



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsvisie gemeente Leiden

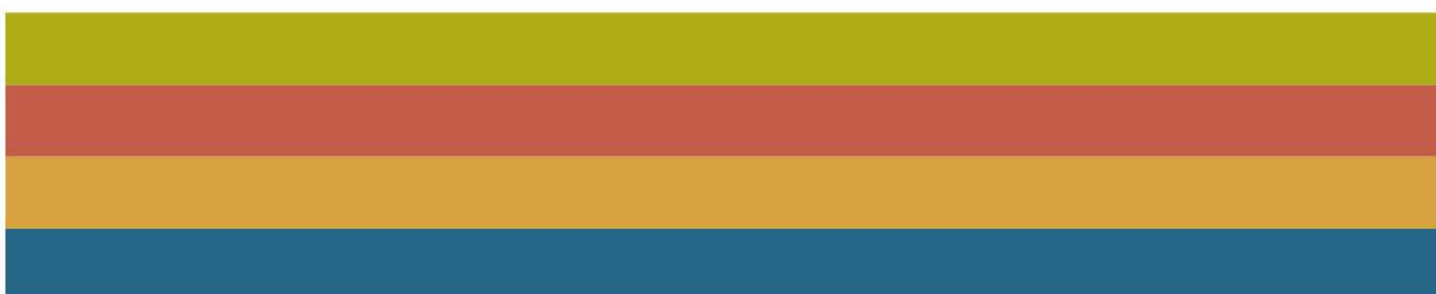
Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 juni 2021 / projectnummer: 3542



**35 JAAR**

onafhankelijk en deskundig advies



# 1 Advies over het OER in het kort

De gemeente Leiden wil een Omgevingsvisie vaststellen, met daarin de ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving voor de langere termijn, tot 2040. Hierin worden ambities vastgelegd zoals de ontwikkeling tot centrumstad, binnenstedelijk bouwen, profileren op kennis, toename groen, klimaatadaptiviteit en gezondheid. Voor het besluit hierover is een omgevingseffectrapport (OER)<sup>1</sup> opgesteld. De gemeente Leiden heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

## Wat blijkt uit de visie en het OER?

In de visie zijn vier thema's benoemd: Groen-blauw raamwerk, Aantrekkelijk vestigings-klimaat, Duurzame mobiliteit en Bodem als fundament. De visie is eerst vertaald naar keuzes op stadsniveau en daarna nader uitgewerkt voor drie typen leefmilieus: Hoogstedelijk en dynamisch, Stads en levendig, Groen en luw. Op een integrale visiekaart zijn de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen en leefmilieus aangegeven (Figuur 1). Het OER beschrijft het proces hoe de visie tot stand is gekomen en welke rol het OER daarbij gespeeld heeft. In het OER is het nieuwe beleid beoordeeld op effecten. Hierbij zijn per ambitie kansen en risico's aangegeven.

## Wat is het advies van de Commissie?

De opzet van het OER is helder en navolgbaar uitgelegd. Het is duidelijk dat de Foto van de leefomgeving, de opgaven en wensen zijn gebruikt om de ambities aan te scherpen. De informatie uit het OER is gebruikt om vier scenario's te beoordelen en op grond daarvan is de visie verder ontwikkeld. De Commissie is positief over deze bijdrage van het OER aan het vormgeven van de visie. Het Rad van de leefomgeving, dat is gebruikt om de beoordelingen uit te voeren, is breed van opzet en brengt daarmee een veelheid aan effecten, kansen en risico's in beeld. Het OER reflecteert de zoektocht naar een Omgevingsvisie die recht doet aan de gedachtegang van de in voorbereiding zijnde Omgevingswet.

Tegelijkertijd constateert de Commissie dat de visie concreter is dan het OER. Daar waar de visie locaties aanwijst voor ontwikkelingen voor woningbouw, bedrijvigheid, sport, groen, water en natuurhistorie en ook keuzes maakt voor de leefmilieus op gebiedsniveau, komt deze ruimtelijke invulling onvoldoende terug in het OER. Het OER geeft vooral een algemene en niet-ruimtelijke effectbeschrijving, waarin de Leidse situatie en ook de Leidse ambities niet altijd even goed te herkennen zijn.

**De Commissie signaleert daarom bij de toetsing van het OER dat op een aantal punten informatie mist. Deze informatie is essentieel om de effecten op de omgeving een volwaardige plek in de besluitvorming over de Omgevingsvisie Leiden te geven.**

In hoofdstuk 2 wordt dit nader toegelicht. Het gaat om de volgende punten:

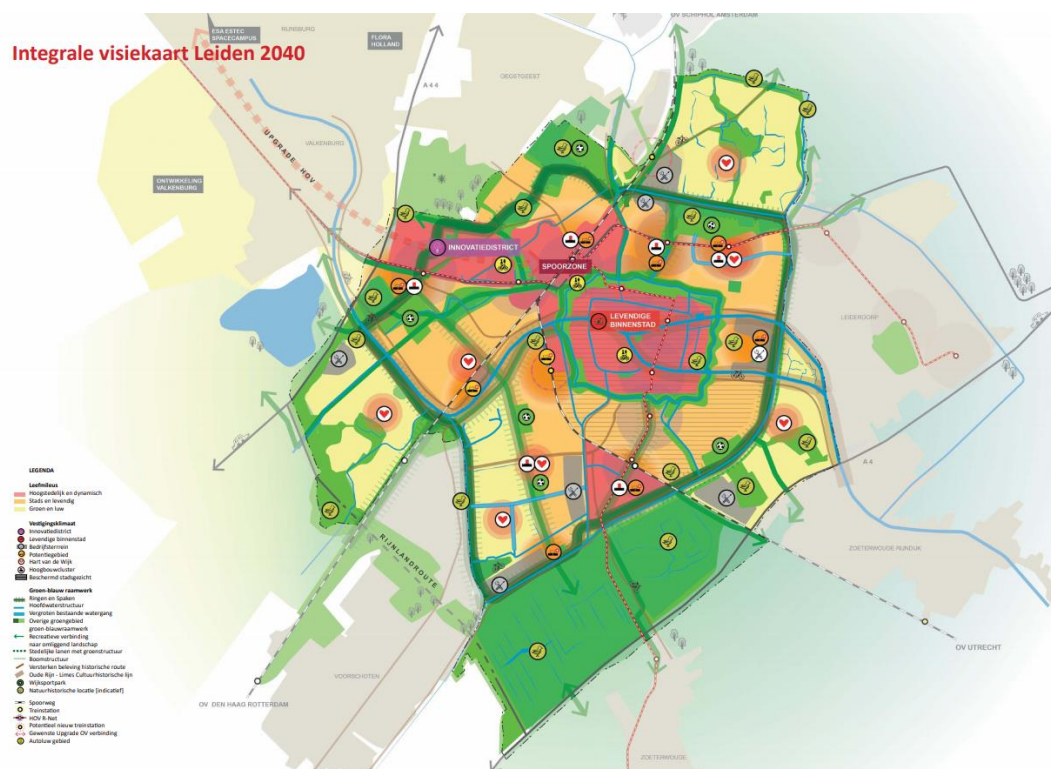
- **Aansluiting op Leidse visie:** Het OER reflecteert de keuzes uit de Leidse Omgevingsvisie niet volledig. Het OER kan besluitvormers beter ondersteunen wanneer duidelijk is wat de belangrijkste aandachtspunten voor de gemeente Leiden zijn. Het gaat om het volgende:

---

<sup>1</sup> Een milieueffectrapport bij een omgevingsvisie of -plan wordt ook wel omgevingseffectrapport genoemd. Zo'n rapport gaat vaak in op meer onderwerpen dan een milieueffectrapport, bijvoorbeeld ook op sociale effecten.

- Onderzoek naar het doelbereik en de omgevingseffecten van het voorkeursalternatief meer aansluitend op het detailniveau van de visie;
- Een ruimtelijke bepaling van de kansen en risico's, geënt op de ruimtelijke keuzes in de Omgevingsvisie;
- De zwaarte van kansen en risico's in beeld brengen (niet alleen aantallen), waardoor duidelijk wordt in welke mate het doel bereikt wordt en hoe groot of ernstig de effecten van de visie zijn.
- **Foto van de leefomgeving:** Een beter op de Leidse situatie toegespitste Foto van de leefomgeving, waar bij de beoordeling meer gebruik gemaakt wordt van Leidse informatie en die aangeeft waar de belangrijkste knelpunten en beperkingen zijn.
- **Autonome ontwikkeling:** Een helder onderscheid tussen de autonome ontwikkeling en ontwikkelingen die in de visie mogelijk worden gemaakt, specifiek voor woningbouw en de Rijnlandroute, zodat de effecten ervan goed bepaald kunnen worden.
- **Vervolg:** Welke vervolgbesluiten worden genomen en hoe wordt informatie over omgevingseffecten daarin verwerkt, zodat helder is hoe dit OER in het vervolg gebruikt wordt.
- **Samenvatting:** De samenvatting is niet toegankelijk voor bestuurders en belanghebbenden, onder andere omdat kaarten ontbreken.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de Omgevingsvisie Leiden.



Figuur 1 – integrale visiekaart Leiden 2040 (bron: Omgevingsvisie)

### Aanleiding OER

De Omgevingsvisie Leiden beschrijft het integrale beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving tot 2040. Omdat de visie kaders stelt voor projecten waarover een milieueffectrapport nodig is of kan zijn, is het wettelijk verplicht om een plan-MER op te stellen. Omdat belangrijke negatieve effecten op

*Natura 2000- gebieden niet uitgesloten zijn, moet een Passende beoordeling gemaakt worden. Ook daarom is een plan-MER opstellen noodzakelijk.*

### **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 milieueffect- of omgevingseffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Leiden – besluit over de Omgevingsvisie Leiden.*

*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 3542 op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.*

## 2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het belang van omgevingseffecten volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de gemeente Leiden.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

### 2.1 Aansluiting OER op Leidse visie

#### **Beoordeel effecten van Voorkeursalternatief**

De Commissie waardeert het dat de informatie uit het OER is gebruikt om de visie vorm te geven. Het valt op dat de voorkeursvariant in de visie concrete locaties en ontwikkelingen beschrijft, terwijl het OER niet volledig ingaat op de effecten van deze locatiespecifieke uitwerkingen, maar de effecten vooral globaal (stadsbreed) beschrijft. Daardoor komen het doelbereik en de omgevingseffecten van het voorkeursalternatief uit de visie niet volledig terug in het OER. Zo valt op dat het OER twaalf ambities beoordeelt, terwijl er in de visie veertien te vinden zijn.<sup>2</sup> Een risico hiervan is dat de effecten van de visie zoals die vastgesteld wordt nog niet volledig in beeld zijn.

Hierbij geeft de Commissie in overweging om – anders dan voor de foto van de leefomgeving – het beoordelingskader in te perken. Voor de foto van de leefomgeving (zie ook paragraaf 2.2) is het in het OER gebruikte brede kader nuttig. Hiermee komen mogelijke kansen en risico's in beeld die voor de gemeente relevant kunnen zijn. Bij de beoordeling van het doelbereik en de effecten kan vervolgens een meer toegespitst beoordelingskader ingezet worden, waarmee de meest risicovolle en belangrijke thema's in beeld komen.

---

<sup>2</sup> De gemeente Leiden heeft op 20 mei 2021 mondeling toegelicht dat de visie mogelijk aangepast wordt op twee punten: twaalf ambities in plaats van veertien en de beschrijving en kaart van concrete locaties en ontwikkelingen. Dit advies is gebaseerd op de ontwerp-omgevingsvisie Leiden van maart 2021, de Commissie kan de gevolgen van deze mogelijke wijzigingen op dit moment niet beoordelen.

### **Toets effecten ruimtelijk**

In de visie zijn ruimtelijke keuzes gemaakt. De ambities zijn vertaald naar drie verschillende typologieën van gebieden en naar de stad als geheel. De visie geeft voor verschillende beleidsuitspraken aan wáár in de stad ontwikkelingen gaan plaatsvinden (figuur 1). Het OER brengt de risico's en kansen op omgevingseffecten echter enkel voor de gemeente als geheel en op algemeen niveau in beeld (bijvoorbeeld meer verkeer, meer geluid). Als de locaties ook in het OER meegenomen worden, kan het waardevolle informatie geven over het daadwerkelijk optreden van de kansen en risico's. Bijvoorbeeld door aan te geven waar extra woningen komen, welke verkeersaantrekkende werking dit heeft en welke geluidshinder daarvan te verwachten is voor de omliggende (nieuwe) woningen. Of hoe de luchtkwaliteit en de externe veiligheidsrisico's zijn nabij de (nieuwe) woningen.

### **Bepaal de zwaarte van kansen en risico's**

De ruimtelijke beoordeling is ook van belang om de zwaarte aan te kunnen geven van de pijlen van kansen en risico's in het Rad van de Leefomgeving. Nu zijn die pijlen enkel gebaseerd op het aantal kansen en risico's. Daarmee wordt het totaal van risico's of kansen mogelijk onder- of overschat omdat vrijwel alle kansen en risico's even zwaar worden beoordeeld.

De visie heeft als doel om 'meer samenhang in de diverse opgaven en beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving' te bewerkstelligen.<sup>3</sup> Soms kan één actie bijdragen aan het bereiken van meerdere doelen. Het is daarom nuttig om onderlinge verbanden tussen de thema's aan te wijzen, zeker omdat de ruimte in de fysieke leefomgeving beperkt is. Het OER gaat hier nu in algemene termen op in. Hiermee wordt nog niet de vraag beantwoord of alle ambities uit de visie samen passen in de beschikbare ruimte of waar ze elkaar juist kunnen versterken. Daarvoor moet de samenhang niet alleen in algemene termen beschreven worden, maar juist een stap concreter en vooral ruimtelijker.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming, in een aanvulling op het OER:

- Een selectiever beoordelingskader te gebruiken voor de beoordeling van het voorkeursalternatief;
- Het doelbereik en de effecten van het voorkeursalternatief ruimtelijk te beoordelen;
- De zwaarte van kansen en risico's meer in beeld te brengen, in plaats van alleen de aantallen.

## **2.2 Foto van de leefomgeving**

De Foto van de leefomgeving is uitgebreid en voorzien van kaarten. Specifieke Leidse gegevens en ambities komen soms niet terug in de indicatoren en bij de beoordeling van de huidige situatie en de autonome ontwikkeling. Ook wordt niet duidelijk waar en hoe groot knelpunten zijn en waar dus het huidig beleid tekort schiet, beperkingen zijn of opgaven liggen. De Foto van de leefomgeving is daarmee deels onvolledig en sluit soms niet aan op de Leidse situatie. Hieronder geeft de Commissie enkele voorbeelden:

- Om de bodemkwaliteit<sup>4</sup> te beoordelen zijn de saneringslocaties gebruikt, maar niet de Leidse bodemkwaliteitskaart uit 2012. Sanering is belangrijk waar het spoedlocaties

<sup>3</sup> Omgevingsvisie, pagina 4.

<sup>4</sup> Foto van de leefomgeving, pagina 84.



betreft bij het *huidige* bodemgebruik. Veel vervuilde locaties zijn of worden daarom al gesaneerd. De bodemkwaliteitskaart gaat in op het gebruik van de bodem, bijvoorbeeld wanneer grond vrijkomt bij woningbouw en aanleg van wegen en beperkingen die daaraan worden gesteld en hoe zich dat verhoudt tot het *toekomstige* bodemgebruik. Dat kan daarom in de toekomst relevantere beslisinformatie opleveren.

- Voor geluid en lucht wordt de omvang en ernst van knelpunten niet duidelijk terwijl er in de visie duidelijke ambities voor zijn geformuleerd. Het OER toont niet waar en hoe hoog de ‘hoogste’<sup>5</sup> concentratie is in de nabijheid van woningen. Voor geluid is wel een cumulatieve kaart opgenomen, maar het spoorgeluid is niet apart in beeld gebracht. Dit is een gemis omdat in Leiden veel woningbouw is (voorzien) langs het spoor. Voor externe veiligheid is onduidelijk hoever de risicocontouren in de nabijheid van woningen reiken als gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de rijkswegen en N206. Gegevens over aantallen en locaties van woningen die belast worden of risico lopen door de verschillende bronnen ontbreken.
- Mobiliteit gaat in op het aantal aansluitingen op het autowegennet, de nabijheid van een OV-halte en het aantal kilometer fietspad. Dit gaat niet in op de integratie van vervoersnetwerken en de mobiliteitstransitie, terwijl daar juist de grootste milieuwinst te verwachten is. Deze integratie had een plaats kunnen krijgen onder het kopje ‘slimme en duurzame mobiliteit’.
- Als referentiewaarde is meestal het gemiddelde (van de G30 of middelgrote gemeenten) gebruikt, maar de ambitie van de gemeente Leiden blijft buiten beschouwing. Zo scoort ‘Gezonde leefstijl en gezonde leefomgeving’ positief wanneer de kernindicator beweegvriendelijke omgeving boven het landelijke gemiddelde scoort. Hoe zich dit verhoudt tot de ambitie is niet duidelijk.
- Het Leidse beleid voor een gezonde leefstijl gaat in op het rookvrij maken van wijkparken, maar wordt in het OER uitsluitend beoordeeld op een beweegvriendelijke omgeving (in ‘gezonde leefstijl en gezonde leefomgeving’<sup>6</sup>).

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming, in een aanvulling op het OER, de foto van de leefomgeving meer toe te spitsen op het doelbereik en de effecten die voor Leiden relevant zijn, ook lokaal beschikbare informatie in de beoordeling te gebruiken en de belangrijkste knelpunten in beeld te brengen.

## 2.3 Autonome ontwikkeling

In de visie wordt woningbouw als een belangrijke opgave genoemd. Het OER geeft aan dat de woningbouwopgave van 8.900 woningen tussen 2020 tot 2030 tot de autonome ontwikkeling behoort. Dit getal is gebaseerd op de woonvisie en daaraan is de conclusie verbonden dat 8.900 woningen gebouwd gaan worden. Dit is echter geen besluit of plan als bedoeld in het Besluit m.e.r., zodat de realisatie van 8.900 woningen niet tot de autonome ontwikkeling gerekend mag worden. Dit mag alleen voor het deel waar al concrete gebieds- of bestemmingsplannen voor zijn vastgesteld. Onduidelijk is om hoeveel woningen dit gaat. De Commissie adviseert om het verschil tussen de visie (wat is nieuw) en de autonome ontwikkeling (waarover is al besloten) scherper te duiden. Op die manier beschouwt het OER ook echt de effecten van de nieuwe ontwikkelingen.

<sup>5</sup> OER, pagina 76.

<sup>6</sup> Foto van de leefomgeving, pagina 12. Overigens zijn ‘bewegen’, ‘roken’, ‘alcoholgebruik’ en ‘overgewicht’ wel besproken in de Foto van de leefomgeving. Daaruit blijkt onder andere dat de gemeente Leiden op bewegen ‘beter’ scoort dan andere onderzochte regio’s in Nederland, dit is echter niet meegewogen in de beoordeling.

Ook zijn er in de directe omgeving belangrijke (infrastructurele) ontwikkelingen gaande die invloed hebben op Leiden. De Rijnlandroute wordt aangelegd tussen Katwijk en Leiden en moet de doorstroming verbeteren. Het OER classificeert deze ontwikkeling terecht als autonome ontwikkeling, maar gaat niet in op de mogelijke effecten ervan voor de visie. Tegelijkertijd is één van de doelen van de visie 'uitnodiging tot samenwerking met de rijk, provincie en regio'<sup>7</sup>.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming, in een aanvulling op het OER, het onderscheid tussen de autonome ontwikkeling en het voornemen duidelijk te maken en de invloed van regionale autonome ontwikkeling op het voornemen te beschrijven.

## 2.4 Vervolg: proces en monitoring

### **Actuele informatie voor vervolgbesluiten**

In het OER wordt goed beschreven hoe met monitoring en evaluatie de beleidscyclus gesloten kan worden. Wat het OER nog niet laat zien is hoe de informatie over omgevingseffecten uit het rapport gebruikt kan worden voor vervolgbesluiten en hoe informatie geactualiseerd gaat worden.

Actuele informatie is belangrijk omdat de daadwerkelijke omgevingseffecten sterk zullen afhangen van de vervolgbesluiten en hoe de omgevingseffecten daarin een rol spelen. Zo is verhoging van stikstofdepositie niet uitgesloten, maar kan deze volgens het OER met mitigerende maatregelen worden tegengegaan. Dit vraagt om monitoring en bijsturing. Vervolgbesluiten zullen naar verwachting zowel gebiedsgericht zijn in gebiedsplannen of het Omgevingsplan, maar ook sectoraal in bijvoorbeeld een mobiliteitsvisie of een programma. Het is de vraag hoe deze beide benaderingen uiteindelijk leiden tot de ambities die in de visie zijn gesteld.

### **Focus monitoring**

Daarnaast voorziet de Omgevingsvisie in een langjarige ontwikkeling. Het OER gaat in op monitoring en stelt met het stappenplan op pagina 62 concrete en terechte vragen. De Commissie adviseert om voornamelijk te monitoren op doelbereik en om risicovolle onderwerpen eruit te lichten, zoals Natura 2000, geluidkwaliteit, grondstoffen en circulariteit, die een negatieve score hebben gekregen in het OER. Het is goed voorstelbaar dat het monitoringsplan zelf ook aangepast wordt wanneer dat nodig is.

De opzet van de monitoring kan verder verbeterd worden door aan te geven wie verantwoordelijk is voor de monitoring.

De Commissie adviseert om, in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming, duidelijk te maken op welke thema's de monitoring ingaat en op welke wijze de informatie over omgevingseffecten in vervolgbesluiten wordt gebruikt.

---

<sup>7</sup> Omgevingsvisie, pagina 4.

## 2.5 Samenvatting

De samenvatting van het OER is niet toegankelijk voor een lezer die onbekend is met OER (of MER). Daarnaast is de samenvatting vrij algemeen, en is het uit de samenvatting nauwelijks op te maken dat deze over de gemeente Leiden gaat.

De Commissie adviseert om, in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming, de samenvatting makkelijker toegankelijk te maken voor de niet-ingevoerde lezer, duidelijk kaartmateriaal te gebruiken en de focus op de effectbeschrijving van de visie te leggen.



## **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:

ir. Tilly Fast

Tanya van Gool (voorzitter)

dr. Bas van de Griendt

drs. Roeland van Kerkhoff

ir. Joep Lax

Marianne Schuerhoff MSc (secretaris)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Omgevingsvisie Leiden.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D11.2, "stedelijke ontwikkeling". 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 Leiden.

### **Initiatiefnemer besluit**

College van Burgemeester en Wethouders Leiden.

### **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](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3542](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**  
A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

