



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Programma buitengebied gemeente Heerenveen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 mei 2026 / projectnummer: 3821



# 1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Heerenveen stelt een programma op voor het buitengebied. In dit programma werkt de gemeente de ambities van de omgevingsvisie uit.<sup>1</sup> 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 randvoorwaarden. Voor het besluit over het programma is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.<sup>2</sup> De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd 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 gaat uit van de opgaven voor het buitengebied, op basis van de ambitie uit de omgevingsvisie: het versterken van de kwaliteit en veerkracht van het landelijk gebied. Om de effecten van verschillende keuzeopties te vergelijken zijn vier alternatieven onderzocht:

- alternatief 1: ontwikkelperspectief voor de landbouw;
- alternatief 2: inzetten op verbrede plattelandseconomie;
- alternatief 3: beschermen en versterken kwaliteiten natuur;
- alternatief 4: vormgeven van de energietransitie.

Ambities voor landschap en klimaatadaptatie zijn randvoorwaardelijk, en maken dus deel uit van alle alternatieven.

In het MER staat dat verschillende functies in het buitengebied met elkaar kunnen conflicteren. Volgens de samenvatting van het MER<sup>3</sup> leidt een grote focus op landbouw tot onacceptabele effecten voor natuur, klimaat en bodem. Een eenzijdige focus op energie gaat ten koste van de kernkwaliteit van het Friese landschap.

Mede op basis van het MER is een voorkeursalternatief samengesteld. Hierin wordt op veel onderwerpen een middenweg gekozen. Daardoor blijven grote positieve effecten op de leefomgeving uit en is verdere verslechtering van Natura 2000-gebieden niet uitgesloten. De uitwerking van het programma is nog weinig specifiek. Daardoor kunnen de effecten van het voorkeursalternatief nog niet goed worden voorspeld. Deze zijn afhankelijk van de vertaling van het programma buitengebied in het omgevingsplan.

## Programma buitengebied en rol van het MER

Het ontwerp-programma buitengebied maakt nog weinig specifieke keuzes en gaat voornamelijk uit van voortzetting van bestaand gemeentelijk en provinciaal beleid. De ambities uit de omgevingsvisie zijn in het ontwerp-programma en in het MER nog niet uitgewerkt naar concrete doelen. Ook bevatten beiden geen samenhangende analyse van de dilemma's in het buitengebied waarvoor nog keuzes gemaakt moeten worden.

---

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

<sup>2</sup> Witteveen+Bos. 3 december 2025. *MER Programma buitengebied Heerenveen*.

<sup>3</sup> Zie *Addendum op het MER Programma Buitengebied Heerenveen* van 13 februari 2026.

Daardoor is de meerwaarde van het alternatievenonderzoek in het MER voor het programma buitengebied beperkt:

- Omdat doelen en de route om die te realiseren nog niet concreet zijn, kan niet worden beoordeeld in hoeverre de alternatieven hieraan bijdragen.
- Omdat het voorkeursalternatief (het ontwerp-programma) niet concreet is en veel ruimte laat voor de uitwerking, zijn de effecten daarvan zeer onzeker. Het voorkeursalternatief is niet vergeleken met de andere alternatieven.

De alternatieven kunnen – mede door de relatief gedetailleerde uitwerking – wel een belangrijke rol vervullen in het vervolg. Het ontwerp-programma zal meer worden gedetailleerd en uitgewerkt in een omgevingsplan. Daarnaast is de gemeente gestart met het proces voor actualisatie van de omgevingsvisie. Daarvoor wordt een omgevingseffectrapport opgesteld, waarin opnieuw alternatieven voor het buitengebied onderzocht zullen worden.<sup>4</sup>

### **Wat is het advies van de Commissie?**

Het MER is uitgebreid en bevat een relatief gedetailleerde uitwerking van de alternatieven voor ontwikkelingen in het buitengebied om de zogeheten ‘hoeken van het speelveld’ te onderzoeken. In verschillende bijlagerapporten zijn daarvan de effecten beschreven en beoordeeld, ook relatief gedetailleerd en voorzien van illustraties. De globale Passende beoordeling is van goede kwaliteit en geeft inzicht in de risico’s voor Natura 2000-gebieden.

Een belangrijk resultaat van het MER is dat het duidelijk maakt dat de effecten van het programma nog erg onzeker zijn, omdat het programma nog geen concrete keuzes bevat. Het MER schetst de risico’s hiervan, bijvoorbeeld voor het realiseren van doelen voor waterkwaliteit en waterkwantiteit, bodemdaling, natuur, landschap en leefbaarheid. De werkelijke positieve en negatieve effecten worden pas duidelijk als het programma is vertaald naar concrete maatregelen. De in het MER uitgewerkte alternatieven bieden daarvoor al veel ingrediënten.

Het MER is echter, vooral voor niet ingevoerde lezers, weinig toegankelijk. Belangrijke informatie over de referentiesituatie en de samenstelling van de alternatieven is verspreid over de deelrapporten of ontbreekt.<sup>5</sup> Het MER bevat geen reflectie op het ontbreken van concrete doelen en dilemma’s en de consequenties daarvan voor het alternatievenonderzoek.

**De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het programma buitengebied. Het gaat om de volgende punten:**

- **Referentiesituatie onvoldoende geanalyseerd.** De beschrijving van de huidige situatie en autonome ontwikkeling is onvoldoende. Veel uitgangspunten zijn onduidelijk en een analyse van oorzaak-gevolgrelaties en de samenhang tussen de verschillende thema’s ontbreekt. Daardoor geeft het MER geen zicht op de belangrijkste aandachtspunten voor het (programma) buitengebied.
- **Samenstelling alternatieven niet goed navolgbaar.** Hoewel de alternatieven inhoudelijk goed gekozen zijn, is onduidelijk uit welke maatregelen deze zijn opgebouwd en waarom. In het MER en de bijlagen wordt verwezen naar genummerde maatregelen die

<sup>4</sup> Dit blijkt uit Witteveen+Bos. 11 maart 2026. *Notitie reikwijdte en detailniveau voor het omgevingseffectrapport.*

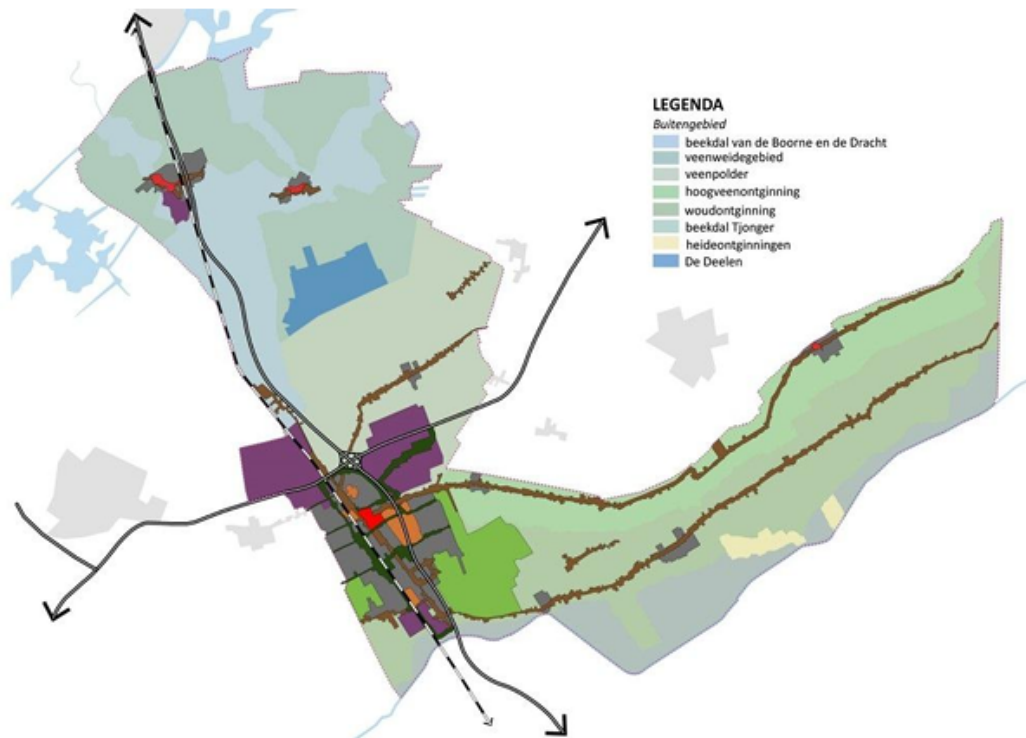
<sup>5</sup> De inhoudsopgave van het MER is niet compleet, omdat de bijlagen van het MER daarin ontbreken. De bijlagen vormen een belangrijk onderdeel van het MER. Deze bevatten de beschrijving en onderbouwing van de referentiesituatie en effecten.

echter niet in het MER of de bijlagen zijn opgenomen. De tabel die hierin voorziet<sup>6</sup>, is niet goed navolgbaar.

- **Effectbeoordeling en doelbereik.** De vergelijking van de effecten en het doelbereik<sup>7</sup> van de alternatieven en het voorkeursalternatief is niet goed navolgbaar en niet consistent.
- **Samenvatting.** Het MER bevat geen publieksvriendelijke samenvatting en het addendum, dat daarin zou moeten voorzien, is onvolledig.<sup>8</sup>

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het programma buitengebied. Dat kan op hetzelfde (relatief hoge) abstractieniveau als van het ontwerp-programma. De Commissie geeft in overweging deze punten in meer detail uit te werken, zodat deze ook gebruikt kunnen worden voor het omgevingsplan en het daarbij behorende MER. Verder beveelt de Commissie aan om de besluitvorming over het programma en (de mer-procedure voor) de actualisatie van de omgevingsvisie goed op elkaar af te stemmen.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



*Figuur 1: Gemeente Heerenveen en kenmerken van het buitengebied (bron: ontwerp-programma buitengebied Heerenveen, ongedateerd).*

<sup>6</sup> Op verzoek heeft de Commissie een tabel ontvangen met de genummerde maatregelen. Dit document "Ingreep - effect - overzicht - ext versie" is te vinden op de website van de Commissie.

<sup>7</sup> De mate waarin de doelen van het programma worden gerealiseerd.

<sup>8</sup> Het addendum geeft ook aan hoe is omgegaan met het eerdere advies van de Commissie ([NRD-advies](#)), maar deze reflectie is kort door de bocht. Een deel van de adviezen van de Commissie is niet of nauwelijks opgevolgd. Zie verder hoofdstuk 2 van dit advies.

### **Aanleiding MER**

*Het programma buitengebied is een uitwerking van de Omgevingsvisie Heerenveen. Het gaat om een vrijwillig programma onder de Omgevingswet. 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). Omdat gevolgen voor Natura 2000-gebieden (Aldeboarn–De Deelen en andere gebieden in de omgeving) niet op voorhand uitgesloten zijn, is een Passende beoordeling opgesteld. Voor het besluit over het programma is daarom 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 burgemeester en wethouders van de gemeente Heerenveen – besluit over het programma buitengebied.*

*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](http://www.commissiemer.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 het college van burgemeester en wethouders.

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 Te nemen besluiten en rol van het MER**

#### **Programma op hoofdlijnen**

Het (ontwerp) programma buitengebied werkt één van de ambities van de omgevingsvisie uit, namelijk de ambitie *het versterken van de kwaliteit en veerkracht van het landelijk gebied*.

Het programma is zelfbindend voor de gemeente en vormt het kader voor het nog op te stellen omgevingsplan. In het omgevingsplan worden juridisch bindende regels opgenomen.

Bij de start van de mer–procedure werd nog uitgegaan van de uitgangspunten van het (ontwerp) Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de uitwerking daarvan voor de provincie Friesland (FPLG), die in voorbereiding was. Het schrappen van het NPLG heeft geleid tot uitstel van het FPLG. Dat leidt ertoe dat de kaders voor herziening van het gemeentelijke beleid vaak nog onduidelijk zijn. Daarom heeft de gemeente gekozen voor een programma

op hoofdlijnen. Het programma geeft nog weinig sturing aan ontwikkelingen en gaat vooral uit van bestaande kaders, zoals de provinciale omgevingsvisie (POVI) en omgevingsverordening (POV).

Dit is terug te zien in de effectbeoordeling van de alternatieven en het voorkeursalternatief (VKA) in het MER. In het MER zijn sturingsmogelijkheden voor de gemeente onderzocht die verder gaan dan de ruimte die de bestaande kaders op dit moment geven. De in het MER onderzochte alternatieven zijn in meer detail beoordeeld dan het VKA, dat de basis is voor het (ontwerp) programma (zie verder paragraaf 2.4 van dit advies).

Omdat het programma weinig of geen concrete keuzes maakt, geeft het MER op sommige onderdelen meer gedetailleerde informatie dan nodig is voor het programma. De Commissie waardeert het uitwerkingsniveau van de alternatieven, omdat dit nuttige informatie oplevert die ook kan worden gebruikt voor het omgevingsplan.

### **Samenhang met andere besluiten**

De uitwerking en vergelijking van de alternatieven kunnen mogelijk ook een rol spelen bij toekomstige keuzes waarvoor de gemeente op dit moment nog geen ruimte ziet vanwege de bestaande kaders. Denk daarbij aan de herziening van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Inmiddels is ook een mer-procedure gestart voor de actualisatie van de omgevingsvisie. In de notitie reikwijdte en detailniveau (NRD)<sup>9</sup> voor het op te stellen omgevingseffectrapport (OER) zijn ook ambities en te onderzoeken alternatieven voor het landelijk gebied opgenomen. Deze alternatieven komen niet overeen met de alternatieven in het MER voor het programma buitengebied. In de NRD voor de omgevingsvisie wordt niet gerefereerd aan het programma buitengebied en het MER daarvoor. De Commissie beveelt aan om te verduidelijken hoe de verschillende (besluitvormings)trajecten met elkaar samenhangen. Geef aan wat de nieuwe omgevingsvisie betekent voor het programma buitengebied en het nog op te stellen omgevingsplan.

Het MER kan ook als input dienen voor gezamenlijke initiatieven van de gemeente met andere partijen, zoals de provincie, het waterschap, grondeigenaren en buurgemeentes. Zo loopt voor de problematiek in het veenweidegebied een gezamenlijke aanpak met verschillende partijen.

## **2.2 Ambities en uitgangspunten**

De omgevingsvisie 1.0 van de gemeente Heerenveen (2021) benoemde *het versterken van de kwaliteit en veerkracht van het landelijk gebied* als één van de kernopgaven. Daaruit komen verschillende opgaven voort, die volgens de NRD de doelen voor het programma

---

<sup>9</sup> Witteveen+Bos. 11 maart 2026. *Omgevingseffectrapportage Omgevingsvisie Heerenveen, Notitie reikwijdte en detailniveau voor het Omgevingseffectrapport*. De notitie is op 20 maart 2026 ter inzage gelegd.

buitengebied vormen.<sup>10</sup> Deze opgaven vertegenwoordigen verschillende waarden van het buitengebied en benoemen verschillende belangen die met elkaar kunnen conflicteren. Daarom moeten die opgaven nog nader worden uitgewerkt, geprioriteerd en in samenhang worden gewogen in het programma.

In haar NRD-advies adviseerde de Commissie om de ambities voor het buitengebied concreet en gebied specifiek te formuleren. Dat wil zeggen dat ze worden vertaald naar criteria en indicatoren die gebruikt kunnen worden voor het vergelijken van de alternatieven. De Commissie constateert dat het MER in hoofdstuk 3 uitgaat van dezelfde formulering als de NRD. Het ontwerp-programma licht de kernopgaven en de aanwezige waarden nader toe, maar koppelt daaraan geen richtinggevende doelen. Het ontwerp-programma volgt vooral de bestaande kaders.

Het ontbreken van concrete doelen heeft meerdere gevolgen. Zo kan niet goed worden vastgesteld welke aandachtspunten<sup>11</sup> er voor verschillende thema's gelden (op basis van de analyse van de referentiesituatie, zie paragraaf 2.3 van dit advies). Verder is hierdoor onduidelijk of de alternatieven aansluiten bij de doelen (zie paragraaf 2.4) en of en in hoeverre de doelen daarmee bereikt worden (zie paragraaf 2.5). Het MER bevat geen reflectie op het ontbreken van concrete doelen en aandachtspunten en de consequenties daarvan voor het alternatievenonderzoek. Het is onduidelijk wanneer de ambities wel worden vertaald naar concrete doelen en hoe dit samenhangt met de besluitvorming over het programma, het omgevingsplan en de herziening van de omgevingsvisie.

De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming over het programma buitengebied aan te geven in welk kader de ambities voor het buitengebied vertaald zullen worden naar concrete doelen, zodat ook de aandachtspunten, dilemma's en keuzemogelijkheden concreter worden. Geef aan welke rol de verschillende genoemde besluitvormingstrajecten daarin spelen en hoe milieuaspecten daarin worden meegenomen, bijvoorbeeld doordat daarvoor een mer-procedure wordt doorlopen.

## 2.3 Referentiesituatie

De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling en vormt een belangrijk startpunt voor het MER. Analyse ervan biedt inzicht in knelpunten en (te behouden) kwaliteiten en vormt de vergelijkingsbasis voor de effecten en het doelbereik van de alternatieven. Het MER bevat geen aparte beschrijving van de referentiesituatie. Informatie daarover is verspreid over het MER en de deelrapporten aanwezig, omdat de informatie per thema gebundeld is. Het is daardoor lastig om een samenhangend overzicht van de huidige situatie en autonome ontwikkeling te krijgen.

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Hiermee wordt bedoeld de afstand tussen de huidige situatie en te realiseren doelen. Vaak wordt daarvoor de term 'opgave' of 'restopgave' gebruikt. Om verwarring met de 'kernopgaven voor het programma' te voorkomen gebruikt de Commissie in dit advies de term aandachtspunten.

De Commissie constateert dat de beschrijving en beoordeling van de referentiesituatie onvoldoende is. Dit heeft de volgende redenen:

- De huidige situatie is per thema redelijk uitgebreid beschreven, maar een integrale analyse van de samenhangende problemen in het buitengebied ontbreekt (zie hierna).
- Kaarten van het buitengebied ontbreken in de samenvatting en het hoofdrapport en er zijn alleen thematische uitwerkingen te vinden in de deelrapporten van het MER. Dat maakt het lastig om overzicht te krijgen van de ligging van de belangrijkste functies in het buitengebied, hun onderlinge relaties en mogelijke knelpunten.
- Autonome ontwikkelingen zijn voor de meeste thema's niet expliciet beschreven, maar samengevat weergegeven in de vorm van onzekerheidsmarges in figuren per thema. Het is niet duidelijk welke uitgangspunten zijn gebruikt voor de autonome ontwikkeling. Paragraaf 1.3 van het MER stelt dat hiervoor bestaande bronnen zijn gebruikt: CBS, PBL, KNMI, omgevingsdiensten en agrarische collectieven. Het MER en de bijlagen bevatten echter geen gegevens over bijvoorbeeld de mogelijke ontwikkeling van agrarische bedrijven (aantal, aard en omvang).
- De huidige situatie en autonome ontwikkeling zijn beiden per thema weergegeven in figuren (zie figuur 2 in paragraaf 2.5.1 dit advies). In deze figuren en de bijbehorende toelichtingen zijn de onzekerheidsmarges alleen gebaseerd op scenario's voor klimaatverandering.<sup>12</sup> Voor de autonome ontwikkeling zijn echter ook veel andere factoren van belang, zoals economische en demografische ontwikkelingen, bestaande beleidsontwikkelingen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau, en in het buitengebied juist de invloed van zogeheten 'ver-thema's'.<sup>13</sup> Omdat de agrarische sector een groot deel van het buitengebied in gebruik heeft, zijn ontwikkelingen daarin sterk bepalend. Hoewel ook deze onzeker zijn, is het wel mogelijk generieke trends aan te geven.

### **Analyse van de samenhang**

De Commissie adviseerde in haar NRD-advies om een goede analyse te maken van het functioneren van het samenhangende systeem van water, bodem en landschap in de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Deze analyse is nodig om de draagkracht van het landschap en het water- en bodemsysteem en daarmee de randvoorwaarden voor de te onderzoeken alternatieven te bepalen.

Doordat de analyse van de samenhang tussen de verschillende thema's in het MER ontbreekt is onduidelijk welke aandachtspunten relevant zijn voor het (programma) buitengebied, in samenhang met ander beleid. Deze informatie is essentieel voor de beoordeling van de referentiesituatie, het vaststellen van mogelijke maatregelen als input voor de alternatieven en voor het vergelijken van de effecten daarvan. Omdat het programma buitengebied nog geen gedetailleerde keuzes bevat, is een goed begrip van het systeem juist ook voor keuzes op hoofdlijnen cruciaal.

---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld afbeelding 5.1, waarin de bandbreedte van de onzekerheden wordt bepaald door de klimaatscenario's HOOG en LAAG voor 2050 van het KNMI. Overigens wordt in het MER voor de klimaatscenario's ook een aantal keer onterecht verwezen naar het PBL.

<sup>13</sup> Zoals verdroging, vermesting, verzuring, verontreiniging, versnippering, verstoring.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit over het programma buitengebied, een analyse te geven van de referentiesituatie, door specifiek in te gaan op oorzaak-gevolgrelaties. Bepaal aan de hand daarvan de aandachtspunten voor het programma buitengebied. Voor het besluit over het programma kan deze analyse op hoofdlijnen plaatsvinden. De Commissie geeft in overweging deze analyse in meer detail uit te werken, zodat deze ook gebruikt kan worden voor het omgevingsplan en het daarbij behorende MER.

## 2.4 Alternatieven en maatregelen

### Onderzoeksalternatieven

In haar NRD-advies gaf de Commissie aan dat de vier alternatieven, waarvan de basisprincipes in de NRD waren beschreven, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming. In deze alternatieven wordt nadrukkelijk gezocht naar de hoeken van het speelveld, door voor verschillende opgaven de uitersten te kiezen. Ook elementen die op dit moment niet passen binnen het bestaande beleid (bijvoorbeeld de plaatsing van windturbines of sterkere vernatting die ten koste gaat van de huidige landbouwmogelijkheden), zouden hierin worden meegenomen, aldus de NRD.

De Commissie constateert dat de beschrijving van de alternatieven in het MER lastig te volgen is. De beschrijving in paragraaf 4.3 van het MER is beknopt. Vooral in de deelrapporten wordt veel verwezen naar genummerde maatregelen, maar deze zijn niet in het MER opgenomen. Op verzoek heeft de Commissie de tabel met de genummerde maatregelen alsnog ontvangen van de gemeente.<sup>14</sup> Deze tabel levert meer inzicht op in de samenstelling van de alternatieven, maar is omvangrijk en ook lastig te volgen. Dit laatste komt door:

- de gebruikte logica van de indeling van de tabel in aspecten, 'tags', landgebruik, onderdelen van de referentiesituatie en de alternatieven en milieuaspecten;
- de gebruikte formulering van veel maatregelen en onduidelijkheid over waarom welke maatregelen in de afzonderlijke alternatieven zijn opgenomen.<sup>15</sup> De maatregelen waaruit de alternatieven zijn opgebouwd lijken niet te zijn gekozen op basis van samenhang daartussen.

Door deze onduidelijkheden is ook de beoordeling van de effecten niet goed te volgen, zie paragraaf 2.5 van dit advies.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit over het programma buitengebied, een samenvattend overzicht op te nemen van de maatregelen waaruit de alternatieven zijn opgebouwd. Leg uit welke uitgangspunten daarvoor zijn gebruikt, zodat te volgen is waarom welke maatregelen in welk alternatief zijn opgenomen. Voor het besluit over het programma kan een beschrijving op hoofdlijnen plaatsvinden. De Commissie geeft in overweging ook de maatregeltabel zelf te verduidelijken, zodat deze ook gebruikt kan worden voor het omgevingsplan en het daarbij behorende MER.

<sup>14</sup> Deze tabel (Bijlage MER Heerenveen – maatregelenoverzicht) is te vinden op de website van de Commissie via [Programma buitengebied gemeente Heerenveen – Commissie mer](#), of door het projectnummer 3821 in te vullen in het zoekvak.

<sup>15</sup> Ter illustratie: In het alternatief "ontwikkelperspectief landbouw" is onder het thema landschap "een kleine windturbine met een maximale tiphoogte van 10 meter" toegestaan, maar niet in andere alternatieven. Onder het thema energie zijn per alternatief andere uitgangspunten geformuleerd.

De Commissie merkt op dat krachtige maatregelen om de hoeken van het speelveld écht te verkennen niet zijn onderzocht, hoewel sommige maatregelen in de alternatieven verder gaan dan de bestaande kaders (vigerende bestemmingsplannen en provinciale verordening). Zo is niet onderzocht wat een verregaande transformatie van de landbouwsector zou kunnen betekenen, terwijl dit een reële optie kan zijn om de doelen te bereiken. Mogelijk biedt het vervolgtraject – de herziening van de omgevingsvisie en het opstellen van het omgevingsplan – ruimte om deze verdergaande alternatieven alsnog te onderzoeken.

### **Voorkeursalternatief (VKA)**

Uit de onderzoeksalternatieven is een concept-VKA samengesteld, dat is opgenomen in het concept-programma buitengebied. Na toetsing van het concept-VKA op effecten en doelbereik (zie volgende paragraaf) is dit voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders en aan de gemeenteraad. Vervolgens is het concept-VKA aangepast naar een definitief VKA, dat de basis vormt voor het ontwerp-programma. De stap van concept-programma naar ontwerp-programma is in het MER lastig te volgen.<sup>16</sup>

Het (concept) VKA is minder gedetailleerd uitgewerkt dan de andere alternatieven. Uit het MER blijkt dat veel maatregelen die in de alternatieven zijn onderzocht niet in het concept-VKA en definitief VKA zijn opgenomen. Dit komt mede doordat de gemeente daarvoor op dit moment onvoldoende ruimte en instrumenten ziet. Bovendien blijkt uit de beschrijving van het proces dat ketenpartners (relevante overheden, zoals waterschap en provincie, en belangenorganisaties zoals LTO, GGD, fietsersbond) beperkte interesse hebben getoond voor de totstandkoming van het VKA.<sup>17</sup> Dit is opmerkelijk, aangezien een gezamenlijke aanpak in het buitengebied cruciaal is om de komende jaren de grootste problemen op te lossen. De Commissie beveelt aan dit te betrekken bij het proces van herziening van de omgevingsvisie.

## **2.5 Effecten en doelbereik**

### **2.5.1 Beoordelingsmethodiek**

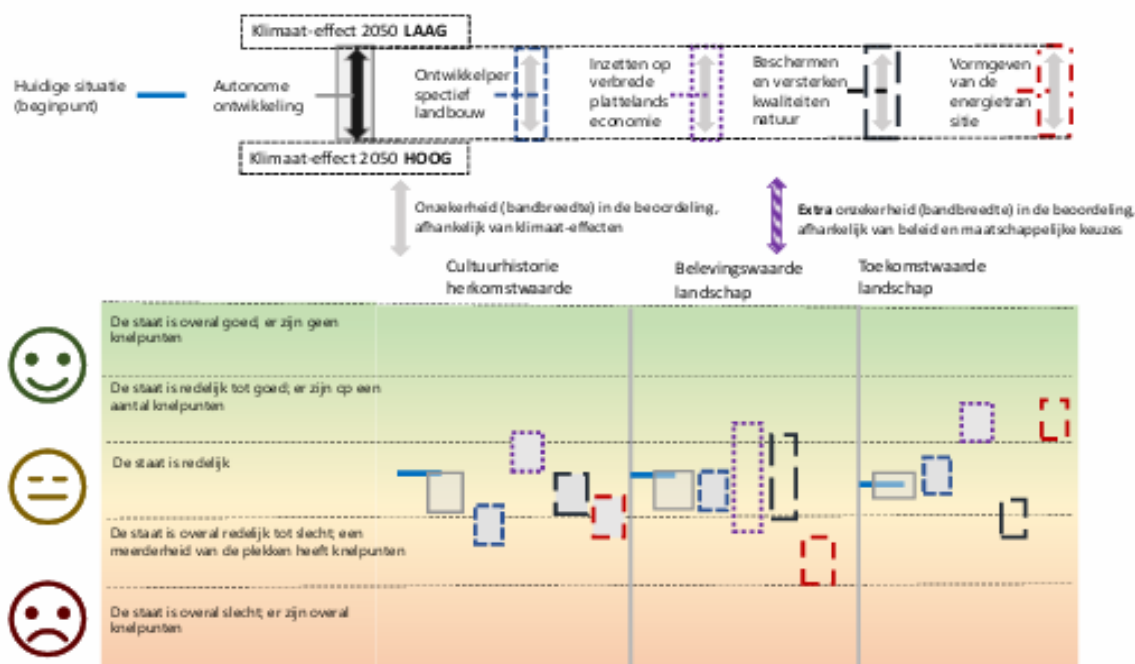
De effecten van de vier alternatieven zijn in hoofdstuk 5 van het MER beschreven en beoordeeld op basis van de informatie in de deelrapporten. Voor de vergelijking van de alternatieven is gebruik gemaakt van diagrammen (zie figuur 2).

De diagrammen hebben een hoge informatiedichtheid. De huidige situatie, autonome ontwikkeling, de effecten van de alternatieven en onzekerheden zijn in één figuur zichtbaar. Uit de diagrammen blijkt over het algemeen dat de verschillen tussen de alternatieven en de referentiesituatie en tussen de alternatieven onderling beperkt zijn. De figuren bevatten veel verschillende symbolen en kleuren. Dat maakt de interpretatie ervan erg lastig.

---

<sup>16</sup> De notitie "*Procesbeschrijving afstemming mer en Programma*" van 17 maart 2026, geeft een beschrijving van het proces, maar de keuzes die per stap in het proces zijn gemaakt zijn niet goed navolgbaar.

<sup>17</sup> In de notitie "*Procesbeschrijving afstemming mer en Programma*" van 17 maart 2026 is aangegeven dat de geplande werksessie met ketenpartners en dorpsbelangen over het VKA niet is gehouden, omdat de belangstelling voor een eerdere werksessie, zeker bij ketenpartners, zeer matig was.



Figuur 2: Voorbeeld van de afbeelding met samenvatting van de effectbeoordeling (bron: MER).

Hoofdstuk 5 wordt afgesloten met het totaaloverzicht van effectscores van de onderzoeksalternatieven (tabel 5.1). De effectbeoordeling in deze tabel is niet consistent met de beoordelingen in de figuren. De tabel suggereert in tegenstelling tot de diagrammen dat er wél grote verschillen zijn tussen de alternatieven, vooral bij het thema gezondheid.<sup>18</sup>

Zoals in de vorige paragrafen aangegeven ontbreekt in het MER inzicht in de samenhang tussen verschillende aspecten in de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Daardoor zijn de effecten van de alternatieven ook niet goed te beoordelen. Hieronder geeft de Commissie hiervan enkele voorbeelden. De Commissie beveelt aan deze aandachtspunten te betrekken bij (het MER/OER voor) de actualisatie van de omgevingsvisie en vervolgbesluiten.

### Geurhinder en verkeersveiligheid

De alternatieven zijn in het MER beoordeeld op basis van effecten op onder ander water, bodem, natuur, landschap en gezondheid. Het thema gezondheid bestaat uit de criteria geluidsbelasting, luchtkwaliteit, beweegvriendelijke leefomgeving en externe veiligheid.

De aspecten geur en verkeersveiligheid ontbreken in het beoordelingskader. Beiden kunnen echter een onderscheidend milieuaspect zijn. Het alternatief landbouw kan bijvoorbeeld leiden tot groei van veehouderijen in de omgeving van (lint)bebouwing en daardoor leiden tot toename van geurhinder. Ditzelfde geldt ook voor verkeersveiligheid, aangezien groei van veehouderijen leidt tot een toename van zwaar vrachtverkeer.

<sup>18</sup> De figuren hanteren een vijfpuntschaal en maken gebruik van smileys. In de tabel zijn de effecten met plussen en minnen aangegeven. De 'dubbele minnen' bij geluidsbelasting, luchtkwaliteit en externe veiligheid corresponderen echter niet met de beoordelingen met de smileys.

## Natuur

Zoals in paragraaf 2.3 van dit advies aangegeven adviseerde de Commissie in het NRD-advies om een systeemanalyse te maken om de draagkracht van het landschap en het water- en bodemsysteem en daarmee de randvoorwaarden voor de te onderzoeken alternatieven te bepalen. De beschrijving van de natuuraspecten in het MER focust op gebiedsbescherming en biodiversiteit. In beide gevallen dringt de analyse onvoldoende diep door in de problematiek, de achterliggende mechanismen en dus de mogelijke oplossingen en keuzeruimte daarin. Doordat oorzakelijke (systeem)verbanden buiten beeld blijven kunnen de positieve en negatieve effecten van de alternatieven niet goed onderbouwd worden.

Een voorbeeld is de problematiek van de verhorsting<sup>19</sup> van De Deelen, waarin gebiedsbescherming, de Vogel- en Habitatrichtlijndoelen, het Natuurnetwerk Nederland, geohydrologische (on)mogelijkheden, klimaatverandering, bodemdaling, en landbouwbelangen allemaal een rol spelen. Juist op dit soort kruispunten kan de alternatievenafweging bijdragen, mits daarvoor de juiste informatie wordt gebruikt.

## Landschap

Er is gebruik gemaakt van de principes van ruimtelijke kwaliteit (herkomstwaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde) om de landschapswaarden op een gestructureerde manier in beeld te brengen. De beschrijving van de ontwikkeling van het landschap vindt in de bijlage van het MER echter verspreid over deze drie thema's plaats. Daardoor ontstaat de indruk dat bepaalde aspecten van het landschap alleen relevant zijn voor een specifieke waarde.

De drie principes staan echter onderling in een dynamische relatie. Toekomstwaarde is hier gedefinieerd als 'aanpasbaarheid' en wordt gezien als hoog bij een zeer aanpasbaar landschap. Dit conflicteert echter met de principes herkomst- en belevingswaarde. Een landschap dat snel aanpasbaar is kan daardoor onherkenbaar veranderen. Door de drie variabelen niet op elkaar te betrekken, krijgen ze een absolute waarde en gaat het onderlinge verband verloren. De toegekende definities en daarmee kwalificaties zijn subjectief, maar worden wel met de nodige stelligheid meegewogen in de eindtabel.

Overigens komt bij de beschrijving van de ontwikkelingen in de beekdalen de praktijk van bevoeiing van graslanden nergens aan de orde. Dit is bijvoorbeeld aangetoond voor het beekdal van de Tjonger en hogerop in het Alddijp en heeft de huidige loop en het gehele omringende landschap van veel van deze beken verregaand bepaald. Dit verdient daarmee een plaats in de analyse.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Verhorsting is de toename van hoogteverschil tussen een natuurgebied en haar omgeving. Dat gebeurt als het maaiveld rondom een natuurgebied door bodemdaling als gevolg van inklinking of oxidatie van veen daalt, maar oppervlak van het natuurgebied zelf niet. Dan steekt op zeker moment het gebied als een nat eiland boven het verdroogde omringende land uit en gaan geohydrologische relaties verloren. Deze zijn zeer moeilijk te herstellen omdat oppervlakkige de watertoevoer veelal is afgesneden.

<sup>20</sup> Voor gedocumenteerde voorbeelden van de bevoeiingspraktijk in het dal van de Tjonger zie: <https://rce.webgis.nl/nl/map/erfgoedatlas> en dan onder Erfgoed per thema – Agrarisch – Historische vloeivelden voor casus: FR008 Heerenveen / Olderberkoop – Tjonger (kanaal) 1897 · Van Heek, G.J. et al. (1897), Verslag der Staatscommissie benoemd bij het Koninklijk Besluit van 5 mei 1893 No. 16 tot het instellen van een onderzoek omtrent de bevoeiingen, 's-Gravenhage; 117–118; \* · RWS (1887) 197445–1887–002. De Staatscommissie vermeldt hier in hun rapport de algemene praktijk van winterbevoeiing, die echter door de normalisatie en kanalisering van de Tjonger werd bemoeilijkt, terwijl boeren er grote waarde aan hechtten. Dit heeft de inrichting van het gehele beekdal van de Tjonger, inclusief de omliggende landbouwgebieden bepaald.

## 2.5.2 Effectbeoordeling voorkeursalternatief (VKA)

Het VKA is niet op dezelfde manier beoordeeld als de onderzoeksalternatieven, omdat het programma minder concreet is dan de alternatieven (zie paragraaf 2.4 van dit advies). De beoordeling van het VKA is daarom vooral beschrijvend. Het MER geeft aan dat de onzekerheden te groot zijn om de effecten van het VKA op dezelfde manier te presenteren. Het MER benoemt vervolgens de risico's die dit met zich meebrengt, bijvoorbeeld voor het realiseren van doelen voor waterkwaliteit en waterkwantiteit, bodemdaling, natuur, landschap en leefbaarheid. De werkelijke positieve en negatieve effecten worden pas duidelijk als het programma is vertaald naar concrete maatregelen.

In paragraaf 6.4 van het MER (tabel 6.3) is wel een beoordeling opgenomen van het doelbereik van het concept-VKA. Deze beoordeling is niet goed te onderbouwen aangezien de doelen van het programma niet toetsbaar geformuleerd zijn, de referentiesituatie niet duidelijk is afgebakend en de effecten van het (concept) VKA zeer onzeker zijn. De scores in tabel 6.3 kunnen daardoor ook heel anders uitpakken en geven geen inzicht in de 'worst case' effecten. Doordat het doelbereik van de andere alternatieven niet is beoordeeld is bovendien niet inzichtelijk hoe het (concept) VKA zich verhoudt tot deze alternatieven. Het MER maakt daarmee onvoldoende duidelijk in hoeverre de gemeente met dit programma haar eigen ambities realiseert en geeft onvoldoende inzicht in de milieueffecten van het programma.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit over het programma buitengebied:

- een samenvattende tabel op te nemen, waarin de effecten en het doelbereik van alle alternatieven, inclusief het concept-VKA en het definitieve VKA, worden vergeleken met de huidige situatie en de autonome ontwikkeling (referentiesituatie);
- ervoor te zorgen dat de tabel consistent is met de effectbeoordelingen per thema.

Doe dit op een passend detailniveau dat nodig is om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over het programma buitengebied. De beoordelingen dienen voldoende onderbouwd te zijn.

## 2.5.3 Passende beoordeling

Op basis van het ontwerp-programma is een globale Passende beoordeling opgesteld, die als bijlage bij het MER is gevoegd.<sup>21</sup> Deze is van goede kwaliteit. Het document bevat een uitgebreide samenvatting van de natuurdoelanalyses van negen relevante Natura 2000-gebieden die in de gemeente of binnen 10 kilometer van de gemeentegrens liggen. Dit geeft een goed inzicht in bestaande knelpunten voor habitats en soorten en in de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

Vervolgens is een globale analyse gemaakt van maatregelen die kunnen voortvloeien uit het ontwerp-programma buitengebied. Omdat deze maatregelen over het algemeen nog weinig concreet zijn, zijn de effecten nog niet goed te beoordelen. De analyse heeft dan ook het karakter van een risicobeoordeling, om in beeld te brengen of er aspecten zijn die nader uitgezocht moeten worden.

<sup>21</sup> Programma Buitengebied Heerenveen, globale passende beoordeling, Witteveen+Bos, 3 december 2025

De globale beoordeling leidt tot de conclusie dat significante gevolgen als gevolg van stikstofdepositie, ruimtebeslag, verstoring en verdroging niet op voorhand uitgesloten kunnen worden. Dat betekent dat voor de uitwerking van (onderdelen van) het ontwerp-programma nadere beoordelingen nodig zijn. Dit om in meer detail te bepalen welke maatregelen noodzakelijk zijn om aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden te voorkomen. De Commissie kan zich vinden in deze aanpak. Het levert een realistische analyse op van de risico's, met een bruikbare doorkijk naar het vervolg.

## 2.6 Samenvatting

In het MER ontbreekt een samenvatting. Deze is op een later moment als een los addendum toegevoegd. Dit addendum is echter zeer beknopt en geeft geen helder en volledig beeld van de belangrijkste conclusies van het MER. In de samenvatting ontbreken ook kaarten, illustraties en tabellen, die van belang zijn voor een goed begrip van het MER.

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.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit over het programma buitengebied, een aangepaste en publieksvriendelijke samenvatting op te nemen waarin de belangrijkste conclusies van het MER (en de eerder geadviseerde aanvullingen daarop) worden weergegeven. Maak daarbij gebruik van leesbare kaarten, illustraties en/of tabellen.

## **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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep in een eerdere fase 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. ing. Sanne Ebben-Gerrits

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

dr. Peter van der Molen

ir. Harry Webers (voorzitter)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Programma buitengebied gemeente Heerenveen.

### **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 beoordeeld?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.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](mailto:info@commissiemer.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

