Notitie / Memo

Haskoning Nederland B.V.
Mobility & Infrastructure

Aan:	Gemeenteraad van de gemeente Stadskanaal
Van:	Haskoning
Datum:	09 oktober 2025
Kopie:	Gemeente Stadskanaal
Ons kenmerk:	BI6497-MI-ME-250930-1437
Classificatie:	Projectgerelateerd
Bijlage	1

Onderwerp: **Oplegnotitie bij het Omgevingseffectrapport (OER) bij de Omgevingsvisie Stadskanaal**

---

1 Inleiding

De afgelopen jaren hebben we samen met uw gemeente gewerkt aan de Omgevingsvisie Stadskanaal 2040. Om het milieubelang en de leefomgeving volwaardig mee te laten wegen in de afweging voor nieuw beleid is de procedure voor de milieueffectrapportage (mer) doorlopen, specifiek is er een omgevingseffectrapport (hierna: OER) opgesteld. Met het OER zijn voor de omgevingsvisie de effecten op de leefomgeving in beeld gebracht. Hierin zijn, naast milieuthema's, ook sociale en economische thema's meegenomen zodat een breder beeld van de leefomgeving ontstaat. Op basis van de input van het OER is de omgevingsvisie verder aangescherpt. Het OER heeft met de omgevingsvisie begin 2025 voor een periode van 6 weken ter inzage gelegen. Hierop zijn 24 zienswijzen ingediend.

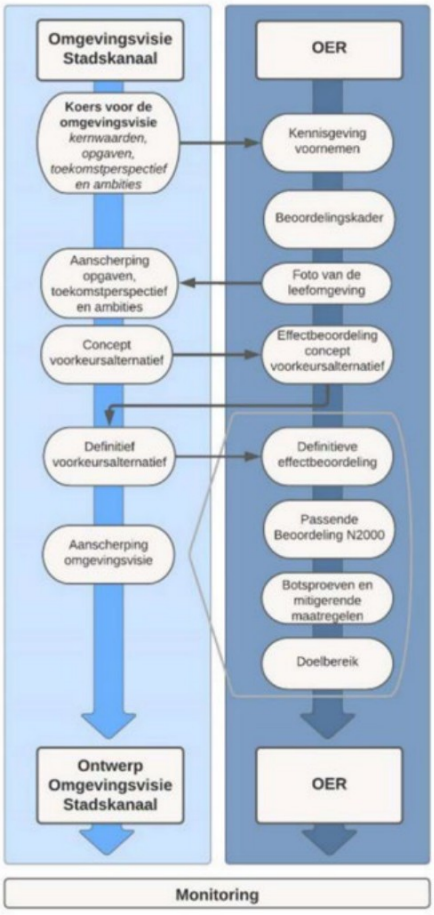
De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie) is gevraagd om een toetsingsadvies uit te brengen op het OER. De Commissie adviseert, als onafhankelijke organisatie, over de inhoud van milieueffectrapporten. Op 30 september 2025 heeft het adviesgesprek plaatsgevonden en op 7 oktober 2025 is het toetsingsadvies opgeleverd (zie bijlage). Het toetsingsadvies luidt als volgt:

> *De Commissie constateert dat zowel de visie als het OER zorgvuldig en toegankelijk zijn opgesteld. De omgevingsvisie is helder en overzichtelijk en er is veel participatie geweest. Ook de wisselwerking tussen visie en OER heeft geleid tot verbeteringen. De publieks-samenvatting is duidelijk en toegankelijk. Desalniettemin signaleert de Commissie dat in het OER 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 door de gemeenteraad van Stadskanaal. De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie door de gemeenteraad van Stadskanaal.*

Het advies bevat concrete aanbevelingen, deze worden uitgebreid inhoudelijk toegelicht in hoofdstuk 3. Het advies is een logisch gevolg van het feit dat er gekozen is voor een omgevingsvisie op hoofdlijnen en uitwerking van de omgevingsvisie in programma's en het omgevingsplan. Met deze oplegnotitie wordt invulling gegeven aan de gevraagde aanvulling of toelichting vanuit de Commissie. Hieronder wordt eerst een introductie gegeven van de omgevingsvisie en het OER (**hoofdstuk 2**). Daarna wordt antwoord gegeven op het door de Commissie gegeven advies (**hoofdstuk 3**) en tenslotte volgt een agenda voor vervolgstappen (**hoofdstuk 4**).

2 De omgevingsvisie en het OER

De omgevingsvisie is hét document waarin u als gemeente uw langetermijnvisie (op hoofdlijnen) beschrijft over hoe Stadskanaal zich in dit geval tot 2040 wil ontwikkelen. In 2022 is een start gemaakt met het opstellen van de visie. De afgelopen jaren hebben wij samen met u de omgevingsvisie geschreven. Er heeft veel participatie plaatsgevonden om ook uw inwoners en belangrijkste stakeholders mee te laten denken. Zo zijn er verschillende werkateliers geweest met stakeholders, zijn er gastlessen gegeven aan scholieren en zijn er sessies met u als raad en met het college van B&W gehouden. Alle input is verwerkt in scenario's en op basis daarvan is een keuze gemaakt voor de richting waarop Stadskanaal zich wil ontwikkelen. Dit is uiteindelijk uitgewerkt in de ontwerp-omgevingsvisie.



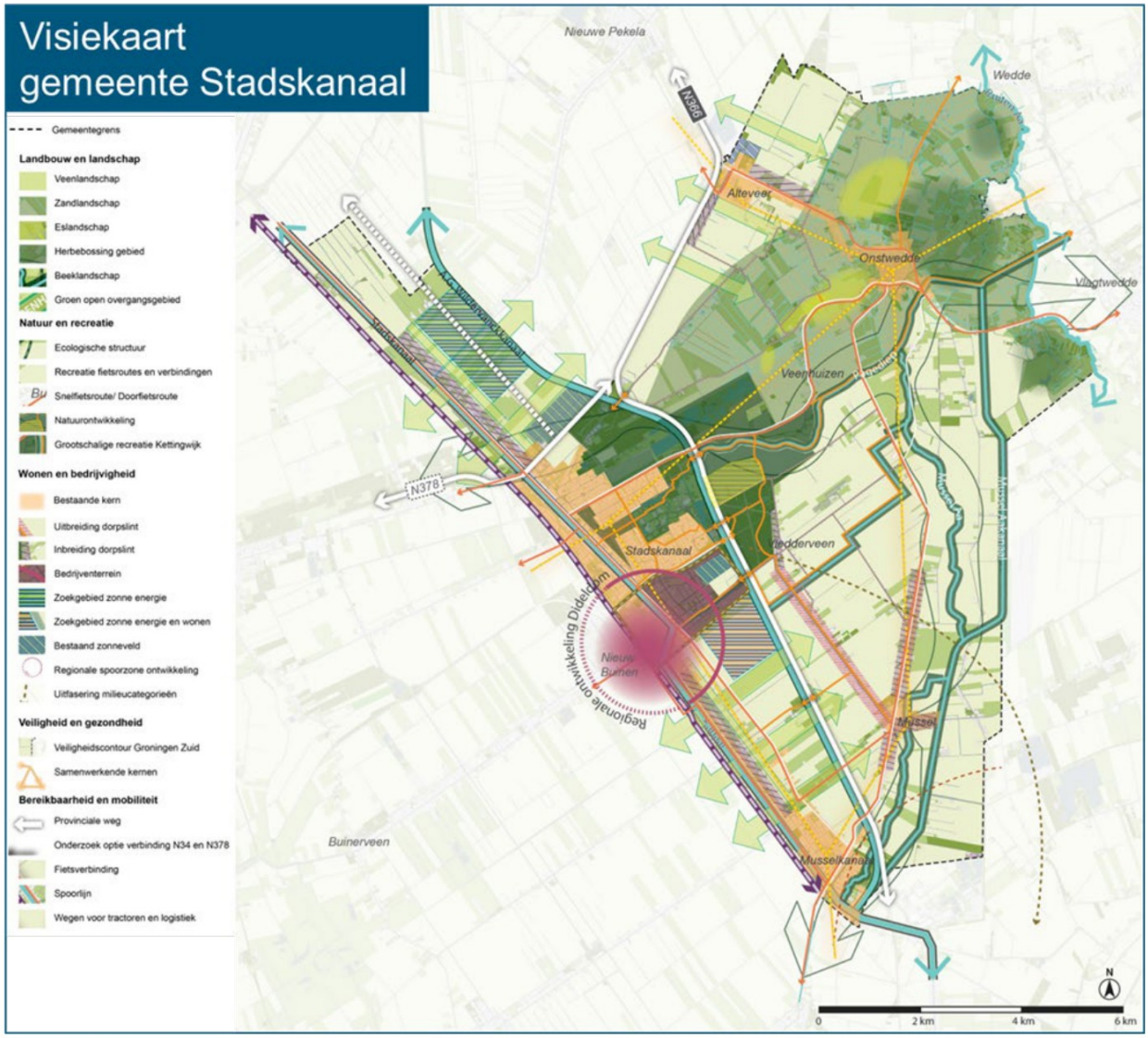
Figuur 1: Processchema met samenhang tussen visie en OER

In 2024 kwam ook het besef dat de gekozen richting nieuwe beleid bevat dat mer-plichtig is en dat daarmee de mer-procedure doorlopen moet worden. Op dat moment is er voor gekozen om een omgevingseffectrapport (OER) op te stellen; dit is een planMER waarin naast milieuthema's ook sociale en economische thema's zijn meegenomen zodat een breder beeld van de leefomgeving ontstaat. Meerwaarde van een mer-procedure is dat er tussentijd resultaten gegenereerd worden die de omgevingsvisie spiegelen en daarmee aanknopingspunten bieden voor verdere aanscherping (zie interactie in de figuur hiernaast). Op het moment dat een start werd gemaakt met het OER waren de scenario's al uitgewerkt en was er een keuze gemaakt voor het voorgenomen beleid in de omgevingsvisie. Daarom is in het OER een beoordeling gemaakt op het voorgenomen beleid uit de omgevingsvisie, welke daarna op basis van de uitkomsten is aangescherpt. Ook is in het OER beoordeeld of het nieuwe beleid past in de ruimte die er is en of het beleid bijdraagt aan het halen van de ambities.

De omgevingsvisie

In de omgevingsvisie staan vijf onderwerpen centraal: *wonen en bedrijvigheid; bereikbaarheid en mobiliteit; landbouw en landschap; natuur, recreatie en groen* en *veiligheid en gezondheid.* Op basis van het participatieproces zijn er voor de omgevingsvisie zeven ambities opgesteld en verder uitgewerkt in (concretere) beleidsuitspraken. De beleidsuitspraken gaan in op de volgende thema's: klimaat, circulariteit, wonen, voorzieningen, economie, mobiliteit, landbouw, natuur, recreatie en veiligheid. In onderstaande figuur is het nieuwe beleid globaal op de kaart ingetekend. De voorgenomen ontwikkelingen zijn daarmee ruimtelijk specifiek gemaakt. Voor concrete beschrijvingen verwijzen wij naar de ontwerp-omgevingsvisie.

Voor verschillende onderwerpen uit de omgevingsvisie moet nog verdere concretisering plaatsvinden in programma's en plannen. Het ontbreken van concrete uitspraken komt met name doordat er op dit moment landelijk of provinciaal programma's ontwikkeld worden die van invloed kunnen zijn op het gemeentelijk beleid, maar ook doordat er niet in alle gevallen een dringende noodzaak was en er ook beperkte ambtelijke capaciteit beschikbaar is om het beleid te ontwikkelen.



Figuur 2: Visiekaart van de ontwerp-omgevingsvisie

Wat blijkt uit het OER?

De belangrijkste conclusies zijn dat de fysieke leefomgeving momenteel een gemengd beeld laat zien: sommige aspecten zoals verkeersveiligheid en het Natuurnetwerk Nederland scoren goed, terwijl andere, zoals biodiversiteit, sociale veiligheid, duurzame energie en mobiliteit, achterblijven. De gemeente heeft zeven ambities geformuleerd voor 2040:

1. Voldoende en kwalitatief goed woningaanbod voor iedere doelgroep in een groene en gezonde leefomgeving
2. Optimaal ruimtegebruik en minimaliseren aantasting van het (open) landschap
3. Waardering voor landschap, natuur en cultuurhistorie
4. Bereikbare kernen en stimuleren duurzame vormen van mobiliteit
5. Samenwerkende kernen en regio, Stadskanaal als centrum voor maakindustrie
6. Focus op leefbaarheid en toekomstbestendige (basis)voorzieningen
7. Duurzaamheid en circulariteit

Het OER toont aan dat het nieuwe beleid uit de omgevingsvisie kansen biedt op het gebied van woningbouw, energietransitie, klimaatadaptatie en verbetering van de leefkwaliteit. Tegelijkertijd zijn er risico's voor kwetsbare natuurgebieden (zoals Natura 2000), de waterkwaliteit en de sociale samenhang.

De grootste aandachtspunten vormen dan ook het zorgvuldig afwegen van ruimtelijke ontwikkelingen, het monitoren van milieueffecten en het tijdig nemen van mitigerende maatregelen om negatieve impact te beperken en de ambities daadwerkelijk te realiseren.

3 Het advies van de Commissie

Dit hoofdstuk gaat in op het advies van de Commissie. Omdat het om een advies gaat zitten er geen verplichtingen vast aan de opvolging hiervan. Hoe er met het advies omgegaan wordt is aan de gemeente Stadskanaal. We beschrijven de genoemde punten (samengevat) en geven daarop een reactie. Het kan daarbij gaan om een verduidelijking of een actie en/of advies voor het vervolg (zie hoofdstuk 4).

Wisselwerking omgevingsvisie en OER en totstandkoming voorkeursalternatief
De Commissie geeft aan dat het OER de wisselwerking met de omgevingsvisie laat zien maar niet tot welke inhoudelijke wijzigingen de wisselwerking heeft geleid en waarom. Daarnaast komt uit het OER niet duidelijk naar voren of er eerder alternatieven zijn ontwikkeld en afgewogen, alleen het voorkeursalternatief wordt gepresenteerd. Het is onduidelijk hoe het voorkeursalternatief tot stand is gekomen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER te verduidelijken welke eerdere alternatieven of varianten afgewogen en afgevallen zijn en op welke punten de omgevingsvisie is gewijzigd naar aanleiding van de resultaten van het OER.

Reactie: De mer-procedure is in maart 2024 opgestart, terwijl daarvoor met redenen al de scenario's waren uitgewerkt. De ruimtelijke keuzes zijn dus eerder uitgewerkt dan dat we met het OER begonnen zijn. De keuzes zijn uitgewerkt door de gemeente en Haskoning (team Omgevingsvisie) als basis voor de beleidskeuzes in de omgevingsvisie en daarmee het voorkeursalternatief.

Om te komen tot die ruimtelijke keuzes zijn in het najaar van 2023 drie scenario's uitgewerkt: 1) verstedelijking, 2) natuur en recreatie en 3) landbouw en landschap. De focus per scenario, of alternatief, vormde een uiterste van het speelveld waarbinnen ruimtelijke keuzes werden gemaakt en waarop primair werd ingezet. Zo werd bijvoorbeeld in het eerste scenario primair gekozen voor woningbouw op een vrijkomende locatie, voordat op diezelfde locatie ruimte was voor natuurontwikkeling. Deze drie uitersten zijn behandeld met stakeholders en bestuurders door de voor- en nadelen van de scenario's af te wegen en hen stellingen voor te leggen. De keuze bij de stellingen heeft de gemeente geholpen om richting te geven aan de visie en het concept-voorkeursalternatief. Door de keuze om de mer-procedure pas later te starten dan vanaf de start van de omgevingsvisie zijn deze scenario's niet meer in het OER beoordeeld op effecten. Er is dus voor de scenario's geen afweging geweest op basis van milieu-informatie. Wel is er voor het OER een beoordeling geweest van het concept-voorkeursalternatief op basis van milieu-informatie en zijn de ruimtelijke keuzes hierdoor aangescherpt en geconcretiseerd. Wat is toegevoegd is te zien in tabel 6.1 in hoofdstuk 6 van het OER. De dikgedrukte teksten laten de toevoegingen of wijzigingen zien. Het gaat hier om kleine aanscherpingen en niet om wezenlijk andere keuzes.

Referentiesituatie
De "foto van de leefomgeving" dient als basis om de referentiesituatie te beschrijven, die nodig is om de effecten en het doelbereik van de omgevingsvisie te beoordelen. Hoewel deze foto een breed beeld geeft van de huidige situatie, zijn er inhoudelijke tekortkomingen en inconsistenties in de uitwerking van bepaalde aspecten, zoals water, klimaat en natuur. Sommige onderdelen zijn goed uitgewerkt, zoals mobiliteit en verkeersveiligheid, waardoor de beoordeling daar wel betrouwbaar is.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER in meer detail te verduidelijken hoe per aspect de referentiesituatie is bepaald. Presenteer hiervoor bijvoorbeeld maatlatten. Verduidelijk ook de samenhang tussen verschillende aspecten.

Reactie: De keuze om bepaalde aspecten wel of niet mee te nemen in het OER en wel of niet in samenhang met elkaar mee te nemen is aan het begin van het proces gemaakt samen met specialisten van de gemeente. Voor de invulling van de foto van de leefomgeving is gebruik gemaakt van gemeentelijke informatie en openbare bronnen. In sommige gevallen ontbreekt er informatie. Het kan zijn dat sommige criteria niet benoemd zijn, zoals afvalwater. Wij achten het op dit moment niet essentieel voor besluitvorming om de informatie aan te vullen en adviseren het op te nemen in het nog op te stellen monitoringsplan. Het advies is om bij het opstellen van het monitoringsplan goed na te gaan welke aanvullingen er op de aspecten uit de foto van de leefomgeving nodig zijn, welke informatie er gebruikt gaat worden en of hiervoor nieuwe onderzoeken plaats moeten vinden.

Navolgbaarheid van de effectbeoordeling
De Commissie vindt het OER op hoofdlijnen goed te volgen. Maar ze vindt dat het hoofdrapport niet goed beschrijft hoe de effectbeoordeling plaatsvond. De bijlagen bevatten wel tabellen die hiervoor meer onderbouwing geven en er dieper op ingaan. Deze zijn echter lastig te vinden en moeilijk te lezen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER op navolgbare wijze te beschrijven hoe de effectbepaling tot stand is gekomen. Presenteer hiervoor bijvoorbeeld maatlatten. Verwerk de effectbeoordeling in het hoofdrapport. Zo worden de uitkomsten, zoals gepresenteerd in het rad van de leefomgeving, beter onderbouwd en navolgbaar.

Reactie:
Wat betreft de effectbeoordeling is in het OER uitgelegd hoe deze tot stand is gekomen. Voor de verduidelijking herhalen wij de volgende tekst uit het OER.

Voor elk van de beleidsuitspraken is bepaald welke beoordelingsaspecten gerelateerd zijn aan de uitspraak, bijvoorbeeld omdat er een directe of indirecte relatie is. Voor deze aspecten is aangegeven of de uitspraak leidt tot een kans op een positie effect (+ of ++) of een risico op een negatief effect (- of - -). Daarnaast is ook de beoordeling geen effect (0) mogelijk. Hiervoor zijn de schaallatten uit de foto van de leefomgeving leidend. In de bijlagen is een grote tabel opgenomen waaruit blijkt of er sprake is van een kans of een risico. In de beargumentatietabel is vervolgens voor elke kans of risico aangegeven wat de beargumentatie daarbij is. De kansen en risico's zijn per beoordelingsaspect gecumuleerd en de score per saldo bepaald of er sprake is van een verbetering of verslechtering in het rad van de leefomgeving.

Wat betreft de opzet van het OER is op basis van eerdere adviezen de keuze gemaakt om de tabellen in de bijlage te stoppen om het overzichtelijk te houden. Alle benodigde informatie staat in het OER, dan wel in de bijlagen. Voor nu is de keuze gemaakt het OER niet aan te vullen op basis van de door de Commissie voorgestelde structuur, deze aanbeveling zullen wij bij een volgend OER wel meenemen.

Bodem en water
Hoewel de gemeente stelt dat water en bodem sturend zijn in de omgevingsvisie, is dit nauwelijks terug te zien in de beleidskeuzes. Er is onduidelijkheid over de aansluiting op waterkwaliteitsdoelen en inspanningen van het waterschap. Daarnaast worden mogelijke negatieve effecten van extra recreatie en horeca op bodem- en waterkwaliteit (o.a. afvalwater) niet voldoende meegenomen, vooral gezien de beperkte infrastructuur in het buitengebied.

De Commissie adviseert om het uitgangspunt water en bodem sturend concreet te maken, bijvoorbeeld door bij woningbouw en bedrijventerreinen te laten zien hoe bodem en water bepalend zijn voor locatiekeuze en inrichting. Ook adviseert de Commissie om te toetsen of de beoogde ontwikkelingen in het buitengebied uitvoerbaar zijn in relatie tot het verwerken van afvalwater.

Reactie: de omgevingsvisie is een document dat op hoofdlijnen de richting laat zien waarin de gemeente zich tot 2040 wil ontwikkelen. Er is hierbij een keuze gemaakt voor een bepaalde mate van concreetheid. De verdere concretisering zal plaatsvinden in vervolgprocessen, bijvoorbeeld bij het opstellen van het omgevingsprogramma of plan.

Daarnaast klopt het dat het aspect afvalwater niet is meegenomen in het OER als beoordelingsaspect. Het advies is om dit als aspect op te nemen in het nog op te stellen monitoringsplan en niet nu omdat het ook geen doorslaggevend aspect is.

Natuur
De Commissie signaleert tegenstrijdigheden in de beoordeling van natuureffecten binnen het OER. Positieve scores voor het Natuurnetwerk Nederland en biodiversiteit worden niet goed onderbouwd, terwijl risico's en onduidelijkheden over effecten op Natura 2000-gebieden, bollenteelt en woningbouw onvoldoende worden verklaard.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER deze discrepanties toe te lichten en beter te motiveren hoe de effecten zijn bepaald.

Reactie: De door de Commissie gesignaleerde tegenstrijdigheden komen doordat er verschil zit in de beoordeling van de verschillende aspecten. Hiervoor verwijzen wij naar de schaallatten zoals gedefinieerd in de foto van de leefomgeving (**bijlage 1 van het OER**). Voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) geldt dat dit onderdeel kan zijn van het Natura 2000-gebied maar dit hoeft niet. Voor het aspect NNN wordt gekeken naar de mate van voltooiing en of er sprake is van een resterende opgave, binnen de gemeente Stadskanaal is dit voltooid. Voor Natura 2000-gebieden is gekeken naar de staat van instandhouding en overschrijding van de kritische depositiewaarde stikstof (KDW). Hierdoor zijn er andere conclusies terwijl die wel naast elkaar kunnen staan, zoals hierboven uitgelegd. Zonder de kennis van de schaallatten zou dit een vertekend beeld kunnen geven. In **bijlage 4 en 5 bij het OER** is de volledige beargumentatie van de kansen en risico's als gevolg van de ontwerp-omgevingsvisie opgenomen. Daarmee hebben we toegelicht dat er verschil kan zijn in genoemde punten.

Mobiliteit
Mobiliteit krijgt een prominente plek in de omgevingsvisie, met aandacht voor fietsverkeer, landbouwverkeer, verkeersveiligheid en openbaar vervoer. Toch zijn er inhoudelijke onduidelijkheden en tegenstrijdigheden, zoals het ontbreken van een duidelijke uitwerking van 'duurzame mobiliteit', onduidelijkheid over de mobiliteitshub en tegenstrijdige uitspraken over nieuwe infrastructuur. Ook wordt de rol van de fiets als voortransport voor het OV onvoldoende benut.

De Commissie beveelt aan om deze aspecten te verduidelijken. Werk het aspect mobiliteit inclusief het aspect verkeersveiligheid, vanwege de slechte effectsores, sneller en concreter uit, bijvoorbeeld in het omgevingsprogramma mobiliteit.

Reactie: Dit betreft aanbeveling voor het vervolg. Het advies aan de gemeente is bovenstaande (op korte termijn) verder uit te werken in bijvoorbeeld een mobiliteitsplan of -programma.

Monitoring
De Commissie wijst op het belang van monitoring. Bij een omgevingsvisie is het belangrijk om te kunnen volgen of de geformuleerde ambities daadwerkelijk worden behaald, en waar eventueel moet worden bijgestuurd. Monitoring is des te belangrijker als beleidskeuzes en ambities nog niet erg concreet zijn.

De Commissie adviseert om duidelijk in te gaan op hoe de effecten gemonitord worden. Dit is belangrijk omdat de effecten erg afhankelijk zijn van de uiteindelijke beleidskeuzes die de gemeente nog gaat maken. Beschrijf ook of de gemeente de monitoring zelf kan en wil doen, en zo ja, wat daar dan voor nodig is.

Reactie: De gemeente zal eerdaags moeten starten met het uitdenken en opstellen van een monitoringsplan. Zie hiervoor ook hoofdstuk 4 van deze oplegnotitie.

4 Agenda voor het vervolg

Nu de omgevingsvisie bijna klaar is, is het tijd voor het vervolg. Het begint nu pas!

Omgevingsprogramma's en plannen
Na vaststelling van de omgevingsvisie door U als raad, moet u als gemeente hard aan de slag met het realiseren van het beleid uit de omgevingsvisie. Dit doet u in omgevingsprogramma's en het omgevingsplan. Hierin wordt het beleid op hoofdlijnen verder uitgewerkt naar concrete doelstellingen en geeft u aan hoe en waar dit gerealiseerd gaat worden en hoe u dat gaan monitoren. Een goede vertaling van de omgevingsvisie naar programma's is hiervoor noodzakelijk.

Om te komen tot een programmatische uitwerking van de omgevingsvisie zal eerst duidelijk dienen te zijn hoe u dat gaat aanpakken. Inzichtelijk moet worden wat nodig is om het programmatisch werken te faciliteren en wat de prioritering is. Als dat duidelijk is kan begonnen worden met het uitwerken van de programma's. Het uitwerken van de programma's dient op een projectmatige manier opgepakt te worden. Belangrijk hierbij is de integraliteit tussen deze plannen en programma's onderling en met de kaders uit de omgevingsvisie en andere plannen en programma's van andere overheden.

Monitoring en evaluatie
Een heel belangrijk onderdeel van de omgevingswet is monitoring en evaluatie (M&E), een continu proces om de uitvoering en effectiviteit van beleid, plannen en projecten voor de fysieke leefomgeving te volgen en te beoordelen. Het doel is om inzicht te krijgen in de voortgang en het behalen van doelen, zodat tijdig bijgestuurd kan worden voor een adaptief en effectief beheer van de leefomgeving. Dit proces draagt bij aan het realiseren van de ambitie van de Omgevingswet om flexibeler en meer adaptief te werken, met als uitkomst meer transparantie en betere besluitvorming.

Een eerste stap in monitoring en evaluatie is het opstellen van een monitoringsplan. Dit is iets waar u als gemeente op korte termijn mee moet starten. Een monitoringsplan is een instrument waarmee u als overheid het beleid en de kwaliteit van de leefomgeving meet om te beoordelen of doelen worden gehaald. U kunt dan tijdig bijsturen waar nodig en u voldoet aan wettelijke verplichtingen. Het is een continu proces van meten, evalueren en aanpassen. Het proces helpt bij het in kaart brengen van de effecten van de wet in de praktijk en het verbeteren van de beleidscyclus.

Voor het monitoringsplan moet u duidelijk in beeld hebben op welke aspecten en criteria u wilt beoordelen. Het beoordelingskader uit het OER is een eerste aanzet maar deze zal verder uitgewerkt moeten worden. In het advies van de Commissie zijn enkele aandachtspunten genoemd die u idealiter in uw monitoringsplan opneemt, bijvoorbeeld het ontbrekende aspect afvalwater. Het is dan ook onze aanbeveling om het advies van de Commissie ter harte te nemen bij het opstellen van uw monitoringsplan en uitgebreide gesprekken te voeren met uw (data)specialisten om te zien welke informatie beschikbaar is en welke informatie nog ontbreekt en dus opgezet moet worden.