



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Overijssel Herziening (OOH)

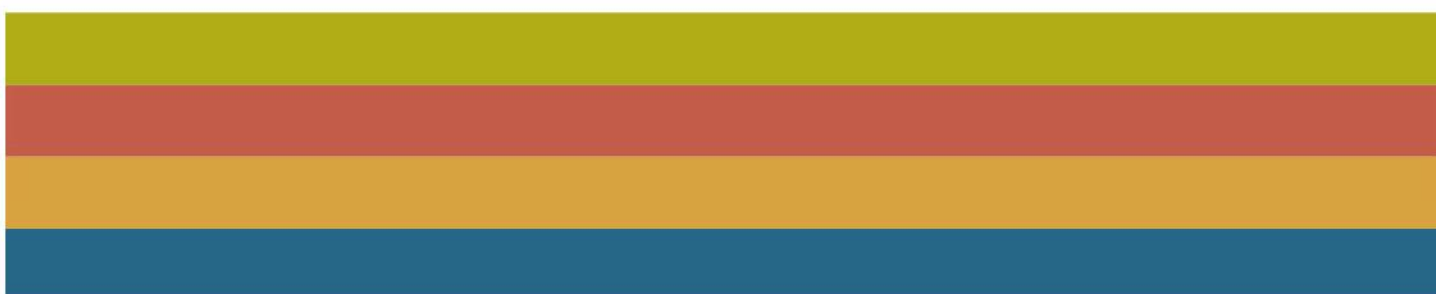
Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

11 juni 2021 / projectnummer: 3517



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



Advies over de onderzoeksagenda

1

De provincie Overijssel wil de omgevingsvisie integraal herzien waarbij naast de eerder geformuleerde 'rode draden' ruimtelijke kwaliteit, sociale kwaliteit en duurzaamheid onlangs *gezondheid* als kwaliteitsambitie is toegevoegd. De expliciete toevoeging van gezondheid sluit goed aan op verschillende zienswijzen. Ook willen Gedeputeerde Staten de visie vaststellen met brede betrokkenheid van de samenleving en de volksvertegenwoordiging¹. Voor het besluit over de visie wordt een omgevingseffectrapport (OER) opgesteld. Gedeputeerde Staten van Overijssel hebben in voorbereiding hierop een onderzoeksagenda² opgesteld voor het OER en de Commissie gevraagd hierover de adviseren.

Essentiële informatie voor het omgevingseffectrapport (OER)

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het OER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over de Omgevingsvisie het OER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- **Aandachtspunten uit de beleidsevaluatie.** De provincie heeft al een evaluatie uitgevoerd. Neem de belangrijkste punten hieruit, zoals de behoefte aan focus en sturing, mee en houdt deze in het vizier.
- **Doelen voor de visie.** Een heldere beschrijving van opgaven waar de provincie voor staat en een vertaling van de eigen ambities en 'rode draden' in meetbare doelen voor de korte en middellange termijn. Zorg daarbij voor een evenwichtige uitwerking en toepassing van de verschillende rode draden.
- **Alternatieven.** Werk beleidsalternatieven per onderwerp concreet uit, en combineer deze tot enkele samenhangende alternatieven, die duidelijk van elkaar onderscheidend zijn.
- **Beoordelingskader.** Benut het beoordelingskader voor een brede blik op de leefomgeving, en om keuzes scherp te maken. Bepaal hiermee de effecten op de leefomgeving van de bouwstenen (beleidsalternatieven) en van de integrale alternatieven, inclusief het voorkeursalternatief. Zorg dat criteria voor het bepalen van hoe Overijssel er nu voor staat en criteria om te bepalen wat de effecten van de visie zijn op elkaar aansluiten. Laat waar nodig de diversiteit van gebieden in Overijssel hierin terugkomen.
- **Monitoring.** Benut de Staat van de leefomgeving als 'nulmeting' zodat deze samen met het Rad van de leefomgeving kan dienen als basis voor de provincie om een vinger aan de pols te houden voor de werking van de visie en waar nodig bij te sturen. Zorg daarbij dat de centrale ambities, de concretisering daarvan in doelen en het Rad van de leefomgeving op elkaar aansluiten.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het OER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het OER. Ook de rol die het OER heeft gespeeld bij de totstandkoming van de visie, in de participatie en de informatie die bij de afwegingen een rol heeft gespeeld zijn in de samenvatting belangrijk.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het OER dient te bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de onderzoeksagenda. Ze herhaalt

¹ Bij de provincie zijn dat de Provinciale Staten.

² Of met andere woorden de notitie Reikwijdte en Detailniveau.

slechts punten die al in de onderzoeksagenda aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.

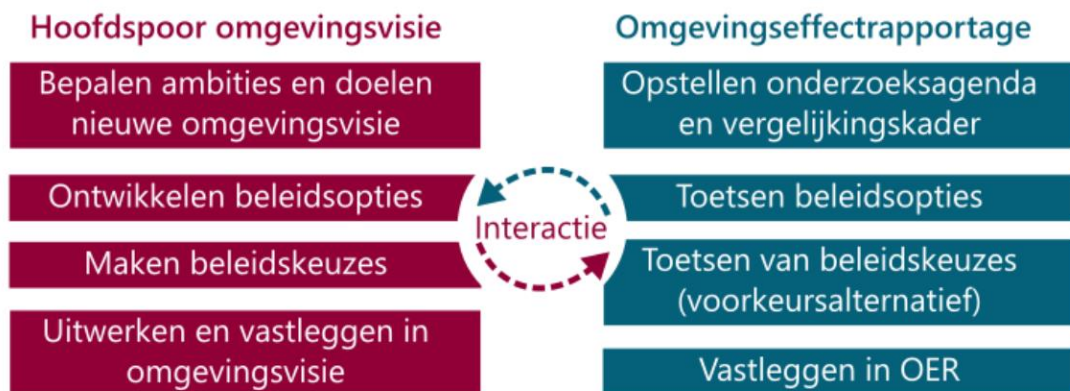
Aanleiding OER

De provincie Overijssel wil de omgevingsvisie integraal herzien. Hierin wordt de visie van de provincie vastgelegd voor de fysieke leefomgeving in de toekomst. 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 OER opgesteld. De provincie wil het omgevingseffectrapport gebruiken om keuzes te maken bij het opstellen van de Omgevingsvisie en het monitoren en bijsturen van beleid tijdens de uitvoering. Bevoegd gezag voor het vaststellen van de Omgevingsvisie is Provinciale Staten van Overijssel. Zij hebben de Commissie m.e.r. gevraagd om een advies voor de inhoud van het op te stellen OER. De Commissie heeft dit OER beschouwd als onderlegger voor de visie, en niet voor de provinciale verordening.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het OER. 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 Provinciale Staten van Overijssel – 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. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3517 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1 de wisselwerking tussen de omgevingsvisie en omgevingseffectrapportage. Bron: Onderzoeksagenda omgevingsvisie Overijssel

Achtergrond integrale herziening omgevingsvisie

Grote veranderingen en keuzes voor Overijssel

2

De onderzoeksagenda en de beleidsevaluatie maken duidelijk dat de ruimtevraag van de opgaven groot is en de beschikbare ruimte schaars, en dat negatieve gevolgen kunnen optreden voor de leefomgeving in stedelijk en landelijk gebied. De aanpak in de onderzoeksagenda is zeer gestructureerd en het OER en de visie worden samen ontwikkeld, zodat het OER ook echt invloed kan hebben op de visievorming.

2.1

De beleidsevaluatie leert daarbij dat stakeholders, gegeven de grote opgaven, niet alleen vragen om integraliteit, aanpassingsvermogen en duidelijke en helder verwoorde en verbeelde ambities en daarbij horende keuzes. Ze vragen ook om focus op enkele centrale opgaven. De grote uitdaging voor deze visie is het kiezen van de 'juiste' focus, zowel inhoudelijk als wat betreft de sturing die de provincie voor ogen heeft (zie ook §3.2 van dit advies).

De onderzoeksagenda bevat nog geen concrete bouwstenen of een aanzet tot alternatieven. De Commissie adviseert het OER specifiek te benutten om zaken die elkaar versterken in beeld te brengen maar ook de – soms lastige – keuzes helder te krijgen. Het OER kan deze mogelijkheden en keuzes schetsen, en het is vervolgens aan de besluitvormers om ook daadwerkelijk keuzes te maken waarbij het belang van de leefomgeving volwaardig heeft meegewogen.

De onderzoeksagenda, maar ook de eigen evaluatie, vraagt om een nadere uitwerking van de verschillende rode draden inclusief de ambitie 'gezondheid' zodat deze op een evenwichtige wijze toegepast kunnen worden bij het beoordelen van de concrete bouwstenen of alternatieven. Daarbij is het van belang aan te geven hoe deze in gevallen van conflict ten opzichte van elkaar gewogen worden.

De Commissie ziet voor de provincie Overijssel een aantal grote thema's waar de scherpste in de keuzes in beeld kan of moet worden gebracht:

- **Nieuwe mogelijkheden voor het landelijk gebied.** Vanwege de vele ruimteclaims op het landelijk gebied in combinatie met de transitie naar meer milieuvriendelijke dan wel naar kringlooplandbouw, zal het buitengebied veranderen. De agrarische sector zal inkomen moeten gaan genereren met nieuwe vormen van grondgebruik en mogelijk op een kleiner areaal. Verandering van de veestapel is waarschijnlijk onontkoombaar, zowel vanwege de ruimteclaims als de milieueffecten, zoals stikstofdepositie, die door de veehouderij worden veroorzaakt. Voor de toekomst van de landbouw moeten op nationaal én provinciaal niveau moeilijke keuzes worden gemaakt. Naast stimuleringsgelden zal ook wetgeving nodig zijn om plattelandsontwikkeling en vergroening op grote schaal te realiseren. Dergelijke maatregelen vragen, zeker in plattelandsregio's, om politieke keuzes en kunnen alleen slagen als veel meekoppelmogelijkheden opengesteld worden en de financiële middelen om de verdien capaciteit overeind te houden in de veranderingen.
- **Natuur.** De Natura 2000-gebieden in Overijssel staan onder druk en de natuur gaat op veel plaatsen achteruit; dit ondanks het gevoerde natuurbeleid. Om de wettelijk

vastgelegde en aanvullende natuurdoelen te halen, zijn grote inspanningen nodig bovenop het grote aantal natuurherstelprojecten dat al wordt uitgevoerd. Ook hier hangen de kansen en risico's sterk samen met de wijze waarop de transformatie van Overijssel vorm krijgt. Zo kan het situeren van zonnevelden en natuurinclusieve landbouw rond natuurgebieden leiden tot minder emissies rond natuurgebieden. Waterberging in combinatie met natuurontwikkeling kan het landschap verrijken en biedt veel combinatiemogelijkheden met recreatie en adaptatiemaatregelen.

- **Landschap.** De diversiteit en kleinschaligheid van het Overijsselse landschap neemt af en daar lijkt nog geen einde aan te zijn gekomen. Toch zijn er ook kansen (zie ook de combinatiemogelijkheden in voorgaande punten). Een goed afgewogen plaatsing van windparken kan bijvoorbeeld de effecten op waardevolle landschappen verminderen en het concentreren van functies zoals logistieke bedrijventerreinen kan schade voorkomen. Het beschermen van landschappen is nodig om verdere achteruitgang te remmen en de kwaliteit van het landschap te vergroten, wat een van de doelen van de provincie is. Als woningen in het buitengebied gebouwd gaan worden kan dit op als het platteland ook sociaaleconomische consequenties hebben voor de leefbaarheid.
- **Energie en klimaatopgaven.** De opgaven voor energietransitie en klimaatadaptatie vragen veel ruimte en moeten gecombineerd worden met de al bestaande en deels ook extra ruimte vragende functies in het buitengebied zoals landbouw, recreatie, wonen en natuur. Dit is des te meer van belang omdat de uitkomsten van de RESsen³ een plek moeten krijgen in de provinciale en gemeentelijke visies.
- **Stedelijke leefomgeving.** Verdichten in de stad met bijbehorende mobiliteit en behoud van bedrijvigheid kan negatieve effecten opleveren voor de leefbaarheid en gezondheid. Wonen, werken, mobiliteit, energie, groen, natuur, recreatie, bewegen en het voorkomen van wateroverlast en hittestress vragen ruimte en maken keuzes noodzakelijk.⁴ Verdichten van steden biedt kansen voor fiets, lopen, spelen en groene recreatie. Het ontmoedigen van autogebruik is voorwaarde om deze kansen te benutten en de leefbaarheid te garanderen.
- **Mobiliteit.** Een uitdaging is de ontsluiting van het landelijk gebied te waarborgen, gecombineerd met een goede aansluiting van de Overijsselse stedelijke gebieden op de rest van Nederland en het eigen ommeland. Vooral voor de Zwolse en Deventer regio kan als gevolg van de toenemende bevolking en werkgelegenheid de bereikbaarheid onder druk komen te staan.⁵
- **Sociale effecten van veranderingen.** Nu zowel in de steden als in het buitengebied grote veranderingen op de rol staan, zal dit effect hebben op het bestaande sociale weefsel. Dit kan positieve en negatieve gevolgen hebben. In het landelijk gebied kan de sociale cohesie (nog) groter worden als buurtschappen en dorpen met grote betrokkenheid van de inwoners nieuwe ontwikkelmogelijkheden zoeken en realiseren om hun vitaliteit te behouden. In stedelijk gebied, met name in en rond Zwolle, maar mogelijk ook in Deventer en Enschede, kunnen nieuwe bewoners voor nieuwe impulsen zorgen. Het is echter ook mogelijk dat dorpen voorzieningen kwijtraken en krimpen en hun naoberschap verliezen. In stedelijk gebied kan gentrificatie leiden tot segregatie en verdringing van kwetsbare huishoudens. Investeren in sociale structuren en het

³ Regionale energiestrategieën.

⁴ Recentelijk is door het PBL (Grote opgaven in een beperkte ruimte, 2021, specifiek H.4.3.2 Een modelsimulatie van de effecten van drie varianten van verstedelijking, p.126 e.v.) uitgebreid stil gestaan bij de ruimtelijke consequenties van onder andere de verstedelijkingsopgave uit de NOVI. Hierbij zijn drie regio's specifiek onderzocht met drie onderscheidende scenario's (dichtbij, verbonden, ruim). Eén van die regio's was Twente. Deze analyse kan mogelijk helpen maar ook als voorbeeld dienen voor dit OER en de uitwerking in andere regio's.

⁵ bron NMCA analyses, 2021.

ontwikkelen van een visie op het verdienmodel van het buitengebied zijn belangrijk om deze negatieve effecten te voorkomen.

De Commissie adviseert in bovenstaande onderwerpen niet te snel het compromis op te zoeken, maar de scherpste in de ambitie te behouden. Ga na waar opgaves met elkaar botsen of elkaar kunnen versterken door het ontwikkelen van bouwstenen en integrale en onderscheidende alternatieven (zie ook 3.2 van dit advies).

Bouwstenen en onderscheidende, integrale alternatieven

3

Mogelijkheden van de provincie

- 3.1 Een meer sturende rol van de provincie, zoals de stakeholders in de beleidsevaluatie vragen, betekent ook dat goed nagedacht moet worden over de manier waarop de provincie Overijssel kan sturen, welke instrumenten haar ter beschikking staan: regels, geld, kennis, netwerken, zelf uitvoeren et cetera. Het vraagt ook om inzicht in de effectiviteit van dat instrumentarium en een visie op de eigen rol.

De provinciale visie moet te vertalen zijn in doelen én in instrumenten om die doelen te behalen. De ervaring leert dat er een spanning kan zijn tussen het hoge abstractieniveau van de visie en het detail dat nodig is voor het opstellen van de verordening, als dat op basis van hetzelfde OER moet. De Commissie heeft dit OER beschouwd als onderlegger voor de visie, en niet zozeer voor de verordening. Als de provincie geen (effectieve) instrumenten heeft, gaat de provincie er kennelijk niet over. Dat roept de vraag op óf dat onderwerp een plek moet krijgen in de Omgevingsvisie óf dat samen met andere belanghebbenden (overheden, stakeholders) nagedacht moet worden over (gedeelde) verantwoordelijkheden en te ontwikkelen instrumentarium. Als de conclusie is dat de provincie er wel over gaat, maar geen effectief instrumentarium heeft, is dat wellicht reden om nieuw instrumentarium te ontwikkelen of met mede-overheden in overleg te gaan over de invulling van deze taak.

- 3.2 De Commissie geeft daarom ter overweging om een analyse van de effectiviteit van het instrumentarium toe te voegen en als basis te nemen voor de keuzes voor de visie.

Beleidsopties en Alternatieven: slim combineren en botsen

Werk de beleidsopties uit zoals in de onderzoeksagenda aangegeven. Houdt daarbij in gedachten dat in deze stap 'het compromis' met andere onderwerpen nog niet gevonden hoeft te worden.

Volg ook voor de ontwikkeling van de alternatieven de opzet uit de onderzoeksagenda en neem de punten uit 2.1 van dit advies hierbij mee. Ook in evaluatie staan ook uitkomsten die deze vraagstukken onderschrijven en vragen om het in helder beeld brengen van (soms moeilijke) keuzes.

Breng daarom eerst slimme combinaties van bouwstenen en functies in beeld. Werk op basis van scherp uitgewerkte beleidsopties de onderwerpen concreet uit, en combineer deze tot een aantal integrale alternatieven, waarbij binnen het alternatief onderdelen elkaar versterken. Denk hierbij aan onderwerpen als natuur, groen, landschap, klimaatadaptatie, extensieve landbouw, bewegen en actieve vervoerswijzen. De alternatieven moeten onderling duidelijk van elkaar onderscheidend zijn, zodat duidelijk is wat er te kiezen valt, of waar keuzes zelfs echt nodig zijn. Denk hierbij aan een alternatief voor de ontwikkeling van extensieve natuurinclusieve landbouw versus intensieve kringlooplandbouw. Maak daar waar zinvol, onderscheid per regio (bijvoorbeeld de kop van Overijssel, Salland en Twente).

Beleidskader

- 3.3 De onderzoeksagenda bevat nog geen overzicht van relevant beleid. Geef in het OER aan welke wet- en regelgeving en welk beleid relevant is en of de visie kan voldoen aan de randvoorwaarden die hieruit voortkomen.

Te nemen besluit(en)

- 3.4 De procedure voor de milieueffectrapportage (omgevingseffectrapportage) wordt doorlopen voor het besluit van Provinciale Staten over de integrale herziening van de omgevingsvisie. Daarnaast zullen andere besluiten genomen worden voor de realisatie van het voornemen. Geef aan welke besluiten dit zijn, wie daarvoor het bevoegde gezag is en wat globaal de planning is.

3.5 Referentie

Beschrijf de bestaande toestand van het milieu in het studiegebied. Beschrijf ook de te verwachten milieutoestand als gevolg van de autonome ontwikkeling, als referentie voor de te verwachten milieueffecten. Daarbij wordt onder de 'autonome ontwikkeling' verstaan: de toekomstige milieutoestand zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Ga bij beschrijving van deze ontwikkeling uit van te verwachten veranderingen in de huidige activiteiten in het studiegebied en van nieuwe activiteiten waarover reeds is besloten.

4

4.1 **Bestaande milieusituatie en gevolgen voor de leefomgeving**

Relatie staat van de leefomgeving en rad van de leefomgeving

De Staat van de leefomgeving (de actuele situatie) en het Rad van de leefomgeving (autonome ontwikkeling en effecten, kansen en risico's) sluiten op dit moment in de onderzoeksagenda niet op elkaar aan. De Commissie adviseert hierin nog een slag te slaan, zodat zowel de Staat als het Rad goed met elkaar vergeleken kunnen worden, en samen een basis kunnen vormen

voor de monitoring (zie ook 4.5 van dit advies). Zoek daarbij aansluiting bij de verschillende rode draden en vertaal deze naar meetbare indicatoren die opgenomen kunnen worden in het Rad.

In de volgende subparagrafen geeft de Commissie aanbevelingen voor beoordelingskader effecten én voor het bepalen van het doelbereik.

Landgebruik

Inleiding

4.2 De diversiteit van natuur en landschap is een belangrijk thema in de visie. De diversiteit in het Overijsselse landschap is in hoge mate gekoppeld aan de diversiteit in landgebruik.

De nog aanwezige diversiteit aan agrarische cultuurlandschappen is een restant uit een tijd dat er een andere en meer extensieve agrarische bedrijfsvoering gangbaar was in Overijssel. Toen waren er nog veel lokale en regionale verschillen, afhankelijk van de verschillen in ondergrond en geschiedenis. Overijssel heeft hoge doelstelling voor het vergroten van deze landschappelijke kwaliteit. Deze landschappelijke diversiteit botst vaak met de huidige landbouwproductie.

Het gangbaar bedrijfsmodel is thans per agrarische bedrijfstak vrijwel overal hetzelfde. Daar hoort een landschap bij met grote kavels en zo weinig mogelijk obstakels. Zo is het gewenste bedrijfsplaatje van de grondgebonden melkveehouderij in Noordwest Overijssel hetzelfde als in Twente: Engels raaigrasweiden, maïsvelden en een bedrijf met minstens 100 stuks melkvee in een loopstal. Alleen zo kan een voldoende inkomen worden gehaald. Voor de intensieve veehouderij geldt dat in extremis, want die is volledig onafhankelijk van het substraat geworden.

Nu in de onderzoeksagenda staat dat dit proces moet worden gekeerd en de diversiteiten aan cultuurlandschappen weer moeten worden versterkt, moet in het OER inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre het visie daarin slaagt. Daartoe kunnen bijvoorbeeld de verschillende vormen van landgebruik worden uitgewerkt en worden gemeten. Ook stimuleringsregelingen en het toestaan van nieuwe kostendragers zoals energiewinning, zorg, recreatie en wonen kunnen mogelijk navenant landschapspecifiek worden ingezet en moeten dan ook in het OER worden uitgewerkt.

Natuur

Voor natuur zijn in de visie hoge ambities gesteld, zowel in als buiten de bestaande natuurgebieden: zoals een gezonde en aantrekkelijke natuur voor mensen, dieren en planten; een natuur die beleefd en gebruikt kan worden en rijk is aan plant- en diersoorten (biodiversiteit). Behalve een vitaal en samenhangend stelsel van natuurgebieden (NNN), waaronder Natura 2000-gebieden en Nationale Parken) is ook het behouden en versterken van bos- en natuurwaarden buiten het NNN in de ambitie opgenomen. Deze ambitie is uitgewerkt in doelen zoals een verlaging van de stikstofbelasting van minimaal 30% en het halen van de kritische depositiewaarde in 50% van de stikstofgevoelige hectares in 2030, alsmede het halen in 2050 van 100 % doelbereik voor de Europese doelen van de Vogel- en

habitatrichtlijn. Daarnaast moet de negatieve trend van de insectenaantallen en boerenlandvogels worden gekeerd.

Indicatoren voor doelen en effecten

Hiertoe zal eerst duidelijk moeten zijn hoe de huidige natuur en biodiversiteit er binnen en buiten de bestaande natuurgebieden voor staat. Gezien de doelen uit de onderzoeksagenda betekent dat naast het huidige percentage doelbereik voor vogel- en habitatrichtlijndoelen ook de staat van de insecten, boerenlandvogels en de planten en dieren in oppervlaktewater moeten worden onderzocht. Onduidelijk is in hoeverre deze kennis aanwezig is.

Daarnaast valt het op dat deze doelen en ambities niet één op één vertaald zijn in de uitwerking van het Rad van de Overijsselse leefomgeving. Daar komen algemene parameters als areaal, verbondenheid, soorten en habitats alsmede biodiversiteit terug. De in de bijlage opgenomen databronnen zijn wel goed te vertalen naar deze in het rad opgenomen parameters, maar dus minder goed naar de ambities en doelen.

Geef aan hoe de doelen en ambities zich verhouden tot de in het rad opgenomen parameters en in hoeverre de aanwezige databronnen daarop aansluiten.

De gewenste verlaging van minimaal 30% stikstofbelasting en het halen van de kritische depositiewaarde in 50% van de stikstofgevoelige hectares in 2030 komt niet zo duidelijk terug in het rad. Bij de databronnen wordt het gekoppeld aan “soorten en habitats” en wordt er blijkbaar niet rechtstreeks gemeten aan stikstof. De Commissie adviseert stikstofdepositie wel bij de parameters en databronnen op te nemen.

Tevens adviseert de Commissie om de doelen “behoud” en “versterking” verder uit te werken. Wordt “behoud” voor elk natuurgebied bedoeld of gemiddeld voor de provincie? Wat is “versterking”? Hoe worden “behoud” en “versterking” gemeten?

Motiveer ten slotte de keuze voor het voorkeursalternatief en breng hiervan de effecten (inclusief doelbereik) in kaart. In het geval het voorkeursalternatief significante effecten op Natura 2000-gebieden in en rondom Overijssel kan hebben, neem dan ook een Passende beoordeling op in het MER en onderzoek daarin hoe deze effecten kunnen worden voorkomen.

Landschap en cultuurhistorie

Net als bij de biodiversiteit staat de landschappelijke diversiteit volgens de onderzoeksagenda sterk onder druk. In de staat van de leefomgeving is landschap goed opgenomen. Doel is om de diversiteit aan cultuurlandschappen in Overijssel te behouden en waar mogelijk te herstellen, waarbij wordt voortgebouwd op de kenmerkende structuren van de agrarische cultuurlandschappen. De potentiële kwaliteiten van de sterke ruimtelijke identiteiten moeten worden verzilverd volgens de onderzoeksagenda. De Commissie adviseert dit meetbaar op te nemen in het OER.

Indicatoren voor doelen en effecten

Zoals in de inleiding op landgebruik al is aangegeven dat de door de provincie beoogde versterking van diversiteit in agrarische cultuurlandschappen alleen mogelijk is als ook landgebruik in de ambities wordt betrokken. Om na te gaan of dit beleid tot succes leidt is een goed volgsysteem nodig en is een goede nulmeting onontbeerlijk, waarin parameters zijn opgenomen die naast de diversiteit aan agrarische cultuurlandschappen, ook de aard en

intensiteit van grondgebruik in beeld brengen om meer grip te krijgen op de veranderingsprocessen. In het rad en de databronnen is nu alleen het areaal en de kwaliteit van waardevolle landschappen opgenomen.

Bodemkwaliteit en water

In de doelen en ambities zijn het beperken van overstromingsrisico's en droogteschades expliciet opgenomen in de onderzoeksagenda. Verder geldt als rode draad een continu en beleefbaar watersysteem en het behouden van de balans tussen gebruik en bescherming van de ondergrond. Niet geheel duidelijk is hoe deze voorwaarden en ambities concreet worden vertaald naar doelen: wanneer is de ambitie voldoende ingevuld?

Indicatoren voor doelen en effecten

In het Rad komt de kwaliteit van het natuurlijke systeem van de bodem en ondergrond terug met als mee te nemen aspecten: bodemverontreiniging, bodemdaling, bodemverdichting, bodemvruchtbaarheid, kwaliteit en kwantiteit van het grondwater en kwaliteit en kwantiteit van het oppervlaktewater. Deze aspecten blijken ook ongeveer in de databronnen voor te komen. Deze vormen een goede basis voor het invullen en volgen van bodem- en waterkwaliteit.

De Commissie beveelt aan de aanwezige bodem- en waterparameters te gebruiken om aan te geven wanneer de bodem- en waterambities en -doelen voldoende zijn ingevuld.

Klimaatadaptatie en duurzame energie

Klimaatadaptatie is een van de sturende principes voor toekomstige ruimtelijke keuzes. Geef aan hoe de provincie deze sturing invult en hoe dat doorwerkt in ruimtelijke keuzes in andere domeinen (onder andere verstedelijkingsopgave, duurzame energie opgave, natuur en landschap ambities) al dan niet in samenwerking met andere overheden (rijk, gemeenten, waterschappen).

Klimaatadaptatie vraagt ruimte zowel in de stad als in het landelijk gebied. Ruimteclaims die conflicteren of, in specifieke situaties, ook synergie kunnen hebben met andere functies in die gebieden. Maatregelen voor vasthouden of vertragen van water vragen ruimte. Hetzelfde geldt voor maatregel om schade te voorkomen. Geef in het OER aan wat de ruimtelijke impact is van het provinciale klimaatadaptatiebeleid (sectoraal) en hoe die ruimteclaims passen of af te stemmen zijn, met andere ruimteclaims (integraal). Doe dit zowel voor het stedelijke gebied (piekbuien, hittestress) als landelijk gebied (piekbuien, droogte). Betrek daarbij de mogelijke sturingsopties die provinciaal beschikbaar zijn.

RES'sen onderdeel visie

In de RES'sen (West Overijssel en Twente) is gezocht naar mogelijkheden voor onder andere wind- en zonne-energie binnen de provincie. De uitkomsten hiervan moeten een plek krijgen in de Omgevingsvisie. Los van de vraag hoeveel MWh precies opwekbaar is hebben de RES'sen een ruimteclaim die in bepaalde gevallen het lokale of regionale schaalniveau overstijgt. Dat geldt bijvoorbeeld voor grote windparken en parken (wind of zon) op locaties die botsen met andere functies in het buitengebied (woon, werk, recreatie, landbouw of natuur). Ook mogelijke ruimtelijke interferentie met initiatieven net over de provincie- of landsgrenzen, kunnen aanleiding zijn om, voorafgaand aan opname van de RES'sen in de Omgevingsvisie nog een keer goed naar de effecten te kijken en deze waar nodig te mitigeren of in toekomstige versies van de RES aan te passen.

Indicatoren voor doelen en effecten

Het Rad van de leefomgeving maakt geen onderscheid in regio's. Voor klimaatadaptatie is dat wel relevant omdat de regio's (droge zandgronden in Twente en Salland, de IJsselvallei en IJsseldelta en de veenweidegebieden in de Kop van Overijssel) op dit punt fundamenteel verschillen.

De Commissie adviseert in het Rad meer te focussen op de effecten van klimaatadaptatie beleid (bijvoorbeeld beheer van grondwateronttrekkingen en op peil houden grondwaterstand in tijden van droogte) dan op de oorzaak (intensiteit en periode van droogte) zoals dat nu in het Rad is opgenomen.

Neem de geprognoseerde productie van duurzame energie over uit de RES'sen. Vul waar nodig aan met aanvullende randvoorwaarden aangaande de energie–infrastructuur en mogelijk gebruik van ondergrond (geothermie, gebruik (zout)cavernes, e.d.). Geef aan waar kansen en conflicten mogelijk zijn met andere (ruimte) functies.

Het Rad van de leefomgeving spreekt over emissie en vastleggen van broeikasgassen. Maak hierbij een onderscheid tussen impact van de uitkomst van de RES'sen en aanvullend provinciaal beleid (vastleggen broeikasgassen).

Omgang met grondstoffen (circulaire economie)

De provincie heeft de ambitie om in 2030 50% minder niet–hernieuwbare grondstoffen te gebruiken en in 2050 volledig circulair te zijn. Geef in het OER aan welke beleidsopties de provincie hiervoor heeft en hoe de impact ervan meetbaar te maken is.

Het Rad wil de impact van provinciaal beleid zichtbaar maken door inzicht te geven in volume en kwaliteit van voorraad minerale en fossiele hulpbronnen en de kans op het sluiten van grondstofkringlopen. Gezien het grote aantal stakeholders dat betrokken is bij het zetten van stappen richting een circulaire economie (circulaire samenleving) denk de Commissie dat procesindicatoren op dit punt bruikbaar zijn dat voorgestelde impactindicatoren.

4.3

Leefomgeving

Lucht

Voor luchtkwaliteit sluit de provincie aan bij het Schone Luchtakkoord. Monitoring van luchtkwaliteit gebeurt met behulp van de Milieu Gezondheids Risico (MGR)–indicator. Volgens deze visie geeft die 'een goede indicatie van de cumulatieve effecten van luchtverontreiniging en geluidhinder op de gezondheid'. Voor luchtkwaliteit klopt dat, het gestelde doel (50 % gezondheidswinst ten opzichte van 2016 door vermindering van luchtvervuiling) kan met landelijk en stedelijk beleid, onder andere door het elektrificeren van het wagenpark, gehaald worden. Extra inspanning van de provincie is op het gebied de transitie naar elektrisch rijden beperkt nodig omdat hier al beleid voor is.

Indicatoren voor doelen en effecten

Werk dit punt uit conform de onderzoeksagenda.

Geluid

Geluid is in het OER gepresenteerd als vooral een probleem rond drukke wegen. Dat is ook zichtbaar in het kaartje van de MGR-indicator. Over de provinciale wegen wordt gesteld dat de geluidsbelasting ervan de afgelopen jaren is afgenomen. Er zijn voor geluid geen concrete doelen geformuleerd. Monitoring gebeurt ook met de MGR-indicator (zie hierboven).

Ernstige hinder door geluid zit echter niet in de MGR en blijft daardoor buiten beeld. Informatie over geluidhinder is onder andere te vinden in de gezondheidsmonitor van de GGD. Die laat zien dat het percentage ernstig gehinderden in Overijssel lager is dan in veel andere delen van Nederland. Brommers en scooters veroorzaken het hoogste percentage ernstig gehinderden. GGD onderzoek laat ook zien dat 74% van de inwoners van IJsselland 'weinig geluid' het belangrijkste leefomgevingsaspect vinden.

De verwachting is dat geluidniveaus gaan toenemen. Vanwege het grote belang dat bewoners hechten aan de relatieve rust in Overijssel, is het raadzaam concrete doelen voor geluid te formuleren (Overijssel is de enige Nederlandse provincie zonder stiltegebieden) en bijvoorbeeld ernaar te streven dat geluidsbelasting en (ernstige) hinder niet toenemen in de toekomst.

De Commissie neemt waar, zie onder meer de ingebrachte zienswijzen, dat meerdere Overijsselse burgers en instanties zich ongerust maken over de impact van windturbines op het landschap. Geluidsoverlast is hier een vaak genoemd aspect. Neem dit globaal mee in het beoordelingskader voor geluid.

Indicatoren voor doelen en effecten

Omdat het MGR geen informatie bevat over het aantal ernstig gehinderden, moet informatie daarover via een andere indicator zichtbaar worden. Het kan direct worden afgeleid uit de geluidsbelasting door het verkeer. Het is raadzaam ook de vierjaarlijkse gegevens van de GGD Monitor te gebruiken bij de monitoring. De GGD monitor geeft ook andere informatie over geluidsbeleving. Het belang dat bewoners hechten aan rust dat daaruit nu al blijkt pleit voor doelen en indicatoren voor gebieden met lage geluidniveaus.

Gezondheid

Inleiding

De onderzoeksagenda noemt voor gezondheid verschillende aspecten. Bij de centrale beleidsambities op pagina 11 staan onder 'zorgen voor een gezond leefmilieu' luchtkwaliteit, asbest en schone bodem genoemd. Bij de ambities voor de verstedelijking en mobiliteit op pagina 21 staan bij 'de stad gezonder maken' genoemd het aantrekkelijker maken van steden voor fietsen en wandelen, meer groen in de stad en 50 % minder luchtvervuiling. In de uitwerking van het Overijsselse rad van de leefomgeving op pagina 27 staan gezondheidsbescherming en gezondheidsbevordering apart genoemd. De indicatoren voor gezondheidsbescherming zijn het milieugezondheidsrisico (MGR) en (ervaren) hinder door geur en licht. Indicatoren voor gezondheidsbevordering zijn het aandeel inwoners met een gezonde leefstijl (waaronder vervoerwijzekeuze) en afstand en toegankelijkheid van woningen tot groenvoorzieningen.

De aspecten voor gezondheid zijn nog geen consistent geheel. De voor de gezondheid en daarmee voor een OER meest relevante aspecten (luchtkwaliteit, geluid, bewegen en groen) staan genoemd, waarbij geluid echter minimaal aandacht krijgt. Aanbevelingen voor geluid staan in de paragraaf over geluid genoemd. Naast geluid en in mindere mate luchtkwaliteit, zijn bewegen en groen de aspecten waarop de provincie invloed heeft.

Indicatoren voor doelen en effecten

De centrale beleidsambities, de concrete uitwerking voor verstelijking en mobiliteit en het beoordelingskader vormen voor gezondheid nog geen consistent geheel in de onderzoeksagenda. In de uitwerking is het belangrijk om indicatoren te hebben voor de factoren met de grootste gezondheidsimpact waarop de provincie veel invloed heeft. Naast geluid (dat in de paragraaf hierboven is besproken) zijn dat bewegen en groen. Bij bewegen zijn de modal split en de veranderingen daarin als gevolg van autonome ontwikkelingen en provinciebeleid een belangrijke indicator. Bij groen is dat het oppervlak recreatiegroen, met name rond de stedelijke gebieden gerelateerd aan het inwonertal en hun recreatiebehoefte. Ten slotte staan asbest en schone bodem nu alleen bij de centrale beleidsambities genoemd, de Commissie adviseert ook deze verder uit te werken in de indicatoren.

Mobiliteit en verkeersveiligheid

De provincie Overijssel ambieert een veilige, betrouwbare en vlotte ketenreis van en naar stedelijke gebieden. Dit onderstreept het denken vanuit multimodaliteit en bereikbaarheid waarbij de kwaliteiten van de verschillende vervoermodaliteiten en de ruimtelijke ordening in gezamenlijkheid worden meegenomen. Het valt op dat deze aanpak nog wel verdere uitwerking verdient. Ter illustratie, in de Staat van de Overijsselse Leefomgeving vindt de analyse nog traditioneel plaats op basis van knelpunten (files), verkeersintensiteiten en nabijheid van een openbaar vervoervoorziening. Zo een uitwerking sluit niet aan op de doelstelling die veel meer uitgaat van multimodale bereikbaarheid. Suggestie is om beter aan te sluiten bij de nieuwe De 'Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse' (NMCA) waar dit voor heel Nederland is uitgewerkt en ook voorgesorteerd wordt op het nieuwe Mobiliteitsfonds.

Indicatoren voor doelen en effecten

Voor mobiliteit beveelt de Commissie aan om de kwaliteiten van modaliteiten in samenhang met de ruimtelijke kwaliteiten van gebieden af te wegen. Dit betekent een analyseader voor alle modaliteiten waarbij voor wonen en werken per gebied dan wel regio de effecten inzichtelijk worden gemaakt. Bijvoorbeeld een indicator als zoveel banen zijn binnen 30 minuten bereikbaar, ongeacht de modaliteit is een voorbeeld van hoe dit uitgewerkt kan worden.

Daarnaast is de provincie Overijssel al jaren actief met het stimuleren van actieve modaliteiten. De aantoonbare gezondheidseffecten van een fietsgebruik zijn een goed handvat om dit beleid verder vorm te geven. Aanbeveling is dan ook deze gezondheidseffecten nadrukkelijk in de uitwerking van het omgevingsrapport mee te nemen.

Verkeersveiligheid is een aspect dat binnen het Rad van de Overijsselse leefomgeving onder het thema gezondheid valt. Dit is logisch. Minder verkeersslachtoffers betekent een toename van het aantal levensjaren. De ambitie van de provincie is nul verkeersslachtoffers. Dit vergt een nieuwe aanpak. Meer en meer infrastructuurbeheerders stappen over naar een risico-aanpak: *een proactieve aanpak om ongevallen te voorkomen door de belangrijkste risico's in*

het verkeerssysteem aan te pakken. Dit betekent ook dat indicatoren en doelstellingen hierbij dienen aan te sluiten.

Sociale effecten en ontwikkelmogelijkheden

De ontwikkelingen en transformaties die Overijssel te wachten staan maken dat delen van het platteland en stedelijke gebieden onder sterke sociale druk komen te staan.

4.4

Buitengebied

Om te voorkomen dat de sociale cohesie op het platteland (het noaberschap) verdwijnt, is het van belang dat de dorpen hun vitaliteit behouden. Daarvoor is het nodig dat vooral de eigen bevolking op zoek gaat naar alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden die aansluiten bij de bijzondere eigenschappen van het dorp. Dat staat in de ONDERZOEKSAGENDA genoemd als het uitgangspunt dat elk buurtschap en dorp zijn eigen kleur heeft (p. 12) en het stimuleren van de eigen culturele identiteit (pagina 13). De sociale druk kan zelfs leiden tot een versterking van de sociale cohesie als lokale gemeenschappen dat zien als een uitdaging die ze gezamenlijk het hoofd bieden. Daarbij komt dat er een gevaar ligt in het verdwijnen van de vitaliteit van het buitengebied; criminaliteit kan dan voet aan de grond krijgen. Dit heeft naast aanzienlijk sociale en economische effecten, mogelijk ook milieu-effecten. Denk hierbij aan verrommeling, maar ook aan het dumpen van chemische resten van drugsproductie. Aandacht voor de leefbaarheid van de dorpen, de aanwezigheid van voorzieningen en het aanbod van woningen, alsmede voldoende economische activiteiten is daarom van groot belang, zoals de onderzoeksagenda ook aangeeft.

Stedelijk gebied

In stedelijk gebied kunnen de verschillen in economische groei in Overijssel leiden tot sociale segregatie en het ontstaan van zogenaamde achterstandswijken. Gentrificatie kan leiden tot verdringing van kwetsbare groepen op de woningmarkt. Voor stedelijk gebied is het voorkomen hiervan vooral een taak van de steden zelf, maar de provincie kan meesturen, ook omdat de veranderingen in met name Zwolle gevolgen hebben voor omliggende steden en dorpen.

Indicatoren voor doelen en effecten

Het is belangrijk om de mate van sociale cohesie goed te monitoren zoals nu in het beoordelingskader wordt gedaan. Voor dorpen die onder druk staan kan het nuttig zijn om aanvullend te monitoren op een vitaliteitsscore die kan bestaan uit een aantal indicatoren (zoals mate van participatie, mate van verbreding in de landbouw, mate van toename nieuwe economische activiteiten) en een kwalitatieve score vanuit de dorpen zelf. Zo'n vitaliteitsscore maakt het mogelijk vanuit de provincie te ondersteunen voordat teloorgang van sociale cohesie is opgetreden.

Ook voor stedelijke ontwikkelingen is het belangrijk om naar de oorzaken te kijken en maatregelen te nemen voordat ongewenste effecten optreden. Zwolle en andere gemeenten die (dreigen te) gentrificeren kunnen een gentrificatiescore aan wijken geven die (net als de vitaliteitsscore) kan bestaan uit een aantal indicatoren (zoals huizenprijzen, migratiesaldo, sociaal-economische samenstelling, indicatoren voor verdringing en segregatie) en een kwalitatieve score vanuit de gemeenten.

Monitoringsprogramma

- 4.5 Benut de Staat van de leefomgeving als ‘nulmeting’ zodat deze samen met het Rad van de leefomgeving kan dienen als basis voor de provincie om een vinger aan de pols te houden voor de werking van de visie en waar nodig bij te sturen. Geef aan hoe de provincie om gaat met regionale verschillen. Zorg dat deze ook in het rad inzichtelijk gemaakt worden. Veel (recente) informatie is op het schaalniveau van gemeenten beschikbaar. Door het OER dat detailniveau mee te geven kan het tevens dienen als informatiebasis voor gemeentelijke ontwikkelingsvisies en omgevingseffectrapportages. Daardoor ontstaat een samenhangend monitoringsysteem. Door optimaal gebruik te maken van de beschikbare statistische informatie hoeft minder teruggevallen te worden op expert judgement. Richt het monitoringsprogramma zo in dat de monitoring in de tijd herhaalbaar is. Dan is de nulmeting een echte nulmeting en geven de vervolgmetingen aan of er progressie geboekt wordt in het realiseren van de ambities. Richt het monitoringsprogramma zo in, dat het inzicht geeft in die zaken waar de provincie invloed op heeft en wil hebben. Richt het daarnaast op die zaken waar de provincie een belangrijke taak in heeft, zoals de Natura 2000-gebieden.

Participatie

- 4.6 De provincie hecht terecht aan grote inbreng van de Overijsselse samenleving. Stakeholders willen meer betrokkenheid zo leert de brede evaluatie. Dit vraagt tegelijkertijd ook om verwachtingsmanagement van provinciale zijde, om het maken van duidelijke keuzes: wie mag waarover meepraten en met welk doel: wat gaat de provincie met deze input doen? En welke criteria hanteert zij bij het maken van die keuzes? Heldere communicatie hierover is essentieel. Geef ook aan op welke wijze niet alleen actieve stakeholder, maar ook ‘vergeten’ groepen aangesproken worden en mee kunnen doen.

4.7

Samenvatting van het omgevingseffectrapport

De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het OER en ook het proces dat het OER heeft gespeeld bij de totstandkoming van de visie en de informatie die bij de afwegingen een rol heeft gespeeld. Gegeven het belang dat de provincie Overijssel zelf hecht aan participatie bij de totstandkoming van het OER is het van belang aan te geven hoe die participatie heeft plaatsgevonden, met wie wel en met wie niet is gesproken, wat met de inbreng van de verschillende participanten is gedaan, welke criteria/argumenten zijn gehanteerd om die inbreng al dan niet te honoreren. Dit kwam ook heel duidelijk als wens uit de beleidsevaluatie.

De samenvatting is het deel van het OER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het OER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de visie en de alternatieven daarvoor;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van de visie en de alternatieven, de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- de vergelijking van de alternatieven en de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. 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:

Eric van der Burg (voorzitter)

drs. John Dagevos

drs. Sjef Jansen

drs. Wim Korver

drs. Willemijn Smal (secretaris)

dr. Fred Woudenberg

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Omgevingsvisie.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Een MER is ook nodig omdat mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van Overijssel.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van Overijssel.

Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gedeputeerde Staten van Overijssel.

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 25 mei 2021 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3517](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

