

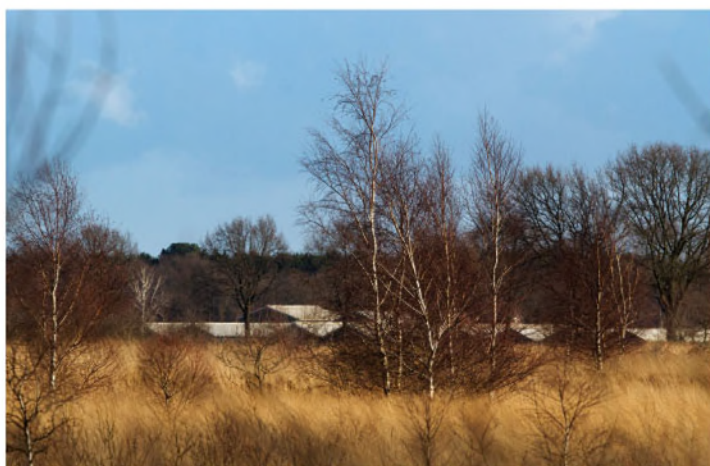


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Gebiedsontwikkeling Gnephoek, gemeente Alphen aan den Rijn

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

23 januari 2026 / projectnummer: 3880



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Alphen aan den Rijn en de provincie Zuid-Holland willen gezamenlijk woningen realiseren in de Polder Gnephoek. Het gaat om 5.500 woningen, voorzieningen en 90 hectare water en groen, waarvan 60 ha natuur. Daarnaast wordt nieuwe infrastructuur aangelegd om Gnephoek te verbinden met de omgeving. Voor de besluiten die hiervoor nodig zijn, wordt een gecombineerd plan- en project-milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeente Alphen aan de Rijn en de provincie Zuid-Holland hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de kwaliteit en de volledigheid daarvan.

Wat staat in het MER?

Het MER geeft een overzicht de voorgeschiedenis van het project. In het zogenaamde contourenplan¹ waren al veel keuzes en uitgangspunten vastgelegd. Deze zijn vertaald naar een basisalternatief. Om de uiterste mogelijkheden voor het plan te verkennen, zijn daarnaast drie andere alternatieven onderzocht: alternatief water, bodem en natuur, alternatief mobiliteit en alternatief duurzame energie/circulariteit.

De vergelijking van de alternatieven laat zien dat de alternatieven relatief weinig onderscheidend zijn op de (milieu)effecten. Veel effecten zijn positief ten opzichte van de referentiesituatie (huidige situatie en autonome ontwikkeling), zoals water, bodem, klimaatbestendigheid, natuur, wonen en mobiliteit. Negatieve of beperkt negatieve effecten worden verwacht voor landschap, cultureel erfgoed, archeologie, weidevogels, geluid, luchtkwaliteit en lichthinder en – afhankelijk van het alternatief – in sommige gevallen voor bodemdaling, duurzame energie en circulariteit. Het voorkeursalternatief (VKA)² bestaat uit het basisalternatief met een mix van elementen uit de andere alternatieven.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is goed leesbaar, overzichtelijk en systematisch opgebouwd. De bijlagen bij het MER geven zeer veel informatie over de huidige situatie, autonome ontwikkeling en de effecten van het project. Dit geldt vooral voor informatie over water, bodem en natuur. Thema's die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van Gnephoek. De aanbevelingen uit het advies voor reikwijdte en detailniveau zijn duidelijk overgenomen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van de alternatieven, waarmee 'de hoeken van het speelveld' zijn verkend. Verder valt op dat participatie een grote rol heeft gespeeld bij het ontwerpproces en het opstellen van het MER.

¹ *Contourenplan Gnephoek, voorbeeld voor een water en bodem gestuurde gebiedsontwikkeling*, 6 juli 2023. In het contourenplan zijn drie conceptuele uitgangspunten voor de ontwikkeling van de Gnephoek opgenomen: (1) Water en bodem sturend, waarbij het natuurlijk systeem van bodem, water en ecologie als uitgangspunt geldt. (2) Nieuwe Alphense stedelijkheid met compacte buurten die bestaan uit een combinatie van wonen, werken en voorzieningen in een groene en gezonde leefomgeving. (3) Duurzaam in transitie, waarbij de gevolgen niet afgewenteld worden op volgende generaties of omliggend gebied en het gebied op termijn in staat is om zelfvoorzienend te zijn.

² Hiermee wordt bedoeld op het VKA dat in het MER is beschreven. Omdat het ontwerp-omgevingsplan nog niet beschikbaar is, is op dit moment niet controleerbaar of dit VKA overeenkomt met de uiteindelijke keuzes die de gemeente hierin opneemt.

Het MER is opgesteld voor besluiten van zowel de provincie Zuid-Holland als de gemeente Alphen aan den Rijn. De keuze om één MER op te stellen draagt bij aan integrale afwegingen en gedragen keuzes. Ook de rol van het Hoogheemraadschap is van belang, vanwege de ambities voor 'water en bodem sturend'.³

In het MER staan relatief weinig kaarten en illustraties. Het Masterplan Gnephhoek⁴ bevat wel veel verhelderende illustraties van het voorkeursalternatief. De gemeente en de provincie geven aan dat dit een bewuste keuze is geweest.⁵ Het Masterplan heeft een belangrijke rol gespeeld bij participatie, het MER wordt vooral beschouwd als een onderzoek. Voor een gedetailleerd beeld van het VKA moet daarom het Masterplan worden geraadpleegd.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat op één onderdeel nog belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de te nemen besluiten over de provinciale verordening en het omgevingsprogramma. Het MER bevat geen expliciete onderbouwing van de locatiekeuze vanuit het perspectief van het provinciale beleid. Deze afweging is belangrijk vanwege de provinciale ambitie om water en bodem als meer sturend te hanteren.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de herziening van de omgevingsverordening en van het omgevingsprogramma, een nadere toelichting te geven op de locatiekeuze voor Gnephhoek en te onderbouwen hoe deze keuze past bij de provinciale ambities voor 'water en bodem sturend'. Deze aanvulling kan bestaan uit een eerder opgestelde notitie⁶, aangevuld met een beschouwing op de verschillende stappen die zijn doorlopen om te zorgen voor een klimaatadaptieve ontwikkeling van Gnephhoek.⁷

Aandachtspunten voor besluitvorming

Het MER geeft aan dat het nog op een ander onderdeel zal worden aangevuld voorafgaand aan de besluitvorming. Het project leidt tot een toename van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. De verwachting is dat de stikstofdepositie per saldo zal afnemen, omdat agrarische activiteiten in het gebied beëindigd zullen worden. De toelaatbaarheid van deze 'saldering' moet echter nog worden aangetoond, onder andere op basis van nieuwe berekeningen. In het MER is aangegeven dat deze informatie in de vorm van een Passende beoordeling zal worden aangevuld op het moment dat het ontwerp omgevingsplan ter inzage

³ Uit het MER blijkt onder andere dat het Hoogheemraadschap van Rijnland positief heeft geadviseerd over het Contourenplan en een Bestuursovereenkomst over de ontwikkeling van Gnephhoek heeft ondertekend. Ook heeft het Hoogheemraadschap specifiek voor deze ontwikkeling het overstromingsrisico in kaart gebracht en zal gezamenlijk een waterhuishoudingsplan worden uitgewerkt.

⁴ *Masterplan Gnephhoek, voor mens, plant en dier*, september 2025. Het Masterplan is gelijktijdig met het MER en andere documenten ter inzage gelegd.

⁵ Op 17 november heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de werkgroep van de Commissie mer, bevoegd gezag en initiatiefnemers en adviseurs, waarin een toelichting is gegeven op de te nemen besluiten en het MER.

⁶ *Nadere onderbouwing integrale afweging per thema*, bijlage bij de brief *Integrale afweging Contourenplan Gnephhoek, gemeente Alphen aan den Rijn*, van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Zuid-Holland d.d. 21 november 2023. Zie verder paragraaf 2.1 van dit advies.

⁷ Deze aanvulling heeft specifiek betrekking op het provinciale omgevingsbeleid, en is dus niet noodzakelijk voor de besluitvorming over het omgevingsplan door de gemeente Alphen aan den Rijn.

wordt gelegd. Voor de provinciale besluiten geldt dat deze informatie zal worden toegevoegd bij de vaststelling van de verordening.⁸

De Commissie herkent de noodzaak tot het opstellen van een Passende beoordeling. Zij wijst erop dat volgens de huidige Natura 2000-jurisprudentie mitigerende maatregelen, zoals interne saldering, alleen kunnen worden meegenomen, als deze niet al nodig zijn voor de verbetering of het behoud van het gebied of het voorkomen van verslechtering of verstoring van het gebied. In de aanvulling op het MER moet, voor de onderbouwing van de uitvoerbaarheid van het VKA, onderbouwd worden dat dit niet het geval is.

Voor het besluit van de gemeente Alphen aan den Rijn over het omgevingsplan is verder van belang dat de Commissie het ontwerp-omgevingsplan niet heeft kunnen betrekken bij dit advies, aangezien dit pas in de loop van 2026 wordt opgesteld. Het MER moet de effecten beschrijven van de maximale mogelijkheden van het plan (op basis van de planregels). Door het ontbreken van de ontwerp-regels kunnen deze nog niet beoordeeld worden. Dat betekent dat de gemeente bij het besluit over het omgevingsplan alsnog moet beoordelen of het MER daaraan ten grondslag kan liggen.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolg.



Figuur 1: Ligging van het plangebied ten opzichte van de omgeving (bron: MER).

⁸ Op p99 van het MER staat: "Ten tijde van de vaststelling van de provinciale omgevingsverordening en de terinzagelegging van het ontwerp-omgevingsplan van de gemeente, zal op basis van de dan geldende situatie (AERIUS-model, jurisprudentie en inzichten binnen de provincie Zuid-Holland) een passende beoordeling worden opgesteld".

Aanleiding MER

Het voorgenomen project bestaat uit de realisatie van 5.500 woningen, voorzieningen, 60 ha nieuwe natuur en 30 ha stedelijk groen. Daarnaast worden nieuwe verbindingen gerealiseerd voor auto- en fietsverkeer. Voor het voorgenomen project is een aanpassing van het omgevingsplan van de gemeente Alphen aan den Rijn, de Zuid-Hollandse omgevingsverordening (ZHOV) en het Omgevingsprogramma Zuid-Holland nodig. De gemeenteraad van Alphen aan den Rijn is het bevoegd gezag voor het omgevingsplan, Provinciale Staten van Zuid-Holland voor de ZHOV en Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor het omgevingsprogramma.

Voor de ZHOV en het omgevingsprogramma wordt een planmer-procedure doorlopen omdat deze een kader stellen voor een project waarvoor mogelijk een MER opgesteld moet worden, namelijk aanleg van een stedelijk ontwikkelingsproject (project J11 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit). Voor het omgevingsplan moet een project-mer-beoordeling en een plan-mer worden doorlopen.⁹ De gemeente en de provincie hebben besloten om gezamenlijk een gecombineerd plan- en project-MER op te stellen.

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 Alphen aan den Rijn, Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland – besluit over de ontwikkeling van Gnephoek.

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 3880 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij adviezen en aanbevelingen. Het advies in paragraaf 2.1 staat in een tekstkader. Het uitvoeren daarvan is essentieel om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de te nemen besluiten over de provinciale verordening en het omgevingsprogramma. Aanbevelingen staan niet in een kader. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Een MER voor meerdere besluiten

2.1.1 Provinciale omgevingsverordening en Omgevingsprogramma

Voor de aanpassing van de provinciale omgevingsverordening en het Omgevingsprogramma Zuid-Holland vervult het MER de rol van plan-MER. De wijziging van de verordening houdt in dat Gnephoek wordt opgenomen op de zogenaamde '3 hectarekaart': een overzicht van

⁹ In het MER is aangegeven dat voor het omgevingsplan alleen een project-mer-beoordeling noodzakelijk is. Uit het MER blijkt echter ook dat een Passende beoordeling nodig is vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Op grond daarvan is voor het omgevingsplan ook een plan-MER noodzakelijk.

Het project Gnephoek heeft een lange voorgeschiedenis. De Commissie stelt vast dat in verschillende stappen een afweging over de locatie en de uitgangspunten heeft plaatsgevonden, onder andere op basis van een advies van voormalig Deltacommissaris Kuijken. Voor het contourenplan dat hieruit is voortgekomen is geen MER opgesteld. De mer-procedure is pas gestart toen de uitgangspunten voor de invulling al deels waren vastgelegd in het contourenplan.



In het MER ontbreekt een expliciete afweging over de locatie vanuit het perspectief van het provinciale beleid. Om verschillende redenen vond de provincie de Polder Gnephoek eerder niet geschikt voor de bouw van 8.000 tot 10.000 woningen.¹⁰ De keuze voor woningbouw op deze locatie leidt in combinatie met andere woningbouwlocaties tot meer verstedelijking in het Groene Hart. Een van de principes van de beleidsbrief water en bodem sturend¹¹ en het provinciale beleid is 'niet afwentelen'. Dat wil zeggen dat de gevolgen van een ontwikkeling niet afgewenteld mogen worden op volgende generaties, andere gebieden of functies en niet van privaat naar publiek. Dit geldt ook voor de toenemende (beheer)kosten die hiermee samenhangen. Bij de keuze voor woningbouw op locaties zoals Gnephoek dient daarom een transparante afweging te worden gemaakt waarbij dit principe wordt meegewogen.

¹¹ De beleidsbrief Water en bodem sturend is nog niet vertaald naar een nationaal programma of beleid. Het beleid van de provincie Zuid-Holland, het contourenplan en de NRD laten echter zien dat de uitgangspunten van de beleidsbrief nadrukkelijk als uitgangspunt gelden voor de ontwikkeling van de Gnephoek.

In het MER (paragraaf 2.1) is aangegeven dat Gedeputeerde Staten in november 2023 tot een positieve integrale afweging over het Contourenplan Gnephoeek zijn gekomen. Deze afweging is niet expliciet in het MER onderbouwd. Uit een toelichting van de provincie¹² blijkt dat deze afweging wel is onderbouwd in een notitie aan Provinciale Staten.¹³ Daarin is onder andere verwezen naar de Klimaatonderlegger Zuid-Holland.¹⁴

Omgevingseffectrapport Herziening omgevingsbeleid provincie Zuid-Holland

Gelijktijdig met het MER voor Gnephoeek is het omgevingseffectrapport (OER) voor de herziening van het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland ter inzage gelegd.¹⁵ Dit OER is bedoeld om het omgevingsbelang mee te wegen bij besluiten over de integrale aanpassing van de omgevingsvisie, de omgevingsverordening en verschillende programma's.¹⁶ In de ontwerp wijziging van de omgevingsvisie staat onder andere: *“dat water en bodem nog meer sturend worden gehanteerd als randvoorwaarde voor een veilige en toekomstbestendige ontwikkeling van Zuid-Holland.”*

In dit OER is de locatiekeuze voor Gnephoeek niet onderbouwd. In het ontwerp wijzigingsbesluit van de omgevingsvisie is aangegeven: *De al vastgestelde 3 ha-locaties voor woonlocaties zijn in principe de maximaal beschikbare hectaren voor nieuwe uitleg, mogelijk aangevuld met Gnephoeek en Sliedrecht-Noord.*

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de herziening van de omgevingsverordening en van het omgevingsprogramma, een nadere toelichting te geven op de locatiekeuze voor Gnephoeek en te onderbouwen hoe deze keuze past bij de provinciale ambities voor 'water en bodem sturend'. Deze aanvulling kan bestaan uit de hierboven genoemde notitie, aangevuld met een beschouwing op de verschillende stappen die zijn doorlopen om te zorgen voor een klimaatadaptieve ontwikkeling van Gnephoeek.

De Commissie constateert dat op de locatie Gnephoeek is uitgegaan van hoge ambities en relatief strenge eisen voor water en bodem. De 'klimaatonderlegger' is (nog) geen juridisch bindend instrument. Als toekomstige ontwikkelingen, zoals nieuwe woningbouwlocaties, niet aan de klimaatonderlegger worden getoetst brengt dit het risico met zich mee, dat deze ontwikkelingen in cumulatie alsnog zullen leiden tot afwenteling. Verankering van de klimaatonderlegger in het provinciale beleid kan een belangrijke rol spelen bij het verkleinen van dit risico.

¹² Op 12 januari 2026 heeft de Commissie een nadere toelichting gekregen van de provincie Zuid-Holland en de gemeente Alphen aan den Rijn.

¹³ De brief aan PS en de bijbehorende notitie zijn openbaar beschikbaar via: <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/integrale-afweging-contourenplan-gnephoeek-gemeente-alphen-aan-den-rijn>

¹⁴ De Klimaatonderlegger Zuid-Holland is een instrument dat laat zien waar in Zuid-Holland bij ruimtelijke ordening rekening gehouden moet worden met veranderende omstandigheden op gebied van water, bodem en klimaat.

¹⁵ *Omgevingseffectrapportage Herziening Omgevingsbeleid 2025*, Provincie Zuid-Holland, 17 oktober 2025.

¹⁶ Over het OER voor de herziening van het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland heeft de Commissie op 20 januari 2026 een toetsingsadvies uitgebracht. Dit advies, en de stukken waarop dit is gebaseerd, zijn te vinden op de website van de Commissie, door nummer 3907 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2.1.2 Omgevingsplan gemeente Alphen aan den Rijn

Voor het besluit over het omgevingsplan fungeert het MER als project-MER en plan-MER. Het ontwerp-omgevingsplan is nog niet in procedure gebracht. Wel is een uitgangspuntennotitie voor wijziging van het omgevingsplan¹⁷ en een Masterplan¹⁸ ter inzage gelegd, vanaf 28 oktober 2025.

De Commissie heeft het ontwerp-omgevingsplan dus niet kunnen betrekken bij dit advies. Het MER moet de effecten beschrijven van de maximale mogelijkheden van het plan (op basis van de planregels). Door het ontbreken daarvan kunnen deze nog niet beoordeeld worden. Dat betekent dat het bevoegd gezag (de gemeenteraad) bij het besluit over het omgevingsplan alsnog moet beoordelen of het MER daaraan ten grondslag kan liggen. De Commissie vraagt speciale aandacht voor de uitgangspunten voor het aantal woningen, waarvoor een gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd (zie paragraaf 2.2 van dit advies).

2.2 Alternatieven

Basisalternatief

In het MER zijn een basisalternatief en drie andere alternatieven onderzocht, om daarmee 'de hoeken van het speelveld' te verkennen. Het basisalternatief is grotendeels gebaseerd op het eerder vastgestelde contourenplan. Doordat het basisalternatief al voldoet aan alle randvoorwaarden en uitgangspunten van het contourenplan, bevat dit alternatief al veel elementen voor een duurzaam en klimaatbestendig project. Daardoor bieden de andere alternatieven vooral bouwstenen om het basisalternatief verder te optimaliseren. Het voorkeursalternatief (VKA) is ook grotendeels gebaseerd op het basisalternatief, waaraan enkele elementen uit de andere alternatieven zijn toegevoegd (zie tabel 6.1 in het MER).

Paragraaf 4.3.2 van het MER geeft aan dat het basisalternatief op enkele punten is aangepast ten opzichte van het contourenplan. Dit is volgens het MER gedaan om in de andere alternatieven een betere bandbreedte te kunnen hanteren, zodat de hoeken van het speelveld goed in beeld worden gebracht.

Thematische alternatieven en voorkeursalternatief

De drie alternatieven zijn thematisch van karakter. Dat wil zeggen dat elk alternatief op een beperkt aantal elementen afwijkt van het basisalternatief. De andere alternatieven vertegenwoordigen dan ook geen fundamenteel andere oplossingen, maar hebben het karakter van varianten op het basisalternatief. Dit blijkt ook uit de effectbeoordeling: de alternatieven zijn onderscheidend op een aantal specifieke criteria en scoren op veel andere criteria gelijk.

De alternatieven zijn vooral gebruikt om verschillende mogelijkheden te onderzoeken om het plan te optimaliseren. Daarbij is de bandbreedte aan mogelijkheden beperkt tot maatregelen die als realistisch zijn beschouwd. Verdergaande opties, om de 'hoeken van het speelveld' verder te verkennen, zijn buiten beschouwing gebleven. Ter illustratie:

¹⁷ Uitgangspuntennotitie voor de wijziging van het omgevingsplan Gnephoeck, 7 oktober 2025.

¹⁸ Masterplan Gnephoeck, voor mens, plant en dier, september 2025.

- **Alternatief water, bodem en natuur.** Dit alternatief biedt goede handvatten voor extra maatregelen voor water, natuur en klimaatbestendigheid. De nieuwe overgang van het stedelijk gebied naar het landelijk gebied (natte natuur) heeft daarbij relatief weinig aandacht gekregen. Deze overgang biedt mogelijkheden voor een sterkere synthese tussen beide typen landschappen, met mogelijke voordelen voor milieu en ruimtelijke kwaliteit. De uitwerking van het VKA biedt nog ruimte om ook andere innovatieve opties, bijvoorbeeld paalwoningen (waarvoor minder actief peilbeheer nodig is), te onderzoeken.
- **Alternatief duurzaam en circulair.** Anders dan in het contourenplan is in het basialternatief uitgegaan van gebruik van traditioneel bouw materiaal voor de bouw van woningen. Het contourenplan gaf aan dat wordt ingezet op de toepassing van biobased materialen en materialen met lage MPG/CO₂-uitstoot. Deze uitgangspunten zijn in het MER gebruikt voor het alternatief duurzaam en circulair. Daarmee kan onterecht de indruk ontstaan dat dit alternatief verder gaat dan de afspraken in het contourenplan. Door het basialternatief op dit punt aan te passen, zijn de verschillen tussen de alternatieven weliswaar groter geworden, maar zijn de keuzes in het VKA minder uitgesproken.

In hoofdstuk 7 van het MER is duidelijk aangegeven hoe het VKA tot stand is gekomen en waar het alternatievenonderzoek heeft geleid tot aanpassingen ten opzichte van het basialternatief/contourenplan. De gemaakte keuzes zijn helder verantwoord en onderbouwd. De Commissie constateert dat de alternatieven veel elementen aanreiken waarmee het project vanuit milieuoogpunt geoptimaliseerd kan worden (zie hierboven). Zij beveelt aan om deze elementen waar mogelijk te gebruiken bij de verdere uitwerking van het project.

Gevoeligheidsanalyse 6.000 woningen

In paragraaf 5.12 van het MER is een gevoeligheidsanalyse opgenomen om te beoordelen wat de effecten zijn van een groter aantal woningen. In alle alternatieven is uitgegaan van 5.500 woningen, in de gevoeligheidsanalyse van het 'opschalen' naar 6.000 woningen, in twee verschillende scenario's.

Voor vrijwel alle beoordeelde aspecten wordt in deze gevoeligheidsanalyse geconcludeerd dat dit leidt tot vergelijkbare effecten als de alternatieven met 5.500 woningen. Deze stelling is niet voor alle thema's onderbouwd. Zo komt de gevoeligheidsanalyse in het deelrapport Mobiliteit niet terug, terwijl in het hoofdrapport van het MER is aangegeven dat dit leidt tot *een toename van 2–3% op de 'Kleine Bypass' die tot weinig extra effecten zal leiden.*

De Commissie beveelt aan om de resultaten van de gevoeligheidsanalyse met de nodige voorzichtigheid te gebruiken. Mocht worden besloten om het voornemen te wijzigen van 5.500 naar 6.000 woningen, dan biedt het MER niet voldoende informatie over de effecten om hierover een besluit te nemen.

2.3 Effectbeoordeling

De effecten van de alternatieven zijn in het MER en de achterliggende deelrapporten over het algemeen zeer uitgebreid onderzocht. Zo is veel informatie beschikbaar gekomen over de huidige situatie, autonome ontwikkelingen en de effecten van het project, vooral voor de thema's water, bodem, klimaatbestendigheid, natuur, landschap en erfgoed.

De Commissie plaatst een aantal opmerkingen bij de effectbeoordeling. Deze zijn vooral van belang voor de nadere uitwerking van het project. Daarbij is relevant dat nog geen ontwerp-omgevingsplan beschikbaar is (zie paragraaf 2.1.2 van dit advies). Mogelijk leidt het opstellen hiervan nog tot aanvulling van het MER. In dat geval vraagt de Commissie aandacht voor de volgende punten:

- **Referentiesituatie.** De effecten van het basisalternatief zijn vergeleken met de referentiesituatie. In de tabellen waarin de andere alternatieven zijn vergeleken ontbreekt de referentiesituatie. In de tabellen is vooral aandacht besteed aan de verschillen tussen het basisalternatief en de andere alternatieven. De Commissie beveelt aan om ook voor de andere alternatieven het verschil met de referentiesituatie beter te duiden.
- **Kwalitatieve beoordeling mobiliteit en bereikbaarheid.** De effectbeoordeling is vooral kwalitatief uitgevoerd, op basis van kwantitatieve informatie. Hoewel de beoordelingen plausibel zijn, is niet altijd te achterhalen hoe de scores tot stand zijn gekomen. De verschillen tussen de alternatieven zijn over het algemeen klein, waardoor een verschil in de beoordeling meer toelichting verdient. Het feit dat spitsuurintensiteiten en I/C-verhoudingen op wegvakken ontbreken maakt het extra lastig is om te toetsen of de effectbeoordeling (met de beknopte toelichting) wel logisch is. De Commissie beveelt aan om een nadere onderbouwing te geven van de effectbeoordeling, vooral op indicatoren waarop de alternatieven van elkaar verschillen.
- **Landschap.** De effecten op het landschap en de ruimtelijke kwaliteit zijn duidelijk beschreven. De scores voor het aspect landschap zijn negatief, terwijl de zorgvuldige ruimtelijke inpassing en de ontwikkeling van nieuwe natuur ook als een verrijking van het landschap kunnen worden beschouwd en daarmee als een positief of neutraal effect.¹⁹
- **Gezondheid.** In haar advies voor reikwijdte en detailniveau adviseerde de Commissie om in het MER aandacht te besteden aan de gezondheidsrisico's van water en klimaatverandering, zoals botulisme, malaria en dengue. In het MER is hier geen aandacht aan besteed. Wel geeft het MER aan dat een waterhuishoudkundig plan zal worden opgesteld in samenwerking met het Hoogheemraadschap. De Commissie beveelt aan om in dit plan alsnog aandacht te besteden aan de gezondheidsrisico's.

¹⁹ Voor het deel dat bebouwd gaat worden, is het een logische veronderstelling dat het landschap negatief wordt beïnvloed. Waar nieuwe natuur met een passende landschappelijke inrichting wordt gecreëerd, kan de inrichting juist een positieve invloed hebben.

2.4 Effecten op natuur

2.4.1 Stikstofdepositie

Uit het MER blijkt dat het project zowel in de aanlegfase als in de gebruiksfase leidt tot een toename van stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.²⁰ De verwachting is dat de stikstofdepositie per saldo zal afnemen, omdat agrarische activiteiten in het plangebied beëindigd zullen worden. Dit wordt interne saldering genoemd. In het MER en het deelrapport natuur is hier als volgt mee omgegaan:

- In het deelrapport natuur zijn de resultaten opgenomen van stikstofberekeningen die in 2024 zijn uitgevoerd. Eerder zijn stikstofberekeningen uitgevoerd ten behoeve van het contourenplan.²¹
- De AERIUS-berekeningen uit 2024 worden beschouwd als 'worst case' effecten, omdat daarbij is uitgegaan van relatief hoge verkeersintensiteiten en van 6.000 woningen.
- In het MER zijn de berekeningen gesplitst, waardoor ook de effecten zonder intern salderen inzichtelijk zijn. Hiervan is een beknopte ecologische analyse uitgevoerd, maar nog geen Passende beoordeling.
- Op het moment dat besluitvorming plaatsvindt over de omgevingsverordening en het omgevingsprogramma (in de loop van 2026) worden nieuwe AERIUS-berekeningen uitgevoerd met de op dat moment actuele versie van AERIUS calculator. In het MER is aangegeven dat hiervoor een Passende beoordeling wordt opgesteld.²²
- Ook voor het besluit over het omgevingsplan zal alsnog een Passende beoordeling worden opgesteld, gebaseerd op de nieuwe berekeningen, als aanvulling op het MER.

Omdat een beeld van de uitvoerbaarheid van intern salderen als mitigerende maatregel nog ontbreekt, geeft het MER in de huidige vorm nog geen zekerheid dat het VKA uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natura 2000-wetgeving. Dit is begrijpelijk, aangezien in het MER nog geen rekening kon worden gehouden met de meest recente inzichten.

Interne saldering is op grond van de huidige jurisprudentie over plannen, zoals hier aan de orde, niet meer toegestaan in een voortoets, maar moet in een Passende beoordeling.²³

Intern salderen moet immers als mitigerende maatregel worden beschouwd. Er geldt een aantal juridische voorwaarden voor de inzet van deze maatregel.²⁴

²⁰ In de aanlegfase gaat het om een maximale – tijdelijke – toename van 0,09 mol N/ha/jr op de Nieuwkoopse Plassen & De Haeck en in de gebruiksfase om een maximale – permanente – toename van 0,05 op de Nieuwkoopse Plassen & De Haeck. Ook vindt er een depositie plaats op vier anderen Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats.

²¹ De AERIUS berekeningen uit 2024 zijn niet opgenomen in het bijlage rapport natuur. Bij de stukken die ter inzage zijn gelegd zijn wel de AERIUS-berekeningen uit 2023 opgenomen, als bijlage bij het Contourenplan.

²² Het kader op pagina 99 van het MER geeft aan: *Ten behoeve van dit MER voor de terinzagelegging van de ontwerp-omgevingsverordening van de provincie, is op dit moment alleen inzicht gegeven in het projecteffect, niet in de vergunbaarheid van dit effect. Op basis van de huidige inzichten zou als gevolg van de (per saldo) afname van stikstofdepositie geen sprake zijn van significant negatieve effecten. Ten tijde van de vaststelling van de provinciale omgevingsverordening en de terinzagelegging van het ontwerp-omgevingsplan van de gemeente, zal op basis van de dan geldende situatie (AERIUS-model, jurisprudentie en inzichten binnen de provincie Zuid-Holland) een passende beoordeling worden opgesteld.*

²³ Op 14 januari 2026 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan over intern salderen bij (omgevings)plannen. Hierin is bevestigd dat voor intern salderen bij omgevingsplannen een Passende beoordeling nodig is, net als bij omgevingsvergunningen.

²⁴ (1) De verwachte voordelen van de mitigerende maatregel moeten vaststaan bij de Passende beoordeling, (2) een dubbele inzet van de referentiesituatie moet voorkomen worden en (3) salderen mag alleen als de maatregel niet ook nodig is om Natura 2000-gebieden te behouden, herstellen, uit te breiden of verbeteren. Zie de in voetnoot 21 genoemde uitspraak van de Afdeling.

De Commissie onderschrijft de noodzaak tot het opstellen van een Passende beoordeling. Voor de inhoud daarvan heeft zij enkele aandachtspunten:

- Het ontwerp omgevingsplan is nog niet beschikbaar. Daardoor kan nog niet worden vastgesteld wat de 'maximale mogelijkheden' van het omgevingsplan zijn. Dit is van belang voor het opstellen van de Passende beoordeling.
- Voor de vergunningverlening heeft de provincie Zuid-Holland recent nieuwe beleidsregels vastgesteld. De vergunningverlening is aan voorwaarden verbonden, waaronder de reductie van minimaal 35% stikstofemissie van de referentiesituatie.²⁵ Voor de uitvoerbaarheid van het plan is het van belang om in het MER aannemelijk te maken dat in de projectfase aan deze voorwaarden voldaan kan worden.
- Voor de Natura 2000-gebieden in Noord-Holland en Utrecht is nog geen beleidsregel beschikbaar. Daardoor is voor te verlenen vergunningen het toetsingskader voor effecten op de Natura 2000-gebieden Botshol en Kennemerland-Zuid nog onduidelijk. Dit vormt een onzekerheid voor de uiteindelijke vergunbaarheid van het project.
- De Commissie beveelt aan de uitkomsten van de Passende beoordeling op basis van de dan geldende ecologische en juridische situatie te verwerken in (de aanvulling op) het MER, en zo aannemelijk te maken dat sprake is van een uitvoerbaar alternatief.

2.4.2 Overige effecten op natuur

Het plangebied ligt grotendeels in een gebied dat in de provinciale omgevingsverordening is aangewezen als belangrijk weidevogelgebied. In het achtergronddocument Natuur staat dat uit een broedvogelinventarisatie is gebleken *dat het plangebied niet voldoet aan het aantal soorten en aantallen om zich te definiëren als (belangrijk) weidevogelgebied*. Aangezien het plangebied wel als zodanig is aangewezen dient het verlies aan oppervlakte door het plan volgens de provinciale omgevingsverordening te worden gecompenseerd.

Het achtergronddocument Natuur concludeert terecht dat het voornemen leidt tot beperkt negatieve effecten op belangrijk weidevogelgebied. Vervolgens wordt bij de beoordeling van het basisalternatief (paragraaf 4.1.1) gesteld: *"Omdat dit uiteindelijk gecompenseerd moet worden, is er na compensatie per saldo geen sprake van een kwalitatieve achteruitgang van belangrijk weidevogelgebied."* Deze conclusie is te kort door de bocht en niet in lijn met de beoordeling van het VKA. In paragraaf 5.2.1.3 is aangegeven dat op dit moment nog geen compensatieplan gereed is. Het compensatieplan zal als bijlage bij het ontwerp-omgevingsplan worden gevoegd. Omdat er sprake is van oppervlakteverlies aan weidevogelgebied en de precieze invulling van de noodzakelijke compensatie nog niet bekend is, wordt dit effect als beperkt negatief beoordeeld.

2.5 Monitoring

Het MER biedt een goed uitgangspunt voor de monitoring door de provincie en de gemeente. Er is een lijst met aspecten die de gemeente in ieder geval moet monitoren, maar deze hebben uitsluitend betrekking op het project zelf. Het project Gnephhoek kan, in samenhang met andere ontwikkelingen binnen de gemeente, effecten hebben op de leefbaarheid in de

²⁵ Zie [Besluit van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 4 november \[PZH-2025-881721438\], tot vaststelling van de Beleidsregel stikstofreductieprojecten Zuid-Holland \(Beleidsregel stikstofreductieprojecten\)](#).

hele gemeente als geheel. Daarom is monitoring op verschillende schaalniveaus nodig. Dit is bijvoorbeeld van belang voor monitoring van maatschappelijke voorzieningen (bebouwd en onbebouwd, zoals sportvoorzieningen, parken en speelplekken), die mee moeten groeien met de stad. Dit vraagt om het tijdig reserveren van voldoende ruimte. Ook voor mobiliteit is van belang dat dit op consistente wijze op stedelijk niveau wordt gemonitord.

Daarnaast verdienen enkele aspecten specifieke aandacht tijdens de uitvoering van het project. De Commissie beveelt aan om vanaf het begin bij te houden:

- of er voldoende ruimte is voor mens en dier, inclusief de hiervoor genoemde maatschappelijke voorzieningen;
- of de gemeente haar mobiliteitsdoelen haalt bij de ontwikkeling van de eerste woningen. Dit is cruciaal, omdat een 'slecht begin' later vrijwel niet meer is terug te draaien.

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. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Ruwan Aluvihare BA. MDip LA

dr. Hasse Goosen

ing. Merel van de Graaff

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

dr. Peter van der Molen

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Wijziging van Omgevingsplan gemeente Alphen aan den Rijn, Omgevingsverordening provincie Zuid-Holland en Omgevingsprogramma provincie Zuid-Holland.

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". Daarom is een gecombineerd plan-/project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluiten

Gemeenteraad van Alphen aan den Rijn (wijziging omgevingsplan)

Provinciale Staten van Zuid-Holland (omgevingsverordening)

College van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland (omgevingsprogramma).

Initiatiefnemer besluiten

College van Burgemeester en Wethouders gemeente Alphen aan den Rijn en College van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland.

Bevoegd gezag mer-procedure

Gemeenteraad van Alphen aan den Rijn (coördinerend)

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

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

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3880](#) 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

