



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsvisie Altena

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

8 september 2022 / projectnummer: 3472



# 1 Advies in het kort

De gemeente Altena stelt een omgevingsvisie op, ter bepaling van de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente voor de korte en langere termijn. Voor het besluit hierover is een omgevingseffectrapport (OER) opgesteld.<sup>1</sup> De gemeenteraad van Altena heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.<sup>2</sup>

## Wat blijkt uit het OER?

Het OER laat zien dat de gemeente Altena rijk is aan waarden die beschermd moeten worden, zoals natuurwaarden (de Biesbosch, Noordwaard, uiterwaarden), landschappelijke en cultuurhistorische waarden (Nieuwe Hollandse Waterlinie). Dit wil de gemeente volgens het OER en de ontwerp omgevingsvisie ook doen. Aan de andere kant heeft de gemeente te maken met opgaven voor woningbouw, duurzame energie en voldoende bedrijfsruimtes en de wens voor uitbreiding van de haven van Werkendam. Deze ontwikkelingen kunnen effecten op de hoge waarden van Altena hebben.

In het OER zijn zes onderwerpen geselecteerd waarvoor de gemeenteraad een keuze wil maken in de omgevingsvisie. Met het oog hierop zijn voor elk van deze onderwerpen twee mogelijke richtingen beschreven en vergeleken op basis van effecten op de vier domeinen (1) gezondheid en veiligheid, (2) omgevingskwaliteit, (3) leefbaarheid<sup>3</sup> en (4) duurzaamheid. Daarnaast is een Passende beoordeling opgesteld om effecten op Natura 2000-gebieden zoals *de Biesbosch* en *Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem* goed te kunnen meewegen.

De vergelijking van alternatieven (botsproeven) laat zien dat keuzes die positief uitpakken voor gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit vaak minder positief scoren op leefbaarheid en vice versa. Mede op basis van deze vergelijking is het ontwerp van de omgevingsvisie aangepast. Het OER geeft aan dat op sommige onderwerpen nog geen concrete keuzes zijn gemaakt. Het OER geeft daarom aandachtspunten voor de uitwerking van de visie en monitoring. De Passende beoordeling laat zien dat er verschillende risico's zijn op negatieve gevolgen voor beschermde natuurgebieden. Ook dit levert belangrijke aandachtspunten voor de uitwerking van de visie op.

## Wat is het advies van de Commissie?

Het OER is beknopt, helder van structuur en goed leesbaar. De effectbeoordeling op basis van vier domeinen is compact en overzichtelijk. De indeling in een zestal dilemma's en de vereenvoudigde effectbeoordeling geven politiek en burgers snel inzicht in de consequenties van de te maken keuzes.

Her OER heeft een overwegend agenderend en signalerend karakter. De geschetste dilemma's hebben vooral betrekking op algemene principes en (nog) niet op concrete ruimtelijke

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> De gemeente Altena werkt in het planproces voor de omgevingsvisie en het gebruik van de omgevingseffectrapportage samen met de gemeente Geertruidenberg en de gemeente Drimmelen. Sommige documenten, zoals de leefomgevingsfoto, zijn voor de drie gemeentes tezamen opgesteld.

<sup>3</sup> Met leefbaarheid worden in dit OER de economische en maatschappelijke aspecten van de fysieke leefomgeving bedoeld.

keuzes. Deze stap zal nog gemaakt moeten worden bij nadere uitwerking in bijvoorbeeld programma's of het omgevingsplan. Een risico van deze aanpak is dat spanning tussen de verschillende opgaven, ambities en belangen pas op een later moment duidelijk wordt. De in de gemeente Altena aanwezige waarden zijn kwetsbaar voor nieuwe ontwikkelingen. Vooral gezien deze kwetsbaarheden en de gemeentelijke ambities zou het OER een 'spiegel' moeten voorhouden, die ambities met elkaar confronteert en laat zien of deze haalbaar zijn.<sup>4</sup> Het is waarschijnlijk dat bepaalde ambities niet (volledig) realiseerbaar zijn en/of met elkaar botsen en dat niet alles overal kan. Dit is inhoudelijk echter niet in het OER uitgewerkt. Dit leidt ertoe dat een grote opgave resteert voor de uitwerking van de visie.<sup>5</sup> Het is de vraag of in dat stadium nog voldoende integraal naar de knelpunten en belangen kan worden gekeken om alsnog tot goede oplossingen te komen en negatieve effecten voor de leefomgeving te voorkomen.

Tegen deze achtergrond **signaleert de Commissie bij de toetsing van het OER dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie.** Het gaat om de volgende punten:

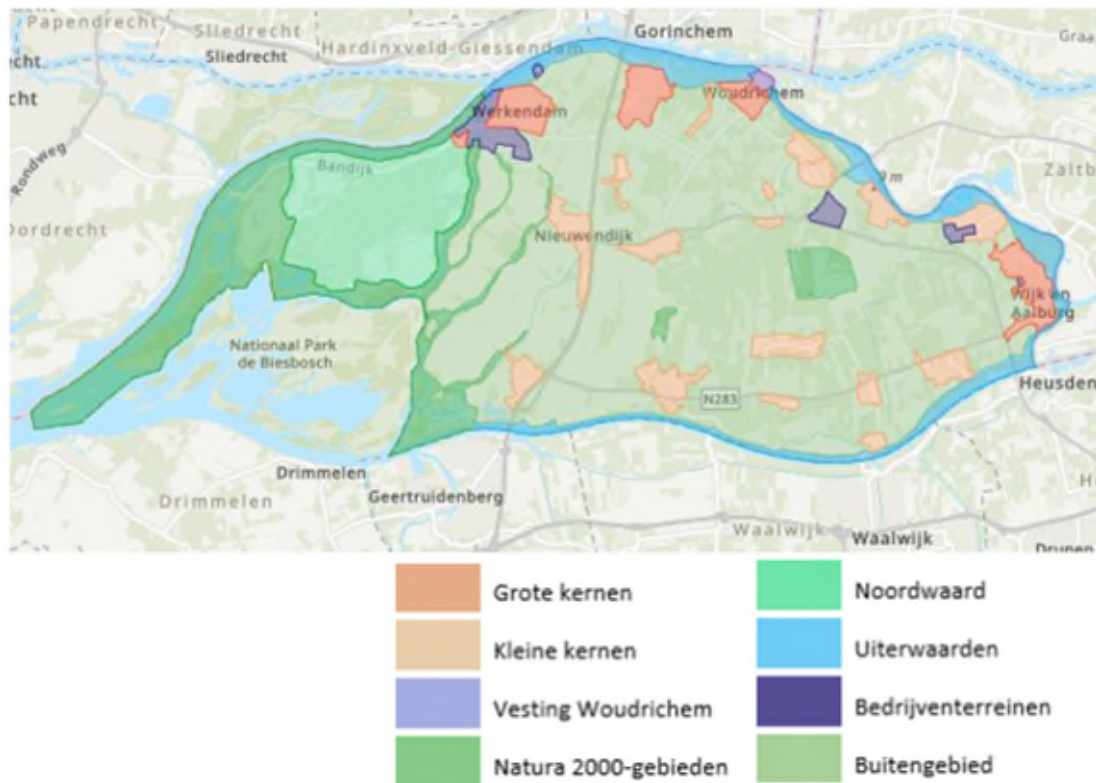
- **Analyse leefomgevingsfoto en ambities.** In het OER ontbreekt een goede analyse van de huidige situatie en autonome ontwikkelingen. Daardoor mist inzicht in knelpunten en de rol van het bestaande beleid daarin. Bovendien volgen de dilemma's die in het OER besproken zijn niet logisch uit de leefomgevingsfoto en de ambities van de gemeente.
- **Inzicht in ruimtevraag.** De opgaven voor de gemeente op het gebied van woningbouw, bedrijventerreinen, duurzame energie en landbouw én de te beschermen waarden zijn in het OER niet of nauwelijks ruimtelijk vertaald, ook niet in 'orde van grootte'. In de ontwerp-omgevingsvisie lijken wel locaties te worden aangewezen waar ruimte is voor ontwikkelingen, bijvoorbeeld bij Woudrichem. Hier komt bij dat de ontwikkeling van de haven van Werkendam niet volledig in het OER is meegenomen, terwijl deze ook ruimte vraagt en relevant is voor andere ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden.
- **Navolgbaarheid effectbeoordeling.** De methodiek voor de beoordeling van effecten is niet duidelijk beschreven. Vooral omdat veel ontwikkelingen en effecten bij elkaar zijn opgeteld is de effectbeoordeling niet goed te volgen en te verifiëren. Dit is van belang omdat de effecten van te maken keuzes ingrijpend en onomkeerbaar kunnen zijn.
- **Aanzet voor monitoringsplan.** Belangrijk is om bij de uitwerking van de omgevingsvisie steeds integraal naar alle ambities en belangen te kijken, en deze in samenhang te beoordelen. Om de integraliteit en samenhang in het vervolgproces goed te kunnen volgen, en zo nodig te kunnen bijsturen, is een daarop toegesneden monitoringsysteem cruciaal. Hiervoor is een navolgbare effectbeoordeling van belang, omdat deze dan herhaald kan worden en er inzicht in trends ontstaat.

De Commissie adviseert de ontbrekende informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

---

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld: Hoeveel woningbouw is er mogelijk in het buitengebied, uitgaande de landschappelijke en natuurwaarden en de draagkracht van het bodem- en watersysteem? En wat betekent dit voor de inbreidingsopgave?

<sup>5</sup> Het OER geeft aan dat nog niet duidelijk is in welke vervolgbesluiten de visie zal worden uitgewerkt, bijvoorbeeld in thematische of gebiedsgerichte programma's. Het OER geeft hiervoor wel enkele aanbevelingen, mede gebaseerd op de uitkomsten van de effectbeoordeling.



Figuur 1: Deelgebieden in de gemeente Altena (bron: OER).

#### **Aanleiding MER**

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn. Omdat de omgevingsvisie kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten – zoals uitbreiding van woongebieden, bedrijventerrein en havengebied – is het nodig om een plan-MER op te stellen. Een plan-MER is ook nodig omdat een Passende beoordeling is opgesteld met het oog op mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden zoals de Biesbosch en Loevestein, Pompveld & Kornsche Boezem.

#### **Rol van de Commissie**

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Altena – besluit over de omgevingsvisie.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3472](#) op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## 2 Toelichting op de beoordeling

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij aanbevelingen. Sommige van die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader en andere niet. Als deze in een kader staan dan is het uitvoeren ervan volgens de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over de omgevingsvisie.

Aanbevelingen die niet in een kader staan zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming - nu en in de toekomst - te verbeteren.

## 2.1 Referentiesituatie: leefomgevingsfoto

### Website leefomgevingsfoto geeft veel bruikbare informatie

Een goede referentiesituatie<sup>6</sup> is van belang voor het vergelijken van alternatieven op basis van 'doelbereik' en omgevingseffecten. Voor het in beeld brengen van de referentiesituatie is gebruik gemaakt van een digitale 'leefomgevingsfoto'. Deze is niet opgenomen in het OER, maar op een speciaal hiervoor ingerichte website.<sup>7</sup> In de leefomgevingsfoto zijn zoveel mogelijk beschikbare data over de huidige situatie opgenomen over thema's als milieu, wonen, gezonde leefomgeving en natuur. De leefomgevingsfoto bevat veel data en is voor veel onderwerpen een goed bruikbare bron van informatie over de huidige situatie in de gemeente. De databank kan in de komende tijd verder worden aangevuld, waardoor het in de toekomst een actueel en steeds completer uitgangspunt kan vormen voor monitoring en evaluatie van de situatie en daarmee voor (bijsturing van) het beleid van de gemeente.

### Analyse van de leefomgevingsfoto ontbreekt

De Commissie mist in het OER een kritische *analyse* van de data die de leefomgevingsfoto verschaft. De 'foto' geeft vooral veel algemene informatie over de huidige situatie en weinig over autonome ontwikkelingen. Hierdoor ontbreekt een goed overzicht van specifieke knelpunten in de huidige situatie en de rol van autonome ontwikkelingen en bestaand beleid daarin. Onderstaand kader geeft als voorbeeld aan hoe met het onderwerp natuur is omgegaan en waar volgens de Commissie verbetering mogelijk is. Voor diverse andere thema's is de situatie vergelijkbaar.

#### **Ter illustratie: Natuur in de leefomgevingsfoto**

*Voor biodiversiteit in de huidige situatie worden 'atlasblokken' gepresenteerd in categorieën van honderdtallen totaal te verwachten soorten, bijv. 201-300 of 601-700 soorten, alsmede in categorieën van twintigtallen rode lijst soorten. Hier wordt geen oordeel of analyse aan verbonden: is dit goed of slecht? Is het aantal soorten lager of hoger dan verwacht? Informatiever is het als specifieke groepen indicatorsoorten voor landschapstypen gescoord worden, waarvan bekend is hoe deze reageren als beleid/beheer verandert. Voorbeeld zijn weidevogels, die specifiek reageren op ander landgebruik, of andere indicatorgroepen zoals struweelvogels, bosvogels, amfibieën (water) en dagvlinders (bloem-/kruidenrijkdom). Bestaande atlassen bevatten goede informatie over deze groepen.*

*De overige natuurinformatie betreft kaarten van het Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000-gebieden. Analyse van deze kaarten zou (ook) moeten gaan over de intrinsieke waarde van deze gebieden. De omgevingsvisie zal normaalgesproken niet leiden tot ruimtebeslag op deze terreinen. In dat geval is het alleen relevant welke verstoringgevoelige, verdrogingsgevoelige of stikstofgevoelige soorten aanwezig zijn. Kortom: de informatie hoeft niet uitputtend te zijn, maar wel specifiek aan de hand van goed gekozen indicatoren.*

<sup>6</sup> De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Met autonome ontwikkeling wordt bedoeld op ontwikkelingen die onafhankelijk zijn van het te nemen besluit over de omgevingsvisie en waarvan al zeker is dat deze doorgaan.

<sup>7</sup> De leefomgevingsfoto voor Altena is toegankelijk gemaakt via een speciaal hiervoor ingerichte website <https://leefomgevingsfoto.anteagroup.nl/dag-gemeenten/#>. Op deze website zijn ook de gegevens van de gemeente Geertruidenberg en de gemeente Drimmelen opgenomen.

Hierdoor is het moeilijk te begrijpen op welke onderdelen van het beleid interventies nodig zijn om aan (nationale, provinciale en gemeentelijke) ambities te voldoen en knelpunten aan te pakken (zie verder §2.2 en 2.3 van dit advies). Ook is niet goed vast te stellen of het OER en de visie volledig zijn in het adresseren van te maken keuzes. Een analyse van de leefomgevingsfoto is ook nodig om de scores van de effectbeoordeling beter te kunnen plaatsen (zie ook §2.4 van dit advies).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER een integrale analyse van de leefomgevingsfoto (op hoofdlijnen) uit te voeren en op basis daarvan:

- de belangrijkste knelpunten en kansen voor de gemeente (voor de korte en langere termijn) te benoemen<sup>8</sup>;
- de impact van de autonome ontwikkeling - inclusief bestaand gemeentelijk beleid - op deze kansen en knelpunten te analyseren;
- de analyse te gebruiken voor de integrale beoordeling van het doelbereik<sup>9</sup> en nadere onderbouwing van de effectbeoordeling (zie volgende paragrafen).

## 2.2 Ambities, doelen, opgaven

De ontwerp omgevingsvisie maakt onderscheid in vier ambities voor de gemeente:

- Groenblauwe oase;
- Leefbare woonomgeving;
- Klimaatbestendig, CO<sub>2</sub>-neutraal en circulair;
- Sterk in duurzaam ondernemen.

Deze ambities zijn in het OER niet vertaald naar toetsbare doelen/criteria waarmee kan worden beoordeeld in hoeverre de ambities van de gemeente behaald worden. Ze worden in het OER genoemd in paragraaf 7.2.2, maar spelen geen herkenbare rol bij de dilemma's waarvoor de effecten zijn beoordeeld.

Hierdoor gaat het OER niet uit van het volledige pakket aan opgaven voor de gemeente, bijvoorbeeld ten aanzien van woningbouw, energietransitie en klimaatadaptatie. Ook maakt het OER niet concreet welke waarden (bijvoorbeeld natuurwaarden, landschappelijke en cultuurhistorische waarden, gezondheid) beschermd moeten worden. Omdat bovendien een ruimtelijke vertaling van de opgaven en de te beschermen waarden ontbreekt geeft het OER geen inzicht in de spanning tussen de verschillende ruimteclaims. Juist omdat de gemeente hoge ambities heeft en veel te beschermen waarden is het belangrijk om bewust te zijn van de risico's die nieuwe ontwikkelingen met zich meebrengen.<sup>10</sup> Zie verder paragraaf 2.3.

---

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld de randvoorwaarden en kansen die voortkomen uit het Werelderfgoed Nieuwe Hollandse Waterlinie.

<sup>9</sup> Doelbereik: de mate waarin ambities worden gerealiseerd.

<sup>10</sup> Zie ook de zienswijze van de provincie Noord-Brabant. De provincie is positief over de hoge ambities van de gemeente, maar wijst erop dat deze nog weinig concreet zijn.

## 2.3 Alternatieven (botsproeven)

### Geen integrale alternatieven

Voor vijf dilemma's zijn in het OER alternatieve oplossingsrichtingen beschreven:<sup>11</sup>

1. Toepassing van milieunormen (wettelijke normen of WHO-normen).
2. Nieuwe Hollandse Waterlinie (beschermen of benutten)<sup>12</sup>.
3. Zoekgebied woningbouw (uitbreiding randen kernen of realiseren nieuwe kern).
4. Stapeling opgaven versus betaalbaarheid woningen.
5. Mogelijkheden vrijkomende agrarische bebouwing (stevige rol gemeente of overlaten aan initiatiefnemers).

Voor een zesde onderwerp – ruimtevragende functies in het buitengebied – zijn geen alternatieven beschreven, maar zijn de kansen en risico's per functie benoemd.

Uit de toelichting op deze onderwerpen blijkt dat deze dilemma's zijn geselecteerd op basis van discussie in de gemeenteraad en participatie, aan de hand van een "70% versie" van de omgevingsvisie. Het is echter niet duidelijk welke rol de leefomgevingsfoto (waaruit knelpunten en kansen kunnen voortvloeien) en de gemeentelijke ambities hierbij hebben gespeeld. De 'alternatieven' die zijn vergeleken vertegenwoordigen hierdoor niet alle ambities en ook niet de volledige breedte aan mogelijke oplossingen per onderwerp (de 'hoeken van het speelveld').

### Ruimtelijke vertaling van keuzemogelijkheden ontbreekt nog

De Commissie constateert dat de dilemma's voornamelijk beleidsmatige principekeuzes inhouden en niet of nauwelijks leiden tot ruimtelijke keuzes of inzicht in benodigde ruimte (ruimteclaims).<sup>13</sup> Het valt de Commissie op dat in de Passende beoordeling enkele onderwerpen wel gedetailleerder zijn uitgewerkt, vooral woningbouw- en (glastuinbouw) bedrijfsinitiatieven.

Hierdoor maakt het OER niet duidelijk in hoeverre ambities met elkaar kunnen conflicteren of elkaar kunnen versterken. Het onderdeel 'ruimtevragende functies in het buitengebied' lijkt bij uitstek bedoeld om deze analyse te maken, maar deze is in het OER slechts op hoofdlijnen en kwalitatief uitgewerkt. Dit leidt ook nog niet tot concrete keuzes. Het OER signaleert dit, en geeft daarbij aan: *dit vergroot de noodzaak voor monitoring van de opgave (zodat tijdig bijgestuurd kan worden) en het stellen van randvoorwaarden voor ontwikkelingen, bijvoorbeeld door middel van het omgevingsplan.*

Het doorschuiven van deze keuzes naar het vervolg leidt tot risico's. Spanning tussen de verschillende opgaven, ambities en belangen wordt hierdoor pas op een later moment duidelijk. De in gemeente Altena aanwezige waarden (zoals Natura 2000, Natuurnetwerk Nederland en Nieuwe Hollandse Waterlinie) zijn kwetsbaar voor nieuwe ontwikkelingen. Juist

---

<sup>11</sup> In het OER wordt de term 'botsproeven' gebruikt om aan te geven dat keuzes moeten worden gemaakt. De Commissie hanteert hiervoor in dit advies bij voorkeur de term 'dilemma's'. Onder de term botsproef verstaat zij normaalgesproken iets anders, namelijk de confrontatie van ambities voor verschillende thema's die wordt uitgevoerd om te bepalen of ambities met elkaar kunnen conflicteren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan conflicten tussen ambities voor energietransitie versus natuur en landschap of tussen ambities voor uitbreiding van woningbouw of bedrijventerreinen versus verbetering van de gezondheid. Van dergelijke botsproeven is in het OER in dit geval geen sprake.

<sup>12</sup> De Commissie merkt hierbij op dat het actief zoeken naar mogelijkheden voor ontwikkeling binnen het Werelderfgoed en de attentiezone zich lastig verhoudt tot het niet vrijblijvende behoud van dit erfgoed.

<sup>13</sup> Ook de zienswijze van de provincie Noord-Brabant wijst er diverse malen op dat nog geen informatie wordt gegeven over locaties, aantallen of kwaliteiten.

gezien deze kwetsbaarheden, de ambities van de gemeente en de voorziene ontwikkelingen is het van belang dat het OER de gemeenteraad 'een spiegel voor houdt', die ambities met elkaar confronteert en laat zien of deze haalbaar zijn. Het is waarschijnlijk dat bepaalde ambities niet (volledig) realiseerbaar zijn en/of met elkaar botsen en dat niet alles overal kan. Dit is inhoudelijk echter niet in het OER uitgewerkt. Dit leidt ertoe dat een grote opgave resteert voor de uitwerking van de visie. Het is de vraag of in dat stadium nog voldoende integraal naar de knelpunten en belangen kan worden gekeken om alsnog tot goede oplossingen te komen en het behoud van belangrijke waarden te borgen.

### **Ontwikkeling haven Werkendam**

Een belangrijke ontwikkeling in de gemeente is de uitbreiding van de haven van Werkendam. In de huidige situatie vormt de haven al een bron van (geluid)overlast voor omwonenden. De gemeente heeft de ambitie om de 'maritieme cluster' in Werkendam uit te breiden met een nieuwe haven.<sup>14</sup>

Voor de ontwikkeling van de haven zijn in het OER geen alternatieven beschreven. Het OER signaleert wel dat de havenuitbreiding forse consequenties kan hebben voor de omgevingskwaliteit, gezondheid en veiligheid en daarmee ook voor de realisatie van andere opgaven, zoals woningbouw. Uit de Passende beoordeling blijkt dat de havenontwikkeling ook grote gevolgen kan hebben voor natuurwaarden in Natura 2000-gebieden (en daarbuiten). De Commissie wijst er op dat bij buitendijkse ontwikkelingen zoals de havenuitbreiding ook expliciet rekening moet worden gehouden met de gevolgen van klimaatverandering en met randvoorwaarden vanuit de Kaderrichtlijn Water.

Ook omdat de in de vorige subparagraaf genoemde ruimtelijke invulling van de opgaven ontbreekt, maakt het OER nog niet duidelijk in hoeverre de havenuitbreiding met deze (andere) opgaven kan conflicteren.

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

- Een meer integrale beschouwing van de gemeentelijke ambities (mede op basis van de genoemde analyse van de leefomgevingsfoto) en de opgaven voor de planperiode.
- Een vertaling hiervan naar kwantitatieve ruimteclaims (orde van grootte). Dit moet duidelijk maken in hoeverre er prioriteiten gesteld of functies gecombineerd moeten worden. Neem hierin ook de havenontwikkelingen in Werkendam mee.<sup>15</sup>
- Analyse van synergie en strijdigheden (per deelgebied). Dit leidt tot een completer beeld van de dilemma's en keuzemogelijkheden en de afhankelijkheid van (samenwerking met) andere partijen. Ook geeft dit inzicht in de mate waarin de gemeentelijke ambities (inclusief de bescherming van belangrijke waarden) daadwerkelijk haalbaar zijn.

<sup>14</sup> Pagina 47 van het OER geeft aan: de ambitie voor de haven van Werkendam betreft een insteekhaven met kaderuimte en natte kavels op de korte termijn. Voor de lange termijn zet de gemeente in op een uitbreiding met een derde haven.

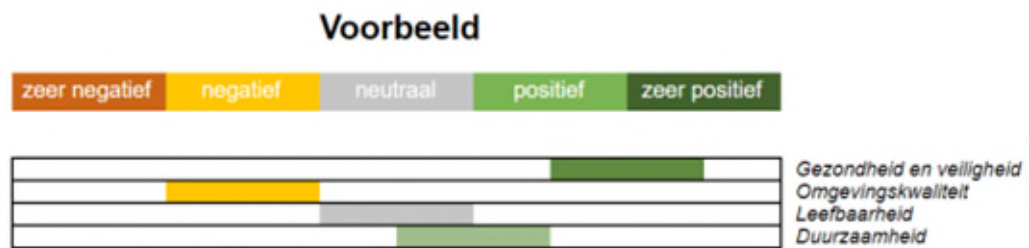
<sup>15</sup> Deze stap vormt feitelijk een uitwerking van 'botsproef 6'.



## 2.4 Effectbeoordeling en navolgbaarheid

### 2.4.1 Onderbouwing effectscores

Voor de beoordeling van de effecten in het OER is – voor 5 van de 6 onderwerpen – gebruik gemaakt van een compact en vereenvoudigd beoordelingskader. Criteria voor de vergelijking van alternatieven zijn gebundeld in vier ‘domeinen’: gezondheid en veiligheid, omgevingskwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid. In §3.3.1 van het OER is uitgelegd wat onder deze domeinen wordt verstaan. Voor de beoordeling op deze criteria is gebruik gemaakt van een kwalitatieve ‘scorebalk’.



Figuur 2: voorbeeld van ‘dashboard’ met kwalitatieve scorebalk.

Deze vereenvoudigde weergave leent zich goed voor bestuurlijke besluitvorming en het geven van snel overzicht van de effecten van de alternatieven. Voorwaarde is echter dat de scores goed onderbouwd en navolgbaar zijn (eventueel in achtergronddocumenten). Dat is in het OER niet altijd het geval:

- **Optelling van scores.** De criteria die de domeinen vertegenwoordigen zijn weliswaar in hoofdlijnen beschreven, maar het is onduidelijk welke indicatoren zijn gehanteerd en hoe (sub)criteria ten opzichte van elkaar zijn gewogen. De effectscore per domein betreft een optelling van een groot aantal criteria en subcriteria. De toelichting op de figuren bevat wel een uitleg hoe de totaalscores tot stand zijn gekomen, maar de omvang van de effecten is hiermee niet goed zichtbaar.<sup>16</sup> Behalve de opgetelde effecten per domein kan het voor de besluitvorming ook nodig zijn inzicht te hebben in de effecten op (sub)criteria, omdat deze soms zeer uiteenlopende belangen vertegenwoordigen.
- **Vergelijking alternatieven en voorkeursalternatief verschilt.** De effecten van de alternatieven (botsproeven) zijn niet op dezelfde manier weergegeven als de referentiesituatie (leefomgevingsfoto) en het ‘voorkeursalternatief’.
- **Alternatieven moeilijk toetsbaar.** Zoals eerder aangeven hebben de dilemma’s (botsproeven) in het OER vooral het karakter van ‘principekeuzes’ en ontbreekt een ruimtelijke vertaling ervan. Het is daardoor nog onduidelijk welke acties of ontwikkelingen bij deze principekeuzes horen.<sup>17</sup> Het gevolg hiervan is dat de effectbeoordeling vooral laat zien wat de consequenties zijn van een verschillend ambitieniveau en niet wat de effecten van de bijbehorende acties en ontwikkelingen zijn. Hierdoor is ook niet duidelijk in hoeverre ambities haalbaar zijn.

Vanwege bovenstaande zijn de effectscores in het OER niet goed navolgbaar en niet herhaalbaar. Omdat de effecten ingrijpend en onomkeerbaar (kunnen) zijn is dit essentieel

<sup>16</sup> Er is gewerkt met relatieve scores, waarmee de effecten onderling qua ernst/omvang niet altijd goed vergelijkbaar zijn.

<sup>17</sup> Zo blijkt uit de ontwerp omgevingsvisie dat de gemeente wil dat wijken aan de milieunormen voldoen en waar mogelijk aan de WHO-norm. Onduidelijk is wanneer dit bereikt moet zijn en welke percentage naar schatting de WHO-norm kan halen.

voor de besluitvorming over de omgevingsvisie. Ook voor monitoring en evaluatie van het omgevingsbeleid is deze informatie noodzakelijk.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, mede aan de hand van de in de voorgaande paragrafen genoemde analyse van de leefomgevingsfoto en concretisering van ambities en ruimteclaims:

- de gehanteerde methodiek bij de effectbeoordeling toe te lichten, waardoor voor eenieder begrijpelijk wordt welke argumenten hebben geleid tot een bepaalde score;
- na te gaan of er binnen de domeinen effecten op (sub)criteria optreden, die wegvallen in de totaalscore maar wel relevant kunnen zijn voor de te maken keuzes;
- de beoordeling van het voorkeursalternatief op dezelfde wijze weer te geven als de andere alternatieven, zodat de onderlinge relatie daartussen duidelijker en navolgbaar wordt.

## 2.4.2 Passende beoordeling

Effecten op Natura 2000-gebieden kunnen sterk bepalend zijn voor de uitvoerbaarheid van plannen en projecten. Omdat niet op voorhand uitgesloten kan worden dat de keuzes in de omgevingsvisie leiden tot significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden is een Passende beoordeling uitgevoerd, die een bijlage vormt bij het OER.

De Passende beoordeling gaat uitgebreid in op de (nabijgelegen) Natura 2000-gebieden *Biesbosch* en *Pompveld, Loevestein & Kornsche Boezem*. Per gebied is de huidige situatie, knelpunten en autonome ontwikkeling (waaronder maatregelen die worden uitgevoerd met het oog op de instandhouding van de gebieden) beschreven. Vervolgens is een analyse gemaakt van mogelijke storingsfactoren die negatief kunnen worden beïnvloed door invulling van de ambities van de omgevingsvisie. Voor verder gelegen gebieden is alleen ingegaan op mogelijke invloed van stikstofdepositie.

Hoewel de leefomgevingsfoto vooral algemene informatie over natuur en biodiversiteit geeft (zie het kader in paragraaf 2.1 van dit advies), biedt de Passende beoordeling een gedetailleerder en completer beeld van de effecten van de omgevingsvisie dan het OER zelf. Dat komt omdat in de Passende beoordeling – anders dan in het OER – wel integraal van de omgevingsvisie en de invulling van de vier ambities is uitgegaan. Hieruit volgt dat veel ontwikkelingen – zoals woningbouw, ontwikkeling van bedrijventerrein, de haven van Werkendam en toerisme/recreatie – grote risico's met zich meebrengen voor Natura 2000-gebieden. Dat betekent dat de nadere uitwerking van deze onderdelen moet uitwijzen in hoeverre deze ontwikkelingen realiseerbaar zijn, en welke maatregelen daarvoor nodig zijn. De Passende beoordeling geeft op hoofdlijnen aan welke mitigerende maatregelen en randvoorwaarden hierbij nader bestudeerd kunnen worden.

Wel constateert de Commissie dat ook in de Passende beoordeling vooral de ambities worden beoordeeld, zonder een beschouwing van de mate waarin deze ambities haalbaar zijn. Zo wordt aangegeven dat het streven naar natuurinclusieve en circulaire landbouw alleen positieve effecten voor Natura 2000-gebieden zal hebben, maar dit is geen automatisme. Het omgekeerde kan namelijk ook het geval zijn, waarbij bijvoorbeeld een intensieve veehouderij met een gesloten stalsysteem minder stikstof uitstoot dan een natuurinclusief en extensief bedrijf, waar het vee buiten loopt. Ook maakt de keuze voor de locatie van de landbouw veel verschil voor de effecten ervan op natuurwaarden.

## 2.5 Monitoring en evaluatie

Hoofdstuk 8 van het OER geeft een beknopte doorkijk naar de doorwerking van de visie en het OER in het omgevingsbeleid. Op dit moment is nog niet duidelijk of voor bepaalde thema's of gebieden programma's zullen worden ontwikkeld. Het OER geeft hiervoor een aantal aanbevelingen, ook voor het Omgevingsplan.

Monitoring en evaluatie komt – als onderdeel van de beleidscyclus – zeer beknopt aan de orde in deze paragraaf. Aangegeven is dat er een monitoringsprogramma wordt opgesteld nadat de ambities verder zijn uitgewerkt in programma's en omgevingsplan. Voor de thema's woningbouw, klimaatadaptatie en energie(neutraliteit) is een korte aanzet opgenomen. De Commissie constateert dat de thema's die hier genoemd worden niet alle thema's en aspecten van de omgevingsvisie vertegenwoordigen.

De aanzet maakt nog niet duidelijk hoe de monitoring wordt aangepakt, wie daarvoor verantwoordelijk is, welke aspecten gemonitord zullen worden, welke indicatoren hiervoor worden gebruikt en hoe wordt omgegaan met de resultaten van de monitoring. Zeker omdat de ontwerp omgevingsvisie (en het OER) vooral agenderend is en belangrijke keuzes worden doorgeschoven, is monitoring cruciaal.

Het is van belang om hierbij een beoordelingskader met indicatoren te kiezen dat een goed beeld geeft van de mate waarin ambities in samenhang gerealiseerd worden. Daarbij kan onder andere geput worden uit de leefomgevingsfoto en het beoordelingskader uit het OER, inclusief de eerder genoemde aanvulling daarvan. Door gerichte monitoring kunnen de positieve en negatieve effecten van functiecombinaties gewogen worden tegen de achtergrond van ruimteschaarste en van de mate waarin functies 'passen' in een gebied.

Denk daarbij aan:

- meten van veranderingen in de leefomgevingsfoto;
- vinger aan de pols houden bij knelpunten;
- effecten van specifieke maatregelen;
- meten van het doelbereik en (veranderingen in) synergie en strijdigheden.

Dit alles kan zorgen voor een goede aansluiting tussen het OER en de omgevingsvisie, ook voor toekomstige herzieningen en uitwerkingen daarvan. Monitoring en evaluatie bieden bestuurders een basis om in de loop van de tijd, indien nodig, maatregelen aan te passen of aan te vullen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de omgevingsvisie, een aanzet voor monitoring op te nemen waarin bovenstaande punten worden meegenomen.

## 2.6 Rol van het omgevingseffectrapport

### **Relatie tussen OER en omgevingsvisie**

Het OER geeft een korte beschrijving van het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie en de rol van participatie en het OER daarbij. Aangegeven is dat het OER is gebruikt bij het maken van keuzes in de omgevingsvisie. De Commissie merkt op dat in de

ontwerp omgevingsvisie zelf nauwelijks verwijzingen naar het OER terug te vinden zijn.<sup>18</sup> Uit de ontwerpvisie blijkt daardoor niet duidelijk welke rol het OER heeft gespeeld bij de keuzes.

### **Omgevingsvisie als website**

De ontwerp omgevingsvisie is gepresenteerd in de vorm van een website. Het voordeel van deze presentatie is dat hiermee goed aangesloten kan worden op de specifieke informatiebehoefte van verschillende doelgroepen. Door in te zoomen op kaartmateriaal of visualisaties kan de lezer informatie tot op diens eigen gewenste detailniveau bekijken. De digitale presentatie heeft ook nadelen. Informatie is verspreid over veel verschillende webpagina's met veel verwijzingen naar andere pagina's en documenten. Dit maakt het lastig om overzicht van de omgevingsvisie te krijgen en de samenhang tussen verschillende thema's is niet altijd duidelijk. Daarnaast is het mogelijk dat informatie op de website wordt gewijzigd, zonder dat dit voor de lezer goed traceerbaar is. De Commissie beveelt aan om de definitieve omgevingsvisie te voorzien van een samenvatting met daarin de voor belanghebbenden belangrijkste informatie en een aantal verhelderende kaarten.

### **Samenwerking met buurgemeentes**

Bij de start van de m.e.r.-procedure voor de omgevingsvisie heeft de gemeente Altena intensief samengewerkt met de gemeentes Geertruidenberg en Drimmelen. Zo is een gezamenlijke leefomgevingsfoto opgesteld en is ook voor verschillende andere onderdelen van het planproces en het OER gebruik gemaakt van dezelfde methodes en ervaringen. De Commissie beveelt aan om de resultaten van deze gezamenlijke aanpak samen met de andere gemeentes te evalueren. Daarbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar onderlinge consistentie, mogelijke strijdigheden in de gemaakte keuzes en de bijdrage die de samenwerking tussen de gemeentes bij de uitwerking van de visies kan leveren aan het realiseren van de (gezamenlijke) ambities van de gemeentes.

---

<sup>18</sup> De Commissie is uitgegaan van de versie van 3 juni 2022, zoals aangegeven op de website <https://omgevingsvisie.gemeentealtena.nl/>.

## BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

### Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

drs. Diederik Bel

drs. Sjef Jansen

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

Margo Meeuwissen MSc

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

### Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie gemeente Altena.

### Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het bijvoorbeeld om de activiteit D11.2 "stedelijke ontwikkeling", D11.3 "industrieterrein" en/of D9 "functiewijziging". 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 Altena.

### Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Altena.

### 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 27 juli 2022 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

### Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3472](#) 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)

