



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie gemeente Kampen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

28 augustus 2025 / projectnummer: 3903



1 Advies over het OER in het kort

Gemeente Kampen werkt aan een omgevingsvisie. De omgevingsvisie beschrijft de ontwikkeling van de leefomgeving op de lange termijn en gaat over het gehele grondgebied van de gemeente. De visie brengt keuzes in beeld over onder andere woningbouw, werklocaties en de groene omgeving. Ook zal de visie helpen bij keuzes die op een later moment gemaakt worden, bijvoorbeeld in beleidsprogramma's. Bij de ontwerp-omgevingsvisie heeft de gemeente een omgevingseffectrapport (OER) gemaakt¹. Hierin is onderzocht wat de impact van de keuzes is op het milieu en de leefomgeving, zodat de gemeente daarmee rekening kan houden. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) om advies gevraagd. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de kwaliteit en de volledigheid van het (ontwerp) OER.

Wat staat in het OER?

In het OER zijn allereerst de opgaven geïnventariseerd waarmee de gemeente te maken krijgt en is vastgelegd welke ambities (verwoord in zes hoofddoelen) de gemeente nastreeft. Ook is de huidige staat van de leefomgeving beschreven op basis van negen thema's en is de autonome ontwikkeling tot 2050 in beeld gebracht (samen de 'referentiesituatie'). Vervolgens is aan de hand van drie toekomstbeelden (scenario's genoemd)² verkend hoe deze staat van de leefomgeving zich zou kunnen ontwikkelen. De milieueffecten van deze mogelijke ontwikkelingen in 2050 zijn vergeleken met de referentiesituatie. Hieruit blijkt dat toekomstbeeld 1 (versterken van lokale gemeenschappen) met name positieve effecten heeft op sociale cohesie en leefbaarheid, maar minder goed scoort op natuurbehoud en energie. In toekomstbeeld 2 staan uitbreiding en groei centraal, wat kan leiden tot negatieve gevolgen voor milieu, natuur en duurzame mobiliteit, en daarmee voor leefbaarheid. Toekomstbeeld 3 (inbreiding en transformatie binnen stedelijke contouren) heeft overwegend positieve effecten op natuur en landschap, duurzaamheid en gezondheid, maar kent uitdagingen op het gebied van werkgelegenheid.

Uit de verkenning van het doelbereik in het OER blijkt dat voor de volgende drie hoofddoelen een 'beperkte potentie voor het behalen van het doel' geldt:

- Duurzaamheid: Kampen energieneutraal, klimaatbestendig en circulair.
- Een sterke economie.
- Bereikbaarheid en (duurzame) mobiliteit.

De drie andere hoofddoelen hebben een 'hoge potentie voor behalen van het doel':

- Vitale woonwijken en dorpen.
- Een toekomstbestendige binnenstad.
- Een gezonde leefomgeving.

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 De Commissie hanteert standaard de term 'scenario's' voor manieren waarop onzekerheden van buitenaf zich kunnen ontwikkelen (bijvoorbeeld de keuze van de Rijksoverheid om het IJsselmeerpeil al dan niet te verhogen). En 'alternatieven' voor de verschillende manieren waarop de initiatiefnemer zijn/haar (beleids)doel kan bereiken. Alternatieven zijn dus keuzes van de initiatiefnemer, scenario's niet.

Naar aanleiding van deze bevindingen doet het OER een aantal aanbevelingen voor de verdere uitwerking van de omgevingsvisie.

Wat is het advies van de Commissie?

Het OER is overzichtelijk gestructureerd en goed leesbaar. Het proces waarin het OER en de omgevingsvisie zijn opgesteld, is in goede samenspraak met de bevolking doorlopen. Dit proces is helder en transparant beschreven. De referentiesituatie (staat van de leefomgeving en autonome ontwikkelingen) is overzichtelijk in beeld gebracht en hiervoor zijn veel data ontsloten. Het feit dat voor een voldoende ver in de toekomst gelegen zichtjaar (2050) is gekozen verdient waardering, omdat dit ook dwingt in beeld te brengen waar ambities op korte én langere termijn kunnen gaan schuren. De Commissie onderschrijft de aanbevelingen in paragraaf 7.1 van het OER, zoals het uitwerken van de mobiliteitsvisie in samenhang met andere ambities en het analyseren van het eigen handelingsperspectief in relatie tot de opgaven in het buitengebied.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het OER echter dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie. Het gaat om de volgende punten:

- **Aanpak en gebruik OER voor te maken keuzes.** In de aanpak van het OER lopen de eigen ambities en opgaven van buitenaf enigszins door elkaar. Ook zijn de onderzochte toekomstbeelden grotendeels uitwerkingen van de ambities, zonder dat deze mogelijke conflictpunten onderzoeken. Daarnaast zijn de onderdelen van het voorgenomen beleid soms niet of niet voldoende te herleiden als bouwstenen uit de toekomstbeelden en komen de onderdelen uit het voorkeursalternatief niet volledig overeen met de onderdelen van de omgevingsvisie. Tezamen maakt dit dat het OER niet goed aansluit op het besluit. De Commissie adviseert de onderdelen van het OER beter te laten aansluiten op de beleidsvoornemens in de omgevingsvisie.
- **Inzicht in de invloed en afhankelijkheid van externe ontwikkelingen.** Het OER beschrijft de huidige situatie en autonome ontwikkeling, maar de analyse van de betekenis van externe autonome (beleids)ontwikkelingen en onzekerheden daarin is niet volledig. Daardoor wordt voor de gemeenteraad onvoldoende inzichtelijk in hoeverre potentiële ontwikkelingen (in de regio, provincie, Nederland en Europa) voorwaardelijk zijn voor de gemeentelijke ambities. Voorbeelden zijn de verbreding van de N50 en/of de ontwikkelingen rond het stroomnet. Waar sprake is van een voorwaardelijkheid kan een gevoeligheidsanalyse inzicht geven in hoeverre de ambities nog realistisch zijn en of dit moet leiden tot aanvullende maatregelen of andere beleidskeuzen. Andere beleidskeuzen kunnen echter ook weer andere milieueffecten hebben, of op onderdelen conflicteren. Hierdoor is niet altijd duidelijk of de milieugevolgen en het doelbereik juist zijn ingeschat. Het is onvoldoende duidelijk wat er van buiten op de gemeente afkomt (of wat het betekent als verwachte ontwikkelingen toch niet doorgaan), welke sturingsruimte de gemeente heeft in de opgaven die hieruit volgen, tot welke beleidskeuzes dit kan of moet leiden en welke milieueffecten het geheel aan keuzes met zich meebrengt.

De Commissie adviseert daarom om voor mogelijke ontwikkelingen van buiten de gemeente middels een gevoeligheidsanalyse te verkennen hoe deze de realisatie van ambities kunnen beïnvloeden en of aanvullende maatregelen of alternatieve beleidskeuzes nodig zijn. Als dat zo is kan het nodig zijn te onderzoeken wat daarvan de omgevingseffecten kunnen zijn.

- **Onzekerheden in de effectbeoordelingen.** Juist vanwege de hierboven beschreven onzekerheden is een inhoudelijke confrontatie tussen de ambities en die ontwikkelingen van belang. De diepgang van effectbeoordeling laat op sommige punten echter te wensen over. De Commissie adviseert om in elk geval voor de thema's natuur en stikstofdepositie, waterveiligheid en energie te verkennen in hoeverre de onzekerheden in effectbepaling de ambities in de omgevingsvisie in de weg kunnen staan.
- **Agenda voor de toekomst en monitoring.** Mede vanwege de onzekerheden ten aanzien van potentiële autonome (beleids)ontwikkelingen worden veel keuzes doorgeschoven naar de uitwerking van de omgevingsvisie of toekomstige aanpassingen daarvan. Er ontbreekt een agenda voor vervolgbesluiten; een beeld van uit te werken beleidsprogramma's, inclusief een monitoringsprogramma en de manier waarop de resultaten van deze monitoring worden gebruikt in de programma's. Daarvoor is meer inzicht nodig in de belangrijkste ruimtelijke dilemma's en kansen waarover de gemeente nog besluiten moet nemen.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER 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.



Figuur 1: Gemeente Kampen op kaart (bron: gemeente Kampen).

Aanleiding OER

Gemeente Kampen stelt een omgevingsvisie op. Deze bevat de strategische hoofdkeuze van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de langere termijn. De omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, gezondheid, economie, energie, infrastructuur en cultureel erfgoed.

De omgevingsvisie stelt kaders voor mer-(beoordelings)plichtige projecten zoals stedelijke ontwikkeling. Ook is er een Passende beoordeling nodig vanwege eventuele gevolgen voor Natura 2000-gebieden, zoals de Wieden/Weerribben. Dit leidt tot een plan-mer-plicht voor de omgevingsvisie. De gemeente Kampen kiest vanwege de integrale insteek van de omgevingsvisie ook voor een integraal omgevingseffectrapport (OER).

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 Kampen – 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 3903 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

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

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 Aanpak: benut het OER voor keuzes in de omgevingsvisie

Het OER beoordeelt de potentiële realisatie van de ambities (geformuleerd in drie strategische hoofdambities en zes hoofddoelen) aan de hand van drie toekomstbeelden. De Commissie waardeert deze aanpak, maar gelijktijdig vallen drie zaken op.

Scheiding eigen ambities en opgaven van buitenaf

Het eerste punt is dat opgaven die de gemeente zichzelf stelt (en die vertaald zijn naar doelen en ambities) en opgaven van buitenaf (bijvoorbeeld bescherming tegen overstroming vanuit het hoofdwatersysteem) soms niet goed gescheiden zijn. Hierdoor is niet altijd helder op welke opgaven de gemeente wel, en op welke zij geen sturings- en keuzeruimte heeft.

Eigen speelruimte onvoldoende onderzocht in alternatieven

Het tweede punt is dat de drie toekomstbeelden – min of meer één-op-één – uitwerkingen zijn van de drie hoofdambities die samen de basis vormen onder de omgevingsvisie. Daardoor brengen deze uitwerkingen maatregelen en keuzen voor de inrichting in beeld die voor de toekomstbeelden onderling weinig met elkaar conflicteren. Het voorkeursalternatief dat als vertrekpunt van de omgevingsvisie wordt gekozen, is daardoor tamelijk voor de hand liggend, zonder nu echt te kiezen uit onderdelen van de drie toekomstbeelden.

In een OER worden veelal alternatieven verkend die de grenzen van het speelveld aangeven. Daarbij is van belang dat alternatieven (op onderdelen) onderscheidend zijn van elkaar. Zo kan worden verkend wat maximaal haalbaar is om ambities te realiseren en waar combinaties van maatregelen en inrichtingskeuzen gaan conflicteren. De aanpak die voor de omgevingsvisie van Kampen gekozen is, gaat minder ver en vermijdt daarbij conflictpunten en lastige keuzes. Hierdoor is niet duidelijk waar ambities gaan schuren en op welke manier milieueffecten zijn afgewogen bij de aanwijzing van zoeklocaties en ontwikkellocaties, zoals voor woningbouw.³

Doordat de conflictpunten niet scherp in beeld zijn gebracht ('botsproeven') worden in de omgevingsvisie nu weinig harde keuzes gemaakt en worden keuzes naar de toekomst doorgeschoven. Het OER concludeert dan ook in paragraaf 1.4 dat voor diverse thema's 'een aantal belangrijke keuzes nog niet in de omgevingsvisie zijn gemaakt' waardoor 'het moeilijk is om te overzien wat de uiteindelijke (cumulatieve) effecten zijn van de omgevingsvisie'.

Proces van OER naar omgevingsvisie niet altijd navolgbaar

Ten derde zijn in het OER de onderdelen van het voorgenomen beleid niet te herleiden als bouwstenen uit de onderzochte toekomstbeelden (stap 2 in afbeelding 6.1 op p. 67 van het OER). Zo staan bijvoorbeeld wateropnemend vermogen (van landbouwgrond), omgang met vrijkomende agrarische bebouwing en bepaalde aspecten van meerlaagswaterveiligheid wel beschreven in de omgevingsvisie, maar worden deze niet genoemd in de verkenning van de toekomstbeelden.

Het is essentieel in een OER dat de lezer de stappen van de verkenning van alternatieven naar de keuze van een voorkeursalternatief – van hoofdstuk 5 naar hoofdstuk 6 in dit OER – en naar het besluit kan volgen. In deze stappen worden namelijk keuzen gemaakt voor de te nemen maatregelen en gewenste inrichting in de toekomst.⁴

Tezamen zorgen deze drie punten dat niet duidelijk is wat er van buiten op de gemeente af komt, welke sturingsruimte zij heeft in de opgaven die hieruit volgen, tot welke keuzes dit kan of moet leiden, welke (milieu)effecten het geheel aan keuzes met zich meebrengt, welke ontwikkelingen in het oog gehouden moeten worden en welke maatregelen eventueel kunnen worden ingezet. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente de eigen grip op de toekomst overschat.

³ De Commissie heeft op 14 maart 2024 een advies uitgebracht over het OER voor de gebiedsontwikkeling Reevedelta. In dit advies heeft de Commissie aangegeven dat door het ontbreken van locatiealternatieven niet duidelijk is op grond van welke milieuoverwegingen deze locatie is gekozen. Zij heeft geadviseerd dit aan te vullen. Ook in het OER voor de omgevingsvisie ontbreekt deze onderbouwing. Zie <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p37/p3715/a3715ts.pdf>.

⁴ Bij het besluit moet ook worden aangegeven hoe de resultaten van het OER zijn gebruikt (Omgevingsbesluit art 11.4).

In de volgende paragrafen geeft de Commissie adviezen en aanbevelingen hoe om te gaan met de onzekerheden.

2.2 Invloed van ontwikkelingen van buitenaf voor Kampen

Kampen is door water omringd en heeft een beperkt aantal toegangswegen (weg, water, spoor). Tegelijkertijd maakt het deel uit van de regio Zwolle, die delen van vier provincies omvat. Door de enigszins afgesloten ligging vormen besluiten (onder andere over infrastructuur) die op provinciaal of Rijksniveau genomen worden een belangrijke voorwaarde voor de realisatie van ambities van de gemeente. De Commissie denkt hierbij bijvoorbeeld aan besluiten over het al dan niet verbreden van de N50, het wel of niet vergroten van sluis Kornwerderzand, of (op iets langere termijn) het al dan niet structureel verhogen van het IJsselmeerpeil. Deze zijn cruciaal voor de ontwikkeling van de voorgenomen woon- en werklocaties. De Commissie mist in het OER een duidelijk beeld van de kansen en risico's van dergelijke besluiten in relatie tot de voornemens en ambities van de gemeente.

Bovengenoemde besluiten zijn slechts enkele voorbeelden. Uit het OER blijkt ook niet welke trends, ontwikkelingen of 'besluiten in de pijplijn' er spelen op regionaal niveau en wat die kunnen betekenen voor de voornemens en ambities van de gemeente.

Ook ontwikkelingen van 'onderaf', dus vanuit bepaalde sectoren, kunnen bepalend zijn voor de slagingskans van het voorgenomen beleid. Zo zien we dat vestigingsfactoren voor bedrijven snel veranderd zijn in het afgelopen decennium en dat ze dit in het komende decennium waarschijnlijk ook gaan doen, bijvoorbeeld vanwege geopolitieke ontwikkelingen.

De Commissie adviseert om, alvorens de omgevingsvisie vast te stellen, het OER aan te vullen met een overzicht van de voor Kampen relevante trends en ontwikkelingen op regionaal, provinciaal, Rijks- en Europees niveau en de onzekerheden daarin.

Waar deze trends of ontwikkelingen significante gevolgen kunnen hebben of voorwaardelijk zijn voor de in de omgevingsvisie verwoorde ambities, adviseert de Commissie om door middel van een gevoeligheidsanalyse te verkennen of en in hoeverre de ambities dan nog realistisch zijn en/of welke mogelijke aanvullende maatregelen kunnen worden ingezet. Zo nodig moeten hiervoor alternatieve beleidskeuzes op hun omgevingseffecten beoordeeld worden.

2.3 Onzekerheden in effectbeoordeling

Zoals in de vorige paragraaf van dit advies beschreven, zijn er veel onzekerheden rond ontwikkelingen van buitenaf. In de ogen van de Commissie kunnen deze serieuze risico's vormen voor de ambities van de gemeente. Daarom is een inhoudelijke confrontatie tussen de ambities en die ontwikkelingen van belang.

De inhoudelijke confrontatie heeft in dit OER onvoldoende diepgang. Redeneringen zijn soms erg algemeen, waardoor ze inhoudelijk weinig of geen houvast geven over knelpunten die kunnen optreden en de wijze waarop de gemeente daarmee kan omgaan. Daardoor ontbreekt

een goed inhoudelijk beeld van synergiën en strijdigheden. Dit leidt tot het risico dat de omgevingsvisie te veel is gebaseerd op 'wishful thinking' en dat er keuzes worden gemaakt die uitgaan van ontwikkelingen die zich vervolgens niet voordoen. Een ander risico is dat kansen in de toekomst juist niet (meer) benut kunnen worden.

In de navolgende alinea's wordt dit toegelicht aan de hand van vier thema's: stikstofdepositie, waterveiligheid, toekomst van de landbouw en energie.

Natuur en stikstofdepositie

De Passende beoordeling geeft aan welke natuurgebieden relevant zijn en wat daarvan belangrijke knelpunten in de huidige situatie zijn. Op korte afstand ligt Natura 2000-gebied Rijntakken, waar de stikstofdepositie uit de lucht te hoog is voor met name de droge bossen.⁵ Het belangrijkste knelpunt voor stikstofdepositie is volgens de Passende beoordeling de Veluwe, waar al sprake is van een overmaat aan stikstofdepositie. Dit kan een knelpunt vormen voor in de omgevingsvisie beoogde ontwikkelingen.

De gemeente is grotendeels afhankelijk van andere partijen (zoals Rijk en provincie) voor het ontstaan van 'stikstofruimte'. Daarom is het belangrijk om in het OER een inschatting te geven van de haalbaarheid van de ambities in de omgevingsvisie in het licht van de stikstofproblematiek.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER duidelijk te maken welke beleidskeuzes en gebiedsontwikkelingen uit de omgevingsvisie met name onder druk kunnen komen te staan door te veel stikstofdepositie op omliggende Natura-2000-gebieden. Geef ook aan of hier (voldoende) maatregelen tegenover gezet kunnen worden. Zo nodig moeten hiervoor alternatieve beleidskeuzes (die qua stikstofeffecten uitvoerbaar zijn) op hun milieueffecten beoordeeld worden.

Waterveiligheid

Uit het OER blijkt dat waterveiligheid een belangrijk aandachtspunt voor Kampen is, mede vanwege klimaatverandering, bodemdaling, de ligging in de delta van de IJssel, het Reevediep en de Overijsselse Vecht en onzekerheden zoals een eventueel hoger peil van het IJsselmeer op lange termijn. Het valt de Commissie op dat voor het aspect waterveiligheid drie indicatoren zijn gebruikt die niet door de gemeente zelf zijn te beïnvloeden: waterdiepte bij dijkdoorbraak, overstromingskans per jaar, en de (prognose) status primaire waterkeringen.

Waar de gemeente wel invloed op heeft, zijn de ruimtelijke inrichting, bijvoorbeeld door te investeren in hoogwatervrije evacuateroutes bij woningbouwprojecten en een goed rampenbeheersingsplan (de lagen 2 en 3 van meerlaagswaterveiligheid). Overigens wekt het hoofdstuk over het voorgenomen beleid wel de indruk dat een uitwerking van meerlaagswaterveiligheid in de omgevingsvisie een plek gaat krijgen (gezien de opmerkingen over terpen, secundaire dijken en ruimte voor wateropvang in dat hoofdstuk). Een verkenning van de mogelijkheden hiervoor in de toekomstbeelden – inclusief een doorvertaling naar het voorgenomen beleid – ontbreekt echter.

⁵ Zie https://www.ecologischeautoriteit.nl/docs/mer/p51/p5130/5130_advies_natuurdoelanalyse.pdf.

De geringe aandacht voor mogelijkheden om vanuit de gemeente via meerlaagswaterveiligheid de waterveiligheid te vergroten, roept vragen op. In het OER wordt de waterveiligheid in 2025 beoordeeld als 'redelijk' en in 2050 (autonome ontwikkeling) als matig. In de omgevingsvisie wordt vervolgens geen verbetering ten opzichte van deze referentie gezien. Volgens het Deltaprogramma zou in 2050 de waterveiligheid op orde moeten zijn. Tijdens het locatiebezoek is aangegeven dat onder andere de effecten van bodemdaling en een mogelijk hoger peil van het IJsselmeer op termijn de reden zijn voor een lage score van de waterveiligheid. In dat geval mag worden verwacht dat het OER aanvullende maatregelen en keuzen ten aanzien van de inrichting verkent die tot meer waterveiligheid leiden, en dat daaruit bouwstenen worden geselecteerd die in de omgevingsvisie worden opgenomen. Dit ontbreekt echter.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het OER te verkennen met welke maatregelen en keuzen ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van de gemeente de waterveiligheid kan worden vergroot. Als deze maatregelen een voorwaarde vormen om de ambities voor ontwikkelingen te realiseren kan het nodig zijn deze maatregelen als alternatieve beleidskeuzes op hun milieueffecten te beoordelen.

Energie

In de omgevingsvisie zijn ambities opgenomen voor 3.850 woningen en 18–25 hectare werklocaties. Ook wordt er gestreefd naar een 'kennis-hub' bij station Kampen-Zuid en een toereikende laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer. Deze ontwikkelingen vragen allemaal veel energie. Uit het OER blijkt niet in welke mate Kampen te maken heeft met netcongestie, wat de verwachtingen daarover zijn de komende 10–20 jaar en hoe het integrale energiesysteem in Kampen slim vormgegeven kan worden.⁶ Met het overzicht van ambities en netwerkinfrastructuur kan de gemeente bepalen in hoeverre er de komende decennia een belemmering/of risico bestaat op het gebied van energie om deze ambities waar te maken.

De Commissie adviseert het OER aan te vullen met een beeld van de mate van (on)zekerheid van energielevering in relatie tot de verschillende voorgenomen ontwikkelingen met een hoge energievraag in de omgevingsvisie. Zij beveelt aan hierbij ook te verkennen welke maatregelen lokaal kunnen worden ingezet om minder van het net afhankelijk te worden, zoals bijvoorbeeld lokale energieopslag of het sturen op werkgelegenheid die in minder sterke mate van het stroomnet afhankelijk is, en op welk moment deze maatregelen ingezet of gefaciliteerd moeten worden.

Buitengebied en toekomst van de landbouw

In de omgevingsvisie wordt benoemd dat landbouw de voornaamste economische en identiteitsdrager van het buitengebied blijft (Omgevingsvisie, p. 67). Niet duidelijk is wat de gemeente precies bedoelt met 'identiteitsdrager'. De landbouw in en rond Kampen staat immers voor grote uitdagingen, waaronder bodemdaling en vernatting, de transitie naar lagere emissie van stikstof en CO₂ en eisen vanuit waterkwaliteit en natuurbeheer.

⁵ Denk bijvoorbeeld aan de verhouding centrale/decentrale opwek, het bij elkaar brengen van opwek en gebruik of het verbinden van de warmtetransitie aan de elektrificatie. Zie verder <https://www.regionale-energiestrategie.nl/documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=3084980>.

Uit het OER blijkt niet welke trends lokaal een rol spelen ten aanzien van het gebruik van landbouwgrond, en hoe de dynamiek in het veld kansen kan bieden voor het ontwikkelen van een duurzame en financieel rendabele vorm van landbouw die past bij het DNA van Kampen. Zo kan een eventuele omschakeling op sierteelt in plaats van veeteelt grote gevolgen hebben voor de waterkwaliteit en -kwantiteit in drogere perioden. Omschakeling op – bijvoorbeeld – teelten voor biobased grondstoffen (zoals vezelhennep of miscanthus) kan gunstig zijn uit oogpunt van emissies en waterhuishouding, maar heeft grote landschappelijke consequenties. Doordat niet duidelijk is wat de gemeente bedoelt met ‘identiteitsdrager’ is ook niet inzichtelijk welke oplossingsrichtingen wél mogelijk zijn, wat daarvan dan de consequenties zijn en waarop de gemeente wil sturen.

De gemeente heeft aangegeven dat voor de landbouw een programma zal worden opgesteld. De Commissie adviseert om voorafgaand aan het vormen van een programma een verkenning uit te voeren welke rollen zij in deze problematiek kan oppakken en welke sturingsstijl de beste garanties biedt op resultaat.

2.4 Agenda voor de toekomst en monitoringsprogramma

Zoals in de voorgaande paragrafen geschetst is, zijn er meerdere externe factoren die potentieel grote invloed kunnen hebben op het (succes van het) omgevingsbeleid van de gemeente. Mede om die reden worden er in de omgevingsvisie relatief veel keuzes ten aanzien van (ruimtelijke) dilemma's vooruit geschoven. Dit wordt ook in het OER benadrukt (zie onder meer par. 1.4 in het OER). In het gesprek dat de Commissie met de gemeente heeft gevoerd⁷ is van diverse aspecten aangegeven dat deze nog worden uitgewerkt in een (omgevings)programma.

De Commissie benadrukt dat – om proactief op externe ontwikkelingen in te spelen – het nodig is om ontwikkelingen te monitoren, en vooraf te bedenken op welke momenten bijsturend beleid of maatregelen kunnen worden ingezet. Een dergelijk overzicht van te monitoren ontwikkelingen en in te zetten maatregelen ontbreekt echter in het OER en in de ontwerp-omgevingsvisie. Tijdens het locatiebezoek is al toegelicht dat de gemeente bezig is de beleidscyclus op te zetten. Deze bestaat uit programma's op deelonderwerpen, monitoring op effecten en feedback vanuit de monitoring naar de programma's, als vervolg op de visie.

In paragraaf 7.1 van het OER worden de inzichten uit het OER vertaald naar aanbevelingen voor verdere besluitvorming. De Commissie beveelt aan hierbij een overzicht te geven van de beleidsdomeinen waarin grote onzekerheden en mogelijke risico's spelen en waarvoor de gemeente de komende jaren programma's wil uitwerken. Dit overzicht wordt min of meer in beknopte zin gegeven in paragraaf 7.1 van het OER, maar hierin komen de risico's 'van buitenaf' en de dan mogelijk in te zetten maatregelen of beleidswijzigingen nog niet expliciet aan de orde.

⁷ Op 4 juli 2025 heeft de Commissie een bezoek gebracht aan het plangebied en een toelichting op de omgevingsvisie en het OER gekregen van de gemeente en de opstellers van het OER.

De Commissie adviseert om al voorafgaand aan het vaststellen van de omgevingsvisie een adequaat monitoringsprogramma op te stellen als basis voor de uitwerkingsprogramma's op diverse beleidsdomeinen. Naast de thema's die in paragraaf 7.3 van het OER genoemd zijn adviseert de Commissie hierbij ook aandacht te besteden aan:

- gevolgen van beleid van buiten de gemeente (zie paragraaf 2.2 van dit advies);
- effecten op en ontwikkeling van de eigen kernwaarden en -kwaliteiten;
- effecten van eigen beleid (met specifieke aandacht voor het sociaal-economisch raakvlak en ruimtelijk beleid);
- de thema's waterveiligheid, toekomstvast landbouw en energie (waarbij de indicatoren zoals beschreven in paragraaf 2.4 van het OER uitgangspunt kunnen zijn).

Geef ook aan op welke momenten de monitoringsresultaten geëvalueerd worden en hoe deze worden ingezet om de lopende programma's te verbeteren.

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:



Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Vaststellen van de omgevingsvisie Kampen 2050

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit J11, “stedelijke ontwikkeling”. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad Kampen

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders Kampen

Bevoegd gezag mer-procedure

Gemeenteraad Kampen

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 16 mei 2025 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.nl projectnummer [3903](#) 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