



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Almere

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

3 april 2024 / projectnummer: 3768



1 Advies voor de inhoud van het MER

De gemeente Almere stelt een omgevingsvisie op voor de lange termijn ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Deze visie gaat over het hele grondgebied van de gemeente. In de visie worden keuzes over onder andere woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur vastgelegd. Er wordt een omgevingseffectrapport (OER)¹ 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 Commissie constateert dat de bestaande stad te maken heeft met verschillende knelpunten en dat Almere forse eigen ambities heeft, los van de grote opgaven en ontwikkelingen die van buiten op de gemeente afkomen. Daarnaast zijn onzekerheden en afhankelijkheden (zoals de realisatie van de IJmeerverbinding, ontwikkelingen in Zeewolde en netcongestie) van belang. Om deze reden adviseert de Commissie om de bestaande stad en eigen ambities in eerste instantie als vertrekpunt te nemen. Dit laat zien welke ruimte en maatregelen nodig zijn om de eigen ambities te realiseren. Dat vormt de basis voor het onderzoeken van de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen en de rol van onzekerheden.

Tegen deze achtergrond zijn de volgende punten volgens de Commissie essentieel om het omgevingsbelang in het besluit over de Omgevingsvisie Almere goed te kunnen meewegen:

- **Concrete doelen en beoordelingskader.** Vertaal de ambities van de gemeente naar concrete doelen en eenduidig toetsbare beoordelingscriteria en indicatoren. Dit is nodig om te beoordelen of ambities te realiseren zijn en of ze strijdig kunnen zijn.
- **Leefomgevingsfoto.** Geef inzicht in de huidige situatie voor de bestaande stad (en de onderscheiden deelgebieden), zodat een goed beeld ontstaat van knelpunten en kansen. Besteed daarbij nadrukkelijk aandacht aan de relatie tussen de fysieke leefomgeving en sociaaleconomische aspecten en de interacties tussen de deelgebieden.
- **Stapsgewijze ontwikkeling van alternatieven.** Bepaal aan de hand van de doelen en de leefomgevingsfoto welke opgaven er voor de bestaande stad zijn en welke voorwaarden voor nieuwe ontwikkelingen dit oplevert. Vergelijk daarna onderscheidende alternatieven voor nieuwe ontwikkelingen per stadsdeel. Integreer deze vergelijkingen tot slot in een 'voorkeursalternatief' voor de gehele gemeente.
- **Gevoeligheidsanalyse.** Neem een gevoeligheidsanalyse op om de invloed van onzekere externe ontwikkelingen, zoals de IJmeerverbinding, ontwikkelingen in Zeewolde en netcongestie, te bepalen.
- **Doelbereik en omgevingseffecten.** Beschrijf en beoordeel de effecten van de alternatieven op de omgeving en de mate waarin daarmee aan de ambities wordt voldaan. Doe dit zowel voor de alternatieven per stadsdeel als voor de gehele gemeente. Maak duidelijk hoe de effectbeoordeling tot stand is gekomen. Houd rekening met onzekerheden.
- **Onzekerheden en monitoring.** Neem een (aanzet voor een) monitoringsprogramma op, gebaseerd op de leefomgevingsfoto en het ontwikkelde beoordelingskader. Dit is van belang om ontwikkelingen te kunnen bijsturen en als input voor (doorlopende) gesprekken met inwoners en andere belanghebbenden.

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.

Besluitvormers en insprekers lezen meestal vooral de samenvatting van het OER. Juist vanwege de complexiteit en omdat de gemeente veel waarde hecht aan participatie en draagvlak verdient de samenvatting veel aandacht. De samenvatting moet als zelfstandige tekst leesbaar zijn en een goede afspiegeling vormen van de inhoud van het OER. Zo moet in de samenvatting ook staan hoe het OER ingezet is bij het maken van de visie en gebruikt is voor de participatie. Dat geldt ook voor de informatie die bij de gemaakte keuzes een rol heeft gespeeld.



Figuur 1: de stadsdelen van de gemeente Almere (bron: NRD).

Aanleiding MER (OER)

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (2050). Omdat de omgevingsvisie een kader biedt voor mer-(beoordelings)plichtige projecten – zoals stedelijke ontwikkeling, uitbreiding van woon- en werkgebieden en uitbreiding van infrastructuur – is het nodig om een plan-MER (OER) op te stellen. Een plan-MER is ook nodig als er gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen zijn.

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 – in dit geval de gemeenteraad van Almere – 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 3768 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Omgevingsvisie en OER

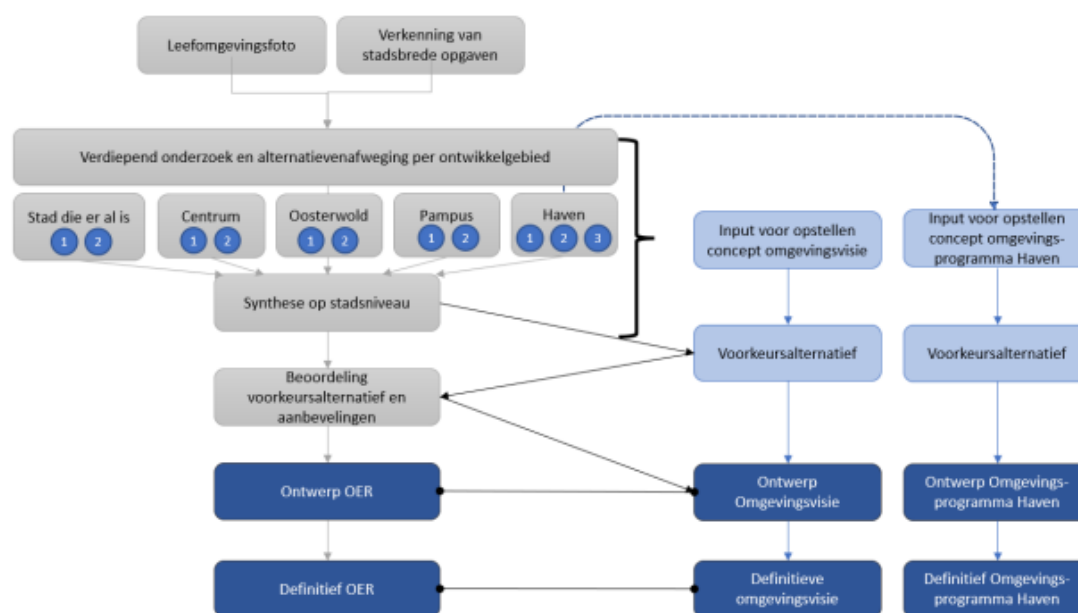
Almere en haar omgeving

De gemeente Almere heeft te maken met veel dynamiek en grote verschillen tussen stadsdelen. Naast knelpunten in de bestaande stad en eigen ambities voor onder andere economie, samenleving, duurzaamheid en landschap zijn er opgaven en uitdagingen die voortkomen uit ontwikkelingen in de directe omgeving en (deels daarmee samenhangende) ambities van andere overheidslagen. Zo heeft Almere een grote woningbouwopgave vanuit het Rijk en zijn er – mede daardoor – forse uitdagingen voor bereikbaarheid en energielevering. Deze opgaven hebben een verschillende dynamiek, maar beïnvloeden elkaar wel.²

De interactie tussen de ambities en opgaven en de verschillen binnen de gemeente maken het ontwikkelen van een integrale omgevingsvisie complex. De verschillende opgaven leiden tot veel afhankelijkheden en onzekerheden. Denk daarbij aan het wel of niet realiseren van de IJmeerverbinding en toenemende problemen met netcongestie.³ Tegelijkertijd heeft Almere vanuit milieuopectiek verschillende sterke kwaliteiten, zoals een aantrekkelijke, gezonde groene woonomgeving en een grote biodiversiteit. Behoud van deze kwaliteiten vormt een bijzondere uitdaging gezien de hoge stedelijke dynamiek, ambities en opgaven.

Onderzoeksaanpak OER volgens de NRD

De NRD geeft aan welke stappen zijn voorzien in het ontwikkelen van de omgevingsvisie en de rol die het OER daarbij speelt (zie figuur 2).



Figuur 2: schematische weergave totstandkoming OER bij de omgevingsvisie (en omgevingsprogramma Haven) (bron: NRD).

² Bijvoorbeeld omdat de bouw van een groot aantal woningen leidt tot een grotere energievraag, gebruik van een grote hoeveelheid grondstoffen en een forse bereikbaarheidsopgave.

³ Met netcongestie wordt bedoeld dat de capaciteit van het elektriciteitsnet ontoereikend is, door de sterk toenemende vraag naar elektriciteit en de tijd die nodig is om de transportcapaciteit te vergroten.

Na een inventarisatie van de huidige situatie (leefomgevingsfoto) en de stadsbrede opgaven zal eerst een alternatievenafweging plaatsvinden per stadsdeel. In een volgende stap worden de keuzes per stadsdeel samengevoegd tot een integrale visie voor geheel Almere.

De Commissie kan zich in grote lijnen vinden in deze aanpak van het OER. De afweging per deelgebied doet recht aan de grote verschillen in karakter en problematiek van de deelgebieden en biedt een goed startpunt voor de uitwerking van ambities en opgaven in gebiedsprogramma's en andere deeluitwerkingen. Zo geeft de NRD aan dat het OER ook informatie dient te leveren voor het omgevingsprogramma voor het stadsdeel Almere Haven. De synthese op stadsniveau brengt de gemeentebrede ambities en integrale opgaven vervolgens bij elkaar.

Bestaande stad en gemeentelijke ambities als vertrekpunt

Vanwege de complexiteit, de gemeentelijke ambities en de grote externe opgaven adviseert de Commissie om een extra analysestap in te bouwen in het stappenplan. Deze stap houdt in dat in eerste instantie de bestaande stad als uitgangspunt wordt genomen.⁴ De bestaande stad kent verschillende knelpunten, uitdagingen én kwaliteiten. De gemeente heeft, onder andere in haar eerdere omgevingsvisie (2017) en in het toekomstperspectief Almere (2021), ambities vastgesteld voor de ontwikkeling van de stad. De NRD geeft bovendien aan dat de gemeente Almere participatie serieus neemt en als een belangrijk element beschouwt voor de totstandkoming van de omgevingsvisie. Paragraaf 1.6 van de NRD laat zien dat hierin verschillende werkwijzen en stappen zijn voorzien, die verder gaan dan traditionele methoden.

De kans is groot dat de ontwikkelingen en opgaven die op Almere afkomen tot grotere uitdagingen en nieuwe knelpunten zullen leiden en in meer of mindere mate zullen conflicteren met de eigen ambities van Almere en/of wensen die uit participatie naar voren komen. Daarom adviseert de Commissie om – op basis van de Leefomgevingsfoto en het concretiseren van de ambities – in eerste instantie een situatie te analyseren die uitgaat van de opgaven in de bestaande stad, dus zonder rekening te houden met de opgaven van buitenaf. Dat maakt duidelijk welke ruimte en maatregelen in de bestaande stad nodig zijn om de gemeentelijke ambities te realiseren.

Deze aanpak werkt door in alle onderdelen van het OER. Het vraagt om concretisering van de ambities en beoordelingscriteria (zie hoofdstuk 3 en 6 van dit advies). Het betekent ook dat de leefomgevingsfoto zich moet richten op Almere als geheel én op de afzonderlijke stadsdelen (zie hoofdstuk 4 van dit advies).

Vervolgens kan worden onderzocht wat de gevolgen zijn van nieuwe opgaven en van de onzekerheden die daarmee samenhangen. Dit geeft inzicht in de mate waarin nieuwe opgaven verenigbaar zijn met de eigen gemeentelijke ambities. Hoofdstuk 5 van dit advies gaat daar verder op in. De extra stap sluit ook aan bij de wens van de gemeenteraad om voldoende ruimte te bieden voor participatie vanuit bewoners en andere belanghebbenden.

⁴ In de NRD wordt verwezen naar 'de stad die er al is'. Daarmee wordt bedoeld op een gedeelte van Almere, buiten de ontwikkelgebieden Centrum, Oosterwold, Pampus en Haven. Met de bestaande stad doelt de Commissie in dit advies op de gehele gemeente, dus inclusief de genoemde ontwikkelgebieden, in haar huidige vorm.

Omdat veel ontwikkelingen nog onzeker zijn is het van belang om een grondige gevoeligheidsanalyse in het OER op te nemen en om te zorgen voor een goede doorlopende monitoring met een reflexief karakter⁵. Zie hoofdstuk 7 van dit advies.

3 Vertrekpunten, ambities en doelen

Vertrekpunten en gemeentelijke ambities

Hoofdstuk 3 van de NRD beschrijft de vertrekpunten voor de omgevingsvisie. Het Toekomstperspectief⁶ speelt daarin een belangrijke rol: “Het toekomstperspectief concentreert zich op de lange termijnambitie en ontwikkeling van Almere tot 2050. Het beschrijft hoe Almere zich de komende jaren wenst te ontwikkelen tot een veerkrachtige, gezonde, duurzame, diverse en aantrekkelijke stad, zowel voor de stad en haar inwoners zelf en als onderdeel van de Metropoolregio Amsterdam. Dit Toekomstperspectief Almere vormt de basis voor de nieuwe omgevingsvisie.”

In het Toekomstperspectief wordt verwezen naar (het koesteren en versterken van) de Almeerse kwaliteiten en worden zes pijlers genoemd voor de ontwikkeling van de stad tot 2050.⁷ In de NRD wordt verder verwezen naar de vigerende omgevingsvisie uit 2017, waarvan de uitgangspunten worden overgenomen en naar de zogenaamde ‘Almere Principles’, zeven uitgangspunten voor duurzame stedelijke ontwikkeling.⁸ Ook andere gemeentelijke thematische beleidsdocumenten én beleid op Rijks-, provinciaal en regionaal niveau (zoals de NOVI/Nota Ruimte, de structuurvisie Amsterdam–Almere–Markermeer RRAAM, de Regionale Energie Strategie RES Flevoland en het Beleidskader sociaal domein Almere) bevatten afspraken en ambities die relevant zijn voor de omgevingsvisie.

Het gebruik van verschillende termen (kwaliteiten, pijlers, ambities, Principles) kan tot onduidelijkheid en verkeerde verwachtingen leiden. De Commissie adviseert om deze verschillende termen helder en eenduidig uit te leggen en aan elkaar te relateren.

Vertaling naar concrete doelen en indicatoren

De Commissie adviseert om de ambities voor de omgevingsvisie ten behoeve van het OER te vertalen naar eenduidige en toetsbare doelen. Maak daarin onderscheid tussen specifieke doelen per stadsdeel en doelen die voor de gemeente als geheel gelden. De bundeling van doelen per stadsdeel geeft als het goed is een beeld van de grootste gemene deler: “wat zijn de overkoepelende kwaliteiten van Almere, wat voor stad wil Almere zijn.”

⁵ Bij transitie-opgaven met grote onzekerheden wordt vaak pas tijdens het proces duidelijk waar de grootste risico's en kansen liggen. Dat maakt het lastig om op voorhand te bepalen wat en hoe gemonitord moet worden. Bij reflexieve monitoring ligt het accent op leren en bijsturen, gericht op structurele veranderingen.

⁶ Toekomstperspectief Almere, stad met toekomst. Deze nota is op 8 juli 2021 vastgesteld door de gemeenteraad.

⁷ De zes pijlers zijn: (1) Voldoende woningen en gevarieerde woonomgevingen; (2) Goed ondernemersklimaat met voorzieningen; (3) Sterke en veerkrachtige samenleving; (4) Uitstekende bereikbaarheid; (5) Hoogwaardige landschappen met allure; (6) Klimaatbestendig, energieneutraal en circulair.

⁸ Deze zeven principes zijn: (1) Koester diversiteit; (2) Verbind plaats en context; (3) Combineer stad en natuur; (4) Anticipeer op verandering; (5) Blijf innoveren; (6) Ontwerp gezonde systemen; (7) Mensen maken de stad.

Het concreet maken van de doelen is van belang om de huidige situatie (leefomgevingsfoto) en de alternatieven in het OER te kunnen beoordelen op het doelbereik.⁹ Het doelenkader in tabel 4.2 van de NRD kan hiervoor een startpunt zijn, maar het verband met de bovengenoemde termen is hierin nog niet altijd duidelijk. Koppel daarom in een vroeg stadium indicatoren aan de doelen en maak deze zo SMART mogelijk (specifiek voor de Almeerse situatie en voldoende concreet/toetsbaar door er streefwaarden of normen aan te verbinden).

De NRD heeft een sterk fysieke insteek, waarin de woningbouwopgave en de ontwikkeling van werkgelegenheid en infrastructuur sterk de boventoon voeren. Almere heeft grote sociale uitdagingen, kenmerkend voor een grote stad.¹⁰ De Commissie mist in de NRD nog de zoektocht hoe een koppeling te maken tussen de sociale opgaven in de bestaande stad en het ruimtelijke fysieke beleid.¹¹

Stel zoveel mogelijk vooraf vast op basis van welke indicatoren de doelen en andere omgevingsaspecten worden getoetst en in kaart gebracht. 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) zodat de beoordeling periodiek herhaald kan worden. Onderbouw de gemaakte keuzes en werk daarbij zoveel mogelijk samen met stakeholders en kennishouders in de regio (waterschap, omgevingsdienst, GGD, et cetera). Zorg dat de doelen herkenbaar zijn voor inwoners van Almere en andere belanghebbenden. Herkenbare doelen zorgen ervoor dat deze gebruikt kunnen worden om onderscheidende alternatieven te definiëren en het doelbereik daarvan te bepalen. Bovendien zijn deze van belang (en uitnodigend) voor het participatieproces.

Samen met de informatie uit de leefomgevingsfoto (zie volgende hoofdstuk) vormt het beoordelingskader het vertrekpunt voor het vaststellen van de opgaven voor de gemeente Almere: welke kansen en bedreigingen kunnen leiden tot nieuwe ontwikkelingen voor de bestaande stad én welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeente daarvoor. Dat wil zeggen: welke instrumenten heeft de gemeente zelf om – al dan niet samen met andere overheden – ontwikkelingen te sturen. Zie verder hoofdstuk 5 van dit advies.

4 Leefomgevingsfoto

De aanscherping van ambities vormt samen met de leefomgevingsfoto een belangrijk startpunt voor de omgevingsvisie en het OER. De foto geeft inzicht in de huidige toestand van de gemeente en daarmee in bestaande knelpunten en kansen. Dit vormt samen met de autonome ontwikkeling de referentiesituatie voor de vergelijking van alternatieven. Belangrijk is dat de (indicatoren uit de) leefomgevingsfoto zich richt(en) op de thema's die specifiek

⁹ Bijvoorbeeld: voor materiaalgebruik en energie betekenen de grote bouwopgaves een forse extra uitdaging voor het circulair en energieneutraal worden van Almere. Welk doel stelt de gemeente zich hierin, bijvoorbeeld voor beperking materiaal- en energiegebruik, en hoe denkt men dat te kunnen halen en toetsen, zodanig dat er inzicht is in het doelbereik?

¹⁰ De nota Sociale Veerkracht van Almeeders, advies over de sociale staat van Almere (november 2023) geeft aan welke uitdagingen, kansen en ambities er wat dit betreft in Almere leven.

¹¹ Zie ook het advies van de Raad voor Volksgezondheid (RVS) en het college voor Rijksadviseurs (CRa) (2022), Ruimte voor ontmoeting.

voor de omgevingsvisie van Almere als geheel en voor de verschillende stadsdelen relevant zijn.

De Commissie beveelt aan om de leefomgevingsfoto zo in te richten dat veel van de gebruikte indicatoren/variabelen overlappen met die gebruikt zijn om doelen en opgaven te specificeren en concretiseren. Op deze manier geeft een grondige analyse van de data uit de leefomgevingsfoto een compleet en actueel beeld van knelpunten en (te behouden) kwaliteiten en ontwikkelingen daarin.

De Commissie beveelt verder aan om de leefomgevingsfoto in eerste instantie te richten op Almere als geheel (welke kwaliteiten en knelpunten gelden voor de hele gemeente) en vervolgens op de deelgebieden (welke kwaliteiten en knelpunten zijn specifiek voor een stadsdeel). Naast een onderscheid per deelgebied zijn de onderlinge samenhang tussen de deelgebieden en de verschillen in dynamiek van belang. Zo kan de bouw van woningen en voorzieningen in het ene stadsdeel leiden tot forse veranderingen in vervoerbewegingen in andere stadsdelen. Sommige ontwikkelingen gaan snel en hebben direct gevolgen, terwijl andere ontwikkelingen zich over een veel langere periode manifesteren.

In de volgende subparagrafen geeft de Commissie enkele aanbevelingen voor onderdelen van de leefomgevingsfoto en het beoordelingskader.

Sociale aspecten en gezondheid

Het valt de Commissie op dat aan het thema gezondheid in het beoordelingskader (tabel 4.1. van de NRD) meer aandacht besteed wordt dan in de tekst van de NRD. Naast de aspecten die reeds in het beoordelingskader genoemd worden en die vooral betrekking hebben op zaken als leefstijl of de fysieke kenmerken van de leefomgeving kan ook gedacht worden aan beschikbaarheid van zorgvoorzieningen (artsen, ziekenhuis etc.), levensverwachting, beweegvriendelijke omgeving. Als het gaat om gezondheidsaspecten is het relevant een relatie te leggen met de achtergrondkenmerken van de inwoners en de plekken waar zij wonen.¹² Het beoordelingskader benoemt veel beoordelingsaspecten die betrekking hebben op het sociale (en economische) domein. De criteria zijn echter nog niet vertaald naar meetbare (kwantitatieve en kwalitatieve) indicatoren. Daardoor is nog niet duidelijk hoe criteria als woonmilieus, voorzieningenaanbod, werkgelegenheid of sociaaleconomische positie worden afgebakend en getoetst.¹³

¹² Is er sprake van stapeling van gezondheidsproblemen bij specifieke bevolkingsgroepen (leeftijd, lage SES) of specifieke plekken? Hoe zou in meer algemene zin en in lijn met de uitgangsfilosofie van de Omgevingswet gezondheid een meer sturend principe kunnen zijn?

¹³ Wat wordt bijvoorbeeld verstaan we onder woonmilieus? Hoe breed, smal is dit begrip? Hoe wordt het gemeten? Hoe verhoudt dit zich tot (inrichtingsaspecten van) de openbare ruimte en tot thema's als sociale veiligheid, ruimte voor ontmoeten en eenzaamheid? Als het gaat om het voorzieningenaanbod, over welke voorzieningen gaat het dan en wordt dan alleen kwantitatief gekeken (beschikbaarheid, afstand tot) of ook kwalitatief? Tevredenheid inwoners? Als het gaat om de werkgelegenheid wordt dan een relatie gelegd met de verhoudingen op de arbeidsmarkt? Gaat het om banen passend bij de kwaliteiten van de (huidige) beroepsbevolking of ook hoe Almere zich wil ontwikkelen? Streeft Almere naar een groei van de eigen werkgelegenheid zodat de uitgaande pendelstroom teruggedrongen kan worden? En wat betekent dit voor de ontwikkelruimte voor bedrijvigheid? Meer, andere bedrijventerreinen? Hoe is de bedrijventerreinvoorraad en hoe zuinig is het ruimtegebruik? Is er sprake van veroudering? Is er ruimte voor innovatie, incubatiemilieus? Is er sprake van leegstand van kantoren, winkels?

Mobiliteit

De Commissie adviseert om voor het onderdeel mobiliteit in eerste instantie het huidige verplaatsingsgedrag van Almere te beschrijven. Elementen daarvan zijn de verdeling over de verschillende vervoerwijzen (modal split), verplaatsingsmotieven en verplaatsingsafstanden.¹⁴ Daarna kunnen de in de NRD benoemde beoordelingscriteria (bereikbaarheid, afwikkeling, verkeersveiligheid, parkeren en duurzame mobiliteit) worden onderzocht voor de stad als geheel en waar mogelijk en relevant voor de afzonderlijke stadsdelen. Vertaal deze criteria naar indicatoren zoals de bereikbaarheid van locaties, parkeerdruk, knelpunten verkeersafwikkeling en locaties, aard en omvang van verkeersslachtoffers. Door concrete waarden en normen aan deze indicatoren te koppelen wordt een zoveel mogelijk kwantitatieve beoordeling mogelijk.

Natuur, landschap en groen

De gemeente Almere heeft verhoudingsgewijs veel natuur en groen en een hoge biodiversiteit. Behoud van deze kwaliteiten en de onderlinge relaties en verbindingen daartussen vormt een bijzondere uitdaging gezien de hoge stedelijke dynamiek, ambities en opgaven. Geef in het OER een globale (landschapsecologische) analyse van Almere en haar omgeving (het studiegebied) en de verschillende landschapssferen, zoals opgenomen in de gemeentelijke "Visie ecologie 2020". Dit laat zien welke groene kwaliteiten Almere bezit en vormt de basis voor het beoordelen van de effecten van nieuwe ontwikkelingen. Geef een algemeen beeld van natuur en landschap in het studiegebied en besteed specifiek aandacht aan de Natura 2000-gebieden Lepelaarsplassen, Oostvaardersplassen en Markermeer & IJmeer en de gebieden en verbindingzones die onderdeel uitmaken van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de deelgebieden Pampus, Poort en Oosterwold.

Bodem, water en klimaatadaptatie

De Commissie adviseert om – samen met het waterschap – op hoofdlijnen een integrale systeemanalyse te maken van het bodem-, grondwater- en oppervlaktewatersysteem, om de huidige en referentiesituatie in beeld te brengen. Dit is nodig om ruimtelijke keuzes te kunnen maken, bijvoorbeeld voor woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur (weg, water, energie), binnen de randvoorwaarden die water en bodem stellen, mede in het licht van klimaatverandering. De vergroting van het bebouwd oppervlak zal bijvoorbeeld effecten hebben op de waterhuishouding en de toename van het aantal bewoners van een gebied brengt een grotere behoefte aan drinkwater met zich mee.¹⁵

¹⁴ Het verplaatsingsgedrag geeft enerzijds inzicht in de oriëntatie van de inwoners van Almere voor wonen, werken, winkelen, recreatie etc. op hun externe omgeving maar geeft anderzijds ook inzicht in de onderlinge samenhang tussen de deelgebieden. Met dit laatste ontstaat ook inzicht wat mogelijke effecten van ingrepen in de fysieke ruimte van het ene deelgebied zijn voor andere deelgebieden.

¹⁵ Zie ter inspiratie bijvoorbeeld het concept ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving (Ministerie van IenW, 30 mei 2023) en de Praktijkgids voor een ontwerpde aanpak (water en bodem sturend, hoe dan?) van het College van Rijksadviseurs (november 2023).

5 Stapsgewijze ontwikkeling van alternatieven

5.1 Referentiesituatie en gevoeligheidsanalyse

In het OER worden de effecten van de alternatieven vergeleken met de referentiesituatie, die bestaat uit de huidige situatie en de 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. In de NRD is in paragraaf 4.5 en hoofdstuk 5 (per stadsdeel) aangegeven wat relevante autonome ontwikkelingen zijn. De Commissie merkt op dat hierbij ook ontwikkelingen zijn genoemd waarover nog geen besluit is genomen, zoals de realisatie van de IJmeerverbinding, de verbreding van de A27 en de aanleg van een nieuwe hoogspanningslijn tussen Diemen en Ens. Deze ontwikkelingen behoren niet tot de referentiesituatie.

Een aantal externe ontwikkelingen en de onzekerheden daarin kunnen sterk bepalend zijn voor de te maken keuzes in de omgevingsvisie:

- De eerdergenoemde IJmeerverbinding is in de NRD als cruciaal benoemd. Deze verbinding zorgt voor een sterke connectie tussen Amsterdam en Almere, voornamelijk voor ontwikkelgebied Pampus maar mogelijk ook voor de bereikbaarheid van andere stadsdelen.
- Congestie op het energienetwerk leidt in de huidige situatie al tot problemen. De voorziene groei van het aantal woningen, bedrijven en bijbehorende voorzieningen versterken deze problematiek.
- Ook in de buurgemeente Zeewolde spelen mogelijke ontwikkelingen die grote invloed kunnen hebben op Almere, zoals woningbouwontwikkeling (vooral in Oosterwold, dat gedeeltelijk binnen de gemeente Zeewolde ligt) en de realisatie van een militaire kazerne.

Los van de onzekerheid over de besluitvorming over deze ontwikkelingen kan het na besluitvorming nog lang duren voordat deze ontwikkelingen gerealiseerd zijn. Vanwege de afhankelijkheid van deze ontwikkelingen beveelt de Commissie aan om een gedegen gevoeligheidsanalyse uit te voeren. Geef daarbij aan waar onzekerheden uit bestaan, welke omvang deze kunnen hebben en op welke manier en op welke tijdschaal deze van invloed zijn op de bestaande stad en nieuwe ontwikkelingen.

5.2 Alternatievenontwikkeling in drie stappen

Gebruik het concretiseren van de ambities en de analyse van de leefomgevingsfoto om de opgaven voor de omgevingsvisie aan te scherpen ten opzichte van de opgaven die in hoofdstuk 5 van de NRD per stadsdeel zijn opgenomen. De Commissie adviseert om het nader vaststellen van deze opgaven en daarmee de ontwikkeling van alternatieven in drie stappen uit te voeren.

Stap 1: opgaven voor bestaande stad en vanuit gemeentelijke ambities

Bepaal op basis van de leefomgevingsfoto en de ambities van de gemeente Almere zelf (inclusief herstructureringsambities voor de bestaande stad) welke opgaven dit oplevert voor

de omgevingsvisie. Uit deze analyse kunnen onder andere randvoorwaarden en/of beoordelingscriteria voor de te onderzoeken alternatieven voortkomen (bijvoorbeeld vanuit 'water en bodem sturend', minimale ruimte voor groen/biodiversiteit, uitgangspunten ter bescherming van sociale aspecten en gezondheid in de bestaande stad).

Stap 2: ontwikkeling alternatieven per stadsdeel

De volgende stap is het ontwikkelen van alternatieven die vooral uitgaan van een groei van het aantal woningen en het areaal bedrijvigheid in de stad. Gebruik de randvoorwaarden die volgen uit de eerste stap om deze alternatieven af te bakenen. In hoofdstuk 5 van de NRD is al een uitgebreide voorzet gedaan voor de te onderzoeken alternatieven. Hierin wordt voorgesteld eerst alternatieven per stadsdeel te onderzoeken en deze daarna te integreren tot een voorkeursalternatief voor de hele gemeente (zie figuur 2).

De 'programma-alternatieven' die in de NRD zijn voorgesteld focussen alleen op aantallen toe te voegen woningen en arbeidsplaatsen. Met woningen, inwoners en arbeidsplaatsen ontstaat ook behoefte aan meer en andere (sociale) voorzieningen (winkels, zorgvoorzieningen, bibliotheken etc.) en infrastructuur die ook weer om ruimte en grote investeringen vragen. Hoewel ruimte in Almere een relatief minder schaars goed is dan in andere gemeentes, zal de druk op de ruimte toenemen.¹⁶

Ook voor andere opgaven en aspecten geldt dat de gemeente mogelijkheden heeft om daarin te sturen en onderscheidende keuzes te maken, onder andere om de kwaliteiten van de bestaande stad te beschermen. Daarvoor kunnen dus ook alternatieven of varianten onderzocht worden. Denk daarbij aan alternatieven voor mobiliteit (ruimte voor parkeren, OV, langzaam verkeer), energievoorziening, water en groen.

Stap 3: integraal voorkeursalternatief voor geheel Almere

De NRD geeft aan dat na vergelijking van de alternatieven per stadsdeel een synthese zal plaatsvinden, zodat een integraal voorkeursalternatief voor de hele gemeente kan worden samengesteld. Dit kan deels bestaan uit integrale keuzes voor de gehele gemeente én deels uit een optelling van keuzes per stadsdeel. Daarbij is van belang dat de interacties tussen de stadsdelen en wederzijdse afhankelijkheden goed in beeld worden gebracht. Voor het inzichtelijk maken van kansen (synergie) en knelpunten (conflicten) kan gebruik worden gemaakt van 'botsproeven'.

Gebruik de gevoeligheidsanalyse om keuzes te onderbouwen, te prioriteren en zo nodig te faseren. Bijvoorbeeld door in eerste instantie keuzes te maken voor ontwikkelingen die niet of nauwelijks afhankelijk zijn van externe factoren. Over ontwikkelingen die daarvan wel (sterk) afhankelijk kan op een later moment (in toekomstige herzieningen van de omgevingsvisie) besloten worden.

¹⁶ De Utrechtse 'barcodemethodiek' kan als inspiratiebron dienen; deze probeert de bevolkingsgroei te koppelen aan de behoefte aan diverse voorzieningen en het beslag op de ruimte.

6 Effectbeoordeling

Concrete en specifieke beoordelingscriteria

In paragraaf 4.2 van de NRD zijn twee tabellen opgenomen met informatie over de effectbeoordeling. Tabel 4.1 geeft aan op welke thema's en aspecten de alternatieven beoordeeld zullen worden, tabel 4.2 geeft zogenaamde domeinen en doelen aan die gebruikt worden om het doelbereik te beoordelen. De Commissie constateert dat het onderscheid tussen de aspecten in de beide tabellen niet altijd goed te volgen is, waardoor er mogelijk dubbelingen kunnen ontstaan. Vooral van tabel 4.2 is nog niet duidelijk wat hiervoor de basis vormt en welke rol de eerdergenoemde kwaliteiten, pijlers, ambities en principes hierin spelen.

De Commissie adviseert om de beoordelingscriteria in een vroeg stadium zo specifiek en meetbaar (SMART) mogelijk te maken: specifiek voor de Almeerse situatie en gedifferentieerd naar deelgebied De leefomgevingsfoto en de aanscherping van de ambities zullen hieraan een belangrijke bijdragen leveren (zie ook hoofdstuk 3 van dit advies). Differentiatie naar deelgebied (en zo nodig naar bevolkingssamenstelling) is belangrijk omdat doelbereik en effecten sterk kunnen verschillen per stadsdeel. Dit kan er toe leiden dat per deelgebied andere prioriteiten worden gesteld en andere keuzes worden gemaakt.

Daarnaast is van belang het beoordelingskader in een vroeg stadium, op basis van de doelen en de leefomgevingsfoto te operationaliseren:

- stel vooraf vast op basis van welke indicatoren het doelbereik en andere omgevingsaspecten worden getoetst;
- maak duidelijk welke indicatoren een ruimtelijke component hebben, op welke indicatoren de gemeente invloed kan uitoefenen (dat wil zeggen dat de gemeente zelf – al of niet samen met andere partijen – de instrumenten heeft om ontwikkelingen te sturen) en op welke niet;
- geef vanwege de mogelijke gevolgen van klimaatverandering en de onzekerheden daarin een doorkijk naar effecten op de (zeer) lange termijn (2100);¹⁷
- beschrijf voor iedere indicator de gebruikte databron(nen) en de waarde(n) waaraan wordt getoetst;
- onderbouw per indicator de basis voor de beoordeling en de schaalovergangen (wat bepaalt een positieve, negatieve of neutrale score), zodat de effectbeoordeling navolgbaar en herhaalbaar is;
- werk hierbij zoveel mogelijk samen met stakeholders en kennishouders in de regio (waterschap, omgevingsdienst, GGD, et cetera) die over veel relevante kennis en informatie beschikken;
- maak onzekerheden en leemten in kennis in indicatoren zichtbaar en geef aan wat de betekenis daarvan is voor de effectbeoordeling van de huidige en toekomstige situatie.

Mobiliteit

Uit de NRD blijkt dat de gemeente Almere streeft naar een duurzaam bereikbare stad met een leefbare en veilige infrastructuur. Voor het OER wordt een verkeersonderzoek uitgevoerd dat naast het verkeersbeeld van de huidige situatie ook de referentiesituatie, de onzekerheden en

¹⁷ De langetermijneffecten van klimaatverandering en bodemdaling spelen een steeds belangrijkere rol bij ruimtelijke keuzes. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt in de beleidsbrief 'Water en Bodem Sturend' (25 november 2022) dan ook dat water en bodem sturend moeten zijn in de ruimtelijke ordening.

afhankelijkheden en de verschillende alternatieven in beeld zal brengen. De Commissie beveelt hierbij aan:

- het verkeersonderzoek te richten op het grondgebied van Almere inclusief de aangrenzende gebieden in de buurgemeenten, zodat ook de externe verkeersrelaties in beeld worden gebracht;
- de huidige situatie te beschrijven op basis van de leefomgevingsfoto/het beoordelingskader, zoals in hoofdstuk 4 is beschreven;
- in te gaan op de te verwachten ontwikkelingen in de mobiliteitstransitie, zoals elektrische voertuigen, deelsystemen/MaaS en hun onderlinge samenhang, stadsdistributie en de wijze waarop deze doorwerken op het verplaatsingsgedrag en de modal split.
- voor de referentiesituatie en de alternatieven uit te gaan van het prognosejaar 2040. De omgevingsvisie kijkt weliswaar naar het toekomstjaar 2050 en verder, maar voor het concreet onderzoeken van het thema mobiliteit is dat naar mening van de Commissie te ver weg in de tijd;
- in de uitwerking van de alternatieven concreet te maken welke netwerken per modaliteit worden voorzien en welke mobiliteitsmaatregelen worden getroffen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de variatie in parkeernormen, de schaal van parkeervoorzieningen/-hubs, dichtheid in het net van fietsvoorzieningen en van het openbaar vervoer. Breng vervolgens in beeld wat de te verwachten intensiteiten voor het autoverkeer zullen worden en hoe die doorwerken op de kwaliteit van de verkeersafwikkeling in het netwerk (wegvakken en kruispunten).

De beoogde mobiliteitstransitie zal van invloed zijn op de toekomstige verkeersveiligheid. De Commissie wijst erop dat de toenemende verkeersdruk, (mobiliteits)gedrag, verandering in voertuigkeuzes, bevolkingsopbouw en schaalvergroting van voorzieningen kunnen leiden tot verhoogde risico's voor de verkeersveiligheid. Onderzoek deze risico's van deze ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld meer fietsverkeer, elektrische voertuigen en spreiding van voorzieningen. Geef in het OER aan met welke maatregelen die risico's beheersbaar worden.

Natuur (Passende beoordeling)

Binnen de gemeente Almere liggen de Natura 2000-gebieden Markermeer & IJmeer en Lepelaarsplassen en in de omgeving liggen andere Natura 2000-gebieden zoals de Oostvaardersplassen, Eemmeer & Gooimeer Zuidoever en Veluwerandmeren. Buiten de gemeentegrenzen ligt het stikstofgevoelige Natura 2000-gebied Naardermeer. 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.¹⁸

Een risicoanalyse voor de gevolgen van stikstofdepositie kan bijvoorbeeld bestaan uit het uitvoeren van indicatieve berekeningen met kentallen (bijvoorbeeld door te variëren met het bouwtempo). Dit levert een beeld op van de haalbaarheid van de grote bouwopgaven en de randvoorwaarden hiervoor.

¹⁸ De 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.

Geef in het OER ook aan wat de gevolgen zijn voor het groenblauwe raamwerk en ecologische verbindingen binnen het Ecologisch Netwerk Almere, zoals vastgelegd in de gemeentelijke "Visie ecologie 2020".

7 Overige onderwerpen

7.1 Monitoring en evaluatie

Monitoring is cruciaal voor bijsturing en participatie

De opgaven waarvoor Almere staat zijn groot en complex, de looptijd van de omgevingsvisie is lang én er zijn rondom een aantal zaken die voor de ontwikkeling van Almere cruciaal zijn, zoals de IJmeerverbinding, de ontwikkeling rondom Oosterwold en de netcongestie nog vele onzekerheden. Voor tal van opgaven zijn er ook geen kant en klare oplossingen, maar zal werkenderwijs uitgevonden en ondervonden moeten worden wat werkbare oplossingen zijn. Daarnaast is de gemeente zich er van bewust dat ze de stad vorm geeft samen met haar inwoners en andere belanghebbenden. Dit alles vraagt om een monitoringssysteem dat nadrukkelijk de vinger aan de pols houdt (toetsend is), dat helpt om te leren van de opgedane ervaringen (reflexief is) en dat kan dienen als input voor de permanente dialoog met haar inwoners en stakeholders.

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.

Aanbevelingen voor het monitoringsplan

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.¹⁹ 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 monitoringssysteem dat inzicht biedt in zowel de ontwikkelingen op het niveau van de gemeente Almere als op het niveau van de verschillende deelgebieden. 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. Ontwikkel bij voorkeur een reflexief monitoringprogramma dat

¹⁹ Een voorbeeld van een uitgewerkt monitoringsprogramma met indicatoren en bronnen is het monitoringsplan bij de omgevingsvisie van de gemeente Doetinchem. Zie <https://www.commissiemer.nl/adviezen/3742>.

gedurende de looptijd van het transformatieproces zowel de harde feiten en cijfers in beeld brengt van de veranderingen en de effecten daarvan als laat zien hoe de inwoners van de verschillende deelgebieden een en ander ervaren. De verzamelde data en analyses kunnen worden gebruikt om betrokkenen regelmatig te informeren over de monitoringsresultaten en de acties die daarop volgen.

Geef in het OER ook aan wie verantwoordelijk is voor de aansturing van de monitoring, kwaliteitszorg, evaluatie en rapportage. Geef aan of deze informatie openbaar is en wie besluiten en/of maatregelen neemt op basis van de uitkomsten van de evaluatie. Geef ook aan hoe gezorgd wordt voor een laagdrempelige ontsluiting van de monitoringsresultaten, zodanig dat deze gebruikt kunnen worden voor participatie. Voor een succesvolle implementatie van het programma is van belang dat de beleving, ervaringen en ideeën van bewoners een plek krijgen in de nadere uitwerking en invulling in de deelgebieden en wijken.

7.2 Samenvatting van het OER

De samenvatting is het deel van het OER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en verdient daarom bijzondere aandacht. De complexiteit, de grote opgaven voor de gemeente Almere én de prominente rol die participatie speelt maken dat de samenvatting een belangrijk communicatiemiddel is. De samenvatting 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 leefomgevingsfoto, het beoordelingskader, de alternatieven, de omgevingseffecten en monitoring. Maak duidelijk wat het voorkeursalternatief is en hoe dit tegemoet komt aan de geconstateerde knelpunten en de ambities. Zorg voor duidelijke illustraties en tabellen voorzien van legenda en eenduidige uitleg.

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:

ir. Eric van der Aa

drs. John Dagevos

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

ing. Ben Peters

Wouter Schik BSc, MA

Marja van der Tas (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Omgevingsvisie gemeente Almere.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om het project J11 “stedelijke ontwikkeling” en J10 “industrieterrein”. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER (OER) opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Almere.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Almere.

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 projectnummer [3768](#) 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

