



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Dijk en Waard

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 september 2024 / projectnummer: 3861



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Dijk en Waard stelt een omgevingsvisie op ter bepaling van de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente tot 2047.¹ In de ontwerp omgevingsvisie worden op hoofdlijnen keuzes gemaakt voor onder andere woningbouw, bedrijvigheid, mobiliteit en het landelijk gebied. Voor het besluit over de omgevingsvisie is een (ontwerp) omgevingseffectrapport (hierna: OER)² opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de kwaliteit en de volledigheid van het OER.

Wat staat in het OER?

Het OER laat zien welke opgaven op de gemeente afkomen op het gebied van onder andere woningbouw, mobiliteit, energietransitie, aanpak biodiversiteit en klimaatverandering. Daarnaast geeft het OER aan welke ambities de gemeente zelf heeft, bijvoorbeeld voor een gezonde leefomgeving en een toekomstbestendig landelijk gebied. Vervolgens beschrijft het OER de huidige situatie en autonome ontwikkeling van de gemeente: de zogeheten ‘foto van de leefomgeving’.

Uit de analyse van de foto van de leefomgeving, de opgaven en de ambities blijkt dat er in het stedelijk gebied, het landelijk gebied en ook daartussen sprake is van druk op de ruimte.³ Verdichting in het stedelijk gebied (Heerhugowaard) kan leiden tot knelpunten voor openbare ruimte en groen. In het landelijk gebied kan de functiemenging – landbouw, energieproductie, natuur, recreatie en water – knelpunten opleveren doordat elk van deze functies ruimte nodig heeft. Recreatiedruk kan bovendien leiden tot achteruitgang van natuur. Het OER benoemt dit als aandachtspunten voor de uitwerking van de omgevingsvisie in programma’s en projecten.

Wat is het advies van de Commissie?

Het OER is systematisch van opbouw en beschrijft de stappen die zijn doorlopen om te zorgen dat omgevingseffecten goed konden worden meegewogen bij het opstellen van de omgevingsvisie. De ontwerp omgevingsvisie maakt op het oog logische keuzes, waarbij de leefomgeving vaak een argument is om keuzes te maken. Bijvoorbeeld bij de keuze voor inbreiding in plaats van uitbreiding⁴, het inzetten op gebruik van openbaar vervoer en fiets in plaats van de auto en het zoeken naar locaties voor opwekking van duurzame energie.

Het grootste deel van het OER bestaat uit de beschrijving van de foto van de leefomgeving. De effectbeoordeling bestaat vooral uit ‘botsproeven’. Dat wil zeggen dat op hoofdlijnen is

¹ De gemeente Dijk en Waard is in 2022 ontstaan uit een samenvoeging van de voormalige gemeentes Heerhugowaard en Langedijk. De planhorizon van de omgevingsvisie is zo gekozen dat deze de eerste 25 jaar van de nieuwe gemeente beslaat.

² Ontwerp Omgevingseffectrapport Strategische omgevingsvisie gemeente Dijk en Waard, versie 11 januari 2024. Deze versie is door de gemeente ter inzage gelegd tezamen met de ontwerp omgevingsvisie. 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.

³ De ontwerp omgevingsvisie geeft bijvoorbeeld op pagina 22 aan dat er altijd vanuit werd gegaan dat het buitengebied ‘leeg’ was, maar dat inmiddels duidelijk is dat het landelijk gebied sterk ‘terugduwt’.

⁴ Dat wil zeggen dat voor woningbouw of bedrijvigheid nu eerst wordt gekeken naar mogelijkheden binnen de bestaande kernen, in plaats van naar uitbreidingslocaties daarbuiten.

gekeken of ambities en opgaven met elkaar te verenigen zijn of met elkaar botsen. De resultaten van het gevolgde proces, de overwogen alternatieven (opties om andere keuzes te maken) en argumenten voor gemaakte keuzes zijn niet of nauwelijks in het OER terug te vinden.

Tegen deze achtergrond signaleert de Commissie dat in het OER belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving – inclusief kansen en risico's voor het realiseren van de ambities van de gemeente – volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over de omgevingsvisie:

- **Maak de opgaven voor de omgevingsvisie duidelijk op basis van de foto van de leefomgeving:**
 - in het OER is een helder *onderscheid* nodig tussen de referentiesituatie (de huidige situatie en autonome ontwikkeling) en de omgevingsvisie. Dit is bepalend voor het kunnen beoordelen van de effecten van de keuzes die de omgevingsvisie maakt;
 - een duidelijke *beoordeling* van de referentiesituatie is nodig om te bepalen op welke onderdelen de gemeente nog belangrijke afwegingen moet maken en op welke thema's de ambities wel of niet gehaald worden.
- **Beschrijf keuzemogelijkheden (alternatieven):**
 - Een belangrijk doel van het OER is het goed onderbouwen van de kansen en risico's van keuzes die de omgevingsvisie maakt, waaronder het aanwijzen van zoekgebieden voor diverse functies;
 - Een vergelijking van alternatieven, waarmee verkend wordt wat de mogelijke oplossingen zijn voor de gemeentelijke opgaven, is van belang voor de omgevingsvisie en voor vervolgbesluiten.⁵
- **Beoordeel het doelbereik en de omgevingseffecten.** Voor het besluit over de omgevingsvisie is van belang dat duidelijk wordt welke risico's er zijn dat gemeentelijke ambities of andere doelen niet gehaald worden, hoe groot deze risico's zijn en waar en wanneer deze zich kunnen voordoen. Daarvoor is een beoordeling nodig van de effecten van de gemaakte keuzes en de mate waarin daarmee doelen bereikt worden.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie. Dit is niet alleen van belang voor de omgevingsvisie, maar ook voor vervolgbesluiten zoals omgevingsprogramma's of het omgevingsplan. Tenslotte is deze informatie cruciaal voor het opzetten van een monitoringsprogramma, zodat periodiek kan worden gereflecteerd op de keuzes die in de omgevingsvisie zijn gemaakt.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het samenhangende beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (2047). Omdat de omgevingsvisie kaderstellend kan zijn voor mer- (beoordelings)plichtige projecten – zoals stedelijke ontwikkeling en aanleg of uitbreiding van bedrijventerrein – is het nodig om een plan-MER (OER) op te stellen. Een plan-MER is ook nodig met het

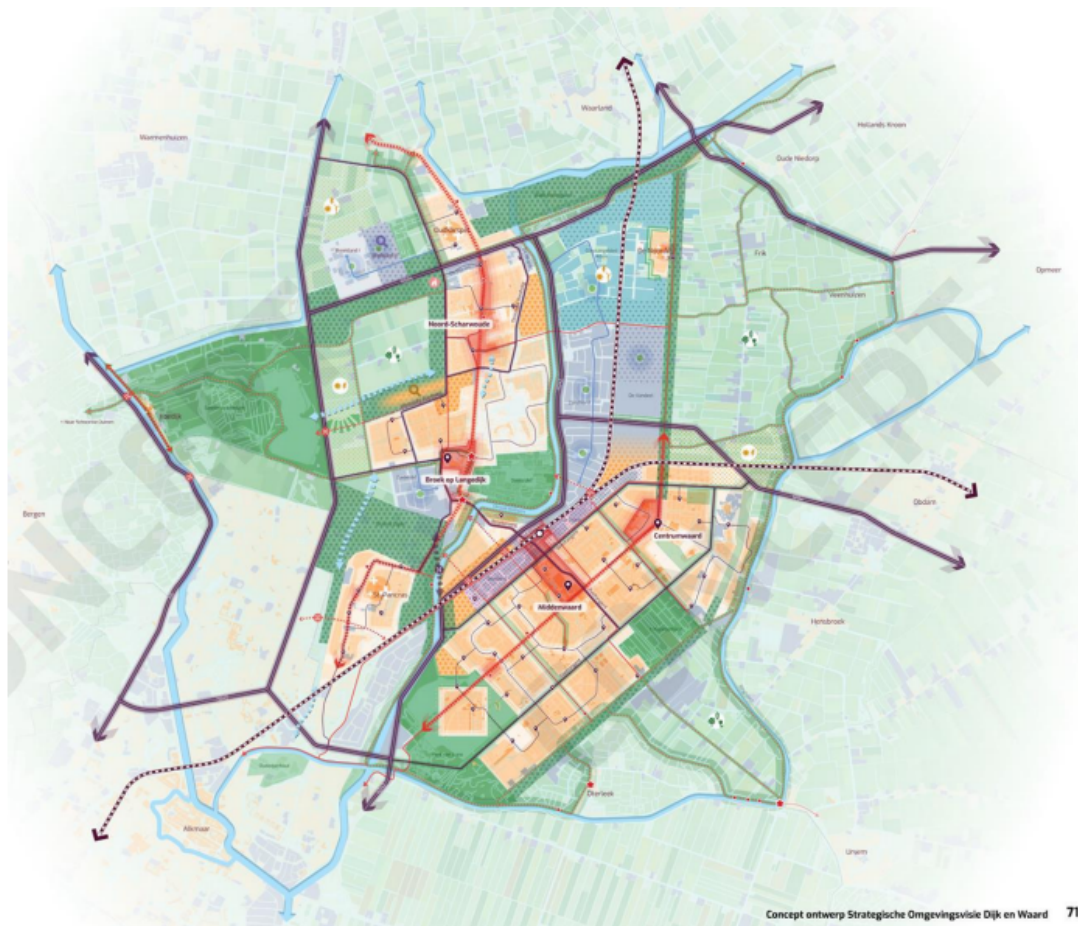
⁵ De ontwerp omgevingsvisie laat zien dat in het proces wel alternatieven overwogen zijn én de omgevingsvisie biedt juist verschillende aanknopingspunten voor alternatieven.

oog op mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. In de omgeving liggen de Natura 2000-gebieden Schoorlse Duinen en Eilandspolder.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het OER. 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 Dijk en Waard – 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 3861 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.



Legenda

<p>Gezonde en gemengde woonomgevingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Historische linten Centrumgebied Woongebied (bestaand en nieuw) Zoekgebied wonen Ontmoetingszones Versterken kleine centra 	<p>Verbonden netwerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> Langzaamverkeer netwerk Mogelijke uitbreiding langzaamverkeer Ontsluitingswegen Hoofdwegen Doorstroomnetwerk Mogelijke uitbreiding doorstroomnetwerk Mobiliteitshubs (H)OV netwerk 	<p>Toekomstbestendig en multifunctioneel buitengebied:</p> <ul style="list-style-type: none"> Zoekgebied energieopwek Zoekgebied Wind+Zon Zoekgebied Zon Agrarisch gebied
<p>Aantrekkelijke en diverse werkplekken:</p> <ul style="list-style-type: none"> Bedrijventerreinen (bestaand en nieuw) Zoekgebied bedrijfsterrein Woon-Werk transformatiegebieden Glastuinbouw cluster (bestaand en nieuw) Verbeterde bereikbaarheid (met fiets of OV) Zoekgebied nieuwe brandweerkazerne Vergroening bedrijventerreinen Groene buffer industrie-wonen 	<p>Verbinding van cultureel erfgoed, water en natuur:</p> <ul style="list-style-type: none"> Culturele hotspots Recreatieve fietsroutes Natuurnetwerk Mogelijke uitbreiding natuur Vaarroutes Mogelijke uitbreiding vaarroutes 	

Figuur 1: Visiekaart Omgevingsvisie Dijk en Waard (bron: OER).

2 Toelichting op het advies

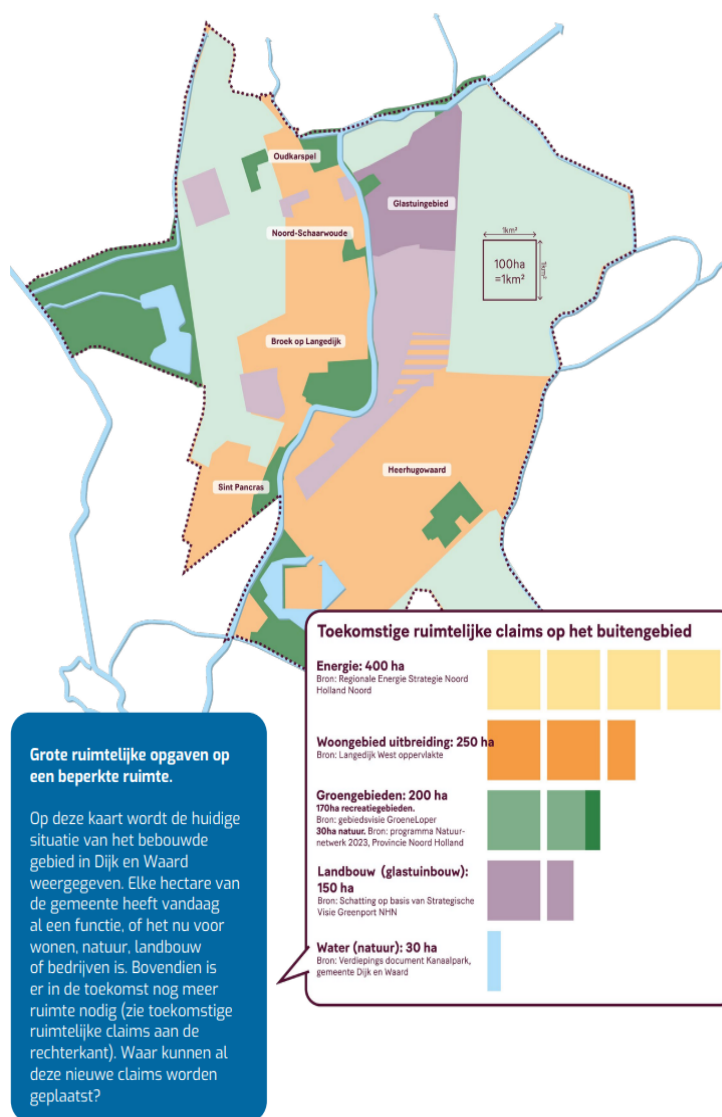
In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij adviezen en aanbevelingen. Adviezen staan in een tekstkader. Het uitvoeren daarvan is essentieel voor het volwaardig meewegen van het belang van de leefomgeving bij het besluit over de omgevingsvisie. Aanbevelingen staan niet in een kader. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Omgevingsvisie en rol OER

Ontwerp omgevingsvisie

De ontwerp omgevingsvisie beschrijft de ambities van de gemeente en de opgaven die op de gemeente afkomen.⁶ De opgaven zijn daarin vertaald naar ruimtelijke claims voor de gemeente. De ontwerp omgevingsvisie geeft (op pagina 22) aan: 'we hebben niet genoeg ruimte'. Eerder werd ervan uit gegaan dat het buitengebied 'leeg' was, maar inmiddels is duidelijk dat het landelijk gebied sterk 'terugduwt', aldus de ontwerp omgevingsvisie. Figuur 2 geeft aan hoe de ruimte in de huidige situatie wordt gebruikt en hoeveel ruimte nodig is voor bijvoorbeeld energie, woningen, water, groen en landbouw. Dit laat duidelijk zien dat de druk op de ruimte groot is en dat keuzes nodig zijn om aan de opgaven én aan de gemeentelijke ambities tegemoet te komen.

De ontwerp omgevingsvisie laat ook zien dat de gemeente keuzes maakt waarin het omgevingsbelang een belangrijke rol speelt. Zo blijkt



Grote ruimtelijke opgaven op een beperkte ruimte.

Op deze kaart wordt de huidige situatie van het bebouwde gebied in Dijk en Waard weergegeven. Elke hectare van de gemeente heeft vandaag al een functie, of het nu voor wonen, natuur, landbouw of bedrijven is. Bovendien is er in de toekomst nog meer ruimte nodig (zie toekomstige ruimtelijke claims aan de rechterkant). Waar kunnen al deze nieuwe claims worden geplaatst?

Figuur 2: toekomstige ruimteclaims op het buitengebied (bron: ontwerp omgevingsvisie).

⁶ In de ontwerp omgevingsvisie legt de gemeente het verschil hiertussen als volgt uit: 'De ontwikkelingen om ons heen noemen we opgaven. Opgaven zijn zaken die actie van ons vragen; we kunnen niet bepalen óf we een opgave aanpakken, maar vaak wel hóe we de opgave aanpakken. Ambities initiëren we zelf, omdat ze passen bij de kracht en identiteit van onze gemeente.'

dat de gemeente een omslag heeft gemaakt van uitbreiding naar inbreiding. Dat wil zeggen dat voor woningbouw of bedrijvigheid nu eerst wordt gekeken naar mogelijkheden binnen de bestaande kernen, in plaats van naar uitbreidingslocaties daarbuiten. Een van de redenen hiervoor is de grote impact die uitbreidingslocaties hebben op leefomgeving, water en natuur. Ook voor andere thema's zijn in de ontwerp omgevingsvisie keuzes gemaakt waarbij de duurzaamheid of leefbaarheid het uitgangspunt zijn. Voorbeelden hiervan zijn het inzetten op OV- en fietsgebruik in plaats van de auto en het zoeken naar locaties voor opwekking en/of opslag van duurzame energie. Uit de ontwerp omgevingsvisie wordt echter niet duidelijk in hoeverre deze keuzes ook leiden tot het behalen van de gestelde ambities en welke negatieve effecten hiermee mogelijk gepaard gaan. Hiervoor moet het OER de informatie bevatten.

Rol van het OER

Het OER beschrijft de rol die het OER heeft gespeeld bij de totstandkoming van de ontwerp omgevingsvisie. Figuur 3-1 van het OER visualiseert de samenhang daartussen. Hieruit blijkt dat het OER in verschillende stadia een rol heeft gespeeld: bij het vaststellen van de huidige situatie en autonome ontwikkelingen (de foto van de leefomgeving), het beoordelen van de haalbaarheid van de ambities en de mate waarin maatregelen en ambities met elkaar kunnen conflicteren (door middel van botsproeven in twee rondes).

De Commissie waardeert de in het OER beschreven integrale aanpak. Zij constateert echter dat het OER de stappen wel methodisch beschrijft, maar weinig informatie geeft over de inhoud daarvan. Zo is het onderscheid tussen de referentiesituatie (huidige situatie en autonome ontwikkeling) en de omgevingsvisie niet duidelijk en ontbreekt een beoordeling van effecten en doelbereik. De botsproeven geven wel op hoofdlijnen aan welke dilemma's in het stedelijk en landelijk gebied te verwachten zijn, maar geen analyse van (de effecten van) mogelijke oplossingen daarvoor.

In het OER is daardoor niet navolgbaar welke afwegingen tijdens het proces zijn gemaakt, welke opties (alternatieven) gedurende dit proces zijn overwogen en wat de argumenten zijn geweest om keuzes te maken. Ter illustratie: de ontwerp omgevingsvisie kiest duidelijk voor een nieuwe, integrale benadering; dit wordt gezien als een cultuuromslag. De keuze voor inbreiding in plaats van uitbreiding breekt ook met het vigerende beleid. Het OER zet de verschillende opties en de gevolgen daarvan echter niet naast elkaar. Dit vormt een risico voor het besluit over de omgevingsvisie én voor vervolgbesluiten (zoals programma's en het omgevingsplan). In de volgende paragrafen gaat de Commissie in op de consequenties hiervan, toegespitst op verschillende onderdelen van het OER.

2.2 Foto van de leefomgeving en opgaven

Foto van de leefomgeving geeft gedetailleerde informatie

De foto van de leefomgeving vormt een belangrijk startpunt voor de omgevingsvisie en het OER. De foto geeft inzicht in de huidige toestand van de gemeente en de autonome ontwikkeling en daarmee in bestaande en toekomstige knelpunten en kansen. Dit vormt tevens de referentiesituatie voor de beoordeling van de effecten van de omgevingsvisie, en voor de vergelijking van alternatieven.

De foto van de leefomgeving (hoofdstuk 4 van het OER) neemt het grootste deel van het OER in beslag. De informatie is relatief gedetailleerd en gebiedsspecifiek, op basis van verschillende bestaande bronnen. Dit geeft in beginsel veel waardevolle informatie voor de beoordeling van het doelbereik en de effecten van keuzes die in de omgevingsvisie gemaakt worden én voor de toekomstige monitoring daarvan.

Onderscheid tussen autonome ontwikkeling en keuzes omgevingsvisie niet duidelijk

De foto maakt echter niet goed duidelijk welke ontwikkelingen onderdeel uitmaken van de autonome ontwikkeling. Daarmee worden vooral ontwikkelingen bedoeld waarover al eerder een (onomkeerbaar) besluit is genomen, en die dus zullen plaatsvinden onafhankelijk van de vaststelling van de omgevingsvisie. Uit de ontwerp omgevingsvisie en het OER leidt de Commissie bijvoorbeeld af dat een deel van de woningbouwplannen wordt gezien als onderdeel van de autonome ontwikkeling. Er wordt gesproken over een opgave van 5.000 extra woningen en een ambitie van 10.000 woningen in 2032. Welk deel daarvan onderdeel is van de autonome ontwikkeling en om welke locaties het gaat blijft onduidelijk. Hier komt bij dat deze aantallen betrekking hebben op 2032, terwijl de omgevingsvisie 2047 als planhorizon heeft.

Dit maakt het niet mogelijk om de effecten van de omgevingsvisie (en eventuele alternatieven) goed te kunnen beoordelen. Ter illustratie: pagina 44 van de ontwerp omgevingsvisie geeft aan dat er oorspronkelijk plannen waren om grote aantallen woningen te bouwen in Langedijk-West. De nieuwe koers van de gemeente heeft ertoe geleid dat hier in de omgevingsvisie grotendeels van wordt afgezien. In plaats daarvan zal in het gebied vooral worden ingezet op het openhouden van het landschap, met ruimte voor water, natuur, recreatie en kleinschalige woningbouw. Het OER maakt niet duidelijk wat in dit gebied als autonome ontwikkeling wordt gezien en welke alternatieve invullingen voor dit gebied zijn overwogen. Daardoor zijn de effecten van deze koerswijziging niet uit het OER te herleiden.

Onvoldoende analyse van de opgaven voor de omgevingsvisie

Paragraaf 4.10 geeft een samenvatting van opgaven voor de omgevingsvisie op basis van de foto van de leefomgeving. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat er in de gemeente knelpunten bestaan voor waterkwaliteit⁷, gezondheid, geluidhinder, verkeer en verkeersveiligheid en natuur.

⁷ De Kaderrichtlijn Water (KRW) vereist dat alle EU-lidstaten uiterlijk in 2027 voldoen aan de in die richtlijn gestelde doelen. Voor zowel grondwater als oppervlaktewater is het primaire doel om achteruitgang van de toestand van het water te voorkomen en om 'een goede toestand' van het water te bereiken. Van een goede oppervlaktewatertoestand volgens de KRW is sprake als zowel de ecologische als de chemische toestand van het oppervlaktewaterlichaam ten minste als 'goed' beoordeeld wordt.

Het OER bevat echter geen beoordeling van de referentiesituatie, waarmee de effecten van de omgevingsvisie vergeleken kunnen worden. Dat wil zeggen dat geen beoordeling is gegeven van de mate waarin gemeentelijke ambities of andere doelen gehaald worden en of er in de autonome situatie sprake is van een positieve of negatieve trend. Dit lijkt onder andere te komen omdat gemeentelijke ambities en andere doelen niet altijd SMART⁸ zijn geformuleerd.

Figuur 2 geeft aan dat er grote ruimteclaims op het buitengebied zijn, maar een analyse hiervan ontbreekt. Dit is essentieel, omdat het bepaalt wat de grote vraagstukken voor de omgevingsvisie zijn en welke oplossingsrichtingen (alternatieven) hiervoor mogelijk zijn. Ter illustratie:

- In de Regionale Energie Strategie (RES) Noord-Holland Noord zijn verschillende zoekgebieden voor wind en zon opgenomen in de gemeente Dijk en Waard. De ontwerp omgevingsvisie vertaalt dit naar een opgave van 400 ha. Het OER geeft aan dat de zoekgebieden uit de RES mogelijk niet groot genoeg zijn om te voldoen aan de benodigde oppervlakte voor energieproductie.
- Toename van het aantal woningen zal ook leiden tot een toename van de recreatiedruk en is van invloed op de onderlinge relatie tussen het stedelijke en het landelijk gebied.
- De gemeente streeft naar een koerswijziging rond mobiliteit. In de huidige situatie is er een grote focus op automobilititeit en zijn parkeernormen hoog. De gemeente streeft naar versterking van OV-gebruik, fietsen en wandelen en minder auto's.

Elk van deze opgaven vraagt om een nadere beschouwing van de ruimtelijke consequenties, in relatie tot andere ruimtevragende functies.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie:

- een beschrijving van de referentiesituatie op te nemen die duidelijk maakt welke ontwikkelingen onderdeel zijn van de autonome ontwikkeling en welke ontwikkelingen volgen uit keuzes die in de omgevingsvisie worden gemaakt;
- een analyse van de referentiesituatie op te nemen, waaruit op hoofdlijnen blijkt welke knelpunten waar en wanneer te verwachten zijn. Dit is medebepalend voor de opgaven voor de omgevingsvisie. Zie ook de volgende paragrafen van dit advies.

⁸ SMART = Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden.

2.3 Botsproeven en alternatieven

Botsproeven geven weinig inzicht in risico's en haalbaarheid

In het OER zijn zogenoemde botsproeven uitgevoerd in twee rondes. De eerste serie botsproeven ('botsproeven light') is uitgevoerd op basis van een eerste concept van de omgevingsvisie. Daarin is op hoofdlijnen beoordeeld of de gemeentelijke ambities haalbaar zijn en welke knelpunten en aandachtspunten dit oplevert. In de tweede serie botsproeven is een volgend concept van de omgevingsvisie in meer detail beoordeeld. Daarbij is de omgevingsvisie getoetst aan de thema's uit de foto van de leefomgeving en zijn maatregelen en ambities ten opzichte van elkaar getoetst. Dat wil zeggen dat is beoordeeld of maatregelen en ambities elkaar versterken of met elkaar conflicteren.

De Commissie vindt deze werkwijze op zich methodisch logisch en waardevol, maar de resultaten van de beide series botsproeven zijn in het OER zeer oppervlakkig beschreven. Dit doet volgens de Commissie geen recht aan het doorlopen proces. Een toetsingskader met beoordelingscriteria en indicatoren ontbreekt, waardoor niet herleidbaar is waar de toetsing aan ambities en de beoordeling van effecten op is gebaseerd. De beschrijving van knelpunten en aandachtspunten is ook zeer algemeen. Zie verder paragraaf 2.4 van dit advies.

De Commissie constateert ook dat de botsproeven vrijwel los staan van de foto van de leefomgeving. De tweede serie botsproeven geeft wel aan dat de foto van de leefomgeving betrokken is bij de beoordeling, maar bij veel thema's wordt niet teruggegrepen naar feitelijke informatie uit de foto. Voor het thema geluid wordt bijvoorbeeld een vrij algemene beschrijving gegeven, maar niet wat de huidige aandachtspunten en knelpunten zijn en waar er dus een grotere opgave geldt. Dit is ook het geval bij veel andere thema's die in de botsproeven genoemd worden.

Analyse van kansen en risico's van zoekgebieden

In de omgevingsvisiekaart (zie figuur 1) zijn zoekgebieden opgenomen voor nieuwe woongebieden, bedrijventerreinen en energieopwekking. Dit impliceert dat er in de omgevingsvisie ruimtelijke keuzes gemaakt zijn. Uit de beschrijving van de botsproeven kan niet worden herleid of een grondige analyse van kansen en risico's van de keuze voor deze zoekgebieden heeft plaatsgevonden. Dit is essentieel voor het besluit over de omgevingsvisie, vanwege de eerdergenoemde druk op de ruimte.

Onderzoek alternatieven voor ruimtelijke dilemma's

De vergelijking van verschillende beleidsopties om doelstellingen te halen (in mer-terminen 'alternatieven') is een belangrijk onderdeel van een OER. Het is een kans om de omgevingsvisie te voeden met inzicht in (soms niet vooraf verwachte) kansen en risico's voor de leefomgeving. Het is ook een kans om mogelijke oplossingen voor de verdeling van de (schaarse) ruimte met elkaar te vergelijken.

Het OER beschrijft geen alternatieven (beleidsopties).⁹ Daardoor is niet navolgbaar welke rol het omgevingsbelang bij de gemaakte keuzes heeft gespeeld en of er mogelijkheden zijn om andere keuzes te maken. Daarmee loopt de gemeente het risico dat kansen gemist worden voor oplossingen met minder negatieve of meer positieve gevolgen voor de leefomgeving.

⁹ Uit de toelichting van de gemeente begrijpt de Commissie dat in het proces wel alternatieven aan de orde zijn geweest. Het OER beschrijft de overwegingen om uit deze alternatieven keuzes te maken niet.

De Commissie ziet in het OER en in de ontwerp omgevingsvisie diverse aanknopingspunten om alternatieven te onderzoeken en vergelijken. Uit de botsproeven komen verschillende dilemma's naar voren:

- **Zoeklocaties voor woningbouw, bedrijven en energieopwekking.** Zoals hiervoor aangegeven zijn in de visiekaart zoeklocaties opgenomen. Voor deze zoekgebieden zijn alternatieven denkbaar, zowel voor de locaties als de aard en omvang van de geplande ontwikkelingen.
- **Woningbouw.** In de ontwerp omgevingsvisie wordt gesproken over 5.000 of 10.000 nieuwe woningen tot 2032. Het OER zou kunnen verkennen welke aantallen tot 2047 aan de orde kunnen zijn, in hoeverre hiervoor inbreidings- of uitbreidingslocaties beschikbaar zijn en welke consequenties dit heeft voor andere ambities (gezonde woonomgeving, veilige en beloofbare wijken).
- **Landelijk gebied.** De botsproeven geven aan dat de beoogde functiemenging in het landelijk gebied (wonen, glastuinbouw, energieproductie, recreatie, natuur, water) tot conflicterende ruimteclaims kan leiden. Hier komt bij dat de haalbaarheid hiervan mede bepaald wordt door de grenzen die het natuurlijk systeem hieraan stelt. Denk daarbij aan Natura 2000, Nationaal natuurwerk, Kaderrichtlijn Water en Water en bodem sturend. Het OER zou kunnen verkennen waar de grenzen van de draagkracht van het natuurlijke systeem zijn en welke vormen van functiemenging binnen deze grenzen liggen.

Beide voorbeelden vragen op het niveau van de omgevingsvisie om een analyse van mogelijke oplossingsrichtingen op hoofdlijnen. Dat wil zeggen dat nog geen gedetailleerde uitwerking nodig is, maar wel een kwantitatieve beschouwing van de haalbaarheid op basis van orde van grootte. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de gekwantificeerde ruimteclaims die in de ontwerp omgevingsvisie zijn opgenomen.¹⁰ Een beschouwing op hoofdlijnen kan aanleiding geven om keuzes in de omgevingsvisie aan te scherpen of te heroverwegen én bepaalt de agenda voor vervolgbesluiten. Met andere woorden: wat zijn de belangrijkste ruimtelijke dilemma's waarover de gemeente nog besluiten moet nemen, bijvoorbeeld in omgevingsprogramma's of het omgevingsplan?

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie:

- een beschouwing te geven van de alternatieven die tijdens de totstandkoming van de ontwerp omgevingsvisie aan de orde zijn geweest. Vergelijk deze op hoofdlijnen op basis van omgevingseffecten en benoem de argumenten die doorslaggevend zijn geweest voor de gemaakte afwegingen;
- de zoekgebieden die in de visiekaart zijn opgenomen te analyseren in relatie tot de andere ruimteclaims en de botsproeven hiermee aan te vullen;
- de uitkomsten van de (aangevulde) botsproeven te gebruiken om – voor de thema's waarop de grootste stappen gezet moeten worden – op hoofdlijnen een aantal mogelijke alternatieven te beschrijven en te vergelijken en deze te toetsen aan het doelbereik;
- op basis van bovenstaande een 'agenda voor vervolgbesluiten' op te stellen. Geef daarin aan in welk programma of plan waarover wordt besloten en hoe het omgevingsbelang en de gemeentelijke ambities daarin worden meegenomen.

¹⁰ De kaart op pagina 24 van de ontwerp omgevingsvisie spreekt van toekomstige ruimteclaims van 400 ha voor energie, 250 ha voor woongebied, 200 ha voor groen, 150 ha voor glastuinbouw en 30 ha voor water en natuur.

2.4 Doelbereik en effecten

Een ander belangrijk onderdeel van een OER is de beoordeling van de effecten en het doelbereik van de gemaakte keuzes. De beoordeling van effecten geeft de gemeente het noodzakelijke inzicht in de positieve en negatieve effecten van haar beleid (en van alternatieven daarvoor). Het kan aanleiding geven tot andere afwegingen, mitigerende of compenserende maatregelen of tot aandachtspunten voor vervolgbesluiten. De effecten en het doelbereik worden in een OER normaalgesproken getoetst met behulp van een beoordelingskader met criteria en indicatoren. Aan de hand van dit beoordelingskader worden de gemaakte keuzes en alternatieven vergeleken met de referentiesituatie.

De Commissie constateert dat het OER geen beoordelingskader bevat. In de botsproeven is wel op hoofdlijnen gekeken naar botsende maatregelen en ambities, maar de referentiesituatie en toekomstige situatie (de omgevingsvisie en eventuele alternatieven) zijn niet getoetst aan doelbereik of effecten. Voor de besluitvorming over de omgevingsvisie is het essentieel dat de gemeenteraad inzicht heeft in de mate waarin ambities gerealiseerd kunnen worden en in de haalbaarheid van strategische keuzes. Ter illustratie:

- De gemeente heeft de ambitie om het gebruik van autoverkeer terug te dringen ten gunste van lopen, fietsen en OV-gebruik. Het is onduidelijk welke maatregelen daarvoor nodig zijn, hoeveel ruimte dit vergt en of de ambities daarmee haalbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is een doelgericht parkeerbeleid. Hier speelt mee dat de gemeente mede afhankelijk is van andere partijen, vooral voor verbetering van het OV-netwerk.
- De realisatie van grote aantallen woningen in het bestaande stedelijke gebied brengt uitdagingen met zich mee voor ruimtelijke kwaliteit, en daarmee voor een gezonde en groene leefomgeving, klimaatbestendigheid en sociale cohesie. Met de realisatie van de gemeentelijke ambities kan de integrale ruimtelijke kwaliteit van de stedelijke en landelijke gebieden flink worden verbeterd. Meer woningen en minder auto's in het binnenstedelijk gebied kan leiden tot een betere, gezelligere en veiligere openbare ruimte en een economisch sterkere binnenstad. Investeren in het buitengebied biedt de mogelijkheid om het landschap beter in te richten voor mens en dier. Er is echter ook het risico dat het tegenovergestelde wordt bereikt, door bijvoorbeeld een te groot aantal woningen, te weinig ruimte, een verkeerde mix van functies en te weinig ruimtelijke regie. Een beschouwing van de kansen en risico's van de verdichtingsopgave ontbreekt in het OER.
- Negatieve gevolgen voor natuur (Natura 2000-gebieden, Nationaal natuurnetwerk) of waterkwaliteit (KRW) kunnen sterk bepalend zijn voor de haalbaarheid van ontwikkelingen. De beschrijving van de risico's hiervan in de botsproeven is erg algemeen.
- Andersom kunnen keuzes in het stedelijk gebied en het landelijk gebied toekomstige aanpassingen aan het watersysteem in de weg zitten waardoor er (meer) wateroverlast ontstaat of waterkwaliteitsdoelen in het kader van de KRW niet gehaald kunnen worden.

Inzicht hierin is niet alleen van belang voor de beoordeling van de visie, maar ook voor vervolgbesluiten (welke doelen, dilemma's en effecten moeten in het vervolg aandacht krijgen) en voor monitoring. Het risico bestaat dat bij vervolgbesluiten blijkt dat gemaakte keuzes onvoldoende onderbouwd zijn, niet haalbaar zijn (omdat niet voldaan kan worden aan wettelijke eisen of beleidsdoelen) of dat dilemma's niet goed oplosbaar zijn. Daarom is een analyse van effecten en doelbereik (op hoofdlijnen) essentieel voor de besluitvorming over de omgevingsvisie.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie:

- een beoordelingskader op te nemen voor het beoordelen van omgevingseffecten en doelbereik, met het oog op de haalbaarheid, risico's en kansen;
- de keuzes in de omgevingsvisie en de hiervoor genoemde alternatieven op basis daarvan te vergelijken met de referentiesituatie.

2.5 Monitoring en evaluatie

Hoofdstuk 7 van het OER geeft een zeer summiere doorkijk naar monitoring en evaluatie. De omgevingsvisie heeft een looptijd van ruim 20 jaar. Op hoofdlijnen is een aantal keuzes gemaakt, maar voor tal van opgaven zijn nog geen concrete oplossingen gevonden en moeten nog afwegingen worden gemaakt. Zoals eerder aangegeven is het daarbij de vraag in hoeverre gemeentelijke ambities gerealiseerd kunnen worden. Dit alles vraagt om een monitoringssysteem dat nadrukkelijk de vinger aan de pols houdt. Hiermee kan regelmatig worden bewaakt of en in welke mate de daadwerkelijke ontwikkelingen bijdragen aan de ambities van de gemeente, welke omgevingseffecten zijn opgetreden, en hoe deze zich verhouden tot wet- en regelgeving.

De Commissie beveelt aan om de in de vorige paragrafen opgenomen adviezen voor aanvulling van het OER te gebruiken om het monitoringsprogramma op te stellen. De foto van de leefomgeving kan hiervoor een belangrijke basis vormen, als nulmeting voor monitoring van de effecten en doelbereik van het omgevingsbeleid. Uit de analyse van de foto van de leefomgeving (zie paragraaf 2.2. van dit advies) zal blijken in hoeverre doelen wel of niet gehaald worden en voor welke indicatoren meer gegevens nodig zijn om dit te kunnen beoordelen.

Monitoring en evaluatie zorgt voor een goede aansluiting tussen het OER en het omgevingsbeleid, zoals thematische en/of gebiedsgerichte programma's, het omgevingsplan en toekomstige herzieningen van de omgevingsvisie. Het biedt bestuurders een basis voor reflectie op de gemaakte keuzes, zodat deze op termijn kunnen worden bijgestuurd of aangevuld. Tenslotte kan monitoring een belangrijke rol spelen bij het informeren van bestuurders en bewoners.

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. 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:

Ruwan Aluvihare BA. MDip LA

drs. Tim Artz

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

Margo Meeuwissen MSc

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie gemeente Dijk en Waard.

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 gaan om het project J11 (stedelijke ontwikkeling) en J10 (industrieterrein). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Dijk en Waard.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Dijk en Waard.

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

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

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.nl projectnummer [3861](#) 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