

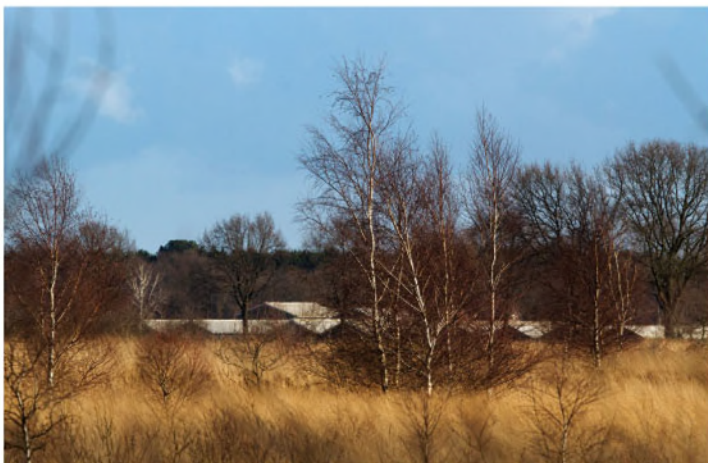


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Programma buitengebied gemeente Heerenveen

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

20 juni 2024 / projectnummer: 3821



1 Advies voor de inhoud van het MER

De gemeente Heerenveen stelt een programma op voor het buitengebied. In dit programma werkt de gemeente de ambities van de omgevingsvisie uit.¹ Het programma zal kaders stellen voor het buitengebied, vooral op het gebied van de landbouw, natuurbescherming, plattelandseconomie en energietransitie. Bescherming van het landschap en klimaatbestendigheid van het gebied gelden hiervoor als harde randvoorwaarden. Voor het besluit over het programma wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

Essentiële informatie voor het MER

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

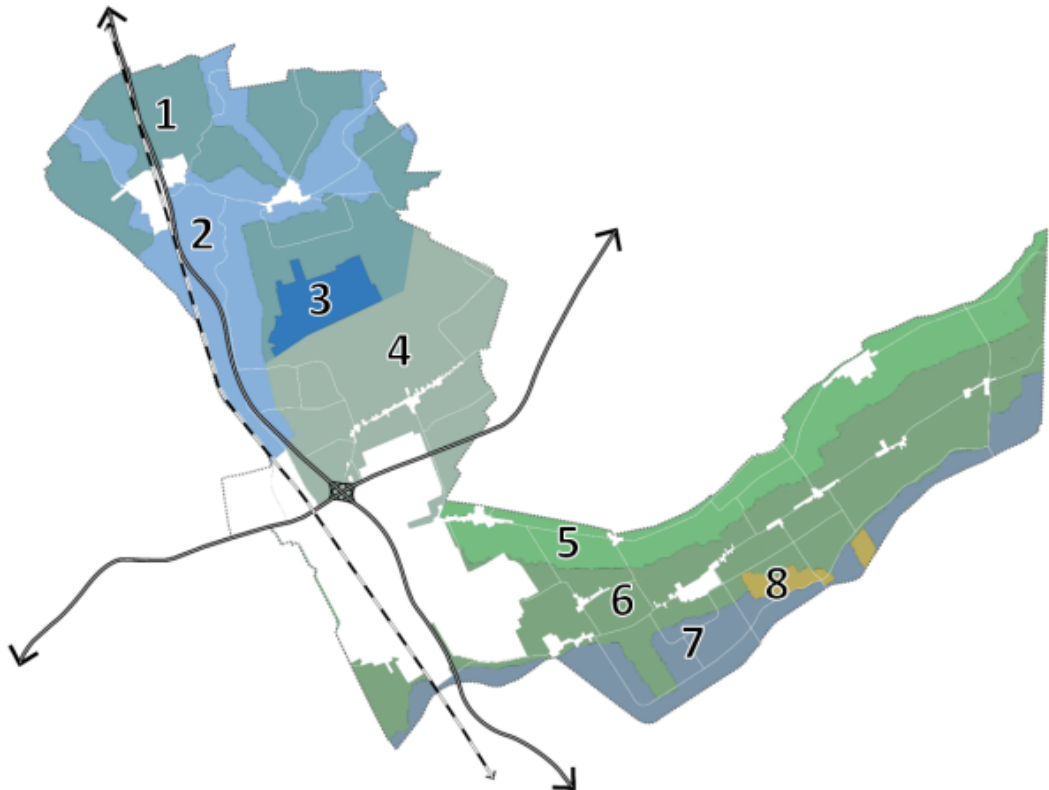
- **Randvoorwaarden en doelen voor het programma:** geef inzicht in randvoorwaarden en uitgangspunten vanuit wet- en regelgeving en beleid van andere overheden. Concretiseer en prioriteer vervolgens de doelstellingen van het programma. Baseer de doelen mede op de knelpunten in de leefomgeving. Stel ook randvoorwaarden of grenzen vast die bepaald worden door het systeem van water en bodem, natuur en landschap.
- **Referentiesituatie en onzekerheden:** beschrijf de huidige situatie en autonome ontwikkeling en analyseer knelpunten en kansen voor het buitengebied. Bepaal onzekerheden en beschrijf manieren om hierop te kunnen anticiperen.
- **Alternatieven:** gebruik de alternatieven om voor de verschillende doelen voor het buitengebied – binnen de randvoorwaarden – de bandbreedte aan mogelijke keuzes (hoeken van het speelveld) te verkennen.
- **Doelbereik en effecten:** toets de effecten aan de hand van onderscheidende en herkenbare ('Heerenveense') criteria en indicatoren. Maak duidelijk wat de ernst en aanvaardbaarheid van negatieve effecten zijn.
- **Monitoring en evaluatie:** geef een aanzet voor een monitoringsprogramma, gebaseerd op criteria en indicatoren die worden gebruikt voor de referentiesituatie en de beoordeling van de alternatieven.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de Notitie reikwijdte en detailniveau (NRD)². Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD 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.

¹ Omgevingsvisie Heerenveen 1.0, Naar een gezonde, ondernemende en duurzame gemeente in 2040. Vastgesteld door de gemeenteraad van Heerenveen, 8 juli 2021.

² Milieueffectrapportage Programma Buitengebied, notitie reikwijdte en detailniveau. Gemeente Heerenveen, 28 februari 2024.



Figuur 1: Afbakening plangebied en deelgebieden (bron: NRD).

Aanleiding MER

Het programma buitengebied is een uitwerking van de Omgevingsvisie Heerenveen. Het programma zal de (beleidsmatige) kaders voor ontwikkelingen in het buitengebied stellen, onder andere op het gebied van landbouw en veeteelt, woningbouw, energieopwekking, -opslag en -distributie, recreatie en toerisme en natuurontwikkeling. Het programma kan daarmee kaderstellend zijn voor projecten waarvoor op grond van bijlage V van het Omgevingsbesluit een mer-(beoordelings)plicht geldt, waaronder (intensieve) veehouderij (A1), windparken (C2), hoogspanningsleidingen (J8), landinrichting (J12) en vakantieparken/kampeerterreinen (M3/M4). Wanneer gevolgen voor Natura 2000-gebieden (Aldeboarn-De Deelen en andere gebieden in de omgeving) niet kunnen worden uitgesloten, moet een Passende beoordeling worden opgesteld. Voor het besluit over het programma wordt een plan-MER opgesteld.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval het college van B&W van de gemeente Heerenveen – besluit over het programma.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3821 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Achtergrond, doelstellingen en beleid

2.1 Achtergrond Programma Buitengebied

Uit de NRD blijkt dat de gemeente hoge ambities heeft voor het buitengebied en dat zij zich zeer bewust is van de grote uitdagingen die op haar afkomen, en waarvoor lastige keuzes nodig zijn. Dit blijkt ook uit de omgevingsvisie en het hoofdlijnenakkoord.

Opgaven Omgevingsvisie Heerenveen

In 2021 heeft de gemeenteraad de Omgevingsvisie Heerenveen vastgesteld. Een van de kernopgaven daarvan is het versterken van de kwaliteit en veerkracht van het landelijk gebied. Daaruit komen verschillende opgaven voort.³ De gemeente werkt deze opgaven uit in verschillende vervolgbesluiten. Het programma buitengebied vervult hierbij een belangrijke rol. Voor een aantal opgaven is samenwerking met andere overheden en partijen nodig. Dit geldt bijvoorbeeld voor de energietransitie, waarvoor op landelijk en regionaal niveau afspraken zijn gemaakt in het Klimaatakkoord en de Regionale Energiestrategie Friesland (RES 1.0). Voor de opgaven in het veenweidegebied werkt de gemeente samen met provincie en waterschap in het Veenweideprogramma 2021–2030. Dit geldt ook voor een natuurlijker bodem- en grondwatersysteem en het natuurnetwerk (waaronder Natura 2000). Daarnaast is samenwerking met ondernemers en bewoners nodig.

Hoofdlijnenakkoord gemeente Heerenveen

Op 30 juni 2022 presenteerde het college het hoofdlijnenakkoord voor de periode 2022–2026. Hierin staat het principe van Brede Welvaart centraal. Dit is vertaald in ambities voor de sociale leefomgeving, de economische leefomgeving en de fysieke leefomgeving.

2.2 Uitgangspunten en stappenplan voor het MER

De NRD geeft een goede uitleg van de rol die het MER speelt bij de totstandkoming van het programma. De huidige situatie, de doelen van de gemeente en de opgaven die van buiten op de gemeente afkomen, zijn cruciale en samenhangende onderdelen voor het programma buitengebied en het MER. Deze bepalen welke knelpunten en kansen in het buitengebied aan de orde zijn en voor welke dilemma's keuzes gemaakt moeten worden.

Het is van belang dat de uitwerking van de huidige situatie en autonome ontwikkeling, de vertaling van ambities naar concrete doelen, het ontwikkelen van alternatieven en van het beoordelingskader (indicatoren en toetsingscriteria) in onderlinge wisselwerking met elkaar plaatsvinden. Dit betekent waarschijnlijk dat hiervoor een iteratief proces nodig is met name

³ De Omgevingsvisie Heerenveen (paragraaf 5.5) geeft de volgende opgaven voor het buitengebied aan:

- beschermen en versterken van de kwaliteit van het landschap;
- samenwerken aan nieuwe verbindingen tussen kernen en buitengebied;
- gezamenlijke aanpak van de opgaven in het veenweidegebied;
- een duidelijk ontwikkelperspectief voor de landbouw;
- zorgvuldig vormgeven van de energietransitie;
- samen werken aan een natuurlijker bodem- en grondwatersysteem;
- samen werken aan het natuurnetwerk.

voor de stappen 2 en 3. Dat wil zeggen dat sommige stappen een of meerdere keren herhaald worden.

De Commissie adviseert daarbij de volgende stappen te onderscheiden, die in de volgende paragrafen worden toegelicht:

1. vaststellen van randvoorwaarden en uitgangspunten op basis van bestaande wet- en regelgeving en beleid (paragraaf 2.3);
2. uitwerken van de gemeentelijke ambities naar concrete doelstellingen voor het programma buitengebied en criteria en indicatoren voor de beoordeling (paragraaf 2.4);
3. beschrijven en analyseren van de huidige situatie en autonome ontwikkeling (referentiesituatie) voor het studiegebied en de randvoorwaarden en uitgangspunten die daaruit voortkomen (paragraaf 3.1 en 3.2);
4. vaststellen van onzekerheden en scenario's en hoe daarmee om te gaan, bijvoorbeeld door het gebruik van adaptatiepaden (paragraaf 3.3);⁴
5. aanscherpen en nader invullen van de alternatieven, vooral gericht op te maken hoofdkeuzes (hoofdstuk 4);
6. invullen van het beoordelingskader voor het doelbereik en effecten (paragraaf 5.1);
7. vaststellen van de uitgangspunten voor monitoring en evaluatie (hoofdstuk 6).

2.3 Beleidskader

Geef in het MER aan welke bestaande kaders op nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau relevant zijn voor het programma buitengebied. Hoofdstuk 2 van de NRD geeft hiervan al een goed overzicht. Maak hierbij onderscheid tussen:

- harde randvoorwaarden, zoals instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en doelstellingen op grond van de Kaderrichtlijn Water (KRW)⁵;
- (harde) randvoorwaarden en (zachte) uitgangspunten die volgen uit beleid en regelgeving van andere overheden, zoals het Rijk (Nota Ruimte, NPLG) de provincie Fryslân (Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Fryslân, Fries Programma Landelijk Gebied), het Wetterskip Fryslân (Blauwe Omgevingsvisie: Visie Fryslân Klimaatbestendig), de RES-regio Friesland en buurgemeentes;
- (harde) randvoorwaarden en (zachte) uitgangspunten uit het eigen beleid van de gemeente, zoals de omgevingsvisie Heerenveen, het hoofdlijnenakkoord, het veenweideprogramma (samen met provincie en Wetterskip) en andere beleidsdocumenten;
- uitgangspunten voor bestaande functies in het plangebied, zoals verschillende vormen van landbouw, natuur, water, recreatie, woonbebouwing en bedrijvigheid;
- uitgangspunten voor bestaande waardevolle elementen, waaronder natuur- en landschapswaarden, cultureel erfgoed en aardkundige waarden.

Onderzoek in het MER welke randvoorwaarden en uitgangspunten hieruit voortkomen voor keuzes die de gemeente kan maken en maak waar nodig onderscheid per deelgebied.⁶ Dit

⁴ Ter inspiratie kan gebruik worden gemaakt van de adaptatiepaden die in opdracht van de gemeente Weert zijn ontwikkeld voor het buitengebied: <https://www.weert.nl/adaptatiepaden-voor-het-buitengebied-gemeente-weert>.

⁵ Gezien de relaties in het systeem (water, bodem, lucht) zullen hiervoor gebieden en/of (grond)waterlichamen relevant zijn, zowel binnen als in de omgeving van het plangebied.

⁶ Zo zullen voor het laaggelegen veenweidegebied andere randvoorwaarden en uitgangspunten gelden dan voor de hogere delen in het zuiden van het plangebied en gelden voor het Natura 2000-gebied De Deelen specifieke eisen.

bepaalt mede het 'speelveld' voor het programma, oftewel de afwegingsruimte voor de gemeente. Deze analyse is noodzakelijk voor de afbakening en nadere invulling van de alternatieven (paragraaf 3.3 van dit advies).

2.4 Doelen voor het buitengebied

De NRD benoemt de opgaven uit de omgevingsvisie als doelen voor het buitengebied. Deze doelen zijn echter nog niet concreet gemaakt en er is ook nog geen onderscheid gemaakt naar deelgebieden. De Commissie adviseert om in het MER de doelen zoveel mogelijk toetsbaar te formuleren. Dat wil zeggen dat ze worden vertaald naar criteria en indicatoren die gebruikt kunnen worden voor het vergelijken van de alternatieven. Geef waar nodig inzicht in de prioritering tussen de doelen.

Voor het behalen van de doelen is de gemeente in veel gevallen (mede) afhankelijk van beleidskeuzes van andere overheden. Het MER verkent de mogelijkheden die de gemeente zelf heeft om aan de doelen bij te dragen. Focus de concretisering van de doelen daarom op de doelen die binnen de eigen invloedssfeer liggen (al of niet in samenwerking met andere partijen). Zorg dat de doelen specifiek zijn voor de Heerenveense situatie en herkenbaar voor inwoners en andere belanghebbenden. Gebruik deze doelen om per opgave een 'stip op de horizon' te zetten, als uitgangspunt voor de alternatieven (zie hoofdstuk 4).

Brede Welvaart

In de NRD is aangegeven dat de gemeente 'Brede Welvaart' voorop wil stellen bij te maken keuzes in het programma.⁷ Dit wil zeggen dat de gemeente daarbij niet alleen uitgaat van keuzes in het fysieke domein, maar dat ook sociaaleconomische aspecten meewegen. Het beoordelingskader (afbeelding 4.6 van de NRD) is mede hierop gebaseerd, maar dient nog verder te worden geconcretiseerd⁸.

Maak in het MER duidelijk hoe het begrip Brede Welvaart wordt vertaald in doelen en beoordelingscriteria voor het buitengebied. Geef daarbij aan in hoeverre Brede Welvaart als sturend of volgend wordt gezien voor het programma. Als doelen voor Brede Welvaart als sturend worden beschouwd dienen ze terug te komen in een of meerdere alternatieven. Als ze als volgend worden beschouwd, vertaal ze dan naar criteria voor de effectbeoordeling.

2.5 Plangebied en deelgebieden

Plangebied

De NRD geeft de begrenzing van het programma buitengebied aan. De bebouwde kom van kernen/dorpen en bedrijventerreinen maken hiervan geen onderdeel uit. Ook het landgoederenlandschap rond Oranjewoud, het recreatiegebied De Heide en infrastructuur

⁷ Met 'brede welvaart' bedoeld op alles dat mensen van waarde vinden. Naast materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid.

⁸ Voor de invulling hiervan wordt verwezen naar de visie van het Fries Sociaal Planbureau (FSP). Het FSP heeft de door het CBS ontwikkelde methodiek voor het meten van brede welvaartseffecten vertaald naar de Friese context. Deze methodiek kan als inspiratie dienen voor een meer concrete invulling van het beoordelingskader.

(weg, spoor, water) zijn uitgesloten. Bebouwing in de 'linten' maakt hiervan wel onderdeel uit, omdat deze relevant wordt geacht voor de keuzes in het buitengebied.

De Commissie wijst erop dat de gebieden die nu worden uitgesloten hoe dan ook sterk verbonden zijn met het buitengebied. Keuzes in het programma buitengebied en in andere programma's of plannen kunnen elkaar sterk beïnvloeden. Dit geldt met name voor het landgoederenlandschap rond Oranjewoud, dat een belangrijke rol zou kunnen vervullen in het behalen van doelen voor water, bodem, natuur en landschap. Voor het landgoederenlandschap rondom Oranjewoud is inmiddels een gebiedsperspectief vastgesteld. De ambities voor het natuur- en recreatiegebied De Heide worden ingevuld met de Regio Deal Zuidoost Friesland. Neem deze ontwikkelingen mee als randvoorwaarde. Geef in het MER aan hoe voor de afstemming tussen de gebieden wordt gezorgd en hoe wordt omgegaan met conflicterende belangen, keuzes en kansen voor synergie.

Deelgebieden

De NRD maakt op grond van de omgevingsvisie onderscheid in acht deelgebieden (zie figuur 1). De afbakening daarvan is gebaseerd op verschillen in landschapstypen en ontstaansgeschiedenis. Paragraaf 4.2.2 van de NRD geeft aan dat alternatieven gebiedsgericht beoordeeld zullen worden, zodat lokale knelpunten en kansen meegenomen kunnen worden.

In veel van de deelgebieden is sprake van sterke onderlinge samenhang. Zo wordt de situatie in het kwetsbare veenweidegebied bepaald door de (grond)waterhuishouding. Dit is mede afhankelijk van keuzes voor het waterbeheer in de verschillende deelgebieden. De Commissie beveelt aan om de alternatievenontwikkeling vooral te richten op de hoofdkeuzes voor het buitengebied. Mogelijk kan het aantal deelgebieden in een aantal van de te doorlopen stappen worden beperkt, bijvoorbeeld omdat deze onderdeel zijn van eenzelfde (landschappelijk of waterhuishoudkundig) systeem en/of omdat de belangen en prioriteiten daar vergelijkbaar zijn. Door te focussen op belangrijkste aspecten voor de besluitvorming is de onderzoekslast te beperken.⁹

3 Referentiesituatie en onzekerheden

3.1 Referentiesituatie

Alternatieven worden in het MER vergeleken met de referentiesituatie. Deze bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Ga bij de beschrijving van de autonome ontwikkeling uit van te verwachten veranderingen in de huidige activiteiten in het studiegebied en van nieuwe activiteiten waarover reeds is besloten.

Niet alleen voor de effectbeoordeling, maar ook voor het formuleren van doelen heeft de referentiesituatie een belangrijke functie. De referentiesituatie geeft inzicht in de huidige toestand van de gemeente, inclusief bestaande en toekomstige knelpunten. Gebruik dit om

⁹ De gekozen indeling in acht deelgebieden kan al snel leiden tot veel verschillende alternatieven en varianten, omdat in elk deelgebied andere keuzes zijn te maken. Figuur 4.7 van de NRD illustreert de complexiteit, wanneer ook de effectbeoordeling per deelgebied wordt uitgevoerd.

concrete (milieu)doelen in het buitengebied te formuleren. De 'Inventarisatienota', die in 2018 is opgesteld voor de omgevingsvisie, geeft hiertoe een aanzet en is waar nodig nog aan te vullen of te actualiseren.¹⁰ De analyse van de referentiesituatie vormt dus een belangrijk startpunt voor het MER. Zorg dat deze een goed beeld geeft van knelpunten en (te behouden) kwaliteiten en ontwikkelingen daarin.

Hoewel het programma nog geen gedetailleerde keuzes zal vastleggen, beveelt de Commissie aan om zoveel mogelijk (detail)informatie over de huidige situatie én over te verwachten autonome ontwikkelingen te inventariseren. Hoe gedetailleerder deze informatie, hoe beter een inschatting te maken is van bestaande en toekomstige knelpunten, de kansrijkheid van mogelijke alternatieven en de te verwachten effecten ervan. Voor de toekomst van de landbouw is het bijvoorbeeld belangrijk om (per deelgebied) een beeld te hebben van de omvang en aard van de bedrijven, het belang van de sector voor de werkgelegenheid, vergrijzing, toekomstplannen en ruimte en bereidheid voor agrarisch natuurbeheer en de toekomstige waterhuishouding. Ga dit ook na voor de andere aspecten.

Maak, voor het in beeld brengen van de huidige situatie en trends, gebruik van bestaande informatiebronnen, bijvoorbeeld van het CBS, PBL en KNMI (klimaatscenario's), de omgevingsdienst, RVO en agrarische collectieven, Arbeidsmarktregio Friesland, regionaal economische studies van Rabobank en adviezen van de SER Noord Nederland.

3.2 Analyse en randvoorwaarden

In paragraaf 4.1.2 van de NRD is een globale beschrijving opgenomen van de belangrijkste autonome ontwikkelingen voor het programma buitengebied. Hieruit blijkt dat sprake is van veel onzekerheden, maar ook dat een aantal ontwikkelingen randvoorwaarden geeft voor het programma buitengebied. Dit geldt specifiek voor de thema's landschap en klimaatadaptatie, die bij alle alternatieven als randvoorwaarden zijn opgenomen. Volgens tabellen 2.1 en 2.3 van de NRD geldt dit ook voor het principe 'water en bodem sturend'.

Voor een goede afbakening van de te onderzoeken alternatieven en de beoordeling van effecten is het van belang dat deze randvoorwaarden concreet worden. Hiervoor is het nodig dat het landschap en het water- en bodemsysteem goed 'begrepen' worden: wat is de huidige staat, welke knelpunten zijn er, hoe functioneert het systeem en welke factoren hebben daar invloed op? Maak een goede analyse van het functioneren van de systeemonderdelen, zoals water, bodem en landschap en van de mogelijkheden en beperkingen. Deze analyse is vroeg in het proces nodig, om de draagkracht van het landschap en het water- en bodemsysteem en daarmee de randvoorwaarden voor de te onderzoeken alternatieven te bepalen. Voer de analyse uit op een detailniveau dat nodig is voor de te maken (hoofd)keuzes in het programma. Naar verwachting kan daarbij veelal uitgegaan worden van bestaande informatie.

Zorg bij deze analyse voor een voldoende groot studiegebied. Voor de waterhuishouding in het buitengebied van Heerenveen spelen bijvoorbeeld wateraanvoer vanuit het IJsselmeer en voeding vanuit het Drents Plateau een rol. Voor deze analyse kunnen onder meer

¹⁰ Inventarisatienota gemeente Heerenveen; Inventarisatie van huidige situatie, beleid en trends ten behoeve van de Omgevingsvisie Heerenveen 2030 (september 2018)

verkenningen in het Deltaprogramma worden gebruikt.¹¹ De Commissie adviseert om ook het landelijk 'Ruimtelijke afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving' te gebruiken voor het vaststellen van randvoorwaarden en uitgangspunten.

3.3 Omgaan met onzekerheden

De NRD geeft aan dat de referentiesituatie voor sommige onderdelen, bijvoorbeeld voor de landbouw, moeilijk te bepalen is omdat er sprake is van onzekerheden. Dit kunnen 'natuurlijke' onzekerheden zijn zoals klimaatverandering, maar ook beleidsmatige onzekerheden zoals landelijk en provinciaal beleid voor bijvoorbeeld landbouw, stikstof, klimaat. Deze onzekerheden kunnen sterk bepalend zijn voor de referentiesituatie en daarmee voor de effectbeoordeling.

De Commissie adviseert onzekerheden voor de te maken keuzes in het MER zo concreet mogelijk te beschrijven, bijvoorbeeld met behulp van verschillende scenario's. Geef voor belangrijke onzekerheden een beschouwing van het beleidskader dat in het programma – op termijn en/of op basis van evaluaties – achter de hand wordt gehouden voor het geval zich bepaalde situaties voordoen ('wat als').¹²

Voor grote onzekerheden op de lange termijn, zoals klimaatverandering, is het nodig om aan te geven wat de mogelijkheden zijn om hierop te anticiperen. Afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen kan een omslagpunt bereikt worden, waardoor bepaalde functies en vormen van landgebruik niet langer mogelijk zijn. De Commissie adviseert om voor deze onzekerheden gebruik te maken van een verkenning met adaptatiepaden. Een adaptatiepad geeft aan hoe op ontwikkelingen te anticiperen, door middel van extra beleidsregels of door een koerswijziging. Dit kan een wijziging zijn in het water- en bodemsysteem, de gebruiksfuncties en/of de ruimtelijke inrichting in het gebied. Verken hiermee welke ontwikkelingen op de korte en middellange termijn mogelijk zijn, en welke grenzen en opties er zijn voor de ontwikkelingen op langere termijn. Dit levert een adaptieve planning voor het programma op, waarbij wordt ingespeeld op ontwikkelingen die zich voordoen.

4 Alternatieven

Paragraaf 4.1.3 van de NRD geeft de basisprincipes aan voor de ontwikkeling van de alternatieven. De Commissie onderschrijft deze werkwijze en verwacht dat deze een belangrijke bijdrage kan leveren aan de besluitvorming, omdat zo de verschillende beleidsopties in beeld komen waar de gemeente vervolgens haar keuzes in het programma op kan baseren. De vier alternatieven maken het mogelijk de keuzemogelijkheden voor het programma optimaal te verkennen.

Uit de toelichting op de alternatieven in tabel 4.2 blijkt dat binnen de alternatieven nadrukkelijk gezocht wordt naar de 'hoeken van het speelveld', door voor de verschillende

¹¹ Zoals Knelpuntenanalyse Zoetwater (najaar 2024), Potentie van watervraagreductie in het veengebied (2023) en Zoetwaterbouwstenen IJsselmeer (2023)

¹² Zie ook de 'factsheet Omgaan met onzekerheden': <https://commissiemer.nl/publicaties/factsheets>.

opgaven de uitersten te kiezen. Ook elementen, die op dit moment niet passen binnen het bestaande beleid (bijvoorbeeld de plaatsing van windturbines, sterkere vernatting die ten koste gaat van de huidige landbouwmogelijkheden), zijn hierin meegenomen.

De Commissie adviseert om de vier alternatieven in het MER verder te concretiseren op basis van de hiervoor genoemde stappen. Gebruik de geformuleerde doelen ('stip op de horizon') als basis en gebruik de randvoorwaarden om de uiterste mogelijkheden (hoeken van het speelveld) voor de gemeente af te bakenen. De Commissie beveelt aan de invulling van de alternatieven te beperken tot hoofdkeuzes, die tezamen bepalend zijn voor de verdere uitwerking van het programma (in deelgebieden).

De tabel met de alternatieven geeft onderin aan dat klimaatadaptatie en landschap randvoorwaarden zijn voor de alternatieven. Om het belang hiervan te benadrukken en als zodanig toe te passen, beveelt de Commissie aan deze aspecten boven in de tabel te plaatsen.

5 Effectbeoordeling

5.1 Algemeen

Beoordelingskader

De criteria die in afbeelding 4.6 van de NRD zijn opgenomen voor het doelbereik zijn niet direct herleidbaar tot de doelen van het programma en de ambities uit de omgevingsvisie. De Commissie adviseert om de beoordelingscriteria voor doelbereik en milieuaspecten in een vroeg stadium zo specifiek en meetbaar (SMART) mogelijk uit te werken: specifiek voor de Heerenveense situatie. Dat wil zeggen dat criteria moeten aansluiten bij de gemeentelijke ambities en/of herkenbaar vanuit de gemeentelijke identiteit. Houd het aantal criteria beperkt, zodat de effectbeoordeling relatief eenvoudig en overzichtelijk blijft. Kies daarom vooral voor criteria die onderscheidend zijn en essentieel voor de samenhang tussen het fysieke en sociale domein.

Daarnaast is van belang het beoordelingskader in een vroeg stadium uit te werken:

- **Indicatoren:** stel vooraf vast op basis van welke indicatoren het doelbereik en milieuaspecten worden getoetst. Maak duidelijk welke indicatoren een ruimtelijke component hebben. Laat zien op welke indicatoren de gemeente invloed kan uitoefenen (met eigen instrumenten, al of niet samen met andere partijen) en op welke niet. Beschrijf voor iedere indicator de gebruikte databron(nen) en de waarde(n) waaraan wordt getoetst. Onderbouw per indicator de basis voor de beoordeling en de schaalovergangen (wat bepaalt een positieve, negatieve of neutrale score?).
- **Doelbereik:** met de alternatieven wordt beoogd per opgave een 'maximaal alternatief' uit te werken. Beoordeel per alternatief in hoeverre deze 'eigen' opgave gerealiseerd wordt, maar ook in hoeverre dit kansen of bedreigingen oplevert voor het realiseren van de andere drie opgaven.
- **Deelgebieden:** maak, waar relevant, onderscheid tussen de deelgebieden. Beperk het aantal deelgebieden waar mogelijk, om de effectbeoordeling overzichtelijk te houden (zie paragraaf 2.5 van dit advies).

- **Uitvoerbaarheid:** zorg ervoor dat beoordeeld kan worden in hoeverre het programma uitvoerbaar is. Met welke wet- en regelgeving gaat het programma mogelijk wringen en wat betekent dit voor de verdere uitwerking en uitvoering ervan in vervolgbesluiten?
- **Onzekerheden:** maak onzekerheden en leemten in kennis in indicatoren zichtbaar en geef aan wat de betekenis daarvan is voor de effectbeoordeling van de huidige en toekomstige situatie.

Methodische aandachtspunten

In de NRD is aangegeven dat de alternatieven zullen worden beoordeeld aan de hand van een driepuntsschaal (positief–neutraal–negatief). De Commissie merkt op dat dit uitgangspunt kan leiden tot weinig onderscheidend vermogen tussen de alternatieven. Bovendien zal de ene negatieve score een andere betekenis hebben dan de andere. De Commissie beveelt daarom aan een vijfpuntschaal te hanteren.

Voor sommige (milieu)aspecten geldt dat grenzen (vrijwel) bereikt zijn en dat negatieve gevolgen onomkeerbaar zullen zijn. Dit geldt vooral voor het veenweidegebied (biodiversiteit, waterkwaliteit en –kwantiteit), maar mogelijk ook voor gebruiksfuncties zoals de aanvullende strategische voorraden voor toekomstige drinkwaterproductie (ASV–gebieden) en bijvoorbeeld de ontwikkeling rondom waterwinning Luxwoude. Daarom is het van belang dat de effectbeoordeling de ernst van de mogelijke gevolgen inzichtelijk maakt. Met andere woorden: welke negatieve effecten zijn onomkeerbaar en/of onacceptabel?

Verder heeft de Commissie de volgende methodische aanbevelingen voor de effectbeoordeling:

- **Navolgbaarheid:** zorg dat de beoordelingen navolgbaar en qua methodiek zoveel mogelijk herhaalbaar zijn, zodat toekomstige beoordelingen goed vergelijkbaar zijn. Geef voor de te hanteren beoordelingscriteria (positief/neutraal/negatief) de ‘hardheid’ aan, bijvoorbeeld op basis van wettelijke eisen, beleidskaders en andere ambities. Het is niet altijd eenduidig vast te stellen of effecten positief, neutraal of negatief scoren. Maak daarom transparant hoe een score tot stand is gekomen en hoe deze wordt gewogen. Laat iedere score zien. Streep positieve en negatieve effecten niet tegen elkaar en/of tussen deelgebieden weg, want daardoor kan onterecht de indruk ontstaan dat er niets verandert.
- **Detailniveau:** maak voor de beoordeling van effecten waar relevant en mogelijk gebruik van (semi–) kwantitatieve informatie. Voor aspecten waarvoor geen kwantitatieve informatie beschikbaar is kan informatie over ‘orde–grootte’ effecten zeer nuttig zijn.
- **Lange termijn:** maak onderscheid tussen effecten op korte termijn, middellange termijn en (zeer) lange termijn (tot 2100), waarbij de laatste een kwalitatieve ‘doorkijk’ kan zijn.

5.2 Water, bodem en klimaatadaptatie

Effecten op normen en doelen

Toets de alternatieven aan huidige en mogelijk toekomstige doelen en normen voor waterveiligheid, wateroverlast, droogte en waterkwaliteit (KRW) en maak aannemelijk dat hieraan voldaan kan worden.¹³ Besteed hierbij aandacht aan de korte en lange termijn, de

¹³ De KRW vereist dat alle EU–lidstaten uiterlijk in 2027 voldoen aan de in die richtlijn gestelde doelen. Voor zowel grondwater als oppervlaktewater is het primaire doel om achteruitgang van de toestand van het water te voorkomen en om ‘een goede

daarbij geldende onzekerheden en mogelijke strategieën gericht op de effecten van klimaatverandering.

Effecten op klimaatrisico's

Geef (per alternatief) aan welke maatregelen worden ondernomen voor klimaatadaptatie en in hoeverre klimaatrisico's hiermee af- of toenemen, kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief.

Ga in ieder geval in op de risico's voor:

- wateroverlast en – watertekort;
- waterkwaliteit (zoals verzilting, blauwalgen);
- hittestress in stedelijk gebied;
- bodemdaling;
- verzakking (bebouwing en infrastructuur).

Gebruik voor het bepalen van klimaatrisico's de informatie uit onder meer regionale en lokale klimaatstresstesten, actuele informatie uit de KNMI-klimaatscenario's en uit de verschillende deelprogramma's van het Deltaprogramma (zoals de 'Knelpuntenanalyse Zoetwater').

5.3 Natuur

Algemeen

Ga in op de kansen én risico's die het programma en de alternatieven bieden voor natuurwaarden in en om Heerenveen:

- de kansen om natuurwaarden te realiseren of te versterken en bij te dragen aan natuurdoelen, zoals instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied De Deelen, doelen voor het Natuurnetwerk Nederland en/of KRW-doelen;
- negatieve effecten die het programma en de alternatieven op natuurwaarden kunnen hebben.

Geef als basis voor deze beoordelingen een algemeen beeld van de natuur in het plan- en studiegebied. Maak daartoe een globale analyse van het studiegebied, als onderdeel van de in paragraaf 3.2 gevraagde analyse. Beschrijf daarin vooral de sturende factoren voor het studiegebied en geef aan de hand daarvan waardevolle gebiedsdelen op kaart aan. Beschrijf tevens (per deelgebied) de natuurwaarden in algemene zin, welke kenmerkende vegetatie- en habitattypen en soorten aanwezig zijn, en wat relevante onderlinge relaties zijn.

Beschrijf vervolgens de autonome ontwikkeling van de natuur in het studiegebied. Geef aan voor welke dieren en planten aanzienlijke gevolgen te verwachten zijn, wat de aard van de gevolgen is en wat deze gevolgen voor de populaties betekenen. Beschrijf op hoofdlijnen mitigerende en/of compenserende maatregelen die eventuele aantasting kunnen beperken of voorkomen en de rol van het voornemen daarin.

toestand' van het water te bereiken. Van een goede oppervlaktewatertoestand volgens de KRW is sprake als zowel de ecologische als de chemische toestand van het oppervlaktewaterlichaam ten minste als 'goed' beoordeeld wordt.

Natura 2000-gebieden

Onderzoek of er sprake kan zijn van externe werking die gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden zoals Aldeboarn-De Deelen waar verhorsting¹⁴ een belangrijke rol speelt, en andere omliggende gebieden in de omgeving (Van Oordt's Mersken, Alde Feanen, Sneekermeergebied). Gebruik (voor zover mogelijk en beschikbaar) de Natura 2000-beheerplannen, landschapsecologische systeemanalyses en natuurdoelanalyses en het (concept) provinciaal programma landelijk gebied om te beoordelen in hoeverre overlevings- en herstelmaatregelen in deze Natura 2000-gebieden van invloed zijn op het plangebied.¹⁵

Als op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het voornemen, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden, dan moet een Passende beoordeling opgesteld worden. Houd hierbij rekening met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gebruik hiervoor bijvoorbeeld het stoplichtmodel. Groen licht betekent dat geen effecten verwacht worden. Bij oranje licht kunnen negatieve effecten optreden, maar is er zicht op effectieve herstelmaatregelen waardoor het stoplicht, in de uitwerking in vervolgbesluiten, op groen kan komen. Rood licht betekent dan dat aantasting niet is uitgesloten, en dat geen overlevings- en herstel¹⁶ met succes wordt doorlopen. De Commissie adviseert om de Passende beoordeling op te nemen in het MER, zodat alle milieu-informatie over het plan bij elkaar staat.

Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Ga in het MER in op de effecten op het NNN en geef aan welke effecten het programma en de alternatieven daarvoor hebben op de doelen van die gebieden. Wanneer aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden kan optreden, bijvoorbeeld door externe werking, geef dan een beschouwing van mogelijke mitigerende maatregelen. Als compensatie nodig is, dient te worden aangegeven hoe deze vormgegeven kan worden.

5.4 Landschap en cultureel erfgoed

Het beschermen en versterken van de kwaliteit van het landschap is een van de opgaven voor het programma buitengebied. Beschrijf voor het studiegebied de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Schets daarbij de historische ontwikkeling die het gebied heeft doorgemaakt als context voor mogelijke nieuwe ontwikkelingen.

Beschrijf de waarden van het cultureel erfgoed, zoals de belevingswaarde van de monumenten en karakteristieke panden binnen het plangebied. Ga in het MER ook in op archeologische waarden van het gebied, zoals ter plaatse van de hoger gelegen terpen.

Beschrijf hoe deze en andere waarden door de alternatieven worden beïnvloed en welke mogelijkheden er zijn om de negatieve gevolgen voor landschap en erfgoed te minimaliseren.

¹⁴ Hiermee wordt bedoeld op de vorming van een hoger 'eiland' binnen een verzakkend gebied. Hierdoor komt de hydrologie van het betreffende gebied steeds meer los te staan van de waterhuishouding in de omgeving.

¹⁵ Deze maatregelen zijn vooral relevant voor Natura 2000-gebieden waar sprake is van een overbelasting met stikstof. Deelen en het Sneekermeergebied zijn niet overbelast door stikstof, maar andere gebieden in de omgeving wel.

¹⁶ De ADC-toets bestaat op grond van artikel 10.24 lid 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving uit de volgende vragen: A: is er een alternatieve oplossing voorhanden? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot algemeen belang? C: zijn compenserende maatregelen mogelijk om de gevolgen teniet te doen?

6 Monitoring en evaluatie

Monitoring is cruciaal voor bijsturing en participatie

De opgaven waarvoor Heerenveen staat zijn complex. Voor tal van opgaven zijn er geen kant en klare oplossingen, maar zal werkenderwijs uitgevonden en ondervonden moeten worden wat bruikbare oplossingen zijn. Voor het inspelen op grote onzekerheden en omslagpunten kan ter ondersteuning van een adaptieve planning gewerkt worden met adaptatiepaden (zie paragraaf 3.3 van dit advies). Daarnaast is participatie van en draagvlak bij bewoners en andere belanghebbenden cruciaal. Dit alles vraagt om een monitoringssysteem dat nadrukkelijk de vinger aan de pols houdt, dat helpt om te leren van de opgedane ervaringen en dat kan dienen als input voor de (permanente) dialoog met haar inwoners en stakeholders.

Aanbevelingen voor het monitoringsplan

Om ongewenste gevolgen in de hand te houden en zo nodig te kunnen bijsturen, is het van belang normen, kaders en regels duidelijk en toetsbaar te omschrijven en om de ontwikkeling van het gebied te monitoren. Een monitoringsplan met heldere indicatoren is daarvoor noodzakelijk. Daarmee wordt inzichtelijk of de verschillende ambities van het programma kunnen worden gerealiseerd en kan het omgevingsbelang, op punten die nu nog onzeker zijn, in de toekomst volwaardig meewegen. Dit biedt bestuurders een goede basis om in de loop van de tijd, indien nodig, extra maatregelen te nemen en bij te sturen (adaptieve planning).

Geef in het MER een aanzet voor het monitoringssysteem. De analyse van de referentiesituatie kan feitelijk worden gezien als de nulmeting voor de monitoring. Gebruik daarom het beoordelingskader in het MER, dat wordt gebruikt voor de referentiesituatie en de vergelijking van alternatieven, als basis. Bestaande sectorale monitoringsprogramma's voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit, natuur, (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de geactualiseerde leefomgevingskwaliteit. De verzamelde data en analyses kunnen worden gebruikt om betrokkenen regelmatig te informeren over de monitoringsresultaten en de acties die daarop volgen.

Geef in het MER ook aan wie verantwoordelijk is voor de aansturing van de monitoring, kwaliteitszorg, evaluatie en rapportage. Geef aan of de resultaten van de monitoring openbaar zijn en wie besluiten en/of maatregelen neemt op basis van de uitkomsten van de evaluatie.

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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Sjoerd Bokma
drs. Pieter Jongejans (secretaris)
dr. Peter van der Molen
ir. Marlies Verspui
ir. Harry Webers (voorzitter)
drs. Henk van Wezel

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Programma buitengebied.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure kan het gaan om onder andere (intensieve) veehouderij (A1), windparken (C2), hoogspanningsleidingen (J8), landinrichting (J12) en vakantieparken of kampeerterreinen (M3/4). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Heerenveen.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Heerenveen.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiener.nl projectnummer [3821](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiemer.nl
w commissiemer.nl

