



Commissie voor de
milieueffectrapportage



Omgevingsvisie gemeente Deventer

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop



Advies over het aangevulde OER

De gemeente Deventer stelt een nieuwe omgevingsvisie op.¹ Deze beschrijft de ontwikkeling van de leefomgeving op de lange termijn en gaat over het gehele grondgebied van de gemeente. Met de visie maakt de gemeente keuzes over onder andere woningbouw, werklocaties en de groene omgeving. Voor het besluit over de omgevingsvisie is een omgevingseffectrapport (OER)^{2, 3} opgesteld. Hierin is onderzocht wat de impact van de keuzes is op het milieu en de leefomgeving, zodat de gemeente daar rekening mee kan houden. Na een eerder advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) heeft de gemeente Deventer het OER aangevuld. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het aangevulde OER.

Eerdere adviezen van de Commissie over het OER bij de omgevingsvisie Deventer

De gemeente Deventer heeft een uitgebreid proces doorlopen voor de omgevingsvisie, inclusief een participatietraject. In juli 2025 heeft de gemeente de Commissie gevraagd om advies over het concept-OER voor de omgevingsvisie Deventer. Daarin gaf de Commissie een aantal adviezen om het concept-OER verder uit te werken en aan te vullen.⁴ Het definitieve OER, dat gebruikt is bij het besluit van de gemeenteraad om de ontwerp-omgevingsvisie vrij te geven voor zienswijzen, is begin 2026 aan de Commissie voorgelegd.

De Commissie adviseerde om het OER aan te vullen op de volgende punten⁵:

- Licht toe wat Deventer verstaat onder brede welvaart.
- Voeg een aansprekende en goed leesbare samenvatting toe.
- Breng samenhang aan tussen het 'DNA van Deventer'⁶, de ambities en de visie.
- Laat de referentiesituatie in detailniveau aansluiten bij de omgevingsvisie, en maak daarbij onderscheid tussen de verschillende delen van Deventer.
- Zorg dat de effectbeoordeling navolgbaar is en aansluit op het detailniveau van de referentiesituatie.
- Benoem op welke onderwerpen kennis ontbreekt en voeg een (aanzet voor een) monitoringsplan toe.

¹ Gemeente Deventer en KuiperCompagnons, 23 juni 2026. *Omgevingsvisie Gemeente Deventer*.

² 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 Witteveen+Bos, 14 juli 2026. *OER omgevingsvisie Deventer. OER Rapportage*. Referentie 142929/26-009.328.

⁴ Alle adviezen van de Commissie over het OER bij de Omgevingsvisie Deventer, inclusief de daarbij gebruikte documenten, zijn te vinden via <https://www.commissiemer.nl/advies/omgevingsvisie-gemeente-deventer/>

⁵ Zie hoofdstuk 1 van het voorlopige toetsingsadvies.

⁶ Zoals beschreven in: DNA Deventer in het kader van de omgevingsvisie.

Wat staat in het aangevulde OER?

Verschillende onderdelen zijn in het aangevulde OER verder uitgewerkt. In een inleidende tekst staat om welke wijzigingen het gaat en hoe dit aansluit op het advies van de Commissie. Voor vier alternatieven⁷ is ingeschat wat ze kunnen bijdragen aan doelen voor verschillende beleidsvelden (zoals woningbouw, energie of erfgoed). Voor de elf deelgebieden binnen de gemeente is beoordeeld hoe de situatie zou zijn zónder de omgevingsvisie. Dit laat bijvoorbeeld zien dat in dicht bebouwde deelgebieden hittestress zou toenemen, en dat recreatie positief scoort in het stedelijk groengebied en het landelijk gebied.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie heeft beoordeeld op welke wijze haar advies is opgevolgd en welke inzichten dit heeft opgeleverd. Het overzicht met wijzigingen in het OER vormt daarbij een handige leeswijzer. De gemeente heeft het aanvullen van het OER voortvarend en met aandacht opgepakt. Het is in algemene zin duidelijk welke aanpassingen zijn gedaan en welke niet en waarom:

- Wat Deventer verstaat onder brede welvaart is toegelicht, waarbij een koppeling is gelegd met het afwegingskader van de gemeente.
- De samenvatting maakt nu onderdeel uit van het OER en beschrijft alle onderdelen van het OER. De samenvatting geeft niet alleen aan wat goed gaat en beter wordt, maar ook waar negatieve effecten op kunnen treden en waar onzekerheden zitten. Het maakt zichtbaar dat voor ambities die vertaald zijn in relatief concrete doelstellingen (zoals voor aantal woningen, oppervlakte bedrijventerrein, areaal landbouwgrond) de effecten nauwkeuriger te bepalen zijn dan voor ambities die minder hard te maken zijn (zoals gezondheid, innovatie en welzijn).
- De relatie tussen het onderzoek in het OER en het DNA van Deventer is verbeterd. Waar dat niet is gedaan, is dat voldoende toegelicht, namelijk omdat het DNA vooral gebruikt is om terug te kijken terwijl met de alternatieven wordt gekeken naar de toekomst.
- De lokale verschillen binnen Deventer zijn beter in beeld nu de beschrijving van de huidige (en referentiesituatie) is verduidelijkt en aangevuld met deelgebieden. De beoordelingen van de referentiesituatie en van het voorkeursalternatief zijn hiermee aangevuld. Deze informatie is zowel voor het OER als voor de vervolgfases van grote meerwaarde (zie ook de aanbevelingen verderop in dit advies).
- Methodisch gezien is informatie uit de nieuwe, meer gedetailleerde beoordeling van de referentiesituatie, ook relevant voor de beoordeling van de alternatieven. Dit advies is niet opgevolgd omdat de deelgebieden pas zijn bepaald nádat de alternatieven waren beoordeeld. De Commissie heeft hier begrip voor.
- Het laatste hoofdstuk van het aangevulde OER gaat in op leemten in kennis: onderwerpen waarover geen of maar beperkt informatie beschikbaar was bij het beoordelen van effecten. Dit is relevante informatie voor de besluitvorming nu, en voor de voorbereiding van vervolgbesluiten (zie ook de volgende paragraaf van dit advies).

Op een paar punten bevat het OER nog onvolkomenheden. Zo is onderscheid tussen ambities en doelen in beperkte mate expliciet gemaakt. (Concrete) doelen helpen om zichtbaar te

⁷ Deze verschillen van elkaar in het aantal nieuw te bouwen woningen (8.000 versus 20.000) en de manier waarop de gemeente haar beleid invult (sectoraal of integraal).

maken in hoeverre de ambities bereikt gaan worden. In het OER wordt op veel plekken en in verschillende contexten gesproken over ‘ambities’, vaak tegelijk met het begrip ‘doel’. Na enige verdieping is uiteindelijk wel af te leiden waar het om gaat. Het verschil tussen de woningaantallen in het OER en in de omgevingsvisie (de planvoorraad) wordt weliswaar erkend maar niet opgehelderd. Verdere aanpassing op deze punten zal echter niet tot andere beslisinformatie over de leefomgeving leiden, constateert de Commissie.

De Commissie constateert dat het OER alle essentiële informatie bevat om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie Deventer.

Aanbevelingen voor de uitwerking en monitoring van de omgevingsvisie

De ontwerp-omgevingsvisie bevat een hoofdstuk over de uitvoering en monitoring van de omgevingsvisie.⁸ De informatie in het aangevulde OER kan een belangrijke rol spelen bij de invulling van de monitoring. De beoordeling van de deelgebieden biedt bijvoorbeeld houvast om de veranderingen ten opzichte van de referentiesituatie te laten zien. De Commissie beveelt aan om de inzichten uit deze beoordeling en uit de monitoring ook te gebruiken bij de uitwerking van de vervolgbesluiten.

In dat kader beveelt ze aan om de resultaten van de monitoring regelmatig te delen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dan kan daar bij de beleidsvoorbereiding van andere plannen en programma’s tijdig op ingespeeld worden. Het gaat dan zowel om overkoepelende thema’s en ambities als om specifieke aspecten. De volgende paragrafen gaan hier nader op in.

Thema’s en schaalniveau in de monitoring

Het aangevulde OER noemt vier onderwerpen als aandachtspunt voor de monitoring (paragraaf 8.2). Dat is omdat deze in de huidige situatie als ‘slecht’ zijn beoordeeld en in de beoordeling niet kon worden vastgesteld of de situatie in de toekomst gaat verbeteren. De Commissie beveelt aan ook onderwerpen te monitoren die in het OER niet of beperkt kwantitatief beoordeeld zijn. Dan wordt namelijk ook de vinger aan de pols gehouden bij onderwerpen met meer algemene ambities, waarvan de inschatting nu is dat de effecten positief zijn, zeker wanneer daar kanttekeningen bij geplaatst zijn⁹.

Monitoring van de meer technische (harde) thema’s, zoals mobiliteit en maatschappelijke voorzieningen, ligt voor de hand. Omdat Deventer zich echter nadrukkelijk ook inzet voor sociale thema’s, zoals brede welvaart, is het van belang ook deze (zachte) aspecten vroegtijdig en systematisch te volgen.

De gemeente heeft grote ambities op het gebied van de verduurzaming van Deventer. Een aantal thema’s is daarbij redelijk concreet uitgewerkt, terwijl andere nog globaal zijn geformuleerd. Het is belangrijk om de uitwerking van de omgevingsvisie via gemeentelijke programma’s vanuit de samenhang van de visie te blijven doen. Dat houdt ook in dat de ontwikkeling van de belangrijkste thema’s, zoals aangegeven in het OER, regelmatig wordt gemonitord op de schaal van de stad en van de deelgebieden.

⁸ Hoofdstuk 6 van de omgevingsvisie.

⁹ Zie tabel 6.1 van het OER.

Mobiliteit

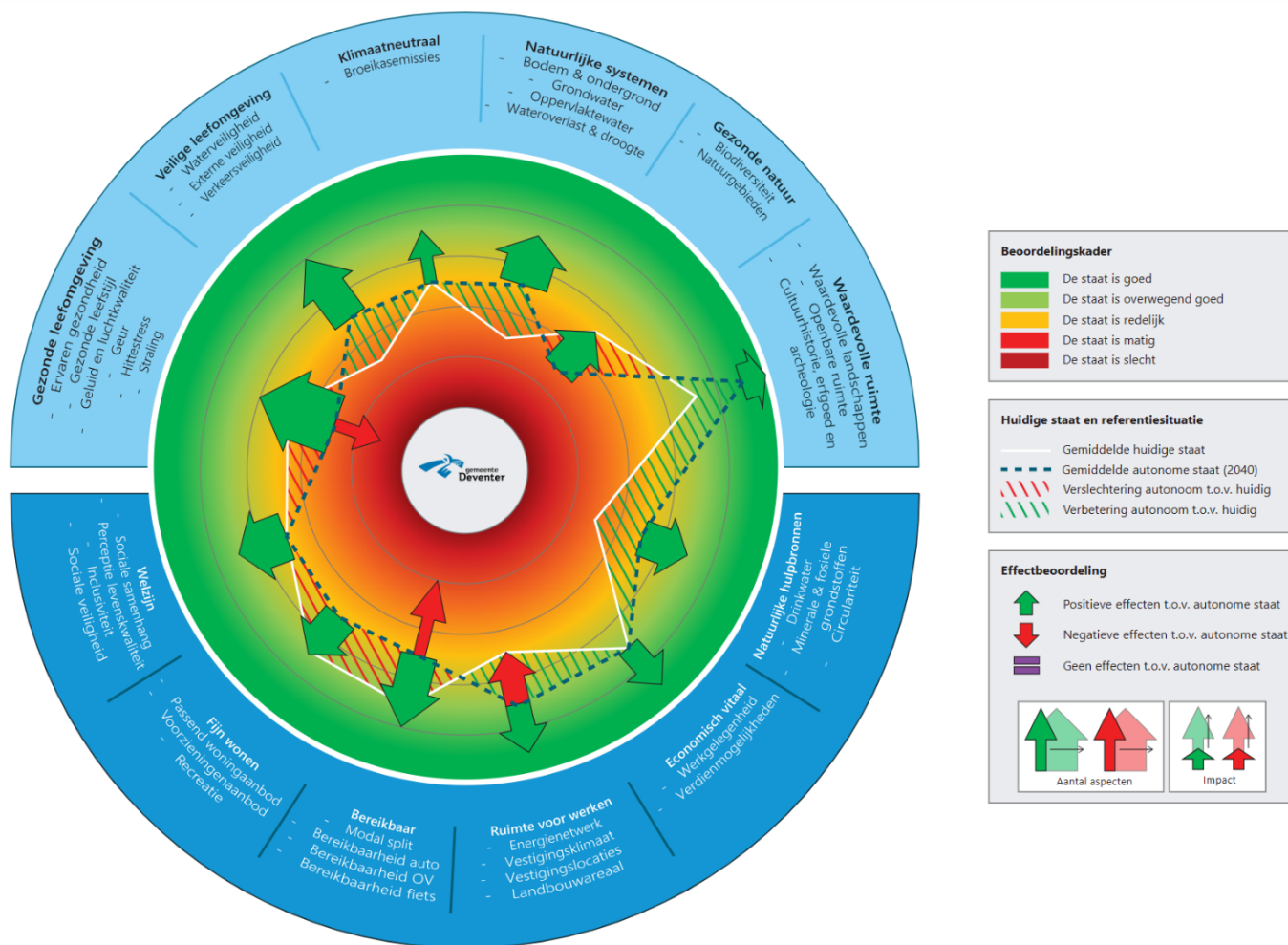
Het OER is positief over de effecten van het mobiliteitsbeleid van de gemeente. Dat is goed te verklaren, omdat het beleid voor een autoluwe binnenstad, de verbetering van de fietsinfrastructuur en de uitvoering van het Programma Wegencategorisering duidelijke verbeteringen opleveren ten opzichte van de referentiesituatie.

De omgevingsvisie is echter minder concreet over de verdere verduurzaming van de mobiliteit in Deventer. Dit geldt met name voor het parkeerbeleid voor zowel auto's als fietsen, terwijl juist dit een zeer effectief instrument is om de mobiliteitsambities te realiseren. Het recent vastgestelde parkeerbeleid van de gemeente is wel concreet, maar de gemeente hanteert buiten het centrum een ruime parkeernorm van 1,4 tot 2,1 parkeerplaatsen per woning. De ambitie om 11.500 nieuwe woningen te realiseren, kan dan leiden tot een toename van ruim 20.000 extra auto's en de daarmee gepaard gaande extra drukte op de wegen binnen de gemeente.

De Commissie beveelt daarom aan om de groei van de automobiliteit, de verkeersintensiteiten (met name op kruispunten) en de ontwikkeling van openbare fietsparkeervoorzieningen jaarlijks te monitoren. Op die manier kan tijdig worden bijgestuurd wanneer de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Leefbare openbare ruimte

De omgevingsvisie is duidelijk over de ontwikkeling van speelvoorzieningen in de stad, maar weinig concreet over de uitbreiding van gebruiksgroen en sportvoorzieningen. De Commissie beveelt aan om ook deze aspecten normatief te benaderen en kwantitatief te monitoren, zodat kan worden beoordeeld of en hoe de openbare ruimte mee groeit met de groei van de stad.



Figuur 1 Rad van de leefomgeving met de beoordeling van de omgevingsvisie (bron: OER, 14 juli 2026)

Aanleiding MER (OER)

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente over de fysieke leefomgeving voor 2040 met een doorkijk naar 2050. Het is nodig om een plan-MER op te stellen omdat de omgevingsvisie het kader vormt voor projecten waar mogelijk (ook) een MER voor nodig is. Denk aan het uitbreiden van woon- en werkgebieden of het plaatsen van windturbines. Om eventuele gevolgen van de visie op Natura 2000-gebieden in beeld te brengen, is een Passende beoordeling opgesteld¹⁰. Ook om die reden is een plan-MER vereist. De gemeente heeft gekozen voor de term OER omdat ook brede welvaart onderdeel uitmaakt van het onderzoek.

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 Deventer – besluit over de omgevingsvisie.

In juli 2025 heeft de Commissie een tussentijds toetsingsadvies uitgebracht over een conceptversie van het OER. In het kader van dat advies heeft de werkgroep een bezoek gebracht aan Deventer en een toelichting op het plan gekregen van de gemeente. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van de Commissie op 28 mei 2025 tijdens een technische briefing in gesprek gegaan met raadsleden. Ook is op 18 juni 2025 een toelichting aan de gemeenteraad gegeven op de bevindingen over het concept-OER, vooruitlopend op het uitbrengen van het tussentijds toetsingsadvies. Op 11 maart 2026 is het voorlopige toetsingsadvies aan de gemeenteraad toegelicht.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3916 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

¹⁰ Het OER zelf bevat geen Passende beoordeling. Aan de stukken voor het raadsbesluit over de ontwerp-omgevingsvisie op 17 december 2025 was wel een Passende beoordeling toegevoegd: Witteveen+Bos, 14 november 2025. *OER Deventer Globale passende beoordeling Gemeente Deventer.*

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:

Ruwan Aluvihare BA. MDip LA

drs. Thijs Arts

dr. Wilfried ten Brinke

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om het project J11 (stedelijke ontwikkeling) en C2 (windparken). 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 Deventer.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Deventer.

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.commissiemer.nl projectnummer [3916](#) in te vullen in het zoekvak.

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

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