



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie gemeente Oss

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

25 maart 2025 / projectnummer: 3887



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Oss wil de Omgevingsvisie Oss 2040 vaststellen.¹ De visie beschrijft het toekomstbeeld van de gemeente voor de fysieke leefomgeving voor de periode tot 2040 (zie figuur 1 voor de weergave op kaart). Hiermee wil de gemeente houvast bieden aan inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en de gemeentelijke organisatie zelf, bij het ontwikkelen en uitvoeren van plannen voor wonen, werken en leven in de gemeente Oss. Voor het besluit over de omgevingsvisie is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.² De gemeente 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?

Het MER beschrijft de stappen die de gemeente heeft gezet om tot de omgevingsvisie te komen. In het MER zijn voor drie ontwikkelsporen³ (alternatieven) de gevolgen voor de leefomgeving beoordeeld. Deze informatie is door de gemeente gebruikt bij het samenstellen van een voorkeursalternatief: de omgevingsvisie.

Volgens het MER leidt het realiseren van de visie tot veel positieve effecten op de leefomgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor de waterkwaliteit, het voorkomen van wateroverlast, en de kwaliteit van natuur, landschap en cultuurhistorische waarden. Ook aan gezondheid, verkeersveiligheid en bereikbaarheid en het voorkomen van hittestress zal het realiseren van de omgevingsvisie positief bijdragen. Negatieve gevolgen zijn te verwachten op bijvoorbeeld de onderwerpen bodemdaling, lawaai van industrie en verkeer en stikstofdepositie op beschermde natuur. Het MER geeft ook aan wat de visie zal bijdragen aan de ambities van de gemeente voor 2040. Zo wordt verwacht dat het gewenste aantal woningen volledig gerealiseerd zal worden, maar dat dit gepaard gaat met onzekerheden.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie waardeert de manier waarop de omgevingsvisie tot stand is gekomen en de manier waarop de omgeving daarbij betrokken is (het participatieproces). De gefaseerde aanpak laat zien hoe informatie is verzameld⁴, hoe dit een plek heeft gekregen in gebiedsvisies⁵) en dat dit is vertaald naar gemeentelijke ambities. De vertaling van het toekomstverhaal naar gebiedsgerichte uitwerkingen laat zien hoe de verschillende delen van Oss er straks uit moeten gaan zien. Hiermee geeft de omgevingsvisie op lokaal niveau houvast voor de realisatie.

¹ *Ontwerp-Omgevingsvisie Oss 2040. Vernieuwen, verduurzamen en verbinden.* Gemeente Oss, december 2024.

² *Plan-MER en passende beoordeling. Omgevingsvisie Oss.* Tauw, 25 oktober 2024

³ Spoor 1 Oss groeit, spoor 2 Oss op eigen kracht en spoor 3 Natuurlijk Oss.

⁴ Door inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, stakeholders en ketenpartners op verschillende momenten te betrekken.

⁵ Gebiedsvisie Vitaal Buitengebied Oss (augustus 2021), Visie Stedelijk gebied Oss-Berghem (januari 2022) en Concept Gebiedsvisie Stadjes en Kernen (mei 2023).

De Commissie heeft tijdens een bezoek aan Oss⁶ begrepen dat het werken met een MER geholpen heeft bij het opstellen van de omgevingsvisie. Het uiteindelijke rapport zou de gemeente dan een spiegel moeten voorhouden, die ambities met elkaar confronteert, laat zien of deze haalbaar zijn en tot welke omgevingseffecten de visie leidt. Het is namelijk waarschijnlijk dat bepaalde ambities niet (volledig) realiseerbaar zijn en/of met elkaar botsen; dat niet alles overal kan in de beschikbare ruimte⁷.

Het MER biedt deze informatie echter niet. De beoordeling in het MER blijft steken in te algemene uitspraken en constateert op een te hoog abstractieniveau of de situatie straks beter of slechter (of allebei) kan worden. Bij de beoordeling van het doelbereik (de mate waarin de doelen worden gehaald) is nog wel een aantal kanttekeningen gemaakt. Die duiden op risico's in de haalbaarheid zonder deze concreet te maken of (kwantitatief) te onderbouwen. Het MER biedt daardoor te weinig inzicht in wat de visie kan betekenen voor de leefomgeving van Oss. Dit geldt zowel voor de gevolgen als het realiseren van ambities.

De Commissie constateert daarom dat het voorliggende milieueffectrapport onvoldoende informatie bevat om het milieubelang mee te kunnen wegen in het besluit over de omgevingsvisie. De Commissie adviseert om het MER aan te vullen voordat de gemeenteraad van Oss een besluit neemt over de visie. Wat daarvoor nodig is staat hieronder op hoofdlijnen. Deze stappen kunnen leiden tot een goede beoordeling van de effecten van de omgevingsvisie zelf en kunnen zichtbaar maken waar serieuze knelpunten ontstaan en waar juist kansen liggen en welke keuzes er voor liggen. Het MER geeft daar dan handvatten voor. Het helpt ook om prioriteiten te kunnen stellen: waar moet de gemeente nu al mee aan de slag, en wat komt in de agenda voor het vervolg?

Het doorlopen van de onderstaande stappen zal leiden tot een voldoende concreet en consistent MER dat past bij het detailniveau van de Omgevingsvisie Oss, en dat voldoet aan de inhoudsvereisten van een MER⁸:

1. **Start met het aanvullen van de huidige situatie en de autonome ontwikkeling**, zodat deze een helder en ruimtelijk beeld geeft van Oss en in detailniveau aansluit bij de omgevingsvisie. Dit houdt ook in dat verschillen binnen de gemeente duidelijk zijn. Daarbij helpt een ruimtelijk beeld, zoals kaartmateriaal. Het moet duidelijk zijn hoe de situatie zich zou ontwikkelen zonder omgevingsvisie. Dit is de referentiesituatie, en die heeft twee belangrijke functies: het maakt zichtbaar waar nu (al) knelpunten zijn en het vormt de basis waar de visie mee vergeleken moet worden om de gevolgen te kunnen beoordelen.
2. **Vertaal vervolgens de ambities van de gemeente naar toetsbare doelen**: de visie schetst voor elk van de vier kernambities⁹ een toekomstbeeld. Vertaal dit toekomstbeeld in het MER naar zodanig concrete doelen zodat duidelijk is wat (minimaal) bereikt moet zijn om aan dit toekomstbeeld te voldoen. Deze vertaalslag is nodig om in het MER te laten zien wat de keuzes van de gemeente gaan bijdragen aan de ambities en wat de visie betekent voor bestaande knelpunten.

⁶ Op 11 februari 2025 heeft de Commissie een bezoek gebracht aan Oss en heeft zij een toelichting op het plan en het MER gekregen van de gemeente.

⁷ Ook in een zienswijze op de omgevingsvisie wordt gevraagd om de uitdagingen die de verschillende ambities met zich meebrengen zichtbaar te maken.

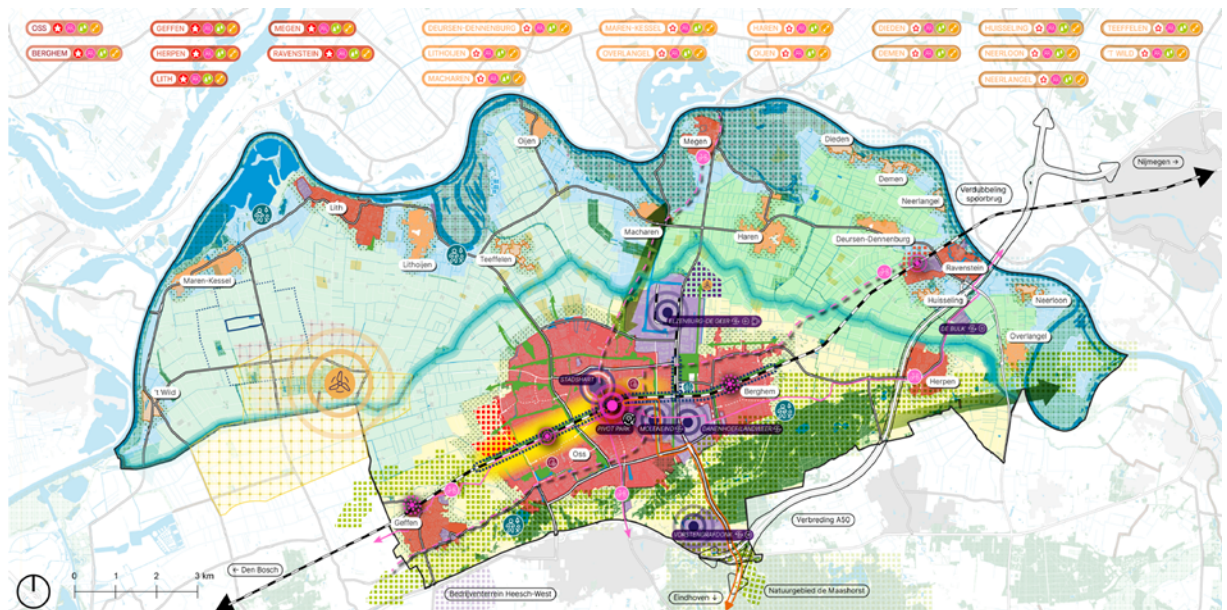
⁸ Zie Omgevingsbesluit, artikel 11.3 Inhoud plan-MER.

⁹ De vier kernambities zijn: 1. Toekomstbestendige verstedelijking en vitale kernen, 2. Een gezonde, veilige en groene leefomgeving, 3. Energieneutraal, circulair en klimaatbestendig Oss in 2050 en 4. Ondernemend en uitnodigend Oss.

3. **Beoordeel dan de omgevingsvisie op milieugevolgen en bijdrage aan de ambities.** Laat hiermee zien wat de omgevingsvisie zal betekenen voor de leefomgeving in Oss. Houd rekening met de gevolgen van de ambities afzonderlijk én in samenhang. Het detailniveau moet aansluiten op de omgevingsvisie, met de ruimtelijke vertaling in de gebiedsuitwerkingen. Een beoordelingskader dat hier in detailniveau op aansluit en alle relevante aspecten omvat, borgt dat de beoordeling voldoende specifiek is.
4. Werk tot slot de **Passende beoordeling** uit. Deze moet het karakter van een risico-inschatting hebben en laten zien of beschermende maatregelen mogelijk zijn. Dan wordt duidelijk of de visie uitvoerbaar is en wat aandachtspunten zijn voor vervolgbesluiten.

Gebruik de informatie die bovenstaande stappen opleveren vervolgens om de samenvatting aan te passen. Deze moet een korte, maar complete weergave van de vier bovenstaande punten van het aangevulde MER zijn, en als zodanig zelfstandig leesbaar.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject. Hoofdstuk 3 maakt aan de hand van vier thema's zichtbaar hoe de vier aan te vullen onderdelen met elkaar samenhangen. Het laat daarmee voor deze onderdelen zien wat een plek moet krijgen in de aanvulling op het MER. Dit geldt overigens op een vergelijkbare manier voor de andere onderwerpen die wel in het MER staan, maar waar dit advies niet op inzoomt.



Figuur 1: Visiekaart (bron: Ontwerp-Omgevingsvisie Oss).

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (tot 2040). De visie biedt een kader voor onder andere de uitbreiding van woon- en werkgebieden. Dit valt onder de projecten J10 en J11 van Bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Dat betekent dat voor de daadwerkelijke aanleg van deze gebieden mogelijk een MER moet worden opgesteld. Het MER is volgens de omgevingsvisie in ieder geval ook kaderstellend voor de projecten C3 (de mogelijke oprichting, wijziging of uitbreiding van een windpark). Daarnaast kunnen de beoogde ontwikkelingen uit de omgevingsvisie leiden tot negatieve effecten op beschermd natuurgebied (Natura 2000-gebied) en is een Passende beoordeling nodig. Om die redenen is voor het besluit over de omgevingsvisie een plan-MER nodig.

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 Oss – besluit over de omgevingsvisie Oss. Op 11 februari 2025 heeft de Commissie een bezoek gebracht aan Oss en heeft zij een toelichting op het plan en het MER gekregen van de gemeente.

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 3887 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

Dit hoofdstuk bevat een toelichting op de vier onderdelen waarop aanvulling nodig is. Zoals in hoofdstuk 1 al benoemd, is het belangrijk om te starten met de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Deze levert informatie op die relevant is voor de concretisering van de ambities en voor het opstellen van een specifiek beoordelingskader. Vervolgens kunnen de effecten en de bijdrage aan de doelen beoordeeld worden. Doe dit voor de omgevingsvisie zelf inclusief de gebiedsuitwerkingen. Niet voor de drie sporen, deze hebben namelijk al een rol gespeeld in het proces.

Adviezen die in een tekstkader staan gaan over informatie die essentieel is voor het volwaardig meewegen van het belang van de leefomgeving bij het besluit over de omgevingsvisie Oss. Dit moet volgens de Commissie gebeuren voordat de gemeenteraad van Oss een besluit neemt over de omgevingsvisie. Aandachtspunten voor het vervolg of aanbevelingen staan niet in een kader. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 De huidige situatie en autonome ontwikkeling

Al vroeg in het proces is een beschrijving gemaakt van de huidige situatie en de autonome ontwikkeling, zo bleek uit het locatiebezoek.¹⁰ Dit gaf de gemeente inzicht in waar ze op dat moment stond, zodat ze daar bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie rekening mee kon houden. Mede op basis hiervan heeft de gemeente ambities geformuleerd.

De Commissie ziet dat de vroeg in het proces verzamelde informatie de gemeente geholpen heeft bij het maken van keuzes. Dat neemt niet weg dat de beschrijving van de referentiesituatie niet passend is voor de beoordeling van de uiteindelijke omgevingsvisie en de gebiedsuitwerkingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de actualiteit en inzicht in verschillen binnen de gemeente. De referentiesituatie is daarvoor onvoldoende specifiek en compleet. Bovendien is het MER daarin niet altijd consistent. Hierdoor is onvoldoende zichtbaar welke knelpunten er nu al zijn en welke op termijn (kunnen) ontstaan als de gemeente daar niet op stuurt. Beter zicht op de huidige en toekomstige knelpunten helpt bij het vormgeven van de juiste beleidsmaatregelen en het beoordelen van de effecten van de visie.

Een aantal zaken is belangrijk om tot een complete en voldoende specifieke referentiesituatie te komen. Deze zijn hieronder beschreven.

1. Aansluiten op ambities en doelen: de huidige situatie, ook wel ‘foto van de leefomgeving’, geeft inzicht in de huidige toestand van de gemeente en bestaande knelpunten. Het vormt daarmee een startpunt voor het MER. Belangrijk is dat de foto aansluit bij de ambities en doelen van de gemeente Oss (zie ook paragraaf 2.2 van dit advies). Dit betekent dat in de foto de indicatoren staan waarmee het bereiken van deze ambities en doelen te beoordelen is.

2. Een ruimtelijk beeld geven: de referentiesituatie moet de ruimtelijke variatie binnen de gemeente voldoende laten zien. Belangrijk is ook dat de referentiesituatie goed in beeld brengt wáár eventuele knelpunten zich voordoen. Het ligt voor de hand om daarbij onderscheid te maken naar de drie deelgebieden (Stedelijk gebied Oss–Berghem, Stadjes en Kernen, en Buitengebied). Voor het aspect sociale voorzieningen is dit onderscheid wel gemaakt: in bijlage 1 van het MER wordt geconstateerd dat in de steden voldoende sociale voorzieningen zijn en in de kernen rond Oss onvoldoende. In de het hoofdrapport verdwijnt dit belangrijke onderscheid echter met één eindoordeel: ‘goed’.

3. Actuele autonome ontwikkelingen en informatie: onder de ‘autonome ontwikkeling’ wordt verstaan de toekomstige milieutoestand zonder dat de voorgenomen activiteit wordt gerealiseerd, maar inclusief plannen of projecten die al in uitvoering zijn of waarover al is besloten. Dit laatste is belangrijk: plannen die nog in voorbereiding zijn, maken geen deel uit van de referentie.¹¹ Dergelijke plannen, of plannen waar onzekerheid is over het al dan niet doorgaan van bepaalde plannen, kunnen bijvoorbeeld verwerkt worden in scenario’s. De Commissie vraagt specifiek om duidelijkheid over het aantal woningen waarvan zeker is dat ze gebouwd gaan worden en het aantal dat de visie daaraan gaat toevoegen.

¹⁰ Bijlage 1 bij het MER *Beschrijving huidige situatie en autonome ontwikkeling (referentiesituatie)* is afgerond in juli 2023.

¹¹ Zo maakt het plan Duurzame Polder deel uit van de autonome ontwikkeling, maar lijkt bij Landschappelijke waarden (paragraaf 2.4.1.3 van het MER) als autonome ontwikkeling beoordeeld te zijn.

Een ander voorbeeld is mobiliteit: de huidige situatie gaat uit van oude beleidsvoornemens, namelijk de Mobiliteitsvisie uit 2009. Inmiddels heeft de gemeenteraad in 2023 de Koersnota Mobiliteit vastgesteld en is er een Nota parkeernormen 2023.

4. Bepalende ontwikkelingen in de omgeving: tot slot wijst de Commissie op ontwikkelingen, deels buiten de gemeentegrenzen, die relevant zijn voor de ambities, zoals de ontwikkeling van het bedrijventerrein Heesch–West¹². De ruimte die dit bedrijventerrein gaat bieden is de reden dat in de gemeente Oss zelf geen extra hectares bedrijventerrein ontwikkeld hoeven worden. Hoewel het plan in een vergevorderd stadium is, is het formeel nog niet vastgesteld. Deze onzekerheid moet een plek krijgen in de referentiesituatie (formeel is het nog geen onderdeel van de autonome ontwikkeling). Voor de visie zelf is het wenselijk dat het MER ingaat op een situatie waarin het bedrijventerrein Heesch–West niet gerealiseerd kan worden.

De Commissie adviseert de gemeente, voordat ze een besluit neemt over de visie, het MER aan te vullen zodanig dat deze een helder, compleet, eenduidig en ruimtelijk beeld geeft van de huidige situatie en de autonome ontwikkeling. Vul de referentiesituatie zo veel mogelijk aan met (bestaande) kwantitatieve gegevens. Doe dit zodanig dat duidelijk wordt wat en waar de bestaande knelpunten zijn (ook op kaart) én dat hier zoveel als mogelijk kwantitatieve beoordelingscriteria aan gekoppeld kunnen worden.

2.2 Ambities vertalen naar toetsbare doelen

De gemeente heeft vier integrale kernambities voor Oss:

- toekomstbestendige verstedelijking en vitale kernen;
- een gezonde, veilige en groene leefomgeving;
- energieneutraal, circulair en klimaatbestendig in 2050;
- ondernemend en uitnodigend Oss.

In de omgevingsvisie zijn deze ambities toegelicht en gebiedsgewijs uitgewerkt. De gemeente beschrijft welke ontwikkelingen ze waar wil stimuleren en faciliteren, en wat ze belangrijk vindt. Ook is aangegeven wat deze ambities betekenen voor de inrichting van Oss, zoals dat recreatief en verkoelend groen altijd nabij is of dat er een gezonde en veilige leefomgeving is doordat de kwaliteit van lucht, water en bodem binnen de gemeente bewaakt wordt¹³.

Het MER gaat in hoofdstuk 8 uit van de vier kernambities met elk drie of vier sub-ambities. De beoordeling in hoofdstuk 9 van het doelbereik heeft een zeer algemeen karakter, laat onzekerheden zien en benoemt dat niet alle ambities zondermeer samengaan. Het MER bevat vervolgens de aanbeveling om de ambities concreet te maken en nader te kwantificeren. De Commissie wijst erop dat het juist de rol van het MER is om hier een slag in te maken, zodat het MER kan laten zien waar (nu of in de toekomst) keuzes voorliggen. Dat vraagt een bepaalde mate van concreetheid. Concretisering van de ambities biedt daarnaast handvatten voor de beoordelingscriteria (zie ook paragraaf 2.1 van dit advies).

¹² Dit terrein ligt in de gemeenten Bernheze en 's Hertogenbosch.

¹³ Zie bladzijde 40 van de Omgevingsvisie.

De Commissie adviseert om als tweede stap het MER aan te vullen met een vertaling van de kernambities naar toetsbare doelen en daar de toelichting op de kernambities in hoofdstuk 4 van de omgevingsvisie bij te gebruiken.

2.3 Beoordeling van effecten en bijdrage aan de ambities

In hoofdstuk 5 van het MER staat de beoordeling van de omgevingsvisie, voor wat betreft effecten op de leefomgeving. Daarbij gaat het MER uit van een hoog abstractieniveau zonder ruimtelijke en gebiedsspecifieke duiding. Uiteindelijk bestaat de beoordeling uit een aantal algemeen geldende constatering, zoals: meer woningen leidt tot meer verkeer en daardoor tot meer geluid, tegenover minder autoverkeer en minder geluidsoverlast door een toename van het gebruik van de fiets en toenemende elektrificering van het wegverkeer. De locatie van de woningbouw en de huidige verkeerssituatie op die locatie wordt niet bij de beoordeling betrokken. Het gevolg daarvan is dat het MER onvoldoende laat zien wat de omgevingsvisie zal gaan betekenen voor de leefomgeving in Oss. Dat de beoordeling onvoldoende is heeft een aantal oorzaken.

Het **beoordelingskader sluit niet aan op het detailniveau en mist een aantal criteria** die zichtbaar maken wat de impact van de omgevingsvisie kan zijn. Het detailniveau moet aansluiten op de omgevingsvisie, inclusief de ruimtelijke vertaling in de gebiedsuitwerkingen. Om de beoordeling voldoende specifiek te maken, moeten de criteria qua detailniveau aansluiten op de visie. Daarnaast mist een aantal criteria. Voorbeelden zijn indicatoren voor de omgevingskwaliteit van de toekomstige woningen (denk aan geluid van het spoor) of voor veranderingen in het buitengebied (zoals geurbelasting en zoönosen). Gebruik de informatie uit de twee voorgaande stappen om tot een compleet beoordelingskader te komen dat aansluit op de (gewenste) situatie in Oss.

Het beoordelingskader¹⁴ gaat uit van een **kwantitatieve beoordeling** omdat de visie het volledige grondgebied van Oss betreft. De Commissie wijst erop dat ook voor een omgevingsvisie (een deel van) de indicatoren kwantitatief kunnen zijn. Denk aan de modal split¹⁵ of de bereikbaarheid van sociale voorzieningen, waarvoor in de huidige situatie al een kwantitatieve beoordeling is uitgevoerd¹⁶.

De Commissie constateert ook dat de **beoordeling relatief** is: het laat de richting van de verwachte verandering zien ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie is wel in absolute termen beoordeeld als slecht, redelijk of goed. Het nadeel van een relatieve effectbeoordeling is dat het niet zichtbaar maakt of de situatie na een verbetering in absolute zin goed, redelijk of (nog steeds) slecht is. Anders gezegd: wat de staat van de toekomstige situatie zal zijn. Ze beveelt aan om naast de relatieve beoordeling ook in te schatten wat de omvang van de verandering zal zijn. Dit vereist op onderdelen een (meer) kwantitatieve(re) beoordeling.

¹⁴ Zie paragraaf 3.1.1 van het MER.

¹⁵ Modal split laat zien hoe verplaatsingen zijn verdeeld over vervoerswijzen, zoals per fiets, auto, openbaar vervoer.

¹⁶ Zie respectievelijk paragraaf 2.7.2.1 en 2.8.2.1 van Bijlage 1 bij het MER.

De gemeente heeft te maken met verschillende **belangrijke ontwikkelingen en onzekerheden** waarop de gemeente zelf maar beperkt invloed heeft. Het gaat bijvoorbeeld om de vergroting van de capaciteit van de A50 en A59. Uit het MER blijkt onvoldoende welke invloed het wel of niet doorgaan van ontwikkelingen en beleid van andere overheden hebben op de mate waarin de gemeente haar ambities kan bereiken.

De omgevingsvisie formuleert ambities op veel terreinen. Eén van de doelen van een MER is om **eventuele spanningen tussen ambities** en ook kansen 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 en alleen op een algemeen niveau uitgewerkt. In het MER wordt wel opgemerkt, dat er onzekerheid is over de vraag of alle ambities wel passen. Woningbouw, mobiliteit, bedrijvigheid, energietransitie, klimaatadaptatie, gezonde leefomgeving et cetera leggen allemaal een claim op de beschikbare ruimte.¹⁷ Dit geldt ook voor het buitengebied, “waar veel moet gebeuren”. Het MER beantwoordt deze vraag niet, maar schuift het door naar de verdere uitwerking van de omgevingsvisie in bijvoorbeeld programma’s. Juist voor het beoordelen van ruimteclaims en of die wel passen in de beschikbare ruimte is een MER heel geschikt, zodat dit ook duidelijk is vóórdát de visie wordt vastgesteld. Anders blijkt pas achteraf, als ruimteclaims al vastliggen, dat andere opgaven niet meer mogelijk zijn. Daarbij geldt dat de omgevingsvisie een integraal beleidsinstrument is waar alle ambities in samenkomen. Het MER kan duidelijk maken of en waar welke keuzes voorliggen.

De Commissie adviseert om met de informatie uit de aangevulde referentiesituatie en de toetsbaar gemaakte ambities de derde stap uit te voeren:

- het beoordelingskader zodanig aan te scherpen dat de criteria qua detailniveau en onderwerpen aansluiten op de omgevingsvisie en past bij Oss;
- en hiermee de milieugevolgen van de gebiedsgericht uitgewerkte omgevingsvisie nader te beoordelen en te laten zien wat de visie bijdraagt aan de ambities afzonderlijk en in samenhang. Houd daarbij (consistent) rekening met onzekerheden rond ontwikkelingen waar de gemeente geen invloed op heeft.

Maak zo, voor de omgevingsvisie en de drie gebiedsuitwerkingen, zichtbaar:

- wat de ambities en doelen betekenen voor knelpunten in de huidige situatie en de ambities van de gemeente;
- welke (ruimtelijke) kansen en knelpunten er (kunnen) ontstaan;
- waar spanning zit tussen ambities en ruimteclaims, op welke onderdelen en waar keuzes gemaakt moeten worden en hoe daar in het vervolgproces mee wordt omgegaan.

2.4 Passende beoordeling uitwerken tot risicobeoordeling

Het MER bevat een Passende beoordeling. Deze beoordeling is opgesteld op hoofdlijnen, wat ook gebruikelijk is bij een Passende beoordeling voor een omgevingsvisie. De beoordeling bevat echter onvoldoende informatie om aannemelijk te maken dat de omgevingsvisie uitvoerbaar is en welke aandachtspunten er zijn voor vervolgbesluiten.

¹⁷ Ook zienswijzen vragen om meer duidelijkheid over de beoogde locaties van woningen.

Het is onvoldoende duidelijk wat de verwachte bijdrage is van de omgevingsvisie op bestaande en eventuele toekomstige knelpunten (risico's) met betrekking tot Natura 2000-gebieden (en soorten) in de omgeving van de gemeente Oss.

Inzicht in de risico's

Een methode om dit inzicht wel te bieden is het stoplichtmodel:

- Geef aan welke ontwikkelingen een groot, klein of geen risico hebben op (significant) negatieve gevolgen en op welke wijze significant negatieve gevolgen voorkomen kunnen worden, of de beleidsuitspraken haalbaar zijn en wat vervolgens aandachtspunten zijn voor vervolgbesluiten.
- Wanneer er een groot risico is op significant negatieve gevolgen van bepaalde beleidsuitspraken en onvoldoende aannemelijk gemaakt kan worden dat voldoende mitigerende maatregelen voorhanden zijn, is een indicatie van de haalbaarheid van een ADC-toets¹⁸ nodig.
- Houd in de Passende beoordeling ook rekening met cumulatieve effecten. Bekijk welke beleidsuitspraken elkaar in negatieve zin kunnen versterken en wat dit betekent voor vervolgbesluiten.

De Commissie wijst erop dat de **referentiesituatie** van een Passende beoordeling bestaat uit de huidige feitelijke situatie. Dit is dus anders dan de referentiesituatie van het MER, dat uitgaat van de autonome situatie. Dit betekent dat de Passende beoordeling ook de gevolgen van autonome ontwikkelingen moet meenemen.

Effecten

Voor het beoordelingscriterium Natura 2000 is alleen gekeken naar het Natura 2000-gebied Rijntakken. Omdat een toename van stikstofdepositie één van de belangrijkste invloeden is van de Omgevingsvisie, is het noodzakelijk ook op een grotere afstand (25 km) te kijken naar stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Gebruik vervolgens de laatste informatie uit de Natuurdoelanalyses¹⁹, om de huidige situatie en autonome ontwikkeling in beeld te brengen en geef aan wat de belangrijkste knelpunten zijn in de betreffende Natura 2000-gebieden.

Vervolgens richt de effectbeoordeling zich alleen op een toename van stikstofdepositie op de Rijntakken als gevolg van toename van wegverkeer. Dit is te beperkt omdat ook andere ontwikkelingen die de visie beoogd tot een toename kunnen leiden. De conclusie, dat er deels sprake is van een positief effect als gevolg van verminderde emissies en deposities, is onvoldoende onderbouwd.

Verder ontbreken andere storingsfactoren, zoals verstoring door meer recreatie.

De Commissie adviseert om de Passende beoordeling aan te vullen met een risicobeoordeling van de beleidsuitspraken met bijvoorbeeld een stoplichtmodel. Maak hiermee aannemelijk dat de omgevingsvisie uitvoerbaar is en maak duidelijk welke aandachtspunten er zijn voor vervolgbesluiten. Baseer de Passende beoordeling op de juiste referentiesituatie en houdt voldoende rekening met alle mogelijke ontwikkelingen die de omgevingsvisie voor ogen heeft.

¹⁸ Het gaat om de situatie waarin bij een vervolgbesluit, om de maatregel daadwerkelijk uit te gaan voeren, een ADC-toets nodig is.

¹⁹ Deze zijn te vinden op de websites van Bij12 (<https://www.bij12.nl/>) en de Ecologische Autoriteit (<https://www.ecologischeautoriteit.nl>).

2.5 Monitoring en evaluatie

De omgevingsvisie geeft inzicht in de uitdagingen en opgaven waar de gemeente Oss voor staat. De gemeente ziet de visie als uitnodiging aan alle betrokkenen (inwoners, organisaties, ondernemers) om samen aan de slag te gaan. De omgevingsvisie vormt dan het toetsingskader voor initiatieven. Het is daarom belangrijk om vanaf dit moment te starten met goede monitoring van ambities, ontwikkelingen en de gevolgen daarvan.

Het MER bevat een aanzet voor de monitoring en evaluatie. De Commissie beveelt aan om deze aanzet uit te werken met een overzicht van te monitoren aspecten, indicatoren en bronnen die gebruikt gaan worden. Door middel van monitoring kunnen dilemma's concreet en tijdig in beeld komen en kan bepaald worden waar en wanneer scherpe keuzes nodig zijn. De Commissie beveelt aan om bij de monitoring te zorgen voor consistentie in data en een goede vertaling van de data naar informatie die gebruikt kan worden voor het toetsen van doelbereik en het evalueren en bijsturen van het beleid.

3 Enkele thema's ter illustratie van het advies

Dit hoofdstuk illustreert aan de hand van een viertal thema's de lacunes in het MER. Het laat daarmee voor deze thema's zien wat in de aanvulling op het MER een plek moet krijgen.

Samenvattend gaat het om:

- een eenduidig en actueel beeld van de huidige situatie en autonome ontwikkeling;
- de opgave van de omgevingsvisie en beoogde ruimtelijke verdeling voor deze opgave;
- een verkenning van de risico's en kansen voor het realiseren van de opgaven. Op zichzelf, maar ook in samenhang met andere ambities.

3.1 Wonen

Voor woningbouw is de beschrijving van de autonome situatie niet goed navolgbaar. Het is onduidelijk om hoeveel woningen het gaat, waar ze moeten komen en hoeveel woningen onderdeel zijn van de omgevingsvisie en dus beoordeeld moeten worden.

De autonome ontwikkeling beschrijft dat er een plancapaciteit is van 4.659 woningen, waarbinnen voor 750 woningen een vastgesteld plan is (en dus tot de autonome ontwikkeling behoren). Het MER geeft niet aan waar deze woningen gaan komen. Bij de beoordeling van het doelbereik wordt wel een globaal beeld geschetst, waarbij staat dat er al geplande projecten zijn rond het spoor, Amsteleind en bij Geffen en Ravenstein. Dit leidt tot de vraag of het aantal van 750 woningen in de autonome ontwikkeling nog juist is, of dat er inmiddels voor meer woningen vastgestelde plannen zijn.

In tabel 8.2 in het MER staat dat voor 4.000 tot 5.000 woningen al een idee is waar deze moeten komen. Dat betekent dat dit voor de resterende 3.000 à 4.000 woningen nog niet het geval is. Juist dan is relevant in beeld te brengen welke mogelijkheden er zijn en wat daarvan de consequenties zijn. Een heldere afweging tussen uitbreiden en inbreiden had hierbij kunnen helpen.

Een voorbeeld daarbij is verkeersveiligheid: maatregelen ter verbetering richten zich op verplaatsingen in de stad. Zolang niet duidelijk is waar extra woningen komen, is niet duidelijk of elders (bijvoorbeeld in het buitengebied) mogelijk ook (extra) maatregelen nodig zijn.

3.2 Leefomgeving

Een ruimtelijke analyse van de gemeente Oss geeft waardevolle informatie over mogelijke huidige en toekomstige knelpunten voor de leefomgeving. Deze kunnen dan een plek krijgen in het beoordelingskader, zodat het MER laat zien hoe deze zich gaan ontwikkelen. Dat geldt zeker wanneer deze onderwerpen relevant zijn voor de gemeentelijke ambities. Deze paragraaf geeft hiervan een aantal voorbeelden.

Leefomgeving van toekomstige woningen: in de omgevingsvisie is vooral gekozen voor verdichting in de spoorzone en uitbreiding van Amsteleind aan de westkant van Oss. In het MER worden de effecten van woningbouw op de omgeving alleen heel algemeen beoordeeld. Het MER gaat niet in op de kwaliteit van de toekomstige leefomgeving. In de omgevingsvisie staat bijvoorbeeld dat bij de verdichting in de Spoorzone geluid, trillingen en externe veiligheid een grote rol spelen. Kaarten ontbreken echter over de huidige geluidcontouren en aandachtsgebieden externe veiligheid²⁰ rond het spoor.²¹ In het beoordelingskader is het geluid van het spoor niet als indicator opgenomen. Het MER moet wel inzicht bieden in de geluidbelasting en de externe veiligheidsrisico's, zodat duidelijk wordt in hoeverre er voor de nieuwe bewoners in de Spoorzone sprake is van een gezonde leefomgeving.

Leefomgeving en bedrijventerreinen: er zijn verschillende bedrijventerreinen met geluidzones en aandachtsgebieden (externe veiligheid). Deze zijn niet op kaart weergegeven. Tijdens het locatiebezoek is aangegeven, dat, naast geluid en externe veiligheid, geur een rol speelt bij de zwaardere bedrijvigheid. Het MER moet hier inzicht in geven.

Leefomgeving en agrarisch gebruik: bestaande onderzoeken laten zien dat er in Oss veel veehouderijen zijn met geurcontouren.²² De gemeente wil inzetten op een veilige en gezonde leefomgeving in de landelijke kernen in relatie tot de (ontwikkeling van) agrarische activiteiten in het buitengebied. Tijdens het locatiebezoek werd aangegeven dat het hierbij onder andere gaat om geurhinder en spuitzones (bestrijdingsmiddelen). De omgevingsvisie noemt zoönosen als een aandachtspunt bij ontwikkelingen in het buitengebied. In het MER worden de aard en locatie van veehouderijen in Oss niet in beeld gebracht. Geur ontbreekt in het beoordelingskader en ook wordt in het MER niet ingegaan op zoönosen.

²⁰ Aandachtsgebieden zijn gebieden waarbinnen mensen in gebouwen, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd kunnen zijn tegen de gevolgen van ongevallen met gevaarlijke stoffen. Denk bij gebouwen bijvoorbeeld aan woningen, winkels of scholen. Aandachtsgebieden zijn in de regel een groter gebied rond een activiteit met gevaarlijke stoffen dan het plaatsgebonden risico. (bron: www.atlasleefomgeving.nl).

²¹ Bijlage I van het MER, de HSAO, bevat in paragraaf 2.5.2 Geluid alleen informatie over verkeerslawaai door wegverkeer en geluidhinder door bedrijven.

²² *Geurbelasting uit stallen van veehouderijen in de concentratiegebieden van Limburg, Noord-Brabant en Gelderland.* Pouderoen Tonnaer, juli 2023.

Een hoogproductieve kringlooplandbouw is onderdeel van de ambitie. Wat hieronder verstaan wordt, is niet duidelijk²³ (ambities vertalen naar toetsbare doelen). Maar kringlooplandbouw kan ook kansen bieden voor een gezonde leefomgeving. Het beoordelingskader biedt nu geen houvast om uitspraken te doen over het bereiken van deze doelen en/of de milieugevolgen.

3.3 Mobiliteit

De beschrijving van de autonome ontwikkeling voor het onderwerp mobiliteit geeft weinig houvast voor de effectbeoordeling.²⁴ Het is onduidelijk wat belangrijke verkeersstromen zijn, hoe groot verkeersstromen zijn en waar zich knelpunten voordoen. Er is een doelstelling om de binnenstad van Oss autoluw te maken en ook om het ongelijkvloers maken van spoorwegovergangen. Als niet duidelijk is wat de huidige situatie is, dan is ook niet goed te beoordelen wat het effect van de visie is. Dit geldt ook voor de impact die extra woningen hebben op het verkeer.²⁵ De beoordeling van de mobiliteitseffecten²⁶ refereert niet aan informatie uit bijlage 1 bij het MER. De kwalitatief beschreven effecten komen vervolgens sterk overeen met de ontwikkeling die autonoom zal plaatsvinden. Dat komt door een gebrek aan onderscheid tussen autonome ontwikkelingen en ontwikkelingen vanuit de omgevingsvisie. In de omschrijving van de autonome ontwikkeling worden namelijk ook de ontwikkelingen Spoorzone en Oss West meegenomen als oorzaken van toekomstige knelpunten.

Terecht noemt het MER een aantal onzekerheden bij de mate waarin de sub-ambitie 'Goed en gezond bereikbaar' wordt gerealiseerd.²⁷ Deze zijn echter niet concreet gemaakt, en het oordeel is als 'behoorlijk' gescoord. Een onderbouwing van deze conclusie ontbreekt (zoals een kwantitatieve onderbouwing en/of een verwijzing naar duidelijke beoordelingscriteria).

Bestaand beleid, zoals vastgelegd in de Koersnota Mobiliteit en Nota Parkeernormen Oss 2023, biedt aanknopingspunten voor een kwantitatieve beoordeling. Er geldt bijvoorbeeld voor de binnenstad een parkeernorm van 0,9 tot 1,7. Sluit op dit detailniveau aan om in het MER duidelijk te maken wat verstaan wordt onder een verkeersluwe binnenstad. Bijvoorbeeld door aan te geven welke type woningen daar gerealiseerd gaan worden, welke parkeernormen daar bij passen en wat de te verwachten verkeersgeneratie is en de modal split. Verder kan worden aangegeven welke grenzen gaan gelden voor de omvang van het autoverkeer op bepaalde wegen. Benoem daarom in het MER hóe invulling gegeven gaat worden aan het verkeersluwe en duurzame verkeersbeleid en beoordeel dan de effecten en het doelbereik.

²³ Ook in een zienswijze wordt gevraagd om meer duiding van het begrip 'hoogproductieve kringlooplandbouw' en wat het betekent als de agrarische sector in balans met haar omgeving is.

²⁴ Zie paragraaf 2.7.3.3 van het MER.

²⁵ Een zienswijze benoemt de huidige verkeersproblematiek en de noodzaak om maatregelen te treffen voordat er extra woningen in de spoorzone komen.

²⁶ Zie paragraaf 5.2.7 van het MER.

²⁷ Zie bladzijde 105 van het MER.

3.4 Natuur

De beschrijving en beoordeling van de referentiesituatie van natuur (huidige situatie en autonome ontwikkeling) zijn niet volledig en niet navolgbaar. De toegekende scores acht de Commissie daarbij positiever dan aannemelijk is. Daarnaast is er geen duidelijk overzicht van de bestaande knelpunten en gevoeligheden van de natuurgebieden. Enkele voorbeelden:

- De wezenlijke kenmerken en waarden van het Natuurnetwerk Brabant (NNB) zijn niet beschreven. De autonome ontwikkeling van bestaande NNB-gebieden is beoordeeld als 'redelijk' op basis van het beleidsdocument 'Routekaart Groen, Blauw en Natuur'²⁸. Er is niet duidelijk gemaakt welke maatregelen sinds 2017 al zijn uitgevoerd en welke maatregelen nog uitgevoerd gaan worden en (daardoor) tot de autonome ontwikkeling gerekend kunnen worden. Zoals aangegeven in het MER zijn knelpunten als onvoldoende waterkwaliteit, verdroging, vermesting en verzuring zorgelijk en worden versterkt door klimaatverandering. Een beoordeling van de autonome ontwikkeling als 'slecht' lijkt daarmee beter passend.
- De westelijke polder is een belangrijk weidevogelgebied en wordt op basis van beschikbare ruimte en voorzieningen (plas-drasgebieden, eendenkooien en passend beheer) als 'goed' beoordeeld, terwijl dit niets zegt over de aanwezige weidevogelaantallen. In het MER ontbreken inventarisatiegegevens van de weidevogels die deze beoordeling onderbouwen.
- Een belangrijke bedreiging van dit weidevogelgebied is de beoogde plaatsing van windturbines.²⁹ Het plaatsen van windturbines is in de visie opgenomen, intussen loopt hiervoor een apart besluitvormingstraject.³⁰ Voor deze ontwikkeling (als onderdeel van de visie) is de beoordeling 'slecht' passender gezien de gevoeligheid van weidevogels en de grote impact van windturbines op de kwaliteit van het weidevogelgebied.
- Biodiversiteit is alleen beschreven en beoordeeld voor het stedelijk gebied en daardoor mist het MER belangrijke informatie over de gevolgen voor biodiversiteit in het landelijk gebied. Er ligt namelijk een grote landelijke biodiversiteitsopgave en daarbij heeft de gemeente een eigen ambitie om de biodiversiteit ook in het landelijk gebied te vergroten. Gezien de vele ruimteclaims die op het landelijk gebied liggen om invulling te geven aan andere opgaven (zoals landbouw, energie, water en woningbouw) geeft het MER nu geen informatie om de gevolgen hiervan op de biodiversiteit mee te kunnen wegen bij ruimtelijke keuzes en de besluitvorming.

De effectbeoordeling moet zich meer richten op de bijdrage van het voorgenomen beleid op de bestaande en toekomstige knelpunten. Niet duidelijk is in hoeverre het beleid deze knelpunten oplost of juist versterkt en daarmee geeft de beoordeling onvoldoende inzicht voor toekomstige beleidskeuzes.

- De beoordeling van het beleid op NNB is ongestructureerd en niet gericht op de knelpunten binnen het NNB (verdroging, verzuring, vermesting en onvoldoende waterkwaliteit) en de wezenlijke kenmerken en waarden. Het MER stelt bijvoorbeeld dat het beleid zorgt voor robuuster verbinden van natuurgebieden, en zo de negatieve gevolgen van het behoud van hoogproductieve landbouw, nieuwe woningen, meer recreatie en bedrijvigheid wegneemt. Deze conclusie is echter niet onderbouwd en aannemelijk, gezien de huidige knelpunten binnen het NNB.

²⁸ *Routekaart Groen, Blauw & Natuur*. Gemeente Oss, september 2017.

²⁹ www.duurzamepolder.nl.

³⁰ In december 2024 hebben de gemeenten Oss en 's Hertogenbosch een ontwerp programma vastgesteld. De Commissie mer heeft een advies over het MER bij dit programma opgesteld <https://commissiemer.nl/adviezen/3737>.

- De Duurzame Polder kan een groot negatief effect hebben op het behouden en ontwikkelen van het weidevogelgebied. Waterretentiegebieden rondom het stedelijk gebied (met risico op waterretentie in het broedseizoen en het bijbehorende menselijke gebruik) en het versterken van de Hertogswetering als ecologische verbinding kunnen dit niet goedmaken.

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:

ir. Tilly Fast

ing. Dorien Grote Beverborg MSc

ing. Johan Janse

drs. Robert Jan Jonker

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor 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 projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de projecten J10 (industrieterrein) en J11 (stedelijk ontwikkelingsproject). Een MER is ook 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 Oss.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van Oss.

Bevoegd gezag mer-procedure

College van Burgemeester en Wethouders van Oss.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 27 februari 2025 heeft toegestuurd. Ze heeft ze 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.commissiener.nl projectnummer [3887](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760

3511 MK Utrecht

t 030-2347666

e info@commissiemer.nl

w commissiemer.nl

