



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsvisie provincie Groningen

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

20 december 2023 / projectnummer: 3764



# 1 Advies voor de inhoud van het MER

De provincie Groningen stelt een nieuwe omgevingsvisie op om strategische keuzes te maken voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn (2035, met een doorkijk naar 2050). De omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimtegebruik, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, energie, infrastructuur en cultureel erfgoed. Voor het besluit over de omgevingsvisie wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd om te adviseren over de inhoud van het MER.

## Essentiële informatie voor het MER

De volgende punten zijn volgens de Commissie essentieel om het omgevingsbelang goed te kunnen meewegen in het besluit over de Omgevingsvisie Provincie Groningen:

- **Samenhang tussen omgevingsvisie en andere beleidstrajecten.** Geef inzicht in de samenhang tussen de omgevingsvisie en parallelle beleidstrajecten, zoals de Regionale Energiestrategie (RES) en het Provinciaal programma landelijk gebied (PPLG). Maak duidelijk over welke vraagstukken in de omgevingsvisie wordt besloten. Maak ook duidelijk welke besluiten uit deze andere trajecten worden overgenomen en welke daar juist naar worden doorgeschoven.
- **Probleemanalyse per deelgebied.** Voer een probleemanalyse uit vanuit het perspectief brede welvaart. Leg per deelgebied het verband tussen doelen (voor 2050) en daarvan afgeleide ruimtelijke opgaven (voor 2035). Scherp op basis van deze analyse de opgaven per deelgebied aan en gebruik dit als basis voor te maken keuzes.
- **'Gronings' beoordelingskader brede welvaart.** Ontwikkel op basis van de probleemanalyse een concreet en specifiek 'Gronings' kader voor het beoordelen van de mate waarin doelen behaald worden (het doelbereik) en van de brede welvaartseffecten. Onderbouw de toetsingscriteria en indicatoren en differentieer deze naar deelgebied.
- **Alternatieven binnen de scenario's.** Ontwikkel - binnen de gedefinieerde 'scenario's' - alternatieven die duidelijk maken welke keuzemogelijkheden (sturingsmogelijkheden) de provincie heeft per deelgebied. Maak onderscheid tussen keuzes die onafhankelijk zijn van de scenario's en keuzes die 'scenariospecifiek' zijn.

Besluitvormers en insprekers lezen meestal vooral de samenvatting van het MER. Daarom verdient deze veel aandacht. De samenvatting moet als zelfstandige tekst leesbaar zijn en een goede afspiegeling vormen van de inhoud van het MER. In de samenvatting moet goed terug te vinden zijn hoe het MER is ingezet bij het maken van de visie en bij de participatie. Dat geldt ook voor de informatie die bij de gemaakte keuzes een rol heeft gespeeld.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie in het MER moet staan. Dit advies bouwt voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)<sup>1</sup> en verwijst zo nodig naar andere relevante documenten. Er worden alleen punten uit de NRD herhaald als dat nodig is om het advies goed te kunnen begrijpen of als voorgesteld wordt de aanpak op onderdelen aan te passen.

---

<sup>1</sup> PlanMER Omgevingsvisie Provincie Groningen, Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), Provincie Groningen, 5 oktober 2023.



Figuur 1: deelgebieden in de provincie Groningen (bron: rapport “Een integrale blik op de kwaliteit van de fysieke omgeving”, 2021).

#### **Aanleiding MER**

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de provincie Groningen over de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (2035, met een doorkijk naar 2050). De omgevingsvisie kan kaderstellend zijn voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten, zoals stedelijke ontwikkelingen, uitbreiding van agrarische bedrijven, aanleg of uitbreiding van infrastructuur, opwekking, opslag en distributie van (duurzame) energie, drinkwaterwinning en dijkversterking. Daarom wordt een plan-MER opgesteld. Een plan-MER is ook nodig vanwege mogelijke 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 Groningen – 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. De projectstukken, die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer [3764](#) op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) in te vullen in het zoekvak.

## 2 Context en samenhang

### **Wat staat in de NRD?**

De NRD is helder opgebouwd en geeft een systematische en logische beschrijving van de manier waarop het MER wordt gebruikt voor de besluitvorming over de omgevingsvisie. Provinciale doelen en opgaven, te onderscheiden scenario's en het te hanteren beoordelingskader voor 'brede welvaartseffecten' zijn op hoofdlijnen duidelijk.

Tegelijkertijd constateert de Commissie dat er inhoudelijk nog veel onzeker is. Het is nog niet duidelijk waar de grootste uitdagingen voor de provincie liggen en welke verschillen er binnen de provincie zijn. Ook is nog onduidelijk welke rol de provinciale omgevingsvisie hierbij kan spelen. De focus in dit advies ligt daarom vooral op het specifiek maken van de opgaven en het beoordelingskader en het identificeren van verschillen tussen deelgebieden. Met deze focus kan het MER bijdragen aan een doelgerichte 'typisch Groningse' omgevingsvisie, die een concrete én flexibele basis vormt voor uitwerkingen voor de provincie als geheel en voor de deelgebieden.

### **Huidige en nieuwe omgevingsvisie**

In 2016 heeft de Provincie Groningen de huidige omgevingsvisie vastgesteld.<sup>2</sup> In 2020 is gestart met het proces voor de nieuwe omgevingsvisie. De NRD beschrijft dit proces en de meest relevante stappen daarin. Een belangrijk uitgangspunt voor de nieuwe omgevingsvisie is het 'Koersdocument'. Dit document is na een uitvoerig participatietraject in 2022 gepubliceerd.<sup>3</sup> Daarnaast is in 2021 het rapport "Een integrale blik op de kwaliteit van de fysieke omgeving" opgesteld.<sup>4</sup> Daarin is vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de provincie. Ook dit rapport vormt een belangrijke basis voor de omgevingsvisie, vooral voor de 'staat van brede welvaart (zie verder hoofdstuk 3 van dit advies).

Hoewel de NRD hier niet expliciet op in gaat heeft een evaluatie van de huidige omgevingsvisie plaatsgevonden. **Geef in het MER aan welke inzichten en conclusies deze evaluatie heeft opgeleverd en hoe deze worden betrokken bij de nieuwe omgevingsvisie.**<sup>5</sup> Besteed daarbij expliciet aandacht aan de wijze waarop het belang van de leefomgeving is meegewogen en de rol die het MER destijds heeft gespeeld.

### **Wet- en regelgeving en samenhang met ander beleid**

Geef in het MER aan welke bestaande kaders op Europees, nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau relevant zijn voor de omgevingsvisie. **Geef aan welke randvoorwaarden en uitgangspunten hieruit voortkomen voor keuzes die de provincie in de omgevingsvisie kan maken.** Dit bepaalt mede het 'speelveld' voor de omgevingsvisie, oftewel de afwegingsruimte voor de provincie.

---

<sup>2</sup> Omgevingsvisie provincie Groningen 2016-2020, vastgesteld door Provinciale Staten op 1 juni 2016.

<sup>3</sup> "Dit is Groningen", Koersdocument Omgevingsvisie - 5 juli 2022. Dit vormt de basis voor gesprekken met Provinciale Staten en andere overheden en geeft richting aan de op te stellen omgevingsvisie.

<sup>4</sup> Rapport 'Een integrale blik op de kwaliteit van de fysieke omgeving', oktober 2021.

<sup>5</sup> De NRD geeft aan dat er een aantal belangrijke verbeterpunten is geconstateerd en dat het afwegingskader van de huidige omgevingsvisie in de praktijk weinig wordt gebruikt.

Naast het proces voor de totstandkoming van de nieuwe integrale omgevingsvisie zijn er verschillende beleidsontwikkelingen op nationaal en provinciaal niveau. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de omgevingsvisie en andersom. Belangrijke ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld (niet limitatief):

- Energietransitie (Klimaatakkoord, Regionale Energiestrategie (RES) Groningen, warmtetransitie, energiehub Eemshaven).
- Verstedelijking en mobiliteitstransitie (Nationale Omgevingsvisie 'Extra' (NOVEX), Nota Ruimte, Lelylijn, Nedersaksenlijn).
- Landbouwtransitie, klimaatadaptatie en ontwikkeling landelijk gebied (Nationaal en Provinciaal programma landelijk gebied (NPLG, PPLG), Water en bodem sturend, Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie).

Voor een deel van deze ontwikkelingen worden provinciale programma's opgesteld, parallel aan het opstellen van de omgevingsvisie. Maak in het MER de samenhang tussen de omgevingsvisie en deze parallele trajecten duidelijk. Beschrijf waarover in welk traject wordt besloten. In andere woorden, maak duidelijk of de omgevingsvisie leidend is bij het maken van keuzes of dat gemaakte keuzes uit andere kaders één op één worden overgenomen in de omgevingsvisie. Dit inzicht is van belang voor het bepalen van de afwegingsruimte. Oftewel: welk beleid ligt vast en op welke thema's kan of moet dit beleid in de omgevingsvisie worden bijgesteld? 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, moet het MER voor de omgevingsvisie een alternatievenafweging bevatten of een beschrijving van de manier waarop het milieubelang is meegewogen in de gemaakte keuzes.<sup>6</sup>

**Geef in het MER een overzicht van de besluiten die in de omgevingsvisie genomen worden en de besluiten die in andere (beleids)trajecten genomen zijn of worden. Geef aan over welke thema's wordt besloten en beschrijf ook de inhoud van de besluiten (bijvoorbeeld keuzes over locaties, vormen van energieopwekking, verdeling van depositieruimte voor stikstof, ontwikkeling energiehub, watervelligheid). Geef aan of voor deze besluiten een MER is of wordt opgesteld.**

Maak hiermee in het MER duidelijk op welke manier het 'thematisch beleid' samenhangt met (de andere onderdelen van) de omgevingsvisie. Maak ook duidelijk welke inhoudelijke dilemma's dit met zich mee brengt. Dit bepaalt voor welke thema's en welke inhoudelijke vraagstukken in het MER alternatieven onderzocht moeten worden (zie hoofdstuk 4 van dit advies). Het kan voorkomen dat nog onbekend is in welk traject besluiten worden genomen. Geef dan aan wanneer dit duidelijk wordt en hoe in de tussenliggende periode met deze situatie wordt omgegaan.

## **Participatie**

Het koersdocument maakt duidelijk dat participatie een belangrijke rol heeft gespeeld in het proces tot nu toe.<sup>7</sup> De NRD beschrijft niet concreet hoe publieke en private partijen en bewoners worden betrokken in het vervolgproces, anders dan in de formele

---

<sup>6</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor de Regionale Energiestrategie Groningen. In de RES zijn afspraken tussen provincie en gemeenten gemaakt over de opwekking van duurzame energie, maar voor keuzes over de vorm van energieopwekking, omvang en locaties is geen MER opgesteld. Daardoor is nog niet duidelijk welke omgevingseffecten de realisatie van de RES zal hebben en in hoeverre dit tot conflicten met andere opgaven of ontwikkelingen leidt. Deze beoordeling zal alsnog moeten plaatsvinden in het kader van de provinciale omgevingsvisie en/of in omgevingsvisies, -programma's en -plannen van gemeentes.

<sup>7</sup> Dit blijkt onder andere uit de schematische weergave op pagina 6 van het Koersdocument.

inspraakmomenten. De provincie hecht veel waarde aan draagvlak voor de te maken keuzes in de omgevingsvisie.<sup>8</sup> Dat betekent dat het belangrijk is om op een goede manier en op de juiste momenten gebruik te maken van participatie.

De Commissie adviseert om in het MER de informatie en gezichtspunten te betrekken die uit eerdere participatietrajecten zijn opgehaald bij publieke en private partijen en bewoners. **Geef in het MER een samenvatting van de resultaten hiervan** (wat al goed gedaan is, hoeft niet opnieuw). Zij verwacht dat participatie van stakeholders verder vooral waardevol kan zijn bij het uitvoeren van de Groningse probleemanalyse (zie hoofdstuk 3 van dit advies) die moet leiden tot het vaststellen van gebiedsspecifieke opgaven en beoordelingscriteria.

## 3 Doelen, probleemanalyse en opgaven

### 3.1 Doelen

#### Strategische Milieuagenda

De NRD geeft aan dat een Strategische Milieuagenda (SMA) is opgesteld waarin (milieu)ambities van de provincie zijn vastgelegd.<sup>9</sup> Deze SMA zou de verbinding moeten leggen tussen alle betrokken beleidsvelden, zoals natuur, landschap, water, mobiliteit, economie en landbouw. De SMA geeft inzicht in de opgaven op het gebied van een veilig, gezond en duurzaam milieu, met een focus op knelpunten en kansen voor de omgevingsvisie. De SMA vormt daarmee een belangrijk uitgangspunt voor het beoordelingskader. Neem in het MER een inhoudelijke samenvatting van het SMA over en gebruik deze bij het concretiseren en operationaliseren<sup>10</sup> van het beoordelingskader (zie paragraaf 3.2 van dit advies).

#### Van doelen naar opgaven voor 2035

Hoofdstuk 3 van de NRD geeft aan dat in het koersdocument vier doelen voor Brede Welvaart zijn opgesteld, gericht op de lange termijn (2050).<sup>11</sup> Deze doelen zijn in de NRD doorvertaald naar ruimtelijke opgaven voor de kortere termijn (2035). De keuzes in de omgevingsvisie richten zich in eerste instantie op deze termijn.<sup>12</sup> De opgaven zijn vervolgens uitgewerkt in drie hoofdthema's, waarvoor verschillende ambities zijn beschreven:

- wonen, werken en bereikbaarheid;
- toekomstbestendig landelijk gebied;
- stappen zetten naar CO<sub>2</sub>-neutraal en circulariteit in 2050.

---

<sup>8</sup> Zo geeft het hoofdlijnenakkoord 2023-2027 aan dat "Groningen geen koploper is als er geen draagvlak is: Groningen doet mee aan de landelijke transitie in de landbouw, natuur, energie, mobiliteit en gezondheid. Maar verandering heeft alleen kans van slagen als ze gedragen en beleefd wordt door verreweg de meeste Groningers." (zie pagina 9 van de NRD).

<sup>9</sup> Strategische Milieu-Agenda provincie Groningen 2021-2040 "Op weg naar een gezond en duurzaam Groningen", Vastgesteld door het College van Gedeputeerde Staten d.d. 8 juni 2021.

<sup>10</sup> Dat wil zeggen het uitwerken van de indicatoren inclusief de wijze van waarden/normeren: op grond waarvan wordt een (sterk) positieve, neutrale of (sterk) negatieve score gegeven en waar liggen de grenzen van de 'schaalovergangen'.

<sup>11</sup> Deze doelen zijn: (1) Ruimte voor werk, kennis en innovatie, (2) Ruimte om te leven, (3) Ruimte voor landschap en natuur, (4) Ruimte voor welzijn en welbevinden.

<sup>12</sup> De ruimtelijke opgaven voor 2035 volgens de NRD zijn: (1) Ontwikkelen van een sterke structuur voor innovatie, kennis en werkgelegenheid, (2) Bouwen aan een aantrekkelijke, gezonde en bereikbare woon- en leefomgeving, (3) Toekomstbestendig maken van het landelijk gebied, (4) Stappen zetten naar een CO<sub>2</sub>-neutrale en circulaire provincie.

De Commissie merkt op dat in deze beschrijving veel verschillende termen worden gebruikt waarvan het onderscheid niet altijd te begrijpen is. Dit kan leiden tot verwarring en onduidelijkheid. Bovendien zijn de doelen en opgaven erg algemeen geformuleerd, zijn ze nog weinig "Gronings" en is er geen onderscheid gemaakt naar deelgebieden. Het rapport 'Integrale blik op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving' maakt dit onderscheid naar deelgebieden overigens wel. **Formuleer concrete, specifieke opgaven op basis van een probleemanalyse per deelgebied** (zie volgende paragraaf).

## 3.2 Groningse probleemanalyse en 'staat van brede welvaart'

### **Probleemanalyse en opgaven per deelgebied**

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit over de omgevingsvisie om in het MER een probleemanalyse op te nemen. De problemen in de provincie Groningen verschillen sterk per deelgebied. De situatie in de stad Groningen is bijvoorbeeld heel anders dan in het landelijk gebied of in en rond de Eemshaven. De probleemanalyse moet daarom per deelgebied duidelijk maken welke discrepanties er zijn tussen de doelen en de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Met andere woorden: inzicht in de knelpunten (problemen) en kansen per deelgebied en prioritering daarvan. Daarmee kunnen ambities per deelgebied aangescherpt worden. Dit maakt het mogelijk om in de omgevingsvisie scherpe keuzes per deelgebied te maken en te onderbouwen.

Gebruik de probleemanalyse om de opgaven voor de omgevingsvisie zo concreet mogelijk te formuleren, zodanig dat deze herkenbaar zijn voor 'de Groningers'. Een cruciale stap is dat daarbij expliciet wordt aangegeven welke opgaven in de omgevingsvisie worden opgepakt en welke elders. Deze opgaven moeten voortvloeien uit de probleemanalyse. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 adviseert de Commissie om deze stap samen met Groningse publieke en private partijen te doorlopen. Herkenbare opgaven zorgen ervoor dat deze gebruikt kunnen worden om onderscheidende alternatieven te definiëren en het 'doelbereik' daarvan te bepalen.

### **Startpunt probleemanalyse: Staat van brede welvaart**

Het startpunt voor de probleemanalyse is de zogenaamde 'staat van de brede welvaart'.<sup>13</sup> Deze geeft inzicht in de huidige toestand van de provincie en bestaande knelpunten en vormt – samen met de autonome ontwikkeling – de referentiesituatie voor de vergelijking van scenario's en alternatieven (zie hoofdstuk 4 van dit advies).

Paragraaf 2.2 van de NRD verwijst voor de staat van brede welvaart naar het rapport 'Integrale blik op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving' uit 2021. Vervolgens geeft de NRD aan dat de informatie uit dit rapport zal worden gestructureerd volgens het 'Rad van Brede Welvaart' en waar nodig zal worden aangevuld. De Commissie merkt op dat de informatie uit het genoemde rapport nog niet uit gaat van criteria voor Brede Welvaart. Het 'rad' zoals dit in de NRD is opgenomen bevat bovendien vooral generieke criteria. Voor een goede basis voor de probleemanalyse en de effectbeoordeling is dus een aanvulling van deze informatie op verschillende thema's noodzakelijk en moet nog een vertaling worden gemaakt naar specifiek 'Groningse' criteria.

---

<sup>13</sup> De NRD geeft aan dat voor de effectbeoordeling in het MER zal worden uitgegaan van een breed beoordelingskader. Dat wil zeggen dat alternatieven/scenario's niet alleen op milieueffecten worden vergeleken, maar op 'brede welvaartseffecten'.

## Beoordelingskader

De Commissie adviseert om de beoordelingscriteria in een vroeg stadium zo specifiek en meetbaar (SMART) mogelijk te maken: **specifiek voor de Groningse situatie en gedifferentieerd naar deelgebied**. Dit is belangrijk omdat doelbereik en effecten sterk zullen verschillen per gebied en per bevolkingsgroep<sup>14</sup>. Dit kan er toe leiden dat per deelgebied andere prioriteiten worden gesteld en andere keuzes worden gemaakt.

### Daarnaast is van belang het beoordelingskader in een vroeg stadium vanuit de probleemanalyse te operationaliseren:

- stel vooraf vast op basis van welke indicatoren het doelbereik en andere omgevingsaspecten worden getoetst;
- maak duidelijk welke indicatoren een ruimtelijke component hebben, op welke indicatoren de provincie invloed kan uitoefenen (dat wil zeggen dat de provincie zelf – al of niet samen met andere partijen – de instrumenten heeft om ontwikkelingen te sturen) en op welke niet;
- maak waar relevant onderscheid naar deelgebieden en naar bevolkingsgroepen, omdat deze verschillende perspectieven kunnen hebben op de problemen en opgaven. Zo is de vraag relevant welke minimale basisvoorzieningen wenselijk of noodzakelijk zijn per deelgebied<sup>15</sup>;
- beschrijf voor iedere indicator de gebruikte databron(nen) en de waarde(n) waaraan wordt getoetst;
- onderbouw per indicator de basis voor de beoordeling en de schaalovergangen (wat bepaalt een positieve, negatieve of neutrale score);
- werk hierbij zoveel mogelijk samen met stakeholders en kennishouders in de regio (waterschap, omgevingsdienst, GGD, et cetera) die over veel relevante kennis en informatie beschikken;
- maak onzekerheden en leemten in kennis in indicatoren zichtbaar en geef aan wat de betekenis daarvan is voor de effectbeoordeling van de huidige en toekomstige situatie.

## 4 Alternatieven en scenario's

### 4.1 Onderscheid alternatieven binnen de scenario's

#### Vier scenario's

De NRD geeft aan dat in het MER vier scenario's worden gebruikt om te onderzoeken op welke manieren de provincie de doelstellingen kan realiseren en opgaven kan aanpakken. De scenario's worden ontwikkeld langs twee 'assen': lokaal versus (inter)nationaal en welvaart versus welzijn. Hiermee wordt beoogd 'de hoeken van het speelveld' in beeld te brengen. De scenario's zijn:

---

<sup>14</sup> Voor het thema bereikbaarheid is het bijvoorbeeld belangrijk om naast 'reistijd' aandacht te besteden aan nabijheid en bereikbaarheid van voorzieningen, vooral in het landelijk gebied.

<sup>15</sup> Dit is onder andere van belang voor het operationaliseren van toetsingscriteria voor bereikbaarheid/mobiliteit. Benoem expliciet als criterium dat het gaat om de moeite die mensen moeten doen om werk en voorzieningen te bereiken en het sociale netwerk te onderhouden. Dat vraagt om combinatie van goed transportbeleid (snelheid, kosten) en een goed ruimtelijk beleid (nabijheid).



1. Scenario 1: Lokaal – welzijn;
2. Scenario 2: Internationaal – welvaart;
3. Scenario 3: Internationaal – welzijn;
4. Scenario 4: Lokaal – welvaart.

De hoofdlijnen per scenario zijn in de NRD beschreven en bij elk scenario worden voorbeelden gegeven van ruimtelijke ontwikkelingen die daar bij horen. Onder de term 'scenario' verstaat de Commissie externe ontwikkelingen waar de provincie geen besluit over neemt. Zij constateert dat de scenario's ook op die manier zijn beschreven: er wordt breed naar mogelijke ontwikkelingen gekeken, ook ontwikkelingen waarop de provincie mogelijk geen of weinig invloed heeft. Verder valt op dat in de beschrijving van de scenario's de nadruk wordt gelegd op de 'ontwikkelopgaven', zoals woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur. De brede-welvaartdoelen voor te beschermen kwaliteiten (zoals natuur en landschap, welzijn en welbevinden) lijken daardoor minder aandacht te krijgen.

### **Alternatieven voor provinciale keuzemogelijkheden**

Voor de besluitvorming over de omgevingsvisie is het essentieel dat in het MER duidelijk wordt welke keuzes de provincie in de omgevingsvisie kan maken. Keuzes die door andere partijen worden gemaakt (bijvoorbeeld over de Lelylijn en Nedersaksenlijn) of die in andere provinciale beleidstrajecten worden gemaakt moeten nadrukkelijk worden onderscheiden van besluiten die in de omgevingsvisie worden gemaakt. Daarom is het in hoofdstuk 2 van dit advies genoemde overzicht van besluiten cruciaal.

De Commissie adviseert om in het MER binnen elk van de vier scenario's een of meerdere onderscheidende alternatieven te ontwikkelen, gebaseerd op de probleemanalyse en opgaven. **Gebruik de probleemanalyse om alternatieven (of varianten) te ontwikkelen waarin per deelgebied de op te lossen problemen én te beschermen kwaliteiten worden benoemd.** Neem in deze alternatieven alleen ontwikkelingen op waarin de provincie kan sturen, al of niet in samenwerking met andere partijen. Daarmee wordt duidelijk welke keuzeruimte de provincie heeft in haar omgevingsbeleid en wat daarvan de effecten zijn.

De effecten van externe ontwikkelingen zijn ook van belang, en kunnen van grote invloed zijn op de te maken keuzes. Daarom zullen alternatieven waarschijnlijk deels bestaan uit ontwikkelingen die onafhankelijk zijn van de scenario's ('no regret') en deels uit ontwikkelingen die scenariospecifiek zijn. In het laatste geval hangen keuzes af van de ontwikkeling van de verschillende scenario's. Dit kan resulteren in adaptief beleid: keuzes die in de loop van de tijd aangepast of bijgesteld kunnen worden, afhankelijk van externe ontwikkelingen. Belangrijk daarbij is om te bepalen wanneer een 'kantelpunt' optreedt: op welk moment is sprake van een ander scenario dat noodzaakt tot nieuwe afwegingen.

### **Voorkeursalternatief: de keuzes die de omgevingsvisie maakt**

Uit de vergelijking van alternatieven zal een voorkeursalternatief worden gekozen dat de basis vormt voor de omgevingsvisie. Het voorkeursalternatief vormt de samenvoeging van alle keuzes die uit de alternatievenvergelijking volgt. De hiervoor genoemde aanpak zal er normaalgesproken toe leiden dat het voorkeursalternatief bestaat uit een 'no regret deel'<sup>16</sup>,

---

<sup>16</sup> Met 'no regret' wordt in dit geval uitsluitend bedoeld dat keuzes niet afhankelijk zijn van het scenario. Er wordt niet bedoeld dat dit keuzes zijn die per definitie effectief zijn en/of zonder negatieve gevolgen.

dat onafhankelijk is van het scenario dat zich voordoet, en een 'adaptief deel', dat afhankelijk is van externe ontwikkelingen per scenario.

Geef in het MER een beschrijving en onderbouwing van deze verschillende onderdelen van het voorkeursalternatief en maak onderscheid per deelgebied. Geef ook voor het voorkeursalternatief aan welke kantelpunten van belang zijn in het licht van de onderscheiden scenario's. Dat maakt duidelijk in welke gevallen er in de toekomst aanleiding is om de omgevingsvisie aan te passen.

### **Kaartmateriaal**

Gebruik in het MER waar nodig duidelijke kaartbeelden en illustraties met duidelijk legenda om ruimtelijke ontwikkelingen en regionale verschillen per scenario/alternatief aan te duiden.<sup>17</sup>

## **4.2 Referentiesituatie**

Alternatieven worden in het MER vergeleken met de referentiesituatie. Deze bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. De 'Staat van brede welvaart' vormt hiervoor de basis.

Ga bij de beschrijving van de autonome ontwikkeling uit van te verwachten veranderingen in de huidige activiteiten in het studiegebied en van nieuwe activiteiten waarover reeds is besloten. Zoals eerder aangegeven moet hierbij onderscheid worden gemaakt tussen keuzes die in de omgevingsvisie worden gemaakt en keuzes waarover in andere beleidstrajecten wordt besloten. Keuzes in de omgevingsvisie kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit de integratie van (sectoraal/thematisch) beleid als blijkt dat dit conflicteert. Integratie van beleid kan er ook toe leiden dat keuzemogelijkheden voor sommige thema's ruimer worden. Het MER kan een belangrijke bijdrage leveren aan de analyse hiervan.

Het onderscheid tussen autonome ontwikkelingen en ontwikkelingen die onderdeel zijn van het voornemen (de omgevingsvisie) is soms niet heel scherp te maken. Daarom adviseert de Commissie om in het MER ook de huidige situatie apart in beeld te brengen. Zo komen de effecten van alle ontwikkelingen, autonoom of niet, in ieder geval in het MER aan de orde.

---

<sup>17</sup> In de NRD is per scenario een schematisch kaartje opgenomen. Deze kaartjes kunnen verwarrend werken, onder andere omdat het plangebied verschilt en omdat niet duidelijk is welke ontwikkelingen en karakteristieken gevisualiseerd zijn. De provincie heeft aangegeven dat deze kaartjes bedoeld zijn als illustratie en niet als kaartbeeld.

## 5 Beoordeling doelbereik en effecten

Maak in het MER helder onderscheid tussen doelbereik en effecten. Daarmee wordt de effectiviteit van beleidskeuzes het oplossen van problemen en het behalen van doelen goed inzichtelijk en wordt duidelijk of dit ongewenste neveneffecten heeft.

Het beoordelingskader (afbeelding 4.2 en tabel 4.1 van de NRD) is nog erg generiek en niet specifiek 'Gronings'. Zoals in de vorige hoofdstukken aangegeven vormt de probleemanalyse per deelgebied een belangrijke basis voor het verder invullen van het beoordelingskader.

In de vorige hoofdstukken heeft de Commissie aanbevolen het beoordelingskader in een vroeg stadium te concretiseren, duidelijk te maken welke indicatoren worden gebruikt en op basis waarvan de beoordeling wordt uitgevoerd. Hier voegt de Commissie enkele algemene aandachtspunten toe:

- Geef voor de te hanteren beoordelingscriteria (positief/neutral/negatief) de 'hardheid' aan, bijvoorbeeld op basis van wettelijke eisen, beleidskaders en andere ambities.
- Wees selectief in het aantal indicatoren, zodat de effectbeoordeling zich richt op de belangrijkste onderscheidende factoren, en niet onnodig complex of uitgebreid wordt.
- Werk zoveel mogelijk samen met stakeholders en kennishouders in de regio (waterschap, omgevingsdienst, GGD, et cetera) die over veel relevante kennis en informatie beschikken.
- Beschrijf de voorgenomen ontwikkelingen zo uitgebreid als nodig is om een goede vergelijking van alternatieven op basis van doelbereik en (omgevings)effecten mogelijk te maken op het niveau waarop besluitvorming plaatsvindt.
- Beschrijf de omgevingseffecten voor de onderlinge vergelijking van alternatieven steeds volgens dezelfde methode en met hetzelfde detailniveau.
- Het is niet altijd eenduidig vast te stellen of effecten positief, neutraal of negatief scoren. Maak daarom transparant hoe een score tot stand is gekomen en hoe deze wordt meegewogen. Laat iedere score zien. Streep positieve en negatieve effecten niet tegen elkaar weg, want daardoor kan onterecht de indruk ontstaan dat er niets verandert.
- Maak voor de beoordeling van effecten waar relevant en mogelijk gebruik van (semi-) kwantitatieve informatie. Voor besluitvorming op dit abstractieniveau kan informatie over 'orde-grootte' effecten zeer nuttig zijn.
- Ga voor kwalitatieve beoordelingen in op de opzet, de gebruikte expertises van deskundigen en de gebruikte bronnen. Zorg dat de kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingen navolgbaar en qua methodiek zoveel mogelijk herhaalbaar zijn, zodat toekomstige beoordelingen goed vergelijkbaar zijn.
- Ga ook in op de onzekerheden in de effectbepaling, het belang daarvan voor de vergelijking van alternatieven en de wijze waarop effecten geëvalueerd worden.
- Geef een doorkijk naar effecten op de (zeer) lange termijn (bijvoorbeeld 2100).
- Besteed aandacht aan cumulatie van effecten.

## 6 Monitoring en evaluatie

De looptijd van de omgevingsvisie is lang en er zijn onzekerheden in de te verwachten ontwikkelingen. Zoals eerder aangegeven bevatten de onderscheiden scenario's ontwikkelingen die onzeker zijn en waarop de provincie niet of nauwelijks invloed heeft. Ook zal de effectiviteit van beleidskeuzes onzekerheden met zich mee brengen. Daarom adviseert de Commissie om regelmatig te bewaken of en in welke mate de daadwerkelijke ontwikkelingen bijdragen aan de doelen van de provincie en het oplossen van problemen, welke omgevingseffecten zijn opgetreden, en hoe deze zich verhouden tot wet- en regelgeving. Daarnaast is van belang om te monitoren welk van de onderscheiden scenario's zich voordoet en of er sprake is van kantelpunten. Dit kan aanleiding zijn voor het aanpassen van de omgevingsvisie.

De Commissie benadrukt het belang van het beschrijven van duidelijke en toetsbare normen, kaders en regels en het monitoren van de ontwikkeling per deelgebied. Zo kunnen ongewenste gevolgen in de hand worden gehouden 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. Door alternatieven te ontwikkelen met een 'no regret' deel en een 'scenariospecifiek deel', zoals geadviseerd in hoofdstuk 4 van dit advies, kan het 'voorkeursalternatief' periodiek worden bijgesteld.

Formuleer op basis van het beoordelingskader in het MER een aanzet voor een monitoringsplan. Houd hierbij rekening met de ontwikkelingen in de kwaliteit van de leefomgeving. Deze kunnen aanleiding zijn tot het hanteren van andere beoordelingscriteria dan op dit moment zijn voorzien. Bestaande sectorale monitoringsprogramma's voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit, natuur, (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de geactualiseerde leefomgevingskwaliteit.

## 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. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. ir. Marieke Dijkema

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

prof. dr. Henk Meurs

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

ir. Robbert de Vries

drs. Gerrit de Zoeten

### Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Omgevingsvisie provincie Groningen.

### Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. Bijlage V van het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet, de opvolger van onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, geeft aan om welke activiteiten het gaat. Voor deze procedure kan het bijvoorbeeld gaan om de activiteiten J11 (stedelijke ontwikkeling), J10 (industrieterrein) en C2 (windparken). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van Groningen.

### Initiatiefnemer besluit

College van Gedeputeerde Staten van Groningen.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie geen zienswijzen en adviezen toegestuurd om 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](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3764](#) in te vullen in het zoekvak.

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

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

