



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie provincie Drenthe

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

18 december 2025 / projectnummer: 3998



1 Advies voor de inhoud van het MER

De provincie Drenthe werkt aan een nieuwe omgevingsvisie. Deze bevat een integrale langetermijnvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling van Drenthe voor de periode tot 2050. De omgevingsvisie vormt een kader voor toekomstige besluiten van de provincie. Voor het besluit hierover stelt de provincie een milieueffectrapport (MER)¹ op. Gedeputeerde Staten van Drenthe hebben voor het op te stellen MER een Notitie reikwijdte en detailniveau (NRD)² gemaakt. Dit is het onderzoeksvoorstel voor het op te stellen MER. De provincie heeft aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd aan de hand hiervan te adviseren over het op te stellen MER.

Essentiële informatie voor het MER

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

- **Kaders voor de omgevingsvisie.** Breng de relevante ontwikkelingen in Drenthe, beleidskaders en zachte en harde randvoorwaarden in kaart. Geef aan welke ontwikkelingen van buiten op de provincie afkomen en die onderdeel zullen uitmaken van de omgevingsvisie. Denk daarbij aan de woningbouwopgave, energietransitie en beleid, gevolgen van klimaatverandering en wetgeving voor natuur, bodem en water.
- **Referentiesituatie en autonome ontwikkeling.** Laat in de referentiesituatie zien waar de provincie nu staat en beschrijf hoe Drenthe zich bij het huidige beleid zal ontwikkelen.
- **Concrete opgaven, ambities en doelen.** Geef aan voor welke opgaven de provincie staat. Formuleer zo concreet mogelijk wat de ambities en doelen zijn van de provincie voor de verschillende beleidsvelden. Zorg dat de doelen toetsbaar zijn, zodat na te gaan is of de plannen voldoende zijn om ambities te realiseren en doelen te bereiken.
- **Alternatieven.**
 - o Zet op een rij welke wettelijke taken de provincie heeft, zoals voor Natura 2000-gebieden. Dit is de basis waar alle alternatieven in elk geval uitwerking aan moeten geven.
 - o Ontwikkel oplossingen oftewel alternatieven voor de verschillende knel- en schuurpunten. Zoek hierin eerst vanuit verschillende thema's de uitersten op en laat zien wat hiervan de gevolgen voor keuzes zijn.
 - o Breng de alternatieven van deelonderwerpen bij elkaar in een of meer integrale alternatieven. Breng hierin de schuurpunten, maar ook de kansen in beeld voor het slim combineren van functies. Motiveer hierin steeds de keuzes.
 - o Test de integrale alternatieven in een aantal deelgebieden door ze daar concreet uit te werken. Maak hiermee de noodzaak en gevolgen van de keuzes duidelijk.
 - o Formuleer en motiveer op basis van het onderzoek tot slot een voorkeursalternatief voor de provincie als geheel.
- **Beoordelingskader en milieueffecten.** Werk het beoordelingskader concreet uit, zodat de effecten en het doelbereik getoetst kunnen worden. Beschrijf de effecten en vergelijk de alternatieven met elkaar. Als de keuzes niet of onvoldoende leiden tot het realiseren van

¹ De provincie noemt het MER een Impactanalyse Brede Welvaart.

² Horizon van Drenthe. September 2025. *Notitie Reikwijdte en Detailniveau plan-mer ter onderbouwing van keuzes in de nieuwe Omgevingsvisie Drenthe: Onderzoeksagenda Impactanalyse Brede Welvaart.*

de doelen, pas dan de keuzes aan en beoordeel opnieuw. Als blijkt dat de keuzes effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden, stel dan een Passende Beoordeling op.

- **Monitoring en evaluatie.** Werk een monitoringsprogramma uit, zodanig dat dit ook bij de uitwerking in programma's te gebruiken is. Sluit hierbij aan op de uit het MER komende belangrijkste effecten en doelen en onzekerheden. Geef aan hoe kan worden bijgestuurd als effecten en/of het doelbereik anders uitpakken dan voorspeld.

Rol van het MER

Een MER voor een omgevingsvisie is een krachtig instrument om ambities en opgaven in samenhang met elkaar uit te werken en te onderzoeken. Dilemma's, knelpunten, kansen en gevolgen van strategische keuzes en oplossingen komen daardoor helder op tafel bij besluitvormers en inwoners van de provincie. Een MER laat zien of ambities te realiseren zijn, waar het schuurt en welke keuzes dan nodig zijn. Dit vraagt om onderzoek dat gestructureerd en voldoende concreet³ van opzet en uitwerking is. Daarbij is het belangrijk dat het MER inzicht geeft in regionale verschillen.

De Commissie heeft begrepen⁴ dat de planning voor het opstellen van het MER strak is. Dit kan schuren met de noodzakelijke informatie, die nodig is om te weten of de ambities passen. Het is belangrijk om in deze fase al alternatieven concreet uit te werken in één of meer deelgebieden. Dit maakt de gevolgen van keuzes voor besluitvormers en inwoners duidelijk. Als het in deze fase bij de uitwerking van een beperkt aantal geografische deelgebieden blijft en pas later ook elders uitwerkingen volgen, is een belangrijke vraag hoe de besluitvorming daarover dan plaatsvindt. De Commissie adviseert dit goed en eenduidig vast te leggen en ook de samenhang met het beleid voor de provincie als geheel te borgen.

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

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze gaat in haar advies uit van de NRD.

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft hoe de fysieke leefomgeving in de provincie Drenthe zich op de langere termijn ontwikkelt en hoe de provincie daarop wil sturen. De herziening van de omgevingsvisie bevat mogelijk kaders voor mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten, zoals stedelijke ontwikkeling, het uitbreiden van woon- en werkgebieden en aanpassing van de (provinciale) infrastructuur. Daarom kiest de provincie ervoor om een plan-MER (MER) op te stellen. Een MER is wellicht ook nodig omdat een Passende beoordeling nodig is vanwege mogelijke significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval Provinciale Staten van Drenthe – besluit over de omgevingsvisie.

³ Passend bij dat wat de omgevingsvisie vastlegt.

⁴ Tijdens het locatiebezoek van de Commissie aan Drenthe op 4 november 2025.

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 3998 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Achtergrond en besluiten

2.1 Achtergrond en aanleiding

In 2022 is de Omgevingsvisie Drenthe geactualiseerd. De provincie Drenthe wil nu een nieuwe omgevingsvisie vaststellen. Ze wil hierin sturen op de ontwikkelingen in Drenthe, waarbij het streven naar brede welvaart centraal staat. Ook wil ze hiermee haar werkwijze in lijn brengen met de bedoeling van de omgevingswet en haar beleidsbouwwerk in orde maken.

Beschrijf in het MER duidelijk de achtergronden en aanleiding voor de nieuwe omgevingsvisie. Ga daarbij in elk geval in op:

- Beleidsevaluatie Omgevingsvisie Drenthe;
- Rapport Evaluatie Kernkwaliteitenbeleid Drenthe.

Beide evaluaties benadrukken de door de provincie aangegeven aanleiding voor de actualisatie van de omgevingsvisie. Geef gaandeweg het plan-mer proces aan tot welke wijzigingen deze evaluaties leiden in de nieuwe omgevingsvisie ten opzichte van de geactualiseerde omgevingsvisie uit 2022.

2.2 Kaders en randvoorwaarden

Geef in het MER aan welke bestaande kaders op internationaal, nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau relevant zijn voor de omgevingsvisie.⁵ Beschrijf de uitgangspunten en sturingsfilosofie voor keuzes die de provincie hierin in de omgevingsvisie kan maken. Dit bepaalt mede het 'speelveld' voor de omgevingsvisie, oftewel de afwegingsruimte voor de provincie.

Beschrijf hiertoe in elk geval de beleidskaders voor thema's, die belangrijk zijn voor de omgevingsvisie. Enkele suggesties voor te beschouwen beleid(skaders) zijn:

- Internationale regelgeving: waterkwaliteit en -kwantiteit (Kaderrichtlijn Water), klimaat (zoals emissies broeikasgassen) en verplichtingen die volgen uit het Werelderfgoedverdrag en het UNESCO-verdrag over Global Geoparks⁶;
- De nationale omgevingsvisie (NOVI), Nota Ruimte;
- Programma Ruimte voor Defensie;
- Nationaal Plan Energiesysteem en Nationaal Programma Energie Strategie;

⁵ Denk bijvoorbeeld aan de plannen voor defensieterreinen.

⁶ Zie de Statutes of the International Geoscience and Geoparks Programme, [Unesco Digital Library](https://www.unesco.org/en/geoparks/).

- Doelen voor natuur (Vogel- en Habitatrichtlijn, Basiskwaliteit natuur, NNN) en de nationale vertaling daarvan in Natuurherstelverordening/Natuurherstelplan en Natuurpact. Beleidsbrief Bodem en Water Sturend;
- Mobiliteitsprogramma 2021 – 2030.

Maak in het MER de samenhang tussen de omgevingsvisie en parallelle trajecten duidelijk. Beschrijf waarover in welk traject wordt besloten. In andere woorden, maak duidelijk wanneer de omgevingsvisie leidend is bij het maken van keuzes en wanneer gemaakte keuzes uit andere kaders één op één worden overgenomen in de omgevingsvisie.

Bepalend hierbij is ook de vraag of voor deze andere beleidstrajecten (programma's) wel of geen MER is of wordt opgesteld. Als dat niet het geval is, geef dan in het MER voor de omgevingsvisie een beschrijving van de manier waarop het milieubelang is meegewogen in de gemaakte keuzes.

2.3 Te nemen besluiten

De mer-procedure wordt doorlopen voor het vaststellen van de omgevingsvisie. Daarnaast zullen mogelijk andere (vervolg)besluiten genomen worden voor de realisatie van de omgevingsvisie, zoals programma's. Geef aan welke dit zijn en wat de planning daarvan is.

3 Referentiesituatie en autonome ontwikkeling

Basis voor effectbeschrijving

De referentiesituatie bestaat uit de huidige toestand van het milieu én de autonome ontwikkeling. Daarbij wordt onder de 'autonome ontwikkeling' verstaan: de toekomstige milieutoestand zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven (in de NRD staat dat dit de uitwerking van de dilemma's betreft) wordt gerealiseerd. Ga daarbij uit van beschikbare trendextrapolaties, ontwikkelingen waarover is besloten⁷ en het voortzetten van het huidige omgevingsbeleid. Ga ook in op woningbouw (omvang en locaties) in de autonome ontwikkeling en op welke in de omgevingsvisie worden opgenomen.

Een goed beeld van de referentiesituatie is nodig voor de probleemanalyse: waar staat de provincie, welke ruimtelijke en milieuproblemen komen op de provincie af en waar en hoe erg schuurt het, nu en in de toekomst? Ook is een goede beschrijving van de referentiesituatie nodig om de impact van de oplossingsrichtingen en het voorkeuralternatief (de omgevingsvisie) te kunnen beoordelen.

Beschrijf de referentiesituatie voor de provincie als geheel. Uit de Drentse Monitor Brede Welvaart blijkt dat er aanzienlijke regionale verschillen zijn. Onderscheid daarom ook logische deelgebieden binnen de provincie en beschrijf ook hier de referentiesituatie en autonome ontwikkelingen. Zo wordt duidelijk waar en hoe groot knelpunten zijn.

⁷ Zoals de Nedersaksenlijn.

Voor de autonome ontwikkeling adviseert de Commissie één consistente referentiesituatie op te bouwen uit Welvaart en Leefomgeving (WLO)-trends, CBS-prognoses en provinciale sectorprognoses. Maak inzichtelijk hoe deze bronnen worden gecombineerd, welke aannames consistent worden gebruikt, en waar onzekerheden blijven bestaan.

Beschrijf huidige situatie en autonome ontwikkeling apart

De Commissie adviseert om de huidige situatie en de autonome ontwikkeling apart te beoordelen, zodat duidelijk is wat de huidige feitelijke (milieu)situatie is én wat de milieugevolgen zijn als de autonome ontwikkeling zich voortzet. Dit onderscheid is belangrijk omdat de autonome ontwikkeling op het abstractieniveau en de tijdhorizon van een (provinciale) omgevingsvisie vaak belangrijke onzekerheden kent. Geef duidelijk aan wat wel en niet tot de autonome ontwikkeling behoort.

Ontwikkel, vanwege de lange termijn, scenario's voor ontwikkelingen waarover niet is besloten, maar die wel grote effecten kunnen hebben. Laat hiermee ook effecten van huidig beleid op omgevings- en kernkwaliteiten zien. Ontwikkel de scenario's in de vorm van bandbreedtes in effecten en geef waar bandbreedtes niet mogelijk zijn beschouwingen. Doe dit voor:

- de gevolgen van klimaatverandering.⁸ Ga in op zowel directe gevolgen als langere droge perioden (zonder zoetwater-aanvoer) als mogelijke indirecte effecten zoals een toenemende grondwateronttrekking voor beregening of voor drinkwaterbereiding;
- het minimaal voldoen aan internationale verplichtingen versus verder gaan, bijvoorbeeld voor het halen van de verplichte water- en natuurdoelen;
- andere relevante trends.

Knelpunten

Geef op basis van de beschrijving van de referentiesituatie en eerdere analyses (opgaven, ambities, doelen) een overzicht van de knelpunten die de provincie wil oplossen. Doe dit zowel voor de provincie als geheel als ook voor de afzonderlijke deelgebieden. Denk bijvoorbeeld aan de volgende vragen:

- Waar en in welke mate komt het bereiken van doelen en het voldoen aan wettelijke vereisten in de knel?
- Waar staan nu of in de toekomst de kernkwaliteiten onder druk?

4 Opgaven en ambities

4.1 Opgaven

De Commissie adviseert de opgaven concreet te benoemen. Maak hierbij onderscheid in opgaven 'van buiten' en provinciale opgaven en taken. Onderscheid vervolgens op basis van bijvoorbeeld de kernkwaliteiten deelgebieden en werk de opgaven hiervoor specifiek uit. Gebruik hiervoor de genoemde evaluaties. Er is daarnaast al veel ander voorwerk gedaan:

⁸ Mogelijk is een update nodig van de Nota Klimaatadaptatie Drenthe.

benut dit. Denk dan aan de vele beschikbare onderzoeksrapporten, probleemanalyses en informatie, ook voor deelgebieden⁹.

De provincie heeft met de inwoners van Drenthe een participatietraject doorlopen als voorbereiding op de omgevingsvisie. Hieruit blijkt volgens de NRD dat de kernkwaliteiten van de provincie door inwoners zeer gewaardeerd worden en als essentieel beschouwd worden om te behouden. De kernkwaliteiten zijn de gebiedskarakteristieken van landschap, natuur, cultureel erfgoed, naoberschap en rust en ruimte. Dit verbindt alle Drenten: “Hier kom ik weg”.

Tegelijkertijd schetst de NRD de noodzaak om de grote maatschappelijke opgaven voor Drenthe en haar inwoners ruimtelijk te laten landen binnen die gewaardeerde kernkwaliteiten. Het gaat om opgaven voor woningbouw, water¹⁰, gezondheid, bereikbaarheid en voorzieningenniveau, natuur, landbouw, bedrijvigheid, infrastructuur, energie én recreatie.

De Commissie constateert op basis hiervan en van de evaluatie van de omgevingsvisie en het kernkwaliteitenbeleid dat er veel regionale verschillen zijn in problematiek, belangen en oplossingen binnen de provincie. Zij adviseert daarom:

- om de kernkwaliteiten én opgaven voor deelgebieden uit te werken;
- de strijdigheid tussen de opgaven en ook tussen opgaven en kernkwaliteiten in beeld te brengen.

Daarnaast zijn er ook onderwerpen die op het schaalniveau van de provincie als geheel spelen. Hiervoor zijn niet alleen oplossingen op het niveau van de deelgebieden nodig. Dit geldt bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, voor bodem, water en natuur. Twee voorbeelden:

- **Stikstofdepositie en gewasbeschermingsmiddelen.** De ontwikkeling voor stikstofdepositie in Drenthe is in de afgelopen periode minder positief dan elders in het land. Door de toename van intensieve teelten zoals lelieteelt, soms bevorderd door de landelijke beëindigingsregeling voor veehouderijen, kan bovendien het gebruik en de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen toenemen.
- **Water.** Opgaven als water vasthouden in combinatie met herstel van grondwatersystemen worden nu nog beperkt in de provincie opgelost. Dit geldt soms ook voor waterberging en -tekorten. Recent moest in Groningen weer extra overtollig water uit (onder andere) Drenthe worden geborgen in natuurgebied de Onlanden, wat de functiecombinatie natuur–water onder druk zet. Overigens zijn er ook positieve ontwikkelingen door mee te liften op (en bij te dragen aan) de uitvoering van natuurplannen, met name door systeemherstelprojecten op landschapsschaal zoals bij de Drentsche Aa.

4.2 Ambities en doelen

In de NRD staat dat in de contourennota, die voorafgaand aan de NRD is gemaakt, drie hoofdambities staan:

⁹ Het is te overwegen om hiervoor de indeling in deelgebieden te hanteren die gebruikt zijn in het eerste cultuurhistorisch kompas.

¹⁰ Kwaliteit, kwantiteit, waterveiligheid, herstel schone kwelstromen in natuur, schaarse drinkwater en beregning/bevoeiing landbouw.

- een gezonde groei voor een vitale samenleving;
- een toekomstbestendig landelijk gebied;
- een mooi, schoon, gezond en veilig Drenthe.

Werk de ambities uit in zo concreet mogelijke doelen voor de verschillende beleidsvelden en gebiedsgericht, waar relevant. Concrete ambities, ambitieniveaus en doelen zijn essentieel voor het bepalen van de op te nemen thema's, indicatoren en toetsingscriteria in het beoordelingskader. Zorg hiermee voor een goede basis voor het ontwikkelen en vergelijken van alternatieven (zie hoofdstuk 3 van dit advies).

4.3 Kompas

De NRD benoemt dat de provincie haar besluiten structureel naast een zogenaamd 'Kompas' wil leggen. Dit kompas bevat een aantal leidende keuzes. Het gaat om:

- Afspraak is afspraak;
- Brede welvaart;
- Water en bodem sturend;
- Zuinig en zorgvuldig ruimte gebruik;
- Behoud en ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit.

De Commissie constateert dat het kompas bestaat uit een mengeling van uitgangspunten (inclusief wettelijke vereisten), principes en ambities. Ze beveelt aan de verschillende onderdelen van het kompas aan te scherpen en toetsbaar te maken. Ga ook na hoe dit structureel is in te bedden in de besluitvormingscyclus. Tot slot geeft de Commissie in overweging om, nadat alle in dit advies beschreven stappen zijn doorlopen, opnieuw naar de inhoud van het kompas te kijken en het zo nodig verder aan te scherpen. Het kan zo een helpend instrument zijn bij een navolgbare besluitvorming voor alle besluiten die zullen volgen om de omgevingsvisie uit te voeren.

5 Alternatievenonderzoek

Het ontwikkelen van alternatieven moet antwoorden geven op vragen over bijvoorbeeld het botsen van ruimteclaims of oplossingen geven voor verschillende maatschappelijke opgaven. De Commissie adviseert te beginnen met een overzicht waarin staat wat nodig is om te voldoen aan wettelijke verplichtingen. De provincie heeft als bevoegd gezag voor onder andere Erfgoed, Natura 2000 en NNN veel taken waarvoor een grote, wettelijke inspanning nodig is. Zorg dat alle alternatieven tenminste daaraan voldoen.

De Commissie adviseert de volgende aanpak voor het ontwikkelen van alternatieven.

5.1 Alternatieven voor deelonderwerpen: de hoeken van het speelveld

Om verschillen in belangrijke keuzes goed in beeld te krijgen adviseert de Commissie met alternatieven de zogeheten ‘hoeken van het speelveld’ te onderzoeken. Onderzoek alternatieven voor onderscheidende keuzes en voor een aantal belangrijke thema’s. Maak hierin logische en slimme combinaties. Werk dan per hoek van het speelveld het meest gunstige alternatief uit.

Met deze thema’s ontstaat in de MER een realistisch beeld van de keuzes die Drenthe kan maken, van de gevolgen ervan en waar keuzes ‘schuren’.

5.2 Integrale alternatieven

Werk vanuit de resultaten van het hoeken-van-het-speelveld-onderzoek een of meer integrale alternatieven uit. Zoek hierbij ook naar slimme combinaties van functies waarmee verschillende doelen beter gehaald kunnen worden. Maak duidelijk waar het schuurt, maar ook waar kansen liggen. Maak ook de keuzes over de sturingsfilosofie (uitgangspunten, rol die de provincie kiest en instrumentenmix) tot onderdeel van de alternatieven. Geef inzicht in wat er nodig is om de doelen te halen.

5.3 Alternatieven in deelgebieden

Voer zogeheten ‘botsproeven’ uit om te onderzoeken waar en in welke mate keuzes in een gebied schuren. Richt deze botsproeven vooral op gebieden waar verschillende ruimteclaims en/of ambities conflicteren. Beoordeel bijvoorbeeld waar en hoeveel gebouwd wordt en geef aan wat daar de landschappelijke kwaliteit is en of en hoe dat botst. Een ander dilemma is de verdeling tussen landbouw en natuur. Voor het MER is het belangrijk dat de effecten van verschillende aanpakken goed op tafel liggen bij bestuurders en inwoners van de provincie.

Test de resultaten van het onderzoek naar integrale alternatieven door deze in minimaal twee deelgebieden concreet uit te werken. Maak hiermee de noodzaak en gevolgen van keuzes concreet. Geef hiermee inzicht in de samenhang tussen beleid voor verschillende thema’s, waaronder mobiliteit, energie, gezondheid, voorzieningen, natuur en waterdoelbereik. Deze uitwerking in deelgebieden is een essentieel onderdeel van het alternatievenonderzoek. De provincie kan de lessen hiervan dan in andere gebieden en vervolgtrajecten meenemen.

Onderzoek per deelgebied de keuzes die nodig zijn om de doelen te bereiken. Overweeg om te sturen op:

- een optimale ruimtelijke configuratie waarin de ruimtegebruiksfuncties elkaar zo min mogelijk in de weg zitten en/of elkaar juist stimuleren (slimme combinaties);
- wederkerigheid en maatschappelijke meerwaarde tussen functies die in het huidige systeem maar moeilijk samengaan. Ruimtelijke keuzes kunnen dan gaan over zoneren, splitsen of juist verweven van bijvoorbeeld soorten landbouwintensiteiten, woningbouw, energie en natuur.

5.4 Voorkeursalternatief

Beschrijf het voorkeursalternatief. Geef aan uit welke elementen van de alternatieven dit bestaat en welke milieu- overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld.

6 Beoordelingskader en effectbeschrijving

Het MER moet de beslisinformatie scherp en onderscheidend presenteren, zodat Provinciale Staten kunnen beoordelen of de doelen worden gehaald en wat de effecten zijn. Het beoordelingskader in de NRD is daarvoor nu te globaal. Verschillen tussen oplossingen komen zo onvoldoende in beeld om de besluitvorming over de omgevingsvisie op te baseren.

Aan de basis van een goed beoordelingskader liggen duidelijke en concrete ambities en doelen (zie hoofdstuk 4 van dit advies). De Commissie adviseert dit goed op elkaar te laten aansluiten: baseer het beoordelingskader op concrete provinciale ambities en doelen én op wet- en regelgeving. Gebruik in de Drentse meetlat waar mogelijk kwantificeerbare toetsingscriteria, zodat synergiën en strijdigheden met andere beleidsambities zichtbaar worden. Werk deze uit op basis van de geconcretiseerde doelen.

De Commissie heeft verder de volgende adviezen voor het beoordelingskader:

- Voeg landbouw en milieubelasting en effecten op gezondheid daarvan toe aan het beoordelingskader¹¹.
- Vertaal brede welvaart naar concrete beoordelingsaspecten zoals voor bereikbaarheid van essentiële voorzieningen, gezondheid, leefomgevingskwaliteit (waaronder ook de kernkwaliteiten), sociale cohesie en toegankelijkheid. Neem deze aspecten op in het beoordelingskader en test ze gebiedsgericht.
- Besteed nadrukkelijk aandacht aan de vereiste bescherming van het agrarisch erfgoed in de ruimere setting van Werelderfgoed Koloniën van Weldadigheid. Leg hierbij de relatie met de werking van het geactualiseerde cultuurhistorisch kompas.

Het kader moet afzonderlijk worden uitgewerkt voor de provincie en de deelgebieden, en daarbij ook geschikt zijn voor de beoordeling van de integrale alternatieven.

Beoordeling van effecten en doelbereik

De beoordeling moet zich richten op effecten én los daarvan op de vraag of doelen bereikt worden (doelbereik). Sluit het detailniveau van deze beoordeling aan bij het detailniveau van de omgevingsvisie. Het MER zal daarbij vaak meer detail moeten bieden, zodat verschillen tussen alternatieven en deelgebieden duidelijk zichtbaar worden. Omdat sommige onderwerpen gebiedsspecifiek zijn en andere generiek, zal het detailniveau variëren. Voor scherpe keuzes is een zoveel mogelijk kwantitatieve onderbouwing onmisbaar.

Onderbouwing en onzekerheden

De Commissie benadrukt dat keuzes voor methodes, rekenregels, eventuele modellen en gegevens moeten worden onderbouwd en voorzien van een literatuur- en referentielijst.

¹¹ Aard en locatie van landbouwbedrijven met daarbij ook de milieubelasting (lucht, geur, gewasbeschermingsmiddelen).

Benoem onzekerheden expliciet: zowel in gegevens (bron, ouderdom, betrouwbaarheid) als in eventueel te gebruiken modellen. Vertaal waar mogelijk deze onzekerheden in bandbreedtes voor de gevolgen, zodat alternatieven goed vergelijkbaar zijn.

Geef in het MER aan waar belangrijke leemten in kennis bestaan. Dit geldt vooral voor milieu- en omgevingsaspecten die in de verdere besluitvorming cruciaal zijn. Belangrijk is ook of ontbrekende informatie op korte termijn kan worden aangevuld. Laat zien over welke milieu- en omgevingsaspecten er onvoldoende informatie is door gebrek aan gegevens.

Wellicht zijn er minder leemten in kennis dan op het eerste gezicht lijkt. De provincie heeft veel kennis, informatie en gegevens in huis en/of tot haar beschikking. Er zijn CBS-gegevens, Natuurdoelanalyses, overzichten van archeologische waarden en verwachtingen, Koloniën van Weldadigheid, monitoringresultaten van de waterschappen, et cetera. Benut deze informatie.

7 Uitvoeringsagenda van omgevingsvisie

7.1 Besluiten en keuzes voor de periode ná vaststelling van de omgevingsvisie

De keuzes die in de omgevingsvisie worden gemaakt zullen na vaststelling verder worden uitgewerkt. Het MER biedt daarbij in de opzet zoals de Commissie die nu adviseert de mogelijkheid om ook bij thematische uitwerkingen (programma's) telkens opnieuw zicht te houden op de samenhangende omgevingseffecten.

Maak een overzicht van de belangrijkste (ruimtelijke) dilemma's waarvoor vervolgbesluiten nodig zijn. Beschrijf in welke vorm dat kan (of moet) en hoe –ook voor het behoud van overzicht voor Provinciale Staten– de verbinding met de samenhangende keuzes in de omgevingsvisie worden geborgd. Dat geeft de bestuurder houvast bij het besluit dat nú genomen wordt. Koppel de vervolgbesluiten aan thematische programma's, gebiedsprogramma's, betekenis voor gemeentelijke omgevingsplannen, projectbesluiten van provincie en waterschappen of integrale herziening(en) van de omgevingsvisie. Besteed daarbij ook aandacht aan beleidskeuzes die door andere overheidslagen worden gemaakt, voor zover deze bepalend kunnen zijn voor (keuzes van) de provincie.

Geef aan op welke manier het belang van de leefomgeving worden meegewogen bij deze vervolgbesluiten. Voor besluiten met kaderstellende uitspraken over mer- (beoordelings)plichtige projecten zal een plan-mer-procedure doorlopen moeten worden. De gehanteerde methodiek van het MER en de informatie die dit heeft opgeleverd, kan hiervoor de basis vormen.

7.2 Monitoring en evaluatie

De looptijd van de omgevingsvisie is lang en er zijn onzekerheden in de te verwachten ontwikkelingen en de effectiviteit van beleidskeuzes. De provincie heeft hier niet altijd invloed op. Daarom moet de provincie bewaken of en in welke mate de daadwerkelijke ontwikkelingen bijdragen aan de doelen van de provincie en het oplossen van knelpunten, welke omgevingseffecten zijn opgetreden, en hoe deze zich verhouden tot wet- en regelgeving. Deze inzichten kunnen aanleiding geven voor aanpassing van de omgevingsvisie.

De Commissie benadrukt het belang van duidelijke en toetsbare normen, kaders en regels en het monitoren van de ontwikkelingen in de provincie. Zo kunnen ongewenste gevolgen tijdig worden gesignaleerd en kan zo nodig worden bijgestuurd. Een monitoringsplan met heldere indicatoren is daarvoor noodzakelijk. Op die manier wordt inzichtelijk of de verschillende doelstellingen gedurende de looptijd van de omgevingsvisie kunnen worden gerealiseerd. Zo kan het omgevingsbelang, op punten die nu nog onzeker zijn, in de toekomst volwaardig meewegen. Dit biedt bestuurders een goede basis om in de loop van de tijd, indien nodig, extra maatregelen te nemen. Daarbij is het van belang om vooraf maatregelen achter de hand te houden.

Geef in het MER een aanzet tot het monitoringsprogramma met een beschrijving van de uit de resultaten van het MER afgeleide belangrijkste te monitoren thema's, kernkwaliteiten en indicatoren. Bestaande (sectorale) monitoringsprogramma's, zoals de Drentse Monitor Brede Welvaart, of andere beschikbare data voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit, natuur, (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de leefomgevingskwaliteit. Geef aan hoe kan worden bijgestuurd (adaptiviteit) als effecten anders uitpakken dan voorspeld. De Commissie adviseert hiertoe een adaptieve strategie vast te leggen. Gebruik hierbij een beperkt aantal signaalwaarden (zoals druk op kernkwaliteiten, basisbereikbaarheid of regionale waterstand) en definieer wanneer en hoe bijsturing in programma's plaatsvindt. Hierdoor wordt het beleid wendbaar zonder dat de strategische koers in de omgevingsvisie vervaagt.

8 Toegankelijke en begrijpelijke informatie

8.1 Een begrijpelijke samenvatting

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en verdient daarom bijzondere aandacht. De complexiteit en de opgaven voor de provincie Drenthe maken dat de samenvatting een belangrijk communicatiemiddel is. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Focus op de belangrijke elementen voor de besluitvorming en de vergelijking van de omgevingseffecten. Verder moet de samenvatting een goede beschrijving bevatten van het gevolgde proces van afweging en trechtering naar het voorkeursalternatief (VKA) in de omgevingsvisie. De samenvatting vormt zo een brug tussen het MER en de besluitvorming over de omgevingsvisie. Maak duidelijk wat het VKA is en hoe dit

tegemoetkomt aan de geconstateerde knelpunten en de ambities. Zorg voor duidelijke illustraties en tabellen voorzien van legenda en duidelijke uitleg.

8.2 Een toegankelijk en goed leesbaar hoofdrapport

Een MER bij een omgevingsvisie bevat veel informatie. Maak deze informatie toegankelijk door het MER zelf beknopt te houden. Bied met het hoofdrapport de inhoudelijke essentie van het MER en maak helder wat de scores betekenen voor de leefomgeving. Daarbij moet het niet nodig zijn om bijlagen te lezen om het MER te kunnen volgen. Dat betekent dat informatie die nodig is voor inzicht in de verschillen tussen alternatieven, of het kunnen volgen van een toegekende score, ook in het hoofdrapport moet staan. Maak ook regionale verschillen zichtbaar, wat betreft opgaven, specifieke doelen en (cumulatie van) belangrijke effecten.

Achtergrondinformatie, zoals onderzoeken en de technisch inhoudelijke beoordeling, kan een plek krijgen in bijlagen. Gebruik in het MER waar nodig duidelijke kaartbeelden en illustraties met een duidelijke legenda om ruimtelijke ontwikkelingen en regionale verschillen aan te duiden. De vergelijking van de alternatieven verdient bijzondere aandacht en maak daar waar dat aan de orde is ook helder dat de alternatieven ruimtelijk verschillend uitpakken. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van duidelijke tabellen, figuren en kaarten, ook van de deelgebieden. Zorg voor:

- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

drs. Thijs Arts

dr. Roeland During

ir. Tilly Fast

drs. Tjeerd Gorter (secretaris)

drs. Allard van Leerdam

prof.dr. Henk Meurs

Marja van der Tas (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt 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 mogelijk om het project J11 “stedelijke ontwikkeling” en/of J1 “wegen”. Een MER is mogelijk ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van Drenthe.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

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

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

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3998](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

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

