

# Omgevingsvisie Overijssel

**Aanvullend advies over de reikwijdte en detailniveau  
van het milieueffectrapport**

3 oktober 2008 / rapportnummer 2066-76



# 1. AANVULLEND ADVIES REIKWIJDTE EN DETAILNIVEAU

## 1.1 Inleiding

De provincie Overijssel heeft het plan om een Omgevingsvisie Overijssel op te stellen. Deze visie moet de beleidsterreinen van het streekplan, het waterhuishoudingplan, het milieubeleidsplan en het provinciaal verkeer- en vervoerplan in één integrale visie bundelen en meer samenhang creëren. De visie moet antwoord geven op een aantal ruimtelijke beleidsvragen, die onder invloed van klimaatverandering en sociaal-economische ontwikkelingen in de komende periode op de provincie afkomen. De visie is kaderstellend voor het strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving.

Op 26 mei 2008 heeft de Commissie een advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport (MER) uitgebracht op basis van de startnotitie Omgevingsvisie Overijssel.<sup>1</sup> De Commissie heeft toen aangeboden om op het moment dat er meer duidelijkheid zou zijn over de probleem- en doelstelling, m.e.r.-plichtige activiteiten, alternatieven en toetsingskader opnieuw een advies te geven over het vervolg van dit m.e.r.-traject. De provincie heeft de Commissie nu gevraagd dit aanvullend advies te geven op basis van het 'Beeld Omgevingsvisie 2008'.<sup>2</sup>

## 1.2 Beeld Omgevingsvisie 2008

Het document Beeld Omgevingsvisie 2008 bevat de visie van de provincie Overijssel op de fysieke leefomgeving. Deze visie zal worden gebruikt in de gesprekken met de bestuurlijke en maatschappelijke partners in de provincie (Ronde van Commitment). De uitkomsten van deze overleggen zullen worden gebruikt om de Ontwerp-Omgevingsvisie op te stellen. In het Beeld geeft de provincie ook al aan met welk instrumentarium zij haar ambities en beleid wil gaan realiseren. Belangrijke instrumenten zijn de verordening, stimuleringsregelingen en een uitvoeringsprogramma met projecten.

## 1.3 Sturingsfilosofie

Via de verordening wil de provincie 'afdwingen' dat het provinciale belang in plannen en projecten van bestuurlijke en maatschappelijke partners is geborgd. Het uitvoeringsprogramma bevat projecten, waarmee de provincie haar provinciale (gemeente grens overstijgende) belangen wil realiseren.

De provincie Overijssel verandert met deze nieuwe sturingsfilosofie haar ruimtelijke ordeningsbeleid van contourenplanologie naar de meer strategische vorm van ontwikkelingsplanologie. Aansluitend op deze nieuwe systematiek moet een strategisch plan-MER worden opgesteld.

De Commissie constateert dat in lijn met de gedachte van deze nieuwe sturingsfilosofie het Beeld ook niet direct inzicht geeft in de m.e.r.-plichtige activiteiten waar kaderstellende besluiten over worden genomen. De Omgevings-

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 voor de projectgegevens en procedurele gegeven van de (plan-)m.e.r.-procedure.

<sup>2</sup> De Commissie baseert haar advies op het 'Beeld Omgevingsvisie', provincie Overijssel, augustus 2008 versie 14-08-2008.

visie zal echter wel via de verordening en het uitvoeringsprogramma uitspraken doen over m.e.r.-plichtige activiteiten. Hoe deze activiteiten er concreet uit zullen zien is op dit moment om twee redenen nog niet duidelijk, want:

1. na de Ronde van Commitment zal pas duidelijk worden welke ambities en beleidskeuzen de provincie gaat vastleggen in de Omgevingsvisie en;
2. in lijn met de sturingsfilosofie zal de provincie haar centrale beleidsambities vastleggen in verordeningen en de uitvoering daarvan zoveel mogelijk overlaten aan bestuurlijke en maatschappelijke partners (in lijn met de filosofie 'decentraal wat kan en centraal wat moet')

#### 1.4 Hoofdpunten aanvullend advies Commissie m.e.r.

De Commissie constateert dat er ten opzichte van de startnotitie veel nieuwe informatie bekend is en dat daarmee invulling is gegeven aan het reikwijdte en detailniveau advies van de Commissie. Het Beeld Omgevingsvisie 2008 bevat informatie over effecten van het huidige beleid (beleidsevaluatie), demografische, ecologische, economische en milieu trends en ontwikkelingen en ruimteclaims (onder andere bedrijventerreinen en woningbouw). Er is nader invulling gegeven aan de beoordelingskaders voor duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. De provincie geeft in tekst en op kaarten aan wat zij voor ogen heeft met haar grondgebied. De nieuwe rol van de provincie in de ruimtelijke ordening is helder uitgewerkt.

De Commissie constateert echter dat op basis van het Beeld Omgevingsvisie nog onvoldoende duidelijk is in welke richting het plan-MER zal worden uitgewerkt. De Commissie adviseert daarom om in het plan-MER op te nemen:

- een verdere analyse van **beleidstekorten en knelpunten** die daaruit naar voren komen. Welke discrepantie er is tussen de huidige situatie en het toekomstbeeld van de provincie. Dit moet antwoord geven op de vraag waar ingrijpen nodig is;
- hoe en waar de verschillende **beleidskeuzes** in de fysieke leefomgeving worden uitgewerkt en in welke mate er samenhang (positief of negatief) bestaat tussen de verschillende beleidsvelden, bijvoorbeeld bij de keuze voor verstedelijking en verdichting in samenhang met het bieden van adequaat openbaar vervoer. Geef aan of hier alternatieven mogelijk zijn en onderbouw de keuzes aan de hand van milieueffecten;
- een nadere **concretisering** van de **duurzame ontwikkelingsbeoordeling** voor die parameters die onderscheidend zijn voor de alternatieven en zodat het doelbereik kan worden bepaald. Voeg de dimensies later en elders aan deze beoordeling toe;
- het **kaderstellende karakter** van de Omgevingsvisie en het provinciaal belang daarbij. Werk dit uit door in het uitvoeringsprogramma expliciet aan te geven wat de m.e.r.-plichtige activiteiten zijn die door de provincie worden uitgewerkt. Geef voor de verordening aan met welke **toetsingscriteria en normen** het provinciaal belang zal worden behartigd;
- de mogelijke gevolgen voor de **Natura-2000** gebieden en in het geval dat significant negatieve effecten niet zijn uit te sluiten, welke alternatieven mogelijk zijn.

Deze punten worden hierna verder toegelicht. Dit advies moet worden gelezen in aanvulling op het eerder opgestelde reikwijdte en detailniveau advies.

## 2. TOELICHTING

### 2.1 Beleidstekorten en knelpunten

De beleidsevaluatie die is opgenomen in de ‘Agenda Omgevingsvisie Overijssel’ is in kwalitatieve termen gepresenteerd. Hierdoor is het lastig om er concrete doelstellingen uit af te leiden. De Commissie adviseert om in het MER aan te geven:

- waar ‘beleidstekorten’ optreden. Geef aan waar de huidige beleidsdoelen niet worden gerealiseerd en welke knelpunten hierbij optreden (bijvoorbeeld de vermessing en verzuringsproblematiek van Natura 2000-gebieden in relatie tot de veehouderij);
- waar knelpunten optreden in de autonome ontwikkeling en waar beleid op moet worden geformuleerd.<sup>3</sup>

### 2.2 Provinciaal beleid

De Commissie adviseert om de huidige situatie en autonome ontwikkelingen bij onveranderd beleid uit te werken als autonome ontwikkeling (referentie alternatief). Werk de ambitie zoals verwoord in het Beeld uit als voorkeursalternatief. Zet deze alternatieven tegen elkaar af en ga op basis van deze analyse na waar ‘sturing’ van de provincie noodzakelijk is en vertaal dit in beleidskeuzes.

Geef aan of er aanvullend hierop nog alternatieven nodig zijn om invulling te kunnen geven aan de beleidstekorten en knelpunten, bijvoorbeeld voor natuur.

### 2.3 Duurzame ontwikkelingsbeoordeling

De schematische doelenboom is een brede formulering van de duurzaamheidsambities. De Commissie merkt op dat dit beoordelingskader uit veel parameters bestaat. Het kader mist hierdoor diepte voor die parameters die er daadwerkelijk toe doen, namelijk die waar de alternatieven/beleidskeuzen onderscheidend op zijn.

De Commissie constateert dat het schema tevens enkele tegenstrijdigheden bevat. Bijvoorbeeld de prioriteit bereikbaarheid kerngebieden met de auto versus het bevorderen van het gebruik van de fiets en het OV in en naar stedelijke netwerken.

### 2.4 Kaderstellend karakter

Een plan-MER is verplicht voor wettelijke of bestuursrechtelijke plannen die een kader vormen voor toekomstige project-m.e.r.-plichtige besluiten en voor plannen waarvoor een passende beoordeling nodig is op grond van de Europese Habitatrichtlijn.

De Commissie adviseert daarom in het plan-MER duidelijk aan te geven voor welke project-m.e.r.-plichtige besluiten en plannen (in geval van een passende

---

<sup>3</sup> Hierbij kan bij de effectbeschrijving gebruik worden gemaakt van het Verkeerslichten model: “Groen licht” betekent geen belemmeringen voor het vervolg. “Oranje licht” betekent, dat er eventueel, in het vervolgtraject, aanvullende maatregelen nodig zijn. “Rood licht” betekent, dat het beoogde beleid moet worden bijgesteld om de ongewenste effecten te neutraliseren. Zie voor een voorbeeld van de toepassing van dit model het Ontwerp Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Limburg.

beoordeling) de Omgevingsvisie kaderstellend zal zijn. De Commissie constateert dat het Beeld hiervoor een aantal aanknopingspunten biedt. Na de Ronde van Commitment zal het uitvoeringsprogramma verder worden ingevuld en opgenomen in de Omgevingsvisie. Het Beeld doet uitspraken over plannen voor bijvoorbeeld windenergie, ontgrondingen, waterwinning, infrastructuur en overslagpunten. Geef in de Omgevingsvisie zoveel mogelijk aan waar, hoe en door wie deze activiteiten worden opgepakt. Op basis hiervan kan duidelijker worden welke (plan-)m.e.r.-plichtig activiteiten onder de Omgevingsvisie vallen en voor welke later naast een (project)-m.e.r. alsnog een plan-m.e.r.-procedure zal moeten worden doorlopen.

Momenteel worden er in de provincie diverse plannen en projecten uitgewerkt waar een MER of plan-MER voor wordt opgesteld.<sup>4</sup> Geef aan of en hoe de Omgevingsvisie als kaderstellend plan doorwerkt in deze plannen en projecten.

## 2.5 Intensieve veehouderij en Natura 2000

De ambitie van de provincie is te komen tot een aanpak die zowel recht doet aan de natuur als aan de landbouwbelangen (de én-én benadering). De Commissie constateert dat deze ambitie in strijd kan zijn met de Natuurbeschermingswet, omdat de huidige depositie van stikstof het bereiken van natuurdoelen in de weg staat.

Het ontwikkelen van LOG-visies laat de provincie over aan de gemeenten. De Commissie constateert, in navolging van de Commissie Trojan, dat voor de aanpak van de verzuring en de te hoge achtergronddepositie regionaal beleid moet worden geformuleerd. Op de melkveehouderij sector vindt momenteel geen sturing plaats, terwijl daartoe wel degelijk aanleiding bestaat.

De Commissie adviseert in herhaling op haar eerste advies om de 'omgekeerde benadering' toe te passen en aan te geven wat de nog beschikbare (milieu-)ruimte is nabij de Natura2000-gebieden.

---

<sup>4</sup> Het gaat om projecten en plannen zoals de N340 Ommen-Zwolle, N331 Zwartsluis-Vollenhove, Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente, Landbouwontwikkelingsgebieden, bedrijventerreinen, woningbouwlocaties, landinrichting, rivierverruiming etc.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

**Initiatiefnemer:** Gedeputeerde Staten van Overijssel

**Bevoegd gezag:** Provinciale Staten van Overijssel

**Besluit:** Vaststellen van een Omgevingsvisie

**Activiteit:** De Omgevingsvisie is kaderstellend voor het strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving. Doel is om meer samenhang te creëren tussen het streekplan, waterhuishoudingsplan, het milieubeleidsplan, en het provinciaal verkeer- en vervoerplan.

**Procedurele gegevens:**

advies aanvraag: 18 februari 2008

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 26 mei 2008

adviesaanvraag aanvullend advies reikwijdte en detailniveau: 12 augustus 2008

aanvullend advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 3 oktober 2008

**Bijzonderheden:**

De Commissie heeft in het advies reikwijdte en detailniveau aangeboden om op het moment dat de voorgenomen activiteiten, alternatieven en het toetsingskader concreter zijn ingevuld (tussentijds) te adviseren over het vervolg. Dit advies kan worden beschouwd als aanvulling op het eerder uitgebrachte reikwijdte en detailniveau advies.

**Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:**

In dit advies geeft de Commissie aanvullend op het reikwijdte en detailniveau advies aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het plan-MER en met welke diepgang.

**Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

prof.dr.E.C. van Ierland

ir. W.H.A.M. Keijsers

drs. R. Meeuwsen (werkgroepsecretaris)

ir. J. Termorshuizen

drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)

ir. R.F. de Vries











## **Aanvullend advies over de reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport Omgevingsvisie Overijssel**

De provincie Overijssel heeft het plan om een Omgevingsvisie Overijssel op te stellen. Deze visie moet de beleidsterreinen van het streekplan, het waterhuishoudingplan, het milieubeleidsplan en het provinciaal verkeer- en vervoerplan in één integrale visie bundelen en meer samenhang creëren. De visie is kaderstellend voor het strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving. Ten behoeve van de besluitvorming over de Omgevingsvisie wordt een plan-milieueffectrapport (plan-MER) opgesteld. Dit advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) gaat in op de inhoud van het plan-MER. Het advies moet worden beschouwd als aanvulling op het eerder uitgebrachte reikwijdte en detailniveau advies over de Omgevingsvisie.

ISBN: 978-90-421-2553-7