



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsvisie gemeente 's-Hertogenbosch

Advies over de reikwijdte en detailniveau van het omgevingseffectrapport

13 april 2023 / projectnummer: 3722



# 1 Advies voor de inhoud van het MER

De gemeente 's-Hertogenbosch stelt een omgevingsvisie op voor de lange termijn ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Deze visie gaat over het hele grondgebied van de gemeente. De visie bevat keuzes over onder andere woningbouw, hoogwaterbescherming en energietransitie. Er wordt een omgevingseffectrapport (OER)<sup>1</sup> opgesteld voor het besluit over deze visie. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage ('de Commissie') gevraagd te adviseren over de inhoud van dit OER.

## Essentiële informatie voor het OER

De volgende punten zijn volgens de Commissie essentieel om het omgevingsbelang in het besluit over de Omgevingsvisie 's-Hertogenbosch goed te kunnen meewegen:

- **Concreet beoordelingskader.** Vertaal de ambities van de gemeente naar concrete doelen en eenduidig toetsbare indicatoren en beoordelingscriteria. Dit is nodig om te beoordelen of ambities te realiseren zijn en of ze strijdig kunnen zijn.
- **Leefomgevingsfoto en opgaven.** Geef inzicht in de huidige situatie en de opgaven die op de gemeente af komen, bijvoorbeeld voor woningbouw, energietransitie en klimaatverandering. Dit bepaalt wat er nodig is om de ambities van de gemeente te realiseren.
- **Strategische alternatieven.** Beschrijf de verschillende mogelijkheden die de gemeente heeft om de ontwikkelingen in de gemeente te sturen. Besteed aandacht aan de ruimtelijke verschillen binnen de gemeente, zodat keuzes en effecten ook per deelgebied zichtbaar worden.
- **Doelbereik en omgevingseffecten.** Beschrijf en beoordeel de effecten van de alternatieven op de omgeving en de mate waarin daarmee aan de ambities wordt voldaan. Maak duidelijk hoe de effectbeoordeling tot stand is gekomen. Houd rekening met onzekerheden en geef een aanzet voor monitoring en evaluatie.

De Commissie beveelt aan een duidelijk onderscheid te maken tussen het agenderende deel (de eerste twee punten) en het toetsende deel van het OER (de laatste twee punten). Het is cruciaal om het College van B&W, de gemeenteraad en belanghebbenden te betrekken bij deze verschillende stappen. Dit zorgt voor begrip en draagvlak voor de te onderzoeken alternatieven en het effectenonderzoek. Sluit daarom het agenderende deel af met een beslismoment waarin de reikwijdte van het toetsende deel van het OER nader wordt vastgesteld.

Besluitvormers en insprekers lezen meestal vooral de samenvatting van het OER. Daarom verdient die samenvatting veel aandacht. De samenvatting moet als zelfstandige tekst leesbaar zijn en een goede afspiegeling vormen van de inhoud van het OER. Hoe het OER ingezet is bij het maken van de visie en bij de participatie moet goed terug te vinden zijn in de samenvatting. Dat geldt ook voor de informatie die bij de gemaakte keuzes een rol heeft gespeeld.

---

<sup>1</sup> Het OER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' gekozen.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie in het OER moet staan. Dit advies bouwt voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) en verwijst zondig naar andere relevante documenten. Er worden alleen punten uit de NRD herhaald als dat nodig is om het advies goed te kunnen begrijpen of als voorgesteld wordt de aanpak op onderdelen aan te passen.

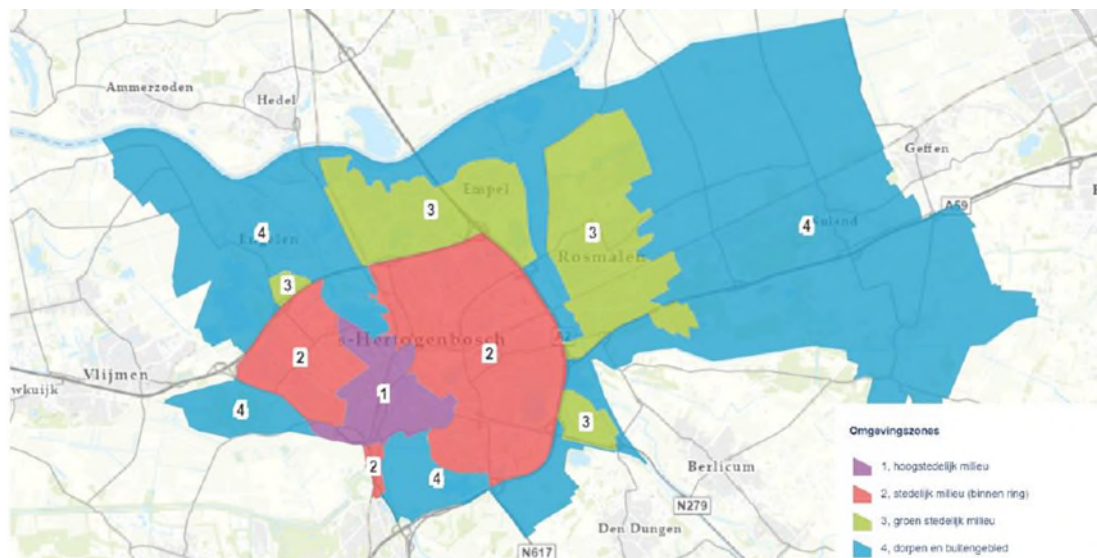
### **Aanleiding MER (OER)**

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente over de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (ongeveer 2050). Omdat de omgevingsvisie kaderstellend kan zijn voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten – zoals stedelijke ontwikkeling, het uitbreiden van woon- en werkgebieden en plaatsen van windturbines – is het nodig om een plan-MER (OER) op te stellen. Een plan-MER is ook nodig vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

### **Rol van de Commissie**

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het OER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – hier dus de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch – 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 3722 op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1: indeling van vier deelgebieden voor de omgevingsvisie en gebiedsvisies (bron: NRD)

## 2 Omgevingsvisie en OER

### 2.1 Proces en onderdelen omgevingsvisie

De NRD beschrijft het proces dat leidt tot de totstandkoming van de omgevingsvisie in het kort. De 'Ruimtelijke Structuurvisie' uit 2014 is het startpunt. Het afgelopen jaar is de gemeente gestart met het omgevingsvisieproces en heeft ze een concept Koersdocument opgesteld.<sup>2</sup> Het koersdocument beschrijft de identiteit en specifieke karakteristieken van de gemeente 's-Hertogenbosch. Op basis daarvan zijn de gemeentelijke ambities op hoofdlijnen bepaald. Participatie heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld.

De NRD constateert dat de gemeente forse opgaven heeft, zoals het zorgen voor voldoende woningen, bescherming tegen hoog water en realiseren van de transitie naar schone energie. Daarom moeten er in de omgevingsvisie belangrijke keuzes gemaakt worden. De NRD stelt dat de omgevingsvisie drie onderdelen krijgt:

1. De Koers (het bijgestelde Koersdocument)
2. Thematisch beleid
3. Gebiedsvisies voor vier verschillende gebieden (zie figuur 1)

### 2.2 Rol van het OER

De vervolgstappen voor het opstellen van de omgevingsvisie en de rol van het OER daarbij zijn samengevat in figuur 4 van de NRD. De Commissie concludeert uit deze schematische weergave en de toelichting dat het OER een centrale plaats inneemt in het proces. Er komen verschillende fasen van effectbeoordeling, waarbij telkens een verbinding wordt gelegd met de in ontwikkeling zijnde omgevingsvisie en gebiedsvisies.

De Commissie vindt het positief dat de gemeente een visie wil opstellen waarin de aspecten van de (fysieke) leefomgeving volwaardig en integraal meewegen. Er is veel aandacht voor een 'bottom up' aanpak, en daardoor voor de eigen identiteit en eigen kracht van (de inwoners) van 's-Hertogenbosch. Ook is het goed dat er oog is voor differentiatie in verschillende deelgebieden. De deelgebieden hebben elk hun eigen kenmerken, ambities en opgaven.

Tegelijkertijd constateert de Commissie dat de NRD soms moeilijk te volgen is, zeker voor niet-ingewijden:

- Er worden veel termen gebruikt waarvan de betekenis niet altijd helder is en die soms lijken te overlappen.<sup>3</sup>
- In figuur 4 worden verschillende stappen van onderzoek aangekondigd. Doel, samenhang en onderscheid van deze stappen is lastig te begrijpen.

---

<sup>2</sup> Koersdocument Omgevingsvisie: 'Koers voor de leefbaarste en meest gastvrije gemeente van nationaal belang'. Concept 26 juli 2022

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld de verschillende fasen van effectonderzoek, verschillende beoordelingskaders en onderscheid tussen invalshoeken, bouwstenen en verdiepte invalshoeken. Ook worden bijvoorbeeld rond het thema duurzaamheid en circulariteit verschillende begrippen gebruikt die tot onduidelijkheid leiden (klimaatneutraal, energieneutraal).

- De rol die het OER speelt bij de drie onderdelen van de visie is nog niet duidelijk. Dit geldt vooral voor het onderdeel thematisch beleid, omdat niet precies duidelijk is wat daarmee wordt bedoeld en in hoeverre dit beleid al vastligt.
- In hoofdstuk 4 van de NRD staan twee verschillende tabellen met verschillende thema's en toetsingscriteria. De samenhang tussen deze tabellen, de fasering in het effectenonderzoek en het opstellen van de omgevingsvisie is niet helder.

De Commissie beveelt aan om bovenstaande stappen waar mogelijk te vereenvoudigen en bij elke stap te verduidelijken welk doel deze dient. Kies eenduidige termen en gebruik deze consequent, om verwarring en interpretatieverschillen te voorkomen.

### **Maak onderscheid tussen agendering en effectenonderzoek**

De NRD is op een relatief vroeg moment in de m.e.r.-procedure ter inzage gelegd. De reikwijdte en het detailniveau van het OER zijn nog niet scherp afgebakend. De eerste stappen (tot en met de stap 'verdiepte invalshoeken' in figuur 4) lijken vooral een 'agenderende' functie te hebben: de ambities van en opgaven voor de gemeente zijn nu nog niet concreet. Pas als dat is gebeurd wordt de reikwijdte van het OER duidelijker en kunnen effecten daadwerkelijk getoetst worden.

De Commissie beveelt aan om de 'agenderende stappen' nadrukkelijk los te beschouwen van het vervolg. Dat wil zeggen dat eerst de ambities van de gemeente, de huidige situatie (leefomgevingsfoto) en de daaruit volgende opgaven voor de gemeente concreet moeten worden gemaakt. Dit bepaalt de 'agenda' voor de omgevingsvisie en vormt samen met de in de NRD genoemde 'invalshoeken' de basis voor strategische alternatieven die in het OER onderzocht kunnen worden. Het is cruciaal om het College van B&W, de gemeenteraad en belanghebbenden te betrekken bij deze eerste stappen en hiervoor een beslismoment in te bouwen. Dit zorgt voor begrip en draagvlak voor de te onderzoeken alternatieven en het effectenonderzoek.

In de volgende hoofdstukken geeft de Commissie nadere aanbevelingen voor de te doorlopen stappen. Zij geeft in overweging om het stappenplan dat is opgesteld in samenwerking met de VNG (zie bijlage 1) als inspiratiebron te gebruiken.<sup>4</sup>

## **3 Agendavorming en nadere bepaling reikwijdte**

### **3.1 Beoordeling Koersdocument**

De eerstvolgende stap volgens figuur 4 van de NRD bestaat uit een 'globaal verkennend onderzoek', dat start met een beoordeling van het Koersdocument en het maken van de Leefomgevingsfoto.

---

<sup>4</sup> De ervaring die eerder is opgedaan met m.e.r. en o.e.r. voor omgevingsvisies heeft geleid tot een stappenplan, dat is opgenomen in de Handreiking Praktijkproef Afwegingskader Omgevingsvisie (mei 2020). Het stappenplan dient als inspiratiebron voor het gebruik van omgevingseffectrapportage bij het samenvoegen van opgaven, ambities, wensen en beleid tot een integrale visie. De handreiking is onder andere te vinden op <https://commissiemer.nl/publicaties/handreikingen>

Voor de beoordeling van het koersdocument is in de NRD een uitgebreide tabel met ambities, aspecten en toetsingscriteria opgenomen (tabel 1). Dit wekt de indruk dat dit een relatief intensieve en gedetailleerde stap is. De meerwaarde hiervan is dat een voorlopige eerste indruk ontstaat van de haalbaarheid van de ambities, maar het risico bestaat dat aan de hand hiervan te snel conclusies worden getrokken. Ambities zijn immers nog niet concreet en toetsbaar omschreven, net als de opgaven die op de gemeente afkomen. De Commissie beveelt daarom aan, om deze stap uitsluitend te beschouwen als een eerste verkenning op hoofdlijnen, en deze zo eenvoudig mogelijk te houden.

## 3.2 Van ambities naar toetsbare doelen

Hoofdstuk 3 van de NRD beschrijft de ambities voor de gemeente, aan de hand van het koersdocument. De vijf ambities (tezamen 'de Bossche Kracht') zijn nog niet concreet.<sup>5</sup> Deels bestaan de ambities uit een kenschets van de huidige identiteit, deels uit een wensbeeld voor de toekomst. Het onderscheid tussen wat goed is en blijft, wat onder druk staat (inspanning vergt om te behouden) en wat toekomstwensen zijn, is nog niet helder. Hierdoor is ook nog niet duidelijk voor welke opgaven 's-Hertogenbosch staat.

In de tabellen 1 en 2 van de NRD zijn beoordelingscriteria opgenomen, maar het is niet altijd duidelijk op welke manier deze zijn gerelateerd aan de ambities. De criteria in deze tabellen zijn deels sterk beschrijvend en kwalitatief van aard. Sommige criteria lijken te overlappen, en het onderscheid tussen tabel 1 en 2 is niet scherp. Ook zijn de criteria niet altijd specifiek voor de 'Bossche' situatie.<sup>6</sup>

De Commissie adviseert om de beoordelingscriteria in een vroeg stadium, in de agenderende fase (zie 2.2), zo SMART mogelijk te maken en specifiek voor de Bossche situatie. Het is van belang dat doelen (en daarvan afgeleide criteria) door de gemeente te realiseren zijn. Dat wil zeggen dat de gemeente zelf – al of niet samen met andere overheden – de instrumenten heeft om ontwikkelingen te sturen. Stel zoveel mogelijk vooraf vast op basis van welke indicatoren de ambities en andere omgevingsaspecten worden getoetst. Beschrijf vervolgens voor iedere indicator de gebruikte databron(nen) en de waarde(n) waaraan wordt getoetst. Onderbouw per indicator duidelijk de basis voor de beoordeling (positief, negatief, neutraal). Onderbouw de gemaakte keuzes en werk daarbij zoveel mogelijk samen met stakeholders en kennishouders in de regio (waterschap, omgevingsdienst, GGD, et cetera).

## 3.3 Uitgangspunten voor de omgevingsvisie

De huidige situatie, de ambities van de gemeente en de opgaven die op de gemeente afkomen zijn cruciale onderdelen voor het OER en de omgevingsvisie. Zij hangen ook sterk met elkaar samen, onder andere omdat de opgaven van buiten de gemeente sterk bepalend kunnen zijn voor de haalbaarheid van de ambities van de gemeente. Het is van belang dat de uitwerking van de leefomgevingsfoto (huidige situatie), de vertaling van ambities naar concrete doelen, het kiezen van de indicatoren en toetsingscriteria en het nader bepalen van de opgaven in onderlinge wisselwerking met elkaar plaats vindt.

---

<sup>5</sup> Het realiseren van een ambitie als 'leefbaarste gemeente van Europa' kan alleen worden beoordeeld als deze vooraf is vertaald naar concrete indicatoren en beoordelingscriteria.

<sup>6</sup> Zo worden in tabel 2 alleen de hoofdthema's als gezondheid, klimaat en duurzaamheid benoemd. Vertaling daarvan naar specifieke indicatoren en beoordelingscriteria moet nog plaatsvinden.

## **Leefomgevingsfoto**

De leefomgevingsfoto vormt een belangrijk startpunt voor de omgevingsvisie en het OER. Deze foto geeft inzicht in de huidige toestand van de gemeente en bestaande knelpunten en vormt – samen met de autonome ontwikkeling – de referentiesituatie voor de vergelijking van alternatieven (zie paragraaf 4.2 van dit advies). Belangrijk is dat de leefomgevingsfoto zich richt op de thema's en indicatoren die specifiek voor de omgevingsvisie van 's-Hertogenbosch relevant zijn. Daarom is de eerder genoemde vertaling van ambities naar concrete indicatoren en toetsingscriteria noodzakelijk. Deze vertaling bepaalt immers welke informatie over de huidige toestand van belang is. De Commissie beveelt aan om de informatie in de leefomgevingsfoto te richten op de indicatoren/variabelen die gebruikt zijn om ambities en opgaven te specificeren. Zorg dat de analyse van de leefomgevingsfoto een goed beeld geeft van knelpunten en (te behouden) kwaliteiten en ontwikkelingen daarin. Het ligt voor de hand om daarbij onderscheid te maken naar de verschillende deelgebieden.

## **Kaders van buiten de gemeente**

De NRD en het Koersdocument gaan vooral uit van de eigen identiteit en kernkwaliteiten van de gemeente. Beide documenten geven geen (expliciet) inzicht in bovenliggend beleid en regelgeving die van invloed zijn op de omgevingsvisie. De keuzes die de gemeente in de omgevingsvisie kan maken zijn hier wel gedeeltelijk van afhankelijk. Op landelijk niveau leveren de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en landelijke programma's uitgangspunten op voor bijvoorbeeld woningbouw, energietransitie en klimaatadaptatie. Op regionaal en provinciaal niveau worden kaders gesteld door bijvoorbeeld de Regionale Energiestrategie (RES Noordoost Brabant) en verschillende provinciale beleidskaders.<sup>7</sup> Ook plannen van bijvoorbeeld het waterschap, ProRail, energienetbeheerders en andere regionale partners kunnen relevant zijn.<sup>8</sup>

Geef in het OER aan welke kaders op Europees, nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau relevant zijn voor de omgevingsvisie. Geef aan welke randvoorwaarden en uitgangspunten hieruit voortkomen. Dit bepaalt mede het 'speelveld' voor de omgevingsvisie, oftewel de afwegingsruimte voor de gemeente.

## **Bestaand beleid en taken**

Geef aan welke randvoorwaarden en uitgangspunten voor de omgevingsvisie voortkomen uit bestaande gemeentelijke beleidskaders en taken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het mobiliteitsbeleid, woonbeleid, de transitievisie warmte en de visie op duurzaamheid. Ook dit inzicht is van belang voor het bepalen van de afwegingsruimte: welk beleid ligt vast en op welke thema's kan of moet dit beleid op basis van de omgevingsvisie worden bijgesteld. Maak hiermee in het OER duidelijk op welke manier het 'thematisch beleid' samenhangt met (de andere onderdelen van) de omgevingsvisie.

---

<sup>7</sup> In de Brabantse omgevingsvisie zijn doelen opgenomen die worden uitgewerkt in beleidskaders – voor onder andere gezondheid, milieu, leefomgeving, mobiliteit, wonen & werken, natuur en landbouw & voedsel – en regionale programma's, zoals voor water en bodem.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld het Lokale Preventieakkoord 'Samen gezond in 's-Hertogenbosch' (april 2021), van gemeente en regionale partners.

## Koersdocument en participatie

Het Koersdocument gaat uitgebreid in op de eigen identiteit en karakteristieken van de gemeente. Participatie heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Hoewel het Koersdocument nog geen formele status heeft en geen 'harde afspraken' bevat, geeft dit document wel een beeld van de (toekomst)wensen die er binnen de gemeente leven. Ook deze wensen moeten een duidelijke plek in het OER krijgen. Daarvoor is het ook nodig om de identiteit en de algemeen geformuleerde ambities (zoals 'Leefbaarste gemeente van Europa' en 'Meest gastvrije stad van Nederland') zoveel mogelijk te vertalen naar concrete en haalbare doelen, uitgangspunten en toetsingscriteria (zie paragraaf 3.2).

### 3.4 Vaststellen van de opgaven en reikwijdte van het OER

De vertaling van ambities naar doelen en de analyse van de leefomgevingsfoto maken duidelijk wat de belangrijkste opgaven voor het gemeentelijke omgevingsbeleid zijn. De omgevingsvisie zal aangeven hoe de gemeente met deze opgaven omgaat. De functie van het OER is daarvoor verschillende mogelijkheden te laten zien en de effecten daarvan te beoordelen. De in de NRD beschreven invalshoeken vormen hiervoor mede de inspiratie.

De Commissie beveelt aan om de hiervoor beschreven stappen af te bakenen en samen te brengen in een beslisdocument, waarin de reikwijdte van het toetsende deel van het OER nader wordt vastgesteld. Dit document kan worden gebruikt voor participatie met de inwoners en bedrijven en voor discussie in het college en de raad. Dat geeft duidelijkheid en draagvlak voor het vervolgonderzoek.

## 4 Vertaal invalshoeken naar alternatieven

### 4.1 Van invalshoeken naar alternatieven

Hoofdstuk 5 van de NRD beschrijft op hoofdlijnen vier mogelijke invalshoeken voor de omgevingsvisie. Daarmee wordt beoogd verschillende manieren in beeld te brengen waarop de gemeente kan omgaan met de opgaven die op haar afkomen, binnen de context van haar ambities. De beschrijving van de invalshoeken in de NRD is vooral 'verhalend'. Daardoor ontstaat wel een beeld van de richting van de invalshoeken, maar is nog niet duidelijk waarin de invalshoeken overeenkomen en van elkaar verschillen. De NRD kondigt aan dat de invalshoeken 'verdiept' zullen worden, en waar mogelijk ruimtelijk concreet.

De Commissie beveelt aan om de invalshoeken in het OER – op basis van de eerdere stappen – te vertalen naar onderscheidende *alternatieven*, waarmee de 'hoeken van het speelveld' expliciet kunnen worden verkend. Met het onderscheid tussen invalshoeken en alternatieven bedoelt de Commissie, dat alternatieven inzicht geven in de manier waarop de gemeente ontwikkelingen kan sturen.

Daarbij geeft zij de volgende aandachtspunten mee:

- Maak per alternatief duidelijk wat daaraan kenmerkend is. Zorg voor combinaties van ontwikkelingen of maatregelen die logisch met elkaar samenhangen. Maak duidelijk op welke onderdelen de alternatieven zich onderscheiden en wat hiervan de achtergrond is.



- Besteed hierbij nadrukkelijk aandacht aan de ruimtelijke differentiatie binnen de gemeente, zodat keuzemogelijkheden en effecten per deelgebied inzichtelijk worden.
- Maak ook duidelijk welke ontwikkelingen in alle alternatieven hetzelfde en dus niet onderscheidend zijn (het 'basialternatief'). Ook de effecten hiervan moeten worden meegewogen.
- Neem in de alternatieven alleen ontwikkelingen en maatregelen op waarop de gemeente kan sturen, al of niet in samenwerking met andere partijen. Ontwikkelingen waarop de gemeente zelf geen invloed heeft horen thuis in de referentiesituatie (scenario's) of in het 'basialternatief'.
- Zoek hierbij zoveel mogelijk de 'hoeken van het speelveld' op, om in de effectbeoordeling de verschillen tussen de invalshoeken goed in beeld te krijgen.
- Maak bij het concretiseren van de alternatieven gebruik van informatie, kennis en expertise van andere partijen. Dit zorgt voor volledigheid en een zorgvuldige afbakening van de alternatieven en draagt bovendien bij aan begrip en draagvlak voor de te maken afwegingen.

## 4.2 Referentiesituatie

In het OER worden de effecten van de alternatieven vergeleken met de referentiesituatie, die bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. De leefomgevingsfoto vormt hiervoor de basis. Ga bij beschrijving van de autonome ontwikkeling uit van te verwachten veranderingen in de huidige activiteiten in het studiegebied en van nieuwe activiteiten waarover reeds is besloten. Maak onderscheid tussen beleid waarvan de uitvoering vast ligt en dat onomkeerbaar is en beleid waarbinnen nog keuzes gemaakt kunnen of moeten worden. Keuzes kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit de integratie van (sectoraal/thematisch) beleid als blijkt dat dit conflicteert. Integratie van beleid kan er ook toe leiden dat keuzemogelijkheden voor sommige thema's ruimer worden. Het OER kan een belangrijke bijdrage leveren aan de analyse hiervan. Voor nog onzekere ontwikkelingen en trends (bijvoorbeeld klimaatverandering of economische groei) kan gebruik worden gemaakt van scenario's of een gevoeligheidsanalyse. Maak onzekerheden zoveel mogelijk zichtbaar in verwachte toekomstige ontwikkeling van de gebruikte indicatoren (zie ook hoofdstuk 5).

# 5 Beoordelingskader

## 5.1 Algemeen

In de vorige hoofdstukken heeft de Commissie aanbevolen het beoordelingskader in een vroeg stadium te concretiseren, duidelijk te maken welke indicatoren worden gebruikt en op basis waarvan de beoordeling wordt uitgevoerd. In deze paragraaf voegt de Commissie hieraan enkele algemene aandachtspunten toe:

- Geef voor de te hanteren beoordelingscriteria (positief/neutral/negatief) de 'hardheid' aan, bijvoorbeeld op basis van wettelijke eisen, beleidskaders en andere ambities.
- Wees selectief in het aantal indicatoren, zodat de effectbeoordeling zich richt op de belangrijkste onderscheidende factoren, en niet onnodig complex of uitgebreid wordt.
- Beschrijf de voorgenomen ontwikkelingen zo uitgebreid als nodig is om een goede vergelijking van alternatieven op basis van doelbereik en (omgevings)effecten mogelijk te maken op het niveau waarop besluitvorming plaatsvindt.

- Beschrijf de omgevingseffecten voor de onderlinge vergelijking van alternatieven en varianten steeds volgens dezelfde methode en met hetzelfde detailniveau.
- Het is niet altijd eenduidig vast te stellen of effecten positief, neutraal of negatief scoren. Maak daarom transparant hoe een score tot stand is gekomen en hoe deze wordt meegewogen. Laat iedere score zien. Streep positieve en negatieve effecten niet tegen elkaar weg zodat het lijkt alsof er niets verandert.
- Kwantificeer de effecten waar relevant en mogelijk. Ga voor kwalitatieve beoordelingen in op de opzet, de gebruikte expertises van deskundigen, de groepsgrootte en de gebruikte bronnen. Zorg dat de kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingen navolgbaar en qua methodiek zoveel mogelijk herhaalbaar zijn, zodat toekomstige beoordelingen goed vergelijkbaar zijn.
- Onderbouw de keuze van rekenregels/-modellen en van de gegevens waarmee de effecten van het voornemen worden bepaald. Ga ook in op de onzekerheden in deze bepaling<sup>9</sup>, het belang daarvan voor de vergelijking van alternatieven en de wijze waarop effecten geëvalueerd worden.
- Onderbouw voor de verschillende thema's de begrenzing van het gehanteerde studiegebied. Voor sommige thema's is het nodig om een ruimer studiegebied te kiezen, bijvoorbeeld voor effecten op de mobiliteit en de effecten van stikstofdepositie op natuurgebieden.
- Houd rekening met fasering en ga uit van verschillende tijdshorizonten, of ga consequent uit van dezelfde tijdshorizon en laat zien hoe de effecten zich in de tijd ontwikkelen. Geef een doorkijk naar effecten op de (zeer) lange termijn.
- Besteed aandacht aan cumulatie van effecten.

## 5.2 Passende beoordeling

Binnen de gemeente 's Hertogenbosch liggen de Natura 2000-gebieden Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en in de omgeving liggen andere Natura 2000-gebieden zoals Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, Kampina & Oisterwijkse Vennen en Langstraat. De omgevingsvisie heeft mogelijk significante gevolgen voor deze gebieden. Als op voorhand – op grond van objectieve gegevens en analyses – significante gevolgen niet met zekerheid uitgesloten kunnen worden, moet een Passende beoordeling worden opgesteld. Deze Passende beoordeling heeft – gelet op het detailniveau van de omgevingsvisie – het karakter van een risicoanalyse.

Deze analyse moet betrekking hebben op de afzonderlijke onderdelen van de visie en op de cumulatie daarvan, inclusief andere relevante ontwikkelingen. In de Passende beoordeling mogen bij deze beoordeling van de risico's mitigerende maatregelen worden meegenomen. Indien blijkt dat geen maatregelen beschikbaar zijn om significante effecten van (voornemens uit) de omgevingsvisie te voorkomen, verken dan of de zogenoemde ADC-toets<sup>10</sup> met succes kan worden doorlopen.

<sup>9</sup> Figuur 5 van de NRD geeft reeds aan dat onzekerheidsmarges in het OER een duidelijke plek zullen krijgen.

<sup>10</sup> De ADC-toets bestaat op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming uit de volgende vragen: A: is er een alternatieve oplossing voorhanden? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot algemeen belang? C: zijn compenserende maatregelen mogelijk om de gevolgen teniet te doen?

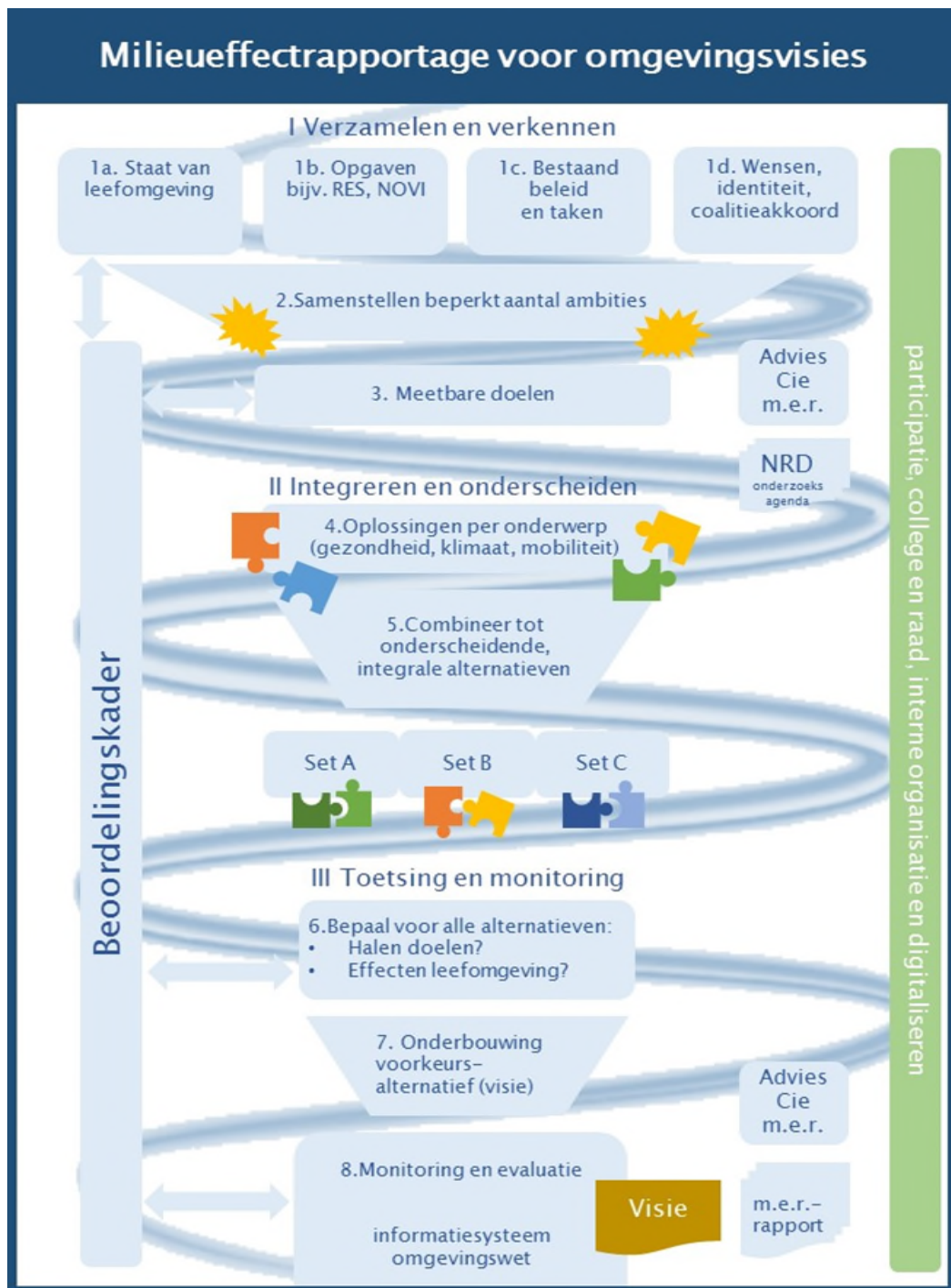
## 6 Monitoring en evaluatie

De looptijd van de omgevingsvisie is lang en er zijn onzekerheden in de te verwachten ontwikkelingen. Daarom adviseert de Commissie om regelmatig te bewaken of en in welke mate de daadwerkelijke ontwikkelingen bijdragen aan de ambities en doelen van de gemeente, welke omgevingseffecten zijn opgetreden, en hoe deze zich verhouden tot wet- en regelgeving.

Om ongewenste gevolgen in de hand te houden en zo nodig te kunnen bijsturen, is het van belang normen, kaders en regels duidelijk en toetsbaar te omschrijven en om de ontwikkeling van het gebied te monitoren. Een monitoringsplan met heldere indicatoren is daarvoor noodzakelijk. Op die manier wordt inzichtelijk of de verschillende doelstellingen gedurende de looptijd van de omgevingsvisie kunnen worden gerealiseerd. Zo kan het omgevingsbelang, op punten die nu nog onzeker zijn, in de toekomst volwaardig meewegen. Dit biedt bestuurders een goede basis om in de loop van de tijd, indien nodig, extra maatregelen te nemen. Daarbij is het van belang om vooraf maatregelen achter de hand te houden.

Formuleer op basis van het beoordelingskader in het OER een aanzet voor een monitoringsplan. Houd hierbij rekening met de ontwikkelingen in de kwaliteit van de leefomgeving. Deze kunnen aanleiding zijn tot het hanteren van andere beoordelingscriteria dan op dit moment zijn voorzien. Bestaande sectorale monitoringsprogramma's voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit, natuur, (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de geactualiseerde leefomgevingskwaliteit.

## Bijlage: Stappenplan



Figuur 2: schematische weergave van het stappenplan voor omgevingsvisies en m.e.r. (Bron: Praktijkproef afwegingskader omgevingsvisie, vanuit perspectieven milieueffectrapportage en Global Goals, VNG, mei 2020)

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **Advies van de Commissie over het op te stellen MER**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. 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. Wilfried ten Brinke

dr. ir. Marieke Dijkema

prof. dr. ir. Rob van der Heijden

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

Wouter Schik BSc, MA

drs. Liesbeth van Tongeren (voorzitter)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld**

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 bijvoorbeeld om de activiteiten “stedelijke ontwikkeling” (categorie D11.2) en “oprichting windturbinepark (D22.2). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Gemeenteraad van 's-Hertogenbosch.

### **Initiatiefnemer besluit**

College van Burgemeester en Wethouders van 's-Hertogenbosch.

### **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 gebruikt?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3722](#) 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)

