



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Amsterdam

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

8 mei 2020 / projectnummer: 3461



1 Advies voor de inhoud van het omgevingseffectrapport

De gemeente Amsterdam wil een omgevingsvisie vaststellen om de stad aantrekkelijk te houden voor bewoners en gebruikers en ter voorbereiding op de Omgevingswet. In de visie worden de hoofdlijnen van het beleid voor de fysieke leefomgeving vastgelegd. Voor het besluit hierover wordt een omgevingseffectrapport¹ (OER) opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen OER. De gemeente heeft de Commissie gevraagd om in haar advies ook in te gaan op sociale aspecten.

De Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)² gaat in op wat-, waar- en hoe-vragen:

- Wat voor stad willen we zijn in 2050? (vijf kernopgaven, zie figuur 1).
- Waar liggen kansen voor verstedelijking in samenhang met investeringen in infrastructuur en groen? (alternatieven).
- Hoe werken we samen aan de stad en de regio? (sturing).

Essentiële informatie voor het OER

De Commissie vindt de indeling in wat-, waar- en hoe-vragen een duidelijke aanpak. Ook biedt de overwegend ruimtelijke insteek van de alternatieven een goede basis voor het bepalen van de omgevingseffecten. Tegelijkertijd meent de Commissie dat de formulering van alternatieven gebaseerd moet worden op een meer systematische analyse van de wat-vraag.

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het OER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over de Omgevingsvisie Amsterdam het OER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- Meer uitgebreide uitwerking van de wat-vraag.
- Samenhang tussen de analyse (wat-vraag) en de alternatieven (waar-vraag).
- Een helder onderscheid tussen de huidige situatie, ontwikkelingen waar al over is besloten en nieuwe ontwikkelingen.
- Inzicht in nationale en regionale visies en ontwikkelingen die invloed hebben op de leefomgeving in de stad.
- Een beoordelingskader, waarmee navolgbaar is wat de effecten van de alternatieven zijn en in hoeverre de doelen gehaald worden.
- Inzicht in de omgevingseffecten van de keuzes die uiteindelijk een plek krijgen in de omgevingsvisie.
- Een monitoringsplan en inzicht in de mogelijkheden om bij te sturen wanneer doelen niet behaald worden en effecten niet uitpakken zoals verwacht.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het OER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het OER. Ook de digitale weergave van het OER moet toegankelijk en begrijpelijk zijn.

¹ Amsterdam hanteert deze term voor het milieueffectrapport bij de omgevingsvisie.

² Notitie Reikwijdte en Detailniveau Omgevingsvisie Amsterdam 2050, 28 januari 2020.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het OER moet bevatten. De Commissie bouwt in haar advies voort op de NRD. Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op de punten die naar haar mening in de NRD voldoende aan de orde komen.



Figuur 1 – Kernopgaven Amsterdam (bron: NRD)

Achtergrond

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving tot 2050. De gemeente beschrijft hoe ze omgaat met de vijf kernopgaven: 1) klimaatbestendigheid en klimaatneutraliteit, 2) inclusiviteit en betaalbaarheid, 3) leefbaarheid en bereikbaarheid, 4) economische vitaliteit en circulariteit, 5) gezond en veilig. Omdat de omgevingsvisie kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten, is het wettelijk verplicht om een plan-MER op te stellen. Daarnaast kan een planMER-plicht ontstaan als op grond van de Wet natuurbescherming een Passende Beoordeling moet worden gemaakt. Dit is het geval als belangrijke negatieve effecten op Natura 2000-gebied niet met zekerheid uitgesloten zijn.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is 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. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Amsterdam – besluit over de Omgevingsvisie Amsterdam.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 2 van dit advies. De projectstukken, die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer [3461](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Beleidskader en besluitvorming

Beleidskader

De NRD gaat in op de samenhang tussen de nationale omgevingsvisie (NOVI), provinciale omgevingsvisie (POVI) en metropoolregio Amsterdam (MRA) en de omgevingsvisie van Amsterdam. De Commissie onderschrijft het belang hiervan en adviseert om ook in te gaan op andere beleidsmatige plannen zoals de Regionale Energiestrategie (RES) en projectprogrammering voor (water)wegen en/of spoor. Ga hierbij niet alleen in op de invloed van regionale visies en plannen op de omgevingsvisie Amsterdam, maar besteed ook aandacht aan de invloed van de omgevingsvisie op die regionale visies en plannen.

Besluitvorming

Geef aan over welke plannen en programma's nog besloten moet worden. Geef ook aan hoe het milieubelang hierbij een rol speelt, en of milieueffectrapportage aan de orde is.

3 Analyse en alternatieven

De NRD maakt de drie verstedelijkingsalternatieven *ruimtelijk concreet*, waardoor het mogelijk is om de omgevingseffecten goed in beeld te brengen. De alternatieven bestaan met name uit variaties in ruimte, wonen, infrastructuur en groen. Overige onderwerpen, zoals gezondheid of klimaatadaptatie komen nog niet expliciet aan bod. Door de focus op de gebieden waar de stedelijke ontwikkeling plaats kan vinden raken de overige delen van Amsterdam mogelijk uit beeld. De Commissie merkt op dat de Omgevingswet vraagt om een integrale beoordeling. De alternatieven in de NRD komen daaraan nu nog onvoldoende tegemoet. In het OER moet duidelijk zijn hoe de analyse van de actuele situatie in de stad, de stedelijke ontwikkeling, en de problemen en uitdagingen die daarmee samenhangen, leidt tot de ambities en hoe de ambities leiden tot alternatieven. Zorg dat de navolgbaarheid van en de samenhang tussen de analyse en de alternatieven helder is. De Commissie adviseert hiervoor het volgende:

- Breid de voorafgaande probleemanalyse uit.
- Gebruik deze analyse om de alternatieven verder vorm en inhoud te geven.

Hieronder licht de Commissie haar advies toe.

Meer uitgebreide uitwerking van de wat-vraag

De NRD benoemt vijf kernopgaven voor de stad. Deze hangen samen met een analyse van de problemen en uitdagingen voor de stad. Het is daarom belangrijk om een volledige probleemanalyse uit te voeren en met behulp daarvan alle ambities voor de stad te benoemen. Het onderzoek naar omgevingseffecten dient ook voldoende aan te sluiten op de Amsterdamse context. Ga hiervoor niet alleen in op de huidige staat van de gemeente en de wensen van Amsterdam, maar ook op de ontwikkelingen die van buiten op de gemeente afkomen. De Commissie hanteert hierbij de denkwijze uit het schema in Bijlage 1. De Commissie adviseert voorafgaand aan het samenstellen van de alternatieven de 'wat-vraag' uit te werken door aandacht te besteden aan:

- **Wat is Amsterdam?** Breng de huidige staat van de leefomgeving (H.4 van dit advies) en het vastgestelde beleid van de gemeente in beeld. Ga in op de staat van de bestaande delen van de stad. Betrek ook de lessen uit de evaluatie van de vigerende Structuurvisie 2040. Daaruit blijkt dat nieuwe woningen gerealiseerd zijn en inrichting en beheer van de openbare ruimte zijn verbeterd, maar ook dat investeringen in infrastructuur, maatschappelijke voorzieningen en sport zijn achtergebleven.
- **Wat moet Amsterdam?** Maak op basis van een analyse van trends en ontwikkelingen inzichtelijk wat de majeure uitdagingen voor de stad zijn nu en in de toekomst. Ga in op toekomstige ontwikkelingen binnen de stad en van buiten de stad. Denk daarbij aan onderwerpen als klimaatadaptatie, energietransitie en (betaalbare) woningbouw, plus de uitdagingen voortkomend uit de NOVI, POVI en MRA (zie ook hoofdstuk 5). De blijvende woningvraag en de klimaatopgave voegen extra opgaven toe voor deze omgevingsvisie (p. 15, NRD).
- **Wat wil Amsterdam?** Maak inzichtelijk wat de wensen zijn voor de stad en maak deze concreter en de doelen meer meetbaar.

Leid uit de voorgaande vragen af wat de ambities voor de Omgevingsvisie zijn.

Koppeling analyse en alternatieven

Zorg voor een duidelijk verband tussen de alternatieven (waar-vraag) en de motivatie daarvoor (wat-vraag). Dit is van belang omdat de alternatieven oplossingen moeten bieden

voor de problemen die uit de analyse volgen. Richt de alternatieven en varianten zo in dat ze onderscheidend zijn voor deze problemen.

De NRD benoemt het 'combineren van alle ruimtevrage functies' (NRD, p. 17) als principe voor bepalen van alternatieven. De Commissie onderstreept het belang hiervan en adviseert hierop zo vroeg mogelijk in het proces in te gaan. Maak inzichtelijk welke combinaties van beleidsopties al dan niet samengaan en welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn om combinaties meer succesvol te maken. Voer daarvoor de in de NRD (p. 17) voorgestelde analyse vroegtijdig uit: door de kernwaarden één voor één centraal te stellen wordt de interactie tussen de kernwaarden duidelijk. Daaruit blijkt welk ambities elkaar versterken en welke ambities juist dilemma's opleveren. Deze inzichten kunnen gebruikt worden om logische combinatie van beleidsopties te maken en helpt bij de in de ontwikkeling van onderscheidende alternatieven.

Geef voor de verschillende ambities uit de voorafgaande analyse aan wat de 'beleidsopties' (of bouwstenen) zijn voor de daarbij onderscheiden onderwerpen, zoals inclusiviteit, circulariteit of klimaatbestendigheid. Dit kunnen zowel ruimtelijke als niet-ruimtelijke beleidsopties zijn. Doel is om duidelijk te maken welke keuzes mogelijk zijn voor beïnvloeding van de ontwikkeling op verschillende onderwerpen in de richting van de door Amsterdam geformuleerde ambities. Combinaties van beleidsopties vormen dan alternatieven, die zodanig zijn geformuleerd dat ze uiteindelijk oplossingen bieden voor zoveel mogelijk problemen. Dit kunnen de in de NRD geformuleerde alternatieven zijn, maar evengoed rijkere of andere versies daarvan, die betrekking hebben op de stad als geheel. Ook is het mogelijk dat varianten voor één of enkele ambities deeloplossingen in beeld brengen.

De Commissie suggereert drie niveaus voor de beleidsopties:

- Ontwikkelgebieden (hoge dynamiek) waar de verstedelijking van Amsterdam plaatsvindt;
- Bestaande delen van de stad met lagere dynamiek waar kleinschalige (her)ontwikkeling en behoud of versterking van bestaande waarden centraal staat (gewortelde stedelijkheid);
- Regionaal perspectief: beïnvloeden van de ontwikkeling van het daily urban system.

De NRD gaat in op de sturing (hoe-vraag) en stelt voor om sturing op verschillende schaalniveaus te verkennen. De Commissie adviseert om in het OER per bouwsteen aan te geven of variëren qua schaalniveau andere omgevingseffecten kan hebben.

4 Huidige situatie en referentiesituatie

Maak een helder onderscheid tussen de huidige situatie en de autonome ontwikkeling (de referentiesituatie of 0-alternatief). Geef duidelijk aan over welke ontwikkelingen al is besloten en welke ontwikkelingen nieuw zijn in de omgevingsvisie.

Ga voor de huidige situatie in op stadsdeel/wijkniveau en op de gemeente als geheel. Ga ook in op de wijken waar geen grote ontwikkelingen verwacht worden. Presenteer de huidige knelpunten in de gemeente. Dit biedt de basis voor het eventueel bijstellen van beleid en het bepalen van ambities.

De autonome ontwikkeling betreft de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving, zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Uit de NRD blijkt bijvoorbeeld nog onvoldoende of en in hoeverre grote ontwikkelgebieden zoals Haven-Stad en Schinkelkwartier onderdeel zijn van de autonome ontwikkeling of van de omgevingsvisie.

De NRD noemt elektrisch rijden als voorbeeld van de autonome ontwikkeling en geeft daarbij aan dat de luchtkwaliteit daardoor kan verbeteren. De Commissie adviseert om – vanwege de onzekerheden over dergelijke ontwikkelingen³ – met scenario's of gevoeligheidsanalyses te werken, om te (kunnen) beoordelen in welke mate deze trends van invloed zijn op het halen van de doelen en het optreden van (omgevings)effecten.

5 Regio

De gemeente Amsterdam is onderdeel van een groter regionaal economisch systeem. De NRD gaat hier ook op in door zich rekenschap te geven van de NOVI, POVI en MRA en door aan te geven dat niet alle ruimtelijke keuzes onder de eigen invloed vallen.

De ontwikkelingen in de regio zijn mede bepalend voor de omgevingseffecten in de gemeente. Het is daarom belangrijk om in het OER aan te geven welke zekere en onzekere regionale ontwikkelingen verwacht worden. Ga hiervoor bijvoorbeeld in op mobiliteit, energietransitie en de (regionale) woningbouwopgave. De Commissie geeft hieronder een voorbeeld van hoe mobiliteit in de gemeente beïnvloed wordt door de (zekere en onzekere) ontwikkelingen in de regio.

Voor de omgevingseffecten is het daarnaast van belang hoe Amsterdam zich positioneert in de regio. Ga hier in het OER op in.

Voorbeeld mobiliteit

Amsterdam kiest er voor een schaalessprong te maken in de modal shift van auto naar openbaar vervoer (OV) en fiets. Voor een deel heeft de gemeente de ruimte om op deze ontwikkelingen te sturen (zoals parkeerbeleid in de stad, inrichting van het fietsnetwerk, stedelijk OV, bevordering van elektrisch rijden, stadsdistributie). Voor andere aspecten is er sprake van (gedeelde) besluitvorming met/door andere spelers. De gewenste modal shift kan immers niet (geheel) slagen als buurgemeenten daar veel minder op inzetten of als de vereiste (infrastructurele) voorzieningen niet realiseerbaar blijken.

De ontwikkeling op het vlak van verkeer en vervoer op Amsterdams grondgebied wordt mede bepaald door keuzes op andere schaalniveaus, zoals landelijk (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) en regionaal (MRA). Relevant in deze afstemming zijn met name keuzes voor:

- grootschalige multimodale voorzieningen aan de randen van de stad voor overstap van auto op OV/fiets (locaties, koppeling met aansluitend OV);*
- de functionele koppeling van gebiedsontsluitingswegen in het Amsterdamse wegennet op het hoofdwegennet (maximale verkeersintensiteit en snelheid, doorstroming);*
- aanpassingen van OV-knooppunten, waar interregionaal spoorvervoer samenkomt met stedelijk OV (niveau van dienstverlening, capaciteit);*
- planning en timing van aanleg en ingebruikname voorzieningen.*

³ Denk bijvoorbeeld aan variaties in toerisme of de instroom van internationale werknemers.

Daarnaast is het beleid afhankelijk van beleid met een minder duidelijke geografische component, zoals realiseerbaarheid op grote schaal van elektrisch rijden, de digitale substitutie van fysieke verplaatsingen, de invoering van nieuwe dienstenconcepten als MaaS (Mobility-as-a-Service), duurzame stedelijke logistiek en de invoering van automatisch rijden.

De meer en minder geografisch gerelateerde interacties met trends en ontwikkelingen in de fysieke en bestuurlijke omgeving van Amsterdam veroorzaken onzekerheden met betrekking tot het tempo en de mate waarin de gewenste schaa sprong in de modal shift realiseerbaar is.

De Commissie adviseert om bij de verkeers- en vervoersanalyses van alternatieve modellen voor verstedelijking deze onzekerheden te benoemen. Het ontwikkelen van scenario's kan hierbij helpen.

6 Omgevingseffecten

6.1 Beoordelingskader en methoden

Van kernopgaven naar kernwaarden

Laat in het OER op navolgbare wijze zien welke stappen zijn gezet om het beoordelingskader te ontwikkelen. Gelet op de in hoofdstuk 3 aanbevolen analyse, is niet uit te sluiten dat het in de NRD opgenomen beoordelingskader zal veranderen. Laat bijvoorbeeld zien hoe de stap van de kernopgaven naar de kernwaarden is gemaakt. Verantwoord in het OER ook de verschillen tussen de kernwaarden en het beoordelingskader. Zo zijn in de NRD 'natuurinclusief' en 'ruimtelijke kwaliteit' toegevoegd aan het beoordelingskader en is betaalbaarheid geen onderdeel meer van de verbeelding van het beoordelingskader.

Bereikbaarheid wordt wel geformuleerd als kernopgave, maar is geen expliciet onderdeel van het beoordelingskader. Het zit deels verweven in 'economisch vitaal' en 'veilig'. De Commissie vindt dit opvallend, juist omdat de NRD uitgebreid ingaat op de bestaande en verwachte ontwikkeling op dit vlak en vanwege de aandacht voor verandering van mobiliteit in de drie verstedelijkingsalternatieven. Ook voor de kernopgave inclusief is bereikbaarheid voor alle groepen een belangrijk aspect. In de verstedelijkingsalternatieven is bovendien vooral aandacht voor de fysieke verplaatsingen van personen. Goederenvervoer krijgt weinig aandacht en ook kan de vervanging van fysieke verplaatsingen door digitale communicatie significant bijdragen aan vermindering van het vervoers- en verkeersvolume en derhalve belangrijke positieve effecten hebben op het gebied van omgeving en leefbaarheid.

De Commissie adviseert het aspect bereikbaarheid expliciet een plek te geven in het OER, bijvoorbeeld door het apart op te nemen in het beoordelingskader en daarbij ook aandacht te besteden aan goederenvervoer en de (voorwaarden voor) digitale bereikbaarheid van de gemeente (zie ook 6.5).

Meetbaar beoordelingskader

De gemeente kiest ervoor om zowel doelbereik als omgevingseffecten in het beoordelingskader op te nemen. Ga in het OER in op beide aspecten voor wat betreft de verschillende alternatieven (en hun beleidsopties).

De Commissie adviseert daarnaast om de indicatoren zo precies mogelijk meetbaar te maken. Gebruik hiervoor het onderzoek dat voor de wat-vraag is uitgevoerd. Gebruik hetzelfde beoordelingskader om het doelbereik en de effecten te bepalen en voor de monitoring. Maak hierbij onderscheid tussen het benodigde detailniveau. Voor analyse van de huidige staat van de leefomgeving en de monitoring kan dat breed en zoveel mogelijk kwantitatief zijn. Voor de bepaling van omgevingseffecten en doelbereik van de alternatieven ligt een hoger abstractieniveau met een beperkte set van meer kwalitatieve (kern)indicatoren voor de hand.

Onderbouwing methoden

Ga voor kwalitatieve beoordelingen in op de gebruikte expertises, welke groepsgrootte en opzet en welke bronnen hierbij zijn gebruikt. Zorg dat de kwalitatieve beoordelingen navolgbaar en qua methodiek herhaalbaar zijn.

Onderbouw – bij kwantitatieve beoordelingen – de keuze van de rekenregels/-modellen en van de gegevens waarmee de gevolgen van het voornemen worden bepaald. Ga ook in op de onzekerheden in deze methoden. Onderscheid daarbij onzekerheden in de kwaliteit van de gegevens (bron, ouderdom en betrouwbaarheid) en in de gehanteerde rekenregels/-modellen (afleiding en bandbreedte van kritische parameterwaarden en modelkalibratie). Vertaal dit zo mogelijk in een bandbreedte voor de genoemde gevolgen en geef aan wat dit betekent voor de vergelijking van de alternatieven.

6.2 Klimaatbestendig en klimaatneutraal

Geef in het OER (bijvoorbeeld op basis van een stresstest) inzicht in de risico's van klimaatverandering voor het watermanagement (omgang met intensieve neerslag, langdurige droogte) en het leefklimaat (hittestress). Beschrijf aan de hand van de kwetsbaarheden van het plangebied de mogelijkheden voor klimaatadaptatie. Mogelijke strategieën en maatregelen voor klimaatadaptatie zijn opgenomen op www.ruimtelijkeadaptatie.nl.

Ga in het OER in op de kernwaarde klimaatneutraal. Ga daarvoor in op de huidige situatie en maak inzichtelijk hoever deze afstaat van de gewenste situatie. Geef aan welke mogelijkheden er zijn om de gewenste situatie te realiseren en hoe doeltreffend die zijn.

De Regionale Energie strategie (RES) zal invulling moeten geven aan de energietransitie; duurzame elektriciteit, warmte transitie en aanpassingen aan het netwerk. De RES moet doorwerken in het beleid van de gemeente, zoals de omgevingsvisie en omgevingsplannen. Omdat de resultaten van de concept RES naar verwachting in juni 2020 bekend en in oktober 2020 bestuurlijk vastgesteld moeten zijn, is het wellicht mogelijk deze ruimtelijk te vertalen en af te wegen in de omgevingsvisie en het OER. Wanneer dit niet mogelijk is, geeft de Commissie in overweging om de input die Amsterdam levert aan de RES te gebruiken in het OER. In beide gevallen adviseert de Commissie de gemeente om aan te geven hoe deze omgevingsvisie omgaat met de resultaten van de RES. Het OER moet ingaan op de ruimtelijke consequenties en bijbehorende omgevingseffecten van de keuzes uit de RES. Gebruik hiervoor eventueel een bandbreedte of scenarioanalyse. Maak ook inzichtelijk of er eventueel conflicten zijn met andere kernwaarden of -opgaven en hoe hiermee wordt omgegaan.

Wanneer voor de RES geen plan-MER wordt opgesteld komt deze verplichting bij de omgevingsvisie terecht. Als keuzes uit de RES niet in deze omgevingsvisie worden opgenomen maar in een actualisatie, geef dan aan hoe en wanneer de omgevingseffecten van de Amsterdamse keuzes uit de RES onderzocht worden.

6.3 Inclusief

Amsterdam hecht veel waarde aan inclusiviteit. Het is één van de vijf kernopgaven uit de startnotitie, een kernwaarde in het beoordelingskader én onderdeel van de overkoepelende waarde 'proceskwaliteit'. Inclusiviteit heeft veel overeenkomsten met sociale effecten. De gemeente heeft de Commissie daarom gevraagd om in het advies in te gaan op de sociale effecten. De Commissie verwijst daarbij naar de factsheet 'sociale effecten in m.e.r.' voor algemene adviezen en inspiratie⁴. Voor de omgevingsvisie ziet de Commissie de volgende aandachtspunten:

- Geef een eenduidige definitie van inclusiviteit. Het begrip wordt nu op diverse plekken in de NRD en Startnotitie op verschillende manieren gebruikt. Maak waar nodig onderscheid tussen inhoud (de kernopgave inclusief en betaalbaar) en proces (de overkoepelende waarde proceskwaliteit: een inclusieve dialoog en cultuur van samenwerken).
- Belicht niet alleen het bevorderen van gelijke kansen voor iedereen, maar ook de bescherming van bestaande waarden. Bijvoorbeeld de identiteit of cultuur van bestaande buurten en gemeenschappen (gewortelde stedelijkheid). Besteed specifiek aandacht aan kwetsbare groepen.
- Voer een analyse van de huidige staat en autonome ontwikkeling van inclusiviteit op als onderdeel van de uitwerking van de 'wat-vraag' (zie hoofdstuk 3). Bijvoorbeeld door een sociaaleconomische baseline (SEB) op te stellen. Een SEB geeft inzicht in sociaaleconomische en maatschappelijke verschillen (welke) en identificeert kwetsbare groepen (wie en waar)⁵. Gebruik deze informatie bij het aanscherpen van de probleemanalyse van en kernopgave voor inclusiviteit en bij het selecteren van passende indicatoren in het beoordelingskader voor het OER. Benut deze informatie daarnaast ook bij het organiseren van een inclusief/representatief participatieproces (zie hoofdstuk 8.1).
- Geef aan welke beleidsopties in het kader van de omgevingsvisie beschikbaar zijn om invulling te geven aan de kernopgave inclusiviteit voor (delen van) de stad.

6.4 Circulair

Beschrijf hoe de omgevingsvisie zich verhoudt tot nationaal en provinciaal beleid met betrekking tot circulariteit. Geef aan welke maatregelen, regels en/of acties worden ondernomen om te komen tot die ambitie, en/of daarmee de ambitie wordt gehaald. Ga daarbij in op het gebruik van grondstoffen, energie, materialen en afvalstoffen en hoe het gebruik kan worden voorkomen, welke mogelijkheden er zijn voor hergebruik, recycling of het terugwinnen. Geef in het OER aan hoe de voortgang van circulariteitsopgave wordt gemonitord.

⁴ Eventueel kan de 'Factsheet sociale effecten' handvatten bieden: <http://commissiemer.nl/documenten/00000408.pdf>.

⁵ Het Basisbestand Gebieden Amsterdam (BBGA) (data.amsterdam.nl) bevat al veel kerncijfers en indicatoren voor een SEB op verschillende schaalniveaus: bijvoorbeeld de gini-coëfficiënt per buurt, het aandeel minimahuishoudens, maar ook beleving van veiligheid en overlast.

6.5 Leefbaar en bereikbaar & Gezond en veilig

6.5.1 Leefbaar, gezond en veilig

Leefbaar, gezond en veilig behoren volgens de NRD tot de belangrijke kernwaarden voor het maken van strategische keuzes over de combinatie van en afweging tussen alle functies die ruimte vragen in de gemeente.

Gezondheid is te onderscheiden in gezondheidsbescherming en gezondheidsbevordering. Bij gezondheidsbescherming is de uitdaging om de druk op de gezondheid door onder andere luchtkwaliteit, geluid, geur, externe veiligheid en hittestress te verlagen. De gezondheid wordt bevorderd als er een aantrekkelijke groene omgeving is, die zo is ingericht dat bewoners gestimuleerd worden tot bewegen (gezonde mobiliteit), spelen en sporten. Ook een toegankelijke openbare ruimte waarin bewoners elkaar kunnen ontmoeten is van belang voor de kwaliteit van leven.

Bij de ruimtevraag komt er spanning tussen gezondheid en verschillende andere kernwaarden en functies, zoals woningbouw, economie en bereikbaarheid. Verdichting in de buurt van infrastructuur, havens of Schiphol kan leiden tot een toename van de blootstelling aan bijvoorbeeld luchtverontreiniging, geluid, geur en externe veiligheidsrisico's. Ook als de blootstelling onder grenswaarden blijft, kan dit leiden tot een toename in gezondheidseffecten.

Om strategische keuzes te kunnen maken en de verschillende kernwaarden en functies te kunnen afwegen, is het nodig de ambities voor gezondheidsbescherming en -bevordering zoveel mogelijk te concretiseren. Betrek hierbij in elk geval ook het Schone Lucht Akkoord. Dan is het mogelijk om hieraan indicatoren te koppelen en te bepalen in hoeverre deze ambities gerealiseerd worden en te bepalen of mitigerende maatregelen nodig zijn.

Gezondheidsbescherming

Voor gezondheidsbescherming adviseert de Commissie om voor de huidige situatie onder andere de luchtconcentraties, geluidbelastingen, risicocontouren, geurcontouren en hittestress weer te geven op kaarten met woningen, andere gevoelige bestemmingen (zoals scholen) en overige gebouwen. Zo wordt duidelijk zichtbaar waar (huidige) knelpunten liggen en wat de omvang is. Ambities kunnen worden (bij)gesteld. Ook wordt zo duidelijk waar beperkingen zijn voor woningbouw bijvoorbeeld als gevolg van veiligheids- of hindercontouren van Schiphol of de havens.

Beschrijf op basis van deze kaarten de effecten van de verschillende alternatieven in een toe- of afname in geluidbelastingen en luchtconcentraties, ook als die onder de grenswaarden of WHO⁶-advieswaarden liggen. Een dergelijke toe- of afname kan immers ook leiden tot een toe- of -afname in gezondheidseffecten. Beschrijf ook de gevolgen voor geluidhinder en slaapverstoring.

⁶ World Health Organization/Wereldgezondheidsorganisatie

Gezondheidsbevordering

Gezondheidsbevordering vergt ruimte voor groene open plekken voor sporten, spelen en ontmoeten en aantrekkelijke, veilige (hard)loop- en fietsroutes, maar ook bijvoorbeeld voor fietsstallingsmogelijkheden.

Verschillende kernwaarden, zoals energietransitie (minder uitstoot), klimaatadaptatie (meer groen) en gezondheidsbescherming of -bevordering kunnen elkaar ook versterken. Een belangrijke kernwaarde is inclusiviteit, de mate waarin bewoners mee kunnen doen. Ook deze kernwaarde is sterk gekoppeld aan gezondheid. Als juist groepen die dit nodig hebben, worden gestimuleerd om te bewegen, draagt dit positief bij aan gezondheid. Ook een toegankelijke openbare ruimte en voorzieningen met ruimte voor spelen, sporten en ontmoeten voor verschillende (leeftijds- en cultuur) groepen versterken de inclusiviteit.

Voor gezondheidsbevordering zijn voor de huidige situatie ook verschillende databronnen beschikbaar, bijvoorbeeld over het percentage groen en het aantal speel- en sportplaatsen, zodat huidige knelpunten duidelijk worden en ambities kunnen worden gesteld. Maak inzichtelijk welke ambities er zijn, welke indicatoren voor Amsterdam beschikbaar zijn en hoe deze beoordeeld worden.

6.5.2 Bereikbaar

Geef voor verkeer en vervoer in het OER het volgende weer:

- een beschouwing over (veranderingen in) de structuur van het wegen-, water- en spoornetwerk bij verschillende alternatieven;
- een - zo mogelijk - kwantitatieve analyse van verkeers- en vervoersstromen in relatie tot beschikbare infrastructuurcapaciteit met als doel het opsporen van de belangrijkste knelpunten in verkeersafwikkeling;
- een analyse van de verwachte verandering in de modal split voor het personenvervoer, onderbouwd op basis van zoveel mogelijk kwantitatieve informatie over de ontwikkeling van OV gebruik en fietsgebruik, alsmede de mogelijke gevolgen voor OV- en fietsvoorzieningen;
- een analyse van de belangrijkste verschuivingen in het goederenvervoer in en door de stad in relatie tot beschikbare infrastructuurcapaciteit;
- een (scenario)analyse van de doorwerking van onzekerheden in de ontwikkeling van het verkeer- en vervoer, zoals in de voorgaande punten aangegeven, die enerzijds het gevolg zijn van ruimtelijk-functionele ontwikkelingen in de metropoolregio, en anderzijds het gevolg van verwachte innovaties in verduurzaming van het mobiliteitssysteem (zoals MaaS, elektrificering, automatisering van voertuigen en de substitutie van fysieke verplaatsingen door digitale communicatie).

Voorgaande analyses worden uitgevoerd als mogelijke effecten van alternatieven in vergelijking met de referentiesituatie. Geef duidelijk en beargumenteerd aan welke veronderstellingen in de referentiesituatie gemaakt worden over het functioneren van het Amsterdamse mobiliteitssysteem in de toekomst. Maak voor de beoordeling van effecten van verschillende ontwikkelrichtingen voor de gemeente op het vlak van bereikbaarheid duidelijk wat de ambities zijn waaraan de effecten van de alternatieven worden vergeleken. Formuleer deze ambities voor zaken als de digitale bereikbaarheid, de gewenste modal shift, goederenvervoer in de stad, parkeerlast, doorstroming/reistijden op het wegennet en bereikbaarheid van locaties gemeten in reistijd.

6.6 Natuurinclusief

Natura 2000

Op enige afstand van Amsterdam liggen Natura 2000-gebieden, zoals Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld en Twiske. De omgevingsvisie is een wettelijk verplicht plan. Wanneer de visie mogelijk significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden moet een Passende beoordeling worden opgesteld. Deze Passende beoordeling heeft, gelet op het detailniveau van de omgevingsvisie, het karakter van een risicoanalyse. Deze analyse dient betrekking te hebben op de afzonderlijke initiatieven in de visie en op de cumulatie van deze voornemens. Neem hierbij ook voornemens mee waarvan de locatie nog niet vaststaat, maar waarvoor de omgevingsvisie wel hoge generieke ambities bevat met potentieel negatieve effecten voor Natura 2000.

In een dergelijke 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 dient te worden verkend of de zogenoemde ADC-toets⁷ met succes kan worden doorlopen.

Natuurnetwerk Nederland en hoofdgroenstructuur

Onder andere De Nieuwe Meer en het Amsterdamse Bos zijn onderdeel van Natuurnetwerk Nederland (NNN). Verken de kansen en risico's van de alternatieven in de omgevingsvisie op de actuele en potentiële (wezenlijke) kenmerken en waarden van deze gebiedscategorieën. Ga ook in op de mogelijke effecten op de hoofdgroenstructuur van Amsterdam. Beschrijf mogelijke en/of noodzakelijke mitigerende en/of compenserende maatregelen om negatieve effecten te voorkomen of te verminderen.

Natuurinclusief

Geef in het OER inzicht in de mogelijke maatregelen om natuurinclusief te ontwikkelen. Maak hierbij onderscheid tussen nieuwe ontwikkelingen en bestaande delen van de stad. Laat in het OER ook zien welke maatregelen noodzakelijk zijn om doelen te bereiken en welke natuurinclusiviteit verder bevorderen. Zie verder ook paragraaf 6.4.1. van dit advies.

6.7 Ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is al een factor geweest in de verstedelijkingsalternatieven zoals die in de NRD zijn gepresenteerd, dit biedt kansen voor de ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit. Ga in het OER in op de kaders vanuit de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie van de provincie Noord-Holland. Beschrijf de kenmerken en kwaliteiten van de gemeente en ga in op architectuur, stedenbouw en landschap en cultuurhistorie. Gebruik hierbij duidelijk kaartmateriaal. Beschrijf de mogelijke kansen en risico's voor deze kenmerken en kwaliteiten van de omgevingsvisie en geef aan hoe de keuzes doorwerken op de ruimtelijke kwaliteit. Maak onderscheid tussen de identiteiten van de verschillende delen van de stad.

⁷ Dit houdt het volgende in (zie art. 2.8 vierde en vijfde lid van de Wet natuurbeschermingswet): A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? inclusief locatiealternatieven, D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden? C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000-gebieden bewaard blijft?

Beschrijf mogelijke en/of noodzakelijke mitigerende en/of compenserende maatregelen om negatieve effecten te voorkomen of te verminderen.

7 Monitoring

Formuleer op basis van het beoordelingskader een monitoringsprogramma. Houd hierbij rekening met de ontwikkelingen in de kwaliteit van de leefomgeving. Deze kunnen aanleiding vormen voor het hanteren van andere beoordelingscriteria dan op dit moment zijn voorzien. Bestaande sectorale monitoringsprogramma's voor luchtkwaliteit (NSL), natuur (SNL, stikstofbeleid), (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de geactualiseerde leefomgevingskwaliteit. Voor CO₂ kan de Klimaatmonitor gebruikt worden.

Evalueer periodiek het doelbereik en de omgevingseffecten van de omgevingsvisie. Het (nog) niet bereiken van doelen of tegenvallende omgevingseffecten kunnen reden zijn om maatregelen achter de hand in te zetten of om de visie op onderdelen te actualiseren. Ga in het OER in op de mogelijke maatregelen achter de hand. Ga ook in op de plek die de dialoog met belanghebbenden heeft in dit monitoringsproces.

Ga voor de monitoring ook in op (omgevings)aspecten waarvoor (nog) onvoldoende informatie is, zoals voor de RES. Geef, wanneer dit belangrijke gevolgen kan hebben voor de omgeving, aan hoe dit in de monitoring een rol speelt. Geef ook aan of dat wat ontbreekt op korte termijn kan worden ingevuld en op welke wijze deze informatie wordt verwerkt.

8 Overige aspecten

8.1 Participatie

Amsterdam wil door samenwerking en debat de toekomst van de stad vormgeven. Het groeiende verhaal van de omgevingsvisie moet zo transparant, democratisch en inclusief tot stand komen. Ook na inwerkingtreding van de omgevingsvisie wordt deze dialoog voortgezet. De Commissie waardeert de ambitie en inspanningen van de gemeente om de omgevingsvisie vorm te geven door deze veelomvattende en vergaande vorm van (inclusieve) participatie. De Commissie raadt aan aandacht te besteden aan een systematische aanpak en transparante verantwoording van het proces, zodat participatie aantoonbaar inclusief is.

Toon aan dat vroegtijdige participatie in de geest van de omgevingswet c.q. een inclusief gesprek over Amsterdam daadwerkelijk plaatsvindt met een representatieve vertegenwoordiging van stakeholders. Dat kan vooraf door een systematische aanpak (wie neemt deel, waarom, waarover en wanneer), vervolgens door monitoring en bijsturing tijdens het proces en een verantwoording achteraf.

Uit met name de startnotitie blijkt dat uiteenlopende groepen uit de stad via collectieven, belangenorganisaties en vertegenwoordigers deelnemen aan dit debat. Tal van werkvormen worden daarbij ingezet, zodat iedereen die wil kan deelnemen. Tegelijkertijd wordt ook

geconstateerd dat niet alle groepen in de stad even goed vertegenwoordigd zijn in de planvorming in de stad. Niet iedereen heeft de kennis of capaciteiten om verantwoordelijkheid te nemen, samen te werken en mede-eigenaar te worden. Maak duidelijk hoe voorkomen wordt dat deze groepen ondervertegenwoordigd zijn in de planvorming.⁸

8.2 Vergelijking alternatieven

Op basis van de effecten van de integrale alternatieven kunnen transparante afwegingen ten behoeve van de besluitvorming in beeld gebracht worden. Daarbij wordt ook duidelijk in hoeverre met de beleidsopties de kernwaarden behaald worden, en in hoeverre daarvoor voldoende invloed, middelen en/of ruimte beschikbaar zijn. Als dit bij geen van de alternatieven in voldoende mate gebeurt, geef dan aan of een alternatief geoptimaliseerd kan worden (voorkeursalternatief, mitigerende maatregelen), dan wel dat aan college en de raad de mogelijkheid wordt voorgelegd om op onderdelen doelen bij te stellen. Motiveer de keuze voor het voorkeursalternatief (de in de visie gemaakte strategische keuzes) en breng hiervan de effecten (inclusief doelbereik) in kaart.

8.3 Vorm en presentatie

Bijzondere aandacht verdient de presentatie van de vergelijkende beoordeling van de alternatieven. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Zorg ervoor dat:

- het OER zo beknopt mogelijk is, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar te verwijzen naar een bijlage;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst zijn opgenomen;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal is gebruikt, met een duidelijke legenda;
- teksten op de interactieve website voor een ieder toegankelijk zijn. Een digitale interactieve vorm maakt het mogelijk om grote hoeveelheden informatie op (meer) toegankelijke wijze te presenteren. Breng daarvoor gelaagdheid in de informatievoorziening en link door naar detailinformatie. Zo wordt onnodige herhaling voorkomen en kunnen de verschillende gebruikers van het OER makkelijker bij de informatie die voor hun van belang is. Zorg daarnaast dat er een 'te bevroren' versie is, waardoor duidelijk is op basis van welke informatie is besloten.

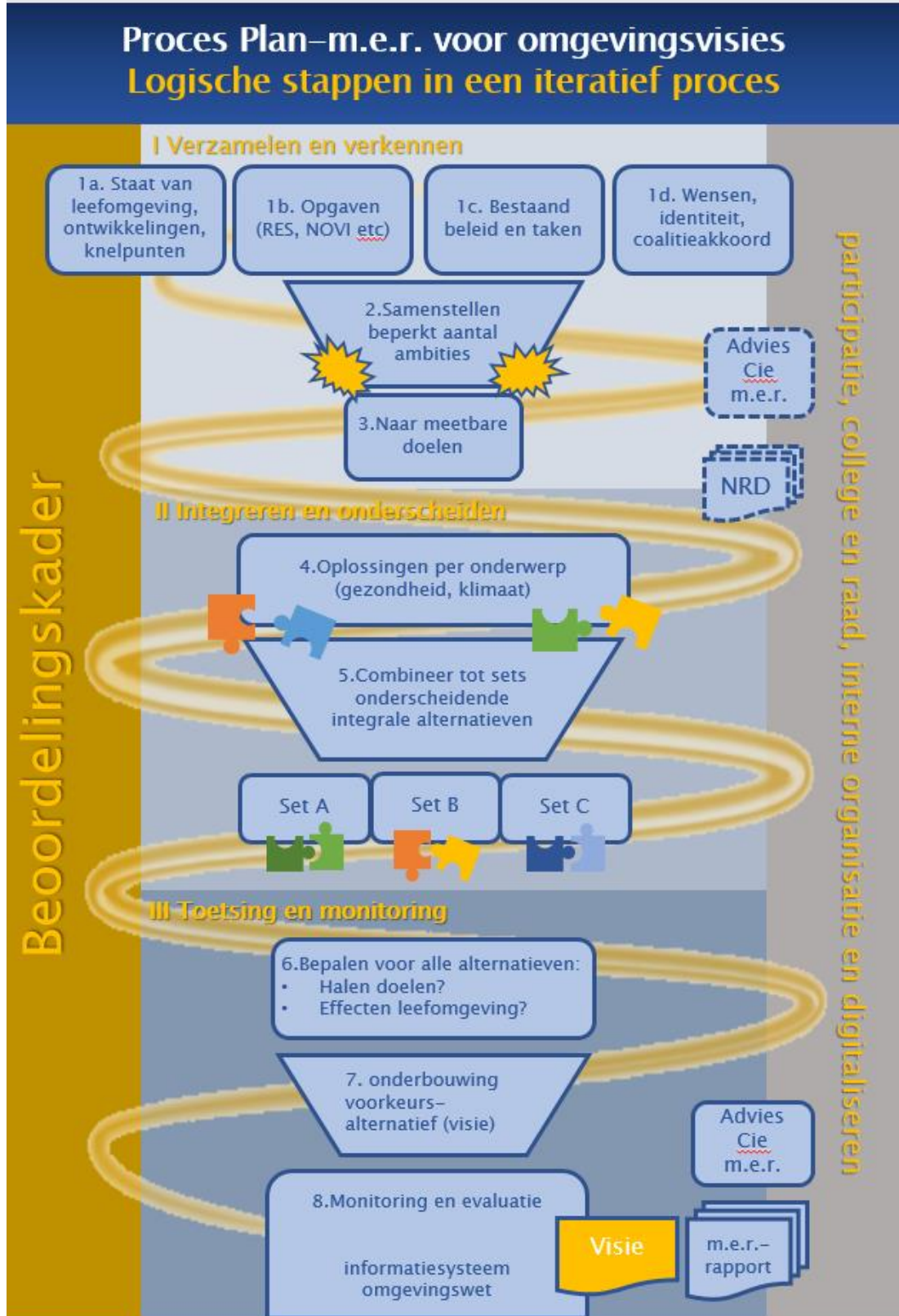
8.4 Samenvatting van het OER

De samenvatting is het deel van het OER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het OER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de voorgenomen activiteit en de alternatieven;

⁸ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

- de belangrijkste effecten voor de omgeving bij het uitvoeren van de voorgenomen activiteit en de alternatieven, de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- de vergelijking van de alternatieven en de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.



BIJLAGE 2: 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 een (digitaal) startgesprek gevoerd met de betrokken overheden. Vanwege de Coronamaatregelen was een locatiebezoek aan het plangebied niet mogelijk. 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

Pieter Feij MSc

prof.dr.ir. Rob van der Heijden

Marianne Schuerhoff MSc (secretaris)

ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Omgevingsvisie Amsterdam 2050.

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 “aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject”. Een MER kan ook nodig zijn 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 Amsterdam.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam.

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.commissiener.nl projectnummer [3461](#) 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

