



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie provincie Groningen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 december 2025 / projectnummer: 3764



1 Advies over het MER in het kort

De provincie Groningen stelt een nieuwe omgevingsvisie op. Daarin staan de strategische keuzes voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn (2050, met richtinggevende keuzes voor 2035).¹ De omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimtegebruik, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, energie, infrastructuur en cultureel erfgoed. Voor het besluit over de omgevingsvisie is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.² De provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd om te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de kwaliteit en de volledigheid daarvan.

Wat staat in het MER?

Het MER beschrijft de bestaande situatie van de ‘brede welvaart’ en autonome ontwikkeling (referentiesituatie). Dit is gedaan voor vier zogenoemde kwadranten: fysieke ruimte, economie, sociaal maatschappelijke aspecten en natuur, klimaat en milieu. Het geeft een beeld van kansen en knelpunten voor verschillende thema’s binnen de kwadranten. Vooral op de thema’s natuur, water en ‘materiële welvaart’ scoort de huidige situatie slecht, op veel andere aspecten matig.

Voor elk kwadrant zijn veel bouwstenen voor de omgevingsvisie ontwikkeld. Deze zijn verdeeld over twee alternatieven: het alternatief ‘beschermen van landschap en ruimtelijke kwaliteit’ en het alternatief ‘benutten van landschap en ruimtelijke kwaliteit’. Het MER beschrijft en beoordeelt de omgevingseffecten daarvan. Het alternatief beschermen scoort beter op onderwerpen die horen bij natuur, klimaat en milieu, fysieke ruimte en sociaal maatschappelijk. Het alternatief benutten scoort vooral beter op onderwerpen die vallen onder het thema economie.

Het voorkeursalternatief (VKA) bestaat uit bouwstenen van beide alternatieven, aangevuld met nieuwe of aangepaste bouwstenen. Dit voorkeursalternatief scoort negatief op het aspect milieu en gezondheidsbescherming. Op veel andere aspecten laat het MER zowel kansen op verbetering als op verslechtering zien. Er is specifiek gekeken naar mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden (zoals de Waddenzee en het Drentse Aa-gebied)³. Omdat gevolgen voor deze gebieden niet uitgesloten kunnen worden, zal bij de verdere uitwerking van onderdelen van de omgevingsvisie nog moeten blijken of ze uitvoerbaar zijn, en welke extra maatregelen daarvoor nodig zijn.

Wat is het advies van de Commissie?

De provincie geeft aan dat het MER een belangrijke rol heeft gespeeld in verschillende stappen van het proces om de ontwerp omgevingsvisie op te stellen.⁴ Er is veel aandacht besteed aan volledigheid van het MER. Bij het uitwerken van bouwstenen en het beschrijven en beoordelen van effecten zijn bijvoorbeeld veel afdelingen van de provincie betrokken geweest.

¹ Ontwerp Omgevingsvisie 2025–2050 Dit wordt Groningen, oktober 2025.

² PlanMER Omgevingsvisie Provincie Groningen, Witteveen + Bos, 1 september 2025.

³ Hoofdstuk 8 van het MER bevat een Passende beoordeling op hoofdlijnen.

⁴ Op 6 november 2025 heeft de werkgroep van de Commissie een toelichting van de provincie Groningen en haar adviseurs gekregen op de omgevingsvisie en het MER.

Dit vergroot het begrip en draagvlak voor de te maken keuzes vanuit verschillende belangen. Het MER en de achtergrondrapporten bevatten een grote hoeveelheid data, vooral over de huidige situatie en de autonome ontwikkeling. Deze data zijn niet alleen belangrijk voor de omgevingsvisie, maar ook voor vervolgbesluiten.

De Commissie constateert ook dat het een uitdaging blijkt te zijn om deze grote hoeveelheid data in het MER tot betekenisvolle informatie terug te brengen. Dat blijkt uit de volgende punten:

- In het hoofdrapport wordt veelvuldig verwezen naar de achtergrondrapporten en naar andere bronnen⁵. Hierdoor is het hoofdrapport relatief beknopt, maar niet goed zelfstandig leesbaar. Ook de samenvatting is niet goed zelfstandig leesbaar, omdat een beschrijving van de alternatieven ontbreekt en de beoordeling van de effecten vergaand is samengevoegd.
- Door het streven naar volledigheid ontbreekt focus op de belangrijkste conclusies: wat zijn de voornaamste opgaven en dilemma's per deelgebied en/of per thema, welke oplossingen zijn daarvoor mogelijk en welke sturingsruimte en keuzemogelijkheden heeft de provincie?
- De verschillende stappen van het proces zijn niet transparant beschreven in het MER. De samenstelling van de alternatieven uit de grote hoeveelheid bouwstenen is niet navolgbaar. Ook de beoordeling van de effecten op basis van veel criteria, inclusief de samenvoeging daarvan in cirkeldiagrammen, is niet goed te volgen.

Tegen deze achtergrond signaleert de Commissie dat in het MER belangrijke informatie ontbreekt. Deze informatie is nodig om Provinciale Staten in staat te stellen alternatieven volwaardig en gelijkwaardig te vergelijken, en te zorgen dat het milieubelang op een transparante en herleidbare manier kan worden meegewogen. De Commissie adviseert om, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie, een aanvulling op het MER op te stellen, en daarin de grote hoeveelheid gegevens die het MER bevat te gebruiken om focus aan te brengen in de opgaven per deelgebied en/of per thema:

- Maak een overzicht van de belangrijkste conclusies (knelpunten) die uit de effectbeoordeling naar voren komen. Dat wil zeggen dat vooral de samengevoegde effectscores worden uitgesplitst naar de belangrijkste onderliggende effecten en knelpunten.
- Zorg dat in dit overzicht expliciet onderscheid wordt gemaakt naar deelgebieden en waar nodig naar thema. Knelpunten, opgaven en mogelijke oplossingen zullen per deelgebied immers sterk verschillen.
- Stel aan de hand hiervan een 'agenda voor vervolgbesluiten' op. Dit biedt handelingsperspectief voor keuzes in deelgebieden en voor de uitwerking van de omgevingsvisie in programma's.
- Licht de stapsgewijze ontwikkeling van het voorkeursalternatief (de omgevingsvisie) toe op basis van bouwstenen en alternatieven. Laat daarmee zien welke inhoudelijke rol het MER heeft gespeeld bij de totstandkoming van het concept VKA, de aanpassing van dit concept VKA door de provincie en het definitieve VKA.

⁵ Voor de scenario's die de basis vormen voor de alternatieven wordt verwezen naar de notitie reikwijdte en detailniveau (NRD, oktober 2023), voor de huidige situatie naar de website 'Staat van Groningen', voor de opgaven naar het Ruimtelijke Voorstel 'dit is Groningen, waardevol Groningen' (februari 2024) en voor de beoordeling van de referentiesituatie en de effecten naar de achtergrondrapporten over de kwadranten van de brede welvaart.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie. Zij benadrukt dat geen nieuw onderzoek nodig is, maar dat het vooral gaat om het ordenen en expliciet maken van bestaande informatie uit het MER en de achtergrondrapporten. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Groningen in 2050: Visiekaart provincie Groningen 2025 (bron: ontwerp omgevingsvisie, legenda zie aldaar).

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de provincie Groningen over de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (2035, met een doorkijk naar 2050). De omgevingsvisie kan kaderstellend zijn voor mer-(beoordelings)plichtige projecten, zoals stedelijke ontwikkelingen, uitbreiding van agrarische bedrijven, aanleg of uitbreiding van infrastructuur, opwekking, opslag en distributie van (duurzame) energie, drinkwaterwinning en dijkversterking. Daarom wordt een plan-MER opgesteld. Een plan-MER is ook nodig vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

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 Provinciale Staten van Groningen – 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. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3764 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door Provinciale Staten.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Breng focus aan in effecten en opgaven per deelgebied

Aanpak MER gericht op volledigheid

De Commissie constateert dat veel aandacht is besteed aan *volledigheid* van alle mogelijke opties en keuzes die de provincie kan maken richting de toekomst. Uit een toelichting van de provincie blijkt dat het MER een belangrijke rol heeft gespeeld in een iteratief proces. In meerdere rondes zijn ambities, scenario's, bouwstenen en effecten besproken, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Een belangrijke functie van deze aanpak, aldus de provincie, is dat verschillende afdelingen bij het proces inbreng konden leveren. Het gezamenlijk uitwerken van de bouwstenen en het beoordelen van de verschillende opties maakt mogelijke keuzes en de gevolgen daarvan voor eenieder zichtbaar. Dit vergroot het begrip en draagvlak vanuit de verschillende belangen, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Het MER beschrijft een groot aantal bouwstenen, die een groot aantal aspecten van de fysieke leefomgeving omvatten. Hieruit zijn twee integrale alternatieven ontwikkeld. Deze alternatieven zijn ogenschijnlijk erg volledig.⁶ De bouwstenen zijn echter zeer verschillend van aard, omvang en prioriteit. Bovendien is weinig aandacht besteed aan differentiatie tussen de verschillende deelgebieden van de provincie. Hierdoor geeft de vergelijking van deze alternatieven geen overzicht van de belangrijkste knelpunten en/of dilemma's per deelgebied of thema. Het MER mist een stap waarin de focus is teruggebracht op de belangrijkste opgaven, keuzemogelijkheden en effecten. Zie verder paragraaf 2.2 van dit advies.

⁶ De provincie gaf tijdens het startgesprek aan dat er bewust voor is gekozen alle bouwstenen op te nemen in de alternatieven. Daarmee wordt beoogd een zo breed mogelijk eigenaarschap binnen de provinciale organisatie te verkrijgen.

Alternatievenontwikkeling en effectbeoordeling niet navolgbaar

De Commissie constateert verder dat de samenstelling van de alternatieven en de beoordeling van de effecten in het MER niet goed navolgbaar is:

- Uit de toelichting van de provincie blijkt dat bouwstenen gedurende het proces zijn aangevuld en aangepast op basis van ambtelijke sessies en expert judgement. Hoewel dit mogelijk heeft geleid tot optimalisatie van de bouwstenen en tot vergroting van het draagvlak, maakt het MER dit proces niet transparant. Daardoor is niet herleidbaar wat bepalend is geweest voor de samenstelling van de twee integrale alternatieven en – in meerdere stappen – van het VKA. Uit het MER blijkt verder dat in het VKA voor enkele belangrijke onderwerpen nog geen keuze is gemaakt, waardoor de effecten daarvan buiten beeld raken.⁷
- De effectbeoordeling is in verschillende stappen uitgevoerd. Het eindresultaat hiervan is een reeks cirkeldiagrammen die op een hoog abstractieniveau inzicht geven in de effecten van de alternatieven en het VKA. Opvallend aan deze diagrammen is dat de meeste aspecten ‘blauw’ worden beoordeeld: zowel kansen op *verbetering* als op *verslechtering*. De totstandkoming van de oordelen (kleuren) in de cirkeldiagrammen op basis van de beoordelingen van de afzonderlijke componenten is niet beschreven. Daardoor is niet verifieerbaar waar een oordeel/kleur op is gebaseerd en of deze klopt. Bovendien leidt dit tot het risico dat de aandacht bij de besluitvorming over de omgevingsvisie vooral (of zelfs uitsluitend) uitgaat naar thema's die negatief scoren, terwijl zich ook bij andere thema's belangrijke dilemma's kunnen voordoen.

Het opnemen van de grote hoeveelheid bouwstenen, de vele effectbeoordelingen en de samenvoeging daarvan in algemene diagrammen leidt ertoe dat focus op de belangrijkste conclusies ontbreekt: wat zijn de voornaamste opgaven en dilemma's per deelgebied en/of per thema, welke oplossingen zijn daarvoor mogelijk en welke sturingsruimte en keuzemogelijkheden heeft de provincie?

Stel een agenda voor vervolgbesluiten op

De omgevingsvisie benoemt verschillende programma's waarin de omgevingsvisie in samenhang met de leefbaarheidsvisie en de economische visie wordt uitgewerkt. Dit zijn zowel thematische beleidsprogramma's als gebiedsprogramma's. De omgevingsvisie zal mede sturing moeten geven aan deze programma's. Het MER biedt hiervoor veel informatie, maar deze is vaak nog niet gebiedsspecifiek.

De Commissie vindt het voor het besluit over de omgevingsvisie essentieel dat de data uit het MER worden verwerkt tot informatie waarmee Provinciale Staten zicht krijgen op de belangrijkste dilemma's en de keuzes die noodzakelijk zijn. Dit geldt niet alleen voor keuzes in de omgevingsvisie, maar vooral ook voor de uitwerking in gebiedsgerichte of thematische programma's.

⁷ Pagina 75 beschrijft de bouwstenen van het VKA, maar laat de keuze voor verstedelijking (woningvoorraad) open. In hoofdstuk 9 van het MER is dan ook aangegeven: "Zo moet de provincie bijvoorbeeld nog een keuze maken ten aanzien van de woningvoorraad ('sterke concentratie', 'polycentrische concentratie' of 'sterke spreiding'). In dit planMER zijn de effecten van alle mogelijke varianten opgenomen. Bij verdere besluitvorming dient dit als aandachtspunt te worden meegenomen. Bij de uiteindelijke keuze voor de definitieve strategie is een aandachtspunt voor de provincie om de risico's van de varianten mee te nemen in deze afweging".

De Commissie adviseert om, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie, een aanvulling op het MER op te stellen, en daarin de grote hoeveelheid gegevens die het MER bevat te gebruiken om focus aan te brengen in de opgaven per deelgebied en per thema:

- Maak een overzicht van de belangrijkste conclusies die uit de effectbeoordeling naar voren komen. Dat wil zeggen dat vooral de overwegend 'blauwe' scores in de cirkeldiagrammen worden uitgesplitst naar de belangrijkste onderliggende effecten en knelpunten.
- Zorg dat in dit overzicht expliciet onderscheid wordt gemaakt naar deelgebieden en waar nodig naar thema. Knelpunten, opgaven en mogelijke oplossingen zullen per deelgebied immers sterk verschillen.
- Stel aan de hand hiervan een 'agenda voor vervolgbesluiten' op. Dit biedt handelingsperspectief voor keuzes in deelgebieden en voor de uitwerking van de omgevingsvisie in programma's.

In paragraaf 2.2 en 2.3 licht de Commissie bovenstaande punten en de adviezen voor aanvulling van het MER verder toe.

2.2 Bouwstenen en alternatieven

2.2.1 Ontwikkeling van concrete bouwstenen en integrale alternatieven

Een groot aantal bouwstenen voor de nieuwe omgevingsvisie

De provincie zet vijf ambities voor 2035 centraal, waarmee wordt beoogd te komen tot 'brede welvaart' in 2050.⁸ Vervolgens zijn vier scenario's onderscheiden, gebaseerd op mogelijke ontwikkelingen in de samenleving, de technologie en de verhoudingen tussen maatschappelijke partijen. Aan de hand van de scenario's zijn bouwstenen ontwikkeld op basis van de huidige situatie, de ambities en opgaven.⁹

In het MER is een groot aantal bouwstenen voor de omgevingsvisie geformuleerd op basis van ambtelijke werksessies. Elke bouwsteen is een individuele (beleids)keuze voor het behoud of de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie. Een belangrijke meerwaarde hiervan is, dat dit relatief concrete keuzeopties oplevert voor een breed palet aan (sectorale) belangen. Wel constateert de Commissie dat de bouwstenen sterk verschillen in karakter en omvang, en dat de provincie voor sommige bouwstenen gedeeltelijk of geheel (bijvoorbeeld de aanleg van de Lelylijn) afhankelijk is van andere partijen. Deze bouwstenen zouden onderdeel moeten zijn van de autonome ontwikkeling of mogelijke toekomstscenario's.

⁸ De vijf ambities voor 2035 zijn: (1) een gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving; (2) vitale en duurzaam bereikbare steden en dorpen; (3) een sterke structuur voor innovatie, kennis en werkgelegenheid; (4) een toekomstbestendig landelijk gebied; (5) naar betaalbare en duurzame energie voor Groningen. De focus voor brede welvaart ligt op 2050. Dan moeten de volgende vier doelen bereikt zijn: (1) ruimte voor werk, kennis en innovatie; (2) ruimte om te leven; (3) ruimte voor landschap en natuur; (4) ruimte voor welzijn en welbevinden.

⁹ Met opgaven wordt bedoeld op ontwikkelingen die op de provincie af komen en die medebepalend zijn voor ruimtelijke keuzes. Bijvoorbeeld opgaven voor woningbouw, energie, klimaatverandering en mobiliteit.

Samenstelling integrale alternatieven en voorkeursalternatief niet goed navolgbaar

De bouwstenen zijn uiteindelijk samengevoegd in twee integrale alternatieven, die – binnen bepaalde randvoorwaarden – de uitersten van de koers voor de omgevingsvisie vertegenwoordigen: *beschermen* of *benutten*. Op basis van de vergelijking hiervan is in een aantal stappen een concept-voorkeursalternatief (VKA) ontwikkeld, bestaande uit bouwstenen van beide alternatieven. In het concept-VKA zijn sommige bouwstenen aangepast ten opzichte van de andere alternatieven. Het definitieve VKA – de basis voor de ontwerp-omgevingsvisie – wijkt volgens het MER nauwelijks af van het concept-VKA.

De Commissie constateert dat de stappen die zijn gezet van scenario's naar bouwstenen, van bouwstenen naar alternatieven en van alternatieven naar concept-VKA, aangepast concept-VKA en definitief VKA in het MER niet goed te volgen zijn. Uit de toelichting van de provincie blijkt dat bouwstenen gedurende het proces zijn aangevuld en aangepast op basis van ambtelijke sessies en expert judgement. Hoewel dit mogelijk heeft geleid tot optimalisatie van de bouwstenen en tot vergroting van het draagvlak, maakt het MER dit proces niet transparant. Daardoor is niet herleidbaar wat bepalend is geweest voor de samenstelling van de twee integrale alternatieven en – in meerdere stappen – van het VKA. Mede daardoor is niet goed zichtbaar welke rol het MER heeft gespeeld bij de totstandkoming van de omgevingsvisie.¹⁰

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, in een aanvulling op het MER de stapsgewijze ontwikkeling van het voorkeursalternatief (de omgevingsvisie) op basis van bouwstenen en alternatieven toe te lichten. Laat daarmee zien welke inhoudelijke rol het MER heeft gespeeld bij de totstandkoming van het concept VKA, de aanpassing van dit concept VKA door de provincie en het definitieve VKA.

¹⁰ Uit de ontwerp omgevingsvisie kan de indruk ontstaan dat het MER geen rol van betekenis heeft gespeeld in het visieproces. Op pagina 16 van de ontwerp omgevingsvisie is aangegeven: *'Vanuit de uitgevoerde mer-procedure/ milieueffectanalyse inclusief de opgestelde Passende Beoordeling, concluderen wij dat er op dit moment geen aanleiding bestaat om tot een heroverweging van de beleidsvoornemens te komen'*.

2.2.2 Focus op opgaven per deelgebied en/of per thema nodig

Relatie tussen aandachtspunten en alternatieven niet duidelijk

Afbeelding 4.1 op p53 van het MER (zie figuur 2) geeft op overzichtelijke wijze aan wat de *aandachtspunten* in verschillende deelgebieden zijn, op basis van een uitgebreide analyse van de referentiesituatie (huidige situatie en autonome ontwikkeling). Het ligt voor de hand dat deze aandachtspunten een belangrijke rol spelen in de omgevingsvisie.

Het MER is niet gebruikt om expliciet te verkennen welke oplossingsmogelijkheden de provincie hiervoor

heeft. Hoewel de in de afbeelding genoemde thema's wel benoemd zijn, komen de aandachtspunten niet op een gestructureerde manier terug in de alternatieven en/of in het beoordelingskader. Uit het MER is daardoor niet goed af te leiden in hoeverre de omgevingsvisie bijdraagt aan een oplossing voor deze aandachtspunten en, waar dit niet het geval is, welke andere instrumenten (inclusief de provinciale leefbaarheidsvisie of economische visie), of beleid door een andere overheid, daarvoor nodig zijn.



Figuur 2: Aandachtspunten referentiesituatie (bron: MER).

Ter illustratie: water, bodem en natuur

Uit afbeelding 4.1 blijkt dat verschillende aandachtspunten betrekking hebben op de aspecten water, bodem en natuur: verziltig bedreigt de kwaliteit van de akkerbouw, zeespiegelstijging bedreigt de wateraanvoer en groene groei botst met Natura 2000-gebied en UNESCO werelderfgoed Waddenzee. In het MER zijn diverse bouwstenen opgenomen als onderdeel van de ambitie 'een toekomstbestendig landelijk gebied' (vooral in het alternatief beschermen), maar de relatie met de genoemde aandachtspunten is niet expliciet aangegeven.

Ook in de effectbeoordeling komen de genoemde bedreigingen/botsingen niet herkenbaar terug. Zo wordt voor effecten op de Waddenzee vooral aandacht besteed aan verstoring door recreatie.

In de Passende beoordeling (hoofdstuk 8 van het MER) worden veel ontwikkelingen genoemd met potentiële effecten op het Natura 2000-gebied Waddenzee en andere gebieden, maar de omvang en ernst daarvan is niet beschreven. Geconcludeerd wordt dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet uitgesloten kunnen worden, waardoor de uitvoerbaarheid van diverse bouwstenen nog onzeker is. Op hoofdlijnen zijn mitigerende maatregelen genoemd, maar deze zijn niet gebiedsspecifiek.

Door focus aan te brengen in gebiedsspecifieke opgaven voor de omgevingsvisie wordt duidelijker welke ingrepen daar nodig zijn en tot welke kansen, risico's of beperkingen dit kan leiden. Zo is uit verschillende mer-procedures in het gebied Eemshaven-Delfzijl gebleken dat de Waddenzee steeds meer onder druk komt te staan door (cumulatieve) effecten van lozingen van koelwater, uitstoot van chemische stoffen en stikstofdepositie. Dit beperkt de mogelijke uitbreiding van de activiteiten in dit deelgebied.

De Commissie beveelt aan om een analyse uit te voeren van het 'doelbereik' aan de hand van afbeelding 4.1, zodat duidelijk wordt welke bijdrage de omgevingsvisie levert aan de daarin opgenomen aandachtspunten. Dit draagt bij aan de in paragraaf 2.1 bedoelde focus per deelgebied en/of per thema. Mogelijk zijn niet alle opgaven relevant voor de omgevingsvisie. Naast de omgevingsvisie heeft de provincie een economische visie¹¹ en een leefbaarheidsvisie¹² vastgesteld. De Commissie beveelt aan om een integrale beschouwing te geven waarin ook (de effecten van) de leefbaarheidsvisie en de economische visie worden betrokken.

Gebiedsgerichte differentiatie

In haar advies over reikwijdte en detailniveau van het MER heeft de Commissie aanbevolen om de opgaven per deelgebied vast te stellen aan de hand van een probleemanalyse. De achtergrondrapportages¹³ vormen hiervoor een goede basis. Deze rapporten bevatten zeer veel gegevens, die waardevol kunnen zijn voor de omgevingsvisie én voor uitwerkingen daarvan.

Hierop aansluitend adviseerde de Commissie om ook de ontwikkeling van alternatieven of varianten te richten op oplossingen per deelgebied, aangezien de aandachtspunten per deelgebied sterk verschillen. De situatie in de stad Groningen is immers heel anders dan in het landelijk gebied of in en rond de Eemshaven. De Commissie constateert dat differentiatie per deelgebied nog weinig terugkomt in de bouwstenen en de alternatieven. Sommige bouwstenen zijn wel zeer specifiek gericht op een bepaalde opgave in een bepaald deelgebied, maar doordat deze zijn opgenomen in alternatieven die uit een groot aantal bouwstenen bestaan, komen deze niet herkenbaar terug in de (samengevatte) effectbeoordeling en de vergelijking van de alternatieven. Dit leidt ertoe dat hoofdstuk 6 van het MER – dat het VKA beschrijft – erg algemeen en weinig sturend is.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 adviseert de Commissie om de informatie uit het MER te gebruiken voor een analyse van de opgaven en effecten per deelgebied.

¹¹ De Economische Visie 2025 is in de zomer van 2024 vastgesteld door Provinciale Staten. Zie [Economische Visie 2035](#).

¹² De leefbaarheidsvisie 2024–2035 is in december 2024 vastgesteld door Provinciale Staten. Zie [Leefbaarheidsvisie–2024–2035](#).

¹³ De achtergrondrapporten over de vier 'kwadranten' van brede welvaart vormen een bijlage bij het MER:

- Achtergrondrapport kwadrant fysieke ruimte, Witteveen + Bos, 1 september 2025
- Achtergrondrapport kwadrant sociaal-maatschappelijk, Witteveen + Bos, 1 september 2025
- Achtergrondrapport kwadrant natuur, klimaat en milieu, Witteveen + Bos, 1 september 2025
- Achtergrondrapport kwadrant economie, Witteveen + Bos, 1 september 2025

Ter illustratie: mobiliteit

In het MER is weinig aandacht besteed aan de heterogeniteit van de provincie. Vooral op het terrein van mobiliteit, bereikbaarheid en voorzieningen zijn verschillen binnen de provincie groot. In de stad Groningen vormen congestie, overstappunten voor openbaar vervoer en fietsmodaliteit de voornaamste opgaven. In Oost-Groningen treedt krimp van het aantal inwoners op, waarmee basisbereikbaarheid en beschikbaarheid van openbaar vervoer belangrijker worden. In de regio Eemshaven-Delfzijl zal de relatie tussen zwaar verkeer (mogelijk inclusief militair verkeer), leefbaarheid en verkeersveiligheid van belang zijn. Omdat in het MER geen differentiatie naar gebieden is aangebracht komen belangrijke effecten en aandachtspunten niet goed naar voren uit de effectbeoordeling. Focus op de opgaven per deelgebied zorgt ervoor dat gerichte sturing per deelgebied kan worden aangebracht.

Verder is relevant dat de onzekerheden groot zijn, vooral omdat de realisatie van de Lelylijn sterk gerelateerd is aan de opgave voor woningbouw, voorzieningen en bereikbaarheid. Het is belangrijk om hier op te anticiperen en de samenhang tussen ruimtelijke ontwikkelingen en mobiliteit in het oog te houden.

De grote mate van onzekerheid vraagt om 'adaptief mobiliteitsbeleid'. Het MER biedt hier nog weinig ingrediënten voor. Zo is weinig aandacht besteed aan wat de provincie zelf kan doen op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid. Bijvoorbeeld de realisatie van OV-verbindingen (regionaal spoor, buslijnen) en fietsverbindingen/-voorzieningen. Meer aandacht hiervoor geeft een beeld van no-regret maatregelen en input voor adaptief mobiliteitsbeleid.

Samenhang met ander beleid

In haar advies over reikwijdte en detailniveau van het MER heeft de Commissie benadrukt dat het belangrijk is om onderscheid te maken in besluiten die in de omgevingsvisie worden genomen en besluiten die in andere (beleids)trajecten zijn of worden genomen. Daarmee wordt duidelijk wat de afwegingsruimte voor de omgevingsvisie is en voor welke aandachtspunten andere beleidstrajecten van belang zijn.

In het MER is slechts beperkt aandacht besteed aan beleid en ontwikkelingen van andere partijen. In de ontwerp Nota Ruimte komen keuzes aan de orde die van grote invloed kunnen zijn op de provincie Groningen, zoals het versterken van de energie-intensieve industriecluster Noord-Nederland (Eemshaven-Delfzijl) en ruimtelijk-economische ontwikkeling (schaalsprong) in de regio Groningen-Assen.¹⁴ Ook in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie zijn keuzes gemaakt die doorwerken in de provincie Groningen. Daarnaast speelt bijvoorbeeld de realisatie van de Lelylijn en de Nedersaksenlijn een belangrijke rol in de opgaven voor woningbouw en mobiliteit. Ten slotte kunnen keuzes in de provinciale omgevingsvisie van belang zijn voor het beleid van de Groningse gemeentes en buurprovincies. In aansluiting op het advies in paragraaf 2.1 beveelt de Commissie aan om ontwikkelingen van andere partijen nadrukkelijk mee te nemen in de genoemde agenda van vervolgbesluiten.

¹⁴ Het ontwerp van de Nota Ruimte is gepubliceerd nadat de ontwerp omgevingsvisie en het MER daarvoor tot stand waren gekomen. De daarin opgenomen ontwikkelingen zijn echter wel van groot belang voor de agenda voor vervolgbesluiten.

2.3 Methodiek effectbeoordeling

Samenvoeging effectbeoordelingen leidt tot verlies aan informatie

De effectbeoordeling is in verschillende stappen uitgevoerd. In de achtergrondrapportages is zeer veel informatie opgenomen over de effecten van de bouwstenen. Deze informatie is op zichzelf erg waardevol, vooral voor de nadere uitwerking van de bouwstenen. Op het niveau van de omgevingsvisie is het echter heel lastig om uit deze grote hoeveelheid informatie de belangrijkste conclusies te achterhalen.

Het eindresultaat van de effectbeoordeling is een reeks cirkeldiagrammen die op een hoog abstractieniveau inzicht geven in de effecten van de alternatieven en het VKA (zie figuur 3). Opvallend aan deze diagrammen is dat de meeste aspecten 'blauw' worden beoordeeld: zowel kansen op *verbetering* als op *verslechtering*. De totstandkoming van de oordelen (kleur) in de cirkeldiagrammen op basis van de beoordelingen van de afzonderlijke componenten is niet beschreven. Daardoor is niet verifieerbaar waar een oordeel/kleur op is gebaseerd en of deze klopt.

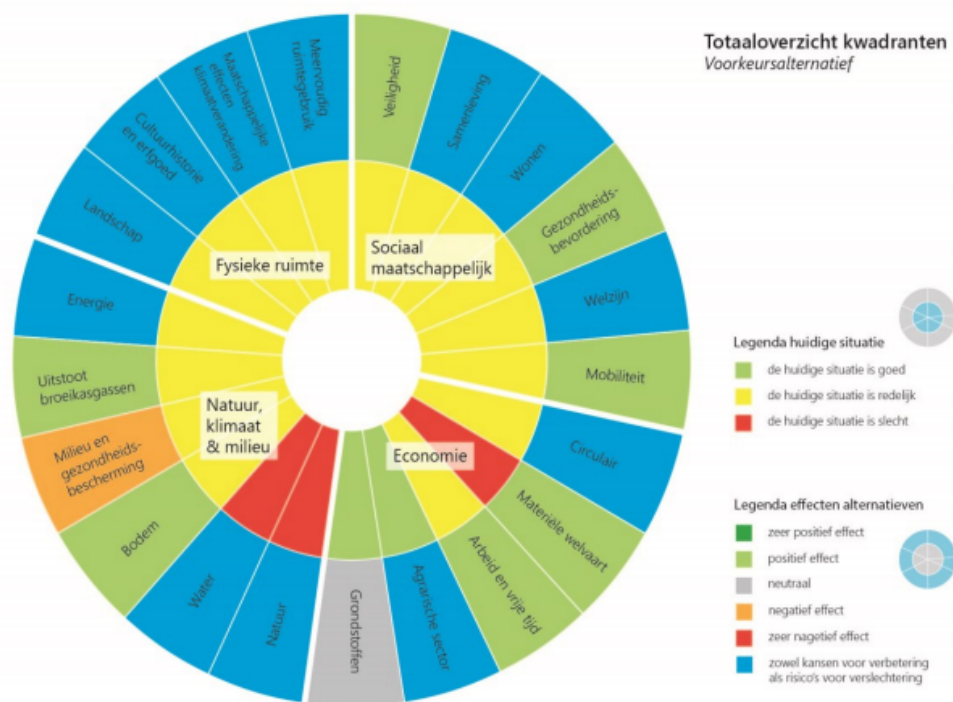
Bovendien leidt dit tot het risico dat de aandacht bij de besluitvorming over de omgevingsvisie vooral (of zelfs uitsluitend) uitgaat naar thema's die negatief scoren, terwijl zich ook bij andere thema's belangrijke dilemma's kunnen voordoen. Op basis van de beoordeling van het VKA ligt het bijvoorbeeld voor de hand dat er sterk wordt gefocust op het aspect milieu en gezondheidsbescherming, aangezien het VKA op dit thema als enige een 'negatieve score' heeft gekregen¹⁵. Hoewel deze aandacht mogelijk zeer terecht is, is niet eenvoudig te achterhalen wat de belangrijkste redenen zijn voor deze score en welke mogelijkheden er zijn om een negatieve score te voorkomen. Bovendien geldt voor de 'blauw gekleurde segmenten' in het diagram ook dat zich negatieve effecten kunnen voordoen, maar deze worden in de diagrammen niet zichtbaar.

Ter illustratie: milieu en gezondheidsbescherming

De effecten van de alternatieven op milieu en gezondheid zijn niet altijd goed navolgbaar. Dat komt onder andere omdat geen differentiatie per deelgebied heeft plaatsgevonden, en doordat niet helder is of de effecten van meerdere ontwikkelingen/bronnen correct in samenhang zijn beoordeeld. Een voorbeeld aan de hand van het sub-onderdeel geluid:

- *Meer industrie levert meer geluidproductie op, maar ruimtelijke keuzes zijn sterk bepalend. Als de geluidsproductie (voornamelijk) plaatsvindt op industrieterreinen waar geen woningen of andere gevoelige bestemmingen staan, levert dat niet meer geluidgehinderden (de toegepaste indicator bij geluid) op.*
- *De aanleg van de Lelylijn kan in theorie leiden tot meer geluidgehinderden door railverkeer (ervan uitgaande dat deze ook door bewoond gebied gaat), maar zal ook leiden tot minder luchtvervuiling en geluid (en geluidgehinderden) door wegverkeer. Gezondheidskundig zou dat kunnen leiden tot een netto positief effect.*
- *Als dit in overweging wordt genomen kan de negatieve beoordeling van het VKA voor geluid, die zwaar meeweegt in de beoordeling van milieu en gezondheidsbescherming, ook anders uitvallen. Dit kan niet worden geverifieerd bij gebrek aan navolgbaarheid van de beoordeling.*

¹⁵ Tijdens het startgesprek is bevestigd dat de discussie in Gedeputeerde en Provinciale Staten zich vrijwel uitsluitend heeft geconcentreerd op het aspect milieu en gezondheidsbescherming.



Figuur 3: Effectbeoordeling VKA (bron: MER).

Selectie van bouwstenen per alternatief en per aspect verschilt

In de achtergrondrapporten over de vier kwadranten zijn de twee integrale alternatieven in vijf sets van bouwstenen verdeeld. De samenstelling van deze sets is gebaseerd op de vijf ambities. Per ambitie én per alternatief én per aspect is de samenstelling van deze bouwstenensets echter zeer verschillend. Bovendien verschillen de bouwstenen sterk van karakter en omvang. Dit maakt de beoordeling en vergelijking van alternatieven niet navolgbaar en niet verifieerbaar. De alternatieven zijn niet goed onderling vergelijkbaar en het is niet duidelijk welke bouwstenen welk effect veroorzaken. Daardoor kunnen de alternatieven niet goed ten opzichte van elkaar worden gewogen.

Ter illustratie, subthema natuur (zie hoofdstuk 2 van het achtergrondrapport kwadrant natuur, klimaat en milieu):

- *Ambitie 1 van alternatief 1 bestaat uit drie bouwstenen, alternatief 2 uit één bouwsteen en het VKA uit vier bouwstenen.*
- *Ambitie 2 van alternatief 1 bestaat uit drie bouwstenen, alternatief 2 uit negen bouwstenen en het VKA uit zeven bouwstenen.*
- *Ambitie 3 van alternatief 1 bestaat uit één bouwsteen, alternatief 2 uit drie bouwstenen (met verschillende subonderdelen) en het VKA uit drie bouwstenen (met andere subonderdelen).*
- *Ambitie 4 van alternatief 1 bestaat uit dertien bouwstenen, alternatief 2 uit twee bouwstenen en het VKA uit dertien bouwstenen.*
- *Ambitie 5 van alternatief 1 bestaat uit drie bouwstenen, alternatief 2 uit zeven bouwstenen en het VKA uit acht bouwstenen.*

Samenvoegingen van effectbeoordelingen niet navolgbaar

De vijf ambities per alternatief (sets van bouwstenen) zijn per milieuaspect beoordeeld op basis van een driepuntsschaal (+, +/-, - of een combinatie van + en -).

Dit leidt per alternatief dus tot vijf afzonderlijke kwalitatieve beoordelingen. Uit de beschrijvingen wordt niet duidelijk hoe deze beoordelingen tot stand gekomen zijn en welke bronnen daarvoor zijn gebruikt.

De vijf beoordelingen zijn vervolgens samengevoegd tot één beoordeling per aspect per alternatief, die zowel in tabelvorm als in diagrammen is weergegeven. De samenvoeging is niet toegelicht in het MER en daardoor niet verifieerbaar. Ook is hierdoor voor de lezer niet (op een toegankelijke manier) herleidbaar waardoor negatieve (of positieve) scores worden veroorzaakt, waardoor ook niet helder is welke situaties/opgaven nog (beleids)aandacht vragen.

Ter illustratie, subthema milieu en gezondheidsbescherming (zie hoofdstuk 5 van het achtergrondrapport kwadrant natuur, klimaat en milieu):

- In paragraaf 5.9.1 is ambitie 1 beoordeeld voor alternatief 1 (vijf bouwstenen), alternatief 2 (vier bouwstenen) en het VKA (zeven bouwstenen). Dit leidt in tabel 5.18 tot een score per alternatief, voor de aspecten luchtkwaliteit, geluid, stilte, geurhinder, lichtvervuiling en zeer zorgwekkende stoffen. Het is niet duidelijk hoe de beoordeling van de afzonderlijke bouwstenen heeft geleid tot één score per alternatief.*
- Hetzelfde geldt voor de paragrafen 5.10.1 t/m 5.10.4¹⁶, waarin de andere vier ambities zijn beoordeeld.*
- Tabel 5.34 toont de totale effectbeoordeling en vormt een samenvatting van de hiervoor genoemde paragrafen. Deze tabel bestaat uit twee pagina's aan effectscores, aangezien elke ambitie per aspect apart is gescoord.*
- In het hoofdrapport van het MER is de effectbeoordeling voor het subthema milieu en gezondheidsbescherming samengevat in tabel 6.15. Daarin is het onderscheid tussen de vijf ambities vervallen, en zijn deze dus gebundeld tot één score per aspect. Hoe deze score tot stand is gekomen is niet duidelijk.*
- In de cirkeldiagrammen per alternatief is de beoordeling per aspect vervolgens nog een slag verder samen gebundeld tot één score voor het subthema milieu en gezondheidsbescherming.*

In aansluiting op het advies in paragraaf 2.1, over de agenda van vervolgbesluiten, adviseert de Commissie om in een aanvulling op het MER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie:

- het proces te beschrijven dat in verschillende stappen heeft geleid tot de effectbeoordelingen van de losse bouwstenen en de samenvoeging daarvan tot integrale beoordelingen;
- vooral de 'blauwe' scores in de diagrammen toe te lichten, door beknopt uit te leggen hoe deze tot stand zijn gekomen en deze uit te splitsen in positieve en negatieve effecten (bijvoorbeeld in tabelvorm);
- op basis hiervan aan te geven tot welke aandachtspunten per deelgebied en per thema dit leidt.

¹⁶ Waarschijnlijk is er niet bewust voor gekozen om ambitie 1 in een aparte paragraaf te bespreken en de ambities 2 t/m 5 in een andere paragraaf, aangezien dit bij andere aspecten niet is gebeurd.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. 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:

dr. ir. Marieke Dijkema

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

prof.dr. Henk Meurs

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

ir. Robbert de Vries

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie provincie Groningen.

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 bijvoorbeeld gaan om de activiteiten J11 (stedelijke ontwikkeling), J10 (industrieterrein) en C2 (windparken). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van Groningen.

Initiatiefnemer besluit

College van Gedeputeerde Staten van Groningen.

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 beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3764](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

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

