



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Pijnacker–Nootdorp

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

26 augustus 2021 / projectnummer: 3562



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Pijnacker–Nootdorp stelt een omgevingsvisie¹ op om haar koers te bepalen voor ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn, tot 2050. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport² (MER) opgesteld. De gemeente 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 het MER?

Het MER onderzoekt wat de mogelijke effecten van de voorgestelde (beleids)plannen uit de omgevingsvisie zijn op de omgeving van Pijnacker–Nootdorp. Uit het MER blijkt dat de meeste onderzochte thema's niet tot veel verandering of tot een lichte verbetering leiden. Mogelijke verslechtingen zijn te verwachten voor de aspecten 'grondgebruik van de glastuinbouw' en externe veiligheid. Uit het MER blijkt verder dat bewoners zijn betrokken gedurende het proces. Ook zijn ambities met elkaar vergeleken en daaruit volgt dat er vooral rond de energietransitie, woningbouw en glastuinbouw een aantal knelpunten zijn.

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 Pijnacker–Nootdorp. 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 het volgende:

- Onderzoek **alternatieven** of voer een gevoeligheidsanalyse uit.
- Onderzoek integraal het **klimaat- en energieaspect**.

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.

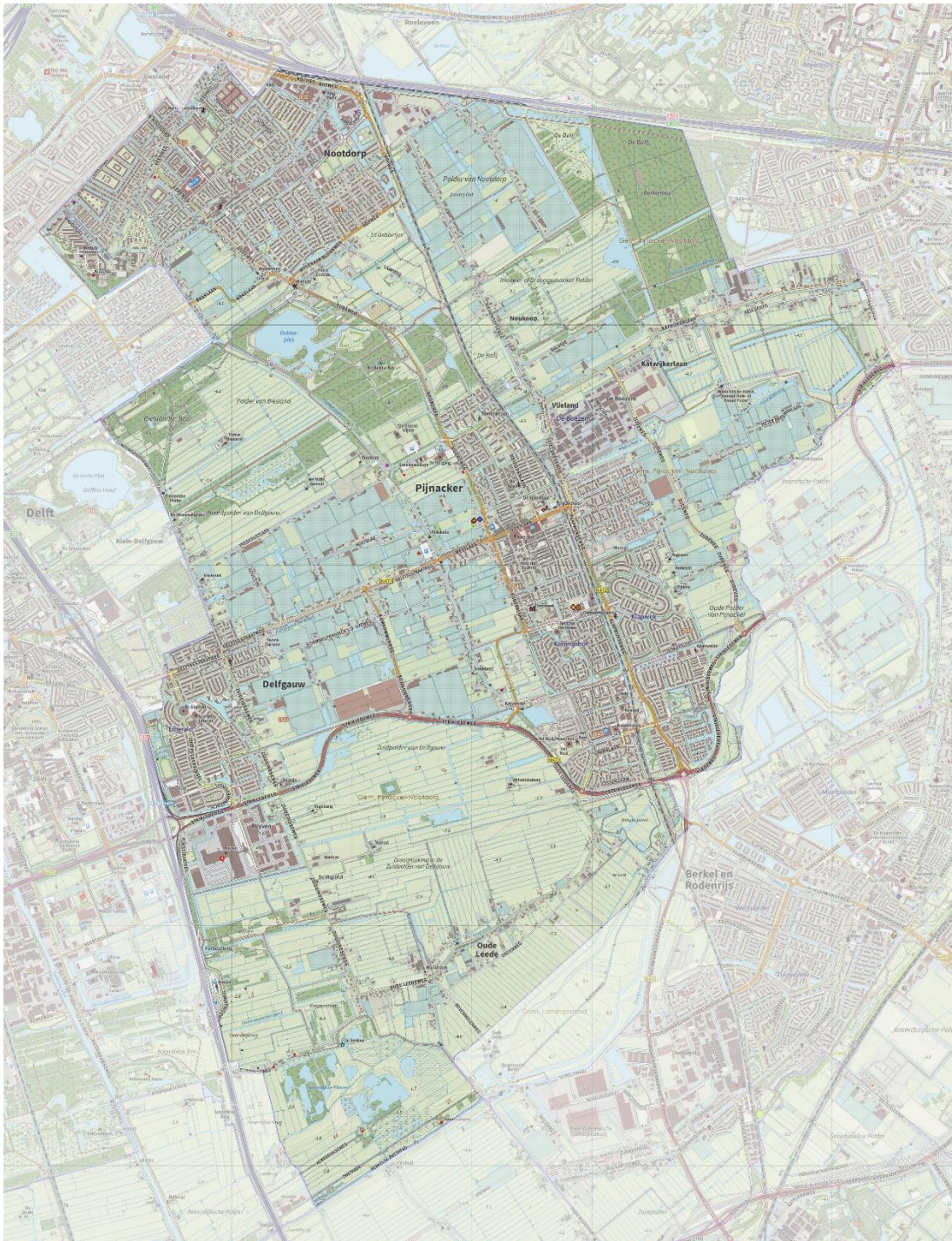
Rol van de Commissie voor de milieueffectrapportage

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 Pijnacker–Nootdorp – 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 [3562](#) in te vullen in het zoekvak op www.commissiemer.nl.

¹ (Ontwerp) Omgevingsvisie Pijnacker–Nootdorp: "Verbonden met elkaar", april 2021.

² PlanMER Omgevingsvisie Pijnacker Nootdorp, Tauw, 08-04-2021.



Figuur 1 Overzicht van de gemeente Pijnacker-Nootdorp (bron: gemeentenatlas.nl).

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 uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp.

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.

2.1 Samenhang tussen omgevingsvisie en MER

De omgevingsvisie kiest voor verbondenheid als centraal thema en werkt dit uit met vier ontwikkelingslijnen en een serie gebiedsprofielen. De ontwikkelingslijnen bestaan feitelijk uit streefbeelden, waardoor de omgevingsvisie een wervend beeld geeft van de gewenste toekomst. Het meest in het oog springend is de keuze voor functiemenging via ontwikkelingsplanologie. Dat is een trendbreuk in de traditie van ruimtelijke ordening, waarin het alloceren van functies nog steeds prevaleert.

Het MER pakt deze ontwikkelingslijnen op en legt deze langs een uitgebreid beoordelingskader. Hierdoor ontstaan veel goede inzichten over het bereiken van de gestelde doelen. Ook het verkennen van synergie en strijdigheden tussen de verschillende doelen en ambities van de omgevingsvisie levert relevante inzichten op. Het MER maakt echter niet duidelijk welke meerwaarde de functiemenging via ontwikkelingsplanologie heeft ten opzichte van de gangbare planologische praktijk.

2.2 Alternatieven en doelbereik

Een alternatievenonderzoek biedt de besluitvormers inzicht in meerdere opties om de gestelde doelen te halen en het biedt bovendien de kans om botsende ambities en belangen te analyseren. In het MER zijn echter geen alternatieven beschouwd en is niet beschreven of en hoe een alternatievenonderzoek eerder heeft plaatsgevonden. Dit heeft bijvoorbeeld als nadeel dat er geen alternatieve woningbouwlocaties zijn onderzocht als de vrijwillige herstructurering van het glastuinbouwgebied in Pijnacker-Nootdorp onverhoopt niet slaagt.

Ook de mate waarin de (beleids)doelen worden bereikt, oftewel het doelbereik, is een belangrijk criterium. Het geeft de besluitvormers inzicht in de onderlinge verschillen in effectiviteit van de maatregelen en de eventuele noodzaak tot flankerende maatregelen als het doelbereik onzeker is of afhankelijk van een enkele maatregel. In het MER wordt nu de richting van maatregelen aangegeven, maar niet de mate waarin ze bijdragen (of tegenwerken). Dit klemmt temeer omdat er geen alternatieven zijn onderzocht of gevoeligheidsanalyses zijn uitgevoerd.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming alternatieven in beschouwing te nemen of op zijn minst een gevoeligheidsanalyse uit te voeren. Doe dit met name in gevallen waarin het doelbereik onzeker is of afhankelijk is van een enkele maatregel. Geef daarbij in de visualisatie de mate van doelbereik meer gedifferentieerd weer. Denk bij alternatieven in verschillen in het aantal en de locatie van de te bouwen woningen. Als al eerder een alternatievenonderzoek heeft plaatsgevonden, dan adviseert de Commissie om in de aanvulling dit proces helder te omschrijven en duidelijk aan te geven hoe en welke milieueffecten hierbij een rol hebben gespeeld.

2.3 Klimaat, energie en circulariteit

De gemeente Pijnacker-Nootdorp is gesitueerd in laaggelegen polders en is vanuit bodem en water gezien kwetsbaar voor klimaatverandering. Een stijging van de zeespiegel, extreme neerslag of extreme droogte kan het wonen en werken in de gemeente ernstig beïnvloeden. Het MER gaat echter niet integraal in op de klimaatrobustheid van Pijnacker-Nootdorp. De samenhang van de kansen en risico's die bodem, water en CO₂-uitstoot bieden in relatie tot functies als wonen (bestaande en nieuwbouw), werken en recreëren blijven onderbelicht. De grenzen van het bodem- en watersysteem en de ontwikkelmogelijkheden die dit systeem biedt zijn onvoldoende verkend. Dit geldt ook voor de ruimtevraag die nodig is om tot een klimaatrobust systeem te komen. Water is onvoldoende meegenomen bij het ruimtelijk ordenen van de visiekaart. De Commissie beveelt aan om bovenstaande in de aanvulling bij het alternatievenonderzoek of het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses (zie §2.2) alsnog te onderzoeken.

Bovenstaande geldt bijvoorbeeld voor:

- De wens om 4000 woningen te bouwen in het bestaande glastuinbouwgebied.
- De ruimtevraag voor een duurzame inrichting van groenblauwe structuren en de afweging van infiltreren versus oppervlakkig bergen van water.
- Het klimaatrobust maken van bestaande bebouwing en het waterneutraal maken van glastuinbouw.

Daarnaast zijn de thema's energie en circulariteit in het MER onvoldoende uitgewerkt. Zo wordt bijvoorbeeld, als ophogen met zand als aanpassingsstrategie gekozen wordt, niet onderzocht of en hoe met een gesloten grondbalans kan worden gewerkt. Ook is ruimte nodig om te voldoen aan de duurzame energievraag van woningen en de glastuinbouw. De mogelijke gevolgen van deze ruimteclaim, van bijvoorbeeld wind- en zonneparken, dienen in het MER onderzocht te worden. De Commissie beveelt aan om de regionale energiestrategie³ en het (concept) energietransitieplan⁴ te betrekken bij het schatten van de ruimteclaim.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER en voorafgaand aan de besluitvorming het aspect klimaat integraal te onderzoeken en hierbij in ieder geval het bodem- en watersysteem te betrekken. Ga in op de omgang met water(overlast), het klimaatrobust maken van bebouwing, het vrijkomen van CO₂ door verdroging van veengronden en het sluiten van kringlopen bij grondstoffen als zand.

³ Pijnacker-Nootdorp hoort bij de RES-regio Rotterdam-Den Haag: <https://www.resrotterdamdenhaag.nl/>.

⁴ Zie: <https://www.pijnacker-nootdorp.nl/plannen-ter-inzage/concept-energietransitieplan/>.

2.4 Landschap, cultuurhistorie en natuur

De locatie en de inpassing van de verschillende ontwikkelingen bepalen of de kernkwaliteiten van het (cultuurhistorisch) landschap en/of de biodiversiteit versterkt of aangetast worden. Het MER bevat veel ambities, maar nauwelijks kaders voor een kwalitatief hoogwaardige inrichting en inpassing voor vervolgbesluiten (programma's en omgevingsplannen). Ook in de omgevingsvisie is dit niet geborgd. De kernkwaliteiten van het landschap zijn niet uitgebreid beschreven. Daarnaast bevat het MER ook geen duidelijk overzicht van de te behouden, te herstellen of te versterken cultuurhistorische waarden.

De Commissie beveelt aan om in de aanvulling op het MER duidelijke kaders aan te geven waarmee het belang van omgevingskwaliteiten in de vervolgbesluitvorming wordt geborgd⁵. Denk hierbij in ieder geval aan landschap, cultuurhistorie en biodiversiteit.

2.5 Monitoring en evaluatie

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 analyses en indicatoren om te bepalen welke informatie nodig is om voortgang op effecten en doelen te meten, te beoordelen en te evalueren. Sluit hierbij eventueel aan bij de gevoeligheidsanalyse (zie §2.2). 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.

3 Sociale effecten

Het komt in Nederland nog niet zo vaak voor dat sociale effecten worden beoordeeld in milieueffectrapporten. In die zin is het nog een leerproces. De Commissie besteedt daarom met dit extra hoofdstuk relatief veel aandacht aan het thema, zodat Pijnacker-Nootdorp en andere partijen in de toekomst gebruik kunnen maken van de beschouwingen en aandachtspunten uit dit advies. Voor Pijnacker-Nootdorp zijn onder andere sociale verbondenheid en een fijne sociale omgeving belangrijke doelen in de omgevingsvisie en de gemeente wil graag het dorpse karakter bewaren.

3.1 Sociale inclusiviteit en verbondenheid

De beoordeling van de sociale inclusiviteit, sociale veiligheid en een hechte gemeenschap krijgen aandacht in het MER. Het valt de Commissie hierbij op dat het beoordelingskader voor

⁵ In de NOVI staat dat het Rijk streeft naar landschapsinclusief omgevingsbeleid. Dit betekent dat ruimtelijke ontwikkelingen dienen bij te dragen aan bestaande landschappelijke kwaliteiten, of dat nieuwe kwaliteiten worden toegevoegd.

het thema sociale inclusiviteit slechts twee indicatoren⁶ bevat. Inspiratie voor meer indicatoren kan worden opgedaan in de onlangs door de Commissie gepubliceerde handreiking⁷ hierover.

De Commissie beveelt aan om bij het alternatievenonderzoek (zoals geadviseerd in §2.2) ook meer mitigerende maatregelen op het gebied van sociale inclusiviteit te onderzoeken. Neem sociale inclusiviteit ook op in programma's en instrumenten van andere taakvelden binnen de fysieke leefomgeving.

In de omgevingsvisie is veel aandacht is voor ontmoetingsplekken en een beweegvriendelijke omgeving voor jong en oud. Dit stimuleert sociale verbondenheid. In het MER staat ook het plan om arbeidsmigranten te verplaatsen uit hun huidige woningen naar een migrantencomplex buiten het centrum. De Commissie raadt de gemeente aan om in de aanvulling te onderzoeken of dit voornemen bijdraagt aan haar doelen 'hechte gemeenschap' en 'sociale verbondenheid'.

3.2 Betrek deskundigen, belanghebbenden en openbare data

Om een breed en representatief beeld van de sociale effecten te verkrijgen geeft de Commissie hieronder ter inspiratie een aantal overwegingen. Zeer positief is dat een aantal ervan, zoals het betrekken van middelbare scholen, al zijn uitgevoerd door de gemeente. Het inzicht in sociale effecten kan verkregen worden via een op deskundigenoordelen gebaseerde effectbepaling. Maar ook door met belanghebbenden in gesprek te gaan, bijvoorbeeld middels interviews en enquêtes. Of door een focusgroep (of klankbordgroep) op te zetten met een selectie van deelnemers. De selectie van de te betrekken belanghebbenden op basis van een representatieve afspiegeling van de inwoners kan worden bepaald aan de hand van een sociaal-economische basisscan van openbaar beschikbare data.

Daarnaast kan een basisscan van openbaar beschikbare data⁸ snel sociaaleconomisch inzicht geven in trends zoals vergrijzing. Deze informatie helpt bij het bepalen van wat relevante sociale effecten en ruimtelijke indicatoren zijn en wie de belanghebbenden zijn. Een basisscan kan ook helpen om aan te tonen dat degenen die in het participatieproces zijn betrokken een goede afspiegeling vormen van de inwoners van Pijnacker-Nootdorp.

Het is de kunst een zo representatief mogelijke opbrengst te krijgen tijdens het participatietraject. Om reacties op te halen bij de belanghebbenden die vaak ontbreken bij informatiebijeenkomsten zijn creatieve manieren nodig. Denk aan vragenlijsten neerleggen of afnemen bij basis-, middelbare scholen, buurt- en verzorgingstehuizen. Of aan het uitnodigen van arbeidsmigranten⁹ voor gesprekken over het arbeidsmigrantencomplex. Via gerichte vragen kan beter inzichtelijk worden gemaakt waar de behoeften liggen.

⁶ Het betreft 'afstand tot voorzieningen' en 'eenzaamheid'.

⁷ Handreiking sociale effecten in milieueffectrapportage, zie: <https://www.commissiemer.nl/publicaties/handreikingen>.

⁸ Zoals de website <https://pijnacker-nootdorp.incijfers.nl/dashboard/>.

⁹ Het MER spreekt over 'arbeidsmigranten' en 'onze inwoners'. Het betreft een zin op pagina 196: "Door te zorgen voor huisvesting van arbeidsmigranten kunnen er woningen [...] vrij komen voor onze inwoners". De Commissie vindt dat deze formulering niet op een constructieve manier bijdraagt aan de doelstellingen van de gemeente.

3.3 Sturing op sociale effecten

Er is proactieve regie nodig voor het verbeteren van het woningaanbod, de sociale veiligheid, de hechte gemeenschap en de bedrijvigheid. De Commissie beveelt daarom aan om randvoorwaarden op te nemen voor nieuwe ontwikkelingen. Beschrijf ook welke instrumenten ingezet worden om te borgen dat de doelen (op tijd) gehaald worden.

Denk bijvoorbeeld aan sturing op:

- De transformatiegebieden van de glastuinbouw voor de realisatie van 4.000 woningen.
- Het hanteren van 30% sociale huurwoningen bij nieuwe ontwikkelingen.
- De betaalbaarheid van duurzame huur/koopwoningen.
- Het realiseren van buurthuizen.
- Voldoende ruimte op bedrijventerrein voor veel verschillende doelgroepen.

De Commissie geeft in overweging om bij het monitoren van de sociale effecten ook belanghebbenden en openbare data te betrekken. Denk aan:

- De Leefbaarometer¹⁰ die informatie geeft over de leefbaarheid van buurten en wijken.
- De Nationale monitor duurzame gemeenten¹¹ dat een overzicht geeft van de sociale, ecologische en economische staat van gemeenten.
- Het uitvoeren van een belevingsonderzoek of tevredenheidsmeting bij (toekomstige) bewoners.

¹⁰ Ministerie Binnenlandse Zaken, zie: <https://www.leefbaarometer.nl/home.php>.

¹¹ 2020, Telos, zie: <https://www.telos.nl/Publicaties/PublicatiesRapporten/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1812178>.

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. Diederik Bel

dr. Roeland During

Margo Meeuwissen MSc

drs. Sanne Vermeulen

Wouter Berendsen MSc (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp.

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 activiteit D11.2: een “stedelijke ontwikkeling”. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van Pijnacker-Nootdorp.

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 [3562](#) 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

