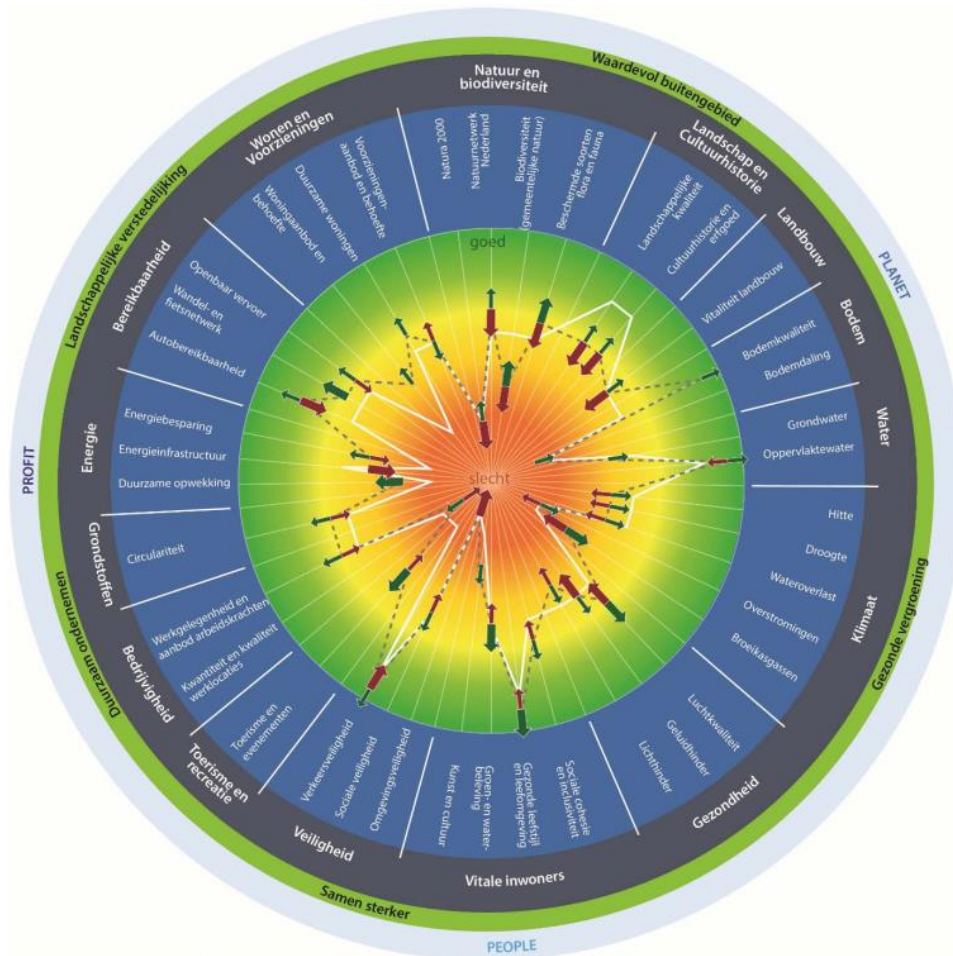
Desondanks signaleert de Commissie bij de toetsing van het MER dat nog **essentiële informatie ontbreekt** waardoor het milieubelang niet volwaardig kan meewegen bij het besluit over de visie. Het gaat om de volgende punten:

- De **omgevingsvisie en het MER sluiten onvoldoende op elkaar aan**. Dat geldt wat betreft abstractieniveau, het richten van het MER specifiek op situatie in Alphen aan den Rijn en de beschrijving van de milieugevolgen in aantallen kansen en risico's.
- Er **ontbreekt een overzicht van de belangrijkste knelpunten en uitdagingen** voor Alphen aan den Rijn en de locatie daarvan. Door het MER te spiegelen aan de visie kunnen de belangrijkste knelpunten bepaald worden en vervolgens inhoudelijk worden uitgediept.
- **Goede beschrijvingen van het vervolgproces, te nemen vervolgbesluiten en een goed monitoringsplan ontbreken**. Daardoor is onduidelijk hoe informatie over omgevingseffecten in vervolgbesluiten wordt meegewogen.

¹ Ontwerp-Omgevingsvisie 1.0, Alphen aan den Rijn: "Groene gemeente met lef!". Kuiper Compagnons, 01-03-2021.

² PlanMER Omgevingsvisie Alphen aan den Rijn, RoyalHaskoningDHV, 07-01-2021.

De Commissie adviseert de ontbrekende informatie in een aanvulling op het MER 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: 'Rad van de leefomgeving' visualiseert de effectbeoordeling. De witte lijn geeft de huidige situatie aan, de stippellijn de situatie na autonome ontwikkelingen. De (diktes van de) pijlen geven de aantallen risico's (rood) en kansen (groen) weer (bron: MER).

Aanleiding MER

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 – zoals uitbreiding van bedrijventerreinen en recreatieve voorzieningen – is het nodig om een plan-MER op te stellen. Een plan-MER is ook nodig omdat een Passende beoordeling is opgesteld met het oog op mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Rol van de Commissie voor de milieueffectrapportage

De Commissie is bij wet ingesteld, onafhankelijk 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 gemeenteraad van Alphen aan den Rijn – 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 [3540](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het opvolgen ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de gemeenteraad van Alphen aan den Rijn.

2.1 Omgevingsvisie en MER sluiten niet op elkaar aan

De omgevingsvisie is helder opgezet, maakt duidelijk wat de verschillende sturingsopties voor Alphen aan den Rijn zijn en geeft ook de rol van de gemeente aan. De visie is bovendien ruimtelijk scherp, wijst mogelijke locaties voor ontwikkelingen aan en beschrijft de ambities en nadere uitwerkingen voor verschillende deelgebieden en kernen. Het bevat veel kaartmateriaal.

De Commissie constateert dat het MER niet goed op de visie aansluit. Ze ziet daarbij de volgende punten die nadere uitwerking behoeven:

- Het MER blijft erg abstract en is gericht op de vele verschillende aspecten die volgen uit het gehanteerde 'rad van de leefomgeving' (zie figuur 1). Daardoor ontbreekt een inhoudelijke focus op de specifieke Alphenese situatie.
- Het MER is niet locatiespecifiek of (deel)gebiedsgericht. Zo bevat het hoofdrapport geen kaartmateriaal en worden de locaties voor ontwikkelingen en de uitwerking van de visie voor de deelgebieden niet betrokken bij de beoordeling. Ook wordt niet duidelijk wat bij de beoordelingen specifiek gaat over Alphen aan den Rijn.
- De gekozen opzet van het MER maakt het de lezer moeilijk de inhoud, de onderbouwing en achtergrond van de belangrijkste kansen en risico's te volgen.

Een voorbeeld is dat in de omgevingsvisie de centrale logistieke positie van Alphen benadrukt wordt, dat er ingezet wordt op onder andere betere openbaar vervoer verbindingen van en naar Schiphol en een strak parkeerbeleid. Maar in het MER komen de effecten hiervan niet duidelijk terug.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, het MER gericht toe te spitsen op de belangrijkste uitdagingen en conflictpunten voor Alphen aan den Rijn. Maak ook de gehanteerde effectbeoordeling in dit opzicht beter bruikbaar voor de omgevingsvisie.

Het niet op elkaar aansluiten van visie en MER uit zich ook bij de beschrijving van de huidige situatie (de 'foto van de leefomgeving') en bij het beoordelen van de mogelijke gevolgen voor de omgeving. Dit wordt in de volgende paragrafen toegelicht.

2.1.1 Foto van de leefomgeving

De foto van de leefomgeving (bijlage 1 van het MER) beschrijft de huidige situatie van Alphen aan den Rijn. Het bevat veel specifieke gegevens en wordt, in tegenstelling tot het hoofdrapport, gevisualiseerd met kaarten. De foto van de leefomgeving is echter vooral een kwalitatieve en niet expliciet ruimtelijke beschrijving van de huidige situatie. De gebruikte indicatoren geven deels onvoldoende informatie en bepaalde relevante indicatoren

ontbreken. Ook de regelmatige referentie aan het landelijk gemiddelde doet niet recht aan de unieke kenmerken van de Alphen situatie. Hierdoor zijn de ruimtelijke variatie in indicatoren en de locatie, de omvang en de ernst van knel- en aandachtspunten niet altijd duidelijk. Voorbeelden waaruit dit blijkt:

- De mobiliteit in relatie tot de toenemende recreatieve en logistieke druk op het gebied wordt niet in beeld gebracht. De bijdrage van openbaar vervoer wordt uitgedrukt in afstand tot bushalte of treinstation, wat echter niet duidelijk maakt wat het aandeel van het OV in de modal split is.
- Voor het aspect geluid is alleen de gemiddelde geluidbelasting gegeven. Concrete gegevens over het aantal en de locatie van woningen dat belast is met meer dan 55 dB, bijvoorbeeld langs de N207 of rond bedrijventerreinen, ontbreken.
- Voor luchtkwaliteit is alleen aangegeven dat niet overal voldaan wordt aan de advieswaarden voor fijnstof van de Wereldgezondheidsorganisatie, maar blijft onduidelijk waar en hoe hoog deze concentraties zijn.
- Ook zijn op meerdere locaties zeer kwetsbare gebieden gelegen binnen brand- en of explosie-aandachtsgebieden, maar is onduidelijk waar die gebieden liggen en in hoeverre dit ook locaties voor bijvoorbeeld woningbouw betreft.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming:

- Duidelijk te maken wat onder een indicator verstaan wordt en waarom hiervoor gekozen is. Onderbouw dat deze indicatoren een goed inzicht geven in de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Vervang indien nodig indicatoren of voeg ontbrekende toe.
- Maak duidelijk wat, waar en hoe groot de belangrijkste knelpunten zijn en waar beperkingen bestaan voor ontwikkelingen of een oplossing wordt gevraagd in de omgevingsvisie.

2.1.2 Beoordeling omgevingseffecten

Net als voor de foto van de leefomgeving, is voor het beoordelingskader het 'rad van de leefomgeving' gebruikt. Dit bevat veel informatie, zowel in aantal onderwerpen (thema's en indicatoren) als in type informatie (huidige situatie, autonome ontwikkeling, kansen en risico's). Dit is een complex figuur en in combinatie met de pijlen, die verschillen in dikte, en het kleurgebruik, raakt het overzicht zoek. Een overkoepelende analyse op specifieke thema's, met name aansluitend op de belangrijkste uitdagingen en ambities van Alphen, ontbreekt. De analyse van doelbereik en de in het MER uitgevoerde botsproeven zijn daarvoor te globaal. De samenhang tussen indicatoren (wanneer, waar en hoe zijn die te duiden als elkaar versterkende of juist conflicterende effecten?) komt daarbij ook niet of nauwelijks aan bod. Dit heeft tot gevolg dat niet duidelijk is wat, vanuit het doelbereik of de effectbeoordeling gezien, belangrijkste aandachtspunten zijn voor het besluit over de visie.

Het valt de Commissie op dat in de effectbeoordeling alleen wordt gesproken in termen van kansen en risico's. Deze werkwijze kent een hoog abstractieniveau met als resultaat een globale en algemene effectbeoordeling. In essentie zegt een kans of risico niet veel meer dan dat een effect mogelijk kan optreden. Dit biedt over het daadwerkelijk bereiken van doelen en in de aard en omvang van potentiële milieueffecten nog weinig inzicht. Nogal wat effectduidingen zijn weinig locatiespecifiek en van een dermate abstract niveau dat ze op elke willekeurige stad van toepassing kunnen zijn. Of en waar bij dit type uitspraken sprake is van een kans op een gunstig milieueffect of een kans op verslechtering of een voortduren van een al bestaand ongunstig milieuprobleem, is sterk afhankelijk van de concrete wijze

waarop relevante beleidsuitspraken, in onderlinge samenhang, worden geïmplementeerd.

Drie voorbeelden:

- Het MER constateert dat het ontwikkelen van ov-knooppunten in de stad en de kernen het openbaar vervoer kan bevorderen als alternatief voor de auto (pagina 48) en dat de inzet van duurzame mobiliteit het risico op toename van stikstofuitstoot kan verkleinen (p. 52). Hoever Alphen moet gaan in termen van maatregelen om de positieve effecten te bereiken, wordt in het MER niet duidelijk.
- Er wordt geconstateerd dat woningbouw meer verkeer en daardoor meer geluidhinder en luchtverontreiniging oplevert. En dat windturbines zorgen voor meer geluidhinder. Maar of en in welke mate deze risico's daadwerkelijk optreden is sterk afhankelijk van de locatie van woningbouw, waar de grotere verkeersstroom plaatsvindt en of daar woningen in de nabijheid zijn en wat de afstand is tussen windturbines en woningen.
- Door de stedelijke uitbreiding ten noorden van Alphen en een drukke provinciale weg gaan beschermde weidevogelgebieden verloren. Dit wordt in het MER redelijk uitgebreid beschreven. Maar het blijft vervolgens onduidelijk wat nieuw aan te leggen natuur in die wijken oplevert. Ook blijft onduidelijk of de beschermde weidevogelgebieden niet juist herstellen als gevolg van het remmen van veenbodemdaling (door veenvernatting) en het verduurzamen van de landbouw. De onderlinge afhankelijkheid van laatstgenoemde beleidssporen wordt uit het MER niet duidelijk.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming:

- De kansen en risico's te concretiseren en toe te spitsen op de specifieke kenmerken en doelstellingen van (deelgebieden van) Alphen. Laat hiermee de beoordeling beter aansluiten bij het ruimtelijk detailniveau van de omgevingsvisie.
- De informatie uit het rad van de leefomgeving overzichtelijk samen te vatten voor de belangrijkste aandachtspunten en besluitvorming over de omgevingsvisie.

2.2 Vervolgproces en monitoring sterker aanzetten

Actuele en relevante informatie voor volgende stappen

Wat het MER nog niet laat zien is hoe de informatie over omgevingseffecten uit het rapport gebruikt kan worden voor vervolgbesluiten en hoe informatie geactualiseerd gaat worden. Actuele informatie is belangrijk omdat de daadwerkelijke omgevingseffecten sterk zullen afhangen van de vervolgbesluiten en hoe de omgevingseffecten daarin een rol spelen. Vervolgbesluiten zullen naar verwachting zowel gebiedsgericht zijn in gebiedsplannen of het omgevingsplan, maar ook sectoraal in bijvoorbeeld een mobiliteitsvisie of een woningbouwprogramma. Het is de vraag hoe deze beide benaderingen uiteindelijk leiden tot invulling van de ambities die in de visie zijn gesteld.

Met een tussentijdse reflectie is de omgevingsvisie al bijgestuurd op basis van de eerste resultaten uit het MER. Het MER vermeldt bijvoorbeeld aanpassing van het zoekgebied voor windenergie, het vervallen van de grote bypass en het afzien van een recreatiepark nabij Bentwoud. Daarmee heeft het MER al meerwaarde geboden voor de totstandkoming van de visie. De Commissie constateert echter dat het MER de milieueffecten van de resulterende omgevingsvisie (het voorkeursalternatief) met de nadere uitwerking voor deelgebieden en kernen niet beschrijft. Het MER scherpt de (beoordeling van de milieugevolgen van de) keuzes in de omgevingsvisie daardoor niet verder aan.

Monitoring en evaluatie

Het MER beschrijft terecht (p. 54) dat monitoring en evaluatie cruciaal zijn en dat de ambities daartoe scherper en beter toetsbaar gemaakt moeten worden. De omgevingsvisie in de huidige vorm maakt nog niet duidelijk hoe, waar en door wie acties worden ondernomen. Ook het MER maakt op dit punt geen verdere stap. Hierdoor kunnen ongewenste milieu-effecten optreden.

Door te monitoren wordt in de komende jaren beoordeeld of doelen daadwerkelijk gerealiseerd worden of dat bijsturing noodzakelijk is. Daarom adviseert de Commissie om meetdoelen te formuleren op basis waarvan de monitoring wordt ingericht. Gebruik de aangescherpte analyses en indicatoren uit de op te stellen aanvulling om te bepalen welke informatie nodig is om voortgang op effecten en doelen te meten, te beoordelen en te 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 wat de prioriteiten zijn.

Het is van belang om vooraf maatregelen achter de hand te definiëren, bijvoorbeeld hoe meer sturing kan worden gegeven aan gewenste ontwikkelingen. Benoem daarvoor mijlpalen en bijsturingsmomenten waarop beoordeeld wordt of (extra) maatregelen nodig zijn.

| |
|--|
| <p>De Commissie adviseert om, in een aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming, te beschrijven op welke thema's de monitoring ingaat en op welke wijze de informatie over omgevingseffecten in vervolgbesluiten wordt gebruikt.</p> |
|--|

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
drs. Allard van Leerdam
drs. Gerrit de Zoeten
Wouter Berendsen MSc (secretaris)
ir. Kees Slingerland (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Alphen aan den Rijn.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D11.2, “stedelijke ontwikkeling”. 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 Alphen aan den Rijn.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeesters en Wethouderes Alphen aan den Rijn.

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

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

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3540](#) in te vullen in het zoekvak.

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

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

