



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsvisie Zaanstad

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 september 2024 / projectnummer: 3827



# 1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Zaanstad stelt een omgevingsvisie<sup>1</sup> op om haar koers te bepalen voor ruimtelijke ontwikkelingen tot 2040 en verder. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport<sup>2</sup> (MER) opgesteld. De gemeente heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid ervan.

## **Wat staat in het MER?**

Het MER onderzoekt de mogelijke effecten van de voorgestelde (beleids)plannen en ambities uit de omgevingsvisie op de omgeving van Zaanstad. In het MER zijn deze vergeleken met de situatie waarin de plannen uit de omgevingsvisie niet worden doorgevoerd. Die situatie wordt de referentiesituatie genoemd<sup>3</sup>.

Uit het MER blijkt dat het merendeel van de indicatoren positief beïnvloed wordt door de ambities in de omgevingsvisie. De omgevingsvisie heeft volgens het MER een (voornamelijk) positief effect op de indicatoren bereikbaarheid en mobiliteit, toekomstbestendige bedrijventerreinen, bereikbaarheid van banen, energie(besparing) en duurzame opwekking, uitstoot CO<sub>2</sub>-emissies, circulaire economie, hitte, stimuleren van gezond gedrag en verkeersveiligheid. Daarnaast zijn er verschillende indicatoren die neutraal scoren. De enige indicator die een negatieve beoordeling heeft gekregen is die voor ondergronds ruimtegebruik.

## **Wat is het advies van de Commissie?**

Het MER geeft veel informatie en bevat een uitgebreide beschrijving van de huidige situatie en de autonome ontwikkelingen, met veel informatie over Zaanstad. Deze informatie is waardevol voor de ontwikkeling van de omgevingsvisie, programma's en voor de monitoring en evaluatie in de komende jaren. Ook is een start gemaakt met het in beeld brengen van synergie en strijdigheden tussen de principes van de omgevingsvisie. Dit geeft een indicatie van ruimtelijke dilemma's waarvoor keuzes noodzakelijk zijn.

De Commissie constateert echter dat het MER bij de omgevingsvisie van Zaanstad nog niet volledig de functie vervult die het zou moeten vervullen. Dit hangt vooral samen met het beperkte alternatievenonderzoek. Het is belangrijk om met het alternatievenonderzoek 'de hoeken van het speelveld' te onderzoeken, keuzes (ruimtelijk) inzichtelijk te maken en aan te geven of de ambities van Zaanstad haalbaar zijn en wat daarvoor nodig is. Bovendien is een (semi)kwantitatieve onderbouwing van het doelbereik en effectbepaling gewenst.

---

<sup>1</sup> Zaanse Omgevingsvisie 2040 en verder, ruimte maken voor morgen, *geen datum*.

<sup>2</sup> PlanMER en passende beoordeling, Omgevingsvisie Zaanstad, Tauw, 21-03-2024.

<sup>3</sup> Bijlage 1 planMER, Huidige situatie en autonome ontwikkeling (HSAO), Tauw, 21-03-2024.

**De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de Omgevingsvisie Zaanstad.**

Het gaat om volgende hoofdpunten:

- **De spanningen en kansen tussen de ambities en ruimteclaims in de omgevingsvisie zijn onvoldoende in kaart gebracht.** Het is belangrijk om verder uit te werken hoe de ambities uit de omgevingsvisie zich tot elkaar verhouden en op welke punten (ruimtelijke) keuzes nodig zijn. Ook is het nodig om slimme combinaties van functies in beeld te krijgen, die noodzakelijk zijn om de doelen te kunnen halen.
- **Alternatieven voor het omgaan met de grote samenhangende opgaven waar de gemeente voor staat, zijn onvoldoende in beeld gebracht.** Hierbij gaat het onder meer om woningbouw, voorzieningen, transitie van het landelijk gebied, energietransitie, mobiliteit en behoud en ontwikkeling van cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Het alternatievenonderzoek is te beperkt van opzet, waardoor te maken keuzes onvoldoende duidelijk worden.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie. In hoofdstuk 2 wordt het oordeel toegelicht en geeft de Commissie aandachtspunten voor het vervolgtraject.

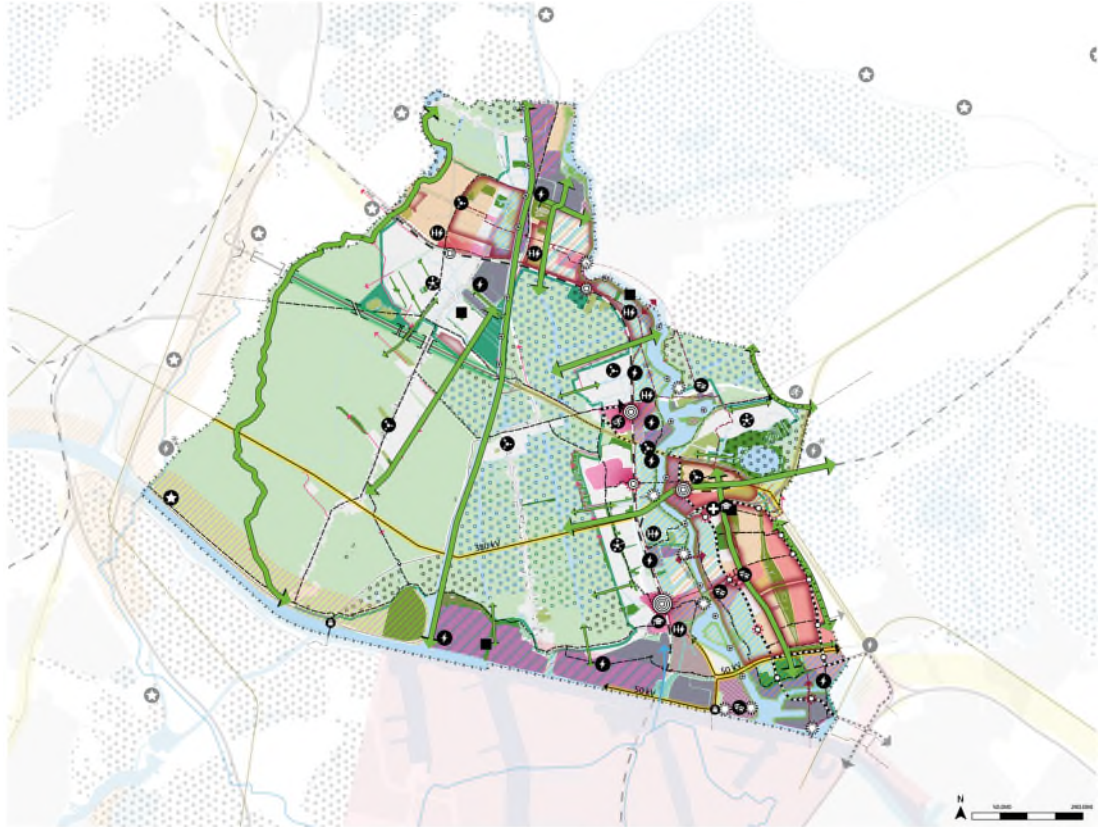
#### ***Aanleiding MER***

*De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente over de fysieke leefomgeving, op de middellange tot lange termijn (tot 2040 en verder). Er is ook een plan-MER opgesteld. Dit is nodig omdat de visie kaderstellend kan zijn voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten en er een Passende beoordeling opgesteld is, waarin de impact op nabijgelegen Natura 2000-gebieden, zoals Polder Westzaan en de Kalverpolder, is onderzocht.*

#### ***Rol van de Commissie voor de milieueffectrapportage***

*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 Zaanstad - 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 [3827](#) op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.*



Figuur 1, Omgevingsvisiekaart Zaanstad, met daarop locaties van beoogde ontwikkelingen en enkele beschermde gebieden. De legenda is te vinden in de omgevingsvisie. Bron: PlanMER.

## 2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het opvolgen ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de gemeenteraad van Zaanstad. 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 Grote samenhangende opgaven en richtinggevende keuzes

De omgevingsvisie van de gemeente Zaanstad bevat een heldere lijn. De zes strategische opgaven (kansengelijkheid, verstedelijking, duurzaamheid, gezondheid, economie en veiligheid) worden aan de hand van vijf leidende principes<sup>4</sup> voor een aantal deelgebieden uitgewerkt in een toekomstperspectief. De veertien zogenaamde sleutels dragen bij aan de concreetheit van de omgevingsvisie. Dit zijn strategische ruimtelijke ingrepen die doorwerken in de hele gemeente. Thema's zijn bijvoorbeeld het integraal ontwikkelen van de N203 als stadslaan, het kwalitatief verstedelijken van de wijken Poelenburg en Peldersveld en het actief beschermen van landschaps- en natuurwaarden in het buitengebied. De sleutels

<sup>4</sup> De vijf principes zijn: 1) ruimte voor natuur en water (klimaatadaptatie), 2) inzetten op energietransitie, 3) doorontwikkelen van woonwerkmilieu, 4) ruim baan voor lopen, fietsen en hoogwaardig openbaar vervoer en 5) ruimtelijk investeren om maatschappelijk verschil te maken.

zijn voorzien van een globale programmering en hun effect op de zes Zaanse opgaven is door een panel ingeschat. In dit opzicht is een deel van de effectbeoordeling op doelbereik ook in de omgevingsvisie zelf opgenomen. Er is door de gemeente een uitgebreid en gedegen participatietraject doorlopen.

Het MER beschrijft de milieueffecten van de omgevingsvisie op een globaal niveau. De Commissie is van mening dat het MER te weinig concreet is. De grote opgaven waar Zaanstad voor staat, komen in het MER wel aan de orde, maar uit het rapport spreekt geen urgentie om een richting te bepalen en keuzes te maken. Het risico daarvan is dat ontwikkelingen afbreuk doen aan elkaar en aan het milieu. Veel van de grote opgaven komen overigens in andere Zaanse (beleids)documenten wel aan de orde, maar komen niet (duidelijk) terug in het MER.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER de grote samenhangende opgaven en keuzes waar de gemeente voor staat in beeld te brengen, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie. In de volgende paragrafen wordt deze aanbeveling nader uitgewerkt voor de verschillende deelonderwerpen.

## 2.2 Spanningen tussen ambities en ruimteclaims

De omgevingsvisie formuleert ambities op veel terreinen. Eén van de doelen van een MER is om eventuele spanningen tussen ambities in beeld te brengen. Met de kruistabel van synergie en strijdigheden wordt hier een eerste aanzet toe gedaan. De conclusies op basis van deze tabel zijn echter nog beperkt uitgewerkt. Bij de meeste combinaties van ambities wordt geconcludeerd dat er zowel kansen zijn voor synergie als strijdigheden. Dit suggereert dat alles kan, in combinatie, mits de uitvoering vergezeld gaat van de juiste (mitigerende) maatregelen. De verschillende ambities doen echter allemaal een beroep op beperkte ruimte, middelen en organisatiekracht. Maar een ruimtelijke analyse van synergie en strijdigheden ontbreekt.

Het is van belang om meer inzicht te geven in de mate waarin de ambities uit de omgevingsvisie realiseerbaar zijn in ruimtelijke, financieel-economische en maatschappelijke zin. Dit bepaalt op welke vlakken keuzes gemaakt moeten worden om synergie te bevorderen, kansen te benutten of prioriteiten te stellen omdat verschillende ambities niet samengaan. Bij een veelheid aan ambities binnen een beperkte ruimte is het des te meer van belang om kansen voor combinaties van ambities optimaal te benutten. Denk aan meer ruimte voor (schoon) water, recreatie en natuur of de combinatie van woningbouw met het versterken van biodiversiteit en duurzame energievoorziening.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER de synergie en strijdigheden tussen de ambities en ruimteclaims uit de omgevingsvisie verder uit te werken voordat wordt besloten over de omgevingsvisie. Geef hierbij aan op welke onderdelen keuzes gemaakt moeten worden en hoe daar in het vervolgproces mee wordt omgegaan.

## 2.3 Alternatieven en doelbereik

### 2.3.1 Alternatieven in MER

Het alternatievenonderzoek vormt de kern van een MER. Door alternatieven voor de inrichting van een gebied te ontwikkelen en hun milieugevolgen te vergelijken, wordt duidelijk welke ruimtelijke keuzes gemaakt kunnen worden in een gebied. Ook wordt zichtbaar welke voor- en nadelen de verschillende opties hebben. Het is essentieel om hierbij de 'hoeken van het speelveld' op te zoeken. Idealiter staan in het MER samenhangende alternatieven voor de toekomst van de gemeente Zaanstad centraal. In het MER zijn echter drie onderzoeksalternatieven afgewogen, die alleen verschillen in te ontwikkelen woon- en werklocaties.

De Commissie constateert dat er meer strategische opgaven zijn die leiden tot ruimtelijke consequenties. Hierbij denkt ze aan de opgave voor duurzaamheid, waarbij ruimte voor windmolens en zonneparken nodig is, en aan de opgave voor gezondheid van het groeiende aantal inwoners, die om hittestress tegen te gaan ruimte nodig hebben voor bijvoorbeeld meer groenblauwe structuren in de stad.

Het MER stipt wel aan dat er spanning zit op diverse ruimteclaims, maar gaat niet in op hoe groot die spanning is en maakt ook niet inzichtelijk op welke locaties dit specifiek betrekking heeft. Zo leggen bijvoorbeeld zowel de plannen voor het bouwen van woningen als voor het bouwen van windmolens en zonneparken mogelijk ruimteclaims op het buitengebied. De mogelijke effecten daarvan zijn, op de woningen bij Nauerna na, nu niet in beeld.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat het MER alternatieven onderzoekt voor het omgaan met de grote samenhangende opgaven waar de gemeente voor staat. Hierbij gaat het onder meer om voorzieningen, transitie van het landelijk gebied, energietransitie, mobiliteit en behoud en ontwikkeling van cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Verbreed daartoe het alternatievenonderzoek en verduidelijk daarmee de te maken keuzes.

### 2.3.2 Doelbereik

De Omgevingsvisie benoemt veertien sleutelprojecten, welke afzonderlijk en zeker in gezamenlijkheid bijdragen aan de doelen van de visie. Het MER duidt en beoordeelt deze projecten niet (afzonderlijk) op het doelbereik.

Zo wordt in het MER terecht geconstateerd dat het doorgaan van de verbinding tussen de A8 en de A9 buiten de directe invloedssfeer ligt van de gemeente. Maar het MER beschrijft vervolgens niet de effecten van het niet realiseren van de verbinding. Dit heeft mogelijk wel grote impact op de doelen uit de Zaanse omgevingsvisie. Zijn deze dan nog wel haalbaar? Eenzelfde constatering geldt voor de intensivering van het openbaar vervoer. Ook dit ligt buiten de directe invloedssfeer van de gemeente. Terwijl een groot deel van de gewenste mobiliteitstransitie hiervan afhankelijk is.

De Commissie adviseert om (via bijvoorbeeld gevoeligheidsanalyses) het doelbereik van de omgevingsvisie te onderzoeken als (sleutel)projecten niet doorgaan. Doe dit bijvoorbeeld voor de verbinding A8-A9 en de verbeteringen van het openbaar vervoer.

## 2.4 Beoordeling van milieueffecten

### 2.4.1 Beoordelingssystematiek

Het MER beschrijft dat de effectbeoordeling van de omgevingsvisie kwalitatief van aard is: “door experts van TAUW [zijn] op kwalitatieve wijze de kansen en risico’s op positieve en negatieve effecten van het nieuwe beleid beoordeeld” (MER, pagina 22). Vervolgens is met pijlen aangegeven of er een positief of negatief effect te verwachten is.

De Commissie constateert dat om de kwalitatieve scores te onderbouwen nauwelijks gebruik is gemaakt van beschikbare, openbare gegevens. Ook geeft het MER niet aan welke basisgegevens gebruikt zijn en welke aannames gedaan zijn om een kwalitatief eindoordeel te geven. Daardoor is de effectbeoordeling niet goed navolgbaar.

Hier komt bij dat de effectbeoordelingen volgens de Commissie niet altijd logisch en aannemelijk zijn. De uitgangspunten in de omgevingsvisie zijn nauwelijks uitgewerkt naar specifieke ruimtelijke keuzes. Toch voorspelt het MER veelal positieve invloed.

Ter verduidelijking geeft de Commissie enkele voorbeelden:

- Geluid en verkeersveiligheid krijgen een positief oordeel omdat (bezorg)voertuigen lichter worden. Maar er wordt hierbij geen rekening gehouden met de effecten van een groeiend aantal inwoners: juist meer voertuigbewegingen en bezorgverkeer.
- Verkeersveiligheid krijgt een negatieve beoordeling, omdat er geen concrete sturing is op het mengen van functies. Op andere plekken in het MER wordt andersom geredeneerd; daar is te lezen dat de verkeersveiligheid juist verbetert door de komst van smallere wegen en een hogere concentratie van wonen en werken.
- Betere verbindingen tussen de stad en natuurgebieden is positief voor de gezondheid, omdat meer mensen naar buiten gaan. Dit kan negatief uitpakken voor de aanwezige natuur, maar dit komt vervolgens niet terug bij de beoordeling van de effecten op de aanwezige natuur. De Passende beoordeling geeft aan dat verstoring nu al een belangrijke drukfactor is in de twee Natura 2000-gebieden binnen de gemeente. Toename van recreatie kan, zonder substantiële versterking en vergroting van deze natuurgebieden, afbreuk doen aan gestelde natuurdoelen (staat van instandhouding).
- Intensivering en verdichting van werk- en woongebieden kan gemakkelijk ten koste gaan van aanwezige groenstructuren en daardoor negatief zijn voor het stedelijk leefmilieu, voor mens, dier en plant. Hiervoor zijn verschillende voorbeelden te vinden in onder andere de Thorbeckewijk<sup>5</sup>. In het MER komen dergelijke effecten nu niet tot uiting: daar wordt alleen de principekeuze ‘groen en water worden structureel onderdeel van de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en gebouwen’ positief gewaardeerd. Onduidelijk is echter of hiervoor in werkelijkheid wel ruimte is, vanwege andere ontwikkelingen gericht op intensivering van werken en wonen. Het MER beoordeelt in deze de positieve intenties maar niet de impact van het plan.
- Voor bodemdaling, waterkwaliteit en ondergronds ruimtebeslag zijn overall-beoordelingen in het MER wisselend of negatief. Hier biedt de uitwerking van sommige sleutels concrete ideeën om de afbraak van veenbodems verder te temperen, door hogere waterpeilen en herstel van de brakke waterkwaliteit. De negatieve impact van extra leidingen in de ondergrond kan mogelijk voorkomen worden door de meest

---

<sup>5</sup> De Commissie heeft kennis genomen van enkele zienswijzen die ingediend zijn op het planMER.

waardevolle bomensingels te identificeren en te beschermen<sup>6</sup>. Voor overige groen-structuren is een invulling denkbaar met kruiden, eventueel in combinatie met wateropvang en helofyten.

De Commissie adviseert om de beoordeling van milieueffecten te verbeteren en consistentier te maken. Maak gebruik van (openbaar) beschikbare data en beoordeel, waar mogelijk, effecten meer kwantitatief.

## 2.4.2 Cumulatie van effecten

De Commissie vindt dat het MER onvoldoende in gaat op cumulatieve effecten. Zo zijn er veel plannen die effecten gaan hebben op de verkeersveiligheid: wijken worden verkeersluwer ingericht, (het gebruik van) hoogwaardig openbaar vervoer wordt bevorderd, auto's worden naar de hoofdinfrastructuur gestuurd, woon- en werklocaties worden dichterbij elkaar gebracht, voorzieningen in de wijken worden verbeterd, bevoorrading gaat verlopen via hubs, et cetera. De optelsom van al deze afzonderlijke plannen en hoe deze interacteren in positieve of negatieve zin met andere ambities wordt niet gemaakt.

Daarnaast heeft de gemeente Zaanstad een ambitieus geurbeleid, met daarin het doel om in 2030 geen ernstige geurhinder meer te hebben. Tegelijkertijd leiden verstedelijking en vermenging van bedrijvigheid met woningen juist tot meer geurgehinderden.

De Commissie adviseert om ook de cumulatieve effecten te onderzoeken. Bijvoorbeeld de effecten van een samenhangend verkeersbeleid op de verkeersveiligheid en de effecten van verschillende maatregelen op het aantal geurgehinderden. Daarbij kunnen respectievelijk de Zaanse Nota Mobiliteit en het Zaanse geurbeleid als input worden gebruikt.

## 2.5 Aanbevelingen voor Natura 2000 en cultureel erfgoed

De Passende beoordeling geeft globaal aan welke effecten de Natura 2000-gebieden negatief kunnen beïnvloeden: verstoring en, vooral, extra stikstofemissies door meer verkeer. De vergunbaarheid van versturende en veel verkeer genererende activiteiten kan hierdoor in het geding komen. Een duidelijk voorbeeld is de verbinding A8-A9, die ook het Unesco erfgoed van de Stelling van Amsterdam kan raken. De Commissie beveelt aan om explicieter te verkennen hoe de natuurgebieden versterkt kunnen worden en hoe de stikstofemissie omlaag kan. Dit kan immers ruimtelijke consequenties hebben die in een omgevingsvisie passen. Hetzelfde geldt voor de impact op het erfgoed. Daarnaast is ook voor andere thema's uit de omgevingsvisie, zoals gezondheid, recreatie en behoud veenbodems, een meer robuuste natuur gewenst. Sleutel 13 uit de Omgevingsvisie<sup>7</sup> biedt hiervoor een ingang. Deze en andere sleutels zijn nu niet in het MER betrokken.

<sup>6</sup> Zie ook ingediende zienswijze van GROENzaans en Kontakt Milieu Beheer Zaanstreek.

<sup>7</sup> "In het buitengebied landschaps- en natuurwaarden beschermen en vergroten".



## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **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:

Wouter Berendsen MSc (secretaris)

ir. Annemie Burger (voorzitter)

dr. ir. Jeroen de Hartog

ing. Johan Janse

drs. Robert Jan Jonker

drs. Allard van Leerdam

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

Besluit over Omgevingsvisie Zaanstad.

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

Voor plannen of projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke plannen of projecten het gaat. Dit is ook het geval voor de Omgevingsvisie van Zaanstad. Ook is een MER nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Gemeenteraad van Zaanstad.

### **Initiatiefnemer besluit**

College van Burgemeester en Wethouders van Zaanstad.

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

De Commissie heeft alleen de drie zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag heeft toegestuurd. Deze heeft de Commissie in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

### **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 [3827](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**

A. v. Schendelstraat 760

3511 MK Utrecht

t 030-2347666

e [info@commissiemer.nl](mailto:info@commissiemer.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)