



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Geertruidenberg

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 februari 2021 / projectnummer: 3474



1 Advies in het kort

De gemeente Geertruidenberg stelt een omgevingsvisie op, ter bepaling van de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente voor de korte en langere termijn. Voor het besluit hierover is een omgevingseffectrapport (OER) opgesteld.¹ De gemeenteraad van Geertruidenberg heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.²

Wat blijkt uit het OER?

Het OER richt zich op een aantal relatief concrete vraagstukken voor de gemeente waarin een keuze moet worden gemaakt, zoals: hoe moet het gebied rond de Amercentrale in de toekomst worden gebruikt, welke ruimte is er voor (duurzame) energieopwekking, waar komen nieuwe woningen en voor welk type bedrijven is er ruimte op welke locatie? Het rapport geeft voor elk van deze vraagstukken twee of drie oplossingsmogelijkheden en beschrijft daarvan de effecten voor gezondheid, omgeving, leefbaarheid en duurzaamheid. Het rapport laat zien dat de keuzes in de omgevingsvisie kunnen leiden tot negatieve effecten, bijvoorbeeld gezondheidseffecten door de bouw van nieuwe woningen dichtbij drukke wegen of industrie en effecten van wind- of zonneparken voor landschap en cultuurhistorie. Het rapport laat zien dat er ook kansen zijn, onder andere om bij te dragen aan duurzaamheidsdoelen en om de omgevingskwaliteit te verbeteren door te kiezen voor meer groen en recreatie.

Wat is advies van de Commissie?

Het OER is beknopt, helder van structuur en goed leesbaar. Doordat de omgevingsvisie zich richt op een aantal concrete vraagstukken is de informatie in het OER kernachtig en concreet. De effectbeoordeling op basis van vier 'domeinen' is compact en overzichtelijk. Het vereenvoudigen van de dilemma's en de effectbeoordeling geeft politiek en burgers snel inzicht in de consequenties van de te maken keuzes. Daarmee lijkt het OER geschikt om te gebruiken voor een objectieve blik op voorgenomen (politieke) voorkeuren. De keerzijde van de aanpak is dat effectbeoordeling niet navolgbaar en herhaalbaar is en dat het OER een aantal strategische thema's voor de lange termijn (bijvoorbeeld klimaatadaptatie) grotendeels onbesproken laat.

Tegen deze achtergrond **signaleert de Commissie bij de toetsing van het OER een aantal tekortkomingen**. Zij acht deze informatie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de omgevingsvisie. Het gaat om de volgende punten:

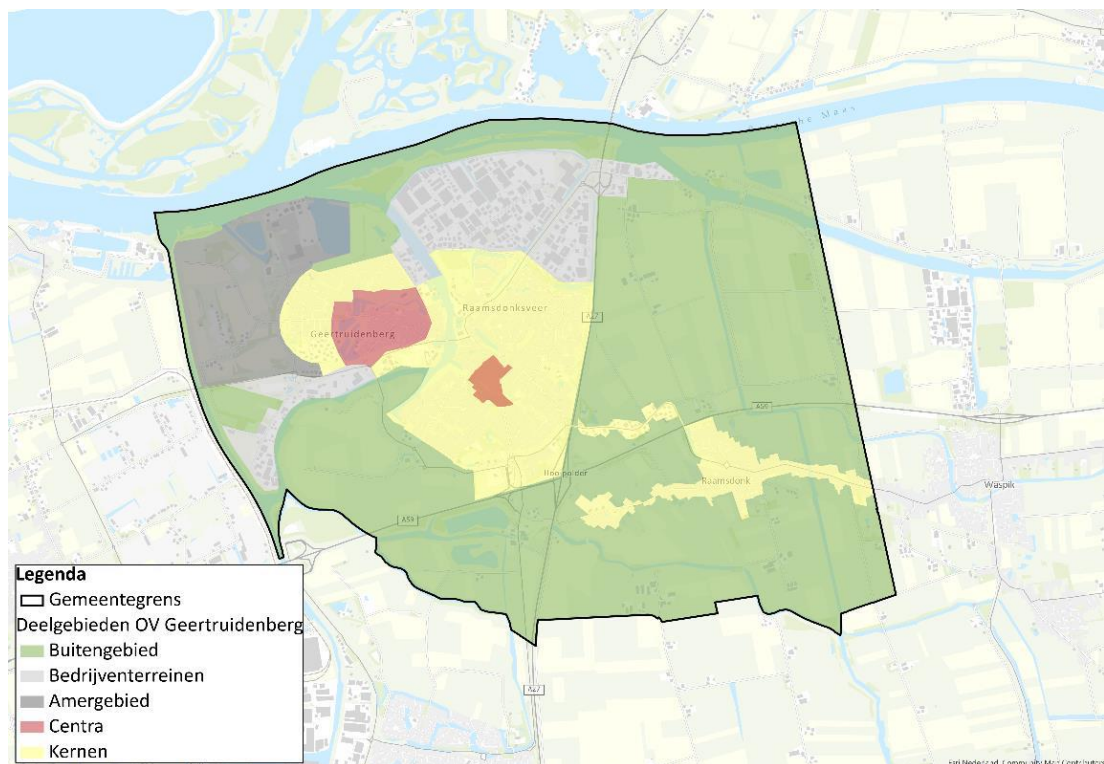
- **Analyse leefomgevingsfoto.** In het OER ontbreekt een duidelijke en volledige analyse van de leefomgevingsfoto. Daardoor mist inzicht in knelpunten in de huidige situatie en in de toekomst en de rol van bestaand beleid daarin. Hierdoor is niet duidelijk wat er nodig is om aan ambities te voldoen en knelpunten aan te pakken.

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 De gemeente Geertruidenberg werkt in het planproces voor de omgevingsvisie en het gebruik van de omgevingseffectrapportage samen met de gemeente Drimmelen en de gemeente Altena. Sommige documenten, zoals de leefomgevingsfoto en de Passende beoordeling zijn voor de drie gemeentes tezamen opgesteld.

- **Effectbeoordeling niet navolgbaar.** De methodiek voor de beoordeling van effecten is niet duidelijk beschreven. Hierdoor zijn de effectscores in het OER niet navolgbaar en niet herhaalbaar. Dit is van belang omdat de effecten van te maken keuzes ingrijpend en onomkeerbaar (kunnen) zijn. Ook voor monitoring en evaluatie van het omgevingsbeleid is deze informatie noodzakelijk.
- **Keuzes energietransitie onvoldoende onderbouwd.** In het OER zijn geen alternatieven voor de energietransitie onderzocht. Er is uitgegaan van de realisatie van 24 hectare zonnenvelden, op basis van regionale keuzes in de regionale energiestrategie (RES) West-Brabant. Bij de regionaal gemaakte afwegingen is het milieubelang echter nog niet expliciet meegewogen. Daarom dient dit in het OER voor de omgevingsvisie alsnog te gebeuren.

De Commissie adviseert de ontbrekende 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.



Figuur 1: De gemeente Geertruidenberg en deelgebieden (bron: Omgevingseffectrapport)

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn. Omdat de omgevingsvisie kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten – zoals uitbreiding van bedrijventerreinen en woningbouw – is het nodig om een plan-MER op te stellen. Een plan-MER is ook nodig omdat een Passende beoordeling is opgesteld met het oog op mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden zoals de Biesbosch.

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 de gemeenteraad van Geertruidenberg – besluit over de omgevingsvisie.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3474](#) op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op de beoordeling

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij aanbevelingen. Sommige van die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader en andere niet. Als deze in een kader staan dan is het uitvoeren ervan volgens de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over de omgevingsvisie. Aanbevelingen die niet in een kader staan zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Rol van het omgevingseffectrapport

Relatie tussen OER en omgevingsvisie

Het OER geeft een korte beschrijving van het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie en de rol van participatie en het OER daarbij. Aangegeven is dat het OER is gebruikt bij het maken van keuzes in de omgevingsvisie. De Commissie merkt op dat in de ontwerp omgevingsvisie zelf nauwelijks verwijzingen naar het OER terug te vinden zijn.³ Uit de ontwerpvisie blijkt daardoor niet duidelijk welke rol het OER heeft gespeeld bij de keuzes. Ook worden in de omgevingsvisie en het OER verschillende termen en begrippen gehanteerd. Uit de omgevingsvisie blijkt bijvoorbeeld dat de gemeente veel waarde hecht aan 'ruimtelijke kwaliteit'. Daarmee wordt onder andere bedoeld op het beschermen van cultureel erfgoed, welstand, stedenbouw, ruimtelijke ordening en natuur- en landschapswaarden. In het OER is het begrip ruimtelijke kwaliteit niet gebruikt. Hierdoor is onduidelijk welke prioriteit ruimtelijke kwaliteit heeft en welke rol dit speelt bij de gemaakte afwegingen. De Commissie beveelt aan in de (definitieve) omgevingsvisie duidelijk, in een aparte paragraaf, aan te geven hoe de resultaten van het OER zijn verwerkt in de visie.

Omgevingsvisie als website

De ontwerp omgevingsvisie is gepresenteerd in de vorm van een website. Het voordeel van deze presentatie is dat hiermee goed aangesloten kan worden op de specifieke informatiebehoefte van verschillende doelgroepen. Door in te zoomen op kaartmateriaal of visualisaties kan de lezer informatie tot op zijn of haar eigen gewenste detailniveau bekijken. De digitale presentatie heeft ook nadelen. Informatie is verspreid over veel verschillende webpagina's met veel verwijzingen naar andere pagina's en documenten. Dit maakt de omgevingsvisie onoverzichtelijk en de samenhang tussen verschillende thema's onduidelijk.⁴ Daarnaast is het mogelijk de informatie op de website aan te vullen of te wijzigen, zonder dat dit voor de lezer goed traceerbaar is.

³ De Commissie is uitgegaan van de versie van 10 december 2020, zoals aangegeven op de website <https://omgevingsvisie.geertruidenberg.nl/>.

⁴ Ook in enkele zienswijzen is aangegeven dat de gekozen vorm ertoe leidt dat informatie moeilijk toegankelijk is.

De Commissie beveelt aan om naast de webversie de (ontwerp) omgevingsvisie ook in een overzichtelijke en 'bevoren' rapportvorm te presenteren, zodat ook aangepaste versies voor eenieder navolgbaar zijn.

Participatie

Het OER maakt duidelijk dat de keuzes in de (ontwerp)visie voor een groot deel voortkomen uit het participatieproces. Deze 'bottom-up' werkwijze heeft als voordeel dat dilemma's herkenbaar zijn voor besluitvormers en belanghebbenden. Het sluit ook aan bij de bedoeling van de Omgevingswet, waarin participatie een belangrijke plaats inneemt. Het risico is echter dat andere belangrijke thema's buiten beeld blijven of slechts beperkt getoetst worden, waaronder thema's die voortkomen uit nationale of provinciale ambities met potentieel belangrijke effecten op de omgeving. Zie verder §2.3 van dit advies.

2.2 Referentiesituatie: foto van de leefomgeving

Website leefomgevingsfoto geeft veel bruikbare informatie

De referentiesituatie is van belang voor het vergelijken van alternatieven op basis van 'doelbereik' en omgevingseffecten. De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Met autonome ontwikkeling wordt bedoeld op ontwikkelingen die onafhankelijk zijn van het te nemen besluit over de omgevingsvisie.

Voor het in beeld brengen van de referentiesituatie is gebruik gemaakt van een digitale 'leefomgevingsfoto'. Deze is niet opgenomen in het OER, maar op een speciaal hiervoor ingerichte website.⁵ In de leefomgevingsfoto zijn zoveel mogelijk beschikbare data over de huidige situatie opgenomen over thema's als milieu, wonen, gezonde leefomgeving en natuur. Het kaartmateriaal in de leefomgevingsfoto is grotendeels afkomstig van openbare bronnen. Daarnaast wordt verwezen naar de kaartenbank van de provincie Noord-Brabant en de interim omgevingsverordening Noord-Brabant.

De leefomgevingsfoto bevat veel data en is daarmee voor zeer veel onderwerpen een goed bruikbare bron van informatie over de huidige situatie in de gemeente. De databank kan in de komende tijd verder worden aangevuld, waardoor het in de toekomst een actueel en steeds completer uitgangspunt kan vormen voor monitoring en evaluatie van de situatie en daarmee voor (bijsturing van) het beleid van de gemeente.

Analyse van de leefomgevingsfoto is nog onvolledig

De Commissie mist in het OER een duidelijke en volledige *analyse* van de data die de leefomgevingsfoto verschaft. De 'foto' geeft vooral informatie over de huidige situatie en niet of nauwelijks over autonome ontwikkelingen. In het OER is alleen voor een beperkt aantal thema's een beknopte knelpuntenanalyse van de huidige situatie opgenomen. Hierdoor ontbreekt een volledig overzicht van knelpunten in de huidige situatie en de rol van autonome ontwikkelingen en bestaand beleid daarin. Gesteld wordt dat in de omgevingsvisie veel bestaand beleid is overgenomen, maar het OER maakt niet duidelijk welk beleid precies. De effecten en het doelbereik van dit bestaande beleid komen daardoor niet in het OER tot uitdrukking.

⁵ De leefomgevingsfoto voor Geertruidenberg is toegankelijk gemaakt via een speciaal hiervoor ingerichte website <https://leefomgevingsfoto.anteagroup.nl/dag-gemeenten/#>. Op deze website zijn ook de gegevens van de gemeente Drimmelen en de gemeente Altena opgenomen.

Dit maakt het moeilijk om te begrijpen op welke onderdelen van het beleid interventies nodig zijn om aan (nationale, provinciale⁶ en gemeentelijke) ambities te voldoen en knelpunten aan te pakken (zie verder §2.3 van dit advies). Hierdoor is ook niet goed vast te stellen of het OER en de visie volledig zijn in het adresseren van te maken keuzes. Een analyse van de leefomgevingsfoto is ook nodig om de scores van de effectbeoordeling te kunnen plaatsen (zie ook §2.4 van dit advies).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER een integrale analyse van de leefomgevingsfoto uit te voeren en op basis daarvan:

- knelpunten en kansen voor de gemeente (voor de korte en lange termijn) te benoemen;
- de impact van de autonome ontwikkeling op kansen en knelpunten te analyseren;
- de analyse te gebruiken voor een beoordeling van het doelbereik en nadere onderbouwing van de effectbeoordeling;
- aan te geven voor welke thema's nog leemtes in informatie of onzekerheden bestaan;
- aan te geven hoe met leemtes en onzekerheden wordt omgegaan en – voor zover nodig – met ambities die (nog) niet haalbaar zijn met deze omgevingsvisie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan nadere uitwerking in programma's of toekomstige versies van de omgevingsvisie.

2.3 Ambities, doelbereik en dilemma's

OER richt zich vooral op ambities voor de korte termijn

De omgevingsvisie en het OER hebben geen duidelijk afgebakende planhorizon, de ontwerpvisie zegt hierover: *In deze visie staat waar we de komende 10 tot 20 jaar mee aan de slag gaan. De omgevingsvisie is een dynamisch document. Dat wil zeggen dat we de visie in de toekomst makkelijk kunnen aanpassen als er nieuwe ontwikkelingen zijn.* Zoals eerder aangegeven heeft het participatieproces belangrijke input geleverd voor de dilemma's die in het OER aan de orde komen. Mede daardoor ligt de focus van het OER vooral op concrete beslissingen voor de relatief korte termijn, omdat daar op dit moment keuzes voor nodig zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het Amergebied, voor de kernen Geertruidenberg en Raamsdonksveer en voor verschillende bedrijventerreinen.

Het OER maakt nog niet duidelijk in hoeverre de omgevingsvisie een bijdrage kan leveren aan het realiseren van landelijke en provinciale ambities voor de langere termijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan doelstellingen voor de energietransitie, woningbouw en biodiversiteit. Doordat een volledige analyse van de referentiesituatie ontbreekt en er geen reflectie op het bestaande beleid is opgenomen, is niet navolgbaar of er interventies nodig zijn, hoe groot deze interventies zullen zijn en op welke termijn. De provinciale doelstelling om energieneutraal te zijn in 2050 kan bijvoorbeeld op langere termijn grote consequenties hebben voor de ruimtelijke inrichting van de gemeente.

De Commissie wijst erop dat de focus op concrete keuzes voor de korte termijn risico's met zich meebrengt, die het OER niet in beeld brengt. Een deel van de gemaakte keuzes is min of meer onomkeerbaar of legt de situatie voor een lange periode vast. Als later blijkt dat (lange termijn) doelen niet gehaald worden, moeten keuzes mogelijk worden heroverwogen of zijn

⁶ Zie ook de zienswijze van de provincie Noord-Brabant, waarin wordt gevraagd hoe de gemeente invulling geeft aan de bovenlokale en regionale context.

nieuwe interventies nodig met grotere gevolgen. Voorbeelden hiervan zijn klimaatadaptatie, energietransitie en de veranderende visie op agrarisch grondgebruik en woonvormen. Zie ook bijlage 1 bij dit advies.

Ambities nog niet vertaald naar concrete doelen

In de ontwerp omgevingsvisie zijn landelijke, provinciale en gemeentelijke ambities nog beperkt vertaald naar concrete doelen, vooral voor de langere termijn. Daardoor geeft het OER weinig informatie over het 'doelbereik' van de beleidskeuzes. Het OER bespreekt bijvoorbeeld – mede op basis van de (concept) regionale energiestrategie West-Brabant – wel mogelijke maatregelen (energiebesparing, zonne-energie op daken, 24 hectare zonnepanelen, kleine windmolens), maar onduidelijk is in welke mate daarmee wordt bijgedragen aan de ambities voor de lange termijn. Ook voor ambities op het gebied van gezondheid, ruimtelijke kwaliteit, water (kwantiteit, kwaliteit) en klimaatadaptatie geeft het OER geen duidelijkheid over het doelbereik van de gemaakte keuzes en de alternatieven daarvoor. De in §2.2 van dit advies genoemde analyse zal er volgende Commissie toe leiden dat het doelbereik wel kan worden bepaald. Daarmee wordt ook duidelijk welke opgaven er resteren voor het vervolg, zowel voor de uitwerking van de visie (bijvoorbeeld in programma's) of voor volgende visies.

Dilemma's en alternatieven vooral gericht op korte termijn

Het OER richt zich voornamelijk op een aantal concrete ruimtelijke dilemma's voor de gemeente waarvoor in de omgevingsvisie een keuze moet worden gemaakt. Voor elk van deze dilemma's bespreekt het OER twee of drie alternatieve oplossingen.⁷ Door het ontbreken van concrete doelstellingen en een analyse van de referentiesituatie is echter niet duidelijk of de alternatieven die in het OER zijn opgenomen voldoende de keuzemogelijkheden van de gemeente vertegenwoordigen. Alternatieven lijken vooral pragmatisch gekozen, al of niet ingegeven vanuit het 'bottom-up' participatieproces. Daardoor blijven mogelijk alternatieven buiten beeld die op langere termijn een groter doelbereik of minder nadelige effecten hebben.

Keuze energietransitie en Regionale Energiestrategie (RES)

De ambities van de gemeente voor energietransitie zijn in 2018 vastgelegd in een duurzaamheidsprogramma. Daarin zijn projecten genoemd die een eerste stap vormen naar een duurzaam Geertruidenberg, zoals projecten voor het aanbrengen van zonnepanelen en duurzame verwarmingsbronnen. Parallel hieraan participeert de gemeente in het opstellen van een regionale energiestrategie (RES) voor West-Brabant. Het concept-RES geeft voor de gemeente Geertruidenberg een voorlopige opgave aan zonne-energie op daken van gebouwen en voor zonneparken. Het concept-RES maakt niet duidelijk hoe de afweging voor deze maatregelen tot stand is gekomen en in hoeverre daarmee de doelstellingen voor energietransitie worden gerealiseerd. Voor de RES wordt geen milieueffectrapportage doorlopen.

In de ontwerp omgevingsvisie is de opgave uit de concept-RES direct vertaald naar een concrete opgave voor de gemeente en een uitgangspunt voor het OER. Positief is dat dit voor

⁷ In het OER wordt de term 'botsproeven' gebruikt om aan te geven dat keuzes moeten worden gemaakt. De Commissie hanteert hiervoor in dit advies bij voorkeur de term 'dilemma's'. Onder de term botsproef verstaat zij normaalgesproken iets anders, namelijk de confrontatie van ambities voor verschillende thema's die wordt uitgevoerd om te bepalen of ambities met elkaar kunnen conflicteren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan conflicten tussen ambities voor energietransitie versus natuur en landschap of tussen ambities voor uitbreiding van woningbouw of bedrijventerreinen versus verbetering van de gezondheid. Van dergelijke botsproeven is in het OER in dit geval geen sprake.

besluitvormers en bewoners de consequenties van de energietransitie direct duidelijk maakt. Omdat echter voor de RES geen m.e.r. wordt doorlopen, moet het OER voor de omgevingsvisie de onderbouwing leveren voor de te maken keuzes voor het type energieproductie, de omvang daarvan en de (potentiële) locaties. Het betekent ook dat andere alternatieven (bijvoorbeeld windenergielocaties in Geertruidenberg) opnieuw aan de orde kunnen komen als de regionale keuzes alsnog ter discussie worden gesteld.⁸ Dit is een risico voor de besluitvorming over de omgevingsvisie en voor vervolgbesluiten (bijvoorbeeld het omgevingsplan).

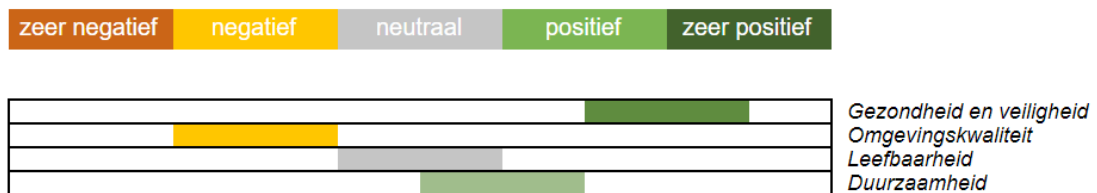
De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER de afweging van alternatieven voor de invulling van de energietransitie te verbreden. Betrek daarbij alternatieven voor het type energieproductie, de omvang daarvan en potentiële locaties. Daarmee kunnen keuzes in de omgevingsvisie en vervolgbesluiten worden onderbouwd.

2.4 Effectbeoordeling

2.4.1 Effectscores onvoldoende onderbouwd

Voor de beoordeling van de effecten in het OER is gebruik gemaakt van een compact en vereenvoudigd beoordelingskader. Criteria voor de vergelijking van alternatieven zijn gebundeld in vier 'domeinen': gezondheid en veiligheid, omgevingskwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid. In §3.3.1 van het OER is uitgelegd wat onder deze domeinen wordt verstaan. Voor de beoordeling op deze criteria is gebruik gemaakt van een kwalitatieve 'scorebalk', zie figuur 2.

Voorbeeld



Figuur 2: voorbeeld van een 'dashboard' voor de effectbeoordeling per alternatief (bron: OER)

Deze vereenvoudigde weergave leent zich goed voor bestuurlijke besluitvorming en het geven van snel overzicht van de effecten van de alternatieven. Voorwaarde is echter dat de scores goed onderbouwd en navolgbaar zijn. Dat is in het OER (nog) niet altijd het geval:

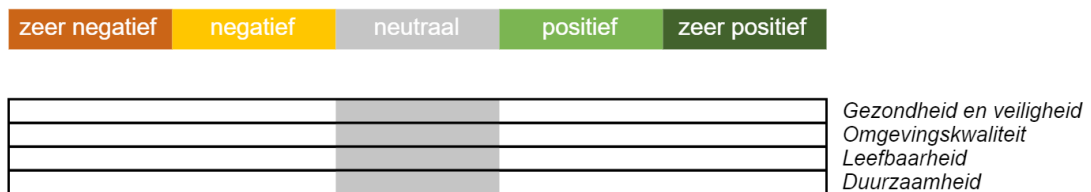
- De criteria die de domeinen vertegenwoordigen zijn weliswaar in hoofdlijnen beschreven, maar het is onduidelijk welke indicatoren zijn gehanteerd en hoe (sub)criteria ten opzichte van elkaar zijn gewogen. De effectscore per domein betreft een optelling van een groot aantal criteria en subcriteria. Behalve de opgetelde effecten per domein kan het voor de besluitvorming ook nodig zijn inzicht te hebben in de effecten op (sub)criteria, omdat deze soms zeer uiteenlopende belangen vertegenwoordigen.
- De scores zijn tot stand gekomen door middel van expert judgement. Dit is op zichzelf begrijpelijk, gezien het strategische karakter van de omgevingsvisie en het feit dat keuzes in een later stadium nader uitgewerkt zullen worden. Het is echter wel belangrijk

⁸ In enkele zienswijzen worden mogelijkheden voor windturbines genoemd, bijvoorbeeld in het Amergebied, waarmee minder hectares zonneweide nodig zouden zijn.

dat duidelijk is hoe de werkwijze is geweest: welke criteria zijn gehanteerd, wat zijn de gebruikte expertises van deskundigen, welke groepsgrootte en opzet en welke bronnen zijn hierbij gebruikt.⁹ Dit zorgt ervoor dat de kwalitatieve (en kwantitatieve) beoordelingen navolgbaar en qua methodiek herhaalbaar zijn, zodat toekomstige beoordelingen goed vergelijkbaar zijn. Deze informatie ontbreekt in het OER.

- De schaalovergangen voor de beoordeling zijn niet gedefinieerd. Daardoor is onduidelijk wat de betekenis is van een lichte of zware negatieve/positieve score.¹⁰
- Zoals eerder aangegeven is het niet altijd duidelijk hoe de referentiesituatie is gedefinieerd, waarmee de alternatieven zijn vergeleken. Alternatieven die erop neerkomen dat beleid ongewijzigd blijft worden in het OER neutraal beoordeeld op alle aspecten. Dat kan ten onrechte de indruk wekken dat dit beleid geen effecten heeft.
- De alternatieven zijn wel beoordeeld op effecten, maar zoals eerder aangegeven geeft het OER geen inzicht in het doelbereik, oftewel de mate waarin met de voorgestelde keuzes doelen voor korte of langere termijn gerealiseerd worden. In combinatie met het vorige punt betekent dit bijvoorbeeld dat het alternatief 'geen energieopwekking in het buitengebied' een neutrale score krijgt op alle domeinen, terwijl dit alternatief niet voldoet aan de ambities voor energietransitie (zie figuur 3). Hetzelfde geldt voor het alternatief 'behoud van beperkingen voor verduurzaming' voor bedrijventerreinen en het alternatief 'behoud huidige situatie' voor ruimte voor energieopwekking in de kernen.

Geen energieopwekking in het buitengebied



Figuur 3: Beoordeling alternatief 'geen energieopwekking in het buitengebied' (Bron: OER)

Vanwege bovenstaande zijn de effectscores in het OER niet navolgbaar en niet herhaalbaar. Omdat de effecten van te maken keuzes in veel gevallen ingrijpend en onomkeerbaar (kunnen) zijn is dit essentieel voor de besluitvorming over de omgevingsvisie. Ook voor monitoring en evaluatie van het omgevingsbeleid is deze informatie noodzakelijk.

⁹ Ook worden bepaalde aannames gehanteerd, zoals de aanname dat een zonnepark negatieve effecten heeft op landschappelijke waarden. Dit is echter geen generieke waarheid, maar sterk context afhankelijk.

¹⁰ Ter illustratie (p. 27 van het OER): *Wanneer wordt gekozen om op deze locatie een zonneveld te realiseren gaat dit ten koste van de landschappelijke waarden, zoals de agrarische aard en de bosschages in het gebied. Daarnaast zijn er door dit alternatief geen mogelijkheden meer voor natuurontwikkeling op deze locatie en kan biodiversiteit afnemen. Door de aanwezige bedrijvigheid aan de randen van het plangebied is het gebied enigszins verrommeld, waardoor de huidige omgevingskwaliteit suboptimaal is. Het domein omgevingskwaliteit is desalniettemin beoordeeld als negatief vanwege de verdere aantasting van het gebied.* In deze beoordeling is niet duidelijk hoe landschappelijke waarden zijn gedefinieerd, waarom bosschages verdwijnen en er geen mogelijkheden meer voor natuur of biodiversiteit zijn en waarom de score 'negatief' is, terwijl van woningbouw of bedrijventerreinen bijvoorbeeld grotere effecten te verwachten zijn.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER:

- de gehanteerde methodiek bij de effectbeoordeling toe te lichten, waardoor voor eenieder begrijpelijk wordt welke argumenten hebben geleid tot een bepaalde score;
- na te gaan of er binnen de domeinen effecten op (sub)criteria optreden, die wegvallen in de totaalscore maar wel relevant kunnen zijn voor de te maken keuzes;
- de in §2.2 genoemde analyse van de leefomgevingsfoto te gebruiken om het doelbereik van de alternatieven te beoordelen en de 'staat van de leefomgeving' te duiden.

2.4.2 Passende beoordeling geeft risico's voor vervolg aan

Effecten op Natura 2000-gebieden kunnen sterk bepalend zijn voor de uitvoerbaarheid van plannen en projecten. Omdat niet op voorhand uitgesloten kan worden dat de keuzes in de omgevingsvisie leiden tot significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden is een Passende beoordeling uitgevoerd¹¹, die een bijlage vormt bij het OER. De Passende beoordeling gaat uitgebreid in op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden Biesbosch en Pompveld, Loevestein & Kornsche Boezem. Ook voor de iets verder gelegen gebieden Langstraat en Loonse en Drunense Duinen – beiden zeer gevoelig voor en overbelast door stikstof – wordt ingegaan op mogelijke invloed van stikstofdepositie.

De Passende beoordeling richt zich op vier beleidskeuzes uit de ontwerp omgevingsvisie en besteedt apart aandacht aan veertien 'projecten' die uit de visie voortkomen. De indeling in deze twee niveaus is enigszins verwarrend, omdat beleidskeuzes en projecten soms overlappen. Voor beide categorieën heeft een analyse op hoofdlijnen plaatsgevonden van de indirecte effecten (stikstofdepositie op kwetsbare natuur) en de directe effecten. Ook dit onderscheid (direct-indirect) leidt tot verwarring.¹²

Voor de bepaling van effecten is gebruik gemaakt van de zogenaamde stoplichtmethode. Een groen stoplicht betekent dat een voornemen zonder meer uitvoerbaar is, een rood stoplicht dat het (vrijwel) onmogelijk is. Daartussen zijn enkele categorieën onderscheiden (lichtgroen, geel, oranje), waarmee wordt aangegeven welke inspanning – planaanpassingen en/of mitigerende maatregelen – vermoedelijk nodig is om negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden te voorkomen. Deze werkwijze geeft op het niveau van de omgevingsvisie een goed beeld van de risico's en kansen. De resultaten zijn geschikt om te gebruiken voor de nadere uitwerking van de beleidskeuzes en projecten die uit de omgevingsvisie volgen.

Cumulatie van effecten

Een aandachtspunt hierbij – ook voor de nadere uitwerking van de keuzes – is cumulatie van effecten op natuur. In de tabellen wordt regelmatig aangegeven dat cumulatie een rol kan spelen indien de genoemde maximale aantallen woningen gebouwd worden. Dit geldt nog sterker als ook alle andere beleidskeuzes – die niet in deze stikstofberekeningen zijn opgenomen – ook worden meegenomen. Zo kan keuze voor meer flexibiliteit in het

¹¹ De Passende beoordeling is in beginsel voor de omgevingsvisies van Geertruidenberg, Drimmelen en Altena gezamenlijk uitgevoerd, omdat de gemeentes effecten kunnen hebben op dezelfde Natura 2000-gebieden. Voor de gemeente Altena is de Passende beoordeling nog niet specifiek ingevuld, omdat nog niet bekend is welke keuzes in de omgevingsvisie gemaakt zullen worden.

¹² De indirecte effectenbepaling inclusief de stikstofcontourenkaart wordt vooral gebruikt om de 'stikstofruimte' te bepalen. Binnen de directe effecten is echter het belangrijkste effect op natuur ook al verzuring/vermesting. Dat blijkt ook in de tabellen bij de paragrafen 5.5.6 t/m 5.5.19, waarin voor het stikstofeffect telkens naar §5.3 wordt verwezen. Het zou duidelijker zijn om in plaats van indirecte en directe effecten te spreken over "bepaling stikstofdepositieruimte" of "kansrijkheid projecten op basis van stikstof".

buitengebied, de transformatie van de Rivierkade en/of de keuze voor vervlechting in het Amergebied alle andere projecten vanwege stikstofdepositie 'onuitvoerbaar' maken. Ook ontwikkelingen buiten de gemeente Geertruidenberg kunnen hierop van invloed zijn. De Commissie beveelt aan om bij de nadere uitwerking van de visie rekening te houden met cumulatieve effecten. Alleen bij 'stikstofneutrale' initiatieven bestaat geen risico op significante effecten op overbelaste Natura 2000–instandhoudingsdoelen.

2.5 Monitoring en evaluatie

In paragraaf 11.3 van het OER is ingegaan op monitoring. Terecht is hier aangegeven dat:

- een aantal van de gemaakte keuzes onzekerheden of risico's met zich meebrengt;
- door middel van monitoring inzichtelijk wordt of de gemeente op koers ligt om de doelstellingen te behalen, zodat de gemeente tijdig kan bijsturen wanneer knelpunten ontstaan of een doelstelling niet behaald dreigt te worden;
- de leefomgevingsfoto een beeld geeft van de huidige situatie en als nulmeting bij de monitoring gebruikt kan worden.

Het OER noemt vervolgens een aantal thema's waarop onzekerheden bestaan en waarbij monitoring en evaluatie een rol kunnen spelen. De Commissie constateert dat de thema's die hier genoemd worden niet alle thema's en aspecten van de omgevingsvisie vertegenwoordigen.

In aanvulling op de adviezen in de voorgaande paragrafen beveelt de Commissie aan om, nadat aanvullende analyse van de leefomgevingsfoto en het 'doelbereik' heeft plaatsgevonden, een monitoringsplan- of programma op te stellen voor monitoring en evaluatie van de omgevingsvisie. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de gegevens van de leefomgevingsfoto en het beoordelingskader uit het OER. Dit zorgt voor een goede aansluiting tussen het OER en de omgevingsvisie, ook voor toekomstige herzieningen en uitwerkingen daarvan.

Bijlage 1: voorbeelden ter illustratie van het advies

In onderstaande paragrafen geeft de Commissie enkele voorbeelden, ter illustratie van de kanttekeningen en aanbevelingen in het vorige hoofdstuk.

Herinrichting Amergebied

De Amercentrale is een kenmerkend element in de gemeente en is in de huidige situatie sterk bepalend voor effecten op onder andere gezondheid (luchtkwaliteit, geluidhinder) en het landschap. Het Amergebied zal de komende jaren in meer of mindere mate veranderingen ondergaan, doordat het karakter van de energieproductie zal veranderen en er ruimte wordt gezocht voor andere functies. Voor de toekomstige ontwikkeling van het gebied zijn drie scenario's onderzocht. Deze verschillen vooral van elkaar in de manier waarop functies als energieproductie, bedrijven, woningbouw, recreatie en natuur ruimtelijk worden gezien. Het scenario 'zonering' gaat uit van strikte scheiding tussen deze functies, het scenario 'vervlechting' juist van vermenging daarvan en het scenario 'bundeling' bevindt zich hier tussenin.

Bij de beoordeling van deze scenario's komen verschillende kansen (bijvoorbeeld voor recreatie en biodiversiteit) en risico's (bijvoorbeeld voor de gezondheid) aan de orde. Daarbij valt op dat niet wordt gerefereerd aan het feit dat het Amergebied buitendijks ligt. Hoewel het gebied op dit moment 'hoogwatervrij' is kan deze situatie veranderen onder invloed van klimaatverandering en/of keuzes die gemaakt worden in het rivierengebied. Dit zal consequenties hebben voor de mogelijkheden in het Amergebied. Door nu het gebied opnieuw te ontwikkelen, is de ruimte in de uiterwaard voor de komende 50 tot 75 jaar opnieuw vastgelegd. Het is niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de ruimte die mogelijk nodig is voor water in de toekomst. Daarnaast is het mogelijk dat het nu hoogwatervrije terrein over 50 tot 75 jaar niet meer hoogwatervrij is.

Zoeklocaties zonnevelden

Een voor omgevingseffecten belangrijke keuze is het realiseren van 24 hectare aan zonnevelden. Het OER onderzoekt hiervoor verschillende zoeklocaties, zoals het buitengebied, de Heulweg, de kernen en het Amergebied. In §4.2 van het OER ('ruimte voor energieopwekking in het buitengebied') zijn deze zoekgebieden aangegeven.

Vervolgens is in hoofdstuk 10 van het OER aangegeven dat er een volgorde in voorkeurslocaties is bepaald, waarbij in eerste instantie ruimte wordt gezocht in het Amergebied. Gesteld wordt onder andere dat zonnevelden kansen bieden voor natuurontwikkeling en dat risico's voor het landschap bepalend kunnen zijn voor de voorkeursvolgorde. Onduidelijk is echter hoe de voorkeursvolgorde tot stand is gekomen en welke rol de effectbeoordeling heeft gespeeld. Vanuit landschappelijk oogpunt lijkt op het eerste gezicht een locatie langs de snelweg meer voor de hand te liggen.¹³ De zonnevelden zijn niet specifiek op effecten beoordeeld en worden in verschillende hoofdstukken op een andere manier behandeld.

¹³ Ook in enkele zienswijzen zijn vragen gesteld over de argumentatie bij de voorkeursvolgorde.

Flexibiliteit in het buitengebied

In het OER zijn alternatieven onderzocht voor de mate waarin flexibel wordt omgegaan met verschillende functies in het buitengebied. Het alternatief 'meer flexibiliteit in het buitengebied' gaat uit van verbreding van de landbouw en transitie naar kringlooplandbouw. Er ontbreekt nog een analyse van de mogelijkheden voor kringlooplandbouw in relatie tot onder andere landschap, biodiversiteit, stikstof, bodem & water en andere functies in het buitengebied (zoals energietransitie, woningbouw) en de instrumenten die daarvoor nodig zijn. Het ligt voor de hand dat kringlooplandbouw niet overal mogelijk en gewenst is en niet vanzelf tot stand zal komen. Voor vervolgbesluiten zal dus een brede analyse nodig zijn met de verschillende actoren en verantwoordelijken voor het buitengebied, zoals provincie, gemeente, waterschap, landbouw, landschaps- en natuurorganisaties, afzetmarkt. Gezamenlijk kunnen zij via dialoog tot een visie van de mogelijkheden, randvoorwaarden en beperkingen voor kringlooplandbouw in relatie tot biodiversiteit, landschap, bodem & water komen.

Woningbouwlocaties

Om te voldoen aan de actuele woningbouwopgave in de gemeente zijn in het OER verschillende potentiële woningbouwlocaties onderzocht, zowel in de bestaande kernen als het Amergebied en de Omschoorweg. Hierbij is echter vooral gekeken naar de opgave voor de gemeente Geertruidenberg voor de korte termijn. In de ontwerpvisie is geen beeld gegeven van de lange termijn opgave voor woningen en in het OER zijn opties om daar invulling aan te geven niet verkend. In de context van de grote landelijke woningbouw opgave voor het komend decennium kan dat een gemiste kans zijn.

Wanneer de woningbouwopgave op een langere termijn en/of in samenhang met omliggende gemeentes wordt beschouwd komen wellicht andere alternatieven in beeld. Daarbij kan zowel gedacht worden aan concentratie van woningen en hoogbouw als aan het realiseren van 'nieuwe dorpen' in het buitengebied op basis van cultuurhistorisch verantwoorde keuzes.

BIJLAGE 2: 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:

drs. Diederik Bel

drs. Sjef Jansen

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

Margo Meeuwissen M.Sc.

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Geertruidenberg.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure kan het onder andere gaan om de activiteiten stedelijke ontwikkeling (D11.2), wijziging van industrieterrein (D11.3), landinrichting (D9) of veehouderij (C/D14). 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

De gemeenteraad van Geertruidenberg.

Initiatiefnemer besluit

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Geertruidenberg.

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 2 februari 2021 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 [3474](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

