KUIPERCOMPAGNONS

Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Architectuur, Landschap

BESCHOUWENDE NOTITIE

Betreft	**Beschouwende notitie toetsingsadvies van de Commissie MER t.a.v. stedenbouw en ruimtelijke kwaliteit**
Opdrachtgever	Haskoning Nederland B.V.
Datum	4 september 2026

KUIPERCOMPAGNONS B.V.

E-MAIL: KUIPER@KUIPER.NL
WWW.KUIPER.NL

POSTBUS 13042
3004 HA ROTTERDAM
T 010 433 00 99

Inleiding

De Commissie MER concludeert in haar toetsingsadvies dat voor onder meer stedenbouw, ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultureel erfgoed de effectbeoordeling onvoldoende navolgbaar is, en dat daardoor essentiële informatie voor de besluitvorming ontbreekt. Zij adviseert daarom een nadere onderbouwing of herziening van de effectbeoordeling.

De kernvraag is of hier sprake is van een gebrek aan essentiële informatie, zodanig dat besluitvorming door bestuurders niet kan plaatsvinden, of dat de Commissie in feite een ander deskundig oordeel heeft over de waardering van dezelfde, beschikbare informatie. Dat onderscheid is relevant, omdat een verschil in deskundig inzicht niet automatisch betekent dat de besluitvormer onvoldoende informatie heeft om een afgewogen keuze te maken.

In mijn overwegingen over de vraag of het gemeentebestuur over voldoende informatie beschikt om tot besluitvorming over te gaan, spelen de factor tijd en voortschrijdende inzichten mijns inziens een belangrijke rol.

1. Is het beoordelingskader voor stedenbouw en ruimtelijke kwaliteit navolgbaar?

Op basis van de aanvulling op het MER moet worden vastgesteld dat voor stedenbouw en ruimtelijke kwaliteit expliciete beoordelingskaders zijn opgenomen. Voor stedenbouw is een beoordelingssystematiek uitgewerkt die teruggrijpt op de kenmerkende ruimtelijke principes van Lelystad. Daarbij worden de principes vertaald naar de aspecten 'lijnen', 'vlakken' en 'punten', waarna een beoordelingsschaal is gedefinieerd van sterk positief tot sterk negatief. De betekenis van iedere score is expliciet beschreven.

Ook voor ruimtelijke kwaliteit is een afzonderlijke beoordelingsmethodiek opgenomen. Daarbij worden belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde onderscheiden en gekoppeld aan een uitgewerkte beoordelingsschaal.

Vervolgens worden per alternatief de effecten beschreven en wordt toegelicht waarom bepaalde scores

zijn toegekend. Zo wordt bij het Volwaardig Binnendijks Alternatief (VBA) gemotiveerd dat bestaande structuren worden doorbroken, wijken worden samengevoegd en wordt afgeweken van de stedelijke opbouw van Lelystad, hetgeen leidt tot een sterk negatieve score voor stedenbouw. De voor Lelystad kenmerkende uitgangspunten, zoals hierboven omschreven, kunnen vertaald worden als 'ontspannen wonen in wijken, omgeven door groen'.

Vanuit methodologisch perspectief is daarmee sprake van een navolgbaar beoordelingsproces: er zijn criteria, een maatlat en een inhoudelijke redenering tussen criteria en score. Dat betekent niet dat iedereen het met de uiteindelijke score eens hoeft te zijn, maar wel dat inzichtelijk is hoe deze tot stand is gekomen.

De kritiek van de Commissie richt zich vooral op de inhoudelijke waardering van die criteria. Zo wordt gesteld dat de omvorming van de Houtribweg tot stadsstraat ook positief geïnterpreteerd zou kunnen worden, en dat niet duidelijk is waarom het samenvoegen van wijken negatief zou moeten worden gewaardeerd. Deze voorbeelden laten zien dat de Commissie een andere interpretatie mogelijk acht, maar vormen op zichzelf geen bewijs voor of reden tot de conclusie dat het beoordelingskader ontbreekt of methodologisch niet navolgbaar is.

2. Zijn de beoordelingscriteria gebaseerd op vastgesteld gemeentelijk beleid?

De Commissie heeft in haar voorlopige toetsingsadvies expliciet gevraagd om een analyse en beoordeling op basis van gemeentelijke beleidsvoornemens. In de aanvulling op het MER is vervolgens uitgebreid aangesloten bij de Omgevingsvisie Lelystad 2050 en de daarin opgenomen ruimtelijke principes. De beoordeling van stedenbouw is rechtstreeks gekoppeld aan de zeven kenmerkende principes van Lelystad en aan de in de Omgevingsvisie beschreven ambities voor kwalitatieve stedelijke groei.

De Commissie noemt voorbeelden en andere interpretaties die niet voortkomen uit een alternatief beleidskader. Zij benoemt mogelijke andere interpretaties van stedenbouwkundige effecten, maar verwijst daarbij niet naar een vastgesteld gemeentelijk toetsingskader waarop deze interpretaties zijn gebaseerd. Dit is naar mijn mening ingegeven door de behoefte van de Commissie om te wijzen op de aanscherping, benadrukking en herinterpretatie van de gehanteerde uitgangspunten die in de afgelopen vijf jaar hebben plaatsgevonden.

Daarmee ontstaat een spanning. Enerzijds vroeg de Commissie om een toetsing aan gemeentelijk beleid. Anderzijds lijkt zij bij de uiteindelijke beoordeling deels een eigen inhoudelijke waardering toe te passen die niet expliciet uit datzelfde beleid is afgeleid. Dat betekent niet dat de opmerkingen van de Commissie onjuist zijn, maar wel dat zij eerder een discussie over de interpretatie van beleidsdoelen vertegenwoordigen dan een constatering dat een beoordelingskader ontbreekt.

3. Is verschil van inzicht tussen experts mogelijk?

Op thema's zoals stedenbouw, ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultuurhistorie zijn deskundige beoordelingen in belangrijke mate kwalitatief van aard. Anders dan bij bijvoorbeeld geluid, stikstof of verkeersintensiteiten bestaan hier geen algemeen geaccepteerde rekenregels die automatisch tot één uitkomst leiden.

In de vakgebieden stedenbouw en landschapsarchitectuur is het gebruikelijk dat deskundigen tot verschillende waarderingen kunnen komen bij dezelfde ruimtelijke ingreep. De vraag of een stadsstraat een verbetering vormt, of juist een aantasting van een structuur, is mede afhankelijk van de gekozen ontwerpfilosofie, de beleidscontext en de interpretatie van ruimtelijke kwaliteit.

Ook binnen de Commissie zelf wordt erkend dat de beoordeling uiteindelijk neerkomt op een deskundigenoordeel. De Commissie beschrijft immers zelf dat zij beoordeelt of informatie ontbreekt of onjuist is, en dat zij vervolgens inschat of aanvullende informatie tot andere afwegingen kan leiden. Het bestaan van verschillende professionele opvattingen is daarom niet uitzonderlijk, maar inherent aan kwalitatieve planbeoordelingen.

Beoordelingen zijn echter niet louter terug te voeren op persoonlijke meningen of smaak. De context waarin een plan wordt ontwikkeld, biedt wel degelijk houvast bij kwalitatieve beoordelingen. In dit geval zijn vanuit dit perspectief enkele kanttekeningen te plaatsen bij zowel het in de Aanvulling beschreven Volwaardige Binnendijks Alternatief (VBA) als bij het Voorlopig Voorkeursalternatief (V-VKA), zoals beschreven in de MER zelf.

Het VBA probeert hetzelfde aantal woningen te realiseren op een veel kleiner oppervlak. Hierdoor ontstaat spanning ten opzichte van andere kwalitatieve doelstellingen uit het Lelystadse beleid die al in de Aanvulling zijn beschreven, zoals het groen-blauwe raamwerk en de groene invulling van buurten.

Voor mij is de belangrijkste afweging voor het bestuur of een woonmilieu van deze omvang, dichtheid en met dit programma voldoet aan de uitgangspunten waarmee Lelystad – op deze plek – haar toekomst wil vormgeven. Dat het mogelijk is om een hoogstedelijke, mooi vormgegeven 'boulevardwijk' te realiseren, staat niet zozeer ter discussie; dat hangt naar mijn mening vooral af van de kracht van de uitwerking. De primaire vraag is of zo'n wijk past bij het gewenste Lelystad van de toekomst, of de bijpassende woningtypologieën voldoende antwoord geven op de woningvraag in Lelystad, en of deze wijk het meest robuust en adaptief is.

Naar mijn mening is het zeer de vraag of deze ruimtelijke receptuur voor het Lelystadse waterfront op deze plek, binnen de Lelystadse context, optimaal beantwoordt aan de uitgangspunten uit de omgevingsvisie. Door de poging om op een veel kleiner oppervlak hetzelfde aantal woningen te realiseren, komen de beschikbare openbare ruimte, de afzetbaarheid en de integratie van landschap, groen, ecologie en cultuurhistorie zodanig onder druk te staan dat de uiteindelijke ruimtelijke, stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteit – nog meer dan normaal – extreem afhankelijk worden van de uitwerking. Tegelijkertijd wordt de realisatie planeconomisch kwetsbaarder. De vraag is gerechtvaardigd of het voordeel van de 'gespaarde' buitendijkse ruimte tegen deze nadelen opweegt. De ter plekke aanwezige ruimtelijke en ecologische kwaliteit is mijns inziens – en dit blijkt ook uit de onderliggende stukken – niet van een dusdanig unieke aard dat dit het geval is. Naar mijn mening kan deze afweging door het bevoegde gezag worden gemaakt zonder de noodzaak van uitgebreid aanvullend onderzoek.

De tweede vraag die naar mijn mening door het bestuur moet worden beantwoord, is of het voorgenomen alternatief – het voorlopige voorkeursalternatief – niet alleen een optimale invulling geeft

aan de ruimtelijke en volkshuisvestelijke ambities, maar ook aan de ecologische en landschappelijke ambities zoals verwoord in het huidige beleid.

Gezien de in de loop der tijd doorontwikkelde inzichten over klimaat- en weersverandering, het toenemende belang van het IJsselmeer als nationale regenton en de Natura 2000-status, kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de uitwerking van de landaanwinning van het voorgenomen alternatief. De beoogde aanleg van een groot oppervlak aan strand- en duinomgeving, mede ingegeven door de mogelijke oplossing die dit biedt voor de verwerking van zand, roept mijns inziens niet de vraag op of dit een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu kan opleveren. Het plan heeft namelijk een hoge landschappelijke én ruimtelijke kwaliteit. Het is zeer vergelijkbaar met 'Duin' in Almere, waar eveneens een hoge kwaliteitsambitie is waargemaakt.

Ik betwijfel echter wél of het gekozen (woon)landschapstype (zandduinen en zandstranden) optimaal aansluit op de in de omgeving aanwezige, op water gebaseerde ecosystemen. Juist deze ecosystemen vormen immers de basis voor de Natura 2000-status en de unieke natuur van de IJsselmeeromgeving. Hierbij dient te worden meegewogen dat sinds het ontstaan van het plan het belang dat wordt gehecht aan respect voor natuur en landschap, ruimte voor waterberging, waterkwaliteit, biodiversiteit, klimaatadaptatie en de beschikbaarheid van voldoende zoet water alleen maar is toegenomen. Naar verwachting zal dit belang in de toekomst nog verder toenemen.

Het is aan te bevelen dat het bestuur bij de verdere uitwerking van het V-VKA deze overweging en aanscherping meegeeft, en dit als uitgangs- of aandachtspunt in het programma van eisen opneemt.
Hierbij dienen mijns inziens de ruimte voor water en een watergebonden ecologische inrichting centraal te staan bij de vormgeving van het woonlandschap in het buitendijkse gebied. Daarbij is een inrichting voor recreatieve doeleinden eveneens belangrijk, maar wel ondergeschikt.

Naar mijn mening geeft een dergelijke uitvoeringsaanscherping het bestuur voldoende grip om met de besluitvorming door te kunnen gaan. Er is dan ook geen noodzaak tot verder uitgebreid onderzoek naar de te verwachten effecten van het voorgenomen, reeds beschreven alternatief.

4. Kan een besluitvormer met kennis van verschillen van inzicht toch een besluit nemen?

Een gemeenteraad beschikt bij het nemen van besluiten zelden over absolute zekerheid of over één onbetwist deskundigenoordeel. Dat is inherent aan de verantwoordelijkheid van het besturen. Wel dient de relevante informatie beschikbaar te zijn, net zoals inzichtelijk moet zijn welke effecten kunnen optreden en waarom verschillende deskundigen deze effecten anders waarderen.

De aanvulling op het MER bevat een expliciet beoordelingskader, beschrijft de effecten van de alternatieven en maakt zichtbaar waarom het V-VKA en het VBA verschillend worden beoordeeld. De Commissie laat zien dat zij op onderdelen tot een andere waardering komt. Voor de besluitvormer is juist deze combinatie van informatie waardevol. Deze combinatie maakt immers duidelijk dat er meerdere professionele perspectieven bestaan op dezelfde ruimtelijke vraagstukken, en dat deze in de loop der tijd aan verschuivingen in waardering en aandacht onderhevig kunnen zijn. De gemeenteraad kan vervolgens zelf beoordelen welk perspectief het meest overtuigend wordt geacht en welke accenten meer aandacht moeten krijgen bij de uitwerking, mede bezien in relatie tot de beleidsdoelen van Lelystad.

Naar mijn mening zijn beide gerapporteerde plannen – zowel het VBA als het V-VKA – kwalitatief hoogwaardig op het gebied van ruimte en stedenbouw. Bij een juiste uitwerking biedt het V-VKA echter het meest robuuste toekomstperspectief, dat het best aansluit bij het tot op heden gevoerde beleid en de beleidsdoelen van de gemeente. Daarbij dient naar mijn mening op het gebied van ecologische en landschappelijke inrichting, met name bij het inrichten van het buitendijkse gebied, een scherpere keuze richting watergebonden ecosystemen te worden gemaakt.

Conclusie

De beschikbare stukken geven aanleiding om te betwijfelen of het door de Commissie geconstateerde probleem primair een gebrek aan essentiële informatie betreft. Voor stedenbouw en ruimtelijke kwaliteit zijn beoordelingskaders opgenomen die zijn gebaseerd op gemeentelijke beleidsuitgangspunten, en waarvan de methodiek en de redenering navolgbaar zijn.

De voorbeelden die de Commissie aandraagt, lijken vooral te illustreren dat zij bepaalde scores anders zou waarderen dan de opstellers van het MER. Dat is een legitiem professioneel standpunt, naar mijn mening ingegeven door de in de loop der tijd verschuivende nadruk op inhoudelijke overwegingen over de hierboven genoemde kwalitatieve aspecten. Dit betekent echter naar mijn mening niet zonder meer dat essentiële informatie voor de besluitvorming ontbreekt.

De sleutel tot een optimale uitwerking van het voorgenomen alternatief – en een optimaal antwoord op de in het eerdere advies verwoorde zorgen – ligt in de nadruk op de ruimtelijke, stedenbouwkundige, landschappelijke en ecologische kwaliteiten, zodanig dat deze maximaal aansluiten op de specifieke context van het plan.

De conclusie is mijns inziens gerechtvaardigd dat het gemeentebestuur over voldoende informatie beschikt om een gemotiveerde keuze tussen de alternatieven te maken. Hierbij beveel ik van harte aan de onderstaande aanbeveling van de Commissie bij de uitwerking als leidraad te nemen. Als deze leidraad bij de uitwerking wordt gehanteerd, is het mijn verwachting dat het V-VKA een bijzonder én verrijkend plan zal opleveren op het gebied van stedenbouwkundige, landschappelijke, cultuurhistorische, ecologische en bodem- en watergestuurde kwaliteit.

Aanbeveling Commissie:

‘Samenwerking voor natuurontwikkeling

In de aanvulling op het MER staat dat er voor het VKA een licht negatief effect op het Natura 2000-gebied is beoordeeld. De Commissie wijst erop dat de Natura 2000-wetgeving uitgaat van kwaliteitsbehoud en -verbetering. Zij benadrukt dat er kansen liggen voor (verdere) binnen de biotoop passende natuurontwikkeling. Deze kunnen erin voorzien dat natuur volwaardig wordt meegenomen en de centrale aandacht en ontwikkelingsmogelijkheden krijgt die passend zijn voor een Natura 2000-gebied. Dit geldt voornamelijk voor het VBA, en mogelijk ook voor het V-VKA.

Daarvoor is samenwerking noodzakelijk tussen de gemeente, de provincie (vanwege het Natura 2000-beheerplan) en Rijkswaterstaat (vanwege de Programmatische Aanpak Grote Wateren en de Kaderrichtlijn Water). De Commissie beveelt daarom aan om in de verdere planuitwerking met deze

partijen samen te werken om de natuurontwikkeling verder uit te vlooien, daarin de kansen vanuit de bestaande doelen te verkennen en te benutten, en een gezamenlijk monitoringsplan op te stellen.'

Referenties

- Commissie voor de MER, *A3791tsea Waterfront Stedelijke Kust Lelystad: Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop*, 22 juli 2026.
- Commissie voor de MER, *Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport MER Waterfront Stedelijke Kust Lelystad*, 6 juni 2024.
- Haskoning Nederland B.V., *Aanvulling op het MER Waterfront Stedelijke Kust Lelystad*, 28 april 2026.
- Royal HaskoningDHV, *MER Waterfront Stedelijke Kust Lelystad*, 22 november 2023.

Behandeld door: Gijs van den Boomen
E-mailadres: gvandenboomen@kuiper.nl
Telefoonnummer: 06 525 00 857

