



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Venray

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

19 augustus 2021 / projectnummer: 3580



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies in het kort

De gemeente Venray stelt een omgevingsvisie op, ter bepaling van de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente voor 2030, met een doorkijk naar 2050. Voor het besluit hierover is een omgevingseffectrapport (OER) opgesteld.¹ Voorafgaand aan de omgevingsvisie zijn de ambities en opgaven vastgesteld in de 'Toekomstvisie 2030: Venray loopt voorop'. Hieruit volgen vier 'kernopgaven'. Deze kernopgaven worden nader uitgewerkt in de omgevingsvisie. De gemeenteraad van Venray 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.

Wat blijkt uit het OER?

Het OER maakt net als de omgevingsvisie onderscheid in vijf deelgebieden (zie figuur 1) en benoemt per deelgebied vraagstukken waarover de gemeenteraad een keuze moet maken. Bijvoorbeeld over de ruimte voor agrarische bedrijven en voor energieproductie in agrarische gebieden, over de aanpak van verdroging in natuurgebieden en de manier waarop wordt omgegaan met logistieke hallen in werkgebieden. Het OER geeft voor elk van deze vraagstukken twee of drie oplossingsmogelijkheden en beschrijft daarvan aan de hand van 'botsproeven' de gevolgen voor de gemeentelijke ambities (kernopgaven). Daarin worden effecten op onder andere de leefbaarheid, gezondheid, luchtkwaliteit en geur, natuur en landschap meegewogen.

Het OER geeft aan dat effecten overwegend positief zijn, maar dat sommige doelen van de gemeente nog niet concreet zijn uitgewerkt. Daardoor is nog niet altijd vast te stellen in hoeverre de beoogde doelen realiseerbaar zijn. Dat geldt vooral voor duurzaamheid, gezondheid en natuur. Zo zorgt het ontbreken van richtinggevende keuzes voor de aanpak van de milieubelasting in het agrarisch gebied ervoor dat hier (nog) geen grote verbetering verwacht wordt. Het OER geeft aandachtspunten en aanbevelingen voor de uitwerking van de visie in (gebiedsgerichte) programma's en het omgevingsplan.

Wat is het advies van de Commissie?

Het opstellen van een integrale omgevingsvisie is voor gemeentes, provincie en rijk nieuw en complex. Mede daarom is de inzet van het instrument milieueffectrapportage voor omgevingsvisies ook nog een zoektocht. De Commissie constateert dat dit OER een belangrijke rol heeft gespeeld bij het proces voor de totstandkoming van de omgevingsvisie van Venray. Het OER is beknopt, helder van structuur en goed leesbaar. De effectbeoordeling per deelgebied, op basis van vier (samengestelde) kernopgaven, 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.

Omdat voor veel thema's nog geen concrete ambities en maatregelen zijn vastgesteld heeft de omgevingsvisie voor deze thema's vooral een agenderend karakter. Het OER signaleert dit duidelijk, benoemt hiervan de risico's en geeft aanbevelingen voor de uitwerking van de visie. Keuzes op hoofdlijnen zullen nog worden uitgewerkt in gebiedsgerichte of thematische

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.

programma's of andere besluiten, zoals het 'programma landelijk gebied', het 'programma Venray vergroent' (waarin onder andere klimaatadaptatie en circulariteit worden uitgewerkt) en het Kader Ontwikkeling Duurzame Energie (KODE).

Een risico van deze aanpak is dat spanning tussen de verschillende kernopgaven, ambities en belangen pas op een later moment duidelijk wordt. Het is niet uit te sluiten dat bij de uitwerking blijkt dat bepaalde ambities niet (volledig) realiseerbaar zijn of dat ambities met elkaar botsen. Belangrijk is dat bij de uitwerking steeds integraal naar de kernopgaven en belangen wordt gekeken, zodat in samenhang kan worden beoordeeld of ambities gehaald worden. Regelmatige monitoring en evaluatie is cruciaal om tijdig te kunnen bijsturen.

Hoewel het OER een herkenbare en belangrijke rol heeft gehad bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, ontbreekt volgens de Commissie op een aantal punten nog informatie die belangrijk is voor de besluitvorming over de omgevingsvisie en vooral voor de uitwerking daarvan. Het gaat om de volgende punten:

- **Effectbeoordeling niet navolgbaar.** De methodiek voor de beoordeling van de referentiesituatie en de alternatieven is niet duidelijk beschreven. Hierdoor zijn de effectscores in het OER niet navolgbaar. Dit is van belang omdat de effecten van te maken keuzes ingrijpend en onomkeerbaar (kunnen) zijn. Ook voor de uitwerking in programma's en voor monitoring en evaluatie van het omgevingsbeleid is deze navolgbaarheid noodzakelijk, omdat de beoordeling herhaald moet kunnen worden.
- **Gemaakte keuzes niet expliciet beoordeeld.** De gemaakte keuzes per onderwerp, die uiteindelijk in de omgevingsvisie terecht komen, wijken af van de in het OER onderzochte beleidsopties. Sommige beleidsopties verschillen sterk van elkaar, waarna gekozen is voor een compromis daartussen. De effecten hiervan zijn vervolgens niet duidelijk beschreven. Daardoor zijn de consequenties van de visie op deze onderdelen niet duidelijk.
- **Effecten op beschermde natuur onvolledig beoordeeld.** Bij de beoordeling van mogelijke risico's voor Natura 2000-gebieden zijn niet alle relevante beleidsuitspraken betrokken. Daardoor worden risico's mogelijk onderschat en is niet duidelijk welke maatregelen nodig zijn om negatieve effecten te voorkomen of te verzachten.

De Commissie adviseert de ontbrekende informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, met het oog op de besluitvorming over de omgevingsvisie en de uitwerking daarvan in programma's en omgevingsplan. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Aanleiding MER

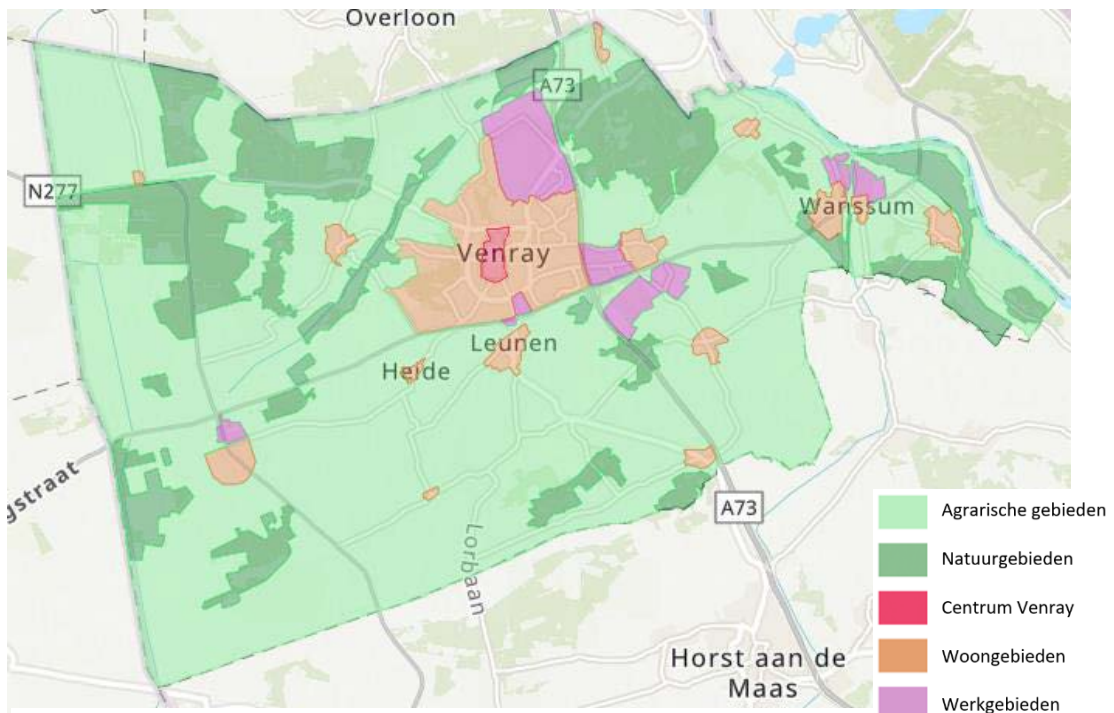
De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn. Omdat de omgevingsvisie kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten – zoals uitbreiding van bedrijventerreinen en recreatieve voorzieningen – 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 Boschhuizerbergen (binnen de gemeente). Deurnsche Peel & Mariapeel en Maasduinen (in de directe omgeving).

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 Venray – 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 [3580](#) op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1: Plangebied en deelgebieden in de gemeente Venray (bron: OER)

2 Toelichting op de beoordeling

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij uiteindelijk in § 2.4 enkele aanbevelingen in een ‘kader’. Het uitvoeren daarvan is 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

De omgevingsvisie is een nieuw beleidsinstrument, voortkomend uit de nieuwe Omgevingswet. Een omgevingsvisie is integraal, wat wil zeggen dat deze bestaand en nieuw beleid voor verschillende beleidsvelden moet integreren voor de gehele fysieke leefomgeving. Dit is in de praktijk een complexe opgave, op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Op elk niveau spelen immers veel verschillende belangen, nieuwe uitdagingen zoals klimaatverandering en biodiversiteit en nieuwe opgaven zoals energietransitie en landbouwtransitie. Dit leidt er toe dat ambities voor de fysieke leefomgeving niet altijd samen gaan en dat “niet alles overal kan”.

Omdat het opstellen van een integrale omgevingsvisie nieuw en complex is, is de inzet van het instrument milieueffectrapportage voor omgevingsvisies ook nog een zoektocht. Uit de ontwerp-omgevingsvisie, het OER en gesprekken met de gemeente blijkt dat het OER een belangrijke rol heeft gespeeld bij het proces voor de totstandkoming van de omgevingsvisie van de gemeente Venray. Het OER is daarmee – naast participatie – in belangrijke mate ondersteunend in het besluitvormingsproces over het omgevingsbelang. Het OER geeft een objectieve blik op mogelijke beleidskeuzes en voorgenomen (politieke) besluiten. Het maakt duidelijk dat de omgevingsvisie vooral agenderend van aard is en dat pas bij de nadere uitwerking daarvan een goed beeld kan worden gegeven van effecten, doelbereik en botsende belangen. Dit geeft ook het belang van goede monitoring aan.

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 weinig (inhoudelijke) verwijzingen naar het OER terug te vinden zijn.² Uit de ontwerpvisie blijkt daardoor niet duidelijk welke rol het OER heeft gespeeld bij de keuzes. De Commissie beveelt aan in de (definitieve) omgevingsvisie duidelijk, bijvoorbeeld in een aparte paragraaf, aan te geven hoe de resultaten van het OER zijn verwerkt in de visie. Dit staat wel duidelijk in §11.7 van het OER.

2.2 Kernopgaven (ambities) en deelgebieden

Doelbereik en conflicterende belangen nog niet concreet te beoordelen

De gemeente Venray heeft in 2019 de Toekomstvisie 2030 vastgesteld. Deze vormt een belangrijke basis voor de (ontwerp)omgevingsvisie, naast het participatieproces en de inventarisatie van het bestaande beleid. De omgevingsvisie wordt gezien als de ruimtelijke vertaling van de toekomstvisie. De omgevingsvisie benoemt vier kernopgaven, die zijn vertaald in ambities³. Een toelichting in §2.1. van het OER en uitwerking in het beoordelingskader (§3.3.1) maakt duidelijk wat onder de kernopgaven wordt verstaan.

Het OER geeft terecht aan dat de ambities voor de omgevingsvisie nog niet of nauwelijks zijn uitgewerkt in concrete maatregelen, waardoor het ‘doelbereik’ van de visie nog niet is vast te stellen.⁴ Het OER geeft dan ook de belangrijke kanttekening mee dat de (positieve) effecten uit beoordeling sterk afhankelijk zijn van de verdere uitwerking.

Dit leidt er tevens toe dat het OER nog niet duidelijk maakt in hoeverre de ambities naast elkaar realiseerbaar zijn. Conflicterende ruimteclaims en tegengestelde belangen worden wel op hoofdlijnen benoemd, maar niet concreet gemaakt. Het OER signaleert bijvoorbeeld wel de dynamiek in het landelijk gebied, wat met zich mee brengt dat de landbouw onder druk staat door de ruimteclaims voor duurzame energieopwekking, klimaatadaptatie (waterberging) en

² Enkele indieners van zienswijzen geven aan dat het omgevingseffectrapport niet vindbaar was, waardoor de inhoud daarvan niet kon worden betrokken bij de zienswijze.

³ De kernopgaven en bijbehorende ambities:

1. Kernopgave ‘groen en sociaal’, ambitie ‘Groen wonen voor iedereen’
2. Kernopgave ‘welvarend en mobiel’, ambitie ‘Venray bloeit, bruist en boeit’
3. Kernopgave ‘duurzaam en gezond’, ambitie ‘een gezond Venray heeft de toekomst’
4. Kernopgave ‘waardevol’, ambitie ‘Natuurlijk Venray!’

⁴ Zie onder andere paragraaf 11.1.1 van het OER: “Doordat concrete keuzes en maatregelen voor verbetering van gemeente brede milieukwaliteiten ontbreken, is het onduidelijk wat de effecten op duurzaamheid en gezondheid zijn.”

natuur. Het OER verbindt hier echter nog geen conclusies aan. Zonder sturing door de gemeente (via de omgevingsvisie en gebiedsgerichte uitwerking daarvan) is het onzeker of de ambities hiervoor realiseerbaar zijn en op welke termijn en is er een risico op aanzienlijke negatieve effecten als 'latente ruimte' wordt ingevuld.⁵

Bewaak samenhang en integraliteit bij gebiedsgerichte uitwerking

De gemeente kiest voor een uitwerking van de kernopgaven in vijf deelgebieden, die een verschillend karakter hebben (zie figuur 1):

- agrarische gebieden
- natuurgebieden
- centrum Venray
- woongebieden
- werkgebieden.

Daarmee wordt beoogd om per deelgebied integrale afwegingen te maken en dilemma's te benoemen. Ook zijn in het OER op hoofdlijnen de effecten van het ene op het andere deelgebied beschreven. Dit vormt een goede basis om integrale afwegingen mogelijk te maken, maar doordat concrete maatregelen veelal nog ontbreken, wordt de potentie van het OER op dit moment niet volledig benut.

In het OER zijn aanbevelingen gedaan over het concretiseren van de aanpak en het maken van nadere keuzes. Daarbij is aangegeven dat de concrete keuzes kunnen worden uitgewerkt in programma's en worden opgenomen in een omgevingsplan. Zoals eerder opgemerkt leidt het uitstellen van concretisering en integrale afweging er toe dat botsende doelen en belangen én koppelkansen mogelijk gemist worden. De Commissie beveelt aan om bij gebiedsgerichte uitwerkingen van de visie altijd integraal de kernopgaven en belangen in beschouwing te nemen.⁶ Zo kan in samenhang worden beoordeeld of ambities gehaald worden. Regelmatige monitoring en evaluatie is cruciaal om tijdig te kunnen bijsturen.

2.3 Huidige situatie en autonome ontwikkeling (referentie)

Leefomgevingsfoto is de basis voor de 'opgaven' voor de gemeente

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 'leefomgevingsfoto'. Deze is niet opgenomen in het OER, maar in een apart document, waar in het OER op diverse plaatsen naar is verwezen. De leefomgevingsfoto geeft een beeld van de huidige situatie voor thema's als milieu, wonen, gezonde leefomgeving, natuur en energie. De informatie en het kaartmateriaal in de leefomgevingsfoto zijn grotendeels afkomstig van openbare bronnen.

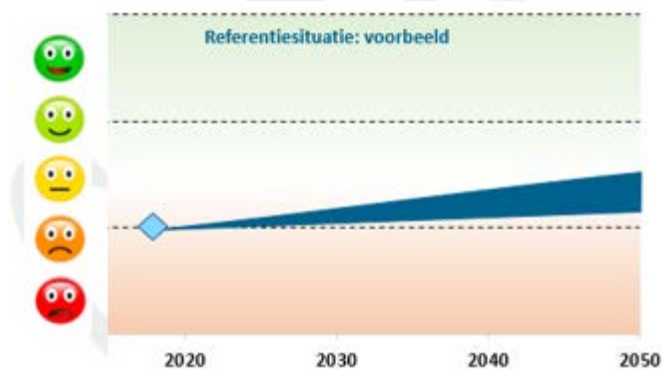
⁵ Zo blijkt uit de zienswijzen onder meer dat een gedeelte van de agrarische bedrijven in de gemeente niet achter de uitgangspunten van de omgevingsvisie staat, terwijl in andere zienswijzen is aangegeven dat een veel fundamentele transitie van het landelijk gebied nodig is.

⁶ Zo werkt de gemeente bijvoorbeeld zowel aan een Programma Landelijk Gebied als een Programma Venray Vergroent. Inhoudelijk zal er veel overlap zijn in de onderwerpen die in beide programma's aan de orde komen, bijvoorbeeld als het gaat om de ruimteclaims voor klimaatadaptatie in het landelijk gebied. Het is van groot belang om de wisselwerking tussen deze twee programma's en de keuzes die daarin gemaakt worden expliciet te maken.

De leefomgevingsfoto bevat veel data en is daarmee voor veel onderwerpen een goed bruikbare bron van informatie over de huidige situatie in de gemeente. De informatie wordt nog niet altijd optimaal gebruikt voor analyse van de opgaven voor de gemeente.⁷

Referentiesituatie niet altijd duidelijk

Hoofdstuk 4 van het OER geeft een beschrijving van de referentiesituatie in de vijf onderscheiden deelgebieden. Hiervoor is gebruik gemaakt van de leefomgevingsfoto en van een inventarisatie van bestaand beleid en relevante trends. Per deelgebied is vervolgens een



Figuur 2: voorbeeld van de weergave van de referentiesituatie in een trendgrafiek (bron: OER)

beoordeling gegeven van de referentiesituatie op basis van de vier kernopgaven. Deze beoordeling is gevisualiseerd met behulp van trendgrafieken.

De beschrijving is beknopt en overzichtelijk en geeft, mede door het gebruik van trendgrafieken en kaartjes, snel inzicht in positieve en negatieve trends. Dit maakt ook op hoofdlijnen de voornaamste uitdagingen voor de omgevingsvisie snel duidelijk.

De Commissie constateert echter dat niet altijd duidelijk is waar de prognoses van de autonome ontwikkeling op zijn gebaseerd. Het is niet duidelijk welke bronnen zijn gebruikt en of het gaat om vastgesteld beleid of om ontwikkelingen die in de gemeente worden verwacht op basis van trends. Verder is de betekenis van de 'smileys' niet helemaal duidelijk, door de indeling van de criteria in het beoordelingskader en omdat een indicatie van de doelen voor 2030 en/of 2050 ontbreekt. Tenslotte is de toelichting op de figuren niet altijd helder en wijken de figuren in § 4.6 van het OER soms sterk af van de figuren in de eerdere paragrafen van hoofdstuk 4. Zie verder § 2.4 van dit advies.

Analyseer mogelijke consequenties Vliegbasis de Peel

In het westen van de gemeente ligt vliegbasis de Peel. Het Ministerie van Defensie heeft plannen om deze basis te heropenen voor militair gebruik. Hiervoor zal een aparte besluitvormings- en m.e.r.-procedure worden doorlopen. Het OER stelt dat de heropening tot overlast in de gemeente Venray kan leiden, maar dat de gevolgen niet in het OER zijn meegenomen en dat bij de besluitvorming over de vliegbasis rekening moet worden

⁷ Ter illustratie:

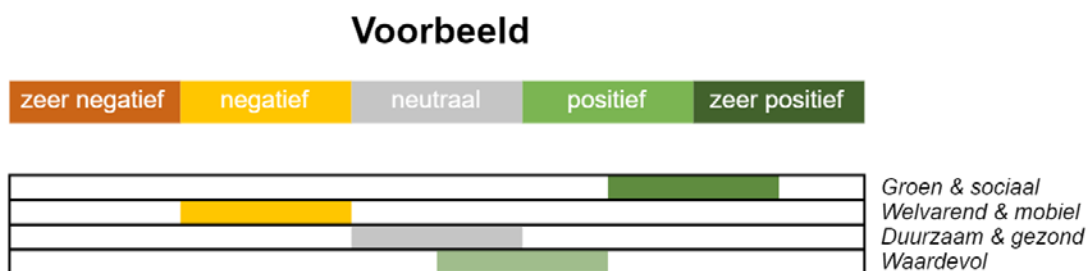
- Energie: De leefomgevingsfoto stelt: "De energievraag ten opzichte van 2015 voor de gemeente Venray is 5,32 PJ.". Bedoeld wordt echter dat dit de totale energievraag was in 2015. De ontwikkeling daarvan in de jaren daarna is onduidelijk. De energievraag lijkt hierdoor te worden beschouwd als een vast gegeven, terwijl energiebesparing de eerste stap is in beperking van CO₂-emissies.
- Landbouw: Het kaartmateriaal in de leefomgevingsfoto geeft een goed beeld van de invloed van veehouderijen op bijvoorbeeld de geurbelasting en luchtkwaliteit. De informatie had nog kwantitatiever beschreven kunnen worden, bijvoorbeeld door het aantal woningen met een hoge geurbelasting of matige luchtkwaliteit te bepalen, wat mogelijk is op basis van bestaande gegevens. Daarmee kunnen de doelen relatief eenvoudig worden geconcretiseerd en gemonitord. Dit geldt ook voor andere (milieu)factoren: meer kwantitatieve informatie over de referentie is nodig voor concretisering van doelen en monitoring.

gehouden met de leefomgeving van Venray en de ontwikkelingen uit de omgevingsvisie. De Commissie merkt op dat de eventuele heropening van de vliegbasis potentieel gevolgen kan hebben voor het realiseren van de ambities van de omgevingsvisie. Daarom beveelt de Commissie aan om met het oog op de uitwerking van de omgevingsvisie een gevoeligheidsanalyse uit te voeren op de mogelijke gevolgen voor de beleidskeuzes en ambities van de gemeente.

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 kernopgaven (ambities): 'groen en sociaal', 'welvarend en mobiel', 'duurzaam en gezond' en 'waardevol'. In §3.3.1 en 3.3.2 van het OER is uitgelegd wat onder de opgaven wordt verstaan. Voor de beoordeling op deze criteria is gebruik gemaakt van een kwalitatief 'dashboard', zie figuur 3.



Figuur 3: voorbeeld van een dashboard 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 (eventueel in achtergronddocumenten). Dat is in het OER (nog) niet altijd het geval:

- **Indeling ambities en criteria niet altijd logisch.** §3.3.1. van het OER geeft aan uit welke beoordelingscriteria de vier ambities zijn opgebouwd. De indeling is, mede door de benaming van de ambities, soms onlogisch en verwarrend. Zo is het thema 'gezonde omgeving', met subthema's 'kwaliteiten woonomgeving' en 'hittestress', onderdeel van de ambitie 'Groen & sociaal'. Ook bij de ambitie 'Duurzaam en Gezond' worden meerdere subthema's genoemd die direct betrekking hebben op de kwaliteit van de leefomgeving. Er is daardoor overlap tussen de ambities. Ook is er overlap tussen de ambities 'Duurzaam & Gezond' en 'Waardevol', bijvoorbeeld enerzijds water- en bodemkwaliteit en anderzijds natuurgebieden en biodiversiteit.
- **Optelling (sub)criteria.** De beoordelingscriteria 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 ambitie betreft een optelling van (sub)criteria met een verschillend karakter (zie eerste bullit). Behalve de opgetelde effecten per ambitie kan het voor de besluitvorming ook nodig zijn inzicht te hebben in de effecten op (sub)criteria, omdat deze vaak uiteenlopende belangen vertegenwoordigen.

- **Werkwijze expert judgement.** 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 dat duidelijk is hoe de werkwijze is geweest: welke criteria zijn gehanteerd, wat de gebruikte expertises van deskundigen zijn, welke groepsgrootte en opzet en welke bronnen hierbij zijn gebruikt. Dit zorgt ervoor dat de kwalitatieve (en kwantitatieve) beoordelingen navolgbaar en qua methodiek herhaalbaar zijn, zodat toekomstige beoordelingen en monitoringsresultaten goed vergelijkbaar zijn. Deze informatie ontbreekt in het OER.
- **Definitie beoordelingsschaal.** De schaalovergangen voor de beoordeling zijn niet gedefinieerd. Daardoor is onduidelijk wat de betekenis is van een lichte of zware negatieve/positieve score. Vooral omdat getoetst wordt aan samengestelde ambities, wordt het eindoordeel hierdoor lastig navolgbaar.⁸
- **Doelbereik niet beoordeeld.** De alternatieven zijn wel beoordeeld op effecten, maar het OER geeft nog weinig inzicht in het doelbereik, oftewel de mate waarin doelen gerealiseerd worden. Dit komt enerzijds doordat doelen en maatregelen nog niet concreet zijn uitgewerkt, maar ook omdat de referentiesituatie hier niet aan is getoetst.

Vanwege bovenstaande zijn de effectscores in het OER niet goed navolgbaar. Omdat de effecten van te maken keuzes in veel gevallen ingrijpend en onomkeerbaar (kunnen) zijn is dit essentieel voor de besluitvorming over de omgevingsvisie en vooral voor de uitwerking daarvan in programma's en andere besluiten. Ook voor monitoring en evaluatie van het omgevingsbeleid is deze navolgbaarheid noodzakelijk.

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 ambities effecten op (sub)criteria optreden, die wegvallen in de totaalscore maar wel relevant kunnen zijn voor de te maken keuzes;
- de analyse van de leefomgevingsfoto te gebruiken om op hoofdlijnen het doelbereik van de alternatieven te beoordelen.

2.4.2 Gemaakte beleidskeuzes niet vergeleken met alternatieven

In het OER is per deelgebied een selectie gemaakt van thema's waarop keuzes gemaakt moeten worden in de omgevingsvisie. Per thema zijn twee of drie beleidsopties (alternatieven) beschreven voor de mogelijke koers van de gemeente.⁹ Deze alternatieven verschillen van karakter: in sommige gevallen betreft het relatief concrete keuzes (meer woningen in het centrum of meer horeca en evenementen in het centrum), in andere gevallen strategische beleidskeuzes (één groot energielandschap of evenwichtig verspreide aanpak

⁸ Ter illustratie: de omgevingsvisie scoort iets minder negatief dan de referentiesituatie op de ambities duurzaam en gezond. In de toelichting wordt echter gesteld: "Het ontbreken van doelstellingen en keuzes in de agrarische gebieden maakt echter dat deze ambitie negatief scoort". Kennelijk wel wat positiever dan de referentiesituatie, maar dit wordt niet toegelicht.

⁹ 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 'afweging van alternatieven'. 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 landbouw of energietransitie versus natuur en landschap of tussen ambities voor uitbreiding van woningbouw en bedrijventerreinen versus verbetering van de gezondheid

energietransitie) of sturingsopties (verantwoordelijkheid bij de markt/ondernemers versus een sturende rol van de gemeente).¹⁰

De alternatieven vertegenwoordigen min of meer de 'hoeken van het speelveld' voor de betreffende thema's. Mede op basis van de effectbeoordeling is in de omgevingsvisie een keuze gemaakt. Deze keuzes zijn samengevat in hoofdstuk 10 van het OER. De Commissie constateert dat de alternatieven duidelijk laten zien in welke deelgebieden en op welke thema's zich belangrijke dilemma's voor de koers van de gemeente voordoen, ook voor burgers en besluitvormers.

Uit het OER is echter lastig af te leiden hoe de uiteindelijk gemaakte keuzes zich verhouden tot de onderzochte alternatieven. Met andere woorden: de tabel met beleidskeuzes in § 10.1 van het OER is niet goed te relateren aan de opties (botsproeven) die in de eerdere hoofdstukken zijn besproken.¹¹ Hoofdstuk 11 van het OER beschrijft wel op hoofdlijnen de effecten van de omgevingsvisie als geheel, gebruik makend van de 'trendgrafieken' die ook voor de referentiesituatie zijn gebruikt. De effecten van de gemaakte beleidskeuzes zijn echter niet op een gelijkwaardige manier vergeleken met en gescoord ten opzichte van de oorspronkelijke alternatieven. Daardoor is voor sommige thema's onduidelijk welke keuze precies is gemaakt, in hoeverre dit een compromis is tussen de beide uitersten en welke effecten dit heeft, in vergelijking met de alternatieven.

Daarnaast worden de uiteindelijk gemaakte keuzes niet gemotiveerd vanuit de effectbeoordeling. Zo zet de gemeente in op een gebiedsgerichte aanpak voor de ontwikkeling van het agrarisch gebied. Op basis van de beoordeling van de alternatieven lijkt de keuze voor strengere regels (alternatief 1) een overwegend positief effect te hebben op de ambities, terwijl de gebiedsgerichte aanpak (alternatief 2) neutraler scoort. Een gecombineerde aanpak kan volgens § 5.1.3 van het OER het positieve effect van de twee keuzes samenbrengen. In het OER wordt niet onderbouwd waarom toch is gekozen voor de gebiedsgerichte aanpak.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER de effectbeoordeling aan te vullen met een meer expliciete beoordeling van de gemaakte beleidskeuzes. Hiermee krijgt de gemeenteraad een beter beeld van de risico's en kansen van de keuzes in de omgevingsvisie ten opzichte van de beoordeelde alternatieven.

2.4.3 Effecten op natuur niet volledig beoordeeld

Met het oog op mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden en andere natuurwaarden is aan het OER een aparte bijlage toegevoegd (Bijlage 1: Natura 2000). Deze bijlage geeft een beknopte beschrijving van de relevante Natura 2000-gebieden¹² en een indicatie van mogelijke risico's voor de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, op grond van de gemaakte keuzes in de omgevingsvisie. Geconcludeerd wordt dat significante gevolgen voor Natura

¹⁰ De Commissie merkt op dat niet altijd helder is welke bevoegdheden en sturingsmogelijkheden de gemeente heeft. Voor sommige ontwikkelingen is de gemeente sterk afhankelijk van beleid van rijk en provincie, bijvoorbeeld voor regels die betrekking hebben op beperken van het gebruik van (kunst)mest. Dit is van belang voor de verdere uitwerking van de beleidskeuzes, bijvoorbeeld in het programma landelijk gebied.

¹¹ Zo geeft § 10.1 van het OER aan dat de gemeente in zet op een gebiedsgerichte aanpak voor de ontwikkeling van het agrarisch gebied. Deze keuze is lastig te relateren aan de beleidskeuzes die in de botsproeven zijn onderscheiden.

¹² Het Natura 2000-gebied Boschhuizerbergen ligt binnen de gemeentegrenzen. De Natura 2000-gebieden Deurnsche Peel & Mariapeel en Maasduinen liggen in de nabije omgeving.

2000-gebieden niet uitgesloten kunnen worden, vooral als gevolg van een toename van stikstofdepositie. Dit leidt tot aanbevelingen voor de uitwerking van de omgevingsvisie.

Het detailniveau van de toetsing in de vorm van een risico-inschatting past bij het abstracte karakter van de omgevingsvisie. Toch mist de Commissie hierin enkele onderdelen, die ook voor de besluitvorming over de omgevingsvisie van belang zijn:

- In de opsomming van onderdelen van de omgevingsvisie die een (significant) effect kunnen hebben op Natura 2000-gebieden missen diverse onderdelen, zoals de realisatie van 1.500 nieuwe woningen, de uitbreiding van bedrijventerreinen in Venray en opwekking van duurzame energie (zon en wind). Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot extra stikstofdepositie (onder andere door verkeer) en andere vormen van verstoring.
- Er is niet aangegeven voor welke instandhoudingsdoelstellingen er mogelijk (significante) effecten kunnen optreden.
- Mitigerende of compenserende maatregelen worden slechts summier aangegeven, zonder dat duidelijk is of deze effectief en realistisch zijn. Een toename van recreatie in kwetsbare gebieden waar de recreatiedruk in de huidige situatie al hoog is kan bijvoorbeeld aanzienlijke gevolgen hebben die niet eenvoudig te voorkomen zijn.
- Er is geen aandacht besteed aan mogelijke cumulatie van effecten (bijvoorbeeld doordat ontwikkelingen die tot extra stikstofdepositie leiden gelijktijdig plaatsvinden).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER de risicoanalyse voor Natura 2000-gebieden aan te vullen met beleidskeuzes waarvoor significante gevolgen niet op voorhand uitgesloten kunnen worden, en daarbij rekening te houden met bovenstaande opmerkingen.

2.5 Monitoring en evaluatie

In paragraaf 12.4 van het OER is ingegaan op monitoring. Hierin is aangegeven dat de gemeente de visie jaarlijks wil monitoren en evalueren en dat minimaal een maal per 4 jaar een integrale herijking van de visie aan de orde is. Hiermee wordt in beginsel op een goede manier invulling gegeven aan de beleidscyclus zoals bedoeld in de Omgevingswet.

In het OER wordt inhoudelijk nog nauwelijks ingegaan op de aspecten die gemonitord zullen worden, behalve een algemene verwijzing naar de leefomgevingsfoto en de ambities. Omdat de ambities nog weinig concreet zijn, is nog niet duidelijk op welke doelen en indicatoren de monitoring zich richt. De Commissie constateert dat de uitwerking van de visie in programma's en omgevingsplan gepaard zal gaan met concretisering van ambities en het beoordelingskader, waarmee het monitoringsplan of -programma aangescherpt kan worden.

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:

Tanya van Gool (voorzitter)

drs. Gwenn van der Schee

ir. Marlies Verspui

drs. Rob van Woerden

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie gemeente Venray.

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 gaat het onder andere om de activiteiten stedelijke ontwikkeling (D11.2), bedrijventerrein (D11.3), 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 (OER) opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Venray.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Venray.

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 20 juli 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 [3580](#) 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

