



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Arnhem

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

26 januari 2023 / projectnummer: 3631



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Arnhem wil een nieuwe omgevingsvisie vaststellen voor haar omgevingsbeleid richting 2040.¹ De visie schetst een toekomstbeeld voor de stad en geeft aan hoe de gemeente om wil gaan met opgaven als de groei van de bevolking, de energietransitie en druk op de natuur. In een milieueffectrapport (MER) laat de gemeente zien welke effecten de visie op de leefomgeving zal hebben en wat de haalbaarheid van haar ambities is.² Ze heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd om te toetsen of het MER voldoende informatie bevat voor een besluit over de omgevingsvisie. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

De gemeente zet de koers voor Arnhem uit aan de hand van zes thema's of algemene ambities: (1) aantrekkelijke stad, (2) groene, gezonde en veilige stad, (3) vitale stad, (4) ruimte voor schone mobiliteit, (5) goed wonen en (6) een stad met nieuwe energie.

Het MER beoordeelt de gevolgen voor de leefomgeving van het realiseren van de ambities. De algemene conclusie is dat de kwaliteit van de leefomgeving gelijk blijft of verbetert. Zo neemt het aandeel wandelaars, fietsers en reizigers met het openbaar vervoer toe en wordt de mobiliteit duurzamer. De biodiversiteit neemt toe door groen aan de openbare ruimte toe te voegen, groene zones aan elkaar te verbinden en woningen natuurinclusief te bouwen.

Voor het thema geluid heeft de omgevingsvisie negatieve gevolgen. Dit komt doordat er meer woningen komen op drukke plekken. Ook de kwaliteit van de natuur is een knelpunt. De uitvoering van de plannen kan leiden tot extra stikstof op de beschermde natuurgebieden Veluwe en Rijntakken. Hierdoor is nu nog niet zeker of alle plannen wel gerealiseerd kunnen worden.

Het MER laat zien dat de ambities 'aantrekkelijke stad' en 'ruimte voor schone mobiliteit' waarschijnlijk bereikt gaan worden. Dat is onzeker voor de ambitie 'goed wonen'. Voor de ambitie 'groene, gezonde en veilige stad' is het beeld wisselend: Arnhem wordt waarschijnlijk groener, maar het is de vraag of meer medische voorzieningen realiseerbaar zijn, de luchtkwaliteit verbetert, de geluidhinder vermindert en de stad beter voorbereid zal zijn op droge en warme perioden. Het minst haalbaar zijn 'vitale stad' en 'stad met nieuwe energie'.

Relevant is dat de ambities soms niet goed samengaan. Vooral de ambities 'goed wonen' en 'een stad met nieuwe energie' kunnen schuren met de andere. Tegelijkertijd stelt het MER dat er kansen zijn om de zes ambities te combineren. In een 'meest milieuvriendelijk alternatief' is verkend hoe de ambitie 'groene, gezonde en veilige stad' zoveel mogelijk gerealiseerd kan worden. Voor de kwaliteit van de leefomgeving levert dat positieve resultaten op. Het MER stelt ook dat deze ambitie lastig samengaat met de woningbouwopgave.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER bevat veel waardevolle informatie voor het besluit over de omgevingsvisie. De synergie en knelpunten tussen de ambities zijn op een heldere manier in beeld gebracht.

¹ *Ontwerp-omgevingsvisie Arnhem 2040*, Gemeente Arnhem, 1 november 2022.

² *PlanMER en Passende beoordeling Omgevingsvisie Arnhem*, Tauw, 4 november 2022.

Samen met het meest milieuvriendelijke alternatief levert dit, hoewel abstract, waardevolle inzichten op. De beoordeling van milieugevolgen heeft hetzelfde detailniveau als de omgevingsvisie en is goed navolgbaar. Verder is de beoordeling van het halen van de ambities en de onzekerheden daarin informatief. Er blijkt meer nodig om de ambities te halen dan waar de visie van uitgaat. Het MER geeft hiervoor duidelijke aanbevelingen.

Voor het thema circulaire economie valt in positieve zin op dat het MER probeert om de ruimtelijke gevolgen in beeld te brengen. Ook is er relatief veel aandacht voor de koppeling tussen boven- en ondergrondse ontwikkelingen.

Al met al heeft de Commissie waardering voor dit MER. **Toch ontbreekt belangrijke informatie. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie. Het gaat om alternatieve manieren om een positievere milieukwaliteit te bereiken en de ambities dichterbij te brengen.** De gemeente heeft tijdens de voorbereiding van het voorontwerp van de visie ontwikkelscenario's verkend en met inwoners en bedrijven besproken. Deze komen in het MER niet aan bod. Doordat deze informatie ontbreekt, krijgen belanghebbenden en de gemeenteraad geen volledig beeld van (de effecten van) andere mogelijke invullingen van het beleid. Een manier om de ontwikkelscenario's hier een rol in te geven is met een gevoeligheidsanalyse. Zo'n analyse kan inzicht bieden in de vraag of met de ontwikkelscenario's andere resultaten te bereiken zijn dan met de huidige ontwerp-omgevingsvisie.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de Omgevingsvisie Arnhem 2040.

Verder beveelt de Commissie aan om bij de besluitvorming de onzekerheden in de effectbeoordeling duidelijker te presenteren. Omdat ambities soms strijdig met elkaar zijn en de gemeente afhankelijk is van andere partijen, is het daadwerkelijke milieueffect sterk afhankelijk van de verdere uitvoering van de visie. Het MER beschrijft dergelijke onzekerheden wel goed, maar in de gepresenteerde tabellen (bijvoorbeeld in de samenvatting) zijn ze niet verwerkt.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Hoofdstuk 3 bevat een aantal aanbevelingen. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.



Figuur 1: Gemeente Arnhem (bron: ontwerp-omgevingsvisie).

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn. Omdat de omgevingsvisie het kader kan vormen voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige projecten, zoals stedelijke ontwikkelingen, is een plan-MER vereist. Een plan-MER is ook nodig vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden, zoals Rijntakken en Veluwe. De Rijntakken en Veluwe liggen gedeeltelijk binnen de gemeentegrenzen van Arnhem.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Arnhem – 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 staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer [3631](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Alternatieve manieren met minder milieugevolgen

Alternatieven ontbreken in het MER

De vergelijking van verschillende manieren om doelstellingen te halen (alternatieven) is een belangrijk onderdeel van een plan-MER. Voor een omgevingsvisie kunnen bijvoorbeeld verschillende ontwikkelrichtingen voor de stad op hun milieueffecten worden vergeleken. Zo'n vergelijking geeft besluitvormers informatie om beleidsopties af te wegen. En het geeft insprekers waardevolle informatie om hun mening over het opgestelde beleid op te baseren.

Het MER bij deze omgevingsvisie vergelijkt geen alternatieven. Er is een 'meest milieuvriendelijk alternatief' uitgewerkt, maar dit is slechts één ontwikkelrichting (vanuit groene, gezonde en veilige stad), terwijl er meerdere denkbaar zijn (vanuit mobiliteit, energie of woningbouw bijvoorbeeld).³

³ Zo is het meest milieuvriendelijke alternatief niet zo zeer ingestoken als meest duurzame alternatief, waarbij ook rekening gehouden wordt met zo min mogelijk energie- en materiaalgebruik. Dit had het alternatief versterkt.

Onvoldoende inzicht in rol van ontwikkelscenario's

Tijdens het startgesprek⁴ heeft de gemeente uitgelegd dat er wel ontwikkelscenario's zijn uitgewerkt in een 'koersdocument'.⁵ Deze zijn met name gebruikt voor de participatie en de discussies rond het voorontwerp van de omgevingsvisie. De ontwikkelscenario's zijn 'Arnhem als netwerk', 'Boulevards van Arnhem' en 'Compact stadshart' (zie figuur 2). De ontwerp-omgevingsvisie, waar het MER bij is opgesteld, maakt keuzes die mede gebaseerd zijn op deze scenario's, maar het is niet duidelijk op welke manier dit is gedaan. Ook is niet duidelijk hoe milieueffecten bij de afwegingen een rol hebben gespeeld en hoe die zijn gewogen tegen andere inzichten uit het participatieproces.



Figuur 2: Ontwikkelscenario's (bron: Koersdocument Arnhem 2040, p. 11).

De ontwikkelscenario's hadden zeer goed als alternatieven in het MER gebruikt kunnen worden. In alternatieven kan verkend worden hoe het 'DNA van Arnhem'⁶, de algemene ambities uit de omgevingsvisie en de bouwopgave (waar, voor welke doelgroepen en welke volumes) vertaald worden naar deze scenario's. Dit had voor belanghebbenden en besluitvormers nuttige informatie opgeleverd over de milieueffecten van alternatieve ontwikkelrichtingen.

Alternatieven zijn in een MER ook waardevol om te verkennen of positievere milieueffecten mogelijk zijn. Bijvoorbeeld voor thema's waarop de huidige ontwerp-omgevingsvisie negatieve effecten heeft (zoals een hoge milieubelasting door geluid, geur en/of lucht) of waarop grote onzekerheden zijn (zoals ambities op het gebied van energietransitie en circulariteit).

Gevoelheidsanalyse nodig voor meer inzicht

De Commissie begrijpt dat ambtelijke denkprocessen, politieke discussies en overleg met bewoners en bedrijven niet stilstaan. Deze processen kunnen heel goed voorafgaan aan het opstellen van een MER. Niet ieder denkbaar scenario of iedere ontwikkelrichting kan daarom in een MER als alternatief worden meegenomen. Het nu alsnog volwaardig uitwerken van alternatieven zou ook geen recht doen aan deze realiteit. In dit geval is het volledig voorbijgaan aan de ontwikkelscenario's echter ook niet wenselijk, gelet op het belang voor besluitvormers om inzicht te hebben in andere keuzemogelijkheden voor de inhoud van de visie.

⁴ Om zich goed op de hoogte te stellen van het voornemen en de omgeving bezocht de Commissie op 2 december 2022 de gemeente Arnhem en besprak zij het voornemen met vertegenwoordigers van de gemeente.

⁵ Zie *Koersdocument Arnhem 2040, Samen Bouwen aan Arnhem*, Gemeente Arnhem & Land-id, 2020.

⁶ Zie hoofdstuk 2 van de omgevingsvisie.

Een gevoeligheidsanalyse is dan een zinvolle manier om de betekenis van de ontwikkelscenario's te laten zien. Het doel van zo'n analyse is om aan te geven hoe met de eerder uitgewerkte ontwikkelscenario's andere milieueffecten te bereiken zijn dan met de huidige ontwerp-omgevingsvisie. Ook kan daarin worden aangegeven in hoeverre de ambities in andere ontwikkelscenario's beter binnen bereik kunnen komen.

Ontwikkelscenario's uitbreiden met buitengebied

De Commissie adviseert bovendien om de ontwikkelscenario's in dat geval niet te beperken tot het stedelijke gebied, maar om ook het buitengebied daarin te betrekken. Dit houdt verband met de constatering van het MER dat de omgevingsvisie nu mogelijk niet uitvoerbaar is binnen de kaders van de Wet natuurbescherming en dat er in individuele projecten naar de uitvoerbaarheid gekeken moet worden.⁷ Individuele projecten op basis van de visie kunnen mogelijk alleen worden toegestaan na het doorlopen van een ADC-toets.⁸ Het MER verkent de haalbaarheid van die ADC-toets niet. Om inzicht te krijgen in de haalbaarheid is het nodig om te weten of er alternatieven (de 'A' in ADC) zijn die minder stikstofdepositie veroorzaken.

De ontwikkelscenario's zijn goed uit te breiden met het buitengebied. In Arnhem zijn honderden hectares intensieve landbouw aanwezig met relevante effecten op de nabijgelegen natuurgebieden, zoals vermisting, verzuring, verdroging en vergiftiging. Deze sector zal de komende jaren ingrijpende veranderingen ondergaan, deels door beleid van Rijk en provincie, maar ook door demografische ontwikkelingen (oude bedrijfshoofden zonder opvolger).

Het MER gaat niet in op deze ontwikkelingen. Voor zover functieveranderingen in agrarisch gebied wel worden benoemd (zoals zonneparken), worden de ecologische kansen slechts summier aangestipt. Tegelijkertijd blijft een aanzienlijk positief milieueffect buiten beeld: een mogelijke afname van de stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden.⁹

De gemeente heeft in het startgesprek toegelicht dat er een visie is op de ontwikkelingen in het agrarisch gebied. Dit komt echter niet terug in de omgevingsvisie of het MER. Voor de besluitvormers is nu niet inzichtelijk wat de positieve en negatieve milieueffecten van nieuwe ontwikkelingen in het gebied kunnen zijn. De Commissie adviseert daarom om dergelijke scenario's te betrekken in de gevoeligheidsanalyse.

Behalve zonneparken zijn ook andere functieveranderingen in agrarisch gebied denkbaar, zoals recreatie of woningbouw. Zo kan een nieuwe groene woonwijk in agrarisch gebied een aantrekkelijk, gezond en biodivers woonmilieu opleveren en tegelijk positieve effecten hebben op de omliggende natuurgebieden (afname verdroging, vermisting, verzuring en vergiftiging). Een dergelijke ontwikkeling kan echter ook leiden tot verkeerskundige knelpunten en daarnaast verandert het landschap. Een gevoeligheidsanalyse in het MER is een instrument om dergelijke ideeën op hoofdlijnen tegen de huidige ontwerp-omgevingsvisie af te zetten.

⁷ Mogelijk zal de toename van stikstofdepositie op de Veluwe en Rijntakken te hoog zijn. Op deze Natura 2000-gebieden slaat al meer stikstof neer dan goed is voor de natuur. Het MER stelt dat bij de uitvoering uitgewerkt moet worden of een toename van stikstofdepositie te voorkomen is.

⁸ De ADC-toets bestaat op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming uit de volgende vragen: A: is er een alternatieve oplossing voorhanden? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot algemeen belang? C: zijn compenserende maatregelen mogelijk om de gevolgen teniet te doen?

⁹ Overigens haalt het MER meerdere keren een negatief ecologisch effect van zonneparken (verstoring door spiegeling) aan, terwijl dit effect niet wetenschappelijk onderbouwd kan worden. Omdat aanpassing van deze beoordeling de conclusies van het MER niet zal veranderen, beschouwt de Commissie dit niet als ontbrekende essentiële informatie.

Samenvattend

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, aan te geven hoe van de ontwikkelscenario's tot de ontwerp-omgevingsvisie is gekomen en hoe milieueffecten hierbij een rol gespeeld hebben. Ga vervolgens in een gevoeligheidsanalyse na hoe met de eerder uitgewerkte ontwikkelscenario's andere milieueffecten te bereiken zijn dan met de huidige ontwerp-omgevingsvisie. Ga ook na in hoeverre de ambities in andere ontwikkelscenario's beter binnen bereik kunnen komen. Neem het buitengebied in de analyses mee.

3 Aanbevelingen voor besluitvorming en vervolgtraject

3.1 Betrek ook onzekerheden in effectbeoordeling

In algemene zin geldt dat de effectbeoordeling (hoofdstuk 4 van het MER) zeer optimistisch is. Dit houdt verband met twee punten: de referentiesituatie is niet goed afgebakend en het MER betreft in de effectbeoordeling nog niet de onzekerheden die het later wél signaleert.

De informatie is naar het oordeel van de Commissie wel compleet, maar een samenvattend en overzichtelijk beeld van de milieueffecten inclusief hun onzekerheden ontbreekt. Daarom beveelt de Commissie aan om aan bestuurders en omgeving, in het MER of in (de bijlagen bij) de omgevingsvisie, meer inzicht te geven in de onzekerheden en de gevolgen voor de effectbeoordeling. Deze aanbeveling wordt hierna toegelicht.

Afbakening referentiesituatie

Onder de 'autonome ontwikkeling' wordt in een MER verstaan de toekomstige ontwikkeling van het milieu, zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. De autonome ontwikkeling is onderdeel van de referentiesituatie, waarmee de voorgenomen activiteit en alternatieven worden vergeleken.

Beleed dat zeker tot resultaat leidt, kan tot de autonome ontwikkeling worden gerekend. Beleed waarvoor vooral procesmatige en richtinggevende uitgangspunten en afspraken gelden, valt hier niet onder, omdat nog moet blijken hoe effectief het is.

In dit MER is de autonome ontwikkeling soms feitelijk een voortzetting van bestaand beleid terwijl de realisatie ervan deels onzeker is. Zo is het programma 'NemiA 2030'¹⁰ opgenomen in de autonome ontwikkeling binnen het thema Duurzame Energie.¹¹ De Commissie beschouwt de autonome ontwikkeling in dit MER als een alternatief waarin het huidige beleid wordt voortgezet. Ze begrijpt dat het op deze manier beoordelen van het huidige beleid nuttig is voor de besluitvormers en belanghebbenden. Op die manier komen de effecten van de omgevingsvisie ten opzichte van het bestaande beleid in beeld.

Om het effect van de omgevingsvisie op de huidige situatie in de leefomgeving te achterhalen moet de lezer van het MER een tussenstap zetten. Hij of zij moet het effect van de visie op de 'autonome ontwikkeling' (het huidige beleid) en van de autonome ontwikkeling op de huidige

¹⁰ Het programma 'New energy made in Arnhem 2020-2030' bevat het energiebeleid van Arnhem richting 2030.

¹¹ Het is onzeker of dit programma realiseerbaar is en hoe het voor de leefomgeving uitwerkt. De gemeente is bijvoorbeeld afhankelijk van financiering, politieke besluitvorming en de medewerking van marktpartijen.

situatie samennemen. Een voorbeeld: doordat het effect van NemiA 2030 op de huidige situatie positief is, en het effect van de visie op NemiA neutraal is, is het effect van de visie op de huidige situatie ook positief. Op die manier is de benodigde informatie voor de besluitvorming over de omgevingsvisie wel aanwezig, maar lastig toegankelijk.

Voor de overzichtelijkheid beveelt de Commissie aan om het effect van de visie ten opzichte van de huidige situatie nog wel expliciet aan de effectbeoordelingstabellen toe te voegen.



Onzekerheden in de verdere uitvoering omgevingsvisie

Het MER brengt de milieueffecten van de ambities uit de omgevingsvisie in hoofdstuk 4 in beeld. Inherent aan het hoge abstractieniveau van de effectbeoordeling is dat op een aantal sub-criteria discussie mogelijk is over de toegekende scores.¹² Over het geheel genomen zijn de eindconclusies echter goed navolgbaar.

Tegelijkertijd constateert de Commissie dat de effectbeoordeling zeer optimistisch is. Drie voorbeelden om dit te verduidelijken:

- De beoordeling neemt nog niet de onzekerheid mee dat ambities met elkaar kunnen botsen. Uit hoofdstuk 5 blijkt dat dat voor een groot deel van de ambities wel het geval is. De vraag is of de effectbeoordeling helemaal overeind kan blijven als er scherpe keuzes gemaakt moeten worden tussen ambities.
- In de effectbeoordeling gaat het MER ervan uit dat effecten niet of in mindere mate optreden, omdat de visie bestaand beleid bevestigt (zoals NemiA, maar ook het Plan van Aanpak 'Op weg naar een circulair Arnhem' dat in de huidige situatie lijkt meegenomen¹³). Zoals in de vorige paragraaf toegelicht, zal het daadwerkelijke effect afhangen van de toepassing van die beleidslijn. Dit erkent het MER pas in hoofdstuk 6.
- Het MER gaat er soms van uit dat een effect positief zal zijn, omdat er veel aandacht is voor een bepaalde kwaliteit. Een voorbeeld is de bescherming van landschappelijke waarden (zie figuur 3). Het daadwerkelijke effect zal echter sterk afhangen van de wijze waarop deze waarden beschermd worden. Daarover geeft de effectbeoordeling zelf geen informatie. Een ander voorbeeld is mobiliteit. Daarvoor geldt dat het effect sterk afhangt van de uitwerking en implementatie van de beleidsuitwerking 'Schone mobiliteit in een bereikbare stad'. Hoofdstuk 6 van het MER beschrijft deze onzekerheden wel.

Het gevolg van deze drie voorbeelden is dat niet zeker is welke positieve effecten die de effectbeoordeling in hoofdstuk 4 voorspelt, daadwerkelijk zullen optreden. De tabellen geven echter geen onzekerheidsmarge weer (zie weer figuur 3). Het gevolg is dat de effectscores in de effectbeoordelingstabellen een zekerheid suggereren die er in werkelijkheid niet is.

Thema factsheet	Indicator	Huidige situatie	Autonome ontwikkeling	Invloed Omgevingsvisie
Landschap	Landschappelijke waarden			

Figuur 3: Voorbeeld effectbeoordeling op Landschap (bron: MER, p. 31)

¹² Zo scoort het effect op landschap neutraal (0) bij de ambitie 'ontwikkelen van woningen' (zie p. 44 van het MER), terwijl een negatieve score (-) ook denkbaar is, scoort 'duurzaam aantrekkelijk' bij cultuurhistorie een + (zie p. 47 van het MER), terwijl zonnepanelen monumenten kunnen aantasten, en wordt het effect op geluidhinder in de hoofdtekst als negatief beschreven, terwijl de sub-criteria op dit thema telkens neutraal of positief scores (zie p. 85 van het MER).

¹³ Zie pagina 35 van bijlage 3 van het MER (Factsheets HSAO en effectbeoordeling).

De Commissie beveelt daarom aan om in de presentatie van de effectbeoordeling aan besluitvormers en belanghebbenden (met name in de 'overzichtstabel effecten omgevingsvisie'¹⁴) meer inzicht te geven in de onzekerheden.

3.2 Randvoorwaarden en aanbevelingen vertalen naar beleidscyclus

De gemeente heeft – zoals ook bleek in het startgesprek – bewust gekozen voor een relatief abstracte omgevingsvisie, zonder concrete maatregelen, inzicht in spanningen tussen ambities of prioritering van ambities. Het MER volgt dit abstractieniveau.¹⁵

Het MER maakt niet duidelijk wat er gebeurt als, door de grote vraag naar woningen, spanningen ontstaan in benodigd ruimtegebruik of noodzakelijke stapeling van functies, die zich mogelijk niet zo goed verhouden tot elkaar. In dergelijke gevallen zijn in de praktijk keuzes nodig, waar het MER geen inhoudelijke richting aan geeft. De beleidsuitwerkingen en afwegingsprincipes uit de omgevingsvisie bieden geen garanties dat de ambities op het gebied van groen, gezondheid en milieu gehaald worden.

Het MER zou hier duidelijkere randvoorwaarden voor kunnen aangeven, juist omdat veel functies gecombineerd moeten worden om de doelen te halen. In de 'botsproeven', en meer specifiek het meest milieuvriendelijke alternatief, worden hiervoor aanzetten gedaan. Dit blijft echter op een hoog abstractieniveau. Op basis van deze botsproeven doet het MER alleen aanbevelingen, zoals het opstellen van een verdichtingsvisie en het maken van keuzes in het verkeerssysteem.

Vooralsnog is niet duidelijk of en vooral hoe deze aanbevelingen en onzekerheden nog worden verwerkt in de definitieve omgevingsvisie, in een 2.0-versie van de omgevingsvisie, in programma's (of 'beleidsuitwerkingen') en in het omgevingsplan, terwijl dit in het licht van het werken in de beleidscyclus wel relevant is.

De Commissie beveelt aan in de omgevingsvisie duidelijker aan te geven hoe de aanbevelingen voor de vervolgstappen doorwerken in de beleidscyclus en meer specifiek een plek krijgen in de (andere) kerninstrumenten van de Omgevingswet.

3.3 Monitoring en evaluatie concretiseren

Monitoring is een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus van de Omgevingswet. Ook de omgevingsvisie benadrukt dit.¹⁶ In het MER staat dat de gewenste monitoring kan plaatsvinden op basis van het daarin opgenomen beoordelingskader.¹⁷ Het rapport stelt dat er een 'monitoringstool' wordt ontwikkeld. De Commissie verwacht dat het voor de gemeente lastig wordt om vast te stellen of een ambitie gehaald wordt en eveneens om te bepalen hoe de gemeente kan bijsturen. Dit komt door de onzekerheden in de milieueffecten en het hoge abstractieniveau van de visie en het MER (zie respectievelijk paragrafen 3.1 en 3.2 van dit advies).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld pagina 6-7 van het MER.

¹⁵ De inzichtelijke factsheets in bijlage 3 bij het MER zijn overigens vaak wel concreter.

¹⁶ Zie pagina 82 van de ontwerp-omgevingsvisie.

¹⁷ Zie pagina 88 van het MER.

De gemeente gaat na vaststelling van de omgevingsvisie aan de slag met beleidsuitwerkingen (in programma's) en het omgevingsplan. De uitvoering hiervan moet in lijn zijn met de ambities van de omgevingsvisie. Het MER stelt voor om de monitoring bij die uitwerkingen verder te concretiseren. De Commissie begrijpt dat de gemeente dan pas concreter kan aangeven hoe wordt gemonitord en hoe wordt ingegrepen als de leefomgeving zich anders ontwikkelt dan gewenst.

Tegelijkertijd kan de 'monitoringstoel' ook nu al, op basis van de visie en het MER, concreter worden uitgewerkt. Daarom beveelt de Commissie aan om op korte termijn, als uitvloeisel van de omgevingsvisie, verder te concretiseren hoe de ambities worden gemonitord. Werk bijvoorbeeld alvast uit, op basis van de visie en het MER, op welke thema's monitoring vooral van belang is, hoe gegevens worden verzameld en in hoeverre kan worden aangesloten bij bestaande dataverzameling. Denk ook alvast na over maatregelen die ingezet kunnen worden, mochten de effecten op de leefomgeving anders uitpakken dan gewenst. Waarschijnlijk bieden de ontwikkelscenario's/alternatieven (zie hoofdstuk 2 van dit advies) hier inspiratie voor. Verder beveelt de Commissie aan om de monitoring van de verdere beleidsuitwerkingen te gebruiken om de omgevingsvisie steeds actueel te houden en aan te scherpen.

3.4 Verdere uitwerking 'koploper circulaire economie'

De gemeente geeft aan koploper te willen zijn op het gebied van de circulaire economie. Het MER geeft terecht aan dat deze ambitie nog te weinig concreet is om de haalbaarheid aan te tonen. Er is fysieke ruimte en (milieu-)gebruiksruimte nodig voor het circulair maken van de economie.

Het MER bevat wel een goede aanzet om de impact van een circulaire economie op (ruimte- en milieugebruik in) de stad te beoordelen. Door onderscheid te maken tussen verschillende soorten handelingsperspectieven van de gemeente is nu al een verdiepingsslag te maken. Het gaat dan zowel om de eigen organisatie (vooral materiaalgebruik in de openbare ruimte) als om het faciliteren en stimuleren van circulair handelen van derden: woningbouw en bedrijven die energie, water en materiaalstromen uitwisselen.

In het Plan van Aanpak 'Op weg naar een circulair Arnhem (2020-2023)' wordt gesproken over drie niveaus (eigen organisatie, stad en regio) en vijf speerpunten:

- Bedrijven stimuleren en faciliteren
- Restafval
- Inkoopkracht
- Het goede voorbeeld geven
- Ontwikkeling van de stad

De Commissie beveelt aan om bij de verdere uitwerking van de omgevingsvisie aan te sluiten op de benadering uit het Plan van Aanpak en deze te concretiseren. Ook beveelt ze aan om deze uit te werken naar een perspectief voor de lange termijn (na 2023) en om de consequenties daarvan voor de leefomgeving dan verder uit te werken.

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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep op 2 december 2022 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. Gerwin Gabry

prof. dr. ir. Rob van der Heijden

drs. Gwenn van der Schee

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Arnhem 2040.

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, "stedelijk ontwikkelingsproject". Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Arnhem.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van Arnhem.

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

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

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3631](#) 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

