

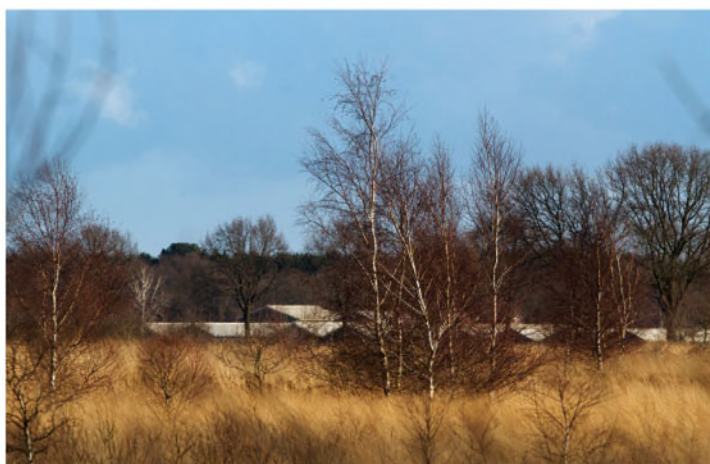


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Almere

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

27 januari 2026 / projectnummer: 3768



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Almere stelt een omgevingsvisie op voor de lange termijn ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Deze visie gaat over het hele grondgebied van de gemeente. In de visie worden ingrijpende keuzes vastgelegd over onder andere woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur. Zo wordt uitgegaan van 60.000 tot 85.000 nieuwe woningen en 35.000 tot 60.000 extra arbeidsplaatsen. Voor het besluit over de omgevingsvisie is een omgevingseffectrapport (OER)¹ opgesteld.² De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de kwaliteit en de volledigheid daarvan.

Wat staat in het OER?

Het OER geeft een beschrijving van de huidige situatie en autonome ontwikkeling (de leefomgevingsfoto) en de opgaven voor de gemeente. Dat zijn vooral opgaven voor wonen en werken, verbeteren van gezondheid, milieu, economie en bereikbaarheid, behoud van natuur en landschap en het omgaan met klimaatverandering. Vervolgens is voor vijf verschillende ontwikkelgebieden (zie figuur 1) een analyse gemaakt van beleidsopties (mogelijke alternatieven). In elk van deze gebieden spelen namelijk gebiedsspecifieke opgaven. Deze alternatieven onderscheiden zich op diverse 'bouwstenen', zoals het aantal en type te realiseren woningen en arbeidsplaatsen, ruimte voor groen en water en keuzes op het gebied van mobiliteit en energievoorziening.

De effectbeoordeling laat onder meer zien dat:

- effecten op mobiliteit en daaraan gerelateerde effecten (geluid, luchtkwaliteit, gezondheid) variëren per deelgebied;
- de realisatie van de IJmeerverbinding randvoorwaardelijk is voor de doorgroei van Almere;
- effecten op natuur en landschap vooral groot zijn in Pampus en Oosterwold, omdat daar landelijk gebied wordt omgezet naar woon- en werkgebied. Vanwege deze ontwikkeling zijn daar ook kansen voor versterken van groen, natuur en het bodem- en watersysteem;
- de energievraag hoog is, maar dat Pampus en Oosterwold ook kansen bieden voor duurzame energieproductie.

Op basis van de analyse per deelgebied is een voorkeursalternatief (VKA) voor de omgevingsvisie samengesteld. Ook daarvan zijn de effecten beoordeeld. De effecten op wonen en werken en landschap zijn positief beoordeeld. De effecten op gezondheid, mobiliteit, natuur, klimaat en duurzaamheid zijn over het algemeen beperkt negatief of negatief beoordeeld.

¹ Het OER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' gekozen.

² *Omgevingseffectrapport Omgevingsvisie Almere 2050*, Anteagroup, 13 juni 2025.

Wat is het advies van de Commissie?

Het OER is goed leesbaar en overzichtelijk van structuur. Naast een uitgebreide, goed leesbare samenvatting en een algemeen deel is onderscheid gemaakt in een deel A (stadsbrede leefomgevingsfoto en opgaven), deel B (verdiepend onderzoek per deelgebied), deel C (voorkeursalternatief) met diverse bijlagen, waaronder een uitgebreidere leefomgevingsfoto en een Passende beoordeling.

Het advies van de Commissie over reikwijdte en detailniveau van het OER is op een herkenbare manier gebruikt.³ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de stapsgewijze ontwikkeling van alternatieven per deelgebied. Deze zijn onderscheidend en relatief concreet en kwantitatief uitgewerkt. Dit laat zien dat de opgaven van de verschillende deelgebieden zeer verschillend zijn. Daarmee is het alternatievenonderzoek niet alleen waardevol voor het maken van keuzes in de omgevingsvisie op het niveau van de stad, maar ook voor de nadere uitwerking per deelgebied ná vaststelling van de visie.

Verder maakt het OER duidelijk dat de groei van Almere sterk afhankelijk is van factoren waar de gemeente zelf weinig invloed op heeft, waaronder de aanleg van de IJmeerverbinding. Dat maakt een gezamenlijke aanpak, met een grote rol voor Rijk en regio cruciaal.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het OER dat, hoewel het OER zeer informatief is, belangrijke informatie nog 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. Het gaat om de volgende punten:

- **Onzekerheid en afhankelijkheid IJmeerverbinding.** De realisatie van deze OV-verbinding tussen Almere en Amsterdam is volgens de gemeente Almere randvoorwaardelijk voor de groei van Almere. In de gevoeligheidsanalyse in het MER is geen aandacht besteed aan de gevolgen van deze verbinding voor het Natura 2000-gebied Markermeer en IJmeer en de gevolgen daarvan voor de uitvoerbaarheid van (een deel van) de omgevingsvisie.
- **Overige onzekerheden.** Ook de energievoorziening, netcongestie en plannen van Defensie leiden tot grote onzekerheden, die van groot belang zijn voor te maken keuzes in de omgevingsvisie. De urgentie en omvang daarvan zijn onvoldoende in beeld gebracht.
- **Ambities duurzame mobiliteit en parkeerstrategie.** De groei van het aantal woningen en arbeidsplaatsen zal zonder een ingrijpende mobiliteitstransitie (inclusief fiets- en autoparkeren) onvermijdelijk leiden tot knelpunten in de bereikbaarheid, verkeersveiligheid én leefbaarheid. Het OER gaat onvoldoende in op maatregelen waarmee deze knelpunten opgelost of verminderd kunnen worden, waaronder een afgewogen parkeerstrategie.
- **Effecten op natuur zijn niet navolgbaar.** De beoordeling van de effecten op natuur, door bijvoorbeeld vernietiging en verstoring, is niet goed te volgen. Dit komt omdat verouderde gegevens zijn gebruikt en een verouderde beoordelingssystematiek.

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

³ Op 3 april 2024 heeft de Commissie advies uitgebracht over de reikwijdte en het detailniveau van het OER. Zie [Omgevingsvisie Almere – Commissie mer](#).



Figuur 1: Overzichtskartaal ontwikkelgebieden Almere (bron: OER).

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (2050). Omdat de omgevingsvisie een kader biedt voor mer-(beoordelings)plichtige projecten – zoals stedelijke ontwikkeling, uitbreiding van woon- en werkgebieden en uitbreiding van infrastructuur – is het nodig om een plan-MER (OER) op te stellen. Een plan-MER is ook nodig omdat er gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn die beschreven moeten worden in een Passende beoordeling.

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 Almere – 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 3768 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

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

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 Omgevingsvisie en rol van het OER

Besluitvormingsproces en de rol van het OER

Uit de ontwerp omgevingsvisie en het daarbij gepubliceerde participatieverslag, blijkt dat een uitgebreid participatieproces is doorlopen en dat dit nadrukkelijk is meegenomen bij de totstandkoming van de (ontwerp) omgevingsvisie. Hieruit blijkt dat de gemeente zich ervan bewust is dat het voor het realiseren van de ambities en het voldoen aan alle opgaven nodig is om samen te werken met andere (publieke en private) partijen en belanghebbenden. Ook geeft de omgevingsvisie blijk van een 'lerende houding'. Ervaringen uit het verleden worden gebruikt voor het inspelen op toekomstige ontwikkelingen.

De ontwerp omgevingsvisie en het OER hebben nog niet ter inzage gelegen. De Commissie heeft daardoor ook geen zienswijzen kunnen betrekken bij dit advies. De verwachting is dat de ontwerp-omgevingsvisie en het OER in januari/februari 2026 ter inzage worden gelegd. Rond april 2026 zal de omgevingsvisie in het college van burgemeester en wethouders worden behandeld en daarna door de gemeenteraad. Dat betekent dat de nieuwe gemeenteraad⁴ over de omgevingsvisie zal besluiten.

De Commissie wijst erop dat het belangrijk is om te zorgen voor een goede overdracht en een kernachtige boodschap over de belangrijkste conclusies van het OER aan de nieuwe raadsleden. De samenvatting van het OER vormt hiervoor een goede basis. In de volgende paragrafen geeft de Commissie echter een aantal adviezen over aanvulling van het OER. Zij beveelt aan deze adviezen ook te gebruiken voor het informeren van de nieuwe raadsleden, door de samenvatting hierop aan te passen.

Goed uitgewerkte onderdelen van het OER

Het OER is goed leesbaar en overzichtelijk van structuur. Naast een goed leesbare samenvatting en een algemeen deel waarin de uitgangspunten voor de omgevingsvisie en de onderzoeksaanpak zijn beschreven, is onderscheid gemaakt in een deel A (stadsbrede leefomgevingsfoto en opgaven), deel B (verdiepend onderzoek per deelgebied) en deel C (voorkeursalternatief). Bijlagen bij het OER zijn een uitgebreidere leefomgevingsfoto en een Passende beoordeling op hoofdlijnen, met daarin een risicoanalyse stikstof.

De Commissie merkt op dat haar advies over reikwijdte en detailniveau goed en nauwgezet is gevolgd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de stapsgewijze ontwikkeling van alternatieven.

⁴ Op 19 maart 2026 vinden de gemeenteraadsverkiezingen plaats.

Aan de hand van de leefomgevingsfoto en gemeentelijke ambities zijn stadsbrede opgaven en opgaven per deelgebied geformuleerd. Vervolgens zijn per deelgebied alternatieven ontwikkeld, waardoor het gebiedsspecifieke karakter en de bijbehorende opgaven goed tot hun recht komen. De alternatieven per deelgebied zijn onderscheidend en relatief concreet en kwantitatief uitgewerkt. Daarmee zijn deze niet alleen waardevol voor het maken van keuzes in de omgevingsvisie, maar ook voor de uitwerking per deelgebied. Naast de omgevingsvisie zijn in inmiddels ook uitwerkingen voor enkele deelgebieden gemaakt, zoals voor Pampus en het stadscentrum.

Omgevingsvisie, deelgebieden en omgevingsprogramma's

Het OER en de verschillende deelproducten (waaronder de leefomgevingsfoto) zijn gebruikt voor de omgevingsvisie én voor keuzes per deelgebied. Zo is informatie uit het proces gebruikt als input voor het Masterplan Pampus (2024) en de ontwikkelvisie 'Natuurkrachtig Hart van de Stad 2040' (2024). Ook voor het nog op te stellen omgevingsprogramma Almere-Haven en voor de uitwerking voor andere deelgebieden geeft het OER veel informatie.

In het OER is voor de beoordeling van de alternatieven per deelgebied gebruik gemaakt van hetzelfde beoordelingskader. Daardoor is nog weinig rekening gehouden met gebiedsspecifieke verschillen. De Commissie beveelt aan om bij vervolgbesluiten (programma's voor deelgebieden) in het beoordelingskader aandacht te besteden aan het specifieke karakter per deelgebied. Vooral het deelgebied Oosterwold is atypisch in vergelijking met de rest van Almere. Dat vraagt ook om specifieke afwegingscriteria⁵.

2.2 Onzekerheden en gevoeligheidsanalyses

Hoofdstuk 11 van het OER bevat een aantal gevoeligheidsanalyses. Dit is een belangrijk onderdeel van het OER, gezien de grote onzekerheden en het belang daarvan voor de omgevingsvisie. Het OER maakt duidelijk dat de groei van Almere sterk afhankelijk is van factoren waar de gemeente zelf weinig invloed op heeft, waaronder de aanleg van de IJmeerverbinding en de energievoorziening. Dat maakt een gezamenlijke aanpak, met een grote rol voor Rijk en regio cruciaal.

De Commissie is van mening dat de gevoeligheidsanalyses nog onvoldoende zijn uitgewerkt om de urgentie en de afhankelijkheid van deze onzekerheden en van andere partijen voldoende te kunnen meewegen in het besluit over de omgevingsvisie. In de volgende subparagrafen gaat zij hier op in.

⁵ Oosterwold is zelfs voor Almeerder begrippen een jong ontwikkelgebied met een sterk experimenteel karakter. Qua samenstelling van de bevolking wijkt dit sterk af van het totaalbeeld van Almere: lager aandeel ouderen, hoger aandeel hoogopgeleiden, laagste aandeel mensen levend rond het sociaal minimum, meer vrijwilligerswerk. Ook de aard van de woningen (koopwoningen, relatief hoge WOZ waarde) wijkt ook af van het gemiddelde van Almere.

2.2.1 IJmeerverbinding Almere–Amsterdam

De IJmeerverbinding is een metroverbinding tussen Almere en de metropoolregio Amsterdam, waarvoor Rijk en regio samen verantwoordelijk zijn. Hoewel al veel onderzoeken zijn uitgevoerd is over de IJmeerverbinding nog geen besluit genomen.

Bij de formulering van de stadsbrede opgaven in het OER is aangegeven: *De IJmeerverbinding tussen Almere en Amsterdam is randvoorwaardelijk voor de verdere ontwikkeling van Almere na 2030: niet alleen voor de realisatie van Pampus maar ook voor de algehele groei van de stad. Dit blijkt uit het MIRT-onderzoek uit februari 2022.*⁶

In het OER zijn alternatieven voor Almere Pampus met en zonder IJmeerverbinding opgenomen. De gevoeligheidsanalyse in paragraaf 11.1 van het OER bevestigt de conclusie dat de IJmeerverbinding cruciaal is voor de bereikbaarheid van Almere. In deze en eerdere analyses voor de IJmeerverbinding is vooral aandacht besteed aan de financiële haalbaarheid ervan. Daarbij is de financiële bijdrage van het Rijk sterk bepalend.

In de gevoeligheidsanalyse ontbreekt echter aandacht voor het feit dat de noodzakelijke verbinding in het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer aangelegd moet worden. Uit eerder onderzoek, bijvoorbeeld ten behoeve van de Rijksstructuurvisie Almere–Amsterdam–Markermeer, naar verbindingen door het Markermeer is gebleken dat het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied nog ver buiten beeld zijn. Destijds is geconcludeerd dat het uitvoeren van plannen voor infrastructuur en woningbouw alleen mogelijk is als een robuust en toekomstbestendig Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer kan worden gerealiseerd, waarbij de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd. Dit geldt overigens ook voor andere Natura 2000-gebieden, zoals de Oostvaardersplassen.

De Passende beoordeling (zie ook paragraaf 2.4.4 van dit advies) benoemt verschillende knelpunten voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer.⁷ Dit maakt het realiseren van een verbinding door dit gebied zeer complex. Vanwege de grote afhankelijkheid hiervan voor de groei van Almere is voor het besluit over de omgevingsvisie een grondiger gevoeligheidsanalyse noodzakelijk, waarbij vooral aandacht nodig is voor de gevolgen voor Natura 2000-gebieden en de mogelijkheden om hiermee om te gaan.

⁶ *Amsterdam Bay Area, eindrapport MIRT-onderzoek 2020–2021, gemeente Almere, februari 2022.*

⁷ Volgens het beheerplan IJsselmeergebied 2017–2023 zijn de knelpunten:

- onvoldoende kwaliteit en omvang rietmoeras voor broedvogels;
- onvoldoende omvang broedgebieden op kale of schaars begroeide gronden;
- onvoldoende beschikbaarheid van voedsel voor vogels;
- onvoldoende kwaliteit en omvang habitattypen;
- onvoldoende rust en ruimte voor vogels.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie, de gevoeligheidsanalyse uit te breiden met:

- een actuele analyse van de huidige staat van instandhouding van de relevante Natura 2000-gebieden en de knelpunten voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen;
- een risicoanalyse (op hoofdlijnen) voor de gevolgen van de IJmeerverbinding voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen;
- een beschouwing (op hoofdlijnen) van de uitvoerbaarheid van mogelijke maatregelen of alternatieven waarmee de verbinding kan worden gerealiseerd. Deze kan bestaan uit een aanvulling op de Passende beoordeling en/of een aanzet voor een ADC-toets.⁸

Geef aan welke sturingsmogelijkheden de gemeente zelf heeft en waar zij afhankelijk is van andere partijen. Verwerk de uitkomsten in de beoordeling van het VKA, zodat deze kunnen meewegen in de besluitvorming.

2.2.2 Andere belangrijke onzekerheden

In hoofdstuk 11 van het OER is ook aandacht besteed aan andere belangrijke onzekerheden: de realisatie van een 380 kV-hoogspanningslijn tussen Diemen en Ens, ontwikkelingen in Zeewolde en netcongestie.

Uit het ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie blijkt dat het Rijk keuzes maakt die grote gevolgen kunnen hebben voor Almere. Naast de nieuwe kazerne die in Zeewolde is voorzien is Lelystad Airport in beeld als voorkeurslocatie voor jachtvliegtuigen. Het OER bevat wel een gevoeligheidsanalyse voor ontwikkelingen in Zeewolde (waaronder de kazerne), maar niet voor ontwikkelingen op Lelystad Airport. Omdat het ontwerp NPRD nog niet gepubliceerd was op het moment van opstellen van het OER kon hiermee nog niet volledig rekening worden gehouden. Voor de besluitvorming over de omgevingsvisie is dit echter wel essentieel.

Het is nog onzeker hoe aan de grote toename van de energievraag (inclusief elektriciteit) kan worden voorzien (zie ook paragraaf 2.4.4 van dit advies), gegeven de beperkte mogelijkheden voor energieproductie en de toenemende netcongestie. Dit is van groot belang voor de realisatie van woningen, bedrijvigheid (inclusief de ambities voor relatief grote energieverbruikers, zoals techbedrijven) en mobiliteit (elektrificatie). De gevoeligheidsanalyse benoemt de risico's hiervan wel, maar de urgentie hiervan en de gevolgen voor de ambities van de gemeente komen niet duidelijk naar voren.

⁸ De ADC-toets bestaat op grond van artikel 10.24, tweede lid, Besluit kwaliteit leefomgeving 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?

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER de gevoeligheidsanalyse, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie, uit te breiden. Besteed daarbij in ieder geval aandacht aan het Nationaal programma Ruimte voor Defensie en aan de energievoorziening en –distributie. Maak hiermee inzichtelijk tot welke opgaven dit leidt voor welke ontwikkelingen en op welke locaties. Geef aan welke sturingsmogelijkheden de gemeente zelf heeft en waar zij afhankelijk is van andere partijen. Verwerk de uitkomsten van de gevoeligheidsanalyse in de beoordeling van het VKA, zodat deze kunnen meewegen in de besluitvorming.

2.3 Mobiliteit

Het OER – en vooral de leefomgevingsfoto – bevat veel informatie over mobiliteit en bereikbaarheid in de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Er is ook veel aandacht besteed aan de effecten op de bereikbaarheid, op basis van verkeersberekeningen. Dit geeft inzicht in toekomstige knelpunten en infrastructurele maatregelen die nodig zijn om deze te beperken. De vertaling naar de belangrijkste opgaven voor de gemeente, met vervolgens een beoordeling van de mobiliteitseffecten in het VKA, is echter niet altijd goed navolgbaar. Ter illustratie:

- Voor bereikbaarheid worden verschillende typen bereikbaarheidsmaatregelen genoemd, maar de beoordeling van de effecten is niet onderbouwd.
- Voor de verkeersveiligheid wordt het verbeteren van langzaamverkeersvoorzieningen en het omleiden van autoverkeer om de binnenstad genoemd, maar de beoordeling van de effecten is niet onderbouwd.

Almere is door de indeling in aparte stadsdelen een atypische stad met geheel eigen kansen en knelpunten voor mobiliteit. De forse groei van het aantal woningen en arbeidsplaatsen zal zonder een ingrijpende mobiliteitstransitie (inclusief fiets- en autoparkeren) onvermijdelijk leiden tot knelpunten in de bereikbaarheid én leefbaarheid. Groei van het autoverkeer heeft immers grote gevolgen voor milieu (geluid, luchtkwaliteit, veiligheid) en natuur (stikstofdepositie). Het OER laat zien dat de situatie voor deze aspecten door de omgevingsvisie (het VKA) niet verbetert, maar veelal juist verslechtert. Onduidelijk is hoe met deze constatering wordt omgegaan.

In het OER ligt sterk de focus op autobereikbaarheid. De deelthema's parkeren en duurzame mobiliteit blijven onderbelicht. Uit de leefomgevingsfoto zijn dit de laatstgenoemde criteria van het thema mobiliteit (na bereikbaarheid, verkeersafwikkeling en verkeerveiligheid). In de referentiesituatie scoort parkeren (licht) negatief en duurzame mobiliteit neutraal tot positief (op grond van generieke trends voor duurzame mobiliteit en innovatie). Het VKA scoort negatief op parkeren en beperkt negatief op duurzame mobiliteit. Hieraan worden echter geen consequenties verbonden.

De parkeerstrategie is een belangrijk instrument om ambities voor duurzame mobiliteit te realiseren, zoals al in 2020 aangekondigd in de mobiliteitsvisie.⁹ Het OER benoemt het ontbreken van een strategie als een reden om dit aspect negatief te beoordelen.

⁹ Mobiliteitsvisie Almere 2020–2030: Verder bouwen op de sterke basis die Almere heeft. Een van de doelen in deze visie is het opstellen van een parkeervisie.

Gezien de forse groei van het aantal inwoners en werkgelegenheid is in het OER een diepgaander analyse nodig van de opties die de gemeente heeft om parkeren te faciliteren én te beperken.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie een diepgaander analyse uit te voeren van de benodigde ruimte en infrastructuur voor parkeren én van mogelijke maatregelen om de parkeerdruk in met name de centra van de deelgebieden te beperken. Deze analyse biedt de benodigde input voor de parkeerstrategie, die tevens de basis vormt voor het beleid gericht op duurzame mobiliteit.

2.4 Effectbeoordeling

In deel B van het OER zijn per deelgebied de effecten van de alternatieven beschreven en beoordeeld. Deel C van het OER beschrijft op basis hiervan het voorkeursalternatief voor Almere als geheel, en de effecten daarvan. De effecten zijn vergeleken met de referentiesituatie, die is gebaseerd op de foto van de leefomgeving (deel A van het OER en een separate bijlage). Hierdoor geeft het OER op hoofdlijnen inzicht in knelpunten in de huidige situatie en de gevolgen van keuzes die in de omgevingsvisie gemaakt (kunnen) worden.

2.4.1 Sociaal maatschappelijke aspecten en gezondheid

Sociaal maatschappelijke aspecten hebben een herkenbare rol gespeeld in het OER. Zo is in de leefomgevingsfoto aandacht besteed aan verschillende sociaal maatschappelijke aspecten (demografie, sociaaleconomische positie (waaronder armoede), opleidingsniveau, sociale samenhang, inclusiviteit) en de opgaven die daarmee samenhangen. De in het OER onderzochte alternatieven bevatten 'bouwstenen' voor sociaal, wonen, werken en voorzieningen en ook in het beoordelingskader zijn sociaal maatschappelijke criteria opgenomen, zoals demografie, bestaanszekerheid, sociale samenhang en inclusiviteit, woonmilieus en voorzieningenaanbod.

Grote sociaaleconomische opgaven

De foto van de leefomgeving en de beschrijving van de referentiesituatie laten zien dat Almere op sociaaleconomisch terrein voor grote opgaven staat (thema's samenleving, wonen, economie en gezondheid) en dat deze per deelgebied heel verschillend zijn. In haar ambities onderschrijft Almere ook het belang van deze thema's, zowel voor het hier en nu als naar de toekomst kijkend.

De gemeente krijgt daarnaast te maken met grote nieuwe opgaven, onder meer een sterke groei van het aantal woningen en arbeidsplaatsen. Dit brengt ook grote sociaal maatschappelijke uitdagingen met zich mee.

Uit de beoordeling van het VKA blijkt dat met name op het vlak van gezondheid er per saldo geen verbetering optreedt, maar juist verslechtering.¹⁰

¹⁰ Uit het OER blijkt dat de gezondheidssituatie in Almere over het algemeen negatiever scoort dan gemiddeld in Nederland, vooral waar het gaat om gezonde leefstijl. Ook blijkt dat geluidhinder de afgelopen jaren is toegenomen en dat

Wat betreft de werkgelegenheid is het effect neutraal, terwijl dit zowel vanuit sociaaleconomisch oogpunt (bestaanszekerheid etc.) als vanuit mobiliteit heel belangrijk is.

Groei van het aantal woningen is een middel om:

1. de bestaande problemen aan te kunnen pakken:
 - a. betaalbare woningen voor de bestaande bevolking,
 - b. meer werk in de gemeente, zodat mensen werk binnen handbereik hebben;
 - c. draagvlak onder voorzieningenstructuur versterken.
2. bij te dragen aan de landelijke woningbehoefte.

Koppeling tussen groei van de stad en maatschappelijke opgaven

In het OER wordt op een 'technische' manier een koppeling gemaakt tussen de groei van het aantal woningen en het oplossen van allerlei maatschappelijke vraagstukken, terwijl de eigen geschiedenis van 50 jaar laat zien hoe ingewikkeld dit is. Almere staat feitelijk voor een nieuwe schaa sprong. De effectbeoordeling is over het algemeen vrij optimistische over de effecten voor de samenleving, en besteed weinig aandacht aan de risico's (alleen op pagina 286 van het OER). In de samenvatting (p. 15) is wel aangegeven dat goed gemonitord moet worden en dat met name aandacht besteed moet worden aan het feit dat de stedelijke ontwikkelingen ook negatieve gezondheidseffecten kunnen hebben. De Commissie onderschrijft deze aandachtspunten.

De Commissie wijst erop dat het gelijk opgaan van woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningenstructuur essentieel is voor sociaal maatschappelijke aspecten. Naast 'bevolkingsvolgende' werkgelegenheid (de verzorgende werkgelegenheid) is voor de groei van de stad een sterk economisch profiel van belang, gekoppeld aan een daarbij horende onderwijsinfrastructuur (hogescholen, universiteit). Zonder dit profiel is de kans groot dat veel (nieuwe) bewoners van Almere in Amsterdam zullen (blijven) werken, waardoor het aantal reisbewegingen blijft toenemen.

Voor het versterken van het economisch profiel zal samenwerking met en (financiële) ondersteuning vanuit Rijk, provincie en Metropoolregio noodzakelijk zijn. De Commissie beveelt aan om met het oog hierop een aantal mogelijke scenario's uit te werken voor het versterken van het economisch profiel en het garanderen van werkgelegenheid. Dit kan onderdeel zijn van de in paragraaf 2.3.2 van dit advies bedoelde aanvulling op de gevoeligheidsanalyse, of een onderdeel van de uitwerking van de omgevingsvisie.

luchtkwaliteit en bodemkwaliteit vaak niet aan de normen voldoen. Uit de effectbeoordeling blijkt dat de groei van de stad overwegend negatieve gevolgen zal hebben voor de gezondheid: het voorkeursalternatief scoort licht negatief op geluid, luchtkwaliteit, elektromagnetische straling, windhinder en trillingshinder en negatief op lichthinder. Deze effecten worden voor een groot deel bepaald door toenemende verkeersdruk. Paragraaf 10.4 van het OER geeft naar aanleiding hiervan aanbevelingen voor de uitwerking van de omgevingsvisie.

2.4.2 Natuur

De alternatieven zijn in het OER beoordeeld op gevolgen voor beschermde natuurgebieden, groenblauwe structuren en biodiversiteit. Vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden (Markermeer & IJmeer, Lepelaarsplassen, Oostvaardersplassen, Eemmeer & Gooimeer Zuidoever, Veluwerandmeren) is een Passende beoordeling¹¹ (op hoofdlijnen) toegevoegd, met een separate Risicoanalyse Stikstof.¹²

De risicoanalyse stikstof is waardevol en goed navolgbaar. Deze maakt op hoofdlijnen zichtbaar dat stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden een belangrijk aandachtspunt zal zijn voor verschillende ontwikkelgebieden. Dit is een belangrijke constatering voor de besluitvorming over de omgevingsvisie, welke ongetwijfeld een grote rol zal spelen bij de uitwerking ervan in deelgebieden.

Effectbeoordeling niet navolgbaar

De beschrijving van de Natura 2000-gebieden en de beoordeling van de effecten in de Passende beoordeling is gebaseerd op gedateerde bronnen. Zo wordt verwezen naar oude onderzoeken (2006 of ouder), terwijl veel recentere bronnen beschikbaar zijn.¹³ Gegeven de dynamiek binnen Natura 2000-gebieden zoals Markermeer & IJmeer, Lepelaarsplassen en Oostvaardersplassen) is het belangrijk actuele informatie te gebruiken.

Voor de effectbeoordeling is gebruik gemaakt van de zogenaamde effectenindicator van Alterra uit 2006. Ook deze 'webtool' is sterk verouderd en al enkele jaren niet meer toegankelijk. Het is onduidelijk hoe en waarom van dit instrument gebruik is gemaakt. De resultaten ervan zijn niet navolgbaar en niet betrouwbaar. Ook de beoordeling van de effecten van verstoring door recreatiedruk is niet goed navolgbaar. Het is onduidelijk waar de gebruikte verstoringsafstanden op zijn gebaseerd.

Biodiversiteit en positieve effecten

De beoordeling van de biodiversiteit in de referentiesituatie is opvallend negatief. Dit lijkt vooral gebaseerd op landelijke trends, terwijl Almere verhoudingsgewijs erg groen en rijk aan biodiversiteit is. De stelling dat er weinig bekend is over de biodiversiteit in Almere spoort niet met de gemeentelijke Visie Ecologie (2020).

Terecht wordt in de Passende beoordeling ook aandacht besteed aan de positieve effecten van de omgevingsvisie. Deze uitwerking is nog zeer globaal en gebaseerd op optimistische uitgangspunten voor natuurinclusieve en circulaire landbouw. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de nadere uitwerking, aangezien de vorm, de haalbaarheid en de effecten van dergelijke nieuwe vormen van landbouw nog grotendeels onbekend zijn. Een nadere gevoeligheidsanalyse op dit thema is daarom op zijn plaats.

¹¹ *Passende beoordeling Omgevingsvisie Almere*, Anteagroup, 13 juni 2025; bijlage 2 bij het OER.

¹² *Risico-analyse Stikstof Omgevingsvisie Almere*, gemeente Almere, 11 maart 2025.

¹³ Bijvoorbeeld via www.sovon.nl.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie:

- de gegevens die zijn gebruikt voor de leefomgevingsfoto en de effectbeoordeling te actualiseren op basis van beschikbare bronnen;
- de beoordeling van de referentiesituatie en de effecten van de alternatieven aan de hand hiervan te onderbouwen en zo nodig aan te passen.

Verder beveelt de Commissie aan om de resultaten van de Passende beoordeling, de risicoanalyse, (de aanvulling op) het OER én bestaande kennis te gebruiken om kansen voor versterking van de biodiversiteit tijdig te betrekken bij de uitwerking van de omgevingsvisie in de deelgebieden.

2.4.3 Landschap

De benadering van het thema landschap in het OER en de leefomgevingsfoto is niet eenduidig. In het OER worden verschillende aspecten onder het thema landschap beschouwd, zonder dat duidelijk is hoe deze zich verhouden tot elkaar en tot het aspect 'groenblauwe raamwerk' (onder het thema natuur). Soms gaat het over ruimtelijke kwaliteit, soms over stedenbouw en/of architectuur.

Dit doet geen recht aan de grote diversiteit aan landschappelijke structuren en elementen en de ruimtelijke kwaliteit in de gemeente Almere. De 'tuinstad' opzet met verschillende ruimtelijke karakteristieken per deelgebied, de kwaliteit van de tussenruimtes en de relatie met de omliggende polders en grote wateren blijven daarmee grotendeels buiten beschouwing. Veel ingrediënten zijn aanwezig in het OER, maar in de huidige opzet moeilijk navolgbaar. De verscheidenheid vraagt om een uitgebreidere en beter navolgbare beoordeling, niet alleen op het niveau van de gehele gemeente, maar vooral per deelgebied.

Verder constateert de Commissie dat er in een aantal deelgebieden varianten met hoogbouw zijn opgenomen. Hoogbouw kan een forse ruimtelijke impact hebben, zeker als dit zichtbaar is vanuit grote open ruimtes, zoals de omliggende polders en grote wateren. Ze bepalen mede het (nieuwe) silhouet van de stad. De stad wordt daarmee meer zichtbaar vanuit de omgeving. Dit effect wordt nu nog nauwelijks benoemd in het OER.

Op het abstractieniveau van de omgevingsvisie zijn de effecten op het landschap voldoende uit het OER af te leiden. De Commissie beveelt aan om bij vervolgitwerkingen van de omgevingsvisie het thema landschap beter te duiden, zodanig dat de overeenkomsten en verschillen qua ruimtelijke kenmerken en kwaliteiten beter inzichtelijk zijn, inclusief de effecten daarop.

2.4.4 Duurzame energie en circulariteit

De beoordeling van de alternatieven op het criterium **CO₂-uitstoot** is in het OER moeilijk te volgen. De bouwopgave voor wonen en werken is zeer groot. Het ligt voor de hand dat dit leidt tot een grotere CO₂-uitstoot, maar het is in het OER vaak onduidelijk wat daarvan de voornaamste bronnen zijn.

De bijdrage van het bouwen zelf, bouwmaterialen (embodied CO₂)¹⁴, de toename van mobiliteit, de te maken keuzes voor de energiemix en de bronnen voor het warmtenet zijn hierin belangrijke variabelen.

Verder laat het OER niet goed zien wat de gevolgen zijn voor de **energievoorziening**. Het ene deelgebied wordt daarbij beter en completer beschouwd dan het andere. De energievraag zal fors toenemen, maar het blijft vaak onduidelijk hoe daarin voorzien kan worden en welke sturingsmogelijkheden de gemeente daarin ziet (bijvoorbeeld in de energiemix tussen zon, wind, warmtepompen). Specifiek voor Almere-Pampus geldt dat op die locatie – op termijn – een aantal windturbines zal verdwijnen als daar woningen en voorzieningen worden gerealiseerd. Het is onduidelijk wat dit betekent voor de regionale duurzame energiemix en hoe het verminderde vermogen voor de toekomst wordt opgevangen (aandeel Almere binnen de Regionale Energie Strategie Flevoland).

Ook is onduidelijk hoe de effecten op **circulariteit** zijn beoordeeld. In de leefomgevingsfoto is vooral aandacht besteed aan afvalstromen, een aspect dat verder in het OER nauwelijks terugkomt. De bouwopgave voor wonen en werken is zeer groot, waardoor grote hoeveelheden bouwmaterialen (inclusief opslag, transport) nodig zullen zijn. Daarnaast is op sommige plekken ook sprake van sloop. De gemeente Almere heeft hoge ambities voor circulariteit.¹⁵ Dit wordt in het OER niet goed zichtbaar.

Opvallend is dat het VKA positief wordt beoordeeld op circulariteit, terwijl de alternatieven in de deelgebieden voornamelijk (beperkt) negatief scoren. Het is onduidelijk welke maatregelen in het VKA hiervoor hoe verantwoordelijk zijn.

Op het abstractieniveau van de omgevingsvisie zijn de effecten op (duurzame) energie en circulariteit voldoende uit het OER af te leiden. De Commissie beveelt aan om bij vervolgitwerkingen de thema's duurzame energie en circulariteit duidelijker, eenduidiger en beter navolgbaar uit te werken.

2.5 Monitoring

Uit het OER blijkt dat de gemeente Almere zich ervan bewust is dat monitoring en participatie een belangrijke rol zullen en moeten blijven spelen bij de verdere uitwerking van de omgevingsvisie. Monitoring is een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus die hoort bij de omgevingsvisie. Het belang van goede monitoring wordt vergroot doordat het gaat om een (abstracte) lange termijnvisie in een sterk dynamische omgeving. Het OER geeft aan dat een Monitor Omgevingsvisie zal worden ontwikkeld. Daarin wordt aanbevolen bij de inrichting hiervan aandacht te besteden aan ontwikkelingen op de woningmarkt, arbeidsmarkt, het voorzieningenaanbod, de leefbaarheid, verkeersintensiteiten en –stromen en het realiseren van ambities voor duurzaamheid en circulariteit. Bij de inrichting zal gebruik worden gemaakt van bestaande monitoringsinstrumenten (zoals de leefbaarheidsbarometer en de veiligheidsmonitor).

¹⁴ Embodied CO₂ of materiaalgebonden CO₂ is de uitstoot van broeikasgassen bij de productie, het transport, de bouw, het onderhoud en de sloop van bouwmaterialen en gebouwen, dus alles vóór en na de gebruiksfase.

¹⁵ Dit blijkt onder andere uit de duurzaamheidsagenda 2020, de actualisering van de Economische Agenda (2023), de Uitvoeringsagenda 2023–2027, het uitvoeringsprogramma energietransitie 2025–2026 en de Leidraad Duurzame Gebiedsontwikkeling Almere (versie 2.0, 2023). In het OER is alleen de duurzaamheidsagenda genoemd.

De Commissie onderschrijft het belang van een goede monitoring, zeker gezien de eerder in dit advies genoemde grote opgaven en onzekerheden. De gevoeligheidsanalyses, inclusief de aanvullingen daarop, geven hiervoor ook belangrijke aandachtspunten. Ook de onderlinge wisselwerking tussen de verschillende deelgebieden van Almere is van belang.

De dynamische omgeving vraagt om tussentijdse evaluaties of de doelen gehaald worden én of dit in het gewenste tempo gebeurt. Op basis van deze inzichten kan de gemeente waar nodig bijsturen. Monitoring speelt gedurende het gehele proces een belangrijke rol:

- bij de start, omdat monitoring via de leefomgevingsfoto inzicht geeft in de feitelijke uitgangssituatie en in combinatie met de autonome ontwikkelingen in de (te verwachten) opgaven;
- gedurende de looptijd van de omgevingsvisie om te zien of bijsturing nodig is én te leren van de ervaringen;
- bij het slot om te kunnen zien of de doelen zijn gerealiseerd.

Het monitoren van de effecten van de omgevingsvisie vraagt om twee typen monitoring. Het vraagt in de eerste plaats om een toestandsmonitor die inzicht biedt in de toestand en de veranderingen in de kwaliteit van de leefomgeving en de opgaven die spelen (bijvoorbeeld op gebied van mobiliteit, gezondheid, natuur en klimaat). Belangrijk in de verdere uitwerking van de visie is dat de informatie op een zo laag mogelijk geografisch schaalniveau (liefst wijk- en buurtniveau) beschikbaar is én zo actueel mogelijk is.

Naast toestandsmonitoring beveelt de Commissie aan om ook een beleids(effect)monitor in te richten. Dit is een vorm van monitoring die enerzijds antwoord geeft op de vraag of de gestelde doelen worden gehaald, maar die anderzijds juist meer lerend en reflexief/of reflectief van karakter is. Dit laatste is van belang omdat soms voor vernieuwende aanpakken gekozen moet worden gegeven de aard en de omvang van de opgaven. Bij deze vorm van monitoring gaat het er om per opgave in kaart te brengen wie:

- het initiatief neemt voor de aanpak van een opgave;
- voor welke aanpak gekozen wordt;
- wie partners zijn,
- hoe financiering plaatsvindt;
- wat de rol van de gemeente Almere is;
- tegen welke problemen men aanloopt;
- of, en zo ja hoe deze worden/zijn opgelost
- en welke resultaten worden geboekt.

Op deze manier ontstaat niet alleen inzicht in de vraag welke vraagstukken wel worden opgepakt maar ook welke niet worden opgepakt (en waarom niet). Hierdoor kan de gemeente waar nodig bijsturen.

De Commissie beveelt aan om het monitoringsprogramma verder uit te werken in het vervolgproces. Zij benadrukt dat bij de monitoring niet alleen verzameling en analyse van ‘technische’ data nodig is, maar ook een blijvende koppeling met participatie van bewoners en belanghebbenden. De komende decennia zullen grote veranderingen plaats gaan vinden, met ingrijpende consequenties voor bestaande en nieuwe inwoners. De Commissie beveelt aan om hier bij het inrichten van het monitoringsprogramma rekening te houden, door structureel aandacht te blijven besteden aan thema's die in het participatieproces zijn genoemd.

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 in een eerdere fase 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. John Dagevos
drs. Pieter Jongejans (secretaris)
ing. Ben Peters
Wouter Schik BSc, MA
Marja van der Tas (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie gemeente Almere.

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 het project J11 “stedelijke ontwikkeling” en J10 “industrieterrein”. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER (OER) opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Almere.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Almere.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie gemeld in deze fase nog geen zienswijzen of adviezen te hebben ontvangen, aangezien de stukken nog niet ter inzage hebben gelegen.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.nl projectnummer [3768](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiener.nl
w commissiener.nl

