



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Drenthe

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

20 juni 2017 / projectnummer: 3212



1. Hoofdpunten van het MER

De provincie Drenthe wil de bestaande omgevingsvisie van Drenthe 'reviseren'. De provincie is in de basis tevreden over de huidige omgevingsvisie zodat deze als grondslag dient voor de revisie. De revisie ziet op het actualiseren van een aantal thema's, het nader uitwerken van drie onderwerpen, en het anticiperen op de toekomstige Omgevingswet. De drie onderwerpen ('bouwstenen') die verder worden uitgewerkt, zijn 'Energie landschappen', 'Sterke steden' en 'Vrijtijdseconomie'.

Ter ondersteuning van de visievorming wordt een Plan-milieueffectrapport (MER) voor de omgevingsvisie opgesteld. De provincie heeft de Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie')¹ gevraagd om vroeg in dit proces haar advies te geven over de Notitie Reikwijdte en detailniveau² (hierna: NRD) die beschrijft wat in het MER zal worden onderzocht.

Aandachtspunten

De NRD beschrijft de tot nu toe verzamelde ideeën, wensen en ambities. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan een Koersdocument waarin de bouwstenen en te actualiseren beleidsthema's nader worden uitgewerkt. De bedoeling is om de NRD en het Koersdocument na de zomer tegelijk door Provinciale Staten te laten vaststellen.

Op basis van de NRD zal straks het MER worden uitgewerkt. De Commissie adviseert in deze stap concreter te worden, de mogelijke keuzes scherp te maken, en de ambities zoveel mogelijk te vertalen in concreet meetbare doelen. De Commissie heeft hierbij de volgende aandachtspunten:

- **Bepalen huidige en autonome situatie (referentie)**

De NRD geeft aan dat zowel de huidige situatie (de gebiedsbeschrijving) als de zogenoemde exogene ontwikkelingen (de ontwikkelingen die zich afspelen buiten de invloedssfeer van de provincie) worden beschreven in het MER. De Commissie beveelt aan om te analyseren hoe de huidige omgevingsvisie 'werkt', inclusief de werkwijze met kernkwaliteiten. Zo wordt duidelijker waar doelen al worden gehaald, wat kan of moet worden voortgezet en waar een tandje bij nodig is ten opzichte van het bestaande beleid. Ook wordt hiermee duidelijk waar knelpunten bestaan of gaan ontstaan en waar verbeteringen voorzien of mogelijk zijn. Zo bestaat nu al de indruk dat de verschillende 'robuuste systemen' (bv. landbouw, natuur) op onderdelen 'schuren'. Dit kan worden geanalyseerd aan de hand van de referentie. Verder biedt de referentie een basis voor continue evaluatie en monitoring in de geest van de Omgevingswet (beleidscyclus).

- **Integrale alternatieven**

De NRD wil in het MER integrale alternatieven onderzoeken waarin de verschillende doelstellingen zijn verwerkt. De Commissie vindt het van belang dat eerst per bouwsteen het speelveld aan mogelijke oplossingsrichtingen in beeld wordt gebracht³, voordat wordt gekeken of deze kunnen worden samengevoegd tot integrale alternatieven. De NRD stelt

¹ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3212](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

² Notitie Reikwijdte en Detailniveau, planMER Revisie Omgevingsvisie Drenthe, 11 april 2017, Provincie Drenthe, Witteveen+Bos.

³ De drie bouwstenen kunnen eigenlijk niet met een en dezelfde methode verkend worden, omdat ze daarvoor teveel verschillen. Een afzonderlijke analyse draagt bij aan de overzichtelijkheid en navolgbaarheid.

dat het MER beslisinformatie moet opleveren. Nu de te maken keuzes vooral op het vlak van de bouwstenen voorliggen, zal daar eerst de focus op moeten worden gelegd. Bovendien wordt op die manier duidelijk of en waar de verschillende doelen elkaar versterken of in de weg zitten.

- **Verlenging duur van bestaande omgevingsvisie**

De huidige omgevingsvisie loopt tot 2020. De revisie leidt ertoe dat de visie tot 2030 blijft gelden. Het MER zal moeten beschrijven wat de gevolgen zijn van de verlenging met 10 jaar. De eerdergenoemde analyse van het doelbereik van de huidige visie (en de werkwijze met kernkwaliteiten) biedt hiervoor een vertrekpunt.

- **Opstellen beoordelingskader**

De aanzet tot een beoordelingskader (tabel 6.1) uit de NRD is nog erg basaal. In de Aanvullende notitie die de Commissie heeft ontvangen⁴, is dit kader al veel concreter uitgewerkt. Bovendien wordt hierbij duidelijk onderscheid gemaakt tussen 'de basis op orde', 'kernkwaliteiten Drenthe' en 'bruisend Drenthe', zodat het kader ook inzicht kan geven in het halen van de doelen.

- **Monitoring en vinger aan de pols**

De lange termijn horizon van de omgevingsvisie maakt dat zowel de visie zelf, de ambities daarin als het beoordelingskader, regelmatig herijkt moeten worden. Monitoring en evaluatie bieden hiervoor de basis. Formuleer op basis van het beoordelingskader een monitoringsprogramma. Zo houdt de provincie een vinger aan de pols en wordt duidelijk of en wanneer bijsturing nodig is.

De Commissie adviseert deze punten mee te nemen in de verdere uitwerking van het milieueffectrapport. Ten aanzien van de leesbaarheid en toegankelijkheid van het MER en de omgevingsvisie verzoekt zij om begrippen als kernkwaliteiten, kernwaarden, basisvoorwaarden, vuistregels en verbindende regels et cetera, goed te beschrijven en eenduidig in het MER en de omgevingsvisie te hanteren.

Waarom m.e.r. en advies door de Commissie?

De omgevingsvisie stelt kaders voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten en heeft mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom is de omgevingsvisie m.e.r.-plichtig en wordt een MER opgesteld. Bevoegd gezag voor het vaststellen van de omgevingsvisie is Provinciale Staten van Drenthe. Zij hebben de Commissie m.e.r. gevraagd om een advies voor de inhoud van het op te stellen MER.

2. Referentie, ambities, doelen en beleidskader

2.1 Referentie en autonome ontwikkeling

Om de effecten van de visie in beeld te brengen, worden deze vergeleken met de toekomstige situatie zonder dat de visie wordt gereviseerd. Deze zogenoemde referentiesituatie bestaat uit de bestaande milieusituatie en autonome ontwikkelingen waarover al is besloten. De

⁴ Omgevingsvisie Drenthe, aanvullende informatie t.b.v. r&d advies, Afstemmingsgroep Revisie Omgevingsvisie Provincie Drenthe, 22 mei 2017.

NRD spreekt over de gebiedsbeschrijving en exogene ontwikkelingen. De exogene ontwikkelingen betreffen ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van de provincie plaatsvinden maar die relevant zijn voor de ontwikkelingen in de Drentse leefomgeving. Autonome ontwikkelingen kunnen echter ook ontwikkelingen zijn waar de provincie wel (een zekere mate van) invloed op heeft maar die geen onderdeel uitmaken van de omgevingsvisie. Bovendien worden de exogene ontwikkelingen in de NRD beschreven aan de hand van de 3 P's (People, Planet, Prosperity), terwijl niet is gezegd dat de autonome ontwikkelingen zich tot deze thema's beperken. Denk bijvoorbeeld aan de schaalvergroting in de landbouwsector. In de tabellen van Hoofdstuk 3 ziet de Commissie dat al een overzicht van dergelijke ontwikkelingen wordt gegeven. Het is echter niet duidelijk welke van deze ontwikkelingen behoren tot het bestaande omgevingsbeleid en welke tot de revisie behoren.

Geef in het MER aan welke invloed de autonome (inclusief de exogene) ontwikkelingen zullen hebben op de provincie. Vanwege de grootte van het plangebied adviseert de Commissie om – voor zover mogelijk – concrete ontwikkelingen al op een kaart aan te geven.

De huidige omgevingsvisie van de provincie Drenthe dateert uit 2010 en is in 2014 nog geactualiseerd. Een belangrijk onderdeel van deze visie is het werken met zogenoemde kernkwaliteiten waaraan nieuwe ontwikkelingen worden getoetst. Volgens de provincie functioneert deze visie ook nu nog naar tevredenheid. Dit levert een belangrijk uitgangspunt op voor de revisie: de basis is op orde en behoeft geen aanpassing. Geef in het MER aan waarom de toetsing aan kernkwaliteiten goed werkt.

Volgens de NRD wordt in het MER een 'nulmeting' opgenomen waarbij wordt gekeken in hoeverre de ambities zijn gerealiseerd dan wel behoefte is aan bijsturing. De Commissie ziet dit als een belangrijke stap. Zij adviseert om met deze nulmeting bovendien een analyse van de omgevingsdynamiek te maken om vast te stellen of:

- het bestaande beleid voldoende in staat is om ongewenste milieueffecten tegen te gaan
- de huidige doelen haalbaar zijn met een ongewijzigde aanpak.

Hierbij kan specifiek worden gekeken naar de volgende onderwerpen:

- (bottom up) economische profilering;
- demografische krimp;
- veranderingen in de landbouwstructuur. Drenthe is van oudsher een kleinschalig verwevingslandschap. In de afgelopen decennia is actief gestuurd op grootschalige landbouw, waarbij landbouwbedrijven uit de dorpen in het buitengebied zijn geplaatst. Dit heeft geleid tot verlies van ruimtelijke kwaliteit in de dorpen. Laat met kaartmateriaal deze ontwikkeling zien. Maak inzichtelijk wat de te verwachten verdere concentratie van de landbouw betekent voor het ruimtegebruik in de provincie. Dit kan immers grote invloed hebben op de verwezenlijking van de ambities van de provincie;
- klimaatverandering;
- de huidige provinciale doelstelling om in 2019 dé fiets- en vrijetijdsprovincie van Nederland te zijn. Maak in het MER duidelijk welke maatregelen nu al worden genomen om dit te bereiken. Volgens de NRD staat Drenthe op dit moment op een vierde plek van de provincies met het meeste binnenlandse toerisme. Onderbouw deze stelling met cijfers. Geef aan wat precies wordt bedoeld met 'toeristisch' en waarom de kustprovincies, buitenlandse bezoekers en andere vormen van vrijetijdsbesteding dan toerisme (zoals 'Drentenieren') hierin niet zijn meegenomen.

De ‘nulmeting’ kan ook worden gezien als eerste aanzet voor een doorlopend monitoringsysteem (zie hoofdstuk 5 van dit advies), zodat gedurende de looptijd van de visie met enige regelmaat kan worden gekeken of de doelstellingen gehaald worden of dat meer inzet nodig is.

2.2 Van ambities naar doelen

De NRD noemt een aantal ambities van de provincie Drenthe in de vorm van bouwstenen zoals ‘sterke steden’. Om in een MER te kunnen kijken welke effecten deze bouwstenen hebben en in hoeverre ze elkaar versterken of in de weg zitten, moeten de bouwstenen eerst worden vertaald in concrete, zo mogelijk in meetbare termen beschreven doelen. Alleen dan levert het MER informatie op die kan worden gebruikt om strategische keuzes in de visie te maken. Voor zover deze vertaling nog niet heeft plaatsgevonden, geeft de Commissie voor de bouwstenen aanbevelingen in hoofdstuk 3.

Verlenging looptijd

De huidige visie loopt tot 2020. Als gevolg van de revisie zal de looptijd van de huidige visie dus worden verlengd, ook voor de beleidsarme onderdelen of de onderdelen waar geen nieuwe ontwikkelingen worden beoogd. Het MER zal dus antwoord moeten geven op de vraag of de visie nog afdoende is voor de opgaven die tot 2030 voorliggen en in hoeverre de verlenging tot extra effecten leidt die bij de vaststelling van de huidige omgevingsvisie tot 2020 nog niet waren voorzien.

Nieuwe bouwstenen

Uit het huidige collegeakkoord komt de noodzaak om drie thema’s nader uit te werken, te weten ‘Energie landschappen’, ‘Sterke Steden’ en ‘Vrijtijdseconomie’. In hoofdstuk 3 van dit advies gaat de Commissie nader in op deze zogenoemde bouwstenen.

Uit de terugkoppelingen van de Revisie op Reis komen meer thema’s naar voren. In het geval van Valthermond zijn dat zelfs vijf thema’s (zoals landbouw, natuur, bodem, landschap en water). Maak in het MER duidelijk hoe de thema’s die in het participatieproces aan de orde zijn gekomen, zijn meegenomen in het MER. De Commissie heeft bovendien begrepen dat in de actualisatie van het huidige beleid wellicht andere bouwstenen naar voren komen. Als hiervan sprake is, geef dan aan waarom ervoor wordt gekozen om een extra bouwsteen op te nemen.

Omgevingswet

Tot slot wil de provincie anticiperen op de toekomstige Omgevingswet door in de visie alle beleidsvelden van de fysieke leefomgeving op te nemen. De Commissie adviseert om hiertoe aan te geven welke onderdelen van de fysieke leefomgeving in de omgevingsvisie zullen worden geïntegreerd.⁵ Zo loopt de huidige natuurvisie Gastvrije Natuur tot 2040. Uit de NRD blijkt niet duidelijk of deze natuurvisie in het kader van de revisie onderdeel wordt van de omgevingsvisie dan wel als gegeven moet worden beschouwd. Opname van sectorale visies in de omgevingsvisie zal in ieder geval betekenen dat moet worden beoordeeld of de sectorale visies geactualiseerd moeten worden in verband met nieuwe ontwikkelingen. Ook zal in beeld

⁵ Volgens de NRD omvat de huidige omgevingsvisie alleen de provinciale structuurvisie (op grond van de Wet ruimtelijke ordening), het provinciaal milieubeleidsplan (op grond van de Wet milieubeheer), het regionaal waterplan (op grond van de Waterwet) en het provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (op grond van de Planwet verkeer en vervoer).

moeten worden gebracht welke keuzes voorliggen als de sectorale visie botst met andere onderdelen van de revisie. De sectorale visie is dan immers geen randvoorwaarde meer. Als de revisie een langere looptijd heeft dan een sectorale visie, zal tot slot ook moeten worden bekeken wat de effecten zijn van een verlenging van de (over te nemen onderdelen van de) sectorale visie.

Naast de vraag welke visies onderdeel worden van de omgevingsvisie kan een doorkijk worden gegeven naar welke nieuwe vormen van sturing en samenwerking uit (de geest van) de Omgevingswet zullen worden gebruikt om de doelen van de omgevingsvisie te realiseren. Denk hierbij aan uitnodigingsplanologie, meer integraliteit en meer coproductie.

Eén van de instrumenten van de Omgevingswet betreft het vaststellen van omgevingswaarden. Bekijk of en zo ja voor welke aspecten de provincie omgevingswaarden kan vastleggen. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanwege hoge ambities of tegenvallende effecten. Als hiervan sprake is, geef dan een doorkijk naar de programma's die daarvoor opgesteld zouden kunnen worden en geef hierbij globaal aan welke maatregelen hierin mogelijk zijn.

2.3 Beleidskader

Geef in het MER aan welke beleidsdocumenten door de omgevingsvisie worden vervangen. Geef daarnaast aan hoe de omgevingsvisie zich verhoudt tot het programma ingevolge de Omgevingswet of de provinciale verordening. Geef ook aan of het voornemen kan voldoen aan de randvoorwaarden die voortkomen uit wet- en regelgeving. Ga daarbij in ieder geval in op:

- De Wet natuurbescherming en de daaruit voortvloeiende natuurvisie⁶, nu op dit vlak ten opzichte van de huidige omgevingsvisie veel is veranderd;
- De consequenties van het onder UNESCO bescherming brengen van de Koloniën van Weldadigheid en het GEO-park De Hondsrug;
- Klimaatverdragen en andere landelijke beleidsafspraken over de energietransitie en het tegengaan (van effecten) van klimaatverandering;
- De Omgevingswet (zie ook paragraaf 2.2).

3. Bouwstenen

3.1 Algemeen

Nadat de ambities zijn vertaald in meer concrete doelen, kan op hoofdlijnen worden gekeken welke mogelijkheden er zijn om deze doelen te bereiken. De Commissie beveelt aan hiervoor eerst per bouwsteen het speelveld aan alternatieven in beeld te brengen. Pas daarna kunnen de alternatieven worden samengevoegd om te kijken of synergie of conflicten bestaan tussen de beleidskeuzes per bouwsteen en de overige doelstellingen van de omgevingsvisie.

⁶ Gastvrije natuur, Natuurvisie 2040, Provincie Drenthe.

In de volgende paragrafen gaat de Commissie apart in op zowel de verschillende bouwstenen als de confrontatie tussen deze bouwstenen onderling en de overige doelstellingen van de omgevingsvisie.

Wie doet wat?

Als daarvoor aanleiding is, onderzoek dan met de alternatieven wat de mate en de manier van sturen betekent voor de milieueffecten en het halen van de doelen. Ga daarbij expliciet in op de middelen die de provincie tot haar beschikking heeft om de doelen te behalen. De provincie is in het omgevingsbeleid maar één van de spelers en zal op veel terreinen dus afhankelijk zijn van anderen.

Het is belangrijk om in het MER ook na te gaan of en hoe doelen worden bereikt en door wie. Vooral de samenwerking met de Drentse gemeenten is van grote invloed op het behalen van de doelen van de omgevingsvisie. De Commissie heeft begrepen dat het al bestaande praktijk is dat de provincie en de Drentse gemeenten intensief samenwerken in plaats van top-down regels te stellen.

Ga na wie welke bijdrage moet, kan of wil leveren. Zo wordt duidelijk welke taken de provincie zelf moet of wil doen, en welke door andere kunnen worden uitgevoerd. Onderzoek ook wat de meest effectieve en gedragen wijze van sturing vanuit de provincie is: inspireren, stimuleren, faciliteren, realiseren of ge-/verbieden.

3.1.1 Energielandschappen

De NRD maakt duidelijk dat politiek is besloten dat Drenthe in 2050 energieneutraal wil zijn. In het proces 'Energielandschappen' wil de provincie de gevolgen van de energietransitie (van fossiel naar hernieuwbaar) op de Drentse ruimte in kaart brengen. De revisie van de omgevingsvisie kijkt slechts tot 2030. Terecht wordt door middel van terugkijken vanuit 2050 ('backcasting') gekeken wat dan in 2030 al moet zijn gerealiseerd om in 2050 energieneutraal te kunnen zijn.

Volgens rapport 'Energiescenario's Drenthe 2030'⁷ ligt de energievraag in 2030 rond de 20 petajoule. Het rapport geeft aan welke aannames zijn gehanteerd bij de berekening van deze benodigde energievraag.

Het MER zal moeten laten zien met welke vormen van hernieuwbare energie de hiervoor genoemde energievraag kan worden ingevuld, hoeveel fysieke ruimte hiervoor nodig is en waar deze ruimte binnen Drenthe beschikbaar is. Geef ook aan welke ordeningsprincipes daarbij mogelijk zijn. De Commissie begrijpt dat, gelet op het detailniveau van de visie, gebruik wordt gemaakt van kengetallen om deze vragen te beantwoorden. Ook vindt zij de voorgestelde aanpak met drie scenario's en benadering via sectoren verstandig.

De Commissie adviseert naast scenario's met verschillende inzet op de provinciale energiemix ook de mogelijkheden voor energiebesparing en de voorgenomen uitfasering van gas als warmtebron voor huishoudens in de beschouwingen te betrekken.

De energietransitie is geen unieke Drentse opgave. Geef aan welke sturingsmogelijkheden en instrumenten de provincie wil inzetten om haar doelen te realiseren en welke rol zij ziet voor andere partijen, met name het rijk, de gemeente, het bedrijfsleven en de Drentse burgers.

⁷ Rapport Energiescenario's Drenthe 2030, ECN, december 2016.

3.1.2 Sterke steden

Uit de Aanvullende notitie blijkt dat de provincie bij deze bouwsteen zoekt naar de bovenlokale rol die de Drentse steden vervullen, en dan met name de *HEMA*-steden: Hoogeveen, Emmen, Meppel en Assen. De Commissie leidt uit de stukken ten aanzien van sterke steden de volgende kernvraag af: hoe blijven de Drentse steden leefbaar zonder dat dit ten koste gaat van de leefbaarheid van het buitengebied? De Commissie adviseert om voor deze bouwsteen de ambitie in concrete doelen te vertalen vergelijkbaar met die voor energielandschappen in de vorige paragraaf.

Hierbij is van belang om te onderzoeken welke sturingsmogelijkheden de provincie tot haar beschikking heeft om haar doelen te bereiken. Door decentralisering van het economisch beleid heeft de provincie bijvoorbeeld meer mogelijkheden om te sturen op de ruimtelijke verdeling van bedrijvigheid. Denk hierbij aan het tegengaan van overprogrammering van bedrijventerreinen of de discussie rond de Factory outlet bij Assen versus het sluiten van winkels in het stadscentrum. Ook kan de rol van de sterke steden in de vrijetijdseconomie aan de orde worden gesteld. Moet de vrijetijdseconomie aan de randen van of juist in het centrum van de steden plaatsvinden?

Een nadere focus op de steden kan ook leiden tot een verdere krimp in inwoneraantallen en bedrijvigheid in het Drentse buitengebied. In paragraaf 4.2 heeft de Commissie hierbij een aantal aandachtspunten.

3.1.3 Vrijetijdseconomie

De vrijetijdseconomie is een belangrijke pijler van de Drentse economie. Het is dan ook begrijpelijk dat hiervoor een aparte bouwsteen is geformuleerd. Evenals voor sterke steden geldt echter dat deze bouwsteen nog niet is vertaald in een of meer concrete doelstellingen. In de Aanvullende notitie worden slechts twee aspecten uitgelicht: de revitalisering van de verblijfsrecreatie in Drenthe en verdere ontsluiting van de Drentse natuur. Gelet hierop adviseert de Commissie om ook voor deze bouwsteen concrete doelen te formuleren vergelijkbaar met die voor energielandschappen.

In de vertaling naar een concreet doel kan allereerst worden geformuleerd welke doelgroep(en) de provincie vooral naar Drenthe wil trekken. Dit bepaalt in hoge mate het type vrijetijdseconomie dat wordt geambieerd. Zo kan worden gekeken in hoeverre in de provincie ruimte is voor meer grootschalige leisure (waaronder dagrecreatie als het TT-circuit in Assen of Wildlands Emmen) of dat juist wordt ingezet op kleinschaligheid. Ook kan worden onderzocht of de vrijetijdseconomie zich moet concentreren in de steden, het buitengebied of bepaalde zones. Voor het buitengebied geldt dat in de provincie sprake is van veel vrijkomende agrarische bebouwing. De vrijetijdseconomie kan hiervoor een zinvolle nieuwe bestemming vormen.

Vanwege het grote belang van de natuur en het landschap voor de Drentse vrijetijdseconomie is het essentieel dat deze goed toegankelijk is. Tegelijkertijd kan deze toegankelijkheid afbreuk doen aan de kernkwaliteit rust en natuurwaarden aantasten. De Commissie adviseert het MER te gebruiken om vast te stellen waar knelpunten bestaan of ontstaan door niet alleen te onderzoeken waar behoefte is aan meer toegankelijkheid, maar ook waar ruimte is of gecreëerd kan worden (bijvoorbeeld door natuurherstel) voor meer bezoekers. Zonering kan hiervoor een oplossing zijn, evenals natuurontwikkeling of de ontwikkeling van zones met een meer natuurinclusieve landbouw dan nu. Onderdeel van de toegankelijkheid is ook de

ontwikkeling van netwerken voor langzaam (fietsers en voetgangers) en gemotoriseerd verkeer (auto en ov).

De NRD gaat niet in op de rol van biodiversiteit en aantrekkelijke landschappen in de vrijetijdseconomie. In het MER kan worden onderzocht hoe deze rol kan worden versterkt (als meekoppelkans).

Niet alle problemen in de vrijetijdseconomie liggen echter op het bord van de provincie. De rol van de provincie zal vooral bestaan uit economische vraagstukken en ruimtelijke verdeling.

Tot slot merkt de Commissie op dat deze pijler zich niet beperkt tot toerisme maar zich ook kan uitstrekken tot bijvoorbeeld ouderen die rentenieren in Drenthe. Juist deze vorm van vrijetijdseconomie lijkt de afgelopen jaren minder in trek, nu meer ouderen naar de randstad trekken. Omdat hier ook een relatie ligt met de bouwsteen 'Sterke steden', adviseert de Commissie duidelijk te maken in welke bouwsteen deze vrijetijdsvorm wordt behandeld en in te gaan op de relatie met de andere bouwsteen.

3.2 Confrontatie van doelen

Nadat de verschillende ambities van de revisie van de omgevingsvisie zijn vertaald in concrete doelen per bouwsteen kan worden gekeken naar raakvlakken van deze doelen onderling en met de overige onderdelen van de revisie. Hiermee maakt het MER inzichtelijk waar de doelen elkaar versterken of juist tegenwerken. Zo zal de grote ruimtevraag van de energielandschappen effecten hebben op de vrijetijdseconomie. Datzelfde geldt voor de verdergaande concentratie van de landbouwbedrijven. In de NRD wordt dit de confrontatiematrix genoemd. Het ligt voor de hand om juist ten aanzien van deze raakvlakken alternatieven te beschrijven in het MER, zodat het MER voldoende beslisinformatie voor strategische keuzes in de revisie oplevert. Ga in op sturingsvarianten (meer of minder sturing door de provincie). Om de voorliggende strategische keuzes ook inzichtelijk te maken voor belanghebbenden adviseert de Commissie om ontwikkelingsrichtingen ook zoveel mogelijk ruimtelijk (bijvoorbeeld op kaart) weer te geven.

Verbindende regels

De NRD beschrijft dat de ontwikkeling van integrale alternatieven in nauwe afstemming zal plaatsvinden met de ontwikkeling van de 'verbindende regels' voor de revisie van de omgevingsvisie. Het is de Commissie niet duidelijk wat onder 'verbindende regels' moet worden verstaan en hoe deze kunnen worden benut bij het samenstellen van integrale alternatieven.

4. Beoordeling milieueffecten

4.1 Algemeen

Uitgangspunten beoordelingskader

Het beoordelingskader in het MER voor de revisie van de omgevingsvisie dient bij voorkeur vier doelen:

- Als toetsingskader waar het doelbereik van de visie tegen afgezet kan worden (in hoeverre kunnen de doelen worden behaald?);
- Als toetsingskader waar de effecten van de verschillende alternatieven tegen afgezet kunnen worden;
- Om sturing te geven aan de inbreng van de provincie bij planvorming van andere overheden binnen de provincie nu en in de toekomst.
- Als inspiratiebron voor toetsingskaders voor omgevingsvisies op lokaal niveau.

In de Aanvullende notitie van de provincie is een voorlopig beoordelingskader opgenomen dat een goede opzet geeft. De opmerkingen van de Commissie zijn een aanvulling op dit voorlopig beoordelingskader.

De volgende uitgangspunten weegt de Commissie mee bij de invulling van het beoordelingskader:

- Zowel normatieve, meetbare als kwalitatieve, richtinggevende beoordelingscriteria zijn relevant. Uit de m.e.r.-praktijk blijkt namelijk dat de maatschappelijke discussie zich vaak richt op kwalitatieve criteria, zoals de effecten op het landschap en op gezondheid.
- Omdat technologische ontwikkelingen alleen voor de korte termijn concreet in te schatten zijn, adviseert de Commissie om de effectbeoordeling te richten op een periode van ongeveer tien jaar en, waar zinvol, voor de periode daarna een doorkijk van effecten te geven.
- Uit een beoordelingskader moet blijken in welke mate sturing op provinciaal niveau kan bieden dan wel nodig is om de kwaliteit van de leefomgeving op het lagere schaalniveau te verbeteren dan wel te beschermen.

Detailniveau

Uitgaand van een omgevingsvisie waarin op strategisch niveau opgaven en ambities worden vastgelegd in provinciaal beleid, ligt een effectbeschrijving voor de hand die gericht is op een goed beargumenteerde kwalitatieve beoordeling van kansen en risico's. De kwalitatieve verandering in belangrijke indicatoren kan daarvoor de basis zijn. Door de effectbeschrijving te richten op de verandering van een indicator biedt het kader de ruimte om niet alleen effecten te beschrijven maar ook kansen in beeld te brengen die gericht zijn op te bereiken doelen.

4.2 Woon- en leefmilieu

Drenthe heeft al geruime tijd te maken met demografische krimp. Het inwoneraantal van de provincie loopt terug, waarbij tegelijkertijd een trek naar de stad plaatsvindt. De keuzes die met de revisie van de omgevingsvisie worden gemaakt (met name ten aanzien van de bouwsteen 'Sterke steden'), kunnen dit proces versterken. Geef aan wat de verschillende beleidskeuzes betekenen voor de leefbaarheid van het buitengebied.

4.3 Landschap en cultuurhistorie

Het Drentse landschap is zowel sturend waar het deel uitmaakt van de kernkwaliteiten, als ontvangend wanneer ruimtelijke ontwikkelingen effecten sorteren op de landschappelijke structuur. Daarmee bevindt het landschap zich precies in de kern van de centrale missie van

de huidige omgevingsvisie: ‘het waarderen van de Drentse kernkwaliteiten en het ontwikkelen van een bruisend Drenthe, passend bij deze kernkwaliteiten.’⁸ De opgave is derhalve hoe het bruisen bij voorkeur kan bijdragen aan de kernkwaliteiten, dan wel daar geen afbreuk aan kan doen. Het MER zal moeten inschatten welke dynamiek het gevolg is van uitnodigingsplanning. De werkwijze waarin omgegaan wordt met het landschap zal dus aanknopingspunten moeten bieden voor het ontstaan van positieve of negatieve effecten.

In de Aanvullende notitie wordt aangegeven dat het landschap zal worden vertaald als één van de belangen in een afwegingsproces, en dat de provincie haar belang definieert in termen van kernkwaliteiten. Aanvullend zou het MER kunnen verkennen of een ontwerpgerichte benadering gecombineerd kan worden met het landschap als een gedeeld belang van alle stakeholders, gebaseerd op medeverantwoordelijkheid en mede-eigenaarschap. In dat geval worden de kwaliteitsdoelen als uitkomsten van het ontwerpproces samen opgesteld.

De Commissie adviseert om de wijze waarop de gereviseerde omgevingsvisie en de varianten in het MER zullen uitwerken, zo gedetailleerd mogelijk te beschrijven. Op drie onderdelen kan dieper worden ingegaan:

- De borging van kernkwaliteiten in dat proces;
- Te verwachten effecten van de ruimtelijke dynamiek die voortkomt uit de ambities van Bruisend Drenthe op de structuur en diversiteit van het landschap en de cultuurhistorie. Hierbij speelt de vraag of de vrijetijdseconomie kan zorgen voor een betere leefbaarheid van kleine kernen.
- Beoordeling en waardering van die dynamiek in positieve of negatieve zin.

Daar waar mogelijk en zinvol kan door middel van ontwerpschetsen uitgewerkt worden hoe de botsproeven uitwerken op het vlak van landschap en cultuurhistorie, alsmede hoe de kernkwaliteiten daar een plaats in hebben.

4.4 Klimaat

Klimaat komt niet expliciet terug in het voorgestelde beoordelingskader⁹ maar is verweven met andere criteria (kernkwaliteiten en bruisend Drenthe). De Commissie adviseert de mate waarin Drenthe anticipeert op de verwachte klimaatveranderingen (wateroverlast, hitte stress) in beeld te brengen.

4.5 Gezondheid

Een gezonde leefomgeving is de resultante van zowel de meer klassieke (fysische) milieufactoren geluid, luchtkwaliteit, geur (externe) veiligheid, lichthinder en bodem- en waterverontreiniging, als van de mate waarin een aantrekkelijke openbare (groene) ruimte wordt gecreëerd, gezonde mobiliteit (lopen, fietsen) wordt gestimuleerd, windhinder en hitte-eilanden in verstedelijkte gebieden worden voorkomen en in hoeverre aandacht is voor de gezondheid

⁸ Zie blz. 8 van de NRD.

⁹ Klimaat wordt wel genoemd in het beoordelingskader van blz. 18 van de NRD.

van gevoelige groepen (kinderen, ouderen, zieken). Ook onder de wettelijke normen voor bijvoorbeeld geluidhinder en luchtkwaliteit kan sprake zijn van gezondheidseffecten.

Geef in het MER op hoofdlijnen aan wat de verwachte gezondheidseffecten zijn van het voor-nemen.

5. Monitoring

Gelet op de looptijd van de (revisie van de) omgevingsvisie, de onzekere toekomstige ontwik-kelingen en de afhankelijkheid van andere partijen om de doelen te bereiken, adviseert de Commissie regelmatig voor iedere bouwsteen te controleren in welke mate de daadwerkelijke ontwikkelingen bijdragen aan het realiseren van de ambities van de provincie, welke milieu-effecten zijn opgetreden, en hoe deze zich verhouden tot de wet- en regelgeving en de actu-ele milieugebruiksruimte. Een 'vinger-aan-de-pols-systeem' kan inzichtelijk maken of de verschillende deeldoelstellingen van gedurende de looptijd van de visie nog kunnen worden bereikt. Dit biedt bestuurders een basis om in de loop van de tijd, indien nodig, extra maat-regelen te nemen.

Formuleer daarom op basis van het beoordelingskader een monitoringsprogramma. Houd hierbij rekening met de ontwikkelingen in de kwaliteit van de leefomgeving. Deze kunnen aanleiding zijn tot het hanteren van andere beoordelingscriteria dan op dit moment zijn voorzien. Bestaande sectorale monitoringsprogramma's voor luchtkwaliteit (NSL), natuur (SNL, PAS), (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de geactualiseerde leefomgevingskwaliteit.

De Commissie adviseert om de opzet van dit 'levende' informatiesysteem in het MER op te nemen, en aan te geven wat de toetsmomenten (bijvoorbeeld jaarlijks) zullen zijn.

Vragen die aan de hand van het monitoringsprogramma kunnen worden beantwoord, zijn:

- Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige check, welk effecten op de leefomgeving hebben deze ontwikkelingen met zich gebracht, en hoe verhouden deze effecten zich tot de milieugebruiksruimte die vooraf is gedefinieerd?
- In hoeverre worden de doelstellingen en (milieu)ambities van de provincie gehaald?
- In hoeverre is de milieugebruiksruimte gewijzigd, dan wel behoeft deze aanpassing?
- Voldoen de gestelde kaders nog? Is meer of minder sturing van de provincie gewenst?
- Zijn er nieuwe instructieregels of omgevingswaarden waarmee rekening moet worden ge-houden? Zijn er grote wijzigingen die bijstelling van ander provinciaal beleid noodzakelijk maken?

6. Overige aspecten

Voor de onderdelen 'vergelijking van alternatieven', 'leemten in milieu/informatie' en 'sa-menvatting van het MER' heeft de Commissie geen aanbevelingen naast de wettelijke voor-schriften.

BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de provincie Drenthe

Besluit: reviseren van de huidige omgevingsvisie

Categorieën Besluit m.e.r.: D1.1, D1.2, D9, D10, D11.2, D11.3 en D22.2

Activiteit: De provincie Drenthe wil de bestaande Omgevingsvisie 'reviseren'. De onderwerpen 'Energie landschappen', 'Sterke steden' en 'Vrijtijdseconomie' vragen om nadere uitwerking vanwege actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Met de revisie wil de provincie ook anticiperen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Procedurele gegevens:

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 1 maart 2017

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht op: 20 juni 2017

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. drs. R. During

dhr. mr. drs. G.A.J.M. Hoevenaars (secretaris)

dhr. drs. A. van Leerdam

dhr. G. Lukken

mw. M.A.J. van der Tas (voorzitter)

dhr. drs. G. de Zoeten

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De informatie die ze van het bevoegde gezag heeft ontvangen, vormt het uitgangspunt van haar advies. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de Commissie overlegd met het bevoegd gezag, de initiatiefnemer en zijn adviseurs. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op onze website, op de pagina *Wat doet de Commissie* in het hoofdstuk Advisering. (www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie).

Betrokken documenten:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3212](#) in te vullen in het zoekvak.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via het bevoegd gezag ontvangen.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

