

Status	Datum vergadering Gedeputeerde Staten	Eindtermijn
Openbaar	7 oktober 2025	n.v.t.

Onderwerp

Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek

Advies

1. Vast te stellen en vrij te geven voor inspraak:
 - a. Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsverordening ten behoeve van Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek;
 - b. Ontwerp-wijzigingsbesluit Omgevingsprogramma Zuid-Holland Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek inclusief bijbehorende toelichting;
 - c. Het bijbehorende milieueffectrapport (MER) en deelrapporten.
2. Vast te stellen de brief aan Provinciale Staten over 'Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek'.
3. Te bepalen dat de Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek bekendgemaakt wordt in het Provinciaal Blad.
4. Vast te stellen de publiekssamenvatting van het besluit 'Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek'.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

1. Ontwerp Wijzigingsbesluit Zuid-Hollandse Omgevingsverordening Ontwikkeling Gnephoek;
2. Ontwerp-wijzigingsbesluit Omgevingsprogramma Zuid-Holland Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek;
3. Nota van Toelichting bij het ontwerp-wijzigingsbesluit van het Omgevingsprogramma Zuid-Holland;
4. Gnephoek Alphen aan den Rijn Milieueffectrapport;
5. Gnephoek Alphen aan den Rijn Samenvatting MER;
6. Gnephoek Alphen aan den Rijn Deelrapporten MER;
7. GS-brief aan PS over Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek.

Toelichting voor het College

De gemeente Alphen aan den Rijn werkt, samen met onder andere de Provincie Zuid-Holland, aan de ontwikkeling van een plan voor onder andere woningbouw en natuurontwikkeling in de polder Gnephoek. De polder Gnephoek ligt tussen Alphen aan den Rijn, Woubrugge en Koudekerk aan den Rijn, ten westen van de Heimanswetering en ten noorden van de Oude Rijn en heeft een oppervlakte van meer dan 200 ha.

Het ontwerp besluit is ook digitaal beschikbaar via: <https://omgevingsdocumenten.zuid-holland.nl/gs-gnephoek>

De kern van de ontwikkeling wordt gevormd door de realisatie van circa 5.500 woningen en ca. 60 ha natuur. In de Bestuursovereenkomst Ontwikkeling Gnephoek (ondertekend op 18 oktober 2024) is vastgelegd dat er minimaal 50 ha natuur wordt gerealiseerd. Het voornemen van de gemeente is om ca. 60 ha natuur te realiseren. Daarnaast wordt er 30 ha groen en water in de woonwijk wordt gerealiseerd waarvan 15 ha buurtgroen en 15 ha overgangsgroen. Voor het mogelijk maken van de woningbouwontwikkeling in de Gnephoek moet de provincie de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening en het Omgevingsprogramma Zuid-Holland en de gemeente het omgevingsplan wijzigen. De provincie Zuid-Holland en de gemeente Alphen aan den Rijn stellen één gecombineerd plan-/project-Milieueffectrapport (MER) op. Op basis van dit gecombineerde plan-/project-MER kunnen de provincie Zuid-Holland en de gemeente vervolgens hun eigen ruimtelijke besluit nemen.

De scope van effecten die in dit MER zijn onderzocht, is zodanig breed, dat deze in de praktijk ook wel de scope van een Omgevingseffectrapportage (OER) heeft. Het rapport wordt echter wel een MER genoemd, omdat dit aansluit bij het wettelijke instrument uit de Omgevingswet

De Herziening Omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek

Hieronder zijn de wijzigingen samengevat die in de Ontwerp Herziening Gnephoek worden voorgesteld. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar het Ontwerpbesluit van de wijziging van de omgevingsverordening en het Ontwerp-wijzigingsbesluit van het programma en de daarbij behorende nota van toelichting.

In de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening zal op de kaart (geometrische begrenzing) en in de tabel met locaties voor grote buiten stedelijke bouwlocaties, woningbouwlocaties, die groter zijn dan 3 hectare en gelegen zijn buiten bestaand stads- en dorpsgebied, de locatie 'Gnephoek' worden toegevoegd voor 125 ha.

In het Omgevingsprogramma Zuid-Holland is het voornemen om in de maatregel 6.1.1.1 te verwijzen naar de afspraken die gemaakt zijn in de Bestuursovereenkomst Ontwikkeling Gnephoek (oktober 2024). Voor de precieze voorgestelde wijziging verwijzen wij u naar de ontwerp Herziening. Het wijzigen van het Omgevingsprogramma Zuid-Holland is overigens een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.

Terinzagelegging procedure Ontwerp Herzieningen Omgevingsbeleid

De Ontwerp Herziening Gnephoek ligt gedeeltelijk op hetzelfde moment met de Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid 2025 (Herziening 2025) ter inzage. Deze twee terinzageleggingen hebben dus ook een andere reactietermijn.

De Herziening 2025 en de Herziening Gnephoek zijn twee verschillende besluiten. Hier is voor gekozen omdat het tijdpad voor definitieve vaststelling voor beide procedures op andere momenten zal zijn en de provincie en de gemeente Alphen aan den Rijn een gezamenlijk MER hebben opgesteld voor de Gnephoek en ook op andere onderwerpen nauw samenwerken, zoals voor de Uitwerkingsovereenkomst Mobiliteit.

De Herziening 2025 is een grote beleidsherziening die gaat over veel verschillende onderdelen. Team Omgevingsbeleid zal ervoor zorgen dat alle zienswijzen bij de juiste herziening beantwoord worden. Ook als deze per ongeluk op de verkeerde herziening of gebundeld binnenkomen.

MER

Bij een ontwikkeling van deze omvang zijn (milieu)effecten niet op voorhand uit te sluiten. Daarom wordt voor deze besluiten de procedure van de milieueffectrapportage (mer) doorlopen en is een Milieueffectrapport (MER) opgesteld (zie ook paragraaf 1.2.1 van het MER). Voor meer informatie en achtergronden wordt verwezen naar het MER. Deze is als (losse) bijlage bij voorliggend document gevoegd.

Passende Beoordeling (benodigde aanvulling op het MER)

Omdat de ontwikkeling van Gnephoek leidt tot stikstofdepositie, is een passende beoordeling nodig. De passende beoordeling wordt uitgevoerd op het detailniveau dat past bij het besluit dat genomen wordt. Dat betekent dat de passende beoordeling voor de herziening van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV) en het provinciale omgevingsprogramma op een abstract niveau uitgevoerd kan worden. De passende beoordeling voor de ZHOV en het Omgevingsprogramma Zuid-Holland is onderdeel van het MER.

Concreet wordt in het MER op de volgende manier omgegaan met de invulling van de passende beoordeling als gevolg van stikstofdepositie:

Bij voorliggend ontwerp voor de ZHOV en het provinciale omgevingsprogramma wordt gebruik gemaakt van de stikstofberekening uit 2024. Dit is een worst case benadering (want de stikstofdepositie is hierin berekend met meer woningen en hogere verkeersintensiteit). Er is een korte analyse gemaakt van de ecologische effecten. Er is op dit moment dus nog geen volledige passende beoordeling. Omdat het hier gaat om de terinzage legging van de Ontwerp Herziening van het provinciale Omgevingsbeleid, heeft dat geen gevolgen. Er worden nu ook geen stukken voor vaststelling aan PS voorgelegd.

Ten behoeve van het Ontwerp van de wijziging van het Omgevingsplan van de gemeente Alphen aan den Rijn wordt in het voorjaar van 2026 een passende beoordeling opgesteld op basis van nieuwe stikstofberekeningen, uitgevoerd met de dan geldende AERIUS versie, de op dat moment actuele input en de dan geldende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hierin wordt ook onderscheid gemaakt tussen het projecteffect en het effect na intern salderen en tussen de aanlegfase en de gebruiksfase. Op het moment dat besluitvorming over vaststelling van de ZHOV en het Omgevingsprogramma Zuid-Holland door Gedeputeerde Staten (GS) plaatsvindt (eerste kwartaal 2026) wordt deze passende beoordeling als aanvulling toegevoegd aan het MER dat is

gekoppeld aan het definitieve besluit door Provinciale Staten (PS) tot wijziging van de ZHOV en door GS tot wijziging van het provinciale omgevingsprogramma.

Het MER wordt bij het definitieve besluit ook nog aangevuld met het advies van de commissie voor de milieueffectrapportage en wat eventueel nog voortkomt uit (de verwerking van) de zienswijzen.

Advies DCMR

De DCMR adviseert GS voor haar rol als bevoegd gezag bij mer-procedures van de provincie. De DCMR heeft dat ook bij dit plan-MER gedaan.

De DCMR adviseert positief over het ter inzage leggen van het voorliggende MER met daarbij twee inhoudelijke kanttekeningen:

- Het MER bevat nog geen passende beoordeling voor de effecten van stikstof op Natura2000 gebieden. Wel is er een “beoordeling-light” gemaakt, maar daarin ontbreken onderdelen die wel benodigd zijn in een passende beoordeling (zoals het additionaliteitsbeginsel). Zo lang de volledige passende beoordeling niet is uitgevoerd, kan niet worden vastgesteld of het voorkeursalternatief qua effect op Natura2000-gebieden inderdaad positief scoort.
- De beoordeling van de effecten op weidevogelgebieden is in het MER positiever dan uit het onderliggende natuuronderzoek blijkt, omdat er wel al mogelijke effecten van compenserende maatregelen zijn meegenomen terwijl er nog geen compensatieplan is.

Er is en wordt op de volgende wijze met deze kanttekeningen omgegaan:

- Mede op basis van dit advies van de DCMR is in het MER opgenomen dat er voor vaststelling van de Herziening Ontwikkeling Gnephoek door GS en PS, een passende beoordeling als aanvulling op het MER wordt toegevoegd, zoals hierboven toegelicht.
- Wat betreft de beoordeling van de effecten op het weidevogelgebied klopt de kanttekening van DCMR. Het nog ontbreken van een compensatieplan is ook beschreven in het MER. De gemeenteraad van Alphen aan den Rijn zal het MER pas vaststellen nadat het Ontwerp van de wijziging van het Omgevingsplan voor de Gnephoek ter inzage heeft gelegen. Het compensatieplan zal als bijlage bij dit Ontwerp gevoegd worden, waarmee er dus wel sprake is van een compensatieplan op het moment dat het MER door de gemeente wordt vastgesteld. Bovendien zal de provincie het compensatieplan toetsen aan de vigerende Zuid-Hollandse Omgevingsverordening in het kader van de beoordeling van het Ontwerp van de wijziging van het Omgevingsplan voor de Gnephoek.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: € 0,00
Programma	: Ambitie 6 - Sterke steden en dorpen in Zuid-Holland
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

In de Bestuursovereenkomst Ontwikkeling Gnephoek is opgenomen dat de provincie maximaal € 100.000,- zal bijdragen aan de kosten van het milieueffectrapport (MER), ervan uitgaande dat de

totale kosten van het MER niet meer dan € 300.000,- zullen bedragen. Wanneer de totale kosten voor het opstellen van het MER minder dan € 200.000,- bedragen, zal de provincie de helft van de totale kosten bijdragen. Er treedt dus een mogelijk financieel risico op wanneer de totale kosten van het MER meer dan € 300.000,- zullen bedragen. Deze afspraken over de kosten van het opstellen van het MER en de dekking daarvan zijn vastgelegd met de vaststelling van de Bestuursovereenkomst door GS op 15 oktober 2024 (PZH-2024-859302281).

Juridisch kader

De ontwikkeling van het Omgevingsbeleid vindt plaats vanuit de Omgevingswet. Voor deze Herziening van de provinciale Omgevingsverordening en het provinciale Omgevingsprogramma is het niet uit te sluiten dat er sprake is van een mer-plicht en daarom is gekozen voor het doorlopen van een mer-procedure.

Omgevingsverordening

In artikel 2.6 van de Omgevingswet is bepaald dat Provinciale Staten één omgevingsverordening vaststellen waarin de regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Dat is de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV) en deze wijziging wijzigt die ene omgevingsverordening. In andere artikelen van de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving zijn relevante bepalingen opgenomen waar de provincie rekening mee moet houden of die in acht genomen moeten worden. Voor een uitgebreide beschrijving hiervan wordt verwezen naar de motivering en/of toelichting bij de ontwerp wijziging.

De omgevingsverordening is onder de Omgevingswet aangemerkt als een omgevingsdocument en moet beschikbaar worden gesteld in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De opzet van deze wijziging is digitaal vormgegeven en volgens de wettelijke eisen 'in elektronische vorm' opgesteld conform de STOP-TPOD standaarden. Dit om de wijziging te kunnen publiceren in het DSO, overeenkomstig de wettelijke eisen. Daarnaast wordt dit ontwerpbesluit gepubliceerd in het provinciaal blad.

Bij het wijzigen van de ZHOV dient gelet op artikel 16.32 van de Omgevingswet, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht te worden gevolgd. Dat betekent dat een ontwerp wijziging zes weken ter inzage wordt gelegd. Hiervan dient een kennisgeving te worden gedaan in het provinciaal blad. De terinzagelegging gebeurt door Gedeputeerde Staten.

Vervolgens dienen de zienswijzen te worden verwerkt en van een reactie voorzien in een Nota van Beantwoording en kan de definitieve wijziging van de ZHOV, al dan niet gewijzigd, vastgesteld worden door Provinciale Staten. Daarna volgt bekendmaking en inwerkingtreding.

De Wijziging Gnephoek is aangekondigd in de Lange Termijn Agenda van Provinciale Staten. De startnotitie is vastgesteld door Provinciale Staten op 11 december 2024.

Het vaststellen van bepaalde regels in de ZHOV is in de Omgevingswet aangemerkt als een mogelijk schade veroorzakend besluit (waarop nadeelcompensatie van toepassing kan zijn). Dit is echter met het ontwerp besluit nog niet aan de orde, maar als het besluit definitief door PS zal worden vastgesteld en in werking is getreden kan dit wel aan de orde zijn. In het geval van de Wijziging Gnephoek gaat het niet om regels waarop nadeelcompensatie van toepassing kan zijn.

Nadeelcompensatie gaat over de schade die de overheid rechtmatig veroorzaakt. In de Omgevingswet in artikel 15.1 is als schadeoorzaak genoemd “het vaststellen van een regel in een omgevingsverordening , als het gaat om een regel als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid”. Deze regels moet rechtstreekse rechten of verplichtingen voor burgers en bedrijven bevatten. Dat is met deze wijziging niet het geval. Regels van de provincie zouden er ook toe kunnen dwingen dat een andere overheid een besluit moet nemen waarvoor nadeelcompensatie aan de orde kan zijn. Deze kosten zou dat bestuursorgaan dan op grond van artikel 13.3 van de Omgevingswet kunnen verhalen op de provincie. Ook dat is niet aan de orde omdat deze wijziging niet dwingt tot het vaststellen van regels in het omgevingsplan. Het maakt het alleen mogelijk.

Ontwerpbesluiten

GS zijn bevoegd tot het vaststellen van het ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsverordening Gnephoek en het ontwerp-wijzigingsbesluit Omgevingsprogramma Zuid-Holland Ontwikkeling Gnephoek op basis van o.a. artikel 158, eerste lid, onder b. van de Provinciewet. Daarin staat o.a. dat GS in ieder geval bevoegd zijn om beslissingen van PS voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de commissaris hiermee is belast. Daarnaast is dit ook uitgewerkt in werkafspraken tussen GS en PS.

Het vaststellen van het Omgevingsprogramma Zuid-Holland is een bevoegdheid van GS op grond van artikel 3.4 van de Omgevingswet.

Verder zijn er geen juridische consequenties van dit besluit.

2. Voorafgaande besluitvorming

- Besluitvorming door GS over de Bestuursovereenkomst Ontwikkeling Gnephoek heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2024 (PZH-2024-859302281) waarna op 18 oktober 2024 de Bestuursovereenkomst is ondertekend door GS, Gemeente Alphen aan den Rijn, het Hoogheemraadschap van Rijnland en het dagelijks bestuur van de Regio Holland Rijnland.
- Besluitvorming door GS over de Ontwerp Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) en de Startnotitie Herziening Ontwikkeling Gnephoek heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2024 (PZH-2024-859301078) waarna de NRD vanaf 7 november 2024 6 weken ter inzage heeft gelegen. De Startnotitie is op 11 december 2024 vastgesteld door Provinciale Staten.
- Besluitvorming door GS over de NRD en bijbehorende Nota van Beantwoording heeft plaatsgevonden op 4 maart 2025 (PZH-2024-859301078).

3. Proces

Onderstaande planning is belangrijk omdat de gemeenteraad van Alphen aan den Rijn pas de wijziging van het Omgevingsplan voor de Gnephoek kan vaststellen nadat de provincie in haar omgevingsbeleid daarvoor de ruimte heeft gegeven. Wij werken op basis van onderstaande planning:

- Deze Ontwerp Herziening Gnephoek wordt ter inzage gelegd van 28 oktober 2025 tot 8 december 2025. Het MER wordt in deze periode ook ter toetsing voorgelegd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage;
- 17 februari 2026: Vaststelling Herziening omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek door Gedeputeerde Staten;
- 4 maart 2026: behandeling in procedurevergadering Statencommissie Bereikbaarheid & Wonen;

- 1 april 2026: bespreking in overlegvergadering Statencommissie Bereikbaarheid & Wonen;
- 6 mei 2026: besluitvorming Provinciale Staten over Herziening omgevingsbeleid Ontwikkeling Gnephoek.

4. Participatie en rolneming

De gemeente Alphen aan den Rijn is verantwoordelijk voor de participatie over het Masterplan en de wijziging van het Omgevingsplan voor de Gnephoek. De provincie is verantwoordelijk voor de participatie over de Herziening van het Omgevingsbeleid. De gemeente en de provincie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het doorlopen van de zorgvuldige en transparante participatie over het MER.

De Ontwerp Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) voor het opstellen van het MER heeft ter inzage gelegen. Naar aanleiding van de ontvangen reacties, zienswijze en adviezen zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd in de NRD (PZH-2024-859301078).

Het doel van de participatie is om inhoudelijke input op te halen van de directe omgeving en ook van alle inwoners van de gemeente. Tevens is het doel om te attenderen op participatieactiviteiten en te informeren over de gebiedsontwikkeling.

Deze Ontwerp Herziening Gnephoek wordt ter inzage gelegd. Dit is onderdeel van de wettelijke procedure waarbij via een terinzagelegging belanghebbenden een zienswijze kenbaar kunnen maken.

De gemeente Alphen aan den Rijn zal een informatieavond organiseren om informatie te geven en vragen te beantwoorden over de stukken die door de gemeente ter inzage zijn gelegd (waaronder het gezamenlijke MER). De provincie zal hier ambtelijk bij aanwezig zijn om informatie te geven en vragen te beantwoorden over het Ontwerp van de Herziening Gnephoek en het bijbehorende MER.

5. Communicatiestrategie

De communicatie over dit besluit is gekoppeld aan de procedure die doorlopen moet worden in het kader van de Herziening Gnephoek. De Herziening Gnephoek wordt volgens de wettelijke eisen bekendgemaakt en gepubliceerd. Voorafgaand aan de ter inzage legging worden gemeenten, regio's, het Rijk en waterschappen tevens schriftelijk op de hoogte gebracht.