



Notitie Reikwijdte en Detailniveau

Zaanse omgevingsvisie 2040

www.zaanstad.nl

ZNSTD

Inhoudsopgave

.....	1
1. Introductie	2
1.1 Waarom deze Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)?	2
1.2 Plaats van NRD in het MER proces	2
1.3 Inspraak	3
2 Omgevingsvisie	4
2.1 Proces en resultaten tot nu toe.....	4
2.2 Strategische opgaven en de fysieke leefomgeving	6
2.3 Afwegingsprincipes en sturingsfilosofie	9
3 Wat gaan we onderzoeken?	12
3.1 Vertrekpunt voor het PlanMER	12
3.2 Vernieuwend m.e.r.-proces	12
3.3 Rol MER in totstandkoming Zaanse omgevingsvisie	13
3.4 HSAO (referentiesituatie)	14
3.5 Effectbeoordeling en doelbereik	14
3.6 Synergie en strijdigheden (alternatievenafweging)	14
3.7 Mitigerende maatregelen	15
3.8 Monitoring	15
4 Hoe gaan we het onderzoeken?	16
4.1 Beoordelingskader.....	16
4.2 Effectbepalingen en doelbereik	16
5 Wat zijn de vervolgstappen?	18
5.1 De procedure op hoofdlijnen	18
5.2 Het proces op hoofdlijnen	19

Het Coronavirus zorgt voor onzekerheid. Veel werkzaamheden moeten op een andere manier worden vormgegeven dan in eerste instantie verwacht. Er worden inspanningen verricht om de planning die in dit document wordt getoond te halen. Ondanks dat is het natuurlijk mogelijk dat het proces of de inrichting daarvan op enkele punten wijzigt, gezien de veranderende omstandigheden. Wij vragen daarvoor uw begrip.

1. Introductie

1.1 Waarom deze Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)?

De gemeente Zaanstad werkt aan het opstellen van een omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie beschrijft hoe de fysieke leefomgeving van Zaanstad zich gaat ontwikkelen op de lange termijn: 2040. Met de omgevingsvisie loopt de gemeente voor op de invoering van de Omgevingswet.

Naast het inhoudelijke proces doorloopt de omgevingsvisie ook een bestuurlijk besluitvormingsproces. Onderdeel van deze wettelijke besluitvorming is de milieueffectrapportage (m.e.r.).

Het is te verwachten dat de omgevingsvisie het kader wordt voor m.e.r.-plichtige activiteiten en dat die activiteiten gevolgen hebben voor (onder andere) Natura 2000-gebieden. In die gevallen is het opstellen van een PlanMER verplicht, omdat de omgevingsvisie nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.¹ De gemeente Zaanstad ziet het opstellen van de omgevingsvisie en het milieueffectrapport (PlanMER) als één geïntegreerd proces. Het is de bedoeling dat het milieueffectrapport kan worden gebruikt als middel bij het maken van keuzes voor de omgevingsvisie. Daarnaast kan het worden gebruikt voor het monitoren en bijsturen van beleid tijdens de uitvoering.

Wat is m.e.r. en wat is MER?

M.e.r. staat voor 'milieueffectrapportage' en is de procedure waarbinnen een MER wordt opgesteld. MER staat voor 'Milieueffectrapport' en bevat de resultaten van het onderzoek naar de(milieu)effecten binnen een m.e.r. De toevoeging 'Plan' (PlanMER) wil zeggen dat het om een MER voor een plan gaat, zoals een omgevingsvisie.

Het beleid in de omgevingsvisie gaat over de fysieke leefomgeving in zijn geheel en reikt verder dan de milieuaspecten alleen. Thema's zoals duurzaamheid, veiligheid en kansengelijkheid maken daar deel van uit. De vraag: **'hoe en onder welke (rand)voorwaarden kan er ruimte geboden worden aan verschillende ruimtevragers om hiermee een aantrekkelijke gemeente te blijven voor wonen, werken, ontspannen en ontmoeten?'** staat centraal. Dit vraagt om slim puzzelen met de beperkte ruimte. Zowel boven als onder de grond. Hoewel de omgevingsvisie streeft naar samenhang in ambities en doelen, kunnen bepaalde doelen ook strijdig zijn met elkaar. Het doel van de plan m.e.r. procedure is de onderlinge strijdigheid tussen de doelen (gekoppeld aan de zes strategische opgaven) te onderzoeken en in beeld te brengen. Door hierbij ook thema's zoals duurzaamheid, veiligheid en kansengelijkheid mee te laten wegen, wordt een vernieuwende m.e.r.-aanpak nagestreefd.

Het PlanMER wordt tegelijk met het ontwerp omgevingsvisie ter inzage gelegd. Het geeft besluitvormers en geïnteresseerden inzicht in de (positieve en negatieve) effecten van de omgevingsvisie. Dit document, de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), is de eerste stap in de m.e.r.-procedure.

1.2 Plaats van NRD in het MER proces

Voor u ligt de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de omgevingsvisie Zaanstad 2040. Zoals hier voor genoemd is de eerste stap in de m.e.r. procedure het publiceren van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (de NRD). De NRD wordt door het college van B&W ter inzage gelegd. Daarnaast wordt de gemeenteraad doormiddel van een Raadsinformatiebrief over de NRD geïnformeerd. De NRD vormt de basis voor het raadplegen van betrokken maatschappelijke organisaties, wettelijke overleg instanties en andere belanghebbenden. Een ieder kan hierop een zienswijze indienen.

¹ Zie artikel 16.34 en 16.36 van de Omgevingswet

De NRD beschrijft welke omgevingsaspecten en effecten in de m.e.r. onderzocht gaan worden ('reikwijdte'). Daarnaast geeft de NRD informatie over de manier waarop de effecten van de omgevingsvisie onderzocht zullen worden en met welke diepgang ('detailniveau').

Het doel van deze m.e.r. is om de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving in samenhang te onderzoeken ten behoeve van de besluitvorming. De m.e.r. brengt de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van beleidskeuzen en alternatieven in beeld. Belangrijk hierbij is dat het niet gaat om welke beleidskeuze gemaakt wordt – dat is aan het bestuur – maar dat bij de besluitvorming alle (milieu) informatie op tafel ligt en dat ook alternatieven zijn bekeken. Het PlanMER beschrijft en verantwoordt de resultaten van dit proces.

De NRD geeft in hoofdstuk 2 een overzicht van het proces van de omgevingsvisie tot nu toe. In hoofdstuk 3 wordt de vraag beantwoord 'wat gaan we onderzoeken?'. In hoofdstuk 4 zal worden toegelicht op welke manier we dat onderzoek gaan uitvoeren en hoofdstuk 5 sluit af met een vooruitblik op het verder verloop van het proces.

1.3 Inspraak

Vanaf 3 juni 2020 ligt de NRD 6 weken ter inzage. Tijdens deze periode kan een ieder reageren op de aanpak van de milieueffectrapportage voor de omgevingsvisie zoals beschreven in deze NRD. Reacties kunnen schriftelijk bij de gemeente ingediend worden. De reacties worden gebruikt bij de verdere uitwerking van de milieueffectrapportage.

2 Omgevingsvisie

De nieuwe Omgevingswet stelt een gemeentelijke omgevingsvisie verplicht. Dit betreft één integrale visie en verordening voor de fysieke leefomgeving voor het gehele gemeentelijke grondgebied.

De omgevingsvisie omvat:

1. een strategische lange termijn visie met een planhorizon tot 2040;
2. de hoofdlijnen van het beleid voor de gehele fysieke leefomgeving;
3. de uitwerking en uitvoering (met o.a. een overzicht van de inzet van de uitvoeringsinstrumenten zoals o.a. programma's) van dit beleid.

De omgevingsvisie vervangt de diverse strategische plannen voor de fysieke leefomgeving van Zaanstad. Dit zijn de volgende plannen: **de Ruimtelijke Structuurvisie, het Groen- en waterplan, het Mobiliteitsplan (ZVVP), de economische structuurvisie** en het **Maak.Zaanstad ambitiedocument 2016**. Daarnaast worden met de omgevingsvisie een aantal sectorale beleidsnota's vervangen.

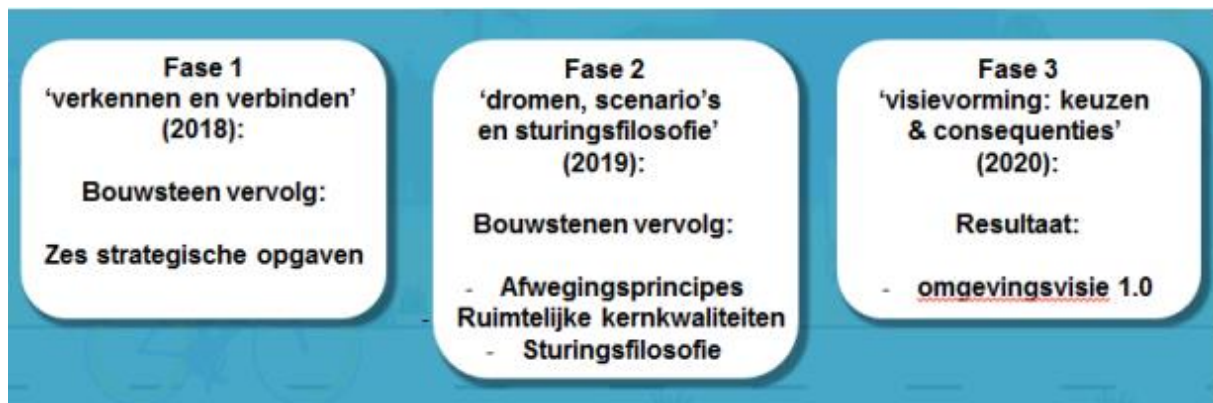
2.1 Proces en resultaten tot nu toe

In het **Plan van Aanpak** (2017) staat welke stappen de gemeente wil doorlopen om te komen tot een omgevingsvisie. Dit zijn de volgende stappen:

- Fase 1: Verkenning;
- Fase 2: Dromen, scenario's en de rol van de Overheid;
- Fase 3: Visievorming: keuzen en consequenties.

Inmiddels is de Verkenning fase doorlopen en zijn de uitkomsten van fase 2 door de gemeenteraad vastgesteld. Op het moment van ter inzage legging van deze NRD is er gestart met fase 3, het opstellen van een omgevingsvisie 1.0.

Figuur 1: Samenhang tussen verschillende onderdelen van de Zaanse omgevingsvisie



Verkenning

De voorbereidingen voor de omgevingsvisie zijn al een aantal jaar geleden ingezet. Daarbij is de nodige informatie over de leefomgeving verzameld en gebruikt. In 2017 is er een beleidsinventarisatie gedaan van het **bestaande beleid voor de fysieke leefomgeving**. Naast deze beleidsinventarisatie zijn er diverse trendstudies gedaan. Zo maakte Platform 31 **een trendstudie voor Zaanstad** en stelde de Metropool Regio Amsterdam een **economische verkenning** op. Ook de provincie Noord-Holland deed een aantal **verkenningen** in aanloop naar de provinciale omgevingsvisie voor 2050.

Uit deze trends distilleerde de gemeente Zaanstad 6 strategische opgaven die de komende tijd belangrijk worden voor de stad. Deze opgaven zijn geen keuze van de gemeente, maar komen onontkoombaar op de gemeente af. Het bestuur heeft zich hier toe te verhouden. Het gaat om:

- Verstedelijking
- Economie
- Duurzaamheid

- Kansengelijkheid
- Veiligheid
- Gezondheid

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving. Zaanstad beschouwt de ondergrond als een nadrukkelijk onderdeel van deze fysieke leefomgeving. Dit heeft geleid tot een verkenning naar de **ondergrond van Zaanstad in relatie tot de zes strategische opgaven**. Ontwikkelingen boven de grond, zoals het leggen van kabels en leidingen, ondergronds parkeren of boomwortels, hebben immers effect op de ondergrond - en andersom. Het thema ondergrond is daarom als overkoepelende opgave aan de zes strategische opgaven toegevoegd.

In paragraaf 2.2. worden deze **strategische opgaven** verder toegelicht.

Dromen, scenario's en rol overheid

In fase 2 is er op een creatieve manier contact gezocht met de buitenwereld. Welke toekomstdromen hebben kinderen, jongeren, volwassenen, leken, experts, enthousiastelingen en doemdenkers. Hoe ziet volgens hen Zaanstad in 2040 eruit?

Wat bewoners belangrijk vinden voor de toekomst van de stad was de hoofdvraag van het dilemmaspel wat de inwoners van de stad hebben gespeeld. Via dit spel en doormiddel van projecten op scholen werd ook opgehaald wat jongeren belangrijk vinden. De **uitkomsten van deze dromen en dilemma's** dragen bij aan de Zaanse omgevingsvisie 2040.

Daarnaast zijn er onder leiding van een professionele toekomstverkenner in een aantal workshops samen met een grote groep ambtenaren, ketenpartners en een aantal spraakmakende Zaankanters **mogelijke toekomst verkend**. Dit is nog niet de inhoud van de visie zelf maar een verkenning van mogelijke toekomst.

Als resultaat van dit interactieve proces, de verkenningen en de inbreng van deskundigen zijn er aan het einde van fase 2 zeven **afwegingsprincipes door de raad en een sturingsfilosofie door het college** vastgesteld. In paragraaf 2.3 worden deze afwegingsprincipes en de sturingsfilosofie verder toegelicht.

De gemeente heeft in deze fase ook een werkboek gemaakt wat een goed beeld geeft van de kwaliteiten en ruimtelijke uitdagingen in Zaanstad. Het boekje **Ruimtelijke Kernkwaliteiten Zaanstad** bevat een verkenning hoe Zaanstad ruimtelijk is opgebouwd en verandert in de loop van de tijd en hoe die ruimtelijke elementen de identiteit van de Zaanstreek hebben gevormd. De ruimtelijke kernkwaliteiten zijn ook input voor de Zaanse omgevingsvisie 2040.

Visie

In fase 3 worden de uitkomsten uit de verschillende fases gebruikt om in werksessie met diverse belanghebbenden tot richtinggevende uitspraken voor de Zaanse omgevingsvisie te komen. In de **raadsinformatiebrief** (januari 2020) is het proces geschetst om te komen tot een omgevingsvisie. De totstandkoming van deze digitale Zaanse omgevingsvisie loopt door de coronacrisis enige vertraging op en zal nu naar verwachting in de eerste helft van 2021 gereed zijn.

Na de zomer worden er zogenaamde **toekomstwerkplaatsen** georganiseerd, waarin samen met stakeholders en experts wordt geschetst en gepraat om tot een goede afwegingen te komen voor de visie.

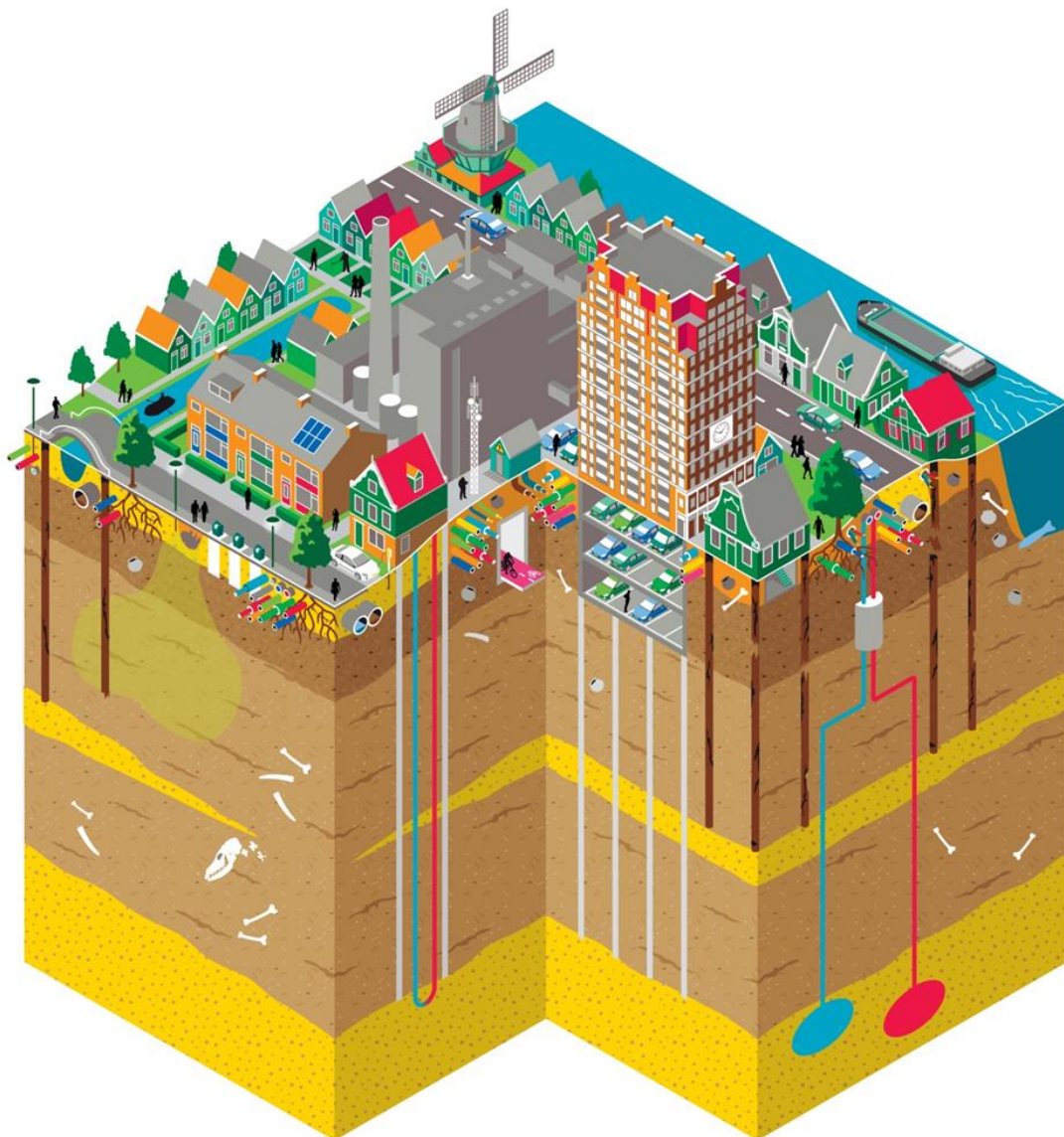
Meer informatie over het gehele omgevingsvisie traject is te vinden op de **website**.

2.2 Strategische opgaven en de fysieke leefomgeving

Naar aanleiding van trendstudies en met behulp van Platform 31 zijn er 6 strategische opgaven voor Zaanstad geformuleerd. Deze zijn ook vastgesteld door de gemeenteraad. Drie van deze strategische opgaven; verstedelijking, economie en duurzaamheid, kunnen worden gezien als zogenaamde 'grote ruimtevragers'. De overige strategische opgaven, kansgelijkheid, veiligheid en gezondheid leggen in eerste instantie geen groot beslag op de fysieke leefomgeving. Ondanks dat worden deze opgaven wel degelijk beïnvloed door, en hebben zij invloed op, de fysieke leefomgeving. Daarnaast is ook de ondergrond beleidsmatig, organisatorisch en ruimtelijk (h)erkend als een onderdeel van de fysieke leefomgeving. De strategische opgaven dienen dan ook in samenhang te worden bekeken.

De strategische opgaven worden hier kort toegelicht.

Figuur 2: Schets van de fysieke leefomgeving, boven en onder de grond.



-  **Verstedelijking**

Steden zijn populair en groeien overal ter wereld. De Metropoolregio Amsterdam is daar een lichtend voorbeeld van, en om aan de groeiende vraag naar woningen te voldoen, heeft Zaanstad binnen MRA-verband toegezegd om tot 2040 20.000 woningen te bouwen. Zaanstad zal met maar liefst 50.000 mensen groeien naar een stad van 200.000 inwoners. Een groei in het aantal inwoners zal ook leiden tot een toename in de vraag naar aanwezige voorzieningen. Daarnaast heeft het ook gevolgen voor de beschikbare vormen van mobiliteit en een grotere vraag naar openbare ruimte. Het leidt ook tot een toenemende druk op de ondergrond. Dit zijn verschillende thema's die ruimte vragen binnen het stedelijke gebied.

-  **Economie**

Zaanstad kent vooral veel traditionele industrie, waarvan de voedselindustrie wereldfaam heeft. Die industrie gaat samen met een vooral praktisch opgeleide beroepsbevolking. Er liggen kansen voor andere typen bedrijven, bijvoorbeeld in het toerisme en de kennisindustrie. Meer variatie maakt de economie sterker. Dit kan (grote) gevolgen hebben voor het gebruik van de ruimte voor bedrijvigheid. Worden bedrijven groter, of juist kleiner? En wat betreft toerisme; maken we meer ruimte voor bijvoorbeeld hotels of andere overnachtingsmogelijkheden? Dit zijn vragen die consequenties hebben voor de manier waarop de beschikbare ruimte kan worden ingedeeld.

-  **Duurzaamheid**

Duurzaamheid staat inmiddels wereldwijd op de beleidsagenda's. Ondanks ambitieuze afspraken, zoals in het Klimaatakkoord, lijken we voortdurend achter de feiten aan te lopen. De Zuidpool smelt harder dan verwacht en de CO₂-uitstoot lijkt maar moeilijk in te dammen. Hoogste tijd om ook in Zaanstad alle zeilen bij te zetten. Dat begint bij het energiegebruik te beperken tot dat wat er werkelijk nodig is en de verduurzaming van de energiebehoefte voor alle sectoren van de samenleving. Dit leidt tot een grote ruimtevraag om de energietransitie mogelijk te maken, zowel boven- als onder de grond. Daarnaast wordt er ingezet op een circulaire economie en zal er ook meer ruimte moeten worden vrij gemaakt voor groen en water om zo een klimaat adaptieve stad te kunnen worden.

-  **Kansengelijkheid**

De sociale scheidslijnen en het maatschappelijk ongenoegen nemen in heel Nederland toe. Ondanks dat Zaanstad in verhouding tot andere steden redelijk gemengde wijken heeft, is er ook hier steeds meer sprake van segmentatie en kansengelijkheid, een verschil tussen wel en niet kunnen en mogen meedoen. In toenemende mate wordt ook het verschil tussen oude Zaankanters en nieuwe instroom zichtbaar. Mensen met een verschillende achtergrond, in bijvoorbeeld opleidingsniveau, inkomen, leefstijl of cultuur komen elkaar steeds minder op vanzelfsprekende plekken tegen. Denk aan de werkplek, de bus, het park of de buurtwinkel. Mensen raken van elkaar vervreemd en het onderling vertrouwen neemt af. Daarom moet er voor gezorgd worden dat de barrières worden weggenomen, zowel ruimtelijke als sociale. Dat zit onder andere in de inrichting van wijken, de toegang tot voorzieningen en vooral onderwijs. Kansengelijkheid is primair geen grote ruimte vrager, maar komt wel naar voren bij de inrichting van de fysieke ruimte.

-  **Veiligheid**

Een gevaar zit in een klein hoekje. Als Zaanstad een veilige stad wil zijn, moet er dus aan heel veel aspecten gedacht worden. Van bescherming tegen gevaarlijke stoffen, voorkomen van wateroverlast, omgaan met brandveiligheid tot het zo veilig mogelijk inrichten van de wegen. Veiligheid heeft ook een sociaal aspect. Voelen mensen zich veilig op straat, dan kunnen ze meedoen in de samenleving. Dat gevoel kan groter worden door een effectieve bestrijding van criminaliteit, maar ook door te zorgen voor open wijken waarin weinig verborgen gaat en mensen elkaar kennen en kunnen ontmoeten in de openbare ruimte. De inrichting en het gebruik van de fysieke ruimte kan daarmee bijdragen aan een gevoel van veiligheid.

-  **Gezondheid**

Een gezonde stad is een stad met gezonde lucht, gezond water en een goede bodemkwaliteit. Een stad zonder geur- en geluidsoverlast en die bestand is tegen extreme uitspattingen van het klimaat, zoals hitte en regenval. Maar daarmee zijn we er nog niet. Mensen worden steeds ouder. We zitten steeds meer en bewegen minder. Een gezonde stad is ook een stad die mensen ondersteunt om gezond te leven. Dat kan bijvoorbeeld door goede fiets- en wandelpaden en openbaar groen, waar mensen kunnen bewegen en elkaar ontmoeten. Hier ligt een kans om de strategische opgave gezondheid te verbinden met de opgave rondom verstedelijking. Een gezonde stad is daarnaast ook vooral een stad waar mensen voor elkaar zorgen, waar ze zich veilig voelen, waar sociale verbanden gekoesterd worden en ouderen niet vereenzamen.

-  **De ondergrond**

Zaanstad is een dynamische stad vol opgaven op het gebied van de fysieke leefomgeving. Deze opgaven hebben effect op de ruimte en invulling van de fysieke leefomgeving. Die ruimte is schaars, zowel boven als onder de grond. Opgaven op bijvoorbeeld het gebied van verstedelijking, klimaatverandering en de energietransitie hebben de bodem en ondergrond nodig om gerealiseerd te kunnen worden. In de bodem en ondergrond komen alle opgaven bij elkaar. Door verschillende ambities te combineren en de consequenties van ingrepen op de ondergrond in beeld te brengen kan worden voorkomen dat de ondergrond overbelast raakt. Dit vraagt om een goed doordachte, integrale en driedimensionale aanpak.

Het wiel van de fysieke leefomgeving

De wijze waarop met de zes strategische opgaven wordt omgegaan zal worden uitgewerkt in de omgevingsvisie. In deze PlanMER wordt in eerste instantie de nadruk gelegd op de drie grote ruimtevragers in samenspel met de overige strategische opgaven. De gevolgen van mogelijk beleid op de ondergrond worden hierbij niet uit het oog verloren. De inhoud van de omgevingsvisie moet richting gaan geven aan de zes strategische opgaven. Wat zijn de randvoorwaarden of condities voor bijvoorbeeld verstedelijking? Hoe kunnen deze randvoorwaarden bijdragen aan de strategische opgaven in het algemeen? Aan iedere van de zes strategische opgaven zijn onderliggende (beleids-) thema's gekoppeld. In figuur 3 zijn de opgaven en thema's samengevat.

Figuur 3: Het wiel van de fysieke leefomgeving



Bron: bewerking van 'het OOG', Kuiper Compagnons, staalkaarten Omgevingsplan.

Onze leefomgeving is continu in ontwikkeling. In het verleden, in het nu, maar ook in de toekomst komen er steeds nieuwe vraagstukken en opgaven op ons af. De gemeente is verantwoordelijk voor de zorgvuldige afweging van belangen. Wet- en regelgeving geeft hierbij een kader, waarbinnen de gemeente beslissingen moet nemen en beargumenteren. Om tot keuzes in de omgevingsvisie te komen, zijn afwegingsprincipes en een sturingsfilosofie opgesteld. Beide dienen als instrument om tot samenhangende, integrale keuzes te komen en zijn bouwstenen van de omgevingsvisie.

2.3 Afwegingsprincipes en sturingsfilosofie

Afwegingsprincipes

Uit de brede samenhangende verkenning van de zes opgaven, gevolgd door aanscherping in de expertsessies, zijn uiteindelijk zeven afwegingsprincipes gedestilleerd. De afwegingsprincipes zijn belangrijke bouwstenen van de omgevingsvisie, die helpen om in de volgende fase duidelijke keuzes te maken ten behoeve van de verdere concretisering van de visie. De afwegingsprincipes helpen bij het maken van ingewikkelde keuzes en het zoeken naar nieuwe kansen.

De afwegingsprincipes staan niet los van elkaar. Het is geen fruitmand, waaruit je naar believen een afwegingsprincipe kunt selecteren. Het gaat altijd over de samenhang tussen de afwegingsprincipes.

Het streven is om zorgvuldig onderbouwde keuzes te maken, waarin alle afwegingsprincipes zijn meegenomen. Het is echter geen checklist. In sommige gevallen kan het ook voorkomen dat gemotiveerd een afwegingsprincipe terzijde wordt geschoven.

Figuur 4: Afwegingsprincipes



Sturingsfilosofie

De afwegingsprincipes vormen de toetssteen voor ontwikkelingen in de stad. Ze helpen om een diepgravend gesprek te voeren en dilemma's scherp op tafel te krijgen. De sturingsfilosofie geeft onder meer handvatten hoe dat gesprek gevoerd kan worden. De sturingsfilosofie geeft daarmee richting aan het dagelijks handelen van de gemeente (raad, B&W en ambtenaren) met als doel kwaliteit aan de stad toe te voegen en Zaanstad steeds mooier en beter te maken.

Met dat dagelijks handelen wordt er gedraaid aan de knoppen van verandering: *sturen*. Dat wordt niet gedaan vanuit het niets, maar vanuit een visie, een beeld van hoe de stad er in de toekomst uit zou kunnen zien. Dit is de *filosofie* die richting geeft aan het handelen. Sturingsfilosofie verbindt handelen met denken.

De omgevingsvisie schetst de contouren van de stad in de toekomst. Om hier te komen, kunnen meerdere wegen worden bewandeld. De sturingsfilosofie is het handvat om vanuit de visie in het dagelijks handelen tot weloverwogen keuzes voor complexe vraagstukken te komen. Naast complexe vraagstukken zijn er natuurlijk ook simpele vragen die vaak voorkomen. Deze kunnen op basis van vastgestelde regels en richtlijnen snel beantwoord worden, zodat inwoners en initiatiefnemers weten waar ze aan toe zijn. Ook bij simpele vragen mag de relatie met het grotere geheel niet uit het zicht geraken. Iets gebeurt nooit omdat het in een regel staat, maar omdat er een gedachte aan die regel ten grondslag ligt.

Figuur 5: Proces ontstaan sturingsfilosofie



3 Wat gaan we onderzoeken?

3.1 Vertrekpunt voor het PlanMER

De strategische opgaven en onze doelen hierop vormen de basis voor het opstellen van de omgevingsvisie en daarmee ook voor het PlanMER. Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste punten die er worden gehanteerd als vertrekpunt voor het PlanMER.

De m.e.r. als procesinstrument

We gebruiken de m.e.r. als procesinstrument bij het opstellen van de omgevingsvisie. De m.e.r. ondersteunt dan bij het maken en afwegen van inhoudelijke keuzes tijdens het proces om te komen tot een visie. Het eindproduct, het PlanMER, is een verslaglegging van het proces en eindresultaat. Het PlanMER gaat inzicht geven in:

- a. De effecten van het nieuwe beleid op de leefomgeving voor de onderwerpen waar het PlanMER over gaat;
- b. In welke mate het nieuwe beleid bijdraagt aan de Zaanse ambities voor de zes strategische opgaven waar het PlanMER over gaat (ambitie of doelbereik);
- c. In welke mate de duurzame ontwikkelopgaven elkaar en de Zaanse kwaliteiten kunnen versterken en waar ze met elkaar zullen botsen. Kortom: waar keuzes gemaakt moeten worden;
- d. Welke alternatieven zijn beschouwd en hoe milieu informatie is meegewogen in de besluitvorming van de omgevingsvisie;
- e. Eventuele aanbevelingen en randvoorwaarden voor vervolg stappen.

Het PlanMER gaat over nieuw beleid. Maar ook over de effectiviteit van bestaand beleid. De gemeente zet een deel van het beleid zoals opgenomen in de huidige strategische beleidsplannen ongewijzigd door voor de looptijd van deze plannen. Beoordeeld wordt wat de invloed van dit huidige beleid is op de leefomgeving (HSAO) en of er mogelijk aanleiding is om dit beleid als nog te herzien.

Het PlanMER wordt opgeleverd als een aantrekkelijk document waarbij verschillende presentatietechnieken zullen worden toegepast. Daarnaast wordt de m.e.r. ook als procesinstrument gebruikt. Zo wordt er gebruik gemaakt van reeds aanwezige informatie (bijvoorbeeld op de ZaanAtlas) maar zal er ook tijdens de geplande toekomstwerkplaatsen de nodige input worden opgehaald.

Er volgt een toelichting op de m.e.r. als proces instrument in de volgende paragrafen. De methodiek voor het PlanMER in hoofdstuk 4 toegelicht.

3.2 Vernieuwend m.e.r.-proces

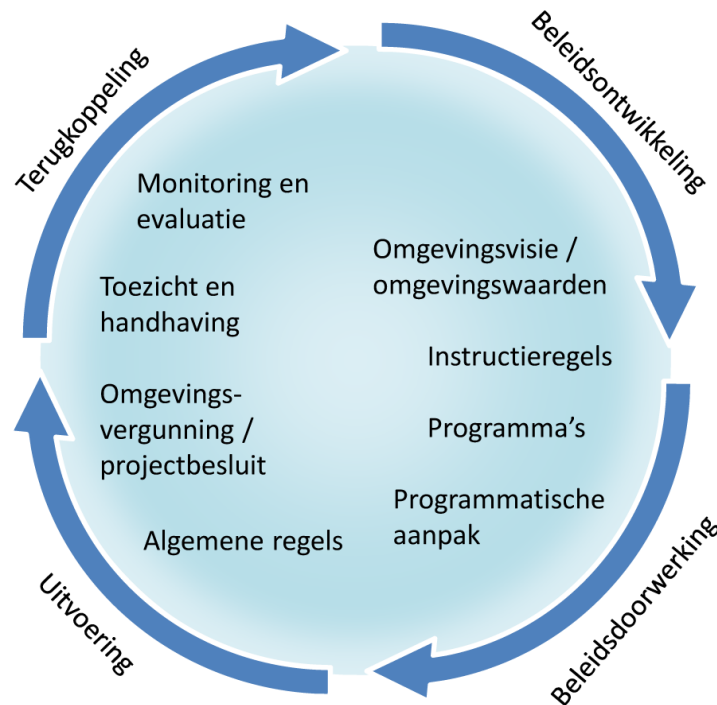
De Wet milieubeheer (nu) en straks ook de Omgevingswet verplichten tot het opstellen van een milieueffectrapportage voor plannen en projecten die naar verwachting belangrijke (nadelige) gevolgen voor het milieu hebben of het kader vormen voor plannen en projecten met dergelijke gevolgen.

Waar voorheen een goede ruimtelijke ordening en een duurzame ontwikkeling nog gescheiden werelden waren, worden deze in de Omgevingswet bij elkaar gebracht. Belangrijke punten van onderzoek naast de gebruikelijke milieuaspecten, zijn duurzaamheid, gezondheid, kansengelijkheid en veiligheid. De PlanMER wordt tegelijk met de ontwerp-omgevingsvisie ter inzage gelegd. Dit geeft besluitvormers en geïnteresseerden inzicht in de effecten van de omgevingsvisie. Waarbij het voor de hand ligt de volledige breedte van de Omgevingswet te hanteren.

De omgevingsvisie heeft in beginsel een onbeperkte looptijd. Aan de omgevingsvisie worden concrete uitwerkingen 'gehangen' in de vorm van programma's of andere instrumenten. Deze uitwerkingen zijn doorvertaling van het relatief abstracte lange termijnbeleid van de Omgevingsvisie en het korte termijnbeleid wat voort komt uit het coalitieakkoord.

Om in beeld te krijgen of de uitwerking van het beleid daadwerkelijk leidt tot een betere kwaliteit van de leefomgeving, moet er periodiek informatie over de toestand van de leefomgeving en de resultaten van het tot dan uitgevoerde beleid beschikbaar zijn. Met het voortschrijdend inzicht dat daaruit volgt kan uitwerking en bijsturing gegeven worden aan de omgevingsvisie. Op deze manier ontstaat er een gesloten beleidscyclus (zie figuur 4). De informatie uit het PlanMER over de referentiesituatie kan hiervoor goed als basis dienen.

Figuur 6: Gesloten beleidscyclus in context van de Omgevingswet



Bron: Aan de slag met de Omgevingswet

3.3 Rol MER in totstandkoming Zaanse omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een strategisch plan met een lange tijdshorizon. De m.e.r. richt zich op de opgaven die in potentie een grote impact hebben op de leefomgeving, zowel qua ruimtelijk claim als op de Zaanse kwaliteiten, zoals een gezonde leefomgeving en een aantrekkelijk landschap. Het PlanMER richt zich primair op de grote ruimtevragers:

- **Verstedelijking**; een schaa sprong in wonen en mobiliteit. Naar verwachting groeit Zaanstad van 150.000 inwoners naar 200.000 inwoners in 2020. Dit vereist onder andere een veranderend mobiliteitsconcept, met bijvoorbeeld nieuwe verbindingen voor OV, auto en de fiets, in en om Zaanstad.
- **Duurzaamheid**; het faciliteren van de duurzaamheidsambities ten behoeve CO² neutraliteit in 2040. De energietransitie, een klimaat adaptieve- water robuuste- en natuur inclusieve leefomgeving en de verandering en transitie ten opzichte van de bodemdalingsgebieden vragen veel ruimte en aandacht.
- **Economie**; het streven is de Zaanse economie diverser te maken. Door transformatie van wonen naar werken is de uitdaging robuuste werklocaties en concepten te ontwikkelen, waarvoor de ruimtelijke consequenties nog in beeld moeten worden gebracht.

Deze ruimtevragers zijn gerelateerd aan de ambities met het oog op kansengelijkheid, gezondheid en veiligheid zoals beschreven in hoofdstuk 2 van deze NRD.

Door het PlanMER gelijktijdig mee te laten lopen met het opstellen van de omgevingsvisie kan de m.e.r. ondersteunen bij het maken en mogelijk trechteren van inhoudelijke keuzes tijdens het proces

tot vaststelling van de omgevingsvisie. Het kan tijdig alternatieven laten zien en (globaal) de (milieu)gevolgen inzichtelijk maken. Hierdoor kunnen deze uitkomsten in het proces worden meegenomen bij de te maken keuzes. De toekomstwerkplaatsen die op de planning staan zijn belangrijke momenten waarop inhoudelijke keuzes zichtbaar en beoordeeld kunnen worden.

3.4 HSAO (referentiesituatie)

Het starten van een PlanMER gaat gepaard met het bepalen van de huidige situatie en autonome ontwikkelingen (HSAO). In deze fase wordt per thema het kwaliteitsniveau van de referentiesituatie bepaald. De toestand van het milieu in de referentiesituatie wordt altijd gebaseerd op de huidige situatie (HS) van het thema, samen met de verwachte autonome ontwikkeling (AO). Hierbij wordt ook het vigerende beleid betrokken en eventueel al bestaande monitoringsgegevens. Vervolgens wordt beoordeeld, mede op basis van *expert judgement*, hoe een bepaald doel er voor staat (bijvoorbeeld goed, redelijk of slecht) en in het verlengde hiervan kan daarmee dus een uitspraak gedaan worden of de doeltreffendheid van het bestaande beleid.

3.5 Effectbeoordeling en doelbereik

Het detailniveau van het PlanMER sluit aan op het abstractieniveau van de uitspraken die er worden gedaan in de omgevingsvisie. Een deel van de uitspraken zal van toepassing zijn voor de hele gemeente en heeft daarmee een hoog abstract niveau. Een ander deel van de uitspraken wordt op gebiedsniveau uitgewerkt worden.

Vanwege dit abstractieniveau wordt er gewerkt met ondergrenzen van ontwikkelingen. Voor de invulling van de woningbouwopgave betekent dit concreet dat niet elke locatie afzonderlijk op gebiedsniveau in beeld wordt gebracht, maar dat er wordt gewerkt met een ondergrens van enkele honderden huizen (nog te bepalen) en dat de invulling van de opgave op gebiedsontwikkelingsniveau nader wordt uitgewerkt. Voor de energietransitie zal het waarschijnlijk ook gaan om grotere gebieden op de kaart. Bij de verdere uitwerking van het PlanMER wordt het detailniveau scherper gedefinieerd.

Uiteindelijk leidt dit tot een overzicht van mogelijke milieueffecten en vervolgens tot een vertaling in hoeverre doelen worden bereikt met de nieuwe omgevingsvisie. Dit kan aanleiding geven om doelen aan te passen. Hierbij is het ook van belang in hoeverre doelen zich tot elkaar verhouden zoals beschreven in de volgende paragraaf.

3.6 Synergie en strijdigheden (alternatievenafweging)

In essentie is de vraag voor de m.e.r. hoe en onder welke (rand)voorwaarden we ruimte kunnen bieden voor de benoemde ruimtevragers om hiermee een aantrekkelijke gemeente te blijven voor wonen, werken, ontspannen en ontmoeten. En zoals al eerder aangekaart, hoewel de omgevingsvisie streeft naar samenhang in ambities en doelen, kunnen ze ook strijdig zijn met elkaar. Daarom brengt het PlanMER zoals hiervoor beschreven bij het doelbereik ook de kans op onderlinge strijdigheid tussen doelen in beeld. Dit betekent dat er in sommige gevallen keuzes gemaakt moeten worden. Wordt er in een gebied bijvoorbeeld gekozen om vooral in te zetten op energietransitie of juist op natuur en landschap? Of zijn slimme functiecombinaties mogelijk? Zoals nieuwe vormen van (extensieve) landbouw die kunnen bijdragen aan het tegengaan van bodemdaling?

Op basis van deze keuzes worden een aantal onderscheidende alternatieven ontwikkeld en vervolgens op effecten en doelbereik beoordeeld. Hierbij worden de keuzes zoveel mogelijk gebiedsgericht uitgewerkt. Gezien deze meer procesmatige aanpak (veel input zal worden opgehaald tijdens de geplande toekomstwerkplaatsen) zal pas in de loop van het project duidelijk worden welke relevante alternatieven ontstaan en op welk abstractieniveau.

3.7 Mitigerende maatregelen

Op basis van de effectbeoordeling en de alternatievenafweging worden aanbevelingen opgenomen voor beleidsopties of mitigerende maatregelen waarmee problemen of knelpunten verminderd of weggenomen kunnen worden. Indien uit de beoordeling blijkt dat er geen verschil is of juist een verbetering dan wordt aangegeven hoe (positieve) effecten versterkt kunnen worden. Dit wordt gedaan op basis van de beïnvloedingsruimte en sturingsmogelijkheden (zoals de sturingsfilosofie, beschreven in paragraaf 2.3) die de gemeente heeft. De aanbevelingen zijn bruikbaar voor bijvoorbeeld de verdere uitwerking in programma's.

3.8 Monitoring

Zoals benoemd in paragraaf 3.2 is het nodig om deze toestand systematisch vast te leggen en periodiek te actualiseren. In het PlanMER volgt daarom ook aanzet op welke wijze een dynamisch systeem voor de leefomgeving kan worden opgezet dat helpt bij het monitoren en evalueren van het beleid. Monitoring en evaluatie zijn nodig om te kunnen bepalen of gewenste doelen en voorspelde effecten ook daadwerkelijk uitkomen. Als dit niet het geval is, kan worden bijgestuurd door maatregelen in te zetten of door het beleid aan te passen. Het ontwikkelen van dit systeem begint al bij de beschrijving van de referentiesituatie waarbij is nagedacht over het meet- en toetsbaar maken van ambities, doelen en effecten.

Door te monitoren kan het PlanMER actueel gehouden worden. Bij beleidswijzigingen wordt beschouwd of de uitgangspunten overeenkomen met hetgeen in het PlanMER is opgenomen. Een inhoudelijke aanvulling op het PlanMER ligt voor de hand bij beperkte wijzigingen in (de effecten van) het plan en/of autonome ontwikkelingen (referentiesituatie). In de aanvulling kan via een aanvullende beoordeling worden onderzocht of de wijzigingen leiden tot andere of meer nadelige milieugevolgen, dan wel andere keuzes, spelregels of maatregelen. Een volledig nieuwe m.e.r.-procedure, met alle procedurele waarborgen daarbij, is aan de orde als het plan zo wezenlijk wijzigt dat in wezen sprake is van een nieuwe visie met andere milieugevolgen.

4 Hoe gaan we het onderzoeken?

4.1 Beoordelingskader

Vast onderdeel van het MER is een beoordelingskader op basis waarvan de effecten op de leefomgeving in beeld worden gebracht. In deze fase wordt per thema het kwaliteitsniveau van de referentiesituatie bepaald. Dit beoordelingskader wordt zowel gebruikt om de kwaliteit van de huidige situatie en autonome ontwikkeling, alsmede effecten en doelbereik van de omgevingsvisie in beeld te brengen.

Uitgangspunt voor het beoordelingskader zijn de zes strategische opgaven. Deze opgaven bevatten grote lijnen de verschillende relevante aspecten van de fysieke leefomgeving. Per ambitie worden de subdoelen benoemd en vervolgens de relevante indicatoren en criteria om het huidige kwaliteitsniveau, de effecten en het doelbereik te bepalen. Onderstaand overzicht geeft een eerste aanzet van de uitwerking van het beoordelingskader voor de opgave verstedelijking. In het PlanMER wordt dit, evenals voor de andere vijf opgaven, nog nader uitgewerkt.

Figuur 7: Eerste aanzet mogelijke uitwerking beoordelingskader

Zaanse opgaven	Doel	Indicator	Criterium
Verstedelijking: groeien met kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Bouw van 20.000 woningen Groei van 50.000 mensen tot 200.000 inwoners Zaanse identiteit behouden én Zaanstad van de toekomst op eigen wijze vormgeven Bestaande woningen en voorzieningen verbeteren en aan vullen Aansluiten bij wensen van bewoners van de toekomst 	Woningaanbod (segment/ diversiteit woonmilieus)	Balans tussen vraag en aanbod aantal en type woningen
		Mobiliteit	Balans tussen capaciteit en intensiteit autowegen, OV, fiets en water in de spits
		Voorzieningen	Vraag en aanbod voorzieningen
		Cultuur - historie	Invloed op identiteit gebieden
		(Kwaliteit) openbare ruimte	Mogelijkheid tot medegebruik en waardering van de openbare ruimte
		Groen en water	Percentage groen en water in de woonomgeving
		Ondergrond	Draagkracht

4.2 Effectbepalingen en doelbereik

Op basis van het beoordelingskader wordt voor het nieuwe beleid beoordeeld of er sprake is van een mogelijk positief effect (+), waarschijnlijk geen effect (0) of mogelijk een negatief effect (-). Vervolgens wordt een totaalbeeld van de effecten gemaakt door de positieve en negatieve scores van het beleid in samenhang te bekijken. Zo wordt een eerste beeld gecreëerd van de mate waarin het relevante nieuwe beleid tot effecten kan leiden op betreffende indicator. Daarbij wordt meegewogen hoe concreet het nieuwe beleid is, op welke wijze de indicator gereguleerd/ beschermd wordt, of er uitwerking wordt gegeven in een plan of programma en/of er sprake is van participeren of zelf realiseren. Kortom, op welke wijze wordt er navolging gegeven aan het nieuwe beleid op de betreffende indicator en wat is de invloed van de gemeente Zaanstad daarop. Dit leidt tot de volgende drie categorieën beoordelingen per indicator:

- Er treedt mogelijk een verslechtering op ten opzichte van de huidige situatie en autonome ontwikkeling (HSAO) indien er met name negatieve effecten optreden als gevolg van het nieuwe beleid in de omgevingsvisie, waarbij dit in samenhang is beoordeeld met de inhoud van de Omgevingsverordening en de programma's
- Er treedt geen verschil op ten opzichte van de referentiesituatie (HSAO) indien er geen of beperkt effecten van het nieuwe beleid in de omgevingsvisie

- c. Er treedt mogelijk een verbetering op ten opzichte van de referentiesituatie (HSAO) indien er met name positieve effecten optreden als gevolg van het nieuwe beleid in de omgevingsvisie, waarbij dit in samenhang is beoordeeld met de inhoud van de Omgevingsverordening en de programma's

Vervolgens wordt per indicator beoordeeld wat het doelbereik is. Hiervoor wordt op basis van informatie uit bovenstaande analyse aangegeven of de ambitie uit de omgevingsvisie voor betreffende indicator haalbaar is en wat de belangrijkste belemmeringen en kansen zijn voor het behalen van de opgave en bijhorende doelen en ambities. Informatie hiervoor zal onder andere worden verkregen doormiddel van de geplande toekomstwerkplaatsen, waarin het gesprek wordt gevoerd met vele verschillende belanghebbenden. Op basis hiervan wordt bepaald wat de synergie en strijdigheid is tussen opgaven wat, zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk, leidt tot verschillende alternatieven. Onderstaand figuur geeft een fictief voorbeeld van een vergelijking van opgaven. Enerzijds kunnen er dus (mogelijke) tegenstrijdigheden optreden, anderzijds kunnen opgaven elkaar dus ook versterken. Daarnaast kunnen er opgaven zijn die geen of beperkt onderlinge invloed hebben.

Figuur 8: Fictief voorbeeld van vergelijking van verschillende opgaven

	Opgave A	Opgave B	Opgave C	Opgave D	Opgave E	Opgave F	Opgave G	Opgave H
Opgave A								
Opgave B								
Opgave C								
Opgave D								
Opgave E								
Opgave F								
Opgave G								
Opgave H								

	Mogelijkheden voor synergie
	Mogelijke tegenstrijdigheden
	Beperkte onderlinge invloed

5 Wat zijn de vervolgstappen?

5.1 De procedure op hoofdlijnen

Kennisgeving en raadpleging

De procedure start met de openbare kennisgeving van het voornemen om een PlanMER op te stellen en de publicatie van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). De NRD wordt ter inzage gelegd en ook worden de betrokken maatschappelijke instanties en bestuursorganen geraadpleegd, zoals de buurgemeenten, de Provincie, het Hoogheemraadschap Noorderkwartier, de Omgevingsdienst en andere betrokken partijen.

Opstellen PlanMER en Nota van beantwoording (gelijktijdig met de ontwerp-omgevingsvisie)

De reacties worden van antwoord voorzien in de Nota van Beantwoording NRD en de uitkomsten worden betrokken in de op te stellen PlanMER.

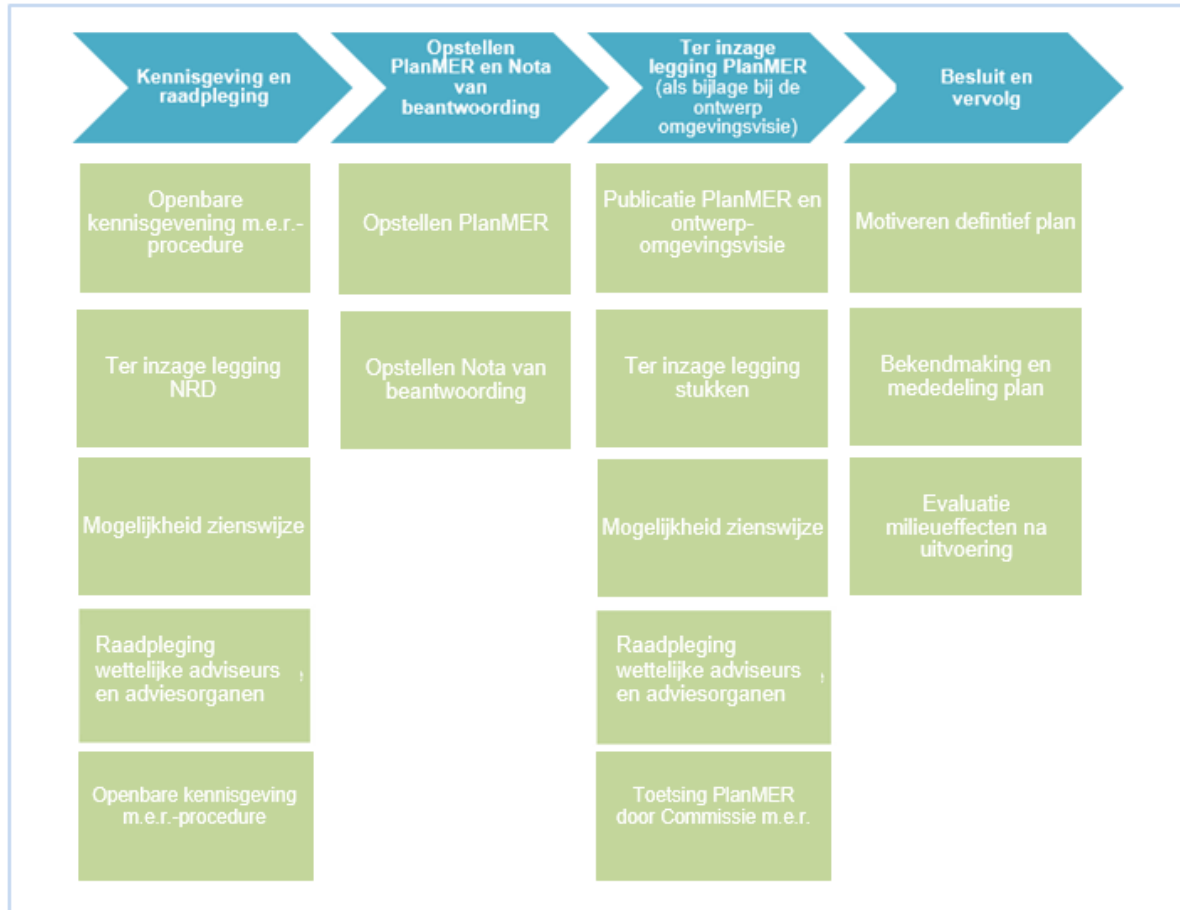
Terinzagelegging PlanMER (als bijlage bij de ontwerp-omgevingsvisie)

De procedure van de PlanMER is gekoppeld aan de omgevingsvisie. Dit houdt in dat de ontwerp-omgevingsvisie en de PlanMER gelijktijdig zes weken ter inzage worden gelegd. Opnieuw worden de relevante bestuursorganen geraadpleegd en mag een ieder een zienswijze indienen op de PlanMER en op de ontwerp-omgevingsvisie. Daarnaast toetst de Commissie voor de m.e.r. in deze periode de kwaliteit van het PlanMER en beoordeelt de Commissie of de juiste (milieu) informatie aanwezig is om een besluit over de omgevingsvisie te kunnen nemen.

Besluit en vervolg

De omgevingsvisie wordt vastgesteld door de Gemeenteraad. De gemeente motiveert in de uiteindelijke omgevingsvisie hoe met de uitkomsten van de PlanMER en de inspraakreacties is omgegaan.

Figuur 9: Stappen m.e.r.-procedure



5.2 Het proces op hoofdlijnen

Het opstellen van de omgevingsvisie van Zaanstad voor 2040 is een interactief proces. Het PlanMER zal hier op verschillende punten een bijdrage aan leveren zoals beschreven in hoofdstuk 3 van deze NRD. Hierbij zullen de te organiseren toekomstwerkplaatsen een grote rol spelen. In de PlanMER zal nader worden beschreven waar, hoe en wanneer het MER heeft bijgedragen aan gemaakte keuzes in de omgevingsvisie.

Kortom: het proces van de milieueffectrapportage loopt parallel aan, en in interactie met de omgevingsvisie. De Zaanse omgevingsvisie 2040 is voor de lange termijn het kerninstrument voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie zelf zal mee veranderen met veranderende opgaven en voorkeuren en is daardoor een dynamisch document. De keuzes die in de omgevingsvisie worden gemaakt zijn kaderstellend voor toekomstige uitvoeringsprogramma's, uitwerkingen per gebied en het omgevingsplan. Doormiddel van monitoring na afronding van het PlanMER wordt geborgd dat de milieu-informatie blijvend meegenomen wordt in de besluitvorming.

Bij de uitwerking van het proces in paragraaf 3.8 wordt al geschreven over de periode na vaststelling van de NRD en de uitwerking van de PlanMER. De planning is om de omgevingsvisie in de tweede helft van 2021 vast te stellen.

gemeente Zaanstad

Stadhuisplein 100, 1506 MZ Zaandam
Postbus 2000, 1500 GA Zaandam

T 14 075
www.zaanstad.nl