



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie gemeente Deventer

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 maart 2026 / projectnummer: 3916



1 Advies over het OER in het kort

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 omgevingsvisie 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 wordt onderzocht wat de impact van de keuzes is op het milieu en de leefomgeving, zodat de gemeente daar rekening mee kan houden. De gemeente Deventer heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

OER, Koersdocument en Omgevingsvisie Deventer

In juli 2025 heeft de gemeente Deventer het Koersdocument⁴ vastgesteld en daarmee de hoofdlijn voor de nieuwe omgevingsvisie. Deze hoofdlijn (hierna: Koers) is vervolgens uitgewerkt tot de ontwerp-omgevingsvisie. Bij het besluit over het Koersdocument was een concept-OER beschikbaar. Tegelijk met de uitwerking van de Koers naar de ontwerp-omgevingsvisie (verder: omgevingsvisie) is dit concept-OER aangevuld tot een definitief OER. De gemeente had de Commissie om advies gevraagd over het concept-OER, een zogenoemd tussentijds advies.⁵ De gemeente heeft dit advies gebruikt bij het afronden van het OER.

Wat staat in het OER?

Het OER beschrijft de huidige staat van de leefomgeving van Deventer, met een doorkijk naar de toekomstige ontwikkeling met en zonder nieuwe omgevingsvisie. Er zijn vier alternatieven onderzocht. 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). Ook zijn de Koers en de omgevingsvisie beoordeeld. Op veel onderwerpen scoren de Koers en de visie hetzelfde. De beoordeling in het OER laat ook zien dat de nadere uitwerking op een aantal onderwerpen tot andere effecten leidt. Zo heeft hittestress in de omgevingsvisie een negatieve score gekregen, omdat woningbouw vooral gericht is op inbreiding binnen de kern Deventer. Op passend woningaanbod scoort de omgevingsvisie juist positief (en de Koers negatief), omdat concreter is gemaakt dat woningbouw gaat plaatsvinden in alle kernen en bedoeld is voor verschillende doelgroepen. Bij een aantal onderwerpen gelden nuancerings bij toegekende scores, omdat effecten lokaal kunnen verschillen. Dit geldt bijvoorbeeld voor ervaren gezondheid, wateroverlast & droogte, natuurgebieden en biodiversiteit.

¹ Gemeente Deventer en KuiperCompagnons, 18 december 2025. *Ontwerp-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, 31 oktober 2025. *OER omgevingsvisie Deventer. OER Rapportage*.

⁴ Gemeente Deventer, 9 juli 2025. Koersdocument Omgevingsvisie Deventer.

⁵ Commissie voor de milieueffectrapportage, 2 juli 2025. [Omgevingsvisie gemeente Deventer. Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport](#).

Voor een viertal ontwikkelingen zijn in het OER risico's en kansen in beeld gebracht. Het gaat om drie woningbouwlocaties (op de omgevingsvisiekaart opgenomen als gepland woongebied) en om een derde brug over de IJssel (op de omgevingsvisiekaart opgenomen als nader te onderzoeken ambitie). Deze ontwikkelingen staan als zoekgebied of strategische ambitie op de visiekaart. Het OER brengt aan de hand van een verkenning in beeld wat deze ontwikkelingen op kunnen leveren en waar bij eventuele verdere uitwerking aandacht voor moet zijn.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie heeft het definitieve OER vergeleken met het concept-OER en haar advies bij dat concept-OER. Ze constateert dat het hoofdstuk⁶ over vier specifieke ontwikkelingen een waardevolle toevoeging is aan het OER. De beschouwing in dit hoofdstuk geeft een beeld van de haalbaarheid (in de vorm van positieve en negatieve effecten) van de onderzochte woningbouwlocaties en van een derde brug over de IJssel en van zaken waarvan het zinvol is om er nu al rekening mee te (kunnen) houden.

Voor andere onderdelen van het OER constateert de Commissie dat de samenhang met de omgevingsvisie onvoldoende uit de verf komt. Wanneer een OER de omgevingseffecten goed en navolgbaar in beeld brengt, geeft dit de gemeenteraad vertrouwen dat in de omgevingsvisie goed onderbouwde keuzes worden gemaakt. Datzelfde geldt voor informatie over de mate waarin de omgevingsvisie (en de daarvoor onderzochte alternatieven) bijdragen aan de doelen.

In het tussentijdse advies adviseerde de Commissie de gemeente om een aantal onderdelen van het concept-OER aan te vullen. Het ging onder andere om het bereiken van het juiste detailniveau van informatie en om een concretisering van ambities. Beiden zijn nodig om voldoende houvast te bieden aan de effectbeoordeling en de navolgbaarheid daarvan. De Commissie ziet dat deze stap niet is gezet. Dat werkt door in de beoordeling van de omgevingsvisie. De effectbeschrijvingen zijn, net als bij de beoordeling van de Koers, vooral kwalitatief. Dit geeft bij een aantal thema's onvoldoende onderbouwing bij de toegekende scores, of deze nu hetzelfde zijn gebleven of juist gewijzigd. Ook is niet goed te volgen welke rol het omgevingsbelang heeft gespeeld bij keuzes die gedurende het gehele proces richting de omgevingsvisie gemaakt zijn. Daarmee biedt het OER niet de volledige en navolgbare informatie om keuzes in de omgevingsvisie mee te kunnen onderbouwen.

De Commissie signaleert daarom bij de toetsing van het OER dat nog 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 Deventer. Het gaat om de volgende punten:

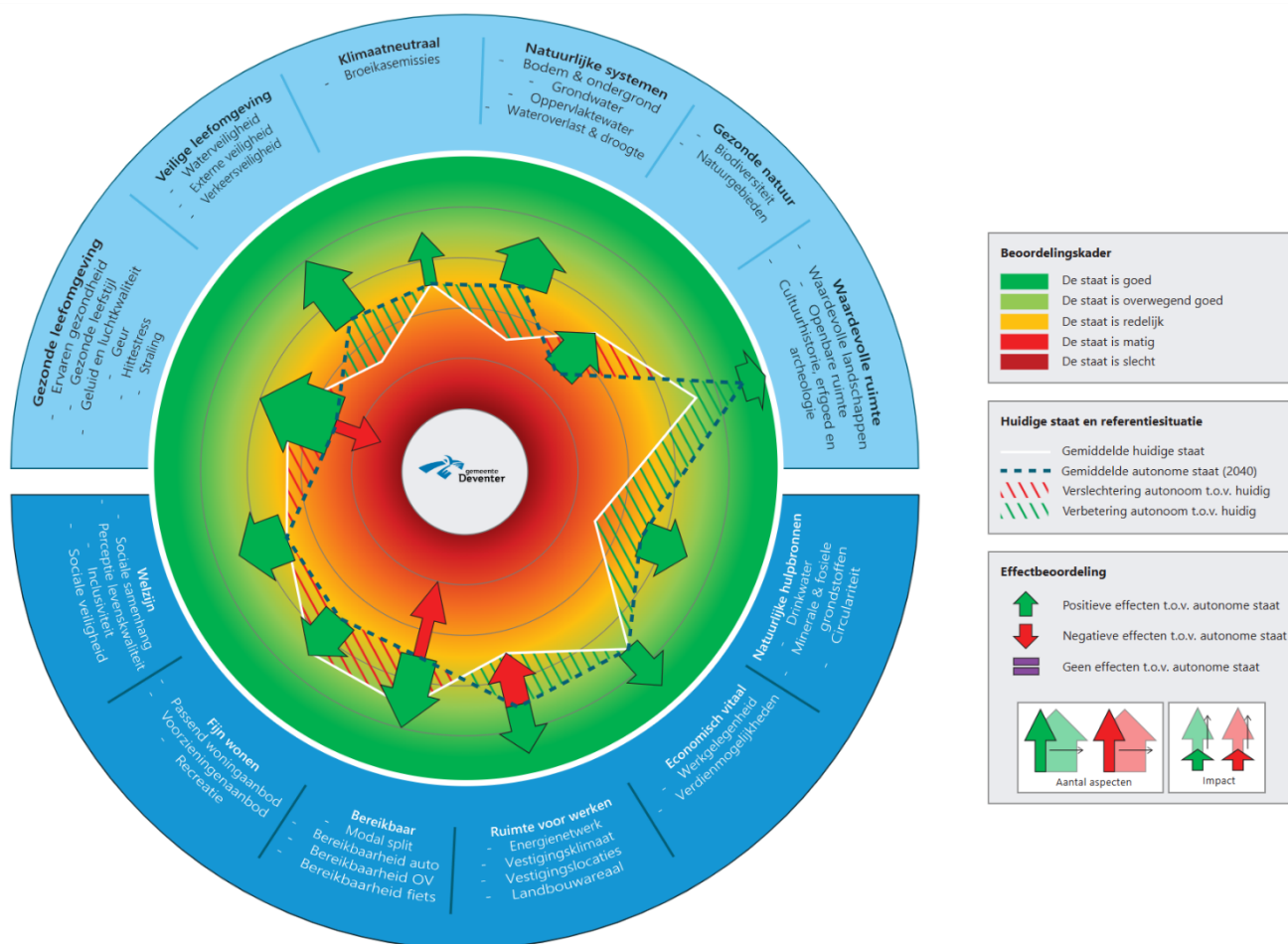
- **Brede welvaart voor Deventer.** De omgevingsvisie hanteert brede welvaart als belangrijke leidraad. Het onderwerp brede welvaart kan op veel verschillende manieren uitgelegd worden. Wat Deventer er onder verstaat, is niet toegelicht. Dat is wel nodig om het als leidraad te kunnen gebruiken en om te beoordelen wat de omgevingsvisie daar aan bijdraagt.

⁶ Hoofdstuk 7 van het OER.

- **Een aansprekende en goed leesbare samenvatting.** De publiekssamenvatting bij het OER is goed leesbaar, maar niet compleet. Informatie over alternatieven en de toekomstige ontwikkelingen ontbreekt. Daarbij speelt mee dat de digitale versie van het OER maar een deel van de informatie uit het OER bevat.
- **De samenhang tussen het Deventer DNA, de Deventer ambities en de omgevingsvisie.** Het Deventer DNA komt zeer beperkt aan bod in het OER. Mede daardoor komt de essentie van de vier alternatieven onvoldoende over. Ook mist een vertaling van ambities naar concrete doelen en inzicht in de gemaakte keuzes om tot de omgevingsvisie te komen. Het DNA had hier bij kunnen helpen, juist omdat het de mogelijkheid biedt om opgaven, ambities en doelen voor de onderscheidenlijke deelgebieden gericht te concretiseren.
- **De referentiesituatie.** Het detailniveau van de referentiesituatie sluit niet goed aan op de omgevingsvisie. Doordat onderscheid naar verschillende delen van Deventer ontbreekt, zijn de effecten van de omgevingsvisie niet goed te bepalen. Dit valt specifiek op bij de woningbouwopgave, een belangrijk onderwerp in de omgevingsvisie.
- **Navolgbare en voldoende uitgewerkte beoordeling.** Het ontbreken van een voldoende eenduidige en consistente referentiesituatie werkt door in de beoordeling van de omgevingsvisie. Toegekende scores zijn niet goed navolgbaar en/of uitgewerkt.
- **Monitoring en evaluatie.** Het OER maakt niet duidelijk op welke onderwerpen kennis ontbreekt en hoe daar mee om is gegaan. Ook ontbreekt een (aanzet voor) een monitoringsplan, waarmee de gemeente waar wenselijk kan besluiten om bij te gaan sturen.

De Commissie adviseert deze 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 Rad van de leefomgeving met de beoordeling van de omgevingsvisie (bron: digitale versie van het OER).

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 opgesteld⁷. Ook om die reden is een plan-MER vereist.

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 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.

⁷ Het OER vermeldt dat de Passende beoordeling nog volgt. 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*.

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.

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.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het omgevingsbelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de gemeenteraad.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 De rol van de Commissie en de waarde van een OER

Om voorliggend advies in de juiste context te lezen, is hieronder kort toegelicht wat de rol van de Commissie is, en wat de rol van een OER (of MER) bij een omgevingsvisie is.

De rol van de Commissie

Als de Commissie gevraagd wordt om te adviseren over een OER (of MER), dan beoordeelt ze of het rapport alle informatie bevat die nodig is om het omgevingsbelang volwaardig mee te kunnen wegen bij het voorgenomen besluit. Dat besluit betreft in dit geval het vaststellen van de omgevingsvisie. Om te beoordelen of het OER goed op de inhoud van de omgevingsvisie aansluit, legt de Commissie het OER en de omgevingsvisie naast elkaar. Over de omgevingsvisie zelf spreekt de Commissie zich niet uit, dat is aan de gemeenteraad. De Commissie beoordeelt ook niet in hoeverre de adviezen uit de tussentijdse toetsing zijn opgevolgd in de omgevingsvisie, zij beperkt zich tot een advies over het OER.

Een OER bij een omgevingsvisie

Een OER biedt informatie over de milieu- en omgevingseffecten van de keuzes (en alternatieven daarvoor) die in de omgevingsvisie worden vastgelegd. In een OER wordt informatie bij elkaar gebracht en worden op een navolgbare en herhaalbare wijze effecten beschreven en beoordeeld. Daarmee helpt een OER de gemeente om onderbouwd keuzes te kunnen maken, waarbij het omgevingsbelang kan meewegen.

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 Deventer de Commissie gevraagd om advies over het concept-OER voor de omgevingsvisie Deventer.

Daarin gaf de Commissie een aantal adviezen om het OER verder uit te werken en aan te vullen. Het ging om de volgende punten⁸:

- Zorg voor aansprekende en goed leesbare informatie.
- Breng samenhang aan tussen het DNA van Deventer, ambities, alternatieven, Koers en omgevingsvisie.
- Houd bij de uitwerking van de Koers naar de omgevingsvisie rekening met verschillen binnen Deventer, zorg voor voldoende gedetailleerde beschrijving van de referentiesituatie en bied een doorkijk naar de lange termijn.
- Stel een agenda op voor de verdere uitwerking van de omgevingsvisie en vervolgbesluiten, inclusief monitoring en evaluatie.

Met (onder andere) het concept-OER en het tussentijdse advies, heeft de gemeenteraad besloten over het Koersdocument. Met het vaststellen van het Koersdocument heeft de raad hoofdkeuzes voor de omgevingsvisie vastgesteld.⁹ Het Koersdocument is vervolgens uitgewerkt tot de omgevingsvisie. Tegelijkertijd is het OER afgerond.

2.2 Informatie in het OER

Voorliggend advies gaat over het definitieve OER. De Commissie constateert dat een groot deel van de teksten uit het concept-OER ongewijzigd is opgenomen in het definitieve OER. In hoofdstuk 6 is de beoordeling aangevuld met teksten over de omgevingsvisie. De gemeentelijke sturing op brede welvaart was nog niet in de Koers beland (zie paragraaf 6.4 van het OER). Aan de omgevingsvisie is een afwegingskader toegevoegd om te laten zien in hoeverre het beleid voor elk deelgebied van Deventer bijdraagt aan de doelen en ambities op brede welvaart en gezonde leefomgeving (zie afbeelding 6.2 in het OER). Hoofdstuk 7, kansen en risico's van nieuwe ontwikkelingen, is een duidelijke toevoeging aan het OER.

De omgevingsvisie refereert aan het tussentijdse advies van de Commissie.¹⁰ Een dergelijke vermelding ontbreekt in het OER. Ook uit de inhoudsopgave van het OER of de tekst zelf is niet goed op te maken in hoeverre het tussentijdse advies is opgevolgd (met uitzondering van de hierboven beschreven toevoegingen). Of daarbij bewuste keuzes zijn gemaakt is dus ook niet helder.

De Commissie constateert dat belangrijk informatie ontbreekt in het OER. Grotendeels gaat het om punten die ook in het tussentijdse advies zijn opgemerkt. Het gaat vooral om de compleetheid en navolgbaarheid van informatie. Dit leidt ertoe dat het OER onvoldoende houvast biedt om het omgevingsbelang op een gefundeerde manier mee te kunnen wegen in het besluit over de omgevingsvisie.

In onderstaande paragrafen staat om welke informatie het gaat en waarom dat belangrijk is. Het onderwerp 'brede welvaart' komt als eerste aan bod, omdat dit vanuit de omgevingsvisie een toevoeging is ten opzichte van de documenten die de Commissie bij haar tussentijds advies heeft beoordeeld. Vervolgens komen onderwerpen aan bod die in het tussentijdse advies waren geadresseerd.

⁸ Zie hoofdstuk 1 van het tussentijdse advies.

⁹ Zie Raadsvoorstel Koersdocument omgevingsvisie Deventer 2040. Voorstelnummer 2025-411, 20 mei 2025.

¹⁰ Zie bladzijde 205 van de omgevingsvisie.

2.2.1 Brede welvaart voor Deventer

De omgevingsvisie hanteert brede welvaart als belangrijke leidraad. De Commissie waardeert dit, omdat het vraagt om een brede kijk op de inrichting van de ruimte. Economie, samenleving en leefomgeving komen hier in samen. Sturen op brede welvaart is (mede daardoor) niet eenvoudig en vraagt complexe afwegingen, de beschikbaarheid van goede beleidsinformatie en een duidelijke definitie van het begrip brede welvaart.

De omgevingsvisie geeft aan dat veel aspecten een rol spelen bij brede welvaart en hoe de gemeente daaraan wil gaan werken. Hoe bepaald kan worden of de ambitie bereikt wordt, en wat te doen bij eventuele keuzes, is niet toegelicht. In het OER mist deze informatie ook en wordt er impliciet vanuit gegaan dat consensus bestaat over wat brede welvaart is, hoe dat gemeten kan worden en hoe brede welvaartsontwikkeling het beste bereikt kan worden. Er bestaan echter verschillende opvattingen over wat brede welvaart is en er worden verschillende methodieken gebruikt om de brede welvaart te meten en te monitoren.¹¹

Als Deventer wil sturen op brede welvaart is het belangrijk om vooraf duidelijk te maken wat de gemeente onder brede welvaart verstaat, welke indicatoren daarbij horen en hoe zij deze wil monitoren en tegen elkaar afwegen. Zo'n kader maakt ook duidelijk welke (beleids-) informatie al beschikbaar is en welke informatie nog ontbreekt om te kunnen sturen. Door het ontbreken van een nationaal kader is het daarbij mogelijk om lokale accenten aan te brengen die Deventer belangrijk vindt voor haar ontwikkeling en voor haar inwoners.

De Commissie adviseert om het OER aan te vullen op het onderwerp brede welvaart voordat de gemeente een besluit neemt over de omgevingsvisie. Gebruik het in de omgevingsvisie gehanteerde thema 'brede welvaart' om richting en focus te geven. Geef daarbij aan wat voor Deventer belangrijk is om (beleidsmatig) te kunnen sturen op brede welvaart. Ontwikkel een concreet en specifiek 'Deventer' kader voor het beoordelen van de mate waarin brede welvaartsdoelen behaald worden, pas dit kader toe op de omgevingsvisie en verwerk de resultaten in (de conclusies van) het OER.

2.2.2 Een aansprekende en goed leesbare samenvatting.

Een zelfstandig leesbare, en dus complete, samenvatting van het OER ontbreekt. De samenvatting moet een weergave zijn van alle onderdelen van het OER. De publieksamenvatting is weliswaar goed leesbaar, maar incompleet. De lezer krijgt bijvoorbeeld geen informatie over andere oplossingen (alternatieven) en de vier toekomstige ontwikkelingen. Ook mist de lezer van het digitale OER informatie die wel in de PDF-versie staat, zonder daarop geattendeerd te worden.

De Commissie adviseert om het OER aan te vullen met een zelfstandig leesbare en vooral complete samenvatting, voordat de gemeente een besluit neemt over de omgevingsvisie.

¹¹ Voor meer informatie: Rli, juli 2024. [Waardevol regeren. Sturen op brede welvaart](#).

2.2.3 De samenhang tussen het Deventer DNA, de Deventer ambities en de omgevingsvisie

Het DNA biedt een goede leidraad om de samenhang tussen ambities, Koers en omgevingsvisie inzichtelijk te maken. Dat helpt bij het ‘begrijpen’ van de alternatieven en de beoordeling van de effecten. De Commissie constateert dat:

- De essentie van de vier alternatieven niet is weergegeven aan de hand van een beschrijving op een ‘verhalende manier’ (zie paragraaf 3.1 van het tussentijdse advies).
- De verschillen tussen de beoordeling van Koers en VKA moeilijk te duiden zijn. De essentie van het verschil is niet in beeld. Een heldere uitleg over de keuzes om van Koers naar omgevingsvisie te komen maakt deze navolgbaar. De aandacht kan dan uitgaan naar de betekenis voor de beoordeling. Bij het besluit over de omgevingsvisie zijn deze inzichten dan mee te wegen.
- De ambities van de gemeente niet zijn vertaald naar zo concreet mogelijke doelen. Deze vertaling is nodig om te kunnen bepalen in hoeverre met de omgevingsvisie de ambities bereikt gaan worden (zie hoofdstuk 4 van het tussentijdse advies).

Het DNA biedt door het onderscheiden van deelgebieden met hun eigen gebiedskarakteristieken en daar uit voortvloeiende gebiedsgerichte opgaven, kansen en ambities houvast voor bovenstaande punten. In het OER is er voor gekozen om wél per thema nader in te zoomen op bijzondere kenmerken van deelgebieden binnen Deventer, maar níet om vanuit de samenhangende karakteristiek van de deelgebieden de verbinding te leggen met opgaven, doelen en ambities.

De Commissie adviseert om het OER aan te vullen, voordat de gemeente een besluit neemt over de omgevingsvisie. Het gaat om:

- Een verhalende beschrijving van de vier alternatieven, aan de hand van het Deventer DNA.
- Uitleg over verschillen tussen Koers en omgevingsvisie, de daarbij gemaakte keuzes en de rol van het omgevingsbelang bij die keuzes.
- Een vertaling van de ambities naar zo concreet mogelijke doelen, passend bij het Deventer DNA.

2.2.4 De referentiesituatie

De referentiesituatie vormt de basis voor de beoordeling van de effecten van de omgevingsvisie en alternatieven. Dat vereist een goede analyse van de huidige situatie en van de autonome ontwikkeling. Bij de stap van Koers naar omgevingsvisie adviseerde de Commissie om de referentiesituatie aan te vullen met een differentiatie per deel (of wijk) van Deventer. Het Deventer DNA biedt daar, zoals in de vorige paragraaf al aangegeven, aanknopingspunten voor. Op die manier kan het OER voor de verschillende delen van de gemeente laten zien wat de effecten van de omgevingsvisie zijn. De Commissie constateert dat dit advies niet (navolgbaar) is ingevuld in het OER.¹² De informatie in tabel 4.4 in het OER geeft voor de verschillende indicatoren uit het beoordelingskader aan waar op deelgebied- of wijkniveau er zaken opvallen in de huidige situatie. Dat biedt onvoldoende houvast voor de effectbeoordeling, en heeft daarin ook geen plek gekregen.

¹² Zo staat in het OER op bladzijde 18 dat bij de beoordeling verschillen tussen wijken en gebieden in Deventer niet zijn beoordeeld, maar Deventer als geheel.

Daarnaast valt op dat het begrip autonoom in OER en omgevingsvisie verschillend wordt gebruikt. Daardoor leiden de teksten over de woningbouwontwikkeling in de omgevingsvisie en het OER tot verwarring, waarbij er ook inconsistenties lijken te zijn:

- De omgevingsvisie lijkt uit te gaan van 11.500 woningen (te bouwen voor 2040), waarvan 5.400 tot de 'planvoorraad' behoren. Dit impliceert een autonome ontwikkeling van 5.400 woningen en een toekomstige ontwikkeling (het voornemen) van 6.100 woningen.
- Het OER daarentegen gaat uit van 11.000 woningen, waarvan 7.000 autonoom en 4.000 als 'extra groei'. Ook de jaartallen in beide rapporten sluiten niet goed op elkaar aan.

Juist omdat woningbouw een belangrijk onderwerp is in de omgevingsvisie, moet de informatie in OER en omgevingsvisie goed op elkaar aansluiten.

Vervolgens vraagt het verschil tussen de referentiesituatie en alternatief 1A meer uitleg. Het alternatief gaat immers uit van bestaand beleid, terwijl de scores (tabel 5.1 in het OER) sterk verschillen ten opzichte van de referentiesituatie.¹³

Tot slot een voorbeeld dat het belang van een duidelijke referentiesituatie toelicht. De huidige en toekomstige leefbaarheid in Deventer is in het OER, specifiek in de 'staat van de leefomgeving', onvoldoende concreet onderbouwd. Zo wordt bijvoorbeeld niet inzichtelijk gemaakt of Deventenaren momenteel beschikken over voldoende ruimte voor passieve, actieve en georganiseerde recreatie, noch wat de gevolgen van het voornemen hiervoor zijn. Hierbij gaat het onder andere om parken, speelmogelijkheden en sportvelden. Hoewel het aantal 'zitgelegenheden' wel is opgenomen, vormt dit geen valide indicator voor de beschikbare ruimte voor recreatie. Het is ook verwarrend dat de term 'recreatie' uitsluitend voor uitgaansvoorzieningen wordt gebruikt.

De Commissie adviseert om het OER aan te vullen, voordat de gemeente een besluit neemt over de omgevingsvisie. Het gaat om het verduidelijken en verder uitwerken van de referentiesituatie:

- Beschrijf de referentiesituatie voor de verschillende delen (wijken) van Deventer in aansluiting op het DNA.
- Verduidelijk wat de huidige situatie en de autonome ontwikkeling is, in ieder geval voor woningontwikkeling. Waar dit leidt tot andere aantallen in het OER, pas dan waar nodig de beoordeling aan.
- Leg uit hoe alternatief 1A zich verhoudt tot de referentiesituatie en wat dit betekent voor de beoordeling.

2.2.5 Navolgbare en voldoende uitgewerkte beoordeling

De beoordeling van de effecten is niet goed te volgen. Dat heeft te maken met de mate van uitwerking en onderbouwing. De beoordeling is vooral kwalitatief waardoor niet helder is wat de beoordeling van de omgevingsvisie toevoegt aan die van de Koers.

¹³ Voor de volledigheid merkt de Commissie op dat in een aantal tabellen, waaronder 5.1 en 6.1 in de samenvatting van het OER, de beoordeling van de autonome situatie is vermeld. Daar hoort 'Beoordeling referentiesituatie' te staan. In de toelichting en beoordeling zelf is dit overigens wel correct gedaan.

Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met punten die de Commissie hierboven heeft geconstateerd: een goede definitie van de referentiesituatie (de huidige situatie en de autonome ontwikkeling) vormt de basis voor de beoordeling van de milieueffecten van zowel de alternatieven als het voornemen.

Twee voorbeelden:

- **Ervaren gezondheid.** De omgevingsvisie is positief beoordeeld op dit aspect. Een van de redenen hiervoor is dat Deventer volgens de omgevingsvisie 'groener' wordt. Uitleg over waarom dit tot een positieve score leidt ontbreekt. Een globale kwantitatieve onderbouwing van de huidige en toekomstige staat van het gebruiksgroen was passender geweest om de ambitie van de gemeente te kunnen toetsen en, waar nodig, te mitigeren. Bovendien wordt bij het thema 'hittestress' het ontbreken van een normatieve groenambitie juist als risico benoemd.
- **Waterveiligheid.** Er wordt gesproken over een 'gecombineerde waterbergingsaanpak' waarbij niet alleen water vanuit de stad in de rivier, maar ook water vanuit de rivier – bij hoogwater – in stedelijk gebied kan worden geborgen. Dat laatste is niet realistisch: binnendijks gebied bij Deventer biedt geen soelaas voor waterberging vanuit de rivier als het water daar hoog staat. Ook wordt gesteld dat door dijkversterking en meer ruimte voor de rivier het aantal inwoners dat wordt blootgesteld aan overstromingsrisico's substantieel afneemt. Dit is niet juist: de kans op die blootstelling (en dus een overstroming) wordt door deze maatregelen kleiner, maar de blootstelling zelf blijft gelijk.

De Commissie adviseert om de effectbeoordeling in het OER aan te vullen, voordat de gemeente een besluit neemt over de omgevingsvisie. Gebruik daarbij een voldoende uitgewerkte en juiste referentiesituatie en zorg dat de beoordeling goed navolgbaar is.

2.2.6 Monitoring en evaluatie

Een OER moet inzicht geven in kennishiaten die relevant zijn voor mogelijke omgevingseffecten en een aanzet bevatten voor een monitoringsplan. Beide elementen ontbreken in paragraaf 8 van het OER (Leemte in kennis en monitoring). Hoewel het belang van monitoring in algemene zin wordt benoemd, ontbreekt een uitwerking van voor Deventer specifieke thema's en monitoringscriteria, gebaseerd op de omgevingsvisie en de resultaten van het OER.

In de omgevingsvisie wordt aangegeven dat de monitoring nog verder zal worden uitgewerkt. Die uitwerking kan nu niet bouwen op een planmatige aanzet die is ontleend aan de inzichten uit het OER.

De Commissie adviseert om het OER aan te vullen met betrekking tot monitoring en evaluatie, voordat de gemeente een besluit neemt over de omgevingsvisie:

- Vermeld welke leemtes in kennis bestaan, welke potentiële risico's deze leemtes met zich meebrengen en of – en zo ja, welk – aanvullend onderzoek is voorzien om deze te verkleinen. Werk een eerste opzet uit voor een monitoringsplan, met daarin een voorstel voor de voor Deventer cruciale thema's en bijbehorende criteria.
- Geef waar mogelijk per thema een indicatie van de monitoringstermijn en –frequentie.

2.3 Doorkijk naar mogelijke toekomstige ontwikkelingen

Hoofdstuk 7 van het OER bevat een beschouwing van de milieugevolgen van vier mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Het hoofdstuk geeft op hoofdlijnen een beeld van de kansen en risico's van deze ideeën. Dat laat zien dat ze gebiedspecifiek zijn beoordeeld. Door deze toekomstige ontwikkelingen in een apart hoofdstuk te behandelen blijft er een goede scheiding met de beoordeling van de omgevingsvisie.

Als aanbeveling geeft de Commissie mee om de inzichten uit deze beoordeling te benutten bij de uitwerking van de omgevingsvisie. Ze leveren ook waardevolle informatie om bij de uitwerking van deze plannen rekening te houden met de omgevingsvisie als geheel. Door dit zichtbaar te maken bij de besluitvorming is (voor de gemeenteraad) de samenhang duidelijk tussen nieuwe plannen en bijvoorbeeld:

- de woningbouwdoelstellingen (als [telkens] het minimumaantal geplande woningen wordt gerealiseerd of het maximum of iets daartussen);
- de bijbehorende aanvulling op de samenstelling van de woningvoorraad;
- mobiliteitsaspecten (mede in relatie tot huidige knelpunten);
- het waterveiligheidsvraagstuk.

De uitwerking van Stadsland gaat uit van de situatie dat de bypass-reservering gaat vervallen. Echter, ook de situatie dat er wél een bypass wordt aangelegd biedt kansen. Denk aan de ontwikkeling van Ruimte voor de Waal bij Lent. De Commissie geeft als overweging mee om, in voorbereiding op een Rijksbesluit over de bypass, kansen te verkennen voor die situatie.

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

