



Commissie voor de
milieueffectrapportage



Omgevingsvisie provincie Flevoland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport



1 Advies over het OER in het kort

Provincie Flevoland wil een nieuwe omgevingsvisie vaststellen. Deze beschrijft op hoofdlijnen de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving tot 2050. De omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen wonen, werken, voorzieningen, natuur, landbouw en infrastructuur. Voor het besluit over de omgevingsvisie is een omgevingseffectrapport (OER¹) opgesteld.² De provincie Flevoland heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’) gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

Wat staat in het OER?

Het OER beschrijft met een leefomgevingsfoto de situatie in Flevoland nu en richting 2050. De verwachting is dat de energietransitie en de regionale economie zich positief zullen ontwikkelen. Voor klimaat, water en bodem, natuur en biodiversiteit en maatschappelijke voorzieningen is de trend negatief. Voor een aantal onderwerpen kan de ontwikkeling nog beide kanten op, namelijk voor woningbouw, mobiliteit, landbouw, gezonde en veilige leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit.

Met verschillende alternatieven³ is onderzocht hoe Flevoland zich kan gaan ontwikkelen en tot welke effecten dat zal leiden. De inzichten uit dit onderzoek zijn gebruikt bij het samenstellen van het voorkeursalternatief (VKA). Het VKA geeft de gewenste ruimtelijke ontwikkeling aan, dit is uitgewerkt in een kaartbeeld (zie figuur 1). Volgens het OER draagt het VKA vooral bij aan de regionale economie, woningbouwproductie, en een weerbaarder bodem- en watersysteem dan in de referentiesituatie. Voor mobiliteit en bereikbaarheid, klimaat, gezonde en veilige leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit heeft het VKA vooral negatieve gevolgen. Voor natuur en biodiversiteit is zowel een negatieve score (effecten door nieuwe ontwikkelingen) als een positieve score (kansen voor natuurontwikkeling) gegeven. In het OER is aangegeven dat door het strategische karakter van de visie een nauwkeurige en concrete beoordeling niet mogelijk is. Daarom is het noodzakelijk om de kwaliteit van de leefomgeving te monitoren.

In een apart document, het Verantwoordingsdocument⁴, is het proces beschreven dat is doorlopen om tot de omgevingsvisie te komen.

Wat is het advies van de Commissie?

Het OER bevat een duidelijke leefomgevingsfoto. Die brengt goed in beeld welke onzekerheden er zijn en welke opgaven er liggen voor de fysieke leefomgeving. Net als de omgevingsvisie bevat het OER veel kaarten. Deze geven een beeld van de (mogelijke) ontwikkeling van Flevoland in verschillende situaties. Dat is gedaan voor de hele provincie en voor delen ervan. De effectenbeoordeling is deels kwantitatief, passend bij het detailniveau van de omgevingsvisie. Ook daar is aangegeven welke onzekerheden er zijn.

¹ Het OER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term ‘omgevingseffectrapportage’ gekozen.

² Antea Group. 24 februari 2026. *Omgevingseffectrapport ontwerp*.

³ Eerst zijn scenario's onderzocht, daarna perspectieven. Beide zijn te beschouwen als alternatieven.

⁴ Provincie Flevoland, februari 2026. *Verantwoordingsdocument Ontwerp-omgevingsvisie Flevoland 2050, Blik op de toekomst*.

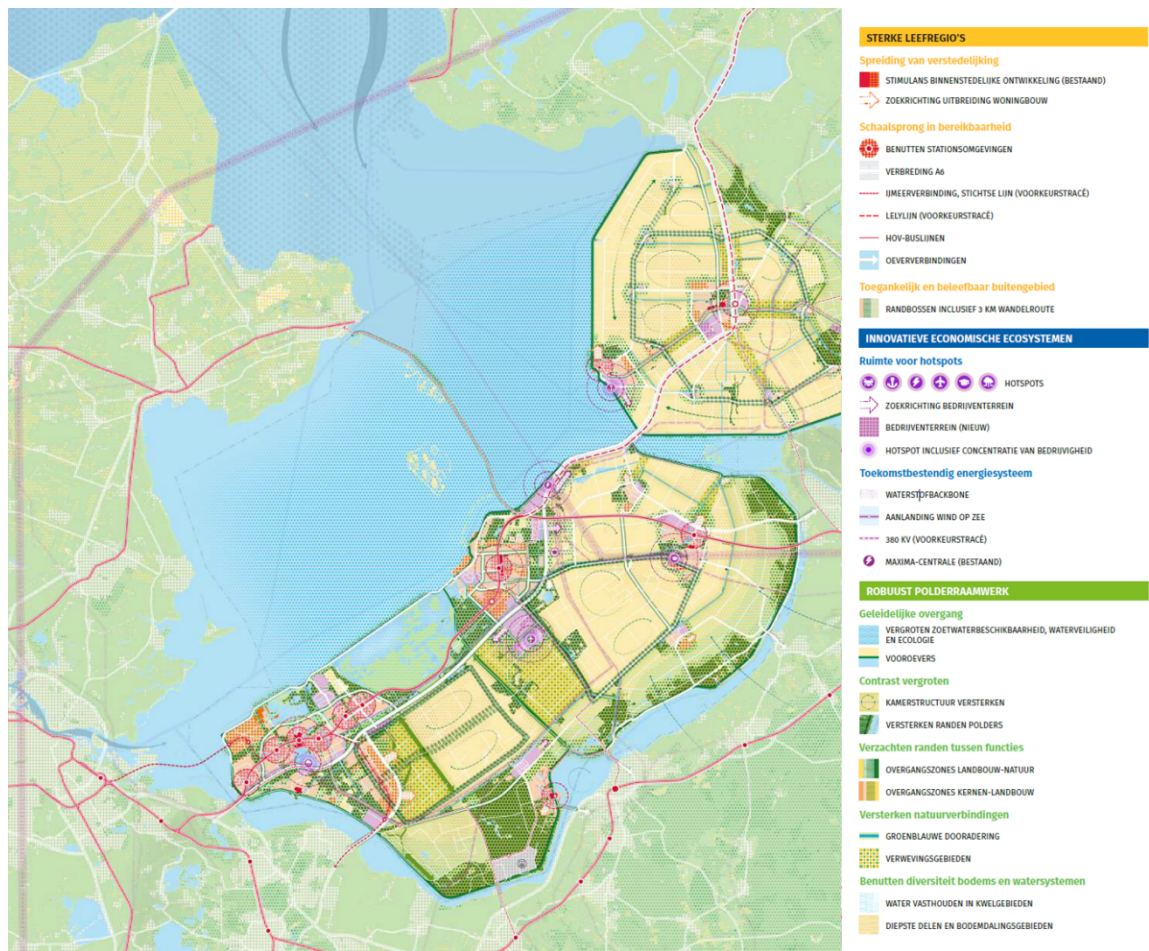
De provincie wil met de nieuwe omgevingsvisie meer regie nemen dan via de vorige visie. Het OER vermeldt dat de mogelijkheden hiervoor zijn verkend met alternatieven (de scenario's). Deze alternatieven boden de Statenleden echter onvoldoende houvast bij het maken van keuzes. De behoefte aan onder andere een ruimtelijke vertaling van de doelen, is vervolgens ingevuld met nieuwe alternatieven (de perspectieven). De Commissie ziet dit als een logische stap die voortvloeit uit het waardevolle interactieproces tussen het OER en het beleidsproces met Statenleden. Deze alternatieven leggen het accent echter vooral op de ruimtelijke aspecten van de visie, waarbij de lange termijn doelen minder in beeld blijven.

De Commissie constateert bij de toetsing van het OER 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 de Omgevingsvisie Flevoland. Het gaat om de volgende punten:

- **Navolgbaarheid van het proces en gebruik van inhoudelijke informatie.** Zonder het Verantwoordingsdocument is niet te volgen hoe de stappen in het doorlopen proces op elkaar aansluiten. Ook is onvoldoende duidelijk of en hoe de inhoudelijke inzichten een plek hebben gekregen in de verschillende alternatieven.
- **Bereiken van de doelen.** Er ontbreekt een duidelijk beeld van de doelen die de provincie wil bereiken, bij welke doelen de rol van de provincie (mede)bepalend is en wat de omgevingsvisie bijdraagt aan de doelen. De nauwe relatie tussen verschillende doelen (zoals woningbouw en mobiliteit) vereist meer inzicht in de onderlinge samenhang en of dit leidt tot specifieke randvoorwaarden of prioriteiten.
- **Rekening kunnen houden met toekomstige keuzes.** Hoewel het OER onzekerheden en aandachtspunten noemt, mist duiding van deze risico's voor toekomstige keuzes. Dit is belangrijke informatie om mee te kunnen wegen in het besluit over de visie.
- **Nadere verdieping op inhoudelijke thema's.** Voor de thema's mobiliteit en natuur is een verdiepende analyse nodig, die (mede) invulling geeft aan bovenstaande punten. Dit kan ook gelden voor andere thema's uit het beoordelingskader, specifiek voor wat betreft samenhangende doelen, effecten en uitvoerbaarheid.
- **Samenvatting.** De samenvatting is, hoewel deze alle onderdelen van het OER omvat, niet navolgbaar en slecht leesbaar. Dit komt onder andere door fouten in de tekst.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject. In paragraaf 2.4 zijn de onderwerpen mobiliteit en natuur uitgewerkt. Beiden zijn zorgpunten. Mobiliteit omdat het voorkeursalternatief sterk negatief scoort, dit kan doorwerken op andere thema's zoals wonen, regionale economie en recreatie. Natuur is belangrijk vanwege de uitvoerbaarheid van de plannen uit de visie. Voor beide is het nadrukkelijke advies om het OER aan te vullen met een verdiepende analyse. Dat neemt niet weg dat de adviezen in de andere paragrafen van hoofdstuk 2 over alle onderwerpen in het OER gaan.



Figuur 1 Visiekaart (uitsnede uit de Ontwerp-omgevingsvisie Flevoland).

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de provincie Flevoland voor de fysieke leefomgeving, gezondheid, leefbaarheid en voorzieningen. De tijdshorizon van de visie is 2050. Het is nodig om een plan-MER op te stellen omdat de omgevingsvisie het kader vormt voor projecten waar mogelijk (ook) een MER voor nodig is. Het gaat in ieder geval om de volgende projecten volgens Bijlage V van het Omgevingsbesluit: stedelijke ontwikkelingen (J11), industrieterreinen (J10), landinrichtingsprojecten (J12), hoogspanningsleidingen (J8), luchthavens (J7) en wegen (J1). Om eventuele gevolgen van de visie op Natura 2000-gebieden in beeld te brengen is een passende beoordeling nodig. Ook om die reden is een plan-MER vereist.

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 Flevoland – besluit over de Omgevingsvisie Flevoland.

Voorafgaand aan het opstellen van het OER heeft de Commissie een advies uitgebracht over de inhoud daarvan.⁵ De provincie had de Commissie hier om gevraagd naar aanleiding van de publicatie van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau.

⁵ Commissie voor de milieueffectrapportage, 31 juli 2024. [Omgevingsvisie provincie Flevoland: Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport.](#)

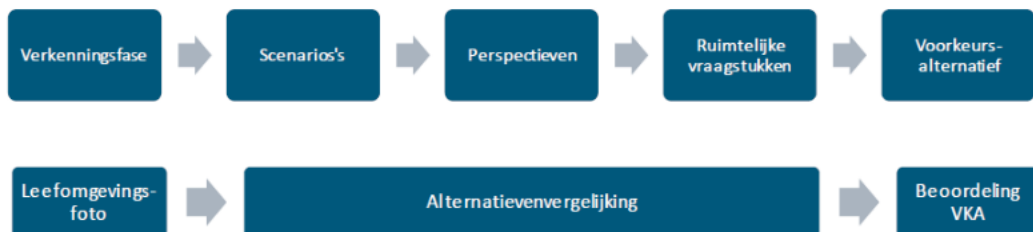
Op 3 juli 2026 bracht de Commissie een bezoek aan het provinciehuis van Flevoland. Daar hebben medewerkers van de provincie en haar adviseurs de omgevingsvisie en het OER toegelicht aan de werkgroep. De deskundigen van de Commissie stelden ook vragen ter verduidelijking en voor een goed begrip van de visie, het OER en onderliggende informatie.

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 3826 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 van Flevoland.

Dit advies sluit voor de herkenbaarheid zo veel mogelijk aan op de terminologie uit het OER en de omgevingsvisie. Dat is vooral belangrijk omdat in het OER niet over alternatieven gesproken wordt, maar over scenario's en perspectieven. Daarvoor is gekozen omdat deze termen al in het participatieproces werden gebruikt. In dit proces zijn eerst scenario's ontwikkeld. Op verzoek van onder andere Statenleden zijn daarna nieuwe alternatieven uitgewerkt: de perspectieven. Paragraaf 1.6 van het OER bevat een korte toelichting op de begrippen in het OER, aan de hand van onderstaande figuur 2.



Figuur 2 Gehanteerde begrippen in de alternatievenvergelijking (bron: OER)

2.1 Navolgbaarheid van het proces en inhoudelijke informatie

In het OER zijn eerst scenario's onderzocht en vervolgens perspectieven. De resultaten van deze onderzoeken zijn gebruikt om het VKA te bepalen, zo staat er. Welke informatie daarbij gebruikt is en waarom, is summier beschreven. Het OER is bij uitstek het instrument waarin proces en inhoud (over de leefomgeving) samenkomen: mits navolgbaar en gestructureerd toegelicht, biedt het houvast om goed onderbouwde keuzes te kunnen maken. De Commissie constateert dat dit OER deze rol (nog) niet vervult, terwijl de informatie die daarvoor nodig is wel grotendeels beschikbaar is. Dit licht de Commissie hieronder toe langs vier lijnen.

Inzicht in het doorlopen proces

Bij aanvang van het adviestraject heeft de Commissie een toelichting gekregen op het doorlopen proces (tijdens het startgesprek, zie het grijze tekstblok). Deze toelichting was essentieel om de achtereenvolgende stappen en de rol van het OER daarin te kunnen duiden. Ook relevant voor dat begrip is het Verantwoordingsdocument. Hierin staat hoe en op welke momenten de omgeving betrokken is, dat rekening is gehouden met milieu- en omgevingseffecten en met adviezen van de Commissie. Er staat in op welke momenten Provinciale Staten geïnformeerd zijn en inbreng konden leveren. Dit document bevat waardevolle informatie, die ook van belang is voor een goed begrip van (de totstandkoming van) het OER.

Benutten van informatie en conclusies in de achtereenvolgende stappen

Het OER bevat verschillende hoofdstukken met beoordelingen: de effecten op de leefomgeving. De hoofdstukken volgen het verloop van het proces: eerst zijn scenario's onderzocht en beoordeeld (hoofdstuk 4 van het OER). Het volgende hoofdstuk bevat de beoordeling van perspectieven (hoofdstuk 5). Het voorkeursalternatief (de omgevingsvisie) is beoordeeld in hoofdstuk 7. Alhoewel hoofdstukken 4 en 5 afsluiten met conclusies, is niet duidelijk hoe deze zijn benut in het vervolg van het proces. Het valt de Commissie op dat deze conclusies en informatie daarover:

- een beperkte afspiegeling vormen van de onderzochte onderwerpen in de beoordelingen,
- abstract geformuleerd zijn ten opzichte van de informatie in de beoordeling zelf.

Daarbij ziet beoordeling van het voorkeursalternatief er op hoofdlijnen gemiddeld negatiever uit dan de beoordeling van de drie perspectieven. Het is niet navolgbaar hoe dit zich verhoudt tot de afwegingen om te komen tot het voorkeursalternatief, zoals beschreven in paragraaf 5.4 van het OER.

Samenhang tussen beoordeling deelgebieden en beoordeling perspectieven en voorkeursalternatief

Een vergelijkbaar punt speelt bij de samenhang tussen de lokale effecten, beoordeeld per deelgebied (Almere, Lelystad-Dronten, Larserweg, Ketelmeer, NOP-west, NOP-oost, Zeewolde) en de totaalbeoordeling van de perspectieven en het voorkeursalternatief. Het valt de Commissie op dat tussen de verschillende beoordelingen niet navolgbare verschillen optreden.

Bij de beoordeling van perspectieven (in algemeenheid) is de samenhang tussen de beoordeling van deelgebieden en de totaalbeoordeling (tabel 5-7) niet helder. Zo heeft Robuust Lokaal voor economie een totaalbeoordeling van sterk negatief. Tegelijkertijd zijn deelgebieden op dit onderwerp beoordeeld als licht positief (3 deelgebieden), neutraal (2 deelgebieden), licht negatief (1 deelgebied) en negatief (1 deelgebied). Hoe de beoordeling van de deelgebieden zich verhoudt tot de sterk negatieve totaalbeoordeling is onvoldoende toegelicht. De conclusies doen wat dat betreft onvoldoende recht aan de analyses in het OER.

Verbinding tussen inzichten uit de verschillende beoordelingen

Tot slot mist de Commissie een verbinding tussen de effectbeoordeling in hoofdstuk 4 en 5, die verschillend van aard zijn. De scenario-alternatieven (hoofdstuk 4) verkennen de hoeken van het speelveld voor de besluitvorming (denkmodellen) en geven zo inzicht in de sturingsmogelijkheden van de provincie. De perspectieven (hoofdstuk 5) verschillen juist in ruimtelijke keuzes: schaal, ruimtelijke inrichting en prioritering. Beide typen beoordelingen leveren dus waardevolle, maar verschillende, informatie voor de omgevingsvisie als geheel.

Het is niet duidelijk hoe deze inzichten over sturingsmogelijkheden en ruimtelijk programma met elkaar verbonden zijn.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, het OER aan te vullen:

- Verduidelijk de stappen uit het doorlopen proces, door in het OER de verbinding te leggen met het Verantwoordingsdocument.
- Maak duidelijk welke informatie uit de effectbeoordelingen van de scenario's en perspectieven relevant is voor de volgende stap en waarom. Sluit daarvoor aan op het detailniveau van de beoordeling en van de betreffende stap in het proces.
- Verduidelijk de samenhang tussen de verschillende effectbeoordelingen en licht verschillen in de hoogte van de scores toe.
- Licht toe hoe de conclusies over de scenario's en perspectieven een rol hebben gespeeld om tot de omgevingsvisie te komen. Geef aan op welke manier de verbinding gelegd is tussen de inzichten over sturingsmogelijkheden en ruimtelijke keuzes.

2.2 Bereiken van de doelen

Aandacht voor verschil in aard van de doelen

Met de omgevingsvisie wil de provincie de stap nemen van agenderen naar sturen.⁶ Daarmee kan ze meer dan voorheen de regie nemen, zo staat in de visie. Ook staat hierin dat de provincie zal variëren in rolneming: reguleren, realiseren, stimuleren en participeren (zie paragraaf 3.2 van de omgevingsvisie). De rol van de provincie heeft in de scenario's een plek gekregen door te variëren tussen faciliteren en sturen (zie assenkruis in figuur 4-1 in het OER). De perspectieven richten zich op keuzes in schaal, ruimtelijke inrichting en prioriteiten. Ook het voorkeursalternatief is op een kaart weergegeven, waarmee zichtbaar wordt welke ruimtelijke ontwikkelingen waar plaats kunnen (moeten) gaan vinden en in welke schaal.

De Commissie merkt op dat niet alle doelen uit de visie ruimtelijk weer te geven zijn. Denk aan de groei van werkgelegenheid op het vlak van innovatie en kennis of aan het bereiken van een circulaire economie. Bij dergelijke doelen speelt de mate en vorm van sturing veel meer een rol. Dit onderscheid in de aard van de verschillende doelen krijgt onvoldoende aandacht in het OER. De beoordeling van de perspectieven en het VKA toetst voornamelijk in hoeverre (ruimtelijke) maatregelen de ontwikkelrichting ondersteunen. Om voldoende inzicht te krijgen in de resultaten, ook op de langere termijn, moet het OER het verschil in aard van de doelen onderkennen en meer aandacht geven. Dan wordt ook duidelijker dat het wensbeeld voor Flevoland meer omvat dan de visiekaart en kan in de beoordeling rekening gehouden worden met de invloed van de rol van de provincie.

Vertaling van ambities naar zo concreet mogelijke doelen

In haar advies over de NRD adviseerde de Commissie om de opgaven verder uit te werken en te vertalen in toetsbare (SMART⁷) beleidsdoelen. In dit geval vraagt dit om een vertaling van de opgaven en het wensbeeld van de provincie (hoofdstuk 3 van de omgevingsvisie) naar zo concreet mogelijke doelen.

⁶ Mede naar aanleiding van een evaluatieonderzoek uit over de omgevingsvisie uit 2017: Lysias Advies, 24 juni 2024. *Uitgangspunten voor sturing Omgevingsvisie Flevoland*.

⁷ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Vervolgens moet beoordeeld worden in hoeverre de visie, en specifiek de thema- en gebiedsspecifieke uitwerkingen, daar een bijdrage aan leveren. Zo wordt voor mobiliteit nadrukkelijk het STOMP-principe⁸ omarmd. In het OER is dit echter niet vertaald naar een doelstelling over de gewenste verschuiving in het aandeel van vervoerwijzen, de zogeheten 'modal shift' (zie ook paragraaf 2.4.1 van dit advies).

De werkwijze in het OER start wel met het vermelden van criteria voor doelbereik (tabel 2-1 in het OER), maar vult dit vervolgens niet in. Het blijft daardoor onduidelijk wat de doelen zijn en wat de alternatieven en het VKA daaraan bijdragen. Een voorbeeld hierbij betreft het onderwerp circulaire economie. Dit is volgens het OER een cruciaal onderdeel van de regionale economie. Dit geldt specifiek voor de landbouwsector (waar een link met kringlooplandbouw wordt gelegd⁹) én voor bedrijvigheid en wonen. Wat het in die gevallen moet omvatten is echter niet toegelicht, evenmin welke indicatoren daar relevant bij zijn (zoals grondstoffengebruik of recycling¹⁰). Uit het beoordelingskader in tabel 2-1 is niet af te leiden op welke milieuthema's en -aspecten circulariteit wordt beoordeeld.

Doelbereik van de omgevingsvisie

Uit de beoordeling zelf is niet goed af te leiden wat het verschil is tussen effecten en doelbereik. De beoordeling van de omgevingsvisie (hoofdstuk 7) maakt per milieuthema zichtbaar wat de bijdrage van de omgevingsvisie is ten opzichte van de referentiesituatie. Dit is weergegeven in een figuur met smileys gekoppeld aan kansen op positieve, neutrale of negatieve effecten ten opzichte van de referentiesituatie. De Commissie verwacht dat dit gelezen kan worden als de mate waarin het effect meer (positief effect) of minder (negatief effect) bijdraagt aan de beoogde ontwikkeling van de provincie ten opzichte van de referentiesituatie. Dit maakt echter niet helder of positieve effecten ook betekenen dat het doel wordt bereikt.

Enkele voorbeelden:

- Voor woningbouw is aan het VKA een sterk positieve score toegekend. Het is niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot het doel van minimaal 100.000 extra woningen¹¹, 12.
- Bij de effecten op klimaat is aan verdroging een positieve score toegekend, zonder dat het onderwerp in de tekst wordt besproken. Bij bodemdaling en verzilting (licht positieve score) blijkt dat de bodemdaling doorzet maar lokaal getemperd kan worden, met name in de adaptatiegebieden. In absolute zin dalen de waterpeilen nog steeds of blijven hooguit gelijk. De verdroging neemt daardoor niet af maar toe.¹³ Hetzelfde dreigt voor verzilting, temeer omdat de zeespiegel fors stijgt. Verdergaande keuzen en maatregelen in de adaptatiegebieden kunnen verdroging daadwerkelijk helpen ombuigen maar zijn nu nog niet concreet. Uit de effectentabel blijkt daarom onvoldoende dat deze verdergaande maatregelen een noodzakelijke voorwaarde zijn.

⁸ Het STOMP-principe is een beleidskader in mobiliteit en ruimtelijke ordening. Het geeft de voorkeursvolgorde aan waarin vervoerswijzen worden meegenomen bij het ontwerpen van straten, wijken en mobiliteitsbeleid: Stappen, Trappen, OV, Mobiliteitsdiensten, Personenauto. Het doel is om gezonde, duurzame en veilige mobiliteit te stimuleren.

⁹ Ook één van de ingediende zienswijzen vraagt aandacht voor de rol van de landbouwsector in een circulaire economie.

¹⁰ Een van de zienswijzen wijst erop dat ondanks de circulaire economie er ook nog sprake zal zijn van niet-recyclebare reststromen.

¹¹ Zoals vermeld op bladzijde 6 van de omgevingsvisie.

¹² In een zienswijze wordt daarbij om uitleg gevraagd over het aantal woningen dat als doel is gesteld, en wat dit betekent voor de leefbaarheid.

¹³ Andere verdrogingsoorzaken zoals grondwateronttrekking voor bijvoorbeeld beregening, komen in het OER en de omgevingsvisie niet aan de orde.

Samenhangen tussen doelen

De Commissie ziet dat waar de scenario's sterk zijn om een (verder) toekomstbeeld te schetsen, de perspectieven juist meer houvast geven aan de ruimtelijke toedeling van functies. Het OER en de visie sluiten in algemene zin goed op elkaar aan wat detailniveau betreft. Zo bevat het OER een beoordeling van effecten per thema en van de uitwerking in deelgebieden. Een ruimtelijke vertaling naar de deelgebieden maakt de mogelijke ruimtelijke consequenties inzichtelijk. Door deze uitwerking zijn direct de effecten van verschillende functies tezamen in beeld gebracht.

De Commissie wijst erop dat meerdere aandachtspunten in het OER gaan over onderlinge afhankelijkheden bij het bereiken van doelen: het invullen van de woningbouwopgave vereist een goede mobiliteit, beschikbaarheid van drinkwater en energie. Deze afhankelijkheden zijn genoemd zonder daar inhoud aan te geven. Dat is een gemis, omdat woningbouw positief scoort, maar mobiliteit (specifiek autobereikbaarheid) juist sterk negatief. Of het dan nodig is om specifieke randvoorwaarden te stellen of te prioriteren, komt niet aan bod. Dat geldt zowel voor de uitvoering van de visie zelf, als voor het gesteld staan voor ontwikkelingen en vragen die nu nog niet voorzien zijn (zie de volgende paragraaf in dit advies). De analyses in het OER bieden op veel vlakken al voldoende gedetailleerde informatie om de samenhang wel te beschouwen en te vertalen naar randvoorwaarden en spelregels voor de verdere uitwerking. Daar waar onzekerheden zijn, moeten deze duidelijk benoemd zijn.

Ter illustratie

Afhankelijkheid van onzekere ontwikkelingen onvoldoende transparant in de energiebeoordeling

Het OER beoordeelt het VKA op energie relatief gunstig: hernieuwbare elektriciteit en duurzame energie-infrastructuur scoren positief, energiegebruik en netcongestie beperkt negatief. De onderbouwing van deze scores steunt op het halen van de RES-doelen tot 2030 en op de koploperspositie van Flevoland. Voor de periode daarna wordt voortzetting van die positie verondersteld, terwijl de visie geen uitbreiding met nieuwe grootschalige wind- en zonprojecten toestaat.

De positieve score rust daarmee op drie veronderstellingen:

- *aanlanding van wind op zee bij de Maximacentrale,*
- *een aftakking van de landelijke waterstofbackbone, en*
- *de in de visie opgehouden optie van kleine kernreactoren.*

Over geen van deze schakels beslist de provincie, de besluitvorming hierover vindt op nationaal niveau plaats. In het OER staat dat de waterstofbackbone niet in de nabijheid van Flevoland ligt, dat een volledig nieuwe aantakking nodig zou zijn en dat deze niet is opgenomen in het Programma

Energiehoofdstructuur. Kleine kernreactoren worden in het OER niet beoordeeld. Tegelijk is in het OER een sterk positieve score toe aan woningproductie en aan verdienvermogen en werkgelegenheidsgroei, mede door bedrijvigheid rond waterstof, datacenters en AI. Die groei vergroot juist de energievraag na 2030.

De beoordeling in het OER houdt geen rekening met de situatie waarin nationale besluiten uitblijven. In die situatie komen de woningbouw, de verduurzaming daarvan en de economische groei onder druk te staan, tenzij alsnog ruimte wordt geboden aan grootschalige wind en zon op land. Wat de terugvaloptie in dat geval is, is niet benoemd, ook is er geen ruimte voor gereserveerd.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit over de omgevingsvisie, het OER aan te vullen met informatie over wat het VKA (de omgevingsvisie) bijdraagt aan de doelen.

- Leg uit voor welke doelen de rol van de provincie (mede)bepalend is voor de kansen en risico's.
- Neem in het OER een vertaling op van de ambities naar zo concreet mogelijke doelen.
- Toets vervolgens in hoeverre voldaan wordt aan deze doelen met de thematische en gebiedsgerichte uitwerking van de visie, voor de doelen afzonderlijk en in samenhang.
- Maak met deze informatie zichtbaar welke randvoorwaarden en prioriteiten relevant zijn bij het bereiken van doelen, en hoe rekening gehouden kan worden met onzekerheden.

2.3 Rekening kunnen houden met toekomstige keuzes

De Commissie constateert dat er beperkt aandacht is voor toekomstige ontwikkelingen. Dit terwijl de uitgebreide leefomgevingsfoto goed laat zien dat er nog veel onzekerheden zijn en bij de beoordeling van het VKA duidelijke aandachtspunten zijn benoemd. Het OER geeft onvoldoende inzicht in wat nodig is om met risico's om te gaan. Daarvoor is een beeld nodig van de kernwaarden van de provincie, de rol die de provincie in kan nemen en het verwachte doelbereik van de visie.

Kernwaarden van de provincie

Het OER en de omgevingsvisie benoemen onvoldoende welke waarden de kern van Flevoland bevatten. Denk aan de landschappelijke, historische en natuurwaarden, maar bijvoorbeeld ook de voor Flevoland kenmerkende landbouw. Het Polderraamwerk is een belangrijk onderdeel van het wensbeeld van de provincie. De Commissie kan uit het OER niet afleiden of het concept van Polderraamwerk voldoende houvast biedt om de kwaliteiten van de provincie te borgen. Als de regie zich beperkt tot het Polderraamwerk, is er dan nog provinciale regie op de ruimte binnen de polders? Ze beveelt aan om expliciet te maken wat de kernwaarden van Flevoland zijn, en wat de gewenste ontwikkelrichting daarvan is richting 2050.

Rolneming van de provincie

In paragraaf 2.1 van dit advies adviseert de Commissie om de inzichten over sturingsmogelijkheden nadrukkelijker een plek te geven. De provincie wil immers meer regie nemen. Gebruik de informatie over kernwaarden, principes en doelen ook om de kansen en kwetsbaarheden op de langere termijn te laten zien. Welke instrumenten zijn passend (en nodig) om de kernwaarden te beschermen en om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen (nu en straks), en wat vraagt dit van de provincie? Denk bijvoorbeeld aan het concept 'erfgoed van de toekomst': in welke gevallen legitimeert de toepassing van dit concept dat er omgevingsvreemde ontwikkelingen plaatsvinden en welke rol neemt de provincie hierin?

Voortbouwen op inzichten over het bereiken van doelen

De informatie over het bereiken van de doelen (zie de voorgaande paragraaf) is ook van belang om gesteld te staan voor eventuele toekomstige keuzes. En wel om verschillende redenen: de analyse maakt duidelijk welke 'gaten' nog te vullen zijn en welke niet, maakt zichtbaar hoe verschillende onderwerpen op elkaar inwerken en hoe daar rekening mee te houden is. Ook is informatie te gebruiken om te bepalen welke indicatoren een plek moeten krijgen in de monitoring en evaluatie.

Zo bevat het OER de aanbeveling om het principe ‘Bodem en water sturend’ concreter uit te werken.¹⁴ Juist in Flevoland zijn aspecten hiervan bepalend voor het toekomstige leefmilieu, zoals waterveiligheid, het stoppen van bodemdaling en daaraan gekoppelde verzilting. Het OER kijkt echter niet vooruit naar de impact van deze ontwikkelingen op langere termijn. In het startgesprek is toegelicht dat de bemaling van de snelst en diepst dalende delen van het landbouwgebied lokaal aangepast kan worden (‘onderbemaling’) mits de eigenaar dan ook de functie van waterberging bij piekbuien op zich neemt. De Commissie merkt op dat dit antwoord biedt op slechts één component van klimaatverandering. Voor de overige componenten verslechtert de situatie alleen maar, zoals versnelde bodemdaling, verzilting/waterkwaliteit en verdroging van de omgeving.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit, het OER aan te vullen met een beschouwing op de risico's en aandachtspunten voor het behoud van kernwaarden op de lange termijn. Gebruik daarbij inzichten uit de beoordeling, maak de kernwaarden Flevoland expliciet en benoem welke rol de provincie in kan nemen.

2.4 Verdieping inhoudelijke thema's

Deze paragraaf gaat nader in op de onderwerpen mobiliteit en natuur. Mobiliteit omdat het een randvoorwaarde is voor veel andere gewenste ontwikkelingen, en natuur omdat dit relevant is voor de juridische uitvoerbaarheid van de visie. Voor beiden is het advies om het OER aan te vullen met een verdiepende analyse waarin rekening wordt gehouden met andere doelen.

De Commissie benadrukt dat de adviezen bij deze twee voorbeelden ook van toepassing zijn op andere onderwerpen. Het algemene advies daarbij is daarom om voor elk thema uit het beoordelingskader te beschouwen wat een nadere verdieping (gericht op samenhang en/of uitvoerbaarheid) aan relevante informatie oplevert voor de besluitvorming over de omgevingsvisie.

2.4.1 Mobiliteit

Het VKA scoort sterk negatief op het aspect autobereikbaarheid. Het OER geeft daarbij aan: *‘vanwege een grote hoeveelheid stedelijke opgaven in combinatie met het uitblijven van een gelijkwaardig groot pakket mobiliteitsmaatregelen, loopt het aantal knelpunten op.’* De aanbeveling daarbij is de woninggroei te koppelen aan de groei van het mobiliteitssysteem.

De omgevingsvisie omarmt het STOMP-principe voor mobiliteit bij de realisatie van de woningbouwopgave, maar blijft tegelijk oog houden voor en ruimte bieden aan vervoer per eigen auto. Hoe een goede balans ertussen kan worden gerealiseerd, blijft open. Een te beperkte of te late verbetering van het mobiliteitsstelsel remt de verschuiving van autogebruik naar het gebruik van openbaar vervoer, fiets en deelmobiliteit en vergroot de capaciteitsproblemen van het wegennet. Ook de groei van bedrijvigheid en daarvoor bestemde bedrijven draagt bij aan groei van (vracht)autoverkeer.

¹⁴ Zie paragraaf 8.2 in het OER.

Daarom is met name rond logistiek een ontwikkeling richting multimodaal vervoer gewenst om de toename in belasting van wegcapaciteit te beperken. Het ontbreken van een uitgewerkt pakket mobiliteitsmaatregelen op verschillende schaalniveaus (zoals wijk, stad en regio) zet de betrouwbaarheid, effectiviteit en inclusiviteit van het mobiliteitsstelsel steeds meer onder druk.

De in het OER geconstateerde problemen in het mobiliteitsstelsel hebben ook impact op andere doelen in de omgevingsvisie. Denk aan de beoogde ontwikkeling in de regionale economie (vooral woon-werk balans, kwaliteit werklocaties, verdienvermogen) en bereikbaarheid van voorzieningen en stimulering van recreatie en toerisme. Deze relaties zijn echter onvoldoende benoemd. Verdieping van dit inzicht is nodig om de mogelijke risico's op negatieve effecten op deze aspecten in beeld te brengen, om randvoorwaarden aan het faciliteren van autogebruik te kunnen stellen en om pro-actief investeringen in alternatieve vormen van vervoer te bevorderen.¹⁵ Voor het besluit over de omgevingsvisie moet in ieder geval duidelijk zijn welke hoofdinfrastructuur nodig is (en wanneer) en wat de impact daarvan is. De verdere uitwerking van het mobiliteitsbeleid in bestaande en toekomstige woonomgevingen kan dan bijvoorbeeld in programma's plaatsvinden.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit, het OER aan te vullen met een verdiepende vervolgstudie die de risico's en mogelijkheden van sturing op mobiliteit beter (waar mogelijk kwantitatief) in beeld brengt. Vertaal deze informatie naar een conditionerend kader voor besluiten over locatie-ontwikkeling voor wonen, werken en recreatie. Interpreteer daarbij de aanbeveling in het OER over 'groei van het mobiliteitsstelsel' vooral in termen van transitie naar een stelsel van duurzame wijzen van vervoer van personen en goederen.

2.4.2 Natuur

Met de visie streeft de provincie naar herstel van de biodiversiteit in de provincie. De twee hoofdsporen zijn behoud en versterking van het Natuur Netwerk Nederland (inclusief Natura 2000) en de inzet op een natuurinclusieve samenleving. Het OER biedt op veel punten inzicht in kansen en risico's om dit streven te verwekelijken, ook al bij de evaluatie van de perspectieven waar bijvoorbeeld verbindingen en steden in het Natura 2000-gebied Markermeer het netwerk kunnen doen afbrokkelen. Voor het VKA is het geboden inzicht echter nog te fragmentair om wezenlijke dilemma's in beeld te brengen.

Beschermde natuurgebieden

De omgevingsvisie kan (Europees) beschermde natuur gebieden op verschillende manieren beïnvloeden, zowel in positieve als negatieve zin. Het OER schetst de huidige situatie en doelen in de Flevolandse Natura 2000-gebieden. Van Natura 2000-gebieden buiten de provincie is een kaart van 'de stikstofgevoelige'¹⁶ opgenomen. Dit laatste suggereert dat deze gebieden alleen via extra stikstofemissies effecten kunnen ondervinden.

¹⁵ Ook verschillende zienswijzen, onder andere van gemeenten en ProRail, wijzen op de samenhang tussen mobiliteit en andere ontwikkelingen.

¹⁶ Hiervoor wordt nog steeds gewerkt met de beleidsmatige selectie die ooit voor het PAS (2015) is gemaakt: in werkelijkheid zijn veel meer Natura 2000- en NNN-gebieden stikstofgevoelig. Waaronder ook natuurgebieden in Flevoland zelf. Zie Wamelink, G. W. W., Josemans, M. J., Goedhart, P. W., & Roelofsen, H. D. (2023). *Potentiële effecten van stikstofdepositie op terrestrische natuurgebieden in Flevoland. (Rapport / Wageningen Environmental Research; No. 3249). Wageningen Environmental Research.* <https://doi.org/10.18174/629687>.

Maar ook via het grondwater zijn effecten denkbaar die zich uitstrekken tot het oude land en de beschermde wetlands die daar liggen, zoals de Weerribben. Dit temeer omdat aspecten als extra grondwateronttrekkingen voor drinkwaterbereiding (meer inwoners) en voor beregning van gewassen (klimaatverandering) niet zijn uitgewerkt in de visie.

Paragraaf 2.3 van dit advies benoemt al dat uitwerking van het principe 'water en bodem mede sturend' belangrijk is. Voor natuurgebieden is relevant dat de visie vermeldt dat de polderpeilen lokaal verder verlaagd worden. Ook positieve effecten zijn denkbaar, maar nog onderbelicht. Denk aan het vast- en schoonhouden van méér water in de adaptatiezones dan bij de huidige waterhuishouding.

De Commissie adviseert deze en andere effecten op natuurgebieden scherper in beeld te brengen. Voor de Natura 2000-gebieden is dit ook vereist in de vorm van een passende beoordeling. Die zal extra inzicht bieden in de uitvoerbaarheid van de punten in de visie die de Natura 2000-gebieden en -doelen kunnen raken. Veel recente informatie hiervoor is beschikbaar in de vorm van natuurdoelanalyses en adviezen van de Ecologische Autoriteit daarover.¹⁷ Soms zijn er ook al nieuwe beheerplannen of evaluaties van het voorgaande beheerplan.¹⁸

Uitwerking van het natuurnetwerk binnen de provincie

De omgevingsvisie beoogt een robuust groen raamwerk dat bestaat uit het NNN, samen met aanvullende elementen uit bossenstrategie of agroforestry en groene linten en zomen langs wegen en bij steden. Tegelijkertijd omvat de visie ook forse ingrepen die afbreuk kunnen doen aan het NNN. Een concreet voorbeeld zijn de ontwikkelingen rond Zeewolde. Behalve de vestiging van een grote nieuwe kazerne bevat de visie het voorstel om de stad Zeewolde uit te breiden in zuidelijke richting met circa 5.000 woningen. Deze uitbreiding gaat ten koste van het Horsterwold. Ook uitbreidingen van Defensie zullen dit gebied beïnvloeden.

De effecten hiervan worden alleen in algemene bewoording genoemd in de tabel met lokale omgevingseffecten van de visie, bij het onderwerp Natuur en biodiversiteit (tabel 7-16 in het OER). De beoordeling is neutraal (0) '*omdat de visie ruimte biedt voor compensatie*' van het bos dat hiermee verloren gaat. Dit gaat voorbij aan het feit dat het bos zich gedurende enkele decennia heeft ontwikkeld en daarmee verschillende successie-stadia heeft doorlopen. Deze ontwikkeling is niet 1-op-1 te compenseren. Volgens de compensatieregels moet de compensatie daarom ook in ruime overmaat plaatsvinden (compensatietoeslag).¹⁹ De Commissie ziet dat deze ruimte nog geen plek heeft gekregen en op gespannen voet kan staan met provinciale belangen op het vlak van andere functies, zoals landbouw.

De Commissie adviseert om inbreuken op het robuuste natuurnetwerk, dat tenslotte een wezenlijk doel is van de visie, scherper in beeld te brengen en analyseren. Maak hiermee inzichtelijk om wat de compensatieopgave naar verwachting zal zijn (ruimtebeslag én benodigd oppervlak voor de compensatie zelf). Maak dan ook aannemelijk dat het realiseren van de compensatie haalbaar is (waar en hoe), ook in het licht van andere doelen. In het

¹⁷ Zie www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/

¹⁸ Zoals voor het Natura 2000-beheerplan IJsselmeergebied. Dit omvat zes Natura 2000-gebieden rondom Flevoland. In voorbereiding op een nieuw beheerplan is en wordt veel informatie verzameld.

<https://www.rwsnatura2000.nl/gebieden/project+ijsselmeergebied/documenten+-+ijsselmeergebied/default.aspx>

¹⁹ [Beleidsregel herbegrenzing Natuurnetwerk Nederland provincie Flevoland](#)

verlengde hiervan beveelt de Commissie aan om aandacht te besteden aan de natuurkwaliteit van de groene elementen. Gegeven de inzet op compensatie, en op veel lijnvormige elementen en groene zomen langs wegen en steden: hoe kan hier ondanks sterke randinvloeden toch een soortenrijke natuurontwikkeling bereikt worden? Gebruik deze informatie bij de verdere uitwerking van compensatieplannen of deelgebiedsvisie.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit, het OER aan te vullen met een verdiepende analyse van de effecten op natuurgebieden van Natura 2000 en het NNN:

- Doe dit voor Natura 2000-gebieden in de vorm van een passende beoordeling. Doe dit bijvoorbeeld aan de hand van het stoplichtmodel. Groen licht betekent uiteraard dat geen effecten verwacht worden. Bij oranje licht kunnen negatieve effecten optreden, maar is zicht op effectieve maatregelen waardoor het stoplicht, in de uitwerking in vervolgbesluiten, op groen kan komen. Rood licht betekent dan dat aantasting niet is uitgesloten, en dat geen maatregelen beschikbaar zijn om dit te voorkomen.
- Maak voor NNN-gebieden waarop aanzienlijke aantasting kan plaatsvinden een inschatting van die aantasting en de vereiste compensatieopgave. Maak aannemelijk dat deze opgave realiseerbaar is (wat locatie en omvang betreft).

2.5 Samenvatting

De samenvatting omvat alle onderdelen van het OER. In deze verkorte versie is echter, net als in het OER, het doorlopen proces niet navolgbaar. Daarbij helpt het niet dat de tekst veel zinnen bevat met fouten in de tekst of zinsopbouw. Opvallend is ook dat ondanks dat het VKA ook meerdere onderwerpen neutraal, beperkt negatief of negatief scoort, de samenvatting toch de conclusie bevat dat *'de koers per saldo leidt tot een samenhangender en toekomstbestendiger ontwikkeling dan de autonome referentiesituatie'*. De samenvattende conclusie doet zo geen recht aan de onzekerheden en aandachtspunten die hoofdstuk 8 van het OER benoemt en die juist belangrijk zijn voor de besluitvorming.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit, het OER aan te vullen met een goed leesbare en navolgbare samenvatting.

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. Roeland During

prof. dr. ir. Rob van der Heijden

drs. Allard van Leerdam

ir. Gigi van Rhee MBA

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie.

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 gaat het in ieder geval om de projecten J1 (wegen), J7 (luchthavens), J8 (hoogspanningsleidingen), J10 (industrieterrein), J11 (stedelijke ontwikkeling) en J12 (landinrichting). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van de provincie Flevoland.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 15 juli 2026 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

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 [3826](#) 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