



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Drimmelen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

25 maart 2021 / projectnummer: 3473



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies in het kort

De gemeente Drimmelen 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.¹ De gemeenteraad van Drimmelen 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.²

Wat blijkt uit het OER?

Het OER richt zich op een aantal relatief concrete vraagstukken voor de gemeente waarin een keuze moet worden gemaakt, zoals: staat natuur of toerisme centraal in de Biesbosch, wordt voor de agrarische sector gekozen voor schaalvergroting of kringlooplandbouw en waar komen nieuwe woningen. Het rapport geeft voor elk van deze vraagstukken twee of drie oplossingsmogelijkheden en beschrijft daarvan de effecten voor gezondheid, omgeving, leefbaarheid en duurzaamheid. Het rapport laat zien dat de keuzes in de omgevingsvisie kunnen leiden tot negatieve gevolgen, bijvoorbeeld effecten van landbouw en toerisme op de natuur in de Biesbosch en effecten van windturbines voor landschap en cultuurhistorie. Het rapport laat zien dat er ook kansen zijn, onder andere om bij te dragen aan duurzaamheidsdoelen en om de gezondheid en omgevingskwaliteit te verbeteren door te kiezen voor meer groen en recreatie.

Wat is het advies van de Commissie?

Het OER is beknopt, helder van structuur en goed leesbaar. Doordat de omgevingsvisie zich richt op een aantal concrete vraagstukken is de informatie in het OER kernachtig en concreet. De effectbeoordeling op basis van vier 'domeinen' is compact en overzichtelijk. Het vereenvoudigen van de dilemma's en de effectbeoordeling geeft politiek en burgers snel inzicht in de consequenties van de te maken keuzes. Daarmee lijkt het OER geschikt om te gebruiken voor een objectieve blik op voorgenomen (politieke) voorkeuren. De keerzijde van de aanpak is dat effectbeoordeling niet navolgbaar en herhaalbaar is en dat het OER een aantal strategische thema's voor de lange termijn (bijvoorbeeld klimaatadaptatie) grotendeels onbesproken laat.

Tegen deze achtergrond **signaleert de Commissie bij de toetsing van het OER een aantal tekortkomingen**. Zij acht deze informatie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de omgevingsvisie. Het gaat om de volgende punten:

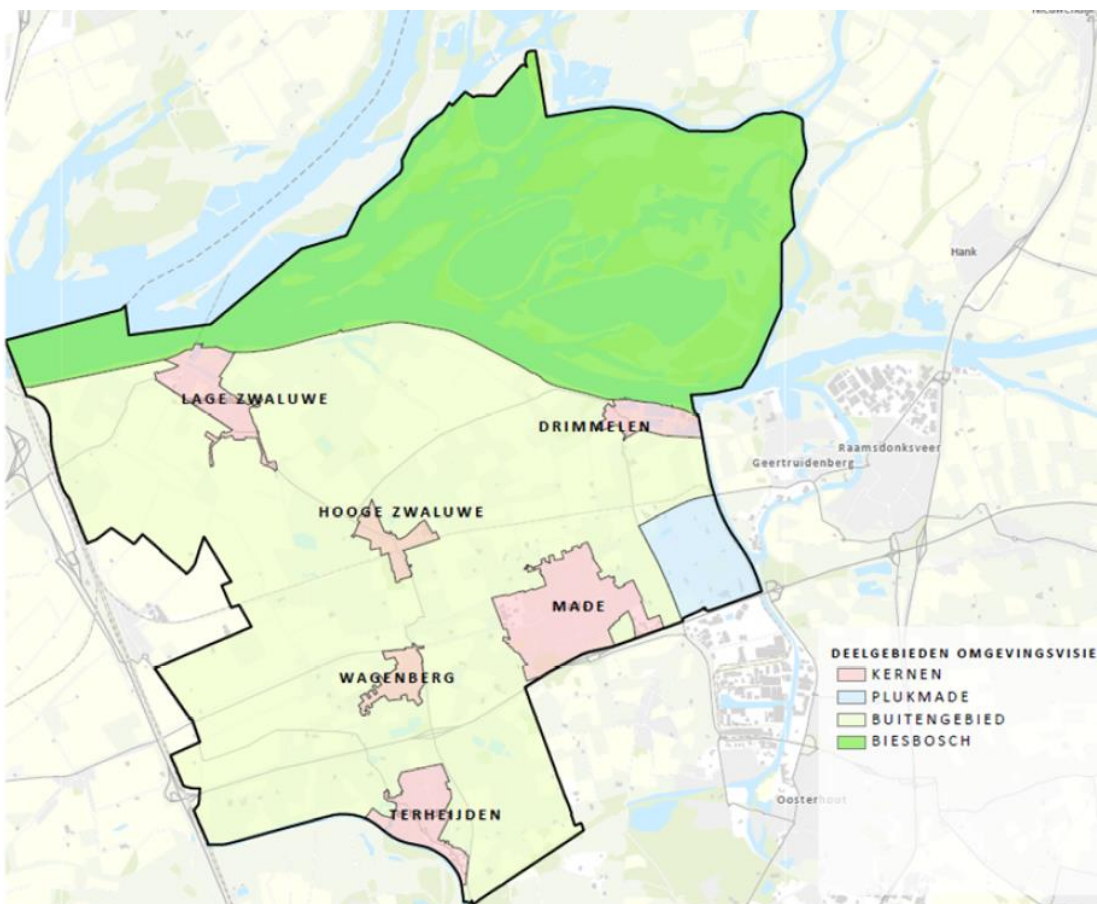
- **Analyse leefomgevingsfoto.** In het OER ontbreekt een duidelijke en volledige analyse van de leefomgevingsfoto. Daardoor mist inzicht in knelpunten in de huidige situatie en in de toekomst en de rol van bestaand beleid daarin. Hierdoor is niet duidelijk wat er nodig is om aan ambities te voldoen en knelpunten aan te pakken.
- **Alternatieven voor Plukmade ontbreken.** Alternatieven voor het deelgebied Plukmade – waar voornamelijk glastuinbouw plaatsvindt – zijn niet in het OER behandeld, omdat daarover eerder al keuzes gemaakt zijn. Dit kan integrale afwegingen in de omgevingsvisie bemoeilijken.

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.

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

- **Effectbeoordeling niet navolgbaar.** De methodiek voor de beoordeling van effecten is niet duidelijk beschreven. Hierdoor zijn de effectscores in het OER niet navolgbaar en niet herhaalbaar. Dit is van belang omdat de effecten van te maken keuzes ingrijpend en onomkeerbaar (kunnen) zijn. Ook voor monitoring en evaluatie van het omgevingsbeleid is deze informatie noodzakelijk.
- **Voorkeursalternatief niet beoordeeld.** De gemaakte keuze per onderwerp (het voorkeursalternatief) wijkt soms af van de in het OER onderzochte oplossingsrichtingen. Vooral voor de landbouwtransitie en de ontwikkeling van de Biesbosch klemt dit. De onderzochte oplossingen verschillen sterk van elkaar, waarna gekozen is voor een compromis daartussen. De effecten van dit compromis zijn niet duidelijk beschreven. Daardoor zijn de consequenties van de visie op deze onderdelen niet duidelijk.

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.



Figuur 1: De deelgebieden in de gemeente Drimmelen (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 bedrijventerreinen en recreatieve voorzieningen – 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.

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 Drimmelen – 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 [3473](#) op www.commissiener.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 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 weinig (inhoudelijke) verwijzingen naar het OER terug te vinden zijn. Uit de ontwerpvisie blijkt daardoor niet duidelijk welke rol het OER heeft gespeeld bij de keuzes. De Commissie beveelt aan in de (definitieve) omgevingsvisie duidelijk, in een aparte paragraaf, aan te geven hoe de resultaten van het OER zijn verwerkt in de visie.

Omgevingsvisie als website

De ontwerp omgevingsvisie is gepresenteerd in de vorm van een website, daarnaast is een 'bevrozen' rapportversie van de ontwerp-omgevingsvisie beschikbaar. Het voordeel van de webversie 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 zijn of haar 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 de omgevingsvisie onoverzichtelijk en de samenhang tussen verschillende thema's onduidelijk. Het voordeel van de rapportversie is dat deze overzichtelijker is en dat eventuele aangepaste versies voor eenieder navolgbaar zijn. De Commissie beveelt aan om ook van de definitieve omgevingsvisie een 'bevrozen' rapportversie beschikbaar te stellen.

2.2 Referentiesituatie: foto van de leefomgeving

Website leefomgevingsfoto geeft veel bruikbare informatie

Een goede referentiesituatie is van belang voor het vergelijken van alternatieven op basis van 'doelbereik' en omgevingseffecten. 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.

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.³ In de leefomgevingsfoto zijn zoveel mogelijk beschikbare data over de huidige situatie opgenomen over thema's als milieu, wonen, gezonde leefomgeving en natuur. Het kaartmateriaal in de leefomgevingsfoto is grotendeels afkomstig van openbare bronnen. Daarnaast wordt verwezen naar de kaartenbank van de provincie Noord-Brabant en de interim omgevingsverordening Noord-Brabant.

De leefomgevingsfoto bevat veel data en is daarmee voor zeer 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.⁴

Analyse van de leefomgevingsfoto is nog onvolledig

De Commissie mist in het OER een duidelijke en volledige *analyse* van de data die de leefomgevingsfoto verschaft. De 'foto' geeft vooral informatie over de huidige situatie en niet of nauwelijks over autonome ontwikkelingen. In het OER is alleen voor een beperkt aantal thema's een beknopte knelpuntenanalyse van de huidige situatie opgenomen. Hierdoor ontbreekt een volledig overzicht van knelpunten in de huidige situatie en de rol van autonome ontwikkelingen en bestaand beleid daarin. Gesteld wordt dat in de omgevingsvisie veel bestaand beleid is overgenomen, maar het OER maakt niet duidelijk welk beleid precies. De effecten en het doelbereik van dit bestaande beleid komen daardoor niet in het OER tot uitdrukking.

Dit maakt het moeilijk om te begrijpen op welke onderdelen van het beleid interventies nodig zijn om aan (nationale, provinciale⁵ en gemeentelijke) ambities te voldoen en knelpunten aan te pakken (zie verder §2.3 van dit advies). Hierdoor is ook 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 te kunnen plaatsen (zie ook §2.4 van dit advies).

³ De leefomgevingsfoto voor Drimmelen 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 Altena opgenomen.

⁴ In enkele zienswijzen is aangegeven dat op sommige onderdelen (bijvoorbeeld erfgoed) meer relevante data over de huidige toestand beschikbaar zijn, waarmee de leefomgevingsfoto aangevuld kan worden.

⁵ Zie ook de zienswijze van de provincie Noord-Brabant, waarin wordt gevraagd hoe de gemeente invulling geeft aan de bovenlokale en regionale context.

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

- knelpunten en kansen voor de gemeente (voor de korte en lange termijn) te benoemen;
- de (impact van de) autonome ontwikkeling op kansen en knelpunten te analyseren;
- de analyse te gebruiken voor een beoordeling van het doelbereik en nadere onderbouwing van de effectbeoordeling;
- aan te geven voor welke thema's nog leemtes in informatie of onzekerheden bestaan;
- aan te geven hoe met leemtes en onzekerheden wordt omgegaan en – voor zover nodig – met ambities die (nog) niet haalbaar zijn met deze omgevingsvisie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan nadere uitwerking in programma's of toekomstige versies van de omgevingsvisie.

2.3 Ambities, doelbereik en dilemma's

OER richt zich vooral op concrete beleidskeuzes

De omgevingsvisie en het OER hebben geen duidelijk afgebakende planhorizon, de ontwerpvisie zegt hierover: *In deze visie staat we waar we de komende jaren mee aan de slag gaan. De omgevingsvisie van Drimmelen is afgestemd op de [Toekomstvisie 2040](#) die op 5 maart 2020 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het is eigenlijk de eerste invulling van die Toekomstvisie voor de leefomgeving van de gemeente. De omgevingsvisie is een dynamisch document. Het is een ontwikkelingsvisie die met de tijd meegaat. Dat wil zeggen dat we de visie in de toekomst zullen aanpassen als er nieuwe ontwikkelingen zijn.*

De Commissie merkt op dat de *toekomstvisie* meer integraal en meer toekomstgericht is dan de ontwerp-omgevingsvisie. De omgevingsvisie gaat meer terug naar sectorale thema's. Het participatieproces heeft belangrijke input geleverd voor de dilemma's die in het OER aan de orde komen. Mede daardoor ligt de focus van het OER vooral op concrete beslissingen voor de relatief korte termijn, omdat daar op dit moment keuzes voor nodig zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval voor woningbouwlocaties, de agrarische sector en recreatievoorzieningen.

De Commissie wijst erop dat de focus op concrete keuzes voor de korte termijn risico's met zich meebrengt, die het OER niet in beeld brengt. Een deel van de gemaakte keuzes is min of meer onomkeerbaar of legt de situatie voor een lange periode vast. Als later blijkt dat (lange termijn) doelen niet gehaald worden, moeten keuzes mogelijk worden heroverwogen of zijn nieuwe interventies nodig met grotere gevolgen. Voorbeelden hiervan zijn klimaatadaptatie, energietransitie en landbouwtransitie op de lange termijn.

Ambities nog niet vertaald naar concrete doelen

In de ontwerp omgevingsvisie zijn landelijke, provinciale en gemeentelijke ambities nog beperkt vertaald naar concrete doelen, vooral voor de langere termijn.⁶ Daardoor geeft het OER weinig informatie over het 'doelbereik' van de beleidskeuzes, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, ruimtelijke kwaliteit, water (kwantiteit, kwaliteit) en klimaatadaptatie. De in §2.2 van dit advies genoemde analyse zal er volgende Commissie toe leiden dat het doelbereik wel kan worden bepaald. Daarmee wordt ook duidelijk welke opgaven er resteren voor het vervolg, zowel voor de uitwerking van de visie (bijvoorbeeld in programma's) of voor volgende visies.

⁶ Het ontbreken van een vertaling van ambities naar concrete doelen, bijvoorbeeld voor natuur en biodiversiteit, wordt ook in enkele zienswijzen genoemd.

Deelgebied Plukmade geen onderdeel van integrale afweging

Binnen de gemeente Drimmelen zijn deelgebieden onderscheiden, waar specifieke dilemma's aan de orde kunnen zijn, bijvoorbeeld in het natuurgebied De Biesbosch. In het deelgebied Plukmade is vooral uitbreiding van glastuinbouw aan de orde. Het OER geeft hierover aan dat voor dit deelgebied in een eerder stadium al keuzes zijn gemaakt, en dat Plukmade derhalve geen deel uitmaakt van afwegingen in het OER. Voor de ontwikkeling van het gebied is nog geen (formeel) besluit genomen, en zijn milieueffecten nog niet onderzocht. Het OER geeft aan dat indien nodig voor Plukmade een separate m.e.r.-procedure wordt doorlopen.

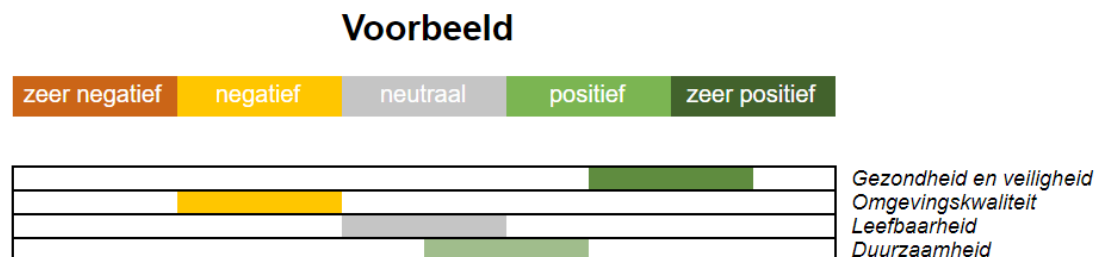
De Commissie constateert dat hierdoor mogelijk de integrale afweging voor bepaalde thema's en ambities bemoeilijkt wordt. De ontwikkelingen op Plukmade kunnen negatieve milieueffecten op de omgeving hebben, maar ook kansen bieden om bij te dragen aan ambities voor energietransitie en circulariteit. Om die reden is de Commissie van mening dat in het OER ook een 'botsproef' thuis hoort voor de ontwikkeling van Plukmade, waarbij op hoofdlijnen de effecten en het doelbereik van wel of geen uitbreiding en revitalisering van dit gebied worden beoordeeld. De uitkomsten daarvan kunnen leiden tot aandachtspunten of randvoorwaarden voor de ontwikkeling van dit deelgebied, en de start zijn van een uitgebreider besluitvormingsproces, al dan niet met een m.e.r.-procedure.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER een botsproef voor de ontwikkeling van Plukmade op te nemen, zodat de ontwikkeling van dit gebied integraal kan worden meegewogen in de omgevingsvisie.

2.4 Effectbeoordeling

2.4.1 Effectscores onvoldoende onderbouwd

Voor de beoordeling van de effecten in het OER is 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', zie figuur 2.



Figuur 2: voorbeeld van een 'dashboard' voor de effectbeoordeling per alternatief (bron: OER)

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 (nog) niet altijd het geval:

- **Optelling (sub)criteria.** 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. 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.
- **Werkwijze expert judgement.** De scores zijn tot stand gekomen door middel van expert judgement. Dit is op zichzelf begrijpelijk, gezien het strategische karakter van de omgevingsvisie en het feit dat keuzes in een later stadium nader uitgewerkt zullen worden. Het is echter wel belangrijk dat duidelijk is hoe de werkwijze is geweest: welke criteria zijn gehanteerd, wat zijn de gebruikte expertises van deskundigen, welke groepsgrootte en opzet en welke bronnen zijn hierbij gebruikt. Dit zorgt ervoor dat de kwalitatieve (en kwantitatieve) beoordelingen navolgbaar en qua methodiek herhaalbaar zijn, zodat toekomstige beoordelingen goed vergelijkbaar zijn. Deze informatie ontbreekt in het OER.
- **Definitie beoordelingsschaal.** De schaalovergangen voor de beoordeling zijn niet gedefinieerd. Daardoor is onduidelijk wat de betekenis is van een lichte of zware negatieve/positieve score.⁷
- **Referentiesituatie niet eenduidig.** Zoals eerder aangegeven is het niet altijd duidelijk hoe de referentiesituatie is gedefinieerd, waarmee de alternatieven zijn vergeleken. Alternatieven die erop neerkomen dat beleid ongewijzigd blijft worden in het OER soms neutraal beoordeeld op alle aspecten (bijvoorbeeld voor het alternatief “Behoud van beperkingen verduurzaming”) en soms niet (alternatief “Behoud van schaalvergroting in de landbouw”). Ook van geplande windturbines en zonnepark is niet duidelijk of deze gezien worden als onderdeel van de referentiesituatie of als onderdeel van het voornemen. Hierdoor is niet duidelijk op welke wijze autonome ontwikkelingen zijn meegenomen in de effectbeoordeling.
- **Doelbereik niet beoordeeld.** De alternatieven zijn wel beoordeeld op effecten, maar zoals eerder aangegeven geeft het OER niet expliciet inzicht in het doelbereik, oftewel de mate waarin met de voorgestelde keuzes doelen voor korte of langere termijn gerealiseerd worden. Ter illustratie: de Omgevingsvisie gaat uit van een ‘Landschapinclusief omgevingsbeleid’, dus een goed evenwicht tussen landschapsbehoud en ontwikkeling van nieuwe functies. Dit lijkt in tegenspraak met de effecten in het OER waarin elke ontwikkeling in het buitengebied als negatief is beoordeeld.⁸

Vanwege bovenstaande zijn de effectscores in het OER niet navolgbaar en niet herhaalbaar. Omdat de effecten van te maken keuzes in veel gevallen ingrijpend en onomkeerbaar (kunnen) zijn is dit essentieel voor de besluitvorming over de omgevingsvisie. Ook voor monitoring en evaluatie van het omgevingsbeleid is deze informatie noodzakelijk.

⁷ Zo is niet duidelijk waarom woningbouw in het buitengebied en transformatie van voormalige agrarische bebouwing (VAB) (zeer) negatief scoort op omgevingskwaliteit, terwijl behoud en ontwikkeling van landschap en cultuurhistorie als voorwaarde gelden. Ook de scores bij de woningbouw botsproeven zijn niet goed navolgbaar en kunnen met dezelfde overtuiging ook anders worden weergegeven. Dat geldt ook bij scores voor vergroening van de dorpen, waar het voorkomen van hittestress zwaar wordt mee gewogen terwijl er eigenlijk in de hele gemeente nauwelijks sprake is van hittestress.

⁸ Zie ook de zienswijze van de Provincie Noord-Brabant waarin is aangegeven dat nog onduidelijk is wat precies wordt verstaan onder landschapinclusief omgevingsbeleid en de wijze waarop dit doorwerkt bij nieuwe ontwikkelingen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER:

- 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 in §2.2 genoemde analyse van de leefomgevingsfoto te gebruiken om het doelbereik van de alternatieven te beoordelen en de 'staat van de leefomgeving' te duiden.

2.4.2 Voorkeursalternatief niet apart beoordeeld

In het OER zijn de effecten van het voorkeursalternatief – dat wil zeggen de keuze die per dilemma in de omgevingsvisie wordt gemaakt – niet expliciet in beeld gebracht. De effecten zijn op hoofdlijnen wel beschreven in hoofdstuk 8 van het OER, maar niet op een gelijkwaardige manier vergeleken met en gescoord ten opzichte van de oorspronkelijke alternatieven. Voor sommige dilemma's is dit geen probleem, omdat voor één van de onderzochte alternatieven is gekozen of omdat de effecten van de voorkeursrichting uit de beoordeling van de alternatieven kan worden afgeleid. Voor enkele dilemma's liggen de onderzochte alternatieven echter ver uit elkaar, omdat bewust de uiterste mogelijkheden zijn opgezocht, en uiteindelijk is gekozen voor een compromis tussen de beide uitersten. Dit is vooral het geval bij het dilemma voor de landbouwtransitie en voor de ontwikkeling van de Biesbosch.

Landbouwtransitie

Voor de landbouwtransitie in het buitengebied zijn twee alternatieven onderscheiden: 'behoud van schaalvergroting' en 'stimuleren van kringlooplandbouw'. Het eerste alternatief scoort op de meeste criteria negatief, het tweede alternatief (zeer) positief. In hoofdstuk 8 van het OER is het voorkeursalternatief als volgt gedefinieerd: *Er wordt ruimte gegeven aan de landbouw om te groeien, vernieuwen, veranderen en te verbreden. Wel worden randvoorwaarden gesteld aan deze groei.* Het is niet duidelijk in hoeverre deze keuze overeen komt met een van beide alternatieven.⁹ Daardoor zijn de effecten van de keuze ook niet duidelijk. Daar komt bij dat de uitwerking van deze keuze sterk bepalend is voor de werkelijke effecten. Het is de vraag welke mogelijkheden de gemeente heeft om op deze keuze concreet te sturen. De effecten van deze keuze zijn dus nog onzeker en de risico's – vooral voor natuur – komen niet duidelijk tot uitdrukking.

Ontwikkeling Biesbosch

Voor de Biesbosch zijn ook twee alternatieven onderzocht: 'natuurbescherming staat centraal' en 'benutten als toeristische trekpleister'. Uit de beoordeling blijkt vooral een zeer groot verschil in effecten op de omgevingskwaliteit (respectievelijk zeer positief en zeer negatief). Het voorkeursalternatief is een 'balans tussen natuur en toerisme'. Onduidelijk is wat deze keuze voor de omgevingskwaliteit kan betekenen. Ook voor dit onderwerp geldt dat de werkelijke effecten sterk afhankelijk zijn van de uitwerking van de gekozen richting en de mogelijkheden die de gemeente heeft om ontwikkelingen te sturen. De druk op de natuurwaarden in de Biesbosch is in de huidige situatie al hoog (zie 2.4.3).

⁹ In de zienswijze van Platform Kiemkracht is aangegeven dat de keuze voor het voorkeursalternatief voor dit thema niet goed te rijmen is met de uitkomsten van de botsproef.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effectbeoordeling aan te vullen met een beoordeling van het voorkeursalternatief.¹⁰ Hiermee krijgt de gemeenteraad een beter beeld van de risico's en kansen van de keuzes in de omgevingsvisie.

2.4.3 Passende beoordeling geeft risico's voor vervolg aan

Aanpak effectbeoordeling en stikstofkaart

Effecten op Natura 2000-gebieden kunnen sterk bepalend zijn voor de uitvoerbaarheid van plannen en projecten. Dit geldt vooral voor De Biesbosch, die gedeeltelijk binnen de gemeente Drimmelen ligt. 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 uitgevoerd¹¹, die een bijlage vormt bij het OER. De Passende beoordeling gaat uitgebreid in op de Natura 2000-gebieden Biesbosch en Pompveld, Loevestein & Kornsche Boezem. Ook voor de iets verder gelegen gebieden Langstraat en Loonse en Drunense Duinen – beiden zeer gevoelig voor en overbelast door stikstof – wordt ingegaan op mogelijke invloed van stikstofdepositie.

De Passende beoordeling richt zich op drie beleidskeuzes uit de ontwerp omgevingsvisie en besteedt apart aandacht aan achttien 'projecten' (voornamelijk woningbouwlocaties) die uit de visie voortkomen. De indeling in deze twee niveaus is enigszins verwarrend, omdat beleidskeuzes en projecten soms overlappen. Voor beide categorieën heeft een analyse op hoofdlijnen plaatsgevonden van de indirecte effecten (stikstofdepositie op kwetsbare natuur) en de directe effecten. Ook dit onderscheid (direct-indirect) leidt tot verwarring.¹²

Voor de bepaling van indirecte effecten ten gevolge van stikstofdepositie is een stikstofkaart opgesteld. De contouren op de stikstofkaart vormen de indicatieve grens van maximale stikstofhoeveelheden per jaar. In deze kaart is echter alleen rekening gehouden met stikstofdioxide, waaraan vooral verkeer bijdraagt. De belangrijkste bijdrage aan stikstofdepositie is afkomstig van de landbouw en bestaat hoofdzakelijk uit ammoniak. De kaart heeft daardoor weinig meerwaarde voor het identificeren van de stikstofruimte.

Voor de bepaling van effecten is gebruik gemaakt van de zogenaamde stoplichtmethode. Een groen stoplicht betekent dat een voornemen zonder meer uitvoerbaar is, een rood stoplicht dat het (vrijwel) onmogelijk is. Daartussen zijn enkele categorieën onderscheiden (lichtgroen, geel, oranje), waarmee wordt aangegeven welke inspanning – planaanpassingen en/of mitigerende maatregelen – vermoedelijk nodig is om negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden te voorkomen. Deze werkwijze geeft op het niveau van de omgevingsvisie een goed beeld van de risico's en kansen. De resultaten zijn geschikt om te gebruiken voor de nadere uitwerking van de beleidskeuzes en projecten die uit de omgevingsvisie volgen.

¹⁰ Voor onderdelen waarbij het voorkeursalternatief gelijk is aan een van de onderzochte alternatieven kan worden verwezen naar de beoordeling van het betreffende alternatief.

¹¹ De Passende beoordeling is in beginsel voor de omgevingsvisies van Geertruidenberg, Drimmelen en Altena gezamenlijk uitgevoerd, omdat de gemeentes effecten kunnen hebben op dezelfde Natura 2000-gebieden. Voor de gemeente Altena is de Passende beoordeling nog niet specifiek ingevuld, omdat nog niet bekend is welke keuzes in de omgevingsvisie gemaakt zullen worden.

¹² De indirecte effectenbepaling inclusief de stikstofcontourenkaart wordt vooral gebruikt om de 'stikstofruimte' te bepalen. Binnen de directe effecten is echter het belangrijkste effect op natuur ook al verzuring/vermesting. Dat blijkt ook in de tabellen bij de paragrafen 6.5.5 t/m 6.5.20, waarin voor het stikstofeffect telkens naar §6.3 wordt verwezen. Het zou duidelijker zijn om in plaats van indirecte en directe effecten te spreken over "bepaling stikstofdepositierruimte" of "kansrijkheid projecten op basis van stikstof".

Risico's van recreatiedruk in de Biesbosch

In het MER wordt een toename in recreatiedruk op de Biesbosch niet uitgesloten, en van een 'oranje stoplicht' voorzien. In de Passende beoordeling wordt de huidige recreatiedruk niet als een knelpunt gezien, maar wordt wel gesteld dat van het voorgenomen recreatieve gebruik het versturende effect nog niet is bepaald. Door de toegepaste zonerings zal volgens de beoordeling de kans op extra significante gevolgen beperkt zijn. De Commissie merkt daarbij op dat voor een aantal verstoringsgevoelige soorten als porseleinhoen en roerdomp in de verbeter-/uitbreidingsdoelen voor de Biesbosch zijn opgenomen, waarvoor het heel belangrijk is dat de rust bewaard wordt.

Het is begrijpelijk dat in dit stadium het effect nog niet exact kan worden bepaald en daarom een 'oranje waarschuwing' wordt afgegeven. De Commissie wijst er wel op dat, om negatieve gevolgen voor verstoringsgevoelige soorten in de Biesbosch te voorkomen, nieuwe recreatieplannen in nauw overleg met de terreinbeheerders gemaakt moeten worden. Het is cruciaal dat mogelijke risico's van te voren nauwkeurig worden ingeschat en gemonitord, en dat van te voren duidelijk is wat mogelijke aanvullende maatregelen zijn, indien negatieve effecten optreden of verbeter-/uitbreidingsdoelen van een aantal verstoringsgevoelige doelsoorten niet gehaald worden.

Cumulatie van effecten

Een aandachtspunt hierbij – ook voor de nadere uitwerking van de keuzes – is cumulatie van effecten op natuur. In de tabellen wordt regelmatig aangegeven dat cumulatie een rol kan spelen indien de genoemde maximale aantallen woningen gebouwd worden. Dit geldt nog sterker als ook alle andere beleidskeuzes – die niet in deze stikstofberekeningen zijn opgenomen – ook worden meegenomen. Zo kan uitbreiding van agrarische bedrijven alle andere projecten vanwege stikstofdepositie 'onuitvoerbaar' maken. Ook ontwikkelingen buiten de gemeente Drimmelen kunnen hierop van invloed zijn.

De Commissie beveelt aan om bij de nadere uitwerking van de visie rekening te houden met cumulatieve effecten. Alleen bij 'stikstofneutrale' initiatieven bestaat geen risico op significante effecten op overbelaste Natura 2000–instandhoudingsdoelen.

2.5 Monitoring en evaluatie

In paragraaf 9.3 van het OER is ingegaan op monitoring. Terecht is hier aangegeven dat:

- een aantal van de gemaakte keuzes onzekerheden of risico's met zich meebrengt;
- door middel van monitoring inzichtelijk wordt of de gemeente op koers ligt om de doelstellingen te behalen, zodat de gemeente tijdig kan bijsturen wanneer knelpunten ontstaan of een doelstelling niet behaald dreigt te worden;
- de leefomgevingsfoto een beeld geeft van de huidige situatie en als nulmeting bij de monitoring gebruikt kan worden.

Het OER noemt vervolgens een aantal thema's waarop onzekerheden bestaan en waarbij monitoring en evaluatie een rol kunnen spelen. De Commissie constateert dat de thema's die hier genoemd worden niet alle thema's en ambities van de omgevingsvisie vertegenwoordigen (bijvoorbeeld landschapsinclusiviteit, natuur/groen, recreatiedruk en duurzaamheid).

In aanvulling op de adviezen in de voorgaande paragrafen beveelt de Commissie aan om, nadat aanvullende analyse van de leefomgevingsfoto en het 'doelbereik' heeft

plaatsgevonden, een monitoringsplan- of programma op te stellen voor monitoring en evaluatie van de omgevingsvisie. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de gegevens van de leefomgevingsfoto en het beoordelingskader uit het OER. Dit zorgt voor een goede aansluiting tussen het OER en de omgevingsvisie, ook voor toekomstige herzieningen en uitwerkingen daarvan.

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 M.Sc.

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie gemeente Drimmelen.

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 kan het onder andere gaan om de activiteiten stedelijke ontwikkeling (D11.2), wijziging van industrieterrein (D11.3), landinrichting (D9) of veehouderij (C/D14). 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 Drimmelen.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Drimmelen.

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 18 maart 2021 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 projectnummer [3473](#) in te vullen in het zoekvak.

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

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

