



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie provincie Flevoland

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

31 juli 2024 / projectnummer: 3826



1 Advies voor de inhoud van het OER

Provincie Flevoland stelt een nieuwe omgevingsvisie op om keuzes te maken voor de fysieke leefomgeving voor de periode tot 2050. De omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimtegebruik, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, woningbouw, werkgelegenheid, energie en cultureel erfgoed. Voordat Provinciale Staten van Flevoland besluiten over de omgevingsvisie, worden de effecten onderzocht in een omgevingseffectrapport (OER).¹ De provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen OER.

Essentiële informatie voor het OER

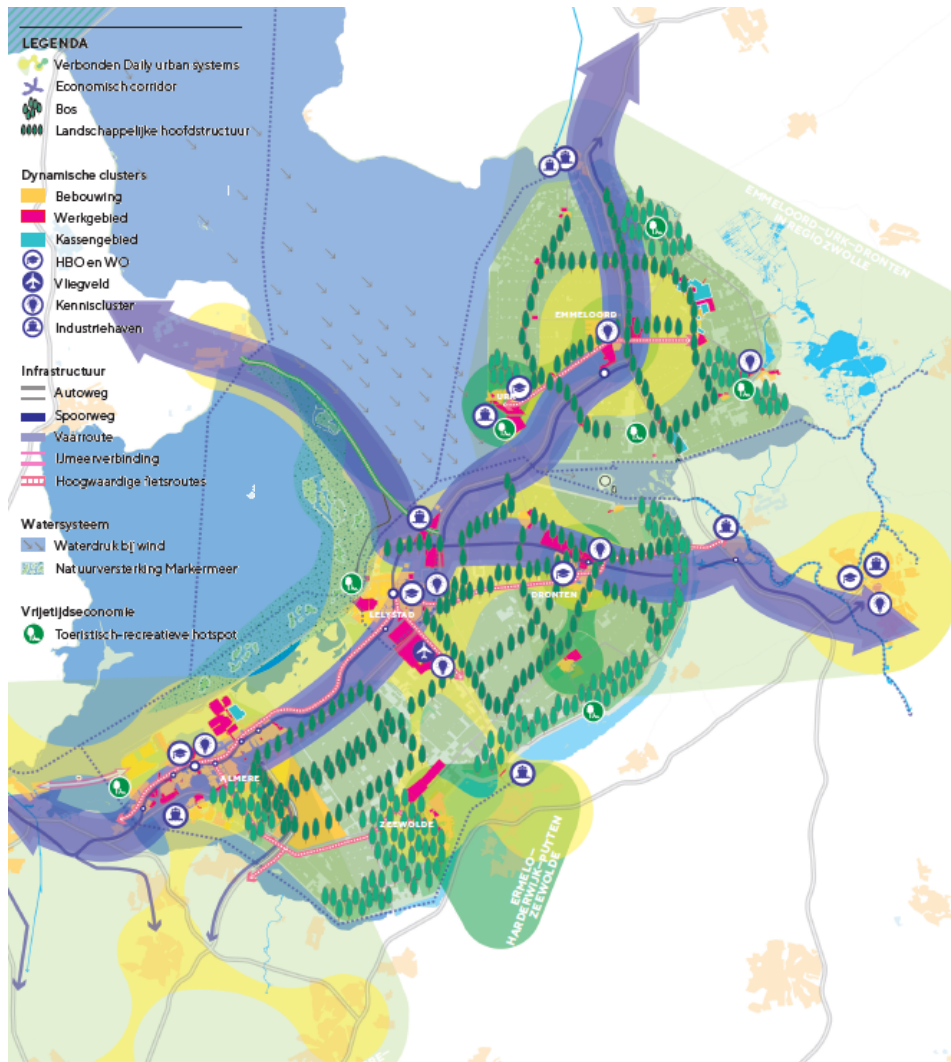
De volgende punten zijn volgens de Commissie essentieel om het omgevingsbelang goed te kunnen meewegen in het besluit over de Omgevingsvisie Provincie Flevoland:

- **Samenhang omgevingsvisie met andere beleidstrajecten.** Licht toe hoe de nieuwe omgevingsvisie samenhangt met andere beleidsdocumenten en -trajecten. Geef aan over welke vraagstukken in de omgevingsvisie wordt besloten. Maak ook duidelijk welke besluiten uit andere trajecten worden overgenomen en welke daar juist naar worden doorgeschoven.
- **Staat van de leefomgeving.** Maak een analyse van de huidige staat van de leefomgeving en van de (autonome) ontwikkelingen. Breng op basis hiervan kernwaarden en kernkwaliteiten van de provincie en opgaven voor de provincie in beeld. De analyse geeft een beeld van de ontwikkeling van de leefomgeving als de provincie geen nieuw beleid ontwikkelt.
- **Uitwerking van de provinciale opgaven.** Gebruik de inzichten uit de twee bovenstaande analyses om de provinciale opgaven verder uit te werken en te vertalen in toetsbare (SMART) beleidsdoelen voor de omgevingsvisie.
- **Alternatieven die samen de ontwikkelmogelijkheden in beeld brengen.** Ontwikkel alternatieven die samen de ontwikkelmogelijkheden ('hoeken van het speelveld') van de provincie in beeld brengen.
- **Beoordeling van alternatieven.** Werk het beoordelingskader uit de NRD verder uit. Beoordeel op basis daarvan de omgevingseffecten van de alternatieven en wat de alternatieven bijdragen aan de doelen. Houd daarbij rekening met de invloed van externe ontwikkelingen door de alternatieven te beoordelen in verschillende scenario's. Maak daarmee duidelijk welke keuzes afhankelijk zijn van externe factoren en welke niet.
- **Inzicht in hoe (uitwerkingen van) doelen elkaar versterken of juist conflicteren.** Gebruik botsproeven om voor een aantal hoofdthema's te laten zien hoe ze zich tot elkaar verhouden. Stuur de alternatieven waar nodig bij op basis van de uitkomsten van de botsproeven en houd hier rekening mee bij de keuze van een voorkeursalternatief.

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

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.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het OER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD).² Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.



Figuur 1: Ruimtelijk Voorstel Provincie Flevoland (bron: Ruimtelijk Voorstel, 2023).

Aanleiding OER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van provincie Flevoland voor de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (tot 2050). Omdat de omgevingsvisie het kader kan vormen voor mer-(beoordelings)plichtige activiteiten, zoals stedelijke ontwikkelingen, is een plan-MER vereist. Een plan-MER is ook nodig vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden, zoals de Oostvaardersplassen, Markermeer & IJmeer, IJsselmeer en De Wieden en Weerribben.

² Flevoland, blik op de toekomst, NRD. April 2024. Provincie Flevoland.

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 Provinciale Staten van Flevoland – 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 staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer [3826](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Context, samenhang en besluiten

De NRD geeft een goed beeld van de aanleiding voor een nieuwe omgevingsvisie: de toenemende druk op de beschikbare ruimte in Flevoland vraagt om keuzes. Daarbij heeft elke keuze ruimtelijke gevolgen. In de nieuwe omgevingsvisie wil de provincie een heldere ruimtelijke vertaling maken van wat de provincie wil, waar ze dat wil en met wie ze dat wil realiseren.

2.1 Aanleiding voor een nieuwe omgevingsvisie

In 2017 heeft de provincie Omgevingsvisie FlevolandStraks vastgesteld.³ Deze visie is compact, blijft op hoofdlijnen en heeft een tijdshorizon tot 2030. In de afgelopen jaren hebben belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden, zoals het Klimaatakkoord, het beleid voor de (toekomst van de) landbouw en nieuwe inzichten in de omvang van de woningbouwopgave. De provincie heeft geconstateerd dat de omgevingsvisie hierdoor niet meer volledig actueel is en onvoldoende houvast geeft voor het maken van (lange termijn) keuzes. Daarom heeft de provincie besloten een nieuwe omgevingsvisie op te stellen die meer sturing geeft. Bij dit besluit zijn onder andere de uitkomsten van een tussentijdse evaluatie van de Omgevingsvisie FlevolandStraks meegewogen.⁴

In paragraaf 1.1 van de NRD staat welke omstandigheden aanleiding hebben gegeven tot het ontwikkelen van een nieuwe omgevingsvisie. Neem deze informatie ook op in het OER. Geef daarbij duidelijk aan welke inzichten en conclusies de evaluatie van omgevingsvisie FlevolandStraks heeft opgeleverd en hoe deze inzichten kunnen worden betrokken bij de nieuwe omgevingsvisie.

³ [Samen maken we Flevoland](#). Voor deze omgevingsvisie is destijds geen MER of OER opgesteld, waardoor de omgevingseffecten van deze visie destijds niet op een transparante manier zijn meegewogen in de besluitvorming.

⁴ [Leren van de omgevingsvisie, Samen maken we Flevoland](#). Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevoStraks, 31 november 2021, Lysias Advies.

2.2 Samenhang met andere beleidstrajecten en wet- en regelgeving

In de NRD is weinig aandacht gegeven aan de samenhang met beleidstrajecten van andere overheden. Geef in het OER 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.

2.2.1 Provinciale uitwerking van nationaal beleid: Strategische Agenda en Ruimtelijk Voorstel

Voor het opstellen van de Nationale Omgevingsvisie Extra (NOVEX), heeft het Rijk aan de provincies gevraagd om de nationale opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen en in te passen. Hiertoe heeft provincie Flevoland in 2022 een Strategische Agenda opgesteld.⁵ Daarnaast is in 2023 een Ruimtelijk Voorstel opgesteld en aangeboden aan het Rijk.⁶ In het Ruimtelijk Voorstel benoemt de provincie drie pijlers:

- robuust natuurlijk fundament;
- toekomstbestendige regionale economie;
- vitale steden en dorpen.

In de NRD is aangegeven dat het Ruimtelijk Voorstel een belangrijke bouwsteen is voor de omgevingsvisie. Maak daarom in het OER inzichtelijk hoe de pijlers uit het Ruimtelijk Voorstel en de Strategische Agenda worden meegenomen in de omgevingsvisie. Geef daarbij aan hoe de pijlers zich verhouden tot de vier opgaven⁷ die in de NRD zijn benoemd:

- groeien in balans;
- toekomstbestendig landelijk gebied;
- duurzaam en innovatief;
- bloeiende economie.

Als de pijlers moeten worden beschouwd als provinciale beleidsopgaven, is het van belang dat ze SMART worden gemaakt, zodat het doelbereik van de alternatieven (zie paragraaf 4.3 van dit advies) kan worden beoordeeld.

2.2.2 Samenhang met nationaal en provinciaal beleid

Verschillende beleidsontwikkelingen op nationaal en provinciaal niveau hebben invloed op de omgevingsvisie en andersom. Het gaat bijvoorbeeld (niet limitatief) om:

- energietransitie (Klimaatakkoord, Regionale Energiestrategie (RES) Flevoland, warmtetransitie);
- verstedelijking (Nota Ruimte), mobiliteitstransitie (Lelylijn, IJmeerverbinding, Stichtselijn) en ontwikkelingen in de luchtvaart (Lelystad Airport en Schiphol);

⁵ [Strategische Agenda Flevoland](#), Over de brug komen. Deel I: Perspectief, ontwikkelpijlers en opgaven, 23 december 2022, Provincie Flevoland.

⁶ [Bouwen aan de samenleving, Ruimtelijk Voorstel Flevoland 2050](#), concept eindversie, 13 december 2023, Provincie Flevoland.

⁷ Uit de NRD leidt de Commissie af dat de provincie bij het gebruik van de term 'opgaven' doelt op: de lange termijn ambities van de provincie.

- landbouwtransitie, klimaatadaptatie en ontwikkeling landelijk gebied (Nationaal en Flevolands programma landelijk gebied (NPLG, FPLG), Water en bodem sturend, Nationaal Water Programma 2022–2027 en het Nationaal Deltaprogramma);
- natuurontwikkeling (Nationale Bossenstrategie, de beleidsambitie voor 10% groenblauwe dooradering, beheerplannen van Natura 2000–gebieden in en nabij de provincie⁸);
- Ruimte voor Defensie.

Maak in het OER de samenhang inzichtelijk tussen de omgevingsvisie en andere (beleids)ontwikkelingen. 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.

2.2.3 Samenhang met gemeentelijke omgevingsvisies

De gemeenten binnen de provincie ontwikkelen een eigen omgevingsvisie. Daarbij lopen gemeenten Almere, Noordoostpolder en Lelystad qua planning voor op de provincie. Voor gemeenten Almere en Noordoostpolder heeft de NRD voor de omgevingsvisie al ter inzage gelegen.⁹ Gemeente Lelystad heeft de omgevingsvisie in 2021 al vastgesteld.¹⁰

Licht in het OER de samenhang tussen de verschillende procedures. Identificeer in het OER eventuele tegenstrijdigheden tussen de visies en analyseer de effecten hiervan.

2.3 Te nemen besluit(en)

De procedure voor de milieueffectrapportage wordt doorlopen ten dienste van het vaststellen van de provinciale omgevingsvisie. Geef in het OER een overzicht van de besluiten¹¹ 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.

3 Referentiesituatie, opgaven en doelen

3.1 Referentiesituatie 2050

In de eerste stap van het OER wil de provincie de staat van de huidige fysieke en sociale leefomgeving en autonome ontwikkelingen in beeld brengen, zie figuur 2. De Commissie

⁸ Waaronder: Oostvaardersplassen, Lepelaarplannen, IJsselmeer, Markermeer, randmeren, Wieden en Weerribben, Zwarte Meer.

⁹ De Commissie heeft een advies uitgebracht voor de NRD voor Omgevingsvisie Almere: [3768. Advies Omgevingsvisie Almere](#) en voor de NRD voor Omgevingsvisie Noordoostpolder: [3840. Advies Omgevingsvisie Noordoostpolder](#).

¹⁰ [Omgevingsvisie Lelystad 2040. Sterke stad in de regio. Hoofdstad van nieuwe natuur](#), juli 2021. Gemeente Lelystad. Voor de omgevingsvisie van gemeente Lelystad is geen omgevingseffectrapportage opgesteld.

¹¹ Te onderscheiden in concrete beleidsbeslissingen en strategische besluiten.

onderschrijft dat dit een belangrijke stap is, omdat de effecten van beleidsalternatieven in een OER worden vergeleken met de referentiesituatie.

De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie plus de autonome ontwikkelingen die ook zonder uitvoering van de omgevingsvisie plaatsvinden.

3.1.1 Staat van de leefomgeving: kwaliteiten en opgaven

Bij de analyse van de huidige staat van de fysieke en sociale leefomgeving, adviseert de Commissie om de kernwaarden en kernkwaliteiten van de provincie en opgaven voor de provincie expliciet in beeld te brengen.¹² Gebruik deze inzichten om de opgaven uit de NRD waar relevant verder te concretiseren en te vertalen naar SMART beleidsdoelen, zie paragraaf 3.3 van dit advies.

Maak voor de analyse van de staat van de leefomgeving waar mogelijk gebruik van bestaande informatie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de Watervisie van Waterschap Zuiderzeeland¹³ en de monitoringdata van Feitelijk Flevoland.¹⁴



Figuur 2: Stappenplan omgevingseffectrapportage omgevingsvisie Flevoland (bron: NRD).

¹² In een van de ontvangen zienswijzen wordt dit voorstel ook gedaan. In de zienswijze ligt de focus op kwaliteiten als de geschiedenis van Flevoland, erfgoed en landschap.

¹³ [Watervisie Waterschap Zuiderzeeland](#) (juli 2021).

¹⁴ [Home – Feitelijk Flevoland](#).

3.1.2 Autonome ontwikkelingen

Autonome ontwikkelingen zijn plannen en projecten die nog niet zijn gerealiseerd, maar waarover wel al een besluit is genomen. In paragraaf 2.3 van de NRD is een goede eerste aanzet gedaan voor het in beeld brengen van de autonome ontwikkelingen. Specificeer dit verder in het OER.

3.1.3 Overige ontwikkelingen

De omgevingsvisie gaat over de lange termijn (2050). Daarmee zijn ook gebeurtenissen van belang waarop de provincie geen of beperkt invloed heeft en/of waarover (nog) geen besluit is genomen. Het gaat bijvoorbeeld om:

- klimaatverandering met gevolgen voor bijvoorbeeld droogte, waterkwaliteit, beschikbaarheid van drinkwater, natuur, landbouw, waterstanden in het IJsselmeer (dus waterveiligheid en wateroverlast en zoetwaterbeschikbaarheid);
- ontwikkelingen in de woningmarkt en infrastructurele ontwikkelingen van nationaal belang.¹⁵ Dergelijke ontwikkelingen kunnen van grote invloed zijn op het ruimtegebruik in de provincie en op de sociaaleconomische ontwikkeling;
- de landbouwtransitie, met mogelijk grote invloed op grondgebruik in de provincie, op de natuur en op de regionale economie.

Maak een overzicht van trends en ontwikkelingen die (veel) invloed kunnen hebben op de toekomst van de provincie, maar waar de provincie beperkt of geen invloed op heeft. Verwerk deze trends en ontwikkelingen in scenario's (zie paragraaf 4.2).

3.2 Bijdrage OER aan de afbakening van opgaven

Uit de NRD leidt de Commissie af dat de provincie met de term 'opgaven' doelt op de lange termijn ambities van de provincie. De opgaven uit de NRD, Strategische Agenda en het Ruimtelijk Voorstel¹⁶, zijn politiek bepaald en nog niet (navolgbaar) onderbouwd met een analyse van de staat van de leefomgeving. De analyse van de staat van de leefomgeving leidt hierdoor mogelijk tot nieuwe inzichten. Toets na uitvoering van deze analyse of de opgaven nog volledig en actueel zijn en vul de opgaven waar nodig aan.¹⁷

Het OER moet vervolgens in beeld brengen in hoeverre de verschillende opgaven realistisch gezien samen kunnen worden ingevuld. Hiertoe is het van belang om het volgende in beeld te brengen:

- of en waar sprake is van conflicterende (ruimte)claims;
- welke opgaven gecombineerd (waar en hoe) kunnen worden;
- in hoeverre beleidsdoelen worden gehaald en/of moeten worden bijgesteld;
- welke (onbedoelde) omgevingseffecten optreden.

Zie hierover hoofdstuk 5 van dit advies.

¹⁵ Dit kan gaan over energie–infrastructuur, snelwegaanpassingen, ontwikkelingen in het openbaar vervoer zoals de Lelylijn, en defensie terreinen.

¹⁶ Daar 'pijlers' genoemd.

¹⁷ Uit de analyse van de 'staat van de leefomgeving' kunnen naast de vier provinciale opgaven die in de NRD zijn benoemd, nog andere opgaven naar voren komen die ook vertaald moeten worden in beleidsdoelen.

3.3 Van opgaven naar beleidsdoelen voor het OER

De opgaven uit de NRD zijn geformuleerd als brede ambities voor de toekomst. Ze zijn algemeen van aard. Om ervoor te zorgen dat in het OER getoetst kan worden in hoeverre aan opgaven voldaan wordt, is het nodig deze zoveel mogelijk SMART te formuleren. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van beleidsdoelen.

Het stellen van beleidsdoelen is een politieke keuze. De inzichten uit het OER kunnen hiervoor waardevolle inzichten bieden. De Commissie stelt daarom voor om een processtap toe te voegen, waarin de opstellers van het OER en de bestuurders van de provincie gezamenlijk een vertaling maken van opgaven naar toetsbare doelstellingen. Gebruik daarbij de inzichten over de kernwaarden, kernkwaliteiten en knelpunten die in de foto van de leefomgeving naar voren komen.

4 Alternatieven, scenario's en voorkeursalternatief

4.1 Eenduidig gebruik van alternatieven en scenario's

Twee belangrijke begrippen zijn scenario's en alternatieven. In de NRD hanteert de provincie voor het begrip **scenario's** de volgende definitie: *“een beschrijving van een opeenvolging van mogelijke gebeurtenissen, resulterend in een bepaald toekomstbeeld.”* Een belangrijke nuance daarbij is dat scenario's gaan over externe gebeurtenissen, die buiten de invloed van het provinciaal bestuur liggen.

In de NRD zijn **beleidsalternatieven** omschreven als een set van ruimtelijke en sturende keuzes waarmee de doelstellingen van het omgevingsbeleid gerealiseerd kunnen worden. De alternatieven moeten gezamenlijk een beeld geven van de verschillende beleidsopties waarmee doelen bereikt kunnen worden ('de hoeken van het speelveld').

De definities die in de NRD worden gehanteerd, zijn gebruikelijk en correct. De Commissie constateert echter dat de begrippen in paragraaf 3.2 van de NRD anders worden toegepast. In die paragraaf wordt de methodische aanpak voor de alternatievenontwikkeling toegelicht, maar wordt daarvoor de term 'scenario's' gehanteerd.

Zorg in het OER voor een eenduidig en consistent gebruik van de begrippen alternatieven en scenario's. Door de begripsverwarring is er in de NRD weinig aandacht voor de ontwikkeling van scenario's. Naast het eenduidig en consistent gebruiken van de begrippen is ook het opstellen van scenario's van belang, zie daarover de volgende paragraaf.

4.2 Scenario's

De effecten van externe ontwikkelingen kunnen van grote invloed zijn op de te maken ruimtelijke en sturende keuzes. Het is daarom belangrijk om de alternatieven te beoordelen in verschillende scenario's. Hieruit blijkt waarschijnlijk dat de alternatieven deels bestaan uit beleidskeuzes die in elk scenario passen en dus onafhankelijk zijn van de scenario's ('no

regret'¹⁸) en deels uit beleidskeuzes die scenariospecifiek zijn. In het laatste geval hangen keuzes af van of een bepaald scenario optreedt. Ontwikkel een aantal scenario's op basis van de te verwachten 'overige ontwikkelingen' (zie paragraaf 3.1.3 van dit advies) en overige onzekerheden waarop de provincie beperkt of geen invloed heeft.

De daadwerkelijke ontwikkeling zal zelden precies een van de scenario's volgen. Dit kan vragen om adaptief beleid: keuzes die in de loop van de tijd aangepast of bijgesteld kunnen worden, afhankelijk van de omvang en timing van externe ontwikkelingen. Belangrijk daarbij is om te bepalen wanneer een 'kantelpunt'¹⁹ optreedt: op welk moment is het nodig het beleid te herijken of een ander ontwikkelpad te volgen.

4.3 Ontwikkeling van alternatieven

In de NRD is beschreven dat vier alternatieven worden gebruikt om te onderzoeken op welke manieren de provincie de beleidsdoelstellingen kan realiseren en opgaven kan aanpakken. De alternatieven worden ontwikkeld langs twee 'assen': initiatief bij de samenleving versus initiatief bij de provincie en natuur leidend versus techniek leidend, zie figuur 3. Hiermee wordt beoogd 'de hoeken van het speelveld' in beeld te brengen. Het is echter nog onzeker of dat op basis van deze aanpak inderdaad het geval is.

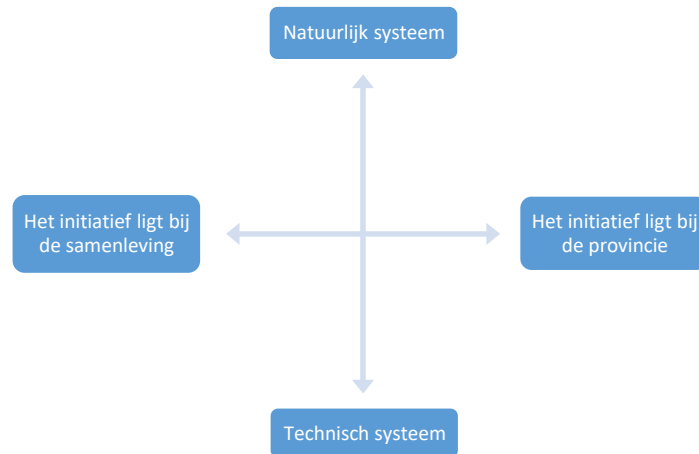
In paragraaf 4.3.1 geeft de Commissie aanbevelingen mee als de provincie ervoor kiest om in het OER het assenkruis te hanteren als basis voor de alternatievenontwikkeling. Daarnaast geeft de Commissie in paragraaf 4.3.2 ter overweging mee om de provinciale opgaven als basis te gebruiken voor de alternatievenontwikkeling. De aanbevelingen en overwegingen geeft de Commissie mee zodat het OER maximaal benut kan worden bij de besluitvorming over de omgevingsvisie.

4.3.1 Alternatieven op basis van een assenkruis

In de NRD zijn de alternatieven nog niet uitgewerkt. Het is hierdoor nog onvoldoende duidelijk of met de voorgestelde variabelen inderdaad de 'hoeken van het speelveld' in beeld worden gebracht. De Commissie adviseert om dit opnieuw te beschouwen na uitvoering van de analyses die in hoofdstuk 2 en 3 van dit advies zijn voorgesteld. Als de variabelen uit de NRD worden aangehouden, is het van belang de betekenis daarvan te verduidelijken.

¹⁸ Met 'no regret' wordt in dit geval uitsluitend bedoeld dat keuzes passen in elk scenario. Er wordt niet bedoeld dat dit keuzes zijn die per definitie effectief zijn en/of zonder negatieve gevolgen.

¹⁹ Daarmee bedoelt de Commissie mechanismen die ervoor zorgen dat (ongewenste) veranderingen zichzelf steeds verder versterken, waardoor er een noodzaak is om bij te sturen/beleid te wijzigen.



Figuur 3: Schematische weergave van het assenkruis, zoals beschreven in de NRD (bron: paragraaf 3.2 van de NRD).

Variabele ‘natuurlijk systeem’

In de NRD staat dat het technisch systeem ‘behoeften’ vertegenwoordigt en dat het natuurlijk systeem over ‘waarden’ gaat. Voor het natuurlijk systeem in het assenkruis adviseert de Commissie om de ruimtelijke keuzes primair te baseren op de toestand en trends van water, bodem en natuur in Flevoland. Voor water en bodem geeft dit bij uitstek invulling aan het principe water en bodem sturend.²⁰ Veel informatie hierover is beschikbaar in de vijf redeneerlijnen die het waterschap heeft uitgewerkt.²¹

Voor natuur is relatief veel bekend van de Natura 2000 gebieden²², maar is aanvullende informatie gewenst over de toestand van het natuurnetwerk als geheel. Leg daarbij de nadruk op de overige NNN-gebieden en de verbindingen. Analooq aan de stedelijke gebieden die in de NRD genoemd worden, zijn veel van deze natuurgebieden al lang geleden gepland en ingericht, maar treden er inmiddels ook knelpunten en positieve ontwikkelingen aan het daglicht.

In deze redeneerlijn zou het kwadrant rechtsboven een alternatief met actieve transformatie kunnen zijn die de potenties van het water, bodem en natuursysteem optimaal benut. Dit kan betekenen dat de vele nieuwe inwoners bijdragen aan schoner water en dat het groeninclusieve ontwerp van de bijbehorende wijken en parken het natuurnetwerk als geheel versterkt.

Scheiden of combineren van functies als variabele

Overweeg om op de x-as voor een variabele te kiezen waarin functies worden gescheiden of juist worden gecombineerd. Daarmee wordt inzichtelijk in hoeverre het mogelijk is om alle voorliggende opgaven ruimtelijk te accommoderen en waar keuzes moeten worden gemaakt.

²⁰ [Kamerbrief Water en Bodem sturend](#), 25 november 2022.

²¹ Zie ook de zienswijze van het waterschap op de NRD (kenmerk 3283389).

²² Zie bijvoorbeeld de Natuurdoelanalyses en adviezen van de Ecologische Autoriteit hierover op: [Adviezen – Ecologische Autoriteit](#).

4.3.2 Alternatieven op basis van opgaven

Overweeg om de alternatieven te baseren op de provinciale opgaven, in plaats van te werken met het in de NRD voorgestelde assenkruis. De alternatieven kunnen een verdere uitwerking zijn van de opgaven uit de NRD: “groeien in balans”, “toekomstbestendig landelijk gebied”, “duurzaam en innovatief” en “bloeiende economie”, of van de pijlers uit het Ruimtelijk Voorstel: “robuust en natuurlijk fundament”, “toekomstbestendige regionale economie” en “vitale steden en dorpen”. Aan de hand van deze alternatieven worden de ruimtelijke consequenties en andere omgevingseffecten zichtbaar als één van de opgaven of pijlers leidend wordt gemaakt.

Door de omgevingseffecten en het doelbereik van de verschillende alternatieven te beoordelen, wordt duidelijk in hoeverre opgaven met elkaar conflicteren of elkaar juist versterken. Hieruit blijkt in hoeverre actieve sturing van de provincie nodig is om conflicten te voorkomen en/of kansen te benutten. Daarmee dragen de alternatieven bij aan het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten in de omgevingsvisie.

4.4 Voorkeursalternatief

Geef een beschrijving en onderbouwing van deze verschillende onderdelen van het voorkeursalternatief. Maak daarbij waar relevant onderscheid tussen de Noordoostpolder, Zuidelijk en Oostelijk Flevoland. 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.

5 Onderzoeksaanpak

5.1 Beoordelingskader

Het beoordelingskader (tabel 1 in de NRD) en onderzoeksaanpak zijn nog erg generiek en niet specifiek ‘Flevolands’. De analyse van waarden, kwaliteiten en opgaven vormt een belangrijke basis voor het verder invullen van het beoordelingskader. Concretiseer het beoordelingskader, passend bij de Flevolandse context. Vertaal daarbij de aspecten uit het beoordelingskader in meetbare indicatoren.

Wees selectief in het aantal indicatoren bij de verdere uitwerking van het beoordelingskader, zodat de beoordeling zich richt op relevante en onderscheidende factoren²³ en niet onnodig complex of uitgebreid wordt. Werk vervolgens per indicator de beoordelingsschaal uit en onderbouw daarbij de schaalovergangen: wat bepaalt een positieve, negatieve of neutrale score. Maak ook inzichtelijk op basis van welke methode en bronnen de beoordelingen worden uitgevoerd.

²³ Onderbouw daarbij in het OER hoe is bepaald of een indicator relevant en/of onderscheidend is.

5.2 Beoordeling van effecten en bijdrage aan de doelen

De Commissie geeft het volgende mee voor de beoordeling van omgevingseffecten:

- 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;
- streep positieve en negatieve effecten niet tegen elkaar weg, want daardoor kan onterecht de indruk ontstaan dat er niets verandert;
- zorg dat de kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingen navolgbaar en qua methodiek zoveel mogelijk herhaalbaar zijn, zodat toekomstige beoordelingen goed vergelijkbaar zijn;
- gebruik in het OER waar nodig duidelijke kaartbeelden en illustraties met een duidelijke legenda om ruimtelijke ontwikkelingen en regionale verschillen per scenario/alternatief aan te duiden;
- 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), doe dit in elk geval voor de thema's water, bodem, natuur en klimaat;
- besteed aandacht aan cumulatie van effecten.

5.3 Botsproeven

In het OER worden alternatieven op strategisch niveau in beeld gebracht. Ruimtelijke en sturende keuzes kunnen elkaar daarbij versterken (synergie) of juist conflicteren. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als sprake is van conflicterende ruimteclaims.

Breng in het OER conflicten en synergie in beeld, bijvoorbeeld door het uitvoeren van zogenaamde botsproeven. Waar nodig kunnen op basis hiervan maatregelen worden voorgesteld om conflicten te voorkomen of beperken.

5.4 Thematische aandachtspunten

Voor een aantal thema's geeft de Commissie, in aanvulling op de NRD, context-specifieke aandachtspunten mee voor de uitwerking van het beoordelingskader en/of het beoordelen van effecten. Het gaat om mobiliteit en bereikbaarheid, woningbouw en wonen, regionale economie, water, bodem en natuur en om landschap en cultureel erfgoed.

5.4.1 Mobiliteit en Bereikbaarheid

Het beoordelingskader richt zich in termen van aspecten en doelbereik niet expliciet op goederenvervoer. Met de ambitie van versterking van de regionale economie valt te verwachten dat hier relevante effecten optreden. Besteed daarom ook aandacht aan de verandering in vervoersvolume, multimodaliteit en de relatie met beschikbare infrastructurele capaciteit.

5.4.2 Woningbouw en wonen

De provincie heeft een grote opgave voor woningbouw. Het beoordelingskader formuleert niet expliciet een doel op het vlak van circulair bouwen. Gelet op de ontwikkelingen op dit vlak, adviseert de Commissie dit wel te doen.

Daarnaast is het aspect wonen enkel vertaald in woningproductie. Er is geen koppeling gemaakt met de beoogde demografische ontwikkeling. Om het doelbereik van de woonopgave te meten, adviseert de Commissie dit wel te doen.²⁴

5.4.3 Regionale economie

Onder doelbereik staan geen doelen vermeld op het vlak van bevordering van recreatie en toerisme. Dit wordt wel als wens in de NRD geformuleerd. De Commissie adviseert dit aan te vullen en daarbij zo nodig te differentiëren naar verschillende vormen van recreatie/toerisme. De effecten kunnen immers nogal verschillen.

5.4.4 Water, bodem en natuur

Voor water, bodem en natuur zijn niet alle relevante doelen en/of effecten benoemd in tabel 1 van de NRD. Belangrijk is om onderscheid te maken tussen de eigen doelen voor deze thema's en tegelijkertijd in beeld te brengen welke effecten doelen voor andere thema's hebben op water, bodem en natuur.²⁵ Een duidelijker onderscheid hiertussen kan de alternatievenvergelijking helpen.

Inhoudelijk is de NRD nu nog een beknopt document. In hoofdstuk 2 van de NRD komen nu alleen hoofdlijnen aan de orde. Voor de uitwerking van water, bodem en natuur vraagt de Commissie in aanvulling hierop aandacht voor:

- de biologische bodemkwaliteit die zich vaak ongunstig ontwikkelt. De 'lekkage' van nutriënten en andere (probleem)stoffen naar het watersysteem is daarbij een belangrijk aandachtspunt;
- de nu al nijpende tekorten aan drinkwater op het aangrenzende oude land. Deze problematiek heeft ook invloed op het grondwatersystemen in Flevoland;
- watertekorten in veel van de oostelijke natuurgebieden, mede door (grond)wateronttrekkingen in aangrenzende gebieden.²⁶ Verken kansen om toekomstige dijkversterkingen te combineren met het minder 'afvangen' van kwel die op weg is naar deze natuurgebieden.²⁷

²⁴ Het gaat daarbij primair om een verdeling in type woningen. Denk aan de verhouding tussen appartementen voor starters en/of ouderen en de bouw van (vrijstaande) woningen voor gezinnen.

²⁵ Zie ook verschillende zienswijzen hierover op de NRD, waaronder de zienswijze van het waterschap.

²⁶ Zie [Rijk Voorland](#), natuurlijke kracht voor Flevoland van Staatsbosbeheer (2022) en de [Watervisie](#) van waterschap Zuiderzeeland (2021).

²⁷ Zie ook de zienswijzen van Staatsbosbeheer en het FlevoLandschap op de NRD (referenties 323389 en 3283394).

5.4.5 Landschap en cultureel erfgoed

Het Flevolandse landschap is een ontworpen landschap, waarin de plaatsing van functies onder meer is afgestemd op de bodemsamenstelling. Niet alleen het ontwerp van de polders, maar ook de landschaps- en stedelijke ontwerpen daarbinnen vormen een belangrijke bijdrage aan het erfgoed van de provincie. Het OER kan dit gegeven gebruiken om de volgende aspecten in beeld te brengen:

- de bijdrage van landschap en landschapskenmerken aan de kernwaarden en kernkwaliteiten. Dit wordt als categorie genoemd in de beoordelingstabel, maar is nog niet uitgewerkt;
- de wijze waarop de bodem een rol heeft gespeeld in het ontwerp van de verschillende polders en deelgebieden en hoe daarop kan worden voortgeborduurd;
- of en hoe de opgaven vanuit Rijksbeleid (bijvoorbeeld de Groenblauwe dooradering of de 380 kV hoogspanningsverbinding Diemen – Ens) kunnen worden ingepast, zonder dat dit leidt tot nivellering;
- hoe het Rijksprogramma Erfgoed van de Toekomst kan worden ingezet om de Flevolandse waarden veilig te stellen voor toekomstige generaties.

6 Monitoring & evaluatie en samenvatting

6.1 Monitoring en evaluatie

De looptijd van de omgevingsvisie is lang en er zijn onzekerheden in de te verwachten ontwikkelingen. De provincie heeft hier niet altijd invloed op. Ook zal de effectiviteit van beleidskeuzes onzekerheden met zich mee brengen. Daarom moet de provincie bewaken of en in welke mate de daadwerkelijke ontwikkelingen bijdragen aan de doelen van de provincie en het oplossen van knelpunten, welke omgevingseffecten zijn opgetreden, en hoe deze zich verhouden tot wet- en regelgeving. Daarnaast is van belang om te monitoren welk van de 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 ontwikkelingen in de provincie. Zo kunnen ongewenste gevolgen tijdig worden gesignaleerd en kan zo nodig worden bijgestuurd. Een monitoringsplan met heldere indicatoren is daarvoor noodzakelijk. Op die manier wordt inzichtelijk of de verschillende doelstellingen gedurende de looptijd van de omgevingsvisie kunnen worden gerealiseerd. Zo kan het omgevingsbelang, op punten die nu nog onzeker zijn, in de toekomst volwaardig meewegen. Dit biedt bestuurders een goede basis om in de loop van de tijd, indien nodig, extra maatregelen te nemen. Daarbij is het van belang om vooraf maatregelen achter de hand te houden. Door alternatieven te ontwikkelen met een 'no regret' deel en een 'scenariospecifiek deel', kan het 'voorkeursalternatief' periodiek worden bijgesteld.

Geef in het OER een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen.²⁸ Houd hierbij rekening met de ontwikkelingen in de kwaliteit van de leefomgeving. Deze kunnen

²⁸ Zoals vereist vanuit artikel 11.3 (inhoud plan-MER) van het Omgevingsbesluit, onder i.

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.

6.2 Samenvatting

De samenvatting is het deel van het OER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en verdient daarom bijzondere aandacht. De complexiteit en de grote opgaven voor provincie Flevoland, maken dat de samenvatting een belangrijk communicatiemiddel is. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het OER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals de aanleiding (ambitie, doel), een foto van de leefomgeving (referentiesituatie en mogelijke knelpunten), het beoordelingskader, de alternatieven, de omgevingseffecten en monitoring. Maak duidelijk wat het voorkeursalternatief is en hoe dit tegemoet komt aan de geconstateerde knelpunten en de ambities. Zorg voor duidelijke illustraties en tabellen voorzien van legenda en eenduidige uitleg.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

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

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. Roeland During
prof. dr. ir. Rob van der Heijden
drs. Allard van Leerdam
ir. Gigi van Rhee MBA
ir. Kees Slingerland (voorzitter)
Michelle Vanderschuren MSc (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Omgevingsvisie.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure kan het onder andere gaan om het project J11 "stedelijk ontwikkelingsproject", J10 "industrieterrein" en J12 "landinrichtingsproject". Een plan-MER is ook nodig vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van Flevoland.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van Flevoland.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 26 juni 2024 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.nl projectnummer [3826](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

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

