

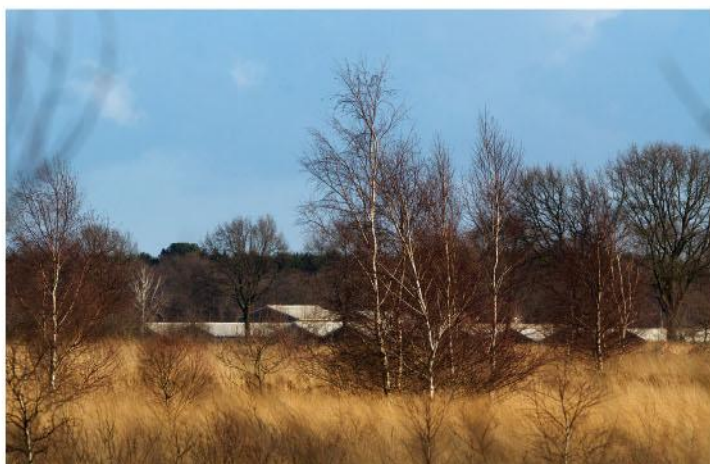


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingseffectrapport gemeente Lelystad

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 december 2025 / projectnummer: 3915



1 Advies over het OER in het kort

Gemeente Lelystad wil een omgevingsvisie vaststellen voor de periode tot 2050. In de omgevingsvisie maakt de gemeente op hoofdlijnen keuzes voor onder andere woningbouw, bedrijventerreinen, mobiliteit, duurzame energie, recreatie en het landelijk gebied. Voor het besluit over de visie is een omgevingseffectrapport (OER) opgesteld¹. Gemeente Lelystad heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

Wat staat in het OER?

Het OER geeft een korte beschrijving van de Omgevingsvisie 2050. Hierna volgen de drie hoofdonderdelen van het OER: de Foto van de leefomgeving, de beoordeling op milieueffecten en daarna de beoordeling op de mate waarin de ambities van de gemeente gerealiseerd worden (doelbereik).

De Foto van de leefomgeving brengt de huidige situatie in beeld en laat zien hoe deze zich ontwikkelt als hierop niet wordt bijgestuurd vanuit de omgevingsvisie (de referentiesituatie). In dezelfde tabellen staat ook het doelbereik van de omgevingsvisie. In de referentiesituatie komen onder andere knelpunten naar voren op het gebied van bodemdaling, gevolgen van klimaatverandering, toekomst voor de landbouw, leefbaarheid en gezondheid, sociale veiligheid, duurzame energie, bereikbaarheid en verkeersveiligheid.

Bij de beoordeling van de milieueffecten door uitvoering van de omgevingsvisie bespreekt het OER dezelfde thema's als in de foto van de leefomgeving. Voor veel aspecten waaronder verkeersveiligheid, gezondheid, sociale veiligheid en circulariteit heeft de omgevingsvisie volgens het OER positieve(r) effecten.

Tenslotte is in hoofdstuk 6 van het OER (nogmaals) beoordeeld in hoeverre de ambities uit de omgevingsvisie worden gerealiseerd. Het OER bevat geen doorkijk naar het vervolg en naar monitoring van de diverse aspecten.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER biedt veel waardevolle informatie voor de besluitvorming. Zo is er een uitgebreide 'Foto van de leefomgeving' opgenomen. **De Commissie signaleert bij de toetsing van het OER echter dat het OER niet voldoet aan wettelijke vereisten en dat belangrijke informatie ontbreekt. Daardoor kan de gemeenteraad de gevolgen voor de leefomgeving van het beleid dat in de omgevingsvisie is verwoord onvoldoende meewegen bij haar besluit.** Ze kan daarmee niet beoordelen in hoeverre de ambities uit de omgevingsvisie realistisch en uitvoerbaar zijn. Ook kan het OER hierdoor niet benut worden voor participatie in de omgevingsvisie. Tenslotte is het OER slecht leesbaar en onzorgvuldig geschreven. Samenvattende tabellen en figuren, zoals het 'Rad van de Leefomgeving', ontbreken op veel plekken, hoewel ernaar wordt verwezen in de tekst. Ook staan er niet-kloppende formuleringen in de tekst.

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.

De Commissie adviseert een aanvulling op het OER op te stellen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie Lelystad 2050. Het gaat om de volgende punten:

- **Een zelfstandig leesbare samenvatting ontbreekt.** Dit is belangrijk omdat het MER hierdoor minder toegankelijk is voor inwoners van Lelystad en andere belanghebbenden.
- **Referentiesituatie niet goed in beeld.** Er ontbreekt een integrale inventarisatie van de opgaven waar de gemeente voor staat. Ook blijkt uit het OER niet over welke onderwerpen de omgevingsvisie keuzes maakt en waarover al eerder is besloten. Hierdoor is niet duidelijk wat het besluit over de omgevingsvisie precies inhoudt, welke problemen de omgevingsvisie moet oplossen en welke urgentie deze problemen hebben.
- **Voornemen is niet duidelijk.** Het OER geeft voor veel beleidsvelden wel een beeld van de ambities van de gemeente, maar maakt niet duidelijk door middel van welke maatregelen de gemeente deze ambities wil waarmaken. Dit belemmert een goede beoordeling van de effecten en de haalbaarheid van de omgevingsvisie.
- **Er zijn geen alternatieven onderzocht.** Daardoor geeft het OER geen beeld van de opties die de gemeente heeft om ambities te realiseren en bestaande en toekomstige knelpunten op te lossen, of van de consequenties van die opties.
- **Effectbeoordeling onvoldoende navolgbaar.** De beoordeling met plussen/minnen lijkt niet altijd te kloppen met de tekst. Bovendien lopen effecten en doelbereik door elkaar heen. Daardoor maakt het OER niet duidelijk wat de effecten van de omgevingsvisie zijn ten opzichte van de referentiesituatie.
- **Planstatus en effecten Zuiderhage niet beschreven.** Uit het OER blijkt niet wat de planstatus is van woningbouwlocatie Zuiderhage (500 ha, 9.000–15.000 woningen). Deze wordt zowel onder de autonome ontwikkelingen als onder het voornemen behandeld. Als het een autonome ontwikkeling is beschrijft het OER niet welke formele besluiten hierover zijn genomen en hoe de gevolgen voor de leefomgeving bij deze besluiten zijn betrokken. Als het onderdeel van het voornemen is ontbreekt een ruimtelijke onderbouwing en beschrijving van de gevolgen voor de leefomgeving.
- **Gevolgen voor Natura 2000 ontbreken.** Het OER maakt niet inzichtelijk of de omgevingsvisie significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dat kan relevant zijn voor de uitvoerbaarheid van de visie.
- **Monitoring ontbreekt.** Het OER gaat niet in op de wijze waarop monitoring van onzekerheden zal worden ingezet. Dit is belangrijk voor de beleidscyclus, omdat dit input levert voor de gemeente om waar nodig bij te sturen.

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

Aanleiding MER

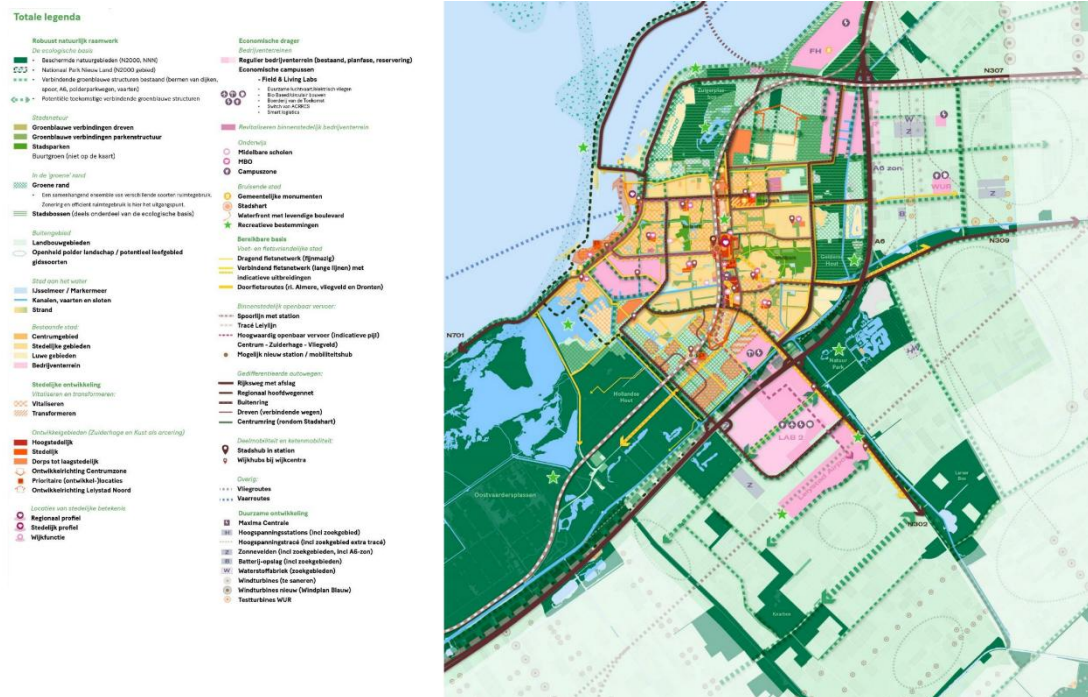
De omgevingsvisie beschrijft het samenhangende beleid van de gemeente Lelystad voor de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (2050) en is de opvolger van de in 2021 vastgestelde omgevingsvisie 'Lelystad 2040'. De omgevingsvisie stelt kaders voor mer- (beoordelings)plichtige projecten zoals stedelijke ontwikkeling en aanleg of uitbreiding van bedrijventerrein. Daarom is het nodig om een plan-MER (omgevingseffectrapport, OER) 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 gemeente Lelystad – 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 3915 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1: Kaart omgevingsvisie (bron: ontwerp-omgevingsvisie).

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 van Lelystad.

2.1 Opgaven, doelen en ambities

Rol van het instrument mer

Het instrument milieueffectrapportage is bedoeld is om aanzienlijke milieueffecten op integrale wijze in beeld te brengen. Het kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan het ontwikkelen van beleid en het maken van beleidskeuzes. Met een steeds grotere druk op de ruimte is juist die integraliteit belangrijk. Dit is ook de reden dat een integrale omgevingsvisie als verplichting in de Omgevingswet is opgenomen. Keuzes die gemaakt worden met het oog op één ambitie of één doelstelling, kunnen soms nadelig uitpakken voor

andere ambities of doelen. Juist deze brede insteek is waardevol bij het bepalen van strategische keuzes voor de langere termijn. Daarom wordt tegenwoordig vaker van 'gevolgen voor de leefomgeving' (of 'omgevingseffecten') gesproken in plaats van 'milieugevolgen'.

De meest effectieve inzet van het instrument milieueffectrapportage bij een omgevingsvisie is wanneer tijdig in het planproces verkend wordt welke (kern)ambities voor de omgevingsvisie knelpunten (met elkaar) of aanzienlijke milieueffecten kunnen opleveren. Op basis hiervan kunnen vervolgens keuzes worden gemaakt ten aanzien van de ambities en de uitwerking ervan in doelen en maatregelen die moeten leiden tot het behalen van de ambities.

Niet altijd duidelijk waar al over is besloten

De referentiesituatie of Foto van de Leefomgeving (hoofdstuk 4 van het OER) neemt het grootste deel van het OER in beslag. De informatie is relatief gedetailleerd en gebiedsspecifiek, op basis van verschillende bestaande bronnen. Dit geeft veel waardevolle informatie voor de beoordeling van het doelbereik en de effecten van keuzes die in de omgevingsvisie gemaakt worden én voor de toekomstige monitoring daarvan.

De Foto maakt echter niet duidelijk welke ontwikkelingen onderdeel uitmaken van de autonome ontwikkeling. Dit zijn ontwikkelingen waarover al eerder een (onomkeerbaar) besluit is genomen (bijvoorbeeld in het omgevingsplan), of die onafhankelijk van de vaststelling van de omgevingsvisie plaatsvinden (zoals klimaatverandering of bodemdaling).

Een voorbeeld is dat de ontwikkeling van Lelystad Airport wordt beschouwd als autonome ontwikkeling, terwijl hierover nog geen definitief besluit genomen is.² Bij een keuze om Lelystad Airport te ontwikkelen kan dit bovendien verschillende vormen aannemen: vliegveld voor commerciële vluchten, militair vliegveld of beide. Dat heeft heel verschillende effecten op bijvoorbeeld het gebied van geluidhinder³ en verkeersstromen.

Een ander voorbeeld is dat de planstatus van woningbouw in Zuiderhage niet duidelijk is. Op dit punt wordt verder ingegaan in paragraaf 2.4 van dit advies.

Ook voor de overige beoogde woningbouw blijkt uit het OER niet over welk deel al een definitief besluit genomen is. In de omgevingsvisie en het OER worden verschillende getallen genoemd voor woningbouw, maar er ontbreekt een overzicht met de vele verschillende woningbouwlocaties, de aantallen woningen die daar voorzien worden, het stadium van planning en besluitvorming waarin ze verkeren en het aantal woningen waar nog plaats voor 'gevonden' moet worden. Hierdoor is niet inzichtelijk welk deel van de woningbouw als 'autonoom' beschouwd moet worden.

Doordat niet helder is wat de 'autonome ontwikkelingen' zijn, is ook niet helder over welke zaken nu precies (al dan niet opnieuw) wordt besloten in de omgevingsvisie.

² Hiervoor zijn onder meer een luchthavenbesluit en/of luchtruimherziening nodig, welke worden genomen door de minister van IenW en/of de minister van Defensie.

³ Dit blijkt bijvoorbeeld uit het MER voor het nationaal programma 'Ruimte voor Defensie'.

Wat is de referentiesituatie?

De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie inclusief de autonome ontwikkelingen. Een gebruikelijke opbouw is:

- *Een beschrijving van de huidige staat van de leefomgeving per aspect en de mate waarin dit voldoet aan de beoogde kwaliteit. Deze kan worden gebaseerd op terugkijken, trends en cijfers (zoals van CBS). Hierbij kan worden gezien hoe deze wordt beoordeeld ten opzichte van de beoogde kwaliteit.*
- *Een beschrijving van de autonome ontwikkelingen. Dit kunnen initiatieven van de gemeente zelf of van andere overheden zijn die voldoende zeker zijn, maar ook ontwikkelingen van buitenaf, zoals klimaatverandering.*
- *Een beschrijving van de referentiesituatie: de toekomstige staat bij autonome ontwikkelingen, met aangegeven welke onzekerheden er spelen en of het meer of minder naar de gewenste kwaliteit gaat dan in de huidige situatie. Dit kan op verschillende manieren gevisualiseerd worden, waarbij ook de onzekerheden in beeld moeten zijn. Deze kunnen namelijk sterk bepalend zijn voor de effectbeoordeling.*

Door de referentiesituatie te confronteren met de beoogde kwaliteit blijkt welke opgaven er op de gemeente afkomen. Deze opgaven kunnen voortkomen uit doelstellingen van de gemeente (bijvoorbeeld ten aanzien van woningbouw), uit rijksbeleid (bijvoorbeeld ten aanzien van defensie of de energietransitie), uit Europese verplichtingen (zoals Natura 2000 of de Kaderrichtlijn Water) of uit externe ontwikkelingen (zoals de gevolgen van klimaatverandering). Vervolgens kunnen de effecten van de onderzochte alternatieven vergeleken worden met de referentiesituatie. Hierdoor wordt duidelijk wat het effect per alternatief is en welke keuzen er te maken zijn.

Beleidskader en opgaven niet volledig in beeld

In hoofdstuk 4 zijn per milieuaspect opgaven opgenomen als ‘Bouwstenen voor de omgevingsvisie’. Deze ‘bouwstenen’ zijn veelal niet gekwantificeerd en slechts als aandachtspunt meegegeven.

Het OER geeft geen inzicht in opgaven en beperkingen die ‘van buiten’ op Lelystad afkomen. Dit kunnen opgaven zijn als gevolg van beleid van Rijk of provincie, bijvoorbeeld ruimtereserveringen voor defensie, benodigde ruimte voor de energietransitie of besluiten over cruciale infrastructuur. Opgaven kunnen ook voortkomen uit andere ontwikkelingen, bijvoorbeeld de gevolgen van klimaatverandering of ontwikkelingen in de woningvraag of bedrijvenmarkt.

Er ontbreekt een compleet beeld van de opgaven waar de gemeente voor staat op het gebied van bijvoorbeeld klimaatadaptatie, de energietransitie, verduurzaming van de bestaande woningvoorraad, ontwikkeling bedrijvigheid/werkgelegenheid, sociale aspecten, toekomst voor het buitengebied en vele andere onderwerpen. Hierdoor geeft het OER geen inzicht in de afwegingen die ten grondslag liggen aan de ambities uit de omgevingsvisie en de prioritering daarvan. Uit het OER blijkt niet welke problemen urgenter zijn dan andere en daarom zwaarder zouden kunnen wegen bij het maken van beleidskeuzes.

Voornemen is onduidelijk

Het OER geeft voor veel beleidsvelden wel een beeld van de ambities van de gemeente, maar kwantificeert deze niet en maakt niet duidelijk door middel van welke maatregelen zij deze ambities wil en kan bereiken. Het vertalen naar maatregelen is nodig om de haalbaarheid van ambities te kunnen toetsen.

Zo wordt met betrekking tot de energietransitie geconstateerd dat slechts 30% van het energieverbruik duurzaam wordt opgewekt. In de omgevingsvisie wordt de ambitie van 'zoveel mogelijk' duurzame energie uitgesproken en er worden hiertoe een aantal doelen/maatregelen benoemd (pagina 23 omgevingsvisie). Het OER maakt echter niet duidelijk wat het ruimtebeslag en andere effecten van deze doelen/maatregelen zijn. Daardoor is ook niet duidelijk of dit haalbaar is.

De Commissie adviseert om, alvorens de omgevingsvisie vast te stellen, het OER aan te vullen met:

- een overzicht van de voor Lelystad relevante trends, ontwikkelingen, beleid en besluiten op regionaal, provinciaal, Rijks- en Europees niveau en de onzekerheden daarin;
- de consequenties van deze ontwikkelingen, beleid en besluiten voor de in de omgevingsvisie verwoorde ambities;
- een (zoveel mogelijk gekwantificeerd) overzicht van de opgaven voor de omgevingsvisie;
- een beeld van de concrete doelen die de gemeente op basis van dit palet van opgaven wil bereiken en mogelijke maatregelen die zij hiertoe kan inzetten.

2.2 Ontbreken van alternatieven

Het OER beschrijft geen alternatieven

De vergelijking van verschillende beleidsopties om doelstellingen te halen (in mer-termen 'alternatieven') is een belangrijk en wettelijk verplicht onderdeel van een OER. Het is een kans om de omgevingsvisie te voeden met inzicht in (soms niet vooraf verwachte) kansen en risico's voor de leefomgeving.

Uit de analyse en de beoordeling van de referentiesituatie (de Foto van de leefomgeving) komen aspecten naar voren waar het niet goed mee gaat en waarvoor dus beleid moet worden ontwikkeld. Dat is input voor alternatieven (beleidsopties). Alternatieven kunnen programmatisch (bijvoorbeeld minder woningen of een andere geografische spreiding van de woonopgave) en/of thematisch van aard zijn (bijvoorbeeld strengere autobeperkende maatregelen of het principe 'water en bodem sturend' centraal stellen).

Het alternatievenonderzoek kan worden gebruikt om buiten de bestaande kaders te denken. Hierdoor kunnen nieuwe inzichten ontstaan die kunnen helpen bij het samenstellen van een voorkeursalternatief, waarvoor de mate van doelbereik en (gecombineerde) effecten op de leefomgeving integraal worden afgewogen.

In dit OER is die verkenning niet uitgevoerd. Daardoor is niet navolgbaar welke rol het omgevingsbelang bij de gemaakte keuzes heeft gespeeld en of er mogelijkheden zijn om andere keuzes te maken. Daarmee loopt de gemeente het risico dat kansen gemist worden voor oplossingen met minder negatieve of meer positieve gevolgen voor de leefomgeving. Bovendien zouden dergelijke inzichten een betere basis bieden om keuzes te onderbouwen, te communiceren en het draagvlak te vergroten.

Aanzet voor alternatievenonderzoek was er, maar is niet uitgewerkt

Tijdens het locatiebezoek⁴ is toegelicht dat in het planvormingsproces drie verstedelijkingsmodellen aan de gemeenteraad zijn voorgelegd. Het OER geeft hierover geen

⁴ De Commissie bracht op 10 november 2025 een locatiebezoek aan Lelystad.

informatie. Wel is de Commissie tijdens de advisering een oplegnotitie toegestuurd. Hierin is geschetst welk proces is doorlopen:

Met de raadscommissie ROB zijn in januari 2025 drie verstedelijkingsmodellen besproken:

- Basisvariant: Autonome groei.
- Verdichten en sprong over de A6.
- Kwalitatief verdichten: volledig op inbreiden inzetten.

Deze drie verstedelijkingsmodellen zouden vervolgens globaal op milieueffecten zijn beoordeeld (de oplegnotitie spreekt van een 'OER light').

Er is gekozen voor het derde model: kwalitatief verdichten. Hiermee is verder gegaan in het proces van de omgevingsvisie en het OER. De Commissie merkt hierbij op dat het grootste deel van de in de visie genoemde nieuwe woningbouw desondanks buiten het centrum lijkt geprojecteerd⁵.

Ook valt de Commissie op dat bij deze 'light' beoordeling alleen is gekeken naar verstedelijkingsmodellen. Dit terwijl er ook opgaven liggen op andere terreinen zoals klimaatadaptatie, de energietransitie, verduurzaming van de bestaande woningvoorraad, ontwikkeling van bedrijvigheid/werkgelegenheid, sociale aspecten, toekomst voor het buitengebied en vele andere onderwerpen (zie ook de opmerkingen in paragraaf 2.1 van dit advies).

Conclusie

De Commissie concludeert dat in het planvormingsproces een aanzet is gemaakt om verschillende denkrichtingen te verkennen, maar dat dit in het OER niet is uitgewerkt. Er zijn zinvolle alternatieven denkbaar vanuit de verschillende opgaven voor en ambities van de gemeente. Dit geldt bijvoorbeeld voor de thema's groen en gezondheid, mobiliteit, water, bodem en klimaatadaptatie en sociale aspecten. Onderzoek naar alternatieven vanuit deze thema's had mogelijk kunnen leiden tot andere keuzes.

Het doorschuiven hiervan naar de verdere uitwerking van de omgevingsvisie in projecten en programma's heeft als risico dat het integrale beeld uit het oog verloren wordt. Keuzes zijn dan al gemaakt en er kunnen dan moeilijk op te lossen (ruimtelijke) strijdigheden ontstaan, waardoor doelen niet behaald worden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, de effecten op de fysieke leefomgeving te onderzoeken van goed gemotiveerde alternatieven. Zorg dat deze voldoen aan de doelstellingen en tegelijkertijd voldoende onderscheidend zijn om de mogelijkheden en onmogelijkheden van het realiseren van de doelen in beeld te brengen.

⁵ Door gebrek aan inzicht waar welke woningbouw wordt geprojecteerd en wat de planstatus is (zie paragraaf 2.1.2 van dit advies) is dat niet helemaal duidelijk.

2.3 Beoordeling effecten en doelbereik

Zijn de ambities uit de omgevingsvisie haalbaar?

Een ander belangrijk onderdeel van een OER is de beoordeling van de effecten en het doelbereik van de gemaakte keuzes. De beoordeling van effecten geeft de gemeente het noodzakelijke inzicht in de positieve en negatieve effecten van haar beleidskeuzes (en van alternatieven daarvoor). Het kan aanleiding geven tot andere afwegingen, mitigerende of compenserende maatregelen of tot aandachtspunten voor vervolgbesluiten. De effecten en het doelbereik worden in een OER normaal gesproken getoetst met behulp van een beoordelingskader met criteria en indicatoren. Aan de hand van dit beoordelingskader worden de gemaakte keuzes en alternatieven vergeleken met de referentiesituatie.

Voor de besluitvorming over de omgevingsvisie is het essentieel dat de gemeenteraad inzicht heeft in de mate waarin ambities gerealiseerd kunnen worden en in de haalbaarheid van strategische keuzes. Ter illustratie:

- De gemeente wil het gebruik van autoverkeer in de toekomst terugdringen ten gunste van lopen, fietsen en OV-gebruik. Het is onduidelijk welke maatregelen (zoals parkeerbeleid) daarvoor kunnen worden ingezet, hoeveel ruimte deze vergen en of de ambities daarmee haalbaar zijn. Hier speelt mee dat de gemeente mede afhankelijk is van andere partijen, vooral voor verbetering van het OV-netwerk.
- Inbreiding van woningen in het bestaande stedelijke gebied kan zowel positieve als negatieve consequenties hebben voor bijvoorbeeld een gezonde en groene leefomgeving, klimaatbestendigheid, verkeersdoorstroming en sociale cohesie. Een beschouwing van de kansen en risico's van de verdichtingsopgave ontbreekt in het OER.
- Negatieve gevolgen voor natuur (Natura 2000-gebieden, Nationaal natuurnetwerk) of waterkwaliteit (KRW) kunnen sterk bepalend zijn voor de haalbaarheid van ontwikkelingen. Andersom kunnen keuzes in het stedelijk gebied en het landelijk gebied toekomstige aanpassingen aan het watersysteem in de weg zitten waardoor er (meer) wateroverlast ontstaat of waterkwaliteitsdoelen in het kader van de KRW niet gehaald kunnen worden.

Het is niet duidelijk waarom het 'doelbereik' in het overzicht per milieuaspect in Hoofdstuk 4 van het OER is opgenomen en wat hiermee bedoeld is.⁶ Het doelbereik van het voornemen (de mate waarin de maatregelen uit de omgevingsvisie de ambities van de omgevingsvisie realiseren) wordt immers pas duidelijk als het effect ten opzichte van de referentiesituatie is bepaald. Deze effecten zijn beschreven in Hoofdstuk 5. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 6 nogmaals een beoordeling op doelbereik gepresenteerd⁷, maar dit betreft de mate waarin de ambities gerealiseerd worden en welke maatregelen daaraan moeten bijdragen. Deze worden in Bijlage A in een (moeilijk leesbare) tabel, genaamd 'beoordelingskader' gepresenteerd.

Effecten en doelbereik van de omgevingsvisie lopen in het OER door elkaar. Daarbij is de beoordeling kwalitatief en op een hoog abstractieniveau. Dit komt onder meer doordat gemeentelijke ambities niet zijn uitgewerkt in (SMART geformuleerde) concrete doelen.

⁶ Het is niet duidelijk of hier het doelbereik van de onderhavige omgevingsvisie ('Lelystad 2050') of van de vigerende omgevingsvisie ('Lelystad 2040') is weergegeven.

⁷ De paragrafen in dit hoofdstuk 6 komen niet overeen met de hoofdlijnen die op pag. 10 van de omgevingsvisie worden gepresenteerd.

Ook de maatregelen/beleidskeuzen waarop het doelbereik getoetst is (deze zijn weergegeven in de bovenste rij in de tabel in Bijlage A) zijn weinig concreet. Daardoor is niet inzichtelijk wat deze nu werkelijk gaan betekenen voor het handelen van de gemeente. Daarmee is ook het effect onduidelijk en onzeker.

Synergie en strijdigheden verkennen door middel van botsproeven

Zogeheten ‘botsproeven’ kunnen helpen om inzichtelijk te maken waar en op welke punten (de optelsom van) ambities en opgaven gaan/gaat knellen. Dit gebeurt door de ruimteclaims van de verschillende ambities en opgaven met elkaar te confronteren. Dit geeft de gemeente aanknopingspunten om keuzes te maken en te motiveren.

Dergelijke botsproeven vragen in ieder geval om een inzicht in de opgaven (zie paragraaf 2.1) en een ruimtelijke analyse die beide op hoofdlijnen (in orde van grootte) gekwantificeerd zijn. Zo’n analyse geeft inzicht in welke keuzes gemaakt moeten worden om de ambities te kunnen realiseren. Voorbeelden zijn:

- De ambitie om binnenstedelijk te verdichten, gecombineerd met de ambitie voor klimaatadaptatie: Minder groen en water kan tot een toename van hittestress leiden, of juist voor wateroverlast bij piekbuien. Hoeveel woningen wil de gemeente binnenstedelijk toevoegen, wat betekent dat voor de ruimte voor groen en water in de wijken en in hoeverre leidt dit (volgens de klimaatscenario’s) tot hittestress of wateroverlast?
- Confrontatie van de beoogde locaties voor woningbouw met de plannen om jachtvliegtuigen op Lelystad Airport te stationeren: Wat betekent dit qua geluidscontouren en in hoeverre zijn de beoogde woningbouwaantallen dan nog haalbaar?
- Ruimte voor de energietransitie: De gemeente heeft de ambitie om in 2050 ‘zoveel mogelijk’ schone energie op te wekken en op te slaan. Wat is er aan ruimte nodig (voor zonnepanelen, windturbines, energie-opslag of andere maatregelen) om in 2050 op dit gebied volledig zelfvoorzienend te zijn? Hoeveel ruimte is er beschikbaar, gezien de overige claims? En wat betekent dit dan voor ‘zoveel mogelijk’?

Effectbeoordeling niet altijd navolgbaar

In Hoofdstuk 5 van het OER zijn de ‘randvoorwaarden en ambities’ van de gemeente op hun effecten op de fysieke leefomgeving beoordeeld, Anders dan in de inleiding wordt gesteld, is dit niet (per beleidsveld) visueel weergegeven in een tabel of in het Rad van de Leefomgeving.

Ook hierbij geldt dat de beoordeelde randvoorwaarden, ambities of koersen (de termen worden door elkaar gebruikt) weinig concreet zijn, wat de beoordeling moeilijk navolgbaar maakt. De plussen/minnen lijken niet altijd te kloppen met de tekst.

Een voorbeeld is de verkeersveiligheid. Deze wordt in de huidige situatie met een ‘–’ beoordeeld. Als autonome ontwikkeling worden hierbij diverse beleidsvoornemens genoemd, maar geen concrete maatregelen of cijfers over de effectiviteit van deze maatregelen. Toch wordt de verkeersveiligheid in de referentiesituatie als ‘0/+’ beoordeeld en in het doelbereik op een +. Het is niet goed onderbouwd waar deze beoordelingen op zijn gebaseerd.

Conclusie

De Commissie concludeert dat de effecten van beleidskeuzes in de omgevingsvisie onvoldoende beschreven staan in het OER en dat niet is onderzocht waar knelpunten op milieugebied of strijdigheden van ambities kunnen ontstaan. Hierdoor is er geen zicht op de

effectiviteit van de maatregelen die kunnen worden ingezet om ambities waar te maken, de haalbaarheid van de ambities en de keuzes die de gemeente moet maken.

De Commissie adviseert om, alvorens de omgevingsvisie vast te stellen, het OER aan te vullen met een goede effectbeoordeling van de in paragraaf 2.2 genoemde alternatieven. Het uitvoeren van botsproeven om op gebiedsniveau inzichtelijk te maken welke doelen en daarbij behorende ruimteclaims met elkaar strijdig kunnen zijn kan daarvan onderdeel uitmaken. Geef aan wat daarvan de gevolgen zijn voor het behalen van de ambities.

2.4 Ontwikkeling van Zuiderhage⁸

Eén van de grotere ontwikkelingen die in Lelystad voorzien wordt is de ontwikkeling van de woonwijk Zuiderhage (500 ha, circa 9000–16.000 woningen). Op dit moment maakt het omgevingsplan woningbouw in dit gebied nog niet mogelijk. In het OER wordt de ontwikkeling van Zuiderhage deels genoemd onder de autonome ontwikkelingen in Hoofdstuk 4.⁹ Het staat echter ook onder ‘doelbereik omgevingsvisie’¹⁰ en onder ‘bouwstenen voor de omgevingsvisie’.¹¹ Ook worden effecten van Zuiderhage benoemd als effecten van de omgevingsvisie.¹² Hierdoor is niet duidelijk of Zuiderhage nu een autonome ontwikkeling is (waar al over is besloten) of onderdeel van het voornemen.

De bouw van een dergelijke grootschalige woonwijk, inclusief beoogd NS-station en Rondweg-zuid, heeft aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Uit het OER blijkt niet hoe de besluitvorming rond Zuiderhage heeft plaatsgevonden. Weliswaar is er een MER voor de Rondweg-zuid opgesteld, maar hierin zijn de effecten van de woningbouw niet meegenomen.¹³ Het OER beschrijft niet op welk moment de (cumulatieve) effecten van de woningbouw in samenhang met andere ontwikkelingen, zoals de Rondweg-zuid en het beoogde treinstation, in beeld zijn gebracht. Dit is belangrijk, omdat de ontwikkeling van Zuiderhage een belangrijke rol speelt in de beoordeling van de mate waarin veel van de ambities gerealiseerd worden, dus het doelbereik van de omgevingsvisie.

Anderzijds blijkt uit het OER niet in hoeverre de ambities voor Zuiderhage (zoals een groene en gezonde leefomgeving) knellen met andere opgaven en ontwikkelingen, bijvoorbeeld wateroverlast door klimaatverandering of geluidsoverlast wanneer er jachtvliegtuigen op Lelystad Airport gestationeerd worden. Daardoor is ook niet duidelijk in hoeverre deze ontwikkeling en locatie de meest voor de hand liggende strategie is om de woningbouwopgave in te vullen. Het OER moet de informatie bevatten die dergelijke afwegingen in (de toelichting van) de omgevingsvisie mogelijk maakt.

⁸ Strikt genomen is de ontwikkeling van Zuiderhage een voorbeeld van de al dan niet autonome ontwikkelingen die in paragraaf 2.1 van dit advies genoemd worden. Omdat dit een heel groot voorbeeld betreft met veel consequenties is het, omwille van de leesbaarheid van dit advies, in een aparte paragraaf geplaatst.

⁹ OER pag. 25, 36, 57, 73, 75, 76, 98, 107 en 119.

¹⁰ Onder meer op pag. 65 en 74 van het OER.

¹¹ Onder meer op pag. 84 van het OER.

¹² Onder meer op pag. 131, 132, 133, 136 van het OER.

¹³ Zie ook het advies van de Commissie over Rondweg Lelystad Zuid, waarin zij heeft geadviseerd de effecten van rondweg en woningbouw in samenhang in beeld te brengen. <https://pas.commissiemer.nl/files/nl/3673/a3673ts.pdf>.

Tenslotte is niet duidelijk of en in welke mate de ambities voor Zuiderhage haalbaar en realistisch zijn, gezien diverse omstandigheden en opgaven. Denk daarbij aan de stikstofproblematiek, gevolgen van klimaatverandering, verkeersaspecten en congestie op het stroomnet.

Dit alles klemmt temeer omdat de ontwikkeling van een dergelijke grootschalige uitbreidingswijk op gespannen voet lijkt te staan met hoofdkeuze 1 in de omgevingsvisie: *‘Lelystad groeit kwalitatief binnen de bestaande stad’*.

De Commissie concludeert dat het OER niet motiveert waarom de ontwikkeling van Zuiderhage een ‘autonome ontwikkeling’ is. Als het geen autonome ontwikkeling is, is ontwikkeling van Zuiderhage onderdeel van het voornemen van de omgevingsvisie Lelystad 2050. Dat betekent dat het OER de ruimtelijke onderbouwing voor en de milieueffecten van deze ontwikkeling moet weergeven.

Als wel gemotiveerd kan worden dat Zuiderhage een autonome ontwikkeling is, moet het OER duidelijk maken in hoeverre die ontwikkeling knelpunten oplevert ten aanzien van andere ambities waar een afweging over nodig is in de visie (conform paragraaf 2.3 van dit advies).

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER te beschrijven:

- wat de status van de beoogde wijk Zuiderhage in ruimtelijke planvorming is en hoe en wanneer de besluitvorming hierover heeft plaatsgevonden;
- hoe en op welk moment de cumulatieve effecten voor de fysieke leefomgeving daarbij zijn betrokken, in samenhang met overige ontwikkelingen, zoals de Rondweg-zuid en het beoogde treinstation;
- hoe de ontwikkeling van Zuiderhage past in het geheel van ambities en opgaven uit de omgevingsvisie;
- en, indien het onderdeel van het voornemen is: wat de effecten van ontwikkeling van Zuiderhage zijn op de fysieke leefomgeving en wat de kwaliteit van de leefomgeving wordt in Zuiderhage.

2.5 Gevolgen voor Natura 2000-gebieden

Binnen het grondgebied van Lelystad liggen Natura 2000-gebieden Oostvaardersplassen en het Markermeer. In het OER (pagina 125) staat dat het uitvoeren van een Passende beoordeling van de gevolgen voor deze gebieden op dit moment nog geen substantiële inhoudelijke bijdrage levert aan de OER en de visie. De Commissie adviseert om twee redenen wél een Passende beoordeling op te nemen als bijlage bij het OER:

1. Een OER moet inzicht geven in de gevolgen voor Natura 2000-gebieden zodat deze gevolgen (net als op andere milieuthema's) volwaardig mee kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie. Een Passende beoordeling biedt dit inzicht.
2. Een Passende beoordeling helpt om inzicht te geven in de haalbaarheid van de voornemens uit de omgevingsvisie binnen de Natura 2000-wetgeving. Significante gevolgen voor beschermde natuurgebieden kunnen serieuze juridische risico's vormen voor de uitvoerbaarheid van de visie.

Het is mogelijk dat voornemens uit de omgevingsvisie significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden hebben. Bijvoorbeeld doordat woningbouwlocaties zoals Zuiderhage en

Waterfront vlakbij of in het Natura 2000-gebied geprojecteerd zijn, maar ook doordat bijvoorbeeld windturbines routes voor trekvogels kunnen verstoren.

Het OER moet inschatten in hoeverre de uitvoering van de omgevingsvisie verenigbaar is met de Natura 2000-wetgeving. Wanneer hier onzekerheden over bestaan, moet er een risicobeoordeling en een globaal beeld van mitigerende maatregelen zijn.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER in beeld te brengen of kan worden uitgesloten dat de diverse maatregelen en voornemens in de omgevingsvisie de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden aantasten en aannemelijk te maken dat het beleid in de omgevingsvisie uitvoerbaar (te maken) is binnen de kaders van de Natura 2000-wetgeving.

2.6 Monitoring

Monitoring vormt een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus die hoort bij de omgevingsvisie. Het gaat immers om een (abstracte) lange termijnvisie in een dynamische omgeving. Dit vraagt om tussentijdse evaluaties om te bezien of de doelen gehaald worden én of dit in het gewenste tempo gebeurt. Op basis van nieuwe inzichten kan de gemeente waar nodig bijsturen. In het OER wordt verwezen naar zaken die een plaats moeten krijgen in de monitoring, maar er ontbreekt een (aanzet tot) een monitoringsplan.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een aanzet voor een monitoringsprogramma op te nemen waarin staat welke zaken gemonitord gaan worden. Neem hierbij ook op welke maatregelen ingezet kunnen worden bij ongewenste ontwikkelingen en op welk moment die worden ingezet.

2.7 Leesbaarheid

Samenvatting van het MER ontbreekt

Een zelfstandig leesbare, complete en goed toegankelijke samenvatting van een MER is een wettelijke vereiste. Deze ontbreekt in het OER. Hierdoor is het OER moeilijker toegankelijk voor raadsleden en inwoners.

Overzichten ontbreken en verwijzingen kloppen niet

In het OER worden op verschillende plekken overzichten en visuele weergaven aangekondigd die niet zijn opgenomen. Er ontbreekt een overzicht van de beoordelingen van de huidige situatie, autonome ontwikkeling en effecten en doelbereik van de omgevingsvisie. In Bijlage A is wel een (moeilijk leesbaar) totaaloverzicht in tabelvorm opgenomen. Deze lijkt alleen te gaan over het doelbereik, en dan weer te geven welke maatregelen in welke mate bij moeten dragen aan het behalen van welke ambities. De beoordeling van de referentiesituatie is (anders dan de inleiding aangeeft) niet weergegeven in het 'Rad van de Leefomgeving'.

Ook is soms niet duidelijk waar teksten of figuren naar verwijzen. In Hoofdstuk 4 is niet helder of met het 'Doelbereik omgevingsvisie' de vigerende omgevingsvisie 'Lelystad 2040' bedoeld wordt of de onderzochte omgevingsvisie 'Lelystad 2050'.

Onzorgvuldige formuleringen

Het OER bevat veel formuleringen die niet kloppen, zoals '*De Omgevingsvisie [...] is voor de gemeente Lelystad de basis voor plannen van hogere overheden (provincie, Rijk, waterschappen*' (OER par. 1.1).

De Commissie adviseert de aanvulling op het OER te voorzien van een duidelijke, volledige en zelfstandige samenvatting en voldoende visuele overzichten die correct aansluiten op de tekst.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Ruwan Aluvihare BA. MDip LA

drs. Geertje Korf (secretaris)

Margo Meeuwissen MSc

ing. Ben Peters

dr. ir. Lex Runia

Marja van der Tas (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Vaststellen van de 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 stedelijke ontwikkeling (J11) en industrieterreinen (J10). 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 Lelystad.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van Lelystad.

Bevoegd gezag mer-procedure

Gemeenteraad van Lelystad.

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 [3915](#) 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

