



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Gebiedsontwikkeling Winkelsteeg gemeente Nijmegen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

11 mei 2023 / projectnummer: 3688



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Nijmegen wil het gebied 'Winkelsteeg' transformeren en intensiever benutten voor wonen en werken. In het gebied wil de gemeente circa 6.600 woningen en 300.000 m² bruto vloeroppervlak (bvo) aan bedrijven en voorzieningen ontwikkelen. Voor het besluit over de gehele gebiedstransformatie is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het bestemmingsplan 'Stationsomgeving Goffert' is het eerste besluit waarvoor een MER opgesteld moet worden. Voor de overige deelgebieden moet het bestemmingsplan nog opgesteld worden. De gemeente Nijmegen heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

In het MER is uitgegaan van een basisalternatief met circa 4.100 woningen en 260.000 m² bvo aan voorzieningen en bedrijven. Omdat bleek dat er meer woningen en locaties voor werken en voorzieningen gerealiseerd konden worden, is daarna een voorkeursalternatief ontwikkeld uitgaande van circa 6.600 woningen en 300.000 m² bvo aan bedrijven en voorzieningen. Het voorkeursalternatief heeft ten opzichte van de referentiesituatie een positief effect op veel milieuaspecten, zoals landschap, water en klimaatadaptatie. Negatieve effecten worden onder andere verwacht op geluid en archeologie. De bereikbaarheid en verkeersafwikkeling voor het autoverkeer veranderen weinig, de bereikbaarheid per fiets en openbaar vervoer en de verkeersveiligheid worden beter. Geluid van industrie, wegverkeer en railverkeer komen samen in het gebied. Dit kan voor hinder zorgen bij de nieuwe woningen.

Wat valt de Commissie op?

Het MER lijkt hoofdzakelijk als toetsing van het voorkeursalternatief en veel minder als ontwerp instrument te zijn ingezet in het planproces. Hierbij is niet alle beschikbare informatie (die wel aanwezig is in beleidsstukken en achtergrondrapporten) in het MER gebruikt. Daardoor zijn in het MER bepaalde keuzes onduidelijk of onvolledig gemotiveerd. Ook is het MER niet benut om (de haalbaarheid van) doelen en ambities tegen elkaar af te wegen. Daardoor is niet zeker of de hoeken van het speelveld voldoende verkend zijn ('wat is er mogelijk en wat betekent dat voor andere doelen of ambities?'). Tot slot is een groot deel van het plangebied nog niet stedenbouwkundig uitgewerkt.¹ Daardoor zijn de exacte milieugevolgen in dit deel van het gebied nog niet inzichtelijk. Deze onduidelijkheden kunnen ondervangen worden met behulp van een uitgewerkt monitoringsplan, maar dat ontbreekt nog voor Winkelsteeg.

De combinatie van deze factoren maakt dat het MER niet is waarvoor het bedoeld is: een rapport waarin de informatie over alle (cumulatieve) gevolgen voor de leefomgeving integraal en zo concreet mogelijk toegankelijk wordt gemaakt. De kaders voor de verdere planvorming (globale planuitwerking, beeldkwaliteitsplan, beleid en bestemmingsplanregels en – voorschriften) zijn op het oog voldoende waarborg om negatieve milieugevolgen op het

¹ De Commissie wil hiermee overigens nadrukkelijk niet pleiten voor het verschuiven van het milieuonderzoek naar de processen van uitwerking van deelgebieden. Het is gunstig dat de milieueffecten van de hele gebiedstransformatie in één MER weergegeven zijn. Wel kan het zijn dat er bij de uitwerking van de volgende deelgebieden aanvullingen of opleggers op dit MER nodig zijn.

niveau van kavels of individuele deelgebieden te voorkomen. Door de abstractie van deze kaders bestaat echter het risico dat de integrale omgevingskwaliteit (en de ambities die de gemeente daarvoor heeft) op de schaal van het gehele plangebied in het geding komt. Dit had met een andere benadering van het MER of een uitgewerkt monitoringsplan ondervangen kunnen worden.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie concludeert dat, hoewel veel informatie wel in beleidsstukken en andere documenten te vinden is, op basis van (alleen) het MER het belang van de leefomgeving niet volwaardig kan worden meegewogen bij de besluiten over de transformatie van Winkelsteeg.

De Commissie adviseert de onzekerheden te ondervangen door het MER aan te vullen met een gedegen monitoringsprogramma, inclusief SMART geformuleerde randvoorwaarden gebaseerd op de milieuambities en -doelstellingen van de gemeente. Benoem ook daarbij de toetsingscriteria en tijdsspanne voor de monitoring, en maatregelen die ingezet kunnen worden wanneer normen overschreden of doelstellingen niet behaald (dreigen te) worden. Met een goede monitoring kunnen de plannen na iedere fase bijgestuurd worden om het behalen van de ambities te waarborgen.

Op deze wijze wordt dit MER tot een 'levend document', wat het ook geschikter maakt om te gebruiken bij besluiten over de invulling van de volgende deelgebieden.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

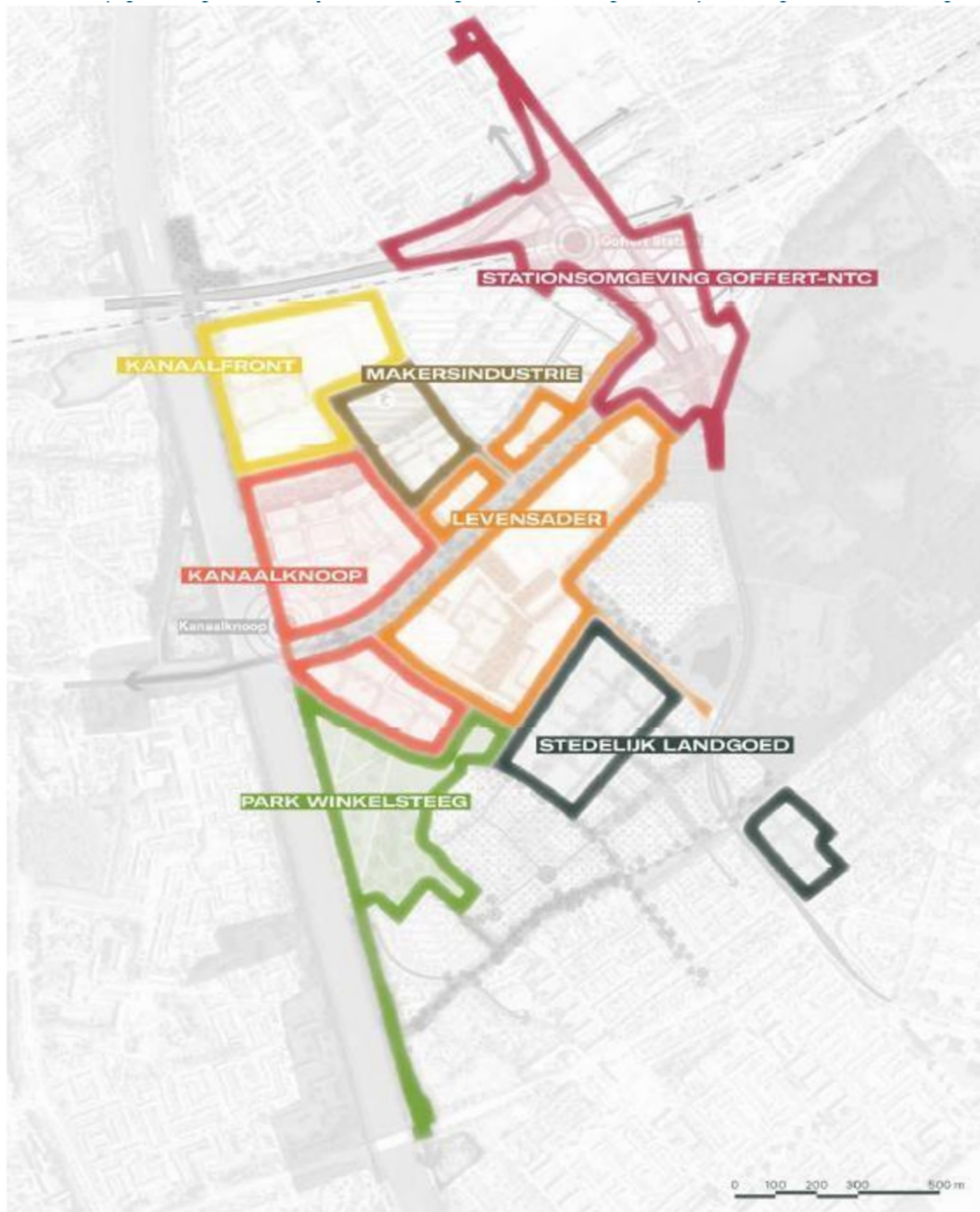
Aanleiding MER

In de Omgevingsvisie van Nijmegen (2020) is aangegeven dat de verwachte groei in aantal inwoners, werknemers en bezoekers zal worden opgevangen binnen de bestaande grenzen van de stad. Winkelsteeg is één van de gebieden waar hier nog ruimte voor is. Daarom wordt een gebiedstransformatie voorbereid, waarbij ongeveer 6.600 woningen en 300.000 m2 bvo aan bedrijven en voorzieningen wordt toegevoegd. Dit betreft een stedelijk ontwikkelingsproject zoals bedoeld in categorie D11.2 van het Besluit milieueffectrapportage. Daarom moet een MER worden opgesteld. Het eerste besluit waar dit MER aan gekoppeld is, is het bestemmingsplan voor het deelgebied Stationsomgeving Goffert. Het MER heeft echter betrekking op de gehele gebiedstransformatie.

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 Nijmegen – besluit over gebiedsontwikkeling Winkelsteeg.

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 [3688](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1: Overzicht deelgebieden Winkelsteeg (Bron: Ontwikkelvisie Winkelsteeg Nijmegen – gemeente Nijmegen).

2 Toelichting op het advies

2.1 Benutting van het MER in het planproces

Het MER lijkt hoofdzakelijk te zijn ingezet als toetsend instrument (nadat het Basisalternatief was uitgewerkt) en zeer beperkt als vormgevend instrument. De meerwaarde van het opstellen van een MER ligt niet alleen in het toetsen of aan milieunormen of -doelstellingen voldaan wordt. Doordat alle milieu-informatie op één plek bij elkaar komt, wordt ook duidelijk waar knelpunten kunnen ontstaan en welke alternatieve oplossingen gunstiger of minder gunstig uitvallen. Wanneer het opstellen van het MER gelijk oploopt met het planproces kan dan het plan, project of voornemen waar nodig aangepast en geoptimaliseerd worden. De neerslag van dit proces in het rapport zelf waarborgt de transparantie en toegankelijkheid van de milieu-informatie op basis waarvan het besluit genomen wordt.² Dit kan het draagvlak voor het besluit bevorderen.

In Winkelsteeg lijkt veel minder sprake te zijn geweest van een iteratief proces waarin is ingespeeld op de beschikbare milieu-informatie. De onderzochte 'alternatieven' zijn feitelijk twee fasen in het uitkristalliseren van de plannen zoals die in eerste instantie geschetst waren in de Ontwikkelvisie Winkelsteeg (2021). Ze verschillen hoofdzakelijk van elkaar op het aantal woningen en m² bvo dat wordt toegevoegd. De m.e.r.-procedure is niet gebruikt om door middel van thematische alternatieven de 'hoeken van het speelveld' te verkennen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een alternatief waarin de geluidshinder maximaal gemitigeerd wordt; welke consequenties heeft dat voor andere ambities? Of een andere mix van bedrijvigheid en woningen; wat betekent dat voor de verkeersafwikkeling? Alle ambities lijken ruimtelijk haalbaar maar het MER is niet benut om dit te verifiëren.

Tegelijkertijd zijn veel milieueffecten nog relatief onzeker, omdat uitwerking per deelgebied nog moet plaatsvinden (zie voor voorbeelden paragraaf 2.2 van dit advies). De gemeente heeft en ontwikkelt beleid en juridische kaders om de kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen en deze onzekerheid te ondervangen. Het risico hierbij is echter dat per deelgebied en per milieuaspect wel voldaan wordt aan de normen maar dat de leefomgevingskwaliteit in het totale plan niet het geambieerde niveau haalt (afvinken van afzonderlijke aspecten in plaats van een integrale benadering).

Daarom adviseert de Commissie een adequaat monitoringsplan op te stellen dat voorziet in maatregelen die ingezet kunnen worden wanneer de ambities ten aanzien van de leefomgeving niet behaald (dreigen te) worden (zie paragraaf 2.3).

De Commissie beveelt aan bij toekomstige m.e.r.-procedures voor stedenbouwkundige ontwikkelingen er zorg voor te dragen dat:

- het opstellen van het MER plaatsvindt in een iteratief proces voor het opstellen en optimaliseren van het plan;
- hierbij alle beschikbare informatie wordt benut, teneinde het plan te optimaliseren binnen de beschikbare (milieugebruiks)ruimte;

² Zoals vastgelegd in het verdrag van Aarhus [wetten.nl - Regeling - Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden - BWBV0001700 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/-/Regeling-Verdrag+betreffende+toegang+tot+informatie,+inspraak+in+besluitvorming+en+toegang+tot+de+rechter+inzake+milieuaangelegenheden+-+BWBV0001700+(overheid.nl)).

- deze informatie zodanig wordt ingezet dat alle 'hoeken van het speelveld' worden verkend.

Voor zowel het project Winkelsteeg als toekomstige projecten geldt de aanbeveling om waar milieueffecten ondanks het bovenstaande nog onzeker zijn en ambities mogelijk niet behaald worden (bijvoorbeeld doordat sprake is van een meer op uitnodigingsplanologie gerichte planvorm) voorzien wordt in een adequaat monitoringsprogramma en maatregelen die kunnen worden ingezet wanneer normen overschreden of ambities niet behaald (dreigen te) worden.

2.2 Navolgbaarheid van de effectbepaling

Voor diverse thema's is de beoordeling van milieueffecten of het doelbereik op ambities nog erg onzeker. In achterliggende beleids- of onderzoeksdocumenten is sommige informatie wel aanwezig, maar het integrale beeld ontbreekt dan. Hieronder enkele voorbeelden:

- Over het mitigeren van hittestress wordt slechts aangegeven dat het voorkeursalternatief "kansen om deze effecten te mitigeren " biedt (pagina 71). Er ontbreekt een (semi)kwantitatieve beschouwing van wat er mogelijk is: hoeveel verharding, groen, water en bomen is er nu en past er maximaal in het voorkeursalternatief.
- Over de mogelijkheden voor duurzame energie, gasloos bouwen en energiebesparing ontbreekt ook kwantitatieve informatie. Het energievraagstuk wordt afgedaan met de mededeling "biedt kansen voor BENG" (pagina 71).
- In het MER wordt genoemd dat met name geluid extra aandacht verdient bij de verdere uitwerking. Over het zo veel als mogelijk beperken van het aantal woningen met een geluidsbelasting boven de voorkeurswaarde ontbreekt kwantitatieve informatie.
- In het MER wordt niet ingegaan op de hoogbouwcompositie, terwijl deze wel is meegenomen in het Beeldkwaliteitsplan. De hoogbouwcompositie is relevant voor de leefomgevingskwaliteit die bijvoorbeeld negatief beïnvloed kan worden door windhinder of schaduwwerking.
- De hoeveelheid groen in het gebied is zeer relevant voor de leefomgevingskwaliteit. Hoewel er veel is geschreven over groen, vooral over groene verbindingen, wordt er in het MER geen onderscheid gemaakt in 'gebruiksgroen' (nieuwe parken, plantsoenen) en 'ecologisch groen'. Omdat er niet kwantitatief of normatief wordt ingegaan op massa en concentraties van groen wordt niet duidelijk in hoeverre het nieuwe groen bruikbaar is voor recreatie en verblijf.
- Het effect op archeologie wordt weliswaar (negatief) beoordeeld in het MER maar is feitelijk een onzekerheid aangezien onderzoek pas plaatsvindt bij planuitwerking.

Op basis van dergelijke onzekerheden lijkt een brede aanvulling op het MER wenselijk. De Commissie ziet echter in dat dit in het huidige stadium van planvorming weinig toegevoegde waarde heeft. Temeer omdat deze informatie deels wel aanwezig is in achtergrond- en beleidsdocumenten. Daarom adviseert de Commissie de integraliteit bij de planuitwerking te bewaken door middel van een gedegen monitoringsprogramma (zie paragraaf 2.3).

2.3 Monitoringsprogramma

In Hoofdstuk 6.3 van het MER is aandacht besteed aan monitoring en evaluatie. De gemeente Nijmegen wil de ontwikkelingen van het plan Winkelsteeg monitoren om daarmee de werkelijke effecten vast te stellen, het doelbereik te volgen en overschrijding van milieunormen te bewaken. Er is een aanzet voor een monitoringsplan opgenomen.

Bewaak integraliteit van opgaven met monitoring

De Commissie is van mening dat monitoring al in de huidige fase van planvorming voor het gebied Winkelsteeg van essentieel belang is vanwege de aard, omvang en opzet van het plan. Zo moeten de meeste deelgebieden nog uitgewerkt worden. Daarbij is de vraag

- welke doelen haalbaar zijn;
- in welke mate doelen van verschillende deelaspecten niet gezamenlijk haalbaar zijn maar vragen om een keuze en besluit;
- of de ambities ten aanzien van de leefomgeving in het grotere geheel haalbaar blijven;
- hoe kan worden bijgestuurd wanneer dit niet het geval is.

De aanzet voor monitoring zoals weergegeven in tabel 6.1 in het MER is vanuit die optiek te beperkt.

Sluit monitoring aan op ambities Winkelsteeg

De Commissie adviseert daarom het MER aan te vullen met een monitoringsprogramma. Uitgaande van de ambities en doelen die de gemeente voor Winkelsteeg heeft moeten de te monitoren effecten zo concreet mogelijk worden gemaakt. Daarbij moet tevens worden aangegeven welke maatregelen er zijn om in te zetten wanneer de ambities en doelen niet behaald (dreigen) te worden en op welk moment deze maatregelen worden ingezet. Tenslotte is het van belang om zo spoedig mogelijk te starten met het vaststellen van de nulmetingen ten opzichte van de doelen en ambities (nulmetingen).

Een voorbeeld is het aspect verkeer. Hiervoor zijn in de mobiliteitsstrategie Winkelsteeg verschillende ambities en doelstellingen benoemd (zoals meer dan 13% afname autoritten per inwoner ten opzichte van geheel Nijmegen, verlagen van parkeernormen en verbeteren van de verkeersveiligheid). Beschrijf per doelstelling de te onderzoeken effecten (zoals verkeersintensiteiten auto en fiets op diverse locaties, parkeerdruk, slachtofferongevallen). Leg vervolgens de methoden van onderzoek vast (type tellingen en metingen, registraties) en de momenten waarop (periodiek gedurende aanleg en na realisatie en de duur daarvan, bijvoorbeeld een dag per halfjaar, gedurende een week of permanent). Geef tevens per doelstelling aan welke maatregelen genomen kunnen worden wanneer de doelstelling in het gedrag (lijkt) te komen.

Een ander voorbeeld is het aspect geluid. De gemeente heeft vastgelegd dat het aantal woningen met een geluidsbelasting boven de voorkeurswaarde zo veel als mogelijk moet worden beperkt. Bij het concreet maken van de (te monitoren) doelen voor geluid wordt bijvoorbeeld beschreven welk deel van de woningen voldoet aan de voorkeurswaarde en welk deel deze voorkeurswaarde (met een bepaald maximaal aantal dB) overschrijdt. Tevens kan worden benoemd of en zo ja, hoe woningen die niet voldoen aan de voorkeurswaarde gecompenseerd worden met andere kwaliteiten in de buurt (bijvoorbeeld rustige groene plekken op een bepaalde maximum afstand van de woning zonder dat wegen overgestoken moeten worden).

Tot slot een voorbeeld over de waterhuishouding (kwalitatief en kwantitatief); dit is een integrale opgave met een wederzijdse afhankelijkheid tussen private en publieke partijen. Een goed monitoringsprogramma is daarom een betere garantie voor een integraal waterbeheer dan alleen het opnemen van randvoorwaarden in uitwerkingsplannen. Kwantitatieve criteria over regenwaterafvoer, waterberging binnen privéterrein en in de openbare ruimte, de mate van infiltratie (verhouding groen, verharding en semipermeabele verharding) en grondwaterkwaliteit kunnen worden bijgehouden in een waterhuishoudkundige boekhouding teneinde te komen tot een integraal en duurzaam watersysteem, zoals beschreven in het gemeentelijk Waterplan.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, het monitoringsprogramma uit te werken en maatregelen te beschrijven die ingezet kunnen worden wanneer normen overschreden of ambities niet gehaald (dreigen te) worden. Dit heeft twee doelen: Enerzijds het monitoren van de genoemde onzekerheden en waar nodig kunnen bijsturen. Anderzijds het bewaken van de integrale benadering van de gebiedstransformatie en te zorgen dat doelstellingen behaald kunnen worden.

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 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:

Ruwan Aluvihare BA. MDip LA

ir. Frank Elbers

drs. Geertje Korf (secretaris)

ing. Ben Peters

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan Stationsomgeving Goffert en de nog op te stellen bestemmingsplannen en omgevingsplannen voor het gebied Winkelsteeg.

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 categorie D11.2, "De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen".

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Nijmegen.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders gemeente Nijmegen.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gemeenteraad van Nijmegen.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie gemeld geen zienswijzen of adviezen op het MER te hebben ontvangen.

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 [3688](#) 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

