



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Amersfoort

Toetsingsadvies over het omgevingseffectrapport

5 april 2023 / projectnummer: 3709



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Amersfoort wil de omgevingsvisie 2030–2040 ‘Gezond samenleven’ vaststellen. Op basis van zes ontwikkelopgaven is beschreven hoe Amersfoort er in de toekomst zal gaan uitzien. Voor het besluit hierover is een omgevingseffectrapport (OER)¹ opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’) gevraagd te adviseren over de inhoud van het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

Wat staat in het OER?

Ten behoeve van de omgevingsvisie is een uitgebreid participatietraject met de omgeving doorlopen, waarin veel informatie is verzameld. In het OER is de impact van drie alternatieve strategieën voor verdere ontwikkeling van Amersfoort beoordeeld aan de hand van 13 beoordelingsthema’s en 47 criteria, ‘kernwaarden’ genoemd.² De resultaten hiervan zijn ingebracht in het visievormingsproces. Mede op basis hiervan is een (ontwikkel)richting (het ‘voorkeursalternatief’) voor Amersfoort bepaald, die in de omgevingsvisie is uitgewerkt.

In het OER staat dat de omgevingsvisie voor de meeste criteria neutrale of positieve gevolgen heeft. Alleen op de criteria ‘autobereikbaarheid’ en ‘geurhinder’ zijn er negatieve effecten te verwachten. Voor de autobereikbaarheid komt dit door de keuze voor een ingrijpende mobiliteitstransitie (minder autogebruik en meer fietsen, wandelen en openbaar vervoer). Voor de geurhinder komt dit door de bouw van woningen in de nabijheid van afvalverwerker Smink. Het OER sluit af met een overzicht van aanbevelingen met een voorstel hoe daarmee om te gaan in de omgevingsvisie en de uitwerking daarvan.

Wat is het advies van de Commissie?

In de omgevingsvisie zijn zes ontwikkelopgaven (ambities) geformuleerd, met daarbij voor elke opgave een leidend principe. De ontwikkelopgaven zijn in het OER uitgewerkt en voor elk criterium vertaald in een ondergrens, een gewenste beweging en een streefwaarde. Dit geeft bij de uitwerking inzicht in de stand van zaken en de mate waarin beleid realiseerbaar en haalbaar is. De gekozen ondergrenzen zijn sterk wisselend.³ Dit maakt de tabellen waarin het doelbereik van **alle** criteria is weergegeven moeilijk leesbaar.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het OER dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie. Dit betreft met name de uitwerking en toetsing van de duurzaamheidsambities. Uit de informatie in het OER is onvoldoende navolgbaar waarom hieraan een positieve score is toegekend. Op basis van de informatie in het OER lijkt de conclusie te moeten zijn dat de ambities ten aanzien van

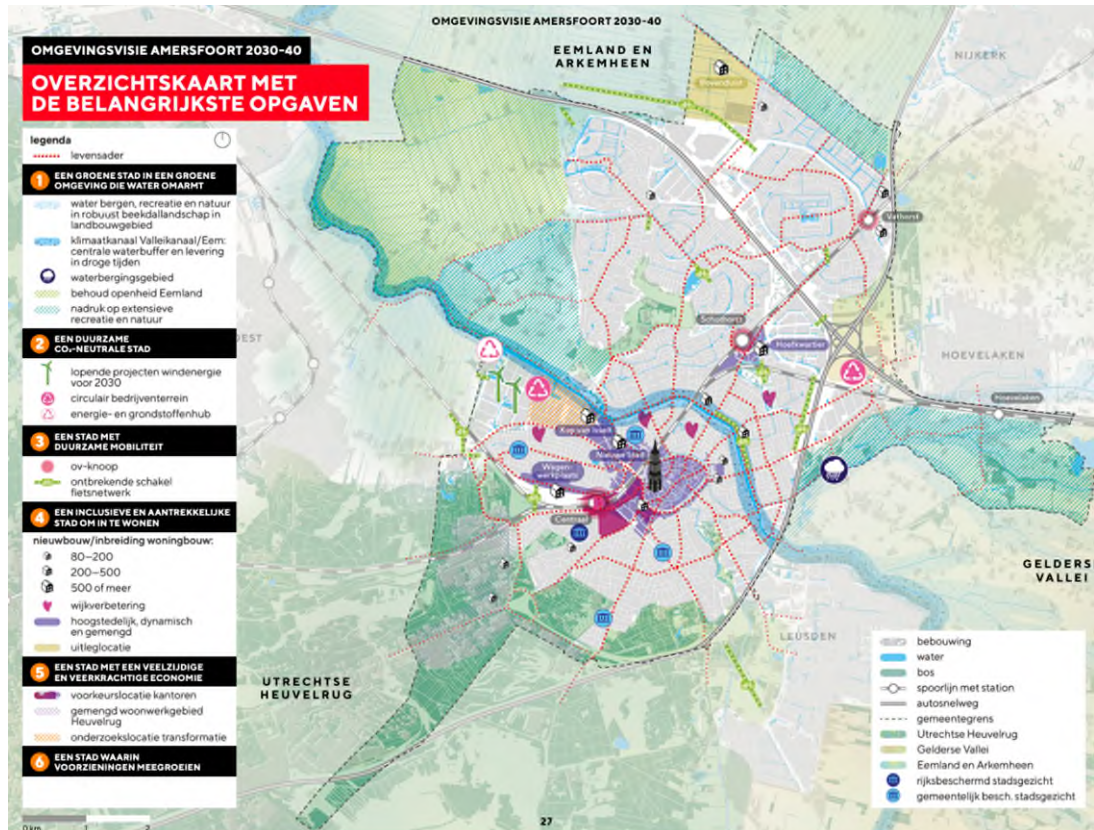
¹ Het OER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet en de NRD, de term ‘omgevingseffectrapportage’ gekozen.

² De term ‘kernwaarde’ impliceert voor de Commissie dat het gaat om een specifiek Amersfoortse waarde of eigenschap, terwijl het hier een aspect betreft waarop de alternatieven beoordeeld (kunnen) worden. In het vervolg van het advies wordt daarom de term ‘criterium’ gebruikt.

³ Soms de huidige situatie, soms een wettelijke norm, soms continuering bestaand beleid en soms een nog te behalen ambitie

verschillende duurzaamheidsaspecten (waaronder energie en CO₂ maar ook circulariteit en ruimtelijke kansen en risico's) niet haalbaar zijn.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Overzichtsk kaart belangrijkste opgaven (Bron: Omgevingsvisie)

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn. Omdat de omgevingsvisie het kader vormt voor m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten, zoals stedelijke ontwikkeling, is een MER vereist. Omdat dit MER ook ingaat op sociale en economische aspecten wordt er gesproken van een omgevingseffectrapport (OER). Een plan-MER is ook verplicht omdat niet is uit te sluiten dat de keuzes in de omgevingsvisie gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden, zoals de Veluwe en de Oostelijke Vechtplassen.

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 gemeenteraad van Amersfoort - 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 staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3709 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe. Hierbij geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling, alsmede aanbevelingen voor de verdere besluitvorming.

De 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 gemeente Amersfoort.

Met de aanbevelingen wil de Commissie een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. Deze hebben geen betrekking op ontbrekende essentiële informatie.

2.1 Van visie naar uitvoering: integraliteit van programma's

In de omgevingsvisie zijn zes ontwikkelopgaven geformuleerd, met daarbij een leidend principe:

1. een groene stad in een groene omgeving die water omarmt;
2. een duurzame, CO₂-neutrale stad;
3. een stad met een duurzame mobiliteit;
4. een inclusieve en aantrekkelijke stad om in te wonen;
5. een stad met een veelzijdige en veerkrachtige economie;
6. een stad waarin voorzieningen meegroeien.

De ontwikkelopgaven zijn in het OER voor elk criterium vertaald in een ondergrens, een gewenste beweging en een streefwaarde. Dit geeft bij de uitwerking in het algemeen een goed inzicht in de stand van zaken en de mate waarin beleid realiseerbaar en haalbaar is. De aard van de gekozen ondergrenzen is sterk wisselend. Soms betreft het de huidige situatie, soms een wettelijke ondergrens, soms ook eerder afgesproken ambities waarvan de haalbaarheid nog niet in zicht is. Per individueel criterium is dat geen probleem. Zowel doelbereik (de mate waarin ambities worden gerealiseerd) als overige (milieu- en sociale) effecten komen hiermee in beeld. Echter, op twee plaatsen in het MER worden alle 46 criteria (kernwaarden) in één tabel geprojecteerd (tabel 5.1 op p.194 en tabel 6.15 op p. 234). Deze overzichtstabellen geven door de wisselende ondergrenzen een vertekend beeld van de opgaven en uitdagingen waarvoor de gemeente staat. Zo wekt de negatieve beoordeling van het voorkeursalternatief op het aspect 'geurhinder' de indruk dat er veel geurhinder is of ontstaat in Amersfoort. Het gaat hier echter om één lokaal knelpunt (woningbouw nabij afvalverwerker Smink).

Ook blijkt uit de omgevingsvisie dat – ondanks de grote hoeveelheid informatie in het OER – niet alle relevante informatie over omgevingsaspecten die voor de omgevingsvisie is gebruikt ook in het OER staat. Zo is veel informatie over de opgave klimaatadaptatie beschikbaar in de regionale klimaatstresstest.⁴ Deze informatie is gedetailleerder en completer dan de informatie die in het OER is gebruikt voor de foto van de leefomgeving. Een ander voorbeeld is de opgave met betrekking tot de warmtetransitie; dit wordt in het OER niet benoemd.

⁴ <https://klimaatvalleienuwe.nl/atlas/>

Wel bevatten het OER en de omgevingsvisie tezamen voldoende informatie om de milieugevolgen van vijf van de zes ontwikkelopgaven en leidende principes te beoordelen en om het verschil tussen de onderzochte alternatieven te duiden.

Uit het OER blijkt dat op diverse aspecten dilemma's blijven bestaan, waarvoor nog geen concrete (ruimtelijke) keuzes gemaakt worden. Zo wordt gesignaleerd dat er in de op te stellen programma's nog gebiedsgerichte keuzes in de prioritering van functies gemaakt moeten worden. Het is waarschijnlijk zo dat bepaalde ambities niet (volledig) realiseerbaar zijn en/of met elkaar botsen en dat niet alles overal kan. Dit is inhoudelijk niet in het OER uitgewerkt, waardoor een grote opgave resteert voor de uitwerking van de visie. Een risico van deze aanpak is dat knelpunten tussen de verschillende opgaven, ambities en belangen pas op een later moment duidelijk worden.

De Commissie beveelt aan om op basis van de informatie in het OER:

- vast te stellen welke ruimtelijke claims in de omgevingsprogramma's (bijvoorbeeld voor uitleglocaties en zoeklocaties) onderling kunnen concurreren en waar de milieugebruiksruimte beperkingen voor deze ruimtelijke claims kan opwerpen;
- deze bevindingen te verwerken in het monitoringsprogramma (paragraaf 7.2);
- in verdere besluitvorming te bewaken dat voldoende integraal naar de knelpunten en belangen wordt gekeken om negatieve effecten voor de leefomgeving te voorkomen.

2.2 Een duurzame CO₂ neutrale stad

Navolgbaarheid scores

'Een duurzame CO₂ neutrale stad' is een van de zes ontwikkelopgaven van de gemeente. Hoewel het OER richtingen aangeeft waarin de duurzame stad vorm krijgt, is de diepgang beperkt en in enkele gevallen volgens de Commissie (te) globaal en/of (te) oppervlakkig. De grotendeels positieve scores (gemiddeld 0/+) worden niet gestaafd door voldoende argumenten.

Voor de criteria 'grondstoffen', 'afval', 'CO₂ neutraal', 'emissievrije mobiliteit' en 'duurzame energieopwekking' worden de streefwaarden in meer of mindere mate onhaalbaar genoemd. Ook de genoemde ondergrens (50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030 of 49% CO₂ reductie in 2030) blijkt zeer lastig te halen.⁵ Als de ondergrens niet haalbaar blijkt, is een positieve score in het OER niet juist. Omdat voor andere criteria ('afval' en 'emissievrije mobiliteit') de ondergrens de huidige situatie betreft, scoren deze bij zeer geringe inspanning al positief. Deze ongelijkwaardigheid in de beoordeling van de diverse criteria betreft meer aspecten (zie paragraaf 2.1 van dit advies), maar dit springt bij de beoordeling van het aspect 'duurzaamheid' het meest in het oog. Voor de criteria 'afval' (afvalloze stad in 2030) en in mindere mate 'grondstoffen' signaleert het OER een verbetering zonder dat aangegeven wordt waarop dit is gebaseerd (figuur 6.11, p. 227).

De inhoud van het OER rechtvaardigt daarmee niet de (te) positieve scores op het thema duurzaamheid.

⁵ De ambitie in de Omgevingsvisie is zelfs hoger: minimaal 55% CO₂ reductie in 2030

Duurzame energie

In de drie onderzochte alternatieven worden de drie basismaatregelen voor het halen van de doelstellingen ten aanzien van duurzame opwekking van energie gespreid over de alternatieven. Eén alternatief gaat uit van de grootschalige opwek zoals geformuleerd in de RES, één van met name energiebesparing en één van kleinschalige lokale opwek en geothermie. Hiermee wordt de suggestie gewekt dat de verschillende opties inwisselbaar zijn, terwijl ze alle drie noodzakelijk zijn om de ambities haalbaar te maken. Ook in het eerste (RES) alternatief zijn de ambities uit de RES niet haalbaar (p.183), zo blijkt uit het OER. De ruimtelijke consequenties van keuzes in de omgevingsvisie (onder meer windturbines bij Isselt, Poort van Amersfoort, Energiehub A28 en locatiekeuze Tennet hoogspanningsstation (5 ha) in noordwestelijk buitengebied) zijn niet beschreven. Tevens valt op dat weinig aandacht wordt besteed aan het uitfaseren van het gasgebruik. In het voorkeursalternatief wordt dit hersteld, maar de meerwaarde van de drie onderzochte alternatieven blijft voor dit aspect hierdoor beperkt.

Aanvulling noodzakelijk

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat een besluit over de omgevingsvisie wordt genomen, de haalbaarheid van de duurzaamheidsambities concreter uit te werken.

Geef daartoe een (semi-)kwantitatief inzicht in de mate waarin de verschillende energie- en CO₂-doelen bereikbaar zijn. Beschrijf in ieder geval de haalbaarheid van:

- de RES-opgave (zonne- en windenergie);
- de gewenste reductie van CO₂ emissie (per relevante bron);
- energiebesparing;
- de shift in verkeersmodaliteit (van fossiel naar elektrisch of groei van het aandeel fietsverkeer).

Geef ook extra duiding aan de relevantie van verschillende economische sectoren bij het halen van de circulaire doelen.⁶

Benoem tenslotte welke keuzes nodig zijn en geef aan of die een ruimtelijke component hebben of invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit in de stad en/of het buitengebied. Als het beleid nog onvoldoende concreet is om hier uitspraken over te doen (bijvoorbeeld circulair gebruik van grondstoffen), geef dat dan aan en benoem de kansen en risico's. Als er geen beleid in de omgevingsvisie is voorzien, dan is het beter deze criteria te laten vervallen.

2.3 Mobiliteit en bereikbaarheid

In het OER zijn de huidige situatie en de autonome ontwikkeling (2030/2040) voor het verkeer globaal en kwalitatief beschreven. Ook voor de alternatieven is in het OER geen concrete informatie over de te verwachten mobiliteitsontwikkelingen opgenomen. Waar in de concept-omgevingsvisie het accent ligt op de ontwikkelopgave 'stad met een duurzame mobiliteit', wordt in het OER primair gekeken naar bereikbaarheid voor de verschillende vervoerwijzen. De Commissie is ondanks deze kritische kanttekening van mening dat de

⁶ Zo is de bijdrage van kringlooplandbouw aan grondstofdoelen in een stedelijke gemeente als Amersfoort aanmerkelijk kleiner die van de woningbouw en GWW; toch is dit even zwaar gewogen.

effectbeschrijvingen en –scores voor dit thema voldoende zijn op het abstractieniveau van deze omgevingsvisie.

Het criterium ‘passende mobiliteit’ roept vraagtekens op over de betekenis hiervan en over de wijze waarop op passende mobiliteit kan worden gestuurd. Volgens de Commissie geven de overige criteria bij dit thema (automobiliteit, fietsmobiliteit, OV–mobiliteit en mobiliteitsverdeling) immers meer concrete inzichten.

Het criterium verkeersveiligheid wordt in het OER overwegend aan openbare ruimte gekoppeld en in mindere mate aan mobiliteit. Voor een duurzaam (veilige) aanpak is dat in de verdere uitwerking wel van belang.

Om de beoogde omvang van de mobiliteitstransitie in de komende jaren te bereiken, zijn meer onderzoeken en maatregelen nodig. Het OER verwijst voor het vervolg naar een uitwerking in deelprogramma’s, waaronder een omgevingsprogramma Mobiliteit. Een voorbeeld daarvan is de aanpak van een aantal doorgaande routes die worden heringericht met prioriteit voor langzaam verkeer. Uit het OER blijkt nog niet wat het effect van de herinrichting ‘van verkeersader naar levensader’ is op de wegcapaciteit in combinatie met de geraamde bevolkingsgroei van 9%.

In een toelichting heeft de gemeente⁷ aangegeven dat er in het kader van het programma Mobiliteit een meer uitgebreid onderzoek naar mobiliteitseffecten zal worden gedaan. De Commissie beveelt aan dit onderzoek regionaal op te pakken, vanwege de regionale effecten van verkeersbeleid. Hierbij is het gebruik van een (multimodaal) verkeersmodel nodig om de kwantitatieve effecten van beleidsmaatregelen goed in beeld te brengen. Dit onderzoek zal veel extra informatie opleveren voor een planmatige aanpak van de mobiliteitstransitie in het beoogde omgevingsprogramma. Hiermee wordt niet alleen bijgedragen aan een bereikbare, maar ook aan een gezonde, inclusieve en leefbare stad.

De Commissie beveelt aan om het omgevingsprogramma stapsgewijs op te zetten:

1. de concrete maatregelen aan de netwerken voor fiets, auto en ov vaststellen;
2. de samenhang daartussen in de vorm van onder meer hubs, deelmobiliteit en parkeren bepalen;
3. de prioriteiten voor de uitvoering van de samenhangende maatregelen bepalen.

Het geheel vraagt om een mensgerichte benadering zodat een gedragsverandering op basis van intensieve communicatie wordt gerealiseerd.

2.4 Overstromingsrisico's en klimaatadaptatie

Het valt op dat het onderwerp ‘overstromingsrisico’ ontbreekt in het beoordelingskader in het OER. Voor met name de uitleglocaties en het zoekgebied voor een nieuw Tennet hoogspanningsstation kan dit een onderscheidend criterium zijn. Het belang van het meewegen van klimaatverandering bij locatiekeuzen wordt onder meer onderstreept door de

⁷ Op 21-02-2023 heeft de Commissie een bezoek gebracht aan het plangebied en heeft zij een toelichting op (het proces van) de omgevingsvisie en het OER gekregen van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.

Kamerbrief over de rol van water en bodem bij ruimtelijke ordening ('Water en bodem sturend').⁸

In de ontwerp-omgevingsvisie wordt overigens wel op dit aspect gewezen. Zo wordt bijvoorbeeld benoemd dat vitale functies in overstroombare gebieden beperkt, of op hoogte aangelegd zullen worden. Er is veel informatie over klimaatadaptatie en overstromingsrisico's beschikbaar, onder andere in de regionale klimaatstresstest. Deze informatie is op sommige onderdelen meer gedetailleerd en completer dan de informatie die in het OER is gebruikt voor de foto van de leefomgeving (zoals in 2.1 reeds is aangegeven). De Commissie beveelt aan deze informatie als uitgangspunt te nemen bij de uitwerking van de omgevingsprogramma's.

2.5 Natuur

Het OER stelt vast dat het plan negatieve gevolgen voor omliggende Natura 2000-gebieden kan hebben. Die gevolgen zijn daarom onderzocht in een Passende beoordeling, die aansluit bij het detailniveau van de omgevingsvisie. De Passende beoordeling concludeert dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden door toename van stikstofdepositie alleen met (mitigerende) maatregelen is uit te sluiten. Terecht zijn daarom maatregelen in beeld gebracht om die toename te voorkomen.

De Commissie acht deze maatregelen kansrijk maar wijst op het risico dat de stikstofdepositie (in de realisatie- en mogelijk ook in de gebruiksfase van individuele ontwikkelingen) eerst kan toenemen om pas daarna af te nemen. Omdat dit niet toelaatbaar is beveelt de Commissie aan om voorafgaand aan vervolgbesluitvorming het op pagina 42 genoemde gemeentelijk programma stikstofdepositie, dan wel een breder ingestoken programma natuur of een programma in regionaal verband uit te werken.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend>

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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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:

dr. Hasse Goosen

drs. Geertje Korf (secretaris)

ing. Ben Peters

ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Vaststellen omgevingsvisie

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. Omdat het MER ook ingaat op sociale en economische aspecten is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' (OER) gekozen.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Amersfoort.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders gemeente Amersfoort

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gemeenteraad van Amersfoort.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie gemeld geen zienswijzen of adviezen op het OER te hebben ontvangen.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiener.nl projectnummer [3709](#) 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

