

NOTITIE

Onderwerp Addendum op het MER Programma Buitengebied Heerenveen
Project MER Programma Buitengebied Heerenveen
Opdrachtgever Gemeente Heerenveen
Projectcode 136809
Projectleider B.A.J. Meeuwissen MSc
Status Definitief
Datum 13 februari 2026
Referentie 136809/26-002.277
Classificatie W+B Publiek

Auteur(s) B.A.J. Meeuwissen MSc, D.J. Hekman MSc
Gecontroleerd door Ir. M.F.B. van der Werf
Goedgekeurd door B.A.J. Meeuwissen MSc
Paraaf



Bijlage(n) -

Aan Gemeente Heerenveen L. Schockman

1 INLEIDING

In het MER Programma Buitengebied Heerenveen ontbreken twee onderdelen:

- er is geen publieksvriendelijke samenvatting opgenomen;
- in de tekst wordt voor bijlage I zowel verwezen naar een samenvatting en overzicht van verwerking van het advies van de Commissie mer, als naar de gedetailleerde uitwerking van de alternatieven. Vervolgens is alleen deze laatste opgenomen.

Dit addendum geeft invulling aan beide omissies.

2 PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

2.1 Waarom een Programma Buitengebied en een MER

Voor u ligt het milieueffectrapport (MER) bij het Programma Buitengebied van de gemeente Heerenveen. Dit MER is een onderzoek naar de effecten van het nieuwe programma op de leefomgeving. Het rapport helpt de gemeente om milieubelangen een volwaardige plek te geven bij het maken van keuzes voor de toekomst van het buitengebied.

2.1.1 Waarom een programma buitengebied

De gemeente Heerenveen staat voor ingrijpende keuzes in het landelijk gebied. Het huidige beleid is verouderd en versnipperd; de regels stammen nog uit de bestemmingsplannen van de voormalige gemeenten Heerenveen, Boarnsterhim en Skarsterlân. Deze oude kaders sluiten niet meer aan bij de uitdagingen van vandaag.

Er komt veel op het buitengebied af: de landbouwtransitie, de energietransitie, klimaatadaptatie en de problematiek rondom bodemdaling in het veenweidegebied. Tegelijkertijd biedt de nieuwe provinciale omgevingsverordening meer ruimte voor lokaal maatwerk. Met het Programma Buitengebied pakt de gemeente de regie. Het programma vormt de 'beleidsmatige onderlegger' voor het nog op te stellen omgevingsplan en geeft duidelijkheid over de gewenste bescherming en ontwikkeling van het gebied.

2.1.2 Waarom een MER

Omdat het Programma Buitengebied de kaders schept voor toekomstige activiteiten die invloed kunnen hebben op het milieu, is het opstellen van een milieueffectrapportage (MER) wettelijk verplicht. Het doel van het MER is niet om besluiten te nemen, maar om objectieve informatie te leveren. In dit MER zijn de gevolgen van verschillende beleidskeuzes voor thema's als water, bodem, natuur, landschap en gezondheid in beeld gebracht.

Daarnaast ligt het plangebied in de buurt van kwetsbare natuur, zoals het Natura 2000-gebied De Deelen. Daarom is ook een zogeheten 'Passende Beoordeling' uitgevoerd. Hierin wordt specifiek getoetst of het programma negatieve effecten heeft op deze beschermde natuurwaarden.

2.2 Doelstellingen en opgaven

In deze paragraaf wordt beschreven wat de gemeente Heerenveen met het Programma Buitengebied wil bereiken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het *doel van het programma zelf* (de procesmatige kant) en de *opgaven in het veld* (de inhoudelijke kant).

2.2.1 Procesmatige doelstellingen programma

Het Programma Buitengebied is in de eerste plaats een beleidsmatig kader. Het doel is om duidelijkheid en rechtszekerheid te scheppen voor iedereen die in het buitengebied woont, werkt of recreëert. De gemeente wil met dit programma:

- **heldere regels stellen:** duidelijke kaders formuleren die straks eenvoudig kunnen worden vertaald naar het juridische 'omgevingsplan'. Zodat voor iedereen duidelijk is wat de regels zijn;
- **huidige situatie analyseren:** inzichtelijk maken wat er nu wel en niet mag;
- **beleid samenbrengen:** de ambities uit de Omgevingsvisie en bestaande nota's vertalen naar concrete acties;
- **provinciale ruimte benutten:** onderzoeken hoeveel ruimte de Provinciale Omgevingsverordening biedt voor lokale wensen en deze ruimte waar mogelijk benutten.

2.2.2 De 7 opgaven voor het buitengebied

Naast deze procesdoelen werkt de gemeente aan een grote centrale ambitie: '*Het versterken van de kwaliteit en veerkracht van het landelijk gebied*'. Deze ambitie is uitgewerkt in zeven concrete opgaven die in het programma centraal staan:

- 1 **landschap:** het beschermen en versterken van de landschappelijke kwaliteit;

- 2 **verbindingen:** het verbeteren van de verbindingen tussen de dorpskernen en het buitengebied;
- 3 **veenweide:** samen de problemen in het veenweidegebied (zoals bodemdaling) aanpakken;
- 4 **landbouw:** een duidelijk ontwikkelperspectief bieden voor de agrarische sector;
- 5 **energie:** het zorgvuldig vormgeven van de energietransitie (zon en wind);
- 6 **bodem & water:** samenwerken aan een natuurlijker bodem- en grondwatersysteem;
- 7 **natuur:** samenwerken aan het versterken van het natuurnetwerk.

2.3 De 4 alternatieven samengevat

Er zijn meerdere manieren om deze zeven opgaven in te vullen. Soms bijten belangen elkaar; ruimte voor windenergie gaat bijvoorbeeld ten koste van open landschap. Om de effecten van verschillende mogelijke keuzes goed te kunnen vergelijken, zijn in het MER vier alternatieven onderzocht, die elk een specifiek karakter hebben. In deze alternatieven zijn maatregelen, mogelijkheden en beperkingen steeds ingevuld vanuit dit karakter. Daarmee wordt het speelveld voor besluiten onderzocht. De vier alternatieven zijn:

- 1 **alternatief 1: ontwikkelperspectief voor de landbouw.** De agrarische productie staat centraal. Landbouw krijgt maximale ruimte voor schaalvergroting en modernisering om te concurreren op de wereldmarkt. Waterpeil en landschap worden afgestemd op optimaal agrarisch gebruik; andere functies passen zich hieraan aan;
- 2 **alternatief 2: inzetten op verbrede plattelandseconomie.** Focus op diversificatie. Naast landbouw is er veel ruimte voor andere economische dragers zoals recreatie, zorg, wonen en kleinschalige bedrijvigheid in vrijkomende boerderijen. Het landschap wordt aantrekkelijk ingericht als motor voor de vrijetijdseconomie;
- 3 **alternatief 3: beschermen en versterken kwaliteiten natuur.** Bodem, water en natuur zijn leidend. De landbouw wordt extensief en natuurinclusief. In het veenweidegebied gaat het waterpeil omhoog om bodemdaling te stoppen. Het landschap krijgt een robuust, natuurlijk karakter en economische functies voegen zich naar de draagkracht van de natuur;
- 4 **alternatief 4: vormgeven van de energietransitie.** Prioriteit voor het energieneutraal maken van de gemeente. Het buitengebied fungeert als 'nutslandschap' met ruime mogelijkheden voor zonneparken, windturbines en andere energieopties. De inkomsten uit energie vormen een nieuw verdienmodel voor het gebied. Daarnaast ligt de nadruk op het nemen van maatregelen gericht op klimaat-adaptatie.

2.4 Effecten van de alternatieven op de leefomgeving

In het MER zijn de gevolgen van de vier toekomstbeelden beoordeeld op brede welvaart via acht verschillende thema's, waterkwantiteit, waterkwaliteit, klimaat, landschap, biodiversiteit & natuur, bodem, gezondheid, sociaal-economische effecten. Elk scenario laat een ander effect zien op de leefomgeving. Hieronder worden per alternatief de meest opvallende uitkomsten beschreven.

2.4.1 Alternatief 1: ontwikkelperspectief voor de landbouw

Wanneer de agrarische bedrijfsvoering voorrang krijgt, zijn er aanzienlijke negatieve effecten voor het klimaat en de bodem. Om de landbouw optimaal te faciliteren, worden de waterpeilen in het veenweidegebied laag gehouden. Hierdoor gaat de oxidatie van het veen onverminderd door, wat leidt tot blijvende bodemdaling. Een direct en belangrijk gevolg hiervan is een forse uitstoot van CO₂, wat een negatief effect heeft op de klimaatdoelstellingen. Daarnaast blijft door de focus op maximale productie de uitstoot van meststoffen hoog, waardoor de waterkwaliteit en natuur onder druk blijven staan. Het landschap verandert door schaalvergroting: karakteristieke elementen verdwijnen en percelen worden groter.

2.4.2 Alternatief 2: inzetten op verbrede plattelandseconomie

In het scenario waarin functies als recreatie, zorg en wonen meer ruimte krijgen, zijn de milieueffecten gematigd. De scores wijken op thema's als gezondheid en veiligheid nauwelijks af van de huidige situatie. De grootste verandering vindt plaats in het landschap. Het buitengebied krijgt een meer 'parkachtig' karakter door de toename van campings, recreatieve voorzieningen en verbouwde boerderijen. Hoewel dit nieuwe economische kansen biedt en de leefbaarheid in kleine kernen kan versterken, bestaat het risico dat het landschap rommeliger oogt en de oorspronkelijke openheid verliest.

2.4.3 Alternatief 3: beschermen en versterken kwaliteiten natuur

Indien bodem, water en natuur als uitgangspunt worden genomen ('water en bodem sturend'), levert dit de meeste winst op voor de fysieke leefomgeving. Het meest positieve effect is zichtbaar bij de biodiversiteit, die zich sterk herstelt door natuurinclusieve landbouw en betere verbindingen tussen natuurgebieden. Ook voor het klimaat is dit gunstig: door het waterpeil in het veenweidegebied te verhogen, stopt/vermindert de bodemdaling en daarmee de CO₂-uitstoot uit de veenbodem. Daarnaast scoort dit alternatief goed op gezondheid en veiligheid voor omwonenden, omdat er geen ruimte is voor nieuwe windturbines in de buurt van woningen.

2.4.4 Alternatief 4: vormgeven van de energietransitie

Het scenario dat volledig focust op energieopwekking laat een duidelijk dilemma zien. Het is het enige alternatief dat zeer positief scoort op het verminderen van de CO₂-uitstoot door de grote inzet van zon en wind. De keerzijde is echter groot voor de directe leefomgeving. Het landschap verandert ingrijpend in een 'energie-landschap' met windturbines en zonnenvelden, wat ten koste gaat van de openheid en cultuurhistorie. Dit heeft ook negatieve gevolgen voor de gezondheidsbeleving en veiligheid van omwonenden, bijvoorbeeld door geluidshinder of slagschaduw. Een opvallend bij-effect is dat de waterkwaliteit lokaal kan verbeteren: grond die wordt gebruikt voor zonneparken wordt immers niet meer bemest.

2.5 Gebruik van het MER voor vaststelling voorgenomen beleid

De resultaten uit het milieueffectrapport vormden belangrijke input voor het uiteindelijke Programma Buitengebied. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de uitkomsten zijn meegewogen en wat de conclusie is over de effecten van het uiteindelijke beleid.

2.5.1 Hoe de MER beoordelingen hebben geleid tot het programma

De in dit MER onderzochte alternatieven waren bewust 'uitersten': scenario's die één bepaald belang (zoals landbouw of natuur) maximaliseerden. Dit geeft inzicht in wat er gebeurt bij volledige, ambitieuze beleidsinzet op een thema. Het uiteindelijke voorgenomen beleid (het programma) is echter geen kopie van één van deze alternatieven, maar een afgewogen keuze waarin verschillende belangen samenkomen. De MER-resultaten hebben laten zien waar de knelpunten zitten. Zo werd duidelijk dat volledige focus op landbouw leidt tot onacceptabele effecten voor klimaat en bodem, terwijl een eenzijdige focus op energie ten koste gaat van de kernkwaliteit van het Friese landschap. Deze inzichten zijn gebruikt om in het programma te zoeken naar een balans, waarin bijvoorbeeld wel ruimte is voor energie, maar onder striktere landschappelijke voorwaarden qua schaal en inpassing.

2.5.2 Effectbeoordeling programma en conclusie Passende Beoordeling

Uit de beoordeling blijkt dat het voorgenomen beleid ('Voorkeursalternatief') op veel vlakken een middenweg kiest. Hierdoor blijven de echt grote positieve effecten op de leefomgeving uit, in tegenstelling tot de ambitieuze resultaten die bijvoorbeeld in het natuuralternatief zichtbaar waren. Doordat er weinig fundamentele keuzes worden gemaakt om de milieuproblemen bij de bron aan te pakken, is de milieuwinst beperkt, maar vermindert de druk op de fysieke leefomgeving enigszins ten opzichte van de autonome ontwikkeling.

Daarnaast is de uitwerking van het programma op onderdelen nog weinig specifiek. Dit heeft directe gevolgen voor de zekerheid waarmee effecten kunnen worden voorspeld. Omdat het Programma Buitengebied mogelijk invloed heeft op nabijgelegen Natura 2000-gebieden (zoals De Deelen), is een Passende Beoordeling uitgevoerd. De conclusie van deze beoordeling is kritisch: significante gevolgen kunnen op dit moment niet volledig worden uitgesloten. Dit heeft twee hoofdoorzaken:

- 1 **zeer beperkte concrete sturing:** het programma schetst wel kaders, maar garandeert nog geen harde daling van stikstofuitstoot. Hierdoor kan niet worden gegarandeerd dat de verzuring en vermessing in gevoelige natuur afneemt;
- 2 **potentiële verstoring:** door ruimte te bieden aan recreatie en nieuwe functies, kan de rust in stiltegebieden onder druk komen te staan.

De milieudoelen zijn in het Programma nog niet concreet geborgd. Bij de verdere uitwerking van concrete plannen, bij doorvertaling van kaders in het omgevingsplan, of bij projecten moet opnieuw in beeld worden gebracht of er als gevolg van toegestane activiteiten milieu- natuurschade optreedt of juist verbeteringen worden bereikt.

Monitoring en evaluatie

Om de uitvoering van het programma optimaal te kunnen monitoren is bij de effectbepaling zoveel mogelijk gebruik gemaakt van openbare bronnen voor data. Daardoor is te zijner tijd een vergelijking met de huidige data in deze bronnen mogelijk. De gehanteerde milieuthema's zijn toegespitst op criteria die op deze data gericht zijn. De toegepaste data zijn te vinden in de deelrapportages in bijlage III van het MER. In hoofdstuk 7 zijn belangrijke leemten in kennis beschreven en is een aanzet voor monitoring gegeven.

3 SAMENVATTING EN VERWERKING ADVIES COMMISSIE MER

3.1 Samenvatting advies Commissie mer

De Commissie mer heeft, naar aanleiding van de publicatie van de 'Notitie Reikwijdte en detailniveau' door de gemeente Heerenveen, op 20 juni 2024 een advies uitgebracht over de reikwijdte en het detailniveau die het MER bij het Programma Buitengebied Heerenveen naar haar inzicht moet hebben.

De hoofdlijnen van dit advies zijn:

- **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.

3.2 Verwerking van het advies van de commissie mer

Randvoorwaarden en doelen voor het programma

De randvoorwaarden en doelen van het programma zijn samengevat in hoofdstuk 1.

Referentiesituatie en onzekerheden

In het hoofdstuk 5 (effectbeoordeling) is per milieuthema een beknopte beschrijving van de referentiesituatie opgenomen. De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie aangevuld met autonome ontwikkelingen¹ tot 2040, het doeljaar van het programma. Klimaatontwikkeling is in het buitengebied de belangrijkste autonome ontwikkeling, gegeven het uitgangspunt dat bij de realisatie van woonwijken het betreffende gebied niet langer als buitengebied wordt aangemerkt. In de deelrapporten per milieuthema (bijlage III bij het MER) is uitgebreid ingegaan op de inhoud van de referentiesituatie, de verandering ten opzichte van de huidige situatie en de oorzaken daarvan. In de afbeeldingen met de visualisatie van de effecten is het onderscheid tussen de huidige situatie en de referentie expliciet opgenomen.

In de afbeeldingen met effecten (hoofdstuk 5) zijn onzekerheidsmarges opgenomen en een aanduiding wat de oorzaak van deze onzekerheden is.

Alternatieven

Er zijn vier thematische alternatieven gedefinieerd, die zijn gebaseerd op de hoeken van het speelveld volgens de projectorganisatie. In participatiebijeenkomsten zijn deze alternatieven afgestemd met stakeholders en burgers van gemeente Heerenveen. De alternatieven zijn opgesteld door, bij de te maken keuzes voor de invulling van het landelijk gebied, systematisch één koers aan te houden, gekoppeld aan het thema van het alternatief.

Doelbereik en effecten

De effecten zijn in hoofdstuk 5 samenvattend in beeld gebracht, gebaseerd op de uitwerking zoals verwoord in de deelrapporten in bijlage III. De thema's waarvoor effecten zijn beschreven, sluiten aan bij de doelen in de Omgevingsvisie en zijn daarmee 'Heerenveense' thema's.

In paragraaf 6.4 is beschreven hoe de geconstateerde effecten van het conceptprogramma Buitengebied zich verhouden tot de doelstelling van de Omgevingsvisie. Het conceptprogramma was een tussenversie dat in het MER is geduid als 'voorkeursalternatief'. Op grond daarvan is een eerste toets op milieueffecten en doelrealisatie uitgevoerd, waarna met enkele wijzigingen het huidige ontwerpprogramma is vastgesteld door het College van B&W van Heerenveen.

¹ Een autonome ontwikkeling is een verandering die zich voordoet in verloop van tijd als er geen Programma Buitengebied zou zijn.