



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Haarlem

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

29 september 2021 / projectnummer: 3552



1 Advies in het kort

De gemeente Haarlem stelt een omgevingsvisie op, ter bepaling van de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente voor de korte en langere termijn (tot 2045). Voor het besluit hierover is een omgevingseffectrapport (OER) opgesteld.¹ De gemeenteraad van Haarlem heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het rapport.

Wat blijkt uit het OER?

Het OER geeft met behulp van een 'foto van de leefomgeving' aan hoe de leefomgeving in de gemeente Haarlem er nu voor staat en zich autonoom tot 2030 ontwikkelt, met een doorkijk naar 2045. Daaruit blijkt dat er knelpunten zijn op het gebied van onder andere grondwater, hittestress en verkeersveiligheid en dat ook op andere aspecten veel inspanning nodig is om doelen te halen, zoals bij duurzame energieopwekking en werkgelegenheid. In het OER zijn twee integrale alternatieven vergeleken aan de hand van effecten op de leefomgeving: 'Spaarne', dat de ontwikkeling van Haarlem zelf als uitgangspunt kiest, en 'Spoor', dat zich vooral richt op de stad Haarlem als onderdeel van de metropoolregio. Uit deze alternatieven is een voorkeursalternatief samengesteld dat de basis vormt voor de omgevingsvisie.

Het OER maakt duidelijk dat met het beleid dat volgt uit het voorkeursalternatief een aantal doelen niet gehaald worden en knelpunten blijven bestaan, onder andere op het gebied van gezondheid, verkeersveiligheid, natuur, klimaatbestendigheid en bereikbaarheid. Daarom beschrijft en beoordeelt het OER voor twaalf thema's aanvullende maatregelen, waarmee de leefomgeving verbeterd kan worden en het behalen van de doelen dichterbij komt.

Diverse ontwikkelingen kunnen leiden tot schade aan de natuur in de omgeving, vooral door neerslag van extra stikstof. Ook verstoring door toename van de aantallen recreanten vormt een risico. Voor beschermde Natura 2000-gebieden geldt dat delen van de visie mogelijk niet passen binnen de kaders van de Wet natuurbescherming.

Wat is het advies van de Commissie?

Het OER is methodisch goed opgezet. Het planproces voor het opstellen van de omgevingsvisie en de rol van het OER is helder beschreven. Het OER volgt logische stappen, waarmee de belangrijkste opgaven, ambities, knelpunten en kansen geïdentificeerd kunnen worden. Vooral de 'foto van de leefomgeving' geeft hiervoor waardevolle informatie. Ook is op hoofdlijnen duidelijk welke opgaven met elkaar kunnen botsen.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het OER echter een aantal tekortkomingen. Zij acht deze informatie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de omgevingsvisie. Het gaat om de volgende punten:

- **Effectbeoordeling geeft beperkt inzicht in belangrijkste knelpunten en kansen.** De huidige situatie en autonome ontwikkeling (referentiesituatie) en de effecten zijn beoordeeld aan de hand van indicatoren die niet altijd goed aansluiten op de Haarlemse

¹ 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.

situatie. Doordat gebiedsspecifieke informatie niet wordt gebruikt zijn effectscores generiek en weinig onderscheidend en kan niet goed worden vastgesteld of doelen bereikt kunnen worden. De optelling van scores tot een totaalbeeld kan de lezer op het verkeerde been zetten.

- **Ruimtelijke beoordeling ontbreekt.** In de ontwerp omgevingsvisie zijn de belangrijkste opgaven en speerpunten voor 2045 in hoofdlijnen beschreven en zijn zogenaamde sleutelgebieden aangewezen. Deze sleutelgebieden zijn bedoeld om koerswijzigingen te illustreren en te laten zien waar keuzes in de omgevingsvisie toe kunnen leiden. Deze ruimtelijke kant van de visie ontbreekt grotendeels in het OER. De 'foto van de leefomgeving', de integrale alternatieven en de effecten zijn niet of nauwelijks ruimtelijk beoordeeld. In het OER is weinig gebiedsspecifieke informatie en kaart- en ander beeldmateriaal opgenomen.

Het gevolg van bovenstaande tekortkomingen is dat in het OER scherpte ontbreekt ten aanzien van de belangrijkste opgaven, knelpunten en kansen voor Haarlem. Dit sluit niet goed aan bij de visie, die wel ruimtelijk onderscheid maakt, en geeft weinig aanknopingspunten voor een (gebiedsgerichte) uitwerking van de visie. Hoofdstuk 10, de beschrijving van maatregelen waarmee de leefomgeving kan worden verbeterd, is volgens de Commissie een belangrijk hoofdstuk van het OER. Het bevat belangrijke aanbevelingen voor het concretiseren van doelen en voor vervolgbesluiten, zoals gebiedsgerichte en/of sectorale programma's en het omgevingsplan. Deze concretisering is ook noodzakelijk voor monitoring en evaluatie, dat de basis vormt voor periodieke bijstelling van de visie.

De Commissie adviseert de ontbrekende informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

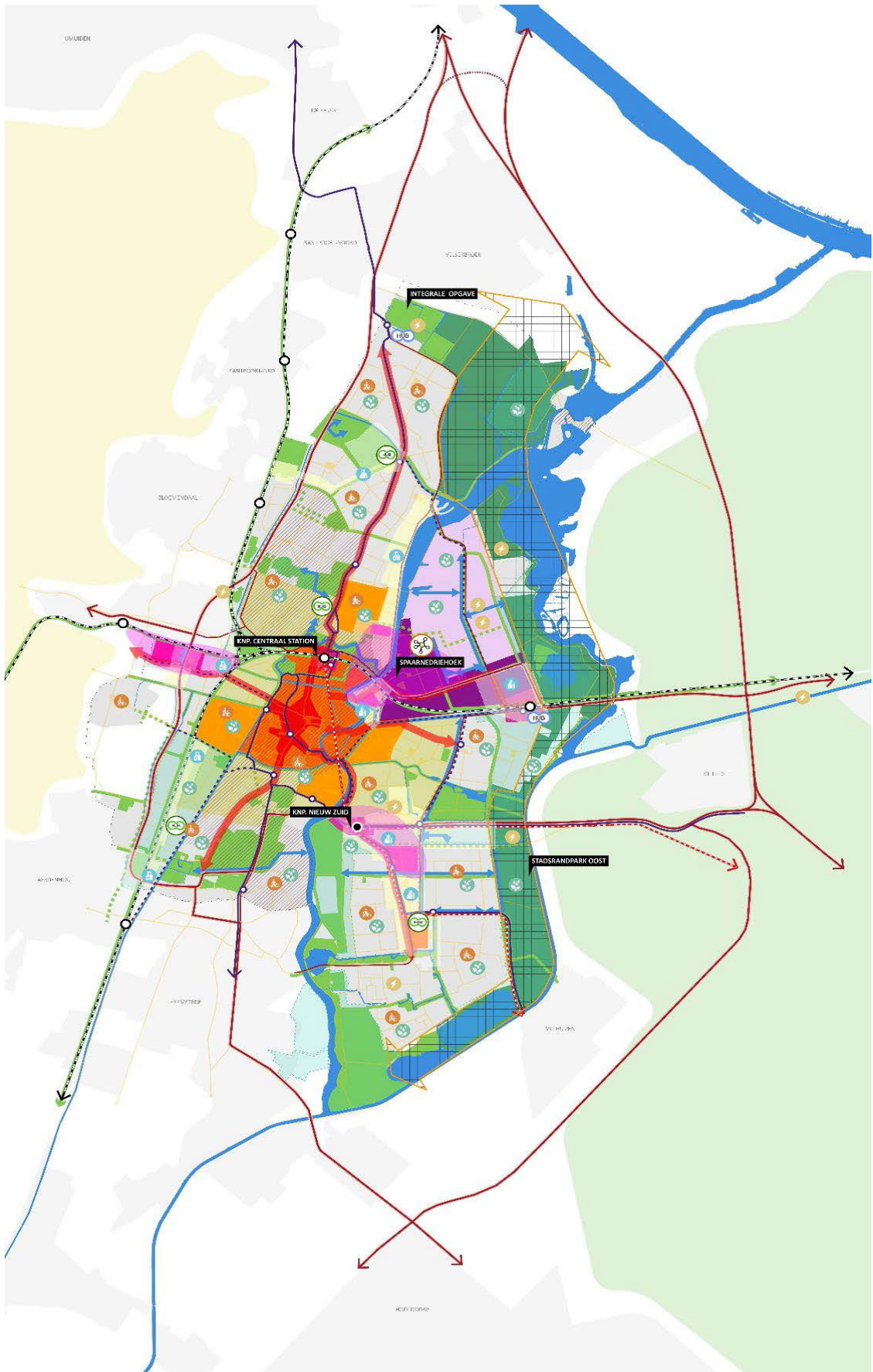
Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (tot 2045). Omdat de omgevingsvisie kaderstellend kan zijn voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten – zoals stedelijke ontwikkeling, uitbreiding van woon- en werkgebieden en uitbreiding van infrastructuur – is het nodig om een plan-MER op te stellen. Een plan-MER is ook nodig omdat een Passende beoordeling is opgesteld met het oog op mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden zoals Kennemerland-Zuid, Noordhollands Duinreservaat en Polder Westzaan.

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 Haarlem – besluit over de omgevingsvisie.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3552](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1: visuele weergave ontwerp omgevingsvisie Haarlem (bron: OER, figuur 6.1, voor legenda, zie aldaar)

2 Toelichting op de beoordeling

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij aanbevelingen. Sommige van die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader en andere niet. Als deze in een kader staan dan is het uitvoeren ervan volgens de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over de omgevingsvisie. Aanbevelingen die niet in een kader staan zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

Omgevingsvisie en rol van het OER

De omgevingsvisie is een nieuw beleidsinstrument, voortkomend uit de nieuwe Omgevingswet. Een omgevingsvisie is integraal, wat wil zeggen dat deze bestaand en nieuw beleid voor verschillende beleidsvelden moet integreren voor de gehele fysieke leefomgeving. Dit is in de praktijk een complexe opgave, op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Omdat het opstellen van een integrale omgevingsvisie nieuw en complex is, is de inzet van het instrument milieueffectrapportage voor omgevingsvisies ook nog een zoektocht: hoe kan het OER het omgevingsbelang volwaardig mee laten wegen en keuzes in en op basis van de omgevingsvisie onderbouwen? Uit de ontwerp-omgevingsvisie, het OER en gesprekken met de gemeente blijkt dat het OER een belangrijke rol heeft gespeeld bij het proces voor de totstandkoming van de omgevingsvisie van de gemeente Haarlem. Het OER is daarmee – naast participatie – in belangrijke mate ondersteunend in het besluitvormingsproces over het omgevingsbelang.

2.1 Beoordelingskader doelbereik en effecten onvoldoende specifiek

Voor het beoordelen van de referentiesituatie ('foto van de leefomgeving'), de integrale alternatieven en het voorkeursalternatief is een groot aantal indicatoren gebruikt. Het gebruik daarvan en de presentatie van de resultaten verschilt. Voor de referentiesituatie en het voorkeursalternatief is gebruik gemaakt van het 'rad van de leefomgeving'. De vergelijking van de alternatieven is gepresenteerd in omvangrijke tabellen met toelichting.

De Commissie is van oordeel dat het beoordelingskader op een aantal punten tekortschiet:

- Een deel van de gebruikte indicatoren om doelbereik en effecten te beoordelen is erg algemeen en de beoordeling is deels gerelateerd aan landelijke gemiddelden.² Doelen zijn ook in veel gevallen vrijblijvend geformuleerd en het is niet of nauwelijks mogelijk om alternatieven te toetsen aan het 'doelbereik'³. Daardoor ontbreken in sommige gevallen doelen en effectindicatoren die specifiek voor Haarlem van belang zijn. Bijvoorbeeld omdat daarvoor gemeentelijke ambities gelden of (lokale) knelpunten zijn

² Landelijke normen zijn goed bruikbaar als deze ook voor een stad als Haarlem kunnen gelden. Vaak is dat niet zo en kan een norm van vergelijkbare gemeenten, vanuit eigen beleidsstukken of vanuit kennisinstellingen veel beter passen.

³ Hier komt bij dat doelen veelal betrekking hebben op de lange termijn (2045), en dat niet duidelijk is welke 'tussendoelen' de gemeente zich stelt voor 2030.

gesignaleerd. Hierdoor is ook niet duidelijk welk gewicht de gemeente Haarlem toekent aan de verschillende indicatoren en waarom.⁴

- Effectscores zijn vooral generiek voor de hele gemeente Haarlem weergegeven, vrijwel zonder ruimtelijke differentiatie. Daardoor worden verschillen tussen de onderzochte alternatieven niet goed zichtbaar en lijken deze klein. Vrijwel alle criteria krijgen mede hierdoor uiteindelijk eenzelfde zwaarte, hetzij een licht positieve, neutrale of licht negatieve score. Belangrijke verschillen binnen de gemeente komen mede daardoor niet tot uitdrukking, waardoor niet altijd duidelijk is waar in de gemeente de grootste kansen en risico's zich voor doen. Dit leidt er toe dat een kans wordt gemist om de omgevingsvisie en het OER sturend te laten zijn voor de uitwerking in gebiedsgerichte programma's voor de sleutelgebieden en voor andere besluiten.
- Voor een snel overzicht van de verschillen tussen de alternatieven is gebruik gemaakt van illustraties waarin de toegekende aantallen plussen en minnen van de criteria rekenkundig bij elkaar zijn opgeteld. Deze weergave heeft als belangrijk nadeel dat geen weging van criteria en/of beleidsuitspraken plaatsvindt (belangrijke en minder belangrijke criteria wegen even zwaar), waardoor focus op de belangrijkste effecten en te behalen doelen verloren gaat. Doordat deze figuren ook in de samenvatting van het OER zijn opgenomen, bestaat de kans dat bestuurders en burgers deze als uitgangspunt zullen gebruiken, zonder daarbij rekening te houden met de beperkingen van deze weergave.

In de volgende paragrafen licht de Commissie de consequenties hiervan toe aan de hand van voorbeelden bij de 'foto van de leefomgeving' en de beoordeling van de alternatieven.

2.2 Ruimtelijke beoordeling ontbreekt in 'foto en rad van de leefomgeving'

'Rad van de leefomgeving' geeft snel overzicht

De foto van de leefomgeving (hoofdstuk 4 van het OER en bijlage A1) geeft de huidige toestand en autonome ontwikkelingen in de gemeente weer voor een groot aantal thema's en aspecten. Voor deze aspecten is met kleurencodes (groen, oranje, rood) aangegeven in hoeverre zich in de huidige situatie knelpunten voordoen en welke trends voor de periode tot 2030 worden gezien (positief, neutraal, negatief). Bijlage A1 geeft inzicht in de gebruikte informatiebronnen en geeft een toelichting – voorzien van kaartjes – op de scores.

De resultaten van deze analyse zijn samengevat in een 'rad van de leefomgeving 2030' (zie figuur 4-1 of S2 in het OER). Deze figuur geeft burgers en besluitvormers in een oogopslag inzicht in de toestand van de leefomgeving en de ontwikkeling daarin. Hieruit kunnen in globaal ook aandachtspunten en opgaven voor de omgevingsvisie worden afgeleid. Doordat ook de effecten van het voorkeursalternatief (zie figuur 6-2 in het OER) in een rad zijn

⁴ Ter illustratie:

- Voor het thema **circulariteit** zijn de gekozen indicatoren primair gericht op stedelijk afval. Zo zijn afvalstoffen van bedrijven niet meegenomen en missen indicatoren gericht op circulaire bedrijvigheid, waarde-ketens en icoonprojecten. Deze aspecten komen wel terug in omgevingsvisie, waarbij de gemeente niet alleen ruimte wil bieden voor de energietransitie maar ook voor de transitie naar een circulaire economie.
- Voor **natuur en biodiversiteit** blijkt het aspect soorten en leefgebieden te zijn teruggebracht tot wettelijk beschermde soorten. Dit geeft onvoldoende inzicht in huidige situatie en autonome ontwikkeling van de natuur, en dus de biodiversiteit als geheel, en van mogelijke effecten daarop.

gevisualiseerd is de effectiviteit van het nieuwe beleid ook snel inzichtelijk. De urgentie van risico's en de betekenis van kansen komen hierbij echter minder duidelijk naar voren.

'Foto en rad' zijn onvoldoende gebiedsspecifiek

De Commissie plaatst echter enkele belangrijke kanttekeningen bij de 'foto' en het 'rad'. De informatie in hoofdstuk 4 van het OER en in het rad is globaal en niet ruimtelijk gedifferentieerd. Uit bijlage A1 blijkt dat gebiedsspecifieke informatie wel beschikbaar is.⁵ Kennelijk is ervoor gekozen deze informatie in het rad generiek te presenteren, om een totaalbeeld voor de gehele gemeente te verkrijgen. Hoewel een totaalbeeld voor de gemeente waardevol kan zijn, gaat hiermee gebiedsspecifieke informatie verloren, die zowel illustratief als urgent kan zijn. Gebiedsspecifieke informatie maakt duidelijk hoe groot opgaven en hoe urgent knelpunten op bepaalde locaties zijn, waar in de gemeente beperkingen zijn en de grootste kansen liggen, en waar scherpe keuzes nodig zijn. Ook is deze informatie nodig om de effecten en het 'doelbereik' van de visie goed te kunnen beoordelen.

Dit sluit niet goed aan bij de visie, die wel ruimtelijk onderscheid maakt in zogenaamde sleutelgebieden, en geeft weinig aanknopingspunten voor een (gebiedsgerichte) uitwerking van de visie in programma's en omgevingsplan. Ruimtelijke informatie is volgens de Commissie essentieel voor het vaststellen van de omgevingsvisie, maar zeker ook voor de uitwerking daarvan in gebiedsgerichte en sectorale programma's, het omgevingsplan en andere besluiten. Ook voor het monitoren van ontwikkelingen, doelbereik en effecten en het eventueel bijsturen van de koers (zie § 2.4 van dit advies) is meer ruimtelijke en gebiedsspecifieke informatie noodzakelijk.

Ter illustratie⁶:

- Voor de beoordeling van **geluid** is het percentage ernstige hinder als indicator gebruikt. Dit geeft een beeld van de gemiddelde situatie in de hele gemeente. Onduidelijk is hiermee waar en in welke omvang de meeste ernstige hinder voorkomt. Een indicator die hier wel duidelijkheid over kan geven is de geluidbelasting. De geluidbelasting is naast een indicator voor ernstige hinder – daar wordt immers het percentage ernstige hinder uit berekend – ook een indicator voor andere gezondheidseffecten, zoals slaapverstoring en hart- en vaatziekten. De geluidbelasting kan ook getoetst worden aan grenswaarden, WHO-advieswaarden en aan doelstellingen van de gemeente Haarlem. Ook voor het beoordelen van het doelbereik (de vraag of de ambitie van Haarlem voor een gezonde stad bereikt wordt) is de hoogte van de geluidbelasting belangrijk.⁷ Hierdoor is nog onduidelijk waar knelpunten liggen en hoe groot deze zijn, waar het beleid (nog) tekortschiet, ambities aangescherpt moeten worden en of en waar er beperkingen gelden voor nieuwbouw. Dit laatste is bijvoorbeeld belangrijk voor het alternatief Spoor, waar bij OV-punten nieuwbouw komt.

⁵ De gemeente Haarlem heeft bijvoorbeeld een geluidbelastingkaart (13 dec 2017 vastgesteld) en een actieplan geluid (28 januari 2021) opgesteld. Hieruit blijkt onder andere dat langs een aantal wegen de gevelbelastingen boven 68 dB zijn. Op basis van de geluidbelastingkaart is waarschijnlijk ook de blootstellingsverdeling (aantal woningen en de geluidbelasting) voor de verschillende bronnen vastgesteld en het aantal ernstig gehinderden berekend.

⁶ De opsomming is niet uitputtend. Dat wil zeggen dat het ook voor andere criteria van belang kan zijn om meer inzicht te geven in gebiedsspecifieke informatie.

⁷ De geluidbelasting is wel beschreven, maar niet gebruikt bij de beoordeling. Kaarten zijn gepresenteerd van de geluidbelasting door weg-, rail- en vliegverkeer, maar op een hoog schaalniveau. Er is alleen informatie gegeven over de gemiddelde geluidbelasting, die vergeleken is met het landelijk gemiddelde. Onduidelijk is hoe hoog de geluidbelasting bij woningen is, waar de hoge geluidbelastingen zich voordoen en om hoeveel woningen het gaat.

- Voor **luchtkwaliteit** blijkt uit het OER, dat op verschillende locaties WHO advieswaarden worden overgeschreden en gevaar is voor de volksgezondheid.⁸ Kaarten worden alleen op hoog schaalniveau gepresenteerd. Hierdoor is onduidelijk hoe hoog de concentraties bij woningen zijn, wat de ernst van de knelpunten is en op welke locaties deze voorkomen.
- Het aspect **verkeersveiligheid** scoort zeer slecht, maar de foto maakt niet duidelijk waar dat door veroorzaakt wordt. Een relatief hoog aantal ongevallen per kilometer weglengte is als criterium gekozen, maar zegt niet veel als niet duidelijk is of het om materiële schades, letsels of dodelijke ongevallen gaat. Overigens blijkt dat bij het criterium 'ongevallen/1.000 inwoners' Haarlem landelijk gezien relatief goed scoort. Nadere ruimtelijke analyse is dan nodig om effectief en gebiedsgericht beleid te ontwikkelen.
- Het aspect **openbaar vervoer** scoort goed op basis van gemiddelde afstand van woningen tot stations. De vraag is wat dit voor heel Haarlem zegt. Door bijvoorbeeld reistijdcircels om halten en stations te trekken zou duidelijk worden welke delen van de stad niet goed of voldoende bereikbaar zijn per openbaar vervoer.
- Op het aspect **autobereikbaarheid** ontstaan volgens het rad (figuur 6.2 van het OER) zowel kansen op positieve effecten als risico's op negatieve effecten. De toelichtingen (in bijlage A9 en A10 van het OER) maken echter nog onvoldoende duidelijk waarom deze scores zijn toegekend. Bijvoorbeeld de score 0/+ voor autobereikbaarheid bij verminderen van autodominantie in stadsstraten. Ook is niet duidelijk of dat voor heel Haarlem of specifieke delen van Haarlem geldt.
- Het aspect **energieverbruik** scoort goed op basis van het gemiddelde energieverbruik per inwoner in de gemeente ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Hierbij lijkt energiebesparing door bedrijven niet meegenomen. Er is echter niet gekeken waar binnen de gemeente (verdere) verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming, de beschikbare ruimtelijke en gebiedsspecifieke informatie te gebruiken voor een meer gebiedsspecifieke analyse van de effecten en het doelbereik (kansen, knelpunten en de zwaarte daarvan per (deel)gebied). Deze analyse kan leiden tot belangrijke aandachtspunten voor te maken afwegingen in de omgevingsvisie en vooral voor de (gebiedsgerichte) uitwerkingen daarvan en voor monitoring en evaluatie.

2.3 Alternatieven en voorkeursalternatief

2.3.1 Alternatieven gericht op beperkt aantal ambities

In het OER zijn twee 'integrale alternatieven' met elkaar vergeleken die de uitersten van de mogelijke ontwikkeling van de gemeente moeten vertegenwoordigen: 'Spoor' en 'Spaarne'. In algemene zin richt alternatief Spoor zich vooral op de stad Haarlem als onderdeel van de metropoolregio, terwijl alternatief Spaarne de ontwikkeling van Haarlem zelf als uitgangspunt kiest. De beschrijvingen in hoofdstuk 5 van het OER en bijlage A5 geven aan op welke

⁸ Paragraaf 3.1 van de foto stelt: "de hoogste concentraties fijnstof zich in het centrum bevinden en langs druk bereden wegen. In de gemeente Haarlem betreft dit de N208, N200 en N205 gelegen in het westen en midden van de gemeente Haarlem. Tevens worden hoge concentraties fijnstof gemeten rondom grote verbindingswegen zoals bijvoorbeeld de Leidsevaart en de Vondelweg. Daarnaast ook op de verbindingswegen richting het centrum van Haarlem. Deze locaties liggen in de nabijheid van woningen en vormen daarvoor een gevaar voor de volksgezondheid."

thema's en onderdelen de alternatieven van elkaar verschillen en welke beleidsuitspraken in elk van de alternatieven zijn opgenomen.

De Commissie constateert dat de ontwikkeling van de alternatieven Spoor en Spaarne niet helder is onderbouwd. De omschrijving van de alternatieven in het OER roept de volgende vragen op:

- Mede doordat kaartmateriaal ontbreekt is weinig inzichtelijk wat de kernkarakteristieken per alternatief zijn. De beleidsuitspraken per alternatief hebben ook niet altijd betrekking op dezelfde thema's, waardoor ze op deze onderdelen niet vergelijkbaar zijn.⁹ Het alternatief Spoor focust sterk op woningbouw, waar het alternatief Spaarne meer elementen lijkt te bevatten. Ook is onduidelijk waarom bepaalde beleidsuitspraken specifiek voor het ene dan wel het andere alternatief zijn gedaan. Zo is het opheffen van parkeervlakken voor vergroening onderdeel van alternatief Spaarne, maar zou dit ook onderdeel van Spoor kunnen zijn.
- Het is niet duidelijk hoe de alternatieven aansluiten op de ambities van de gemeente (zoals beschreven in de ontwerp omgevingsvisie) en of voor het realiseren daarvan ook andere opties zijn overwogen. In andere woorden: het is niet duidelijk in hoeverre de 'hoeken van het speelveld' zijn verkend.
- De alternatieven lijken niet logisch te volgen uit de opgaven en knelpunten die uit de foto van de leefomgeving blijken. De alternatieven lijken op basis van de beschrijving in het OER (tabellen 5-2 en 5-3) een selectie van beleidsuitspraken te bevatten, waarbij niet voor alle opgaven en knelpunten (duidelijk herkenbare) oplossingen zijn opgenomen. In alternatief 1 Spoor zijn bijvoorbeeld vier beleidsuitspraken gericht op duurzame mobiliteit, terwijl dat thema in de referentiesituatie al tamelijk positief scoort. Over thema's waarvoor ernstige problemen zijn gesignaleerd, zoals gezondheid, grondwater, Natura 2000-gebieden, worden volgens de beschrijving geen beleidsuitspraken gedaan, waardoor mogelijk kansen worden gemist.¹⁰

Het bovenstaande leidt er – in combinatie met het gestelde in de vorige paragraaf – toe dat het OER onvoldoende inzichtelijk maakt in hoeverre de alternatieven Spoor en Spaarne tegemoet komen aan de verschillende ambities van de gemeente én waar sprake kan zijn van botsende ambities of ruimteclaims. Gezien de opgaven is op verschillende locaties een 'strijd om de ruimte' te verwachten (zeker wanneer voor verdichting in de stad wordt gekozen), maar deze komt nauwelijks in het OER tot uitdrukking. Mogelijk worden risico's en kansen over het hoofd gezien bij het besluit over de omgevingsvisie en komen deze pas bij de nadere uitwerking aan het licht.

⁹ Uit tabellen 5-2 en 5-3 blijkt dat alternatief Spoor acht beleidsuitspraken bevat en alternatief Spaarne veertien beleidsuitspraken.

¹⁰ Aangezien de gemeente Haarlem geen ambities heeft voor beschermde gebieden en dit criterium volgens de foto 'oranje' kleurt, ontbreekt (in het OER en bijlage A2 en A3) in de beoordeling voor natuur het criterium 'beschermde gebieden'. In de huidige situatie gelden voor verschillende Natura 2000-gebieden grote opgaven voor het behoud en herstel van natuurwaarden, bijvoorbeeld in de duingebieden in de directe omgeving. Door het buiten beschouwing laten van het criterium 'beschermde gebieden' blijven mogelijk belangrijke risico's (en kansen) in relatie tot de beleidsuitspraken van de alternatieven Spaarne en Spoor buiten beeld. Mogelijkheden om daar via het beleid van de gemeente Haarlem een bijdrage aan te leveren blijven hierdoor buiten beeld, terwijl een aantal beleidsuitspraken – met name gericht op verduurzaming – hiervoor goede aanknopingspunten bieden.

2.3.2 Voorkeursalternatief volgt niet logisch uit effectbeoordeling

Uit de beide alternatieven is een voorkeursalternatief (VKA) samengesteld. De Commissie constateert dat de stap van de beide alternatieven naar het VKA in het OER niet goed navolgbaar is op basis van de effectbeoordeling en in relatie tot de doelen van de gemeente. Hoewel Bijlage 8 van het OER een argumentatie bevat van de opgenomen beleidsuitspraken in de omgevingsvisie, is niet altijd duidelijk waarom sommige beleidsuitspraken wel zijn opgenomen in het VKA en anderen niet. Vooral relevant is welke rol het milieubelang en sociale aspecten daarbij hebben gespeeld. Verder gelden voor het VKA dezelfde kanttekeningen als voor de alternatieven Spoor en Spaarne: ook voor het VKA is nog niet duidelijk in hoeverre ambities gerealiseerd kunnen worden en waar belangen en ambities kunnen botsen.

2.3.3 Opties voor verbetering leefomgeving goed in beeld gebracht

Ondanks het feit dat de informatie in het OER weinig gebiedsspecifiek is, laat het OER zien dat op veel aspecten knelpunten blijven bestaan. Hoofdstuk 10 van het OER ("Hoe kan de leefomgeving verder verbeterd worden?") stelt vast dat op deze aspecten ondanks het nieuwe beleid 'nog een tekortschietend kwaliteitsniveau te verwachten is'. Vervolgens is in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van aanvullende beleidsopties en mitigerende maatregelen met het oog op het verbeteren van dit kwaliteitsniveau. Dit levert aanbevelingen op voor de besluitvorming over de omgevingsvisie en voor verdere uitwerking in de diverse vervolgtrajecten.

De Commissie ziet dit hoofdstuk 10 als een van de belangrijkste resultaten van het OER. De beleidsopties en maatregelen die hier worden genoemd zijn van belang voor de besluitvorming over en de uitwerking van de visie in programma's en omgevingsplan. Zij kunnen tevens als input worden gebruikt voor (toekomstige) bijstelling van de omgevingsvisie.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER:

- de eerder in dit advies genoemde gebiedsspecifieke informatie te gebruiken om te analyseren tot welke extra aandachtspunten voor de leefomgeving dit leidt, omdat in delen van de gemeente knelpunten blijven bestaan of omdat ambities niet gehaald worden;
- hiervoor zo nodig extra beleidsopties en/of mitigerende maatregelen te beschrijven, in aanvulling op hoofdstuk 10 van het OER;
- op hoofdlijnen te analyseren in hoeverre sprake is van botsende ruimteclaims en/of meekoppelkansen.

2.4 Monitoring en evaluatie

Paragraaf 11.3 van het OER bevat een zeer beknopte en algemene beschrijving van de rol van monitoring en evaluatie binnen de beleidscyclus op basis van vijf stappen. De ontwerp omgevingsvisie zelf geeft een uitgebreidere beschrijving van de wijze waarop monitoring zal plaats vinden aan de hand van het dashboard Omgevingsvisie waarin de Haarlemse ambities zijn vertegenwoordigd.

De Commissie is van mening dat deze beschrijving methodisch goed is beschreven, maar inhoudelijk nog onvoldoende houvast biedt voor een effectieve inzet van monitoring van het beleid van de omgevingsvisie in relatie tot de uitwerking daarvan in programma's, omgevingsplan en andere beleidsinstrumenten.

Op basis van het OER kan het 'vijf-stappenplan' al voor een aanzienlijk deel ingevuld worden, door de te monitoren ontwikkelingen en indicatoren te benoemen. Hiervoor komen zowel de indicatoren voor doelbereik als voor effecten in aanmerking. Zoals aangegeven zijn de in het OER gehanteerde indicatoren vaak nog te algemeen en is nog niet duidelijk wat de belangrijkste indicatoren voor effecten of doelbereik zijn. Voor effectieve monitoring zijn goed gedefinieerde en zoveel mogelijk kwantitatieve en meetbare indicatoren van belang. Het daadwerkelijk meten hiervan levert de benodigde informatie om het beleid te kunnen evalueren en bijsturen. De eerdergenoemde gebiedsspecifieke informatie speelt hierbij een belangrijke rol.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Eric van der Burg (voorzitter)

ir. Tilly Fast

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

ing. Ben Peters

ir. Suzanne van der Velde

drs. Kees Vertegaal

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is 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 activiteit D11.2, “stedelijke ontwikkeling”, D11.3 “bedrijventerrein” of D9 “functiewijziging”. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Haarlem.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haarlem.

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

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

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3552](#) 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

