



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Enschede

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

22 april 2025 / projectnummer: 3877



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Enschede stelt een omgevingsvisie op voor de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving. Deze visie gaat over het hele grondgebied van de gemeente. De visie bevat keuzes over onder andere woningbouw, bedrijventerreinen, mobiliteit en energietransitie. Om over deze visie te kunnen besluiten, is een omgevingseffectrapport (OER)¹ opgesteld. De gemeente heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het OER.² In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

Wat staat in het OER?

Het OER beschrijft de huidige staat van leefomgeving in de gemeente Enschede en de wijze waarop de gemeente zich naar verwachting ontwikkelt zonder nieuw beleid (de referentiesituatie)³. Daaruit blijkt dat in de referentiesituatie de thema's natuur (biodiversiteit, beschermde natuurgebieden), emissie van broeikasgassen en water (wateroverlast, drinkwater) als slecht worden beoordeeld.

Het OER verkent vier mogelijke richtingen (alternatieven) voor de ontwikkeling van Enschede:

- Radialenstad
- Uitbreidende stad
- Bronpuntenstad
- Internationale corridorstad

Al deze alternatieven gaan uit van een groei van circa 160.000 naar 170.000 inwoners in de komende jaren. De wijze waarop de groei ruimtelijk in de gemeente wordt verdeeld, verschilt per alternatief. Het OER beschrijft de belangrijkste kansen en risico's voor de leefomgeving van de alternatieven. Kansen worden bijvoorbeeld gezien voor voorzieningen, werkgelegenheid, landschap en mobiliteit. Risico's worden vooral gezien voor bodem en ondergrond, (grond)water en erfgoed.

Mede op basis van de inzichten uit de vergelijking van de alternatieven en het participatieproces is een voorkeursalternatief voor de omgevingsvisie (toekomstbeeld) samengesteld. Dit voorkeursalternatief is vooral gebaseerd op een combinatie van de alternatieven Bronpuntenstad en Internationale corridorstad. De effecten van dit voorkeursalternatief zijn volgens het OER overwegend positief of heel positief ten opzichte van de referentiesituatie. Tenslotte bevat het OER aanbevelingen voor de uitwerking van de omgevingsvisie en voor monitoring.

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 *Omgevingseffectrapportage Omgevingsvisie Enschede*, 6 november 2024.

³ De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Met autonome ontwikkeling wordt bedoeld: de toekomstige toestand zonder dat de omgevingsvisie wordt gerealiseerd.

Wat is het advies van de Commissie?

Uit het OER blijkt dat een uitgebreid en zorgvuldig proces is doorlopen om de ontwerp-omgevingsvisie tot stand te brengen.⁴ Daarbij is veel aandacht besteed aan participatie en het creëren van draagvlak bij het college, de gemeenteraad en belanghebbenden. Het OER bevat – in combinatie met de ‘Staat van de leefomgeving’⁵ – veel nuttige informatie over de kwaliteit van de leefomgeving. De alternatieven zijn herkenbaar en vertegenwoordigen de mogelijkheden die de gemeente heeft om de groei van 160.000 naar 170.000 inwoners op te vangen. Dit geeft de gemeenteraad goede handvatten om een voorkeursrichting te bepalen. De rol die het OER heeft gespeeld bij het ontwikkelen van het voorkeursalternatief (het toekomstbeeld voor omgevingsvisie) is uit het OER en de ontwerp-omgevingsvisie minder duidelijk (zie verder paragraaf 2.2 van dit advies).⁶

De Commissie signaleert bij de toetsing van het OER dat nog belangrijke informatie ontbreekt voor de onderbouwing van het voorkeursalternatief en de effecten van de keuzes die in de omgevingsvisie worden gemaakt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de omgevingsvisie. De beoordeling van de referentiesituatie en de alternatieven is niet in balans. De referentiesituatie (huidige situatie en autonome ontwikkeling) is voor verschillende aspecten (zeer) negatief beoordeeld. Er is daarbij kennelijk uitgegaan van een negatieve inschatting van de effectiviteit van bestaand beleid van de gemeente en andere overheden.⁷ De effecten van de alternatieven en vooral van het voorkeursalternatief zijn vervolgens voor veel aspecten juist zeer positief ingeschat, ondanks grote onzekerheden over de effectiviteit van het nieuwe beleid. Dit geldt onder andere voor thema’s als water, natuur, klimaat, erfgoed, mobiliteit en circulariteit. Het is onduidelijk welke keuzes van de gemeente in de omgevingsvisie ten grondslag liggen aan deze positieve effecten. De negatieve beoordeling van de referentiesituatie en de positieve beoordeling van de omgevingsvisie (en de alternatieven) is daardoor onvoldoende onderbouwd.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER de vergelijking van het voorkeursalternatief met de referentiesituatie aan te passen of te onderbouwen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie.

Het is essentieel dat de gemeenteraad een goed beeld krijgt van de effecten van de omgevingsvisie voordat hierover wordt besloten. Als de positieve effecten van de omgevingsvisie zijn overschat kan dit betekenen dat de invloed van het bestaande beleid te negatief is ingeschat óf dat extra inspanningen nodig zijn om de gemeentelijke ambities van het toekomstbeeld te realiseren. Dit is van belang voor het besluit over de omgevingsvisie, in samenhang met de uitwerking hiervan en toekomstige herzieningen. De Commissie constateert dat de omgevingsvisie wel ambities en uitgangspunten voor 2050 bevat, maar dat het programma voor woningbouw en voorzieningen nog een beperkte tijdhorizon heeft

⁴ De ontwerp-omgevingsvisie (versie 3 februari 2025) is in digitale vorm beschikbaar via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO): <https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/documenten/akn-nl-act-gm0153-2023-omgevingsvisie-akn-nl-bill-gm0153-2025-1-8/overzicht> en een digitale viewer van de gemeente.

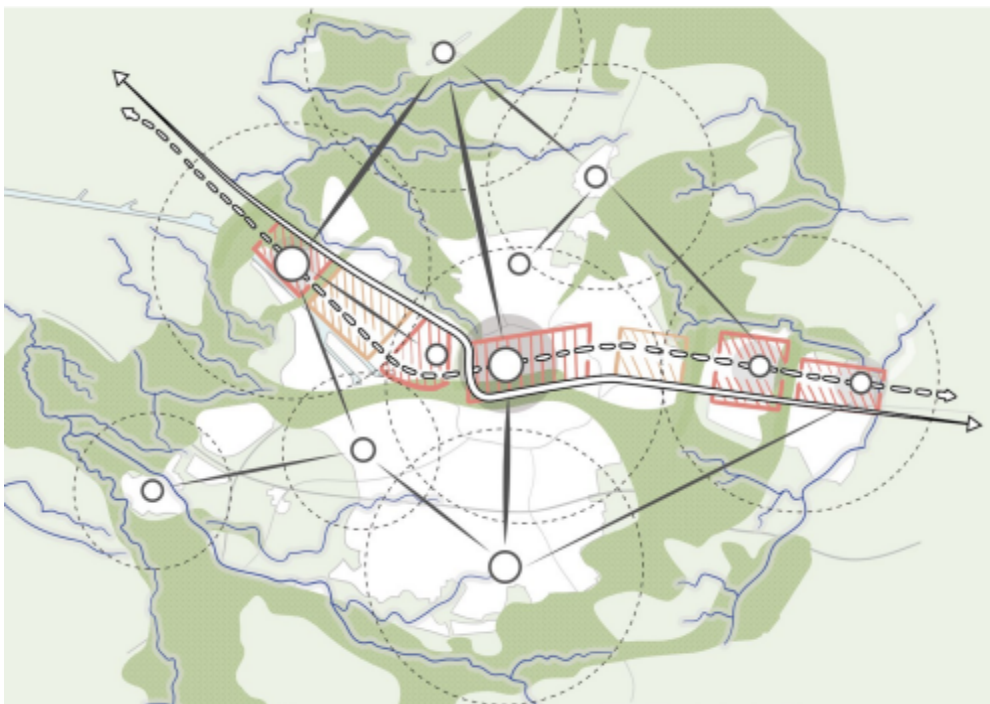
⁵ *De Staat van de Leefomgeving, Omgevingsvisie Enschede*, 12 april 2023. Dit rapport is een bijlage bij het OER. De resultaten ervan zijn in het OER zelf samengevat in hoofdstuk 4.

⁶ De beoordeling van de alternatieven heeft grotendeels plaatsgevonden in 2022, terwijl het gekozen voorkeursalternatief in 2024 is vastgesteld na een uitgebreid participatietraject.

⁷ Bij de beoordeling van de referentiesituatie dient naast vastgesteld gemeentelijk beleid ook het vastgestelde beleid van ander overheden meegenomen te worden. Uit het OER en de Staat van de leefomgeving is niet goed af te leiden of dit consequent is gebeurd.

(2032). Dit betekent dat de omgevingsvisie waarschijnlijk op relatief korte termijn geactualiseerd moet worden.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject. Ook maakt zij in hoofdstuk 2 enkele opmerkingen over de omgevingsvisie zelf, mede in relatie tot het OER.



Figuur 1: Toekomstbeeld Enschede op conceptueel niveau (bron: OER).

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft het integrale beleid van de gemeente over de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (ongeveer 2050). Het is nodig om een plan-MER (OER) op te stellen omdat de omgevingsvisie kaderstellend kan zijn voor mer-(beoordelings)plichtige projecten; denk daarbij aan stedelijke ontwikkeling, het uitbreiden van woon- en werkgebieden of plaatsen van windturbines. Een plan-MER is ook nodig vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Binnen de gemeente Enschede liggen de Natura 2000-gebieden Lonnekermeer en Aamsveen en in de omgeving de Natura 2000-gebieden Landgoederen Oldenzaal, Dinkelland, Buurserzand & Haaksbergerveen en Witte Veen.

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 Enschede - 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. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3877 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 van de adviezen essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de gemeenteraad.

In de tekst worden daarnaast enkele aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Beoordeling referentiesituatie en alternatieven (verkenningen)

Hoofdstuk 4 van het OER beschrijft de huidige staat van de leefomgeving. Een uitgebreide analyse daarvan is opgenomen in een bijlage bij het OER. In hoofdstuk 6 van het OER is de referentiesituatie beschreven en beoordeeld. Deze bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling.

De effecten van de vier uitgevoerde 'verkenningen' (alternatieven) en het 'toekomstbeeld' (voorkeursalternatief) zijn in het OER vergeleken met deze referentiesituatie. Daarmee worden mogelijke positieve en negatieve effecten van de alternatieven inzichtelijk. De Commissie constateert dat de huidige situatie en vooral de referentiesituatie over het algemeen negatief zijn beoordeeld. Er is daarbij kennelijk uitgegaan van een negatieve inschatting van de effectiviteit van bestaand beleid van de gemeente en andere overheden. Bij de beoordeling van de referentiesituatie dient naast vastgesteld gemeentelijk beleid ook het vastgestelde beleid van ander overheden meegenomen te worden. Uit het OER en de Staat van de leefomgeving is niet goed af te leiden of dit consequent is gebeurd. In hoofdstuk 6 van het OER wordt bij de beoordeling van de autonome ontwikkeling, als onderdeel van de referentiesituatie, overwegend verwezen naar gemeentelijk beleid. Zo wordt bij de beoordeling voor natuur, bodem en water geen rekening gehouden met lopende programma's voor transities in het landelijk gebied, KRW-maatregelen, herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden en natuurinclusieve initiatieven.

Bij de beoordeling van de alternatieven is juist uitgegaan van een optimistische inschatting van de doorwerking van nieuw beleid. Zeker vergeleken met de negatieve beoordeling van de referentiesituatie scoren de alternatieven en het voorkeursalternatief over het algemeen (zeer) positief, zonder dat dit goed is onderbouwd. De Commissie is van mening dat het OER daarmee een te positief beeld van de effecten van de omgevingsvisie geeft. De effectiviteit van keuzes en/of maatregelen die onderdeel uitmaken van de alternatieven en de omgevingsvisie is onvoldoende navolgbaar onderbouwd.

Dit is vooral aan de orde bij de volgende thema's:

- Voor **waterkwantiteit** is in de referentiesituatie uitgegaan van het vigerende Water- en Klimaatadaptatieplan (2023). Dit plan bevat maatregelen om risico's op wateroverlast tegen te gaan, maar de uitwerking en impact van deze maatregelen is onbekend. Daarom is de referentiesituatie als 'matig' beoordeeld. Het voorkeursalternatief zet het principe 'water en bodem sturend' centraal. Het is nog onzeker hoe dit wordt uitgewerkt, maar dit leidt wel tot de beoordeling 'overwegend goed'.

- **Beschermde natuurgebieden:** Voor de referentiesituatie is uitgegaan van het Groenambitieplan (2021) en het Natuur- en Landschapsplan (2023). Beleid van andere overheden en natuurorganisaties die een grote rol spelen in het landelijk gebied is daar niet in meegenomen. De genoemde plannen bevatten maatregelen, maar het is onduidelijk hoe effectief deze zullen zijn. Op grond daarvan is de referentiesituatie als 'slecht' beoordeeld. Stikstofdepositie en verdroging worden generiek als de belangrijkste drukfactoren genoemd, terwijl ook andere factoren meespelen en de situatie per gebied sterkt verschilt. Deze factoren zijn niet in de referentiesituatie meegenomen, waardoor het beeld mogelijk te negatief is. Het voorkeursalternatief zet, vooral in het stedelijk gebied, natuurlijke systemen centraal en markeert die op kaart. Het effect van het voorkeursalternatief is als 'redelijk' beoordeeld, zonder dat dit is onderbouwd. Het is onwaarschijnlijk dat de gemeentelijke omgevingsvisie een dergelijke positieve invloed zal hebben op beschermde gebieden die niet in het stedelijke gebied liggen.
- **Cultureel erfgoed:** Bij de referentiesituatie is aangegeven dat cultureel erfgoed niet goed in beeld is. Daarom is de referentiesituatie als 'matig' beoordeeld. In het voorkeursalternatief is veel aandacht voor het principe van erfgoed. Risico blijft wel het ontbreken van voldoende inzicht in de aanwezigheid en kwaliteiten van het erfgoed, maar dit leidt wel tot de beoordeling 'overwegend goed'. Iets soortgelijks speelt bij het aspect '**waardevolle landschappen**'. Alleen aandacht voor dit thema leidt al tot een hogere score.
- **Emissie en vastlegging broeikasgassen:** In de referentiesituatie leiden de decentrale uitvoering en onzekerheden rond de Regionale Energiestrategie Twente tot het oordeel 'slecht'. In het voorkeursalternatief staan de kansen centraal, hetgeen leidt tot het oordeel 'redelijk'. De onzekerheid over de uitvoering geldt echter ook voor deze situatie.
- **Hitte en droogte:** de referentiesituatie is als matig beoordeeld omdat nog onduidelijk is in hoeverre de ambities uit het Water- en Klimaatadaptatieplan (2023) gehaald zullen worden. Het voorkeursalternatief wordt als 'overwegend goed' beoordeeld, hoewel volgens het OER (paragraaf 8.3.2.) 'veel staat of valt met de uitwerking van de maatregelen in concrete situaties en met het microklimaat'.
- **Circulariteit:** In de referentiesituatie worden veel knelpunten gezien om de doelstelling te bereiken. De referentiesituatie is als 'matig' beoordeeld. Het voorkeursalternatief wordt als 'overwegend goed' beoordeeld, omdat het havengebied behouden blijft voor industrie, en daarmee ruimte biedt voor de transitie naar een circulaire economie. Ook in de referentiesituatie is er echter geen sprake is van verstedelijking in het havengebied.
- **Mobiliteit:** Het uitgangspunt in de referentiesituatie is dat geen mobiliteitstransitie plaatsvindt met STOMP⁸ als leidend principe en in het toekomstbeeld wel. Daardoor worden de scores in het voorkeursalternatief voor de aspecten verkeersveiligheid en mobiliteit en bereikbaarheid flink hoger dan de score in de referentiesituatie. Dit is echter gebaseerd op algemene intenties en niet op een concreet maatregelenpakket.⁹
- **Vestigingsklimaat:** In het OER worden twee aspecten apart behandeld en beoordeeld, terwijl de beoordeling plaatsvindt op exact dezelfde gronden: 'aantrekkelijk vestigingsklimaat' en 'vestigingslocaties'. In beide gevallen wordt de referentiesituatie als matig beoordeeld omdat er te weinig ruimte is voor nieuwe bedrijven. Het voorkeursalternatief is als overwegend goed beoordeeld omdat er naar meer menging

⁸ STOMP staat voor Stappen, Trappen, Openbaar Vervoer, Mobility as a Service (MaaS), Privéauto. De basis van STOMP is mensen stimuleren om vaker te lopen, te fietsen of het openbaar vervoer te nemen.

⁹ Op pagina 137 van het OER wordt gesteld dat het reduceren van het autoverkeer in de binnenstad en daarbuiten nog weinig concreet gemaakt is in de visie en dat diverse maatregelen voor het stimuleren van de mobiliteitstransitie in het toekomstbeeld niet of minder ver zijn uitgewerkt dan in de eerdere verkenningen.

wordt gestreefd en waar nodig nieuwe gebieden worden aangewezen. De informatie over de positie van Enschede is daarmee niet wezenlijk anders dan in de referentiesituatie.

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

- de beoordeling van huidige situatie én de referentiesituatie nader te onderbouwen en eventueel aan te passen op basis van bovenstaande. Betrek bij de referentiesituatie ook het beleid van andere overheden;
- het voorkeursalternatief (en bij voorkeur ook de ander alternatieven) op een consistente manier te vergelijken met de referentiesituatie. Geef hiermee een navolgbare onderbouwing van de effecten van nieuwe keuzes die de omgevingsvisie maakt en de bijdrage aan de gemeentelijke ambities (doelbereik).

2.2 Staat van de leefomgeving en effectbeoordeling

2.2.1 Beoordelingscriteria en wijze van beoordeling

De effecten van de huidige situatie, de referentiesituatie en de alternatieven zijn beoordeeld aan de hand van een set beoordelingscriteria. De Commissie plaatst enkele kanttekeningen en opmerkingen bij de beoordeling van de staat van de leefomgeving en de alternatieven:

- Het is niet altijd duidelijk waar de keuze van deze criteria op is gebaseerd. Zo is het verband met de in hoofdstuk 2 van het OER genoemde ambities niet helder aangegeven.¹⁰ Dat maakt het lastig om per alternatief te beoordelen in hoeverre de ambities gerealiseerd worden (doelbereik).
- Soms zijn criteria gekozen die weinig representatief zijn voor het thema waarop beoordeeld wordt, wellicht omdat voor deze criteria de meeste of meest betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. Het risico hiervan is dat belangrijke effecten over het hoofd worden gezien.
- Uit het OER is niet altijd duidelijk hoe de beoordeling heeft plaatsgevonden. Zo worden effecten soms beoordeeld ten opzichte van normen, soms ten opzichte van landelijke gemiddeldes en soms ten opzichte van vergelijkbare gemeentes.

De Commissie beveelt aan om met het oog op vervolgbesluiten en toekomstige herzieningen van de omgevingsvisie het beoordelingskader uit te breiden met eenduidige indicatoren, die representatief zijn voor de gemeentelijke ambities. Beoordeel de effecten en onzekerheden voor de referentiesituatie en alternatieven op een consequente manier. In de volgende subparagrafen geeft de Commissie hiervan enkele voorbeelden voor de thema's water en bodem, natuur en mobiliteit. Deze voorbeelden zijn bedoeld ter illustratie. Dat betekent dat voor andere aspecten dezelfde (methodische) opmerkingen en aanbevelingen kunnen gelden.

¹⁰ Om de verwachte groei van Enschede te faciliteren heeft zij een zestal ruimtelijke ambities geformuleerd die samenhangen met de strategische doelen voor de gemeente: (1) wonen voor iedereen; (2) energieneutraal; (3) duurzame mobiliteit; (4) een groot groen park Enschede; (5) aantrekkelijke vestigingsmilieus; (6) inclusieve stad.

2.2.2 Water, bodem en klimaatadaptatie

Beoordelingscriteria en staat van de leefomgeving

- Onder het thema water is het criterium **waterveiligheid** niet relevant, aangezien Enschede niet overstromingsgevoelig is voor het falen van primaire of secundaire waterkeringen (dijken). Mogelijk wordt gedoeld op wateroverlast door extreme neerslag, maar dit thema komt apart aan de orde bij het thema klimaat.
- Het onderscheid tussen de criteria **waterkwantiteit** (bij water) en **wateroverlast** (bij klimaat) is niet duidelijk. Uit een toelichting van de gemeente¹¹ begrijpt de Commissie dat waterkwantiteit zich richt op kansen en mogelijkheden voor aanvulling van het grondwater en dat wateroverlast zich richt op het bergend vermogen. De Commissie beveelt aan dit meer navolgbaar te maken bij de beschrijving van de beoordelingscriteria.
- De referentiesituatie is voor de criteria **waterkwantiteit, hittestress en droogte en wateroverlast beoordeeld** als matig. Het OER (inclusief de 'Staat van de leefomgeving') geeft echter weinig informatie over knelpunten die hiervan het gevolg zijn. Hiervoor is voldoende informatie beschikbaar, bijvoorbeeld via de uitgevoerde 'stresstesten' van het Twents Waternet.¹² De Commissie beveelt aan deze informatie in het vervolg te gebruiken om effectbeoordelingen te onderbouwen.
- Uit de staat van de leefomgeving wordt niet duidelijk wat de bronnen van de matige/slechte **waterkwaliteit** zijn. Daardoor is de effectiviteit (positieve effecten) van de omgevingsvisie niet goed te bepalen.

Effectbeoordeling alternatieven

Bij de beoordeling van de alternatieven worden kansen en risico's voor bodem, waterkwantiteit, hittestress en droogte beschreven. Deze beschrijvingen zijn echter niet compleet, waardoor andere kansen en risico's buiten beeld blijven. Ter illustratie:

- **Bodem:** saneren van vervuilde bodem is benoemd als kans en uitbreiding van stedelijk gebied als risico. In werkelijkheid is de situatie waarschijnlijk genuanceerder, aangezien sanering ook risico's met zich mee kan brengen en bij uitbreidingen mogelijk ook sanering nodig is.
- **Waterkwantiteit:** kansen die een klimaatadaptieve inrichting biedt (met voldoende ruimte voor waterberging en infiltratie) blijven onderbelicht.
- **Hittestress en droogte:** gesteld wordt dat de aanleg van nieuwe en verbindende groenzones droogte tegengaan. Groenzones leiden echter mogelijk ook tot een grotere watervraag.

Het toekomstbeeld stelt water en bodem nadrukkelijk centraal, waarbij vooral wordt gerefereerd aan de sponswerking en het opgraven van beken. 'Water en bodem sturend' betekent echter veel meer dan dat en heeft vooral betrekking op kansen en beperkingen die het water- en bodemsysteem geven aan locatie en inrichting richting 2050 en 2100. Het is nog onduidelijk welke uitgangspunten gelden voor de uitwerking van de omgevingsvisie. De positieve beoordeling van het toekomstbeeld is daardoor niet goed te onderbouwen en mogelijk te optimistisch.

¹¹ Op 12 maart 2025 heeft de werkgroep van de Commissie een bezoek gebracht aan het plangebied en een toelichting op de omgevingsvisie en het OER gekregen van de gemeente.

¹² Het Twents Waternet is een professioneel netwerk van 14 Twentse gemeenten, provincie Overijssel, drinkwaterbedrijf Vitens en waterschap Vechtstromen. In opdracht hiervan is in 2019 een stresstest uitgevoerd, zie [Klimaatatlas](#).

2.2.3 Natuur

Beoordelingscriteria en Staat van de leefomgeving

- De Commissie beveelt aan om in het vervolg een criterium '**ecosysteemdiensten**' toe te voegen, waarmee natuur en biodiversiteit in verband worden gebracht met de leefomgeving van burgers in Enschede. Een beoordeling van het effect op ecosysteemdiensten kan in beeld brengen hoe de invloed van natuur en biodiversiteit van betekenis kan zijn voor de kwaliteit van het leefmilieu in de stad, en daarmee bijdraagt aan de ambities van de gemeente op dit terrein ('mens en landschap centraal stellen').
- De referentiesituatie is voor **biodiversiteit en beschermde gebieden** als 'slecht' beoordeeld. Het is onduidelijk aan welke normen of beleidsdoelen is getoetst. De Commissie beveelt aan om in het vervolg de effecten van beleid en maatregelen van het rijk, provincies, waterschappen en terreinbeherende organisaties bij de beoordeling te betrekken. Deze maatregelen kunnen positieve effecten hebben en zijn waarschijnlijk voor beschermde gebieden relevanter zijn dan het gemeentelijk groen- en natuurbeleid.
- **Biodiversiteit** is beoordeeld op basis van de hoeveelheid Rode-Lijstsoorten (bedreigde soorten). Alle soorten waar het wel goed mee gaat blijven daardoor buiten beschouwing. Biodiversiteit heeft betrekking soorten in het algemeen, niet alleen op bijzondere of bedreigde soorten. De Commissie beveelt aan om biodiversiteit in het vervolg te beoordelen op basis van een representatieve selectie van soorten, en dus niet alleen bijzondere of bedreigde soorten.
- **Stikstofdepositie en verdroging** worden zonder een heldere analyse gezien als de belangrijkste oorzaak van de slechte staat van de natuur. De staat van de natuur in NNN- en Natura 2000-gebieden wordt vooral op grond hiervan (en van het uitgangspunt dat het Groenambitieplan en het Natuur- en Landschapsplan niet effectief zullen zijn) als slecht beoordeeld. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen wel en niet stikstof- en verdrogingsgevoelige natuur. Zeker in stedelijk gebied komt veel natuur voor die minder gevoelig is. Veel stedelijke gebieden zijn inmiddels 'biodiversiteits-hotspots' (naast de strikt beschermde natuurgebieden). De Commissie beveelt aan om de staat van de natuur in het vervolg te beoordelen op basis van een bredere set indicatoren.

Effectbeoordeling alternatieven

- Bij de alternatieven is voornamelijk gekeken naar maatregelen binnen het stedelijk gebied (samengevat als 'vergroenen' en 'afname mobiliteit'). De beoordeling suggereert dat deze maatregelen voor zowel biodiversiteit als beschermde gebieden veel positieve impact voor de hele gemeente hebben, dus inclusief de beschermde gebieden die niet in de stad liggen. Dit wordt niet met een ecologische onderbouwing aangetoond.
- Voor beschermde gebieden is het alternatief *uitbreidende stad* vanwege uitbreiding van woongebieden en bedrijventerreinen een bedreiging. Toch neemt de score toe van slecht naar matig. Dit is niet logisch en niet onderbouwd.
- Het is onduidelijk waar het positieve oordeel over de alternatieven en het voorkeursalternatief op is gebaseerd (zie ook paragraaf 2.1 van dit advies). Zo is niet helder of natuurlijke systemen, groenblauwe structuren en blauwe dooradering onderdeel zijn van het bestaande beleid (referentiesituatie) of alleen van de omgevingsvisie. De Commissie beveelt aan om in het vervolg een inhoudelijke systeemanalyse en visie op de ontwikkeling van de natuur in samenhang met water, bodem, landschap en andere thema's te ontwikkelen. Deze kan de basis vormen voor de beoordeling van de staat van de leefomgeving en voor de beoordeling van de effecten van nieuwe ontwikkelingen.

2.2.4 Mobiliteit

Beoordelingscriteria

- In de beoordeling van de effecten op mobiliteit speelt de **modal split** een belangrijke rol. Dat heeft als nadeel dat ruimtelijke aspecten niet goed worden meegenomen. De Commissie beveelt aan in het vervolg gebruik te maken van een bereikbaarheidsnorm¹³ als criterium voor de effectbeoordeling. Dit is van belang omdat de alternatieven vooral ruimtelijk van elkaar verschillen. Voordeel van een bereikbaarheidsnorm is dat de effecten van ruimtelijk beleid worden meegenomen. Zo verbetert verdichting de nabijheid en neemt de kans toe dat verplaatsingen per fiets of lopend worden afgewikkeld. Verder biedt een bereikbaarheidsnorm ook inzichten die nodig zijn om gericht doelgroepbeleid door te voeren, dat ertoe kan leiden dat de vervoersongelijkheid vermindert.
- Ruimtelijke ingrepen en infrastructurele wijzigingen hebben vaak meerdere effecten op mobiliteit. Zo kunnen keuzes voor bestemmingen wijzigen (en daarmee de verplaatsingsafstanden) en kunnen de voorkeuren voor vervoerwijzen wijzigen. Wat de som van deze effecten precies is, is kwalitatief moeilijk in te schatten. De Commissie beveelt aan om in het vervolg gebruik te maken van een verkeersmodel, waarmee dit inzicht wel wordt verkregen.

2.3 Rol van het OER bij de omgevingsvisie en het vervolg

Rol van het OER

Uit het OER en de ontwerp-omgevingsvisie leidt de Commissie af dat een uitgebreid en zorgvuldig proces is doorlopen om deze tot stand te brengen. Daarbij is veel aandacht besteed aan participatie en het creëren van draagvlak bij het college, de gemeenteraad en belanghebbenden. Dit heeft in 2022 geleid tot een basisdocument 'het ruimtelijk verhaal van Enschede'.¹⁴ Nadat de beoordeling van de alternatieven is uitgevoerd (ook in 2022) heeft een uitgebreid participatieproces en bestuurlijk proces plaatsgevonden.

Het is voor de Commissie niet goed navolgbaar welke rol het OER heeft gespeeld bij de gemaakte afwegingen in de omgevingsvisie. Het daarin opgenomen toekomstbeeld (het voorkeursalternatief) is in 2024 vastgesteld. Het is opvallend dat het OER nauwelijks wordt genoemd in de ontwerp-omgevingsvisie. Mede daardoor is niet goed te volgen welke rol de beoordeling van de alternatieven in het OER heeft gespeeld bij de gemaakte keuzes. Daar komt bij dat in de beschrijving van het toekomstbeeld in hoofdstuk 8 van het OER andere kaders en termen worden gebruikt dan bij de verkenningen.¹⁵ Dit maakt de vergelijking van de alternatieven met het toekomstbeeld (voorkeursalternatief) lastig navolgbaar.

¹³ Bijvoorbeeld het aantal arbeidsplaatsen dat bereikbaar is met verschillende modaliteiten (fiets, OV) binnen 30 minuten en met de auto binnen 45 minuten.

¹⁴ *Ruimtelijk verhaal van Enschede, bouwsteen omgevingsvisie*, maart 2022 (met wijzigingen van december 2022).

¹⁵ Het toekomstbeeld (zie hoofdstuk 8 van het OER) bestaat uit vier thema's: (1) fundament van de stad – bron van leven; (2) landgoed Enschede – groen is altijd dichtbij; (3) innovatief Enschede – grootstedelijke dynamiek; (4) centrumstad van de Euregio – onderscheidende (groot)stedelijke leefmilieus. Het is niet duidelijk hoe deze thema's zich verhouden tot de in hoofdstuk 2 van het OER genoemde vier strategische opgaven en zes ruimtelijke ambities, die de basis hebben gevormd voor de vier alternatieven (verkenningen).

Omgevingsvisie en vervolg

De ontwerp-omgevingsvisie is alleen in digitale vorm beschikbaar, via Regels op de kaart in het Omgevingsloket, onderdeel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Daarnaast heeft de gemeente de ontwerp-omgevingsvisie beschikbaar gesteld via een speciale 'viewer' op een website. De digitale vorm maakt het lastig om goed overzicht te krijgen. Het is belangrijk dat te volgen is welke versie van de omgevingsvisie wordt gebruikt voor advies en inspraak en welke wijzigingen daarna worden doorgevoerd. De Commissie wijst erop dat de gemeente verantwoordelijk is voor een goed en navolgbaar versiebeheer.

De ontwerp-omgevingsvisie maakt duidelijk dat ambities voor onder andere bodem en water, klimaat, natuur, gezondheid en een aantrekkelijke woonomgeving een grote rol hebben gespeeld in het proces. Zo vormt het principe 'water en bodem sturend' een belangrijk uitgangspunt voor de omgevingsvisie en de uitwerking daarvan. De omgevingsvisie is sterk 'data gedreven': er wordt onder andere gebruik gemaakt van zogenaamde barcodes en spacemates¹⁶ om inzicht te geven in de aanwezige en benodigde ruimte voor verschillende functies. In het OER wordt weinig aandacht besteed aan de barcodes en spacemates, maar de Commissie ziet deze als een kansrijke basis voor de uitwerking van de omgevingsvisie per deelgebied.

De omgevingsvisie bevat verschillende ambities en leidende principes voor de lange termijn, maar nog geen ingrijpende nieuwe beleidskeuzes. De visie brengt vooral het bestaande sectorale beleid samen en vertaalt deze naar een ruimtelijk beeld. De belangrijkste toevoeging daaraan is de woningbouwopgave, de gemeente groeit in de komende jaren (tot ongeveer 2032) van circa 160.000 naar 170.000 inwoners. In de ontwerp-omgevingsvisie is aangegeven dat deze verder wordt uitgewerkt, bijvoorbeeld in programma's en het omgevingsplan. Het is nog niet duidelijk voor welke thema's en/of gebieden programma's ontwikkeld zullen worden.

De Commissie constateert dat de tijdhorizon voor woningbouw en voorzieningen tot 2032 loopt, terwijl de beleidsambities en principes (zoals water en bodem sturend) voor een langere termijn (2050) gelden. In de tussenliggende periode zijn nog (ingrijpende) keuzes nodig met het oog op een mogelijke verdere groei van het aantal inwoners in relatie tot de verstedelijkingsstrategie, mobiliteitstransitie, energietransitie en het landelijk gebied, onder invloed van onder andere klimaatverandering. Deze keuzes kunnen grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van de leefomgeving en voor de ambities. Dit betekent dat de omgevingsvisie waarschijnlijk al op relatief korte termijn geactualiseerd moet worden.

De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming over de omgevingsvisie een doorkijk te geven naar het vervolg. Geef daarin zo mogelijk een overzicht, in tijd en volgorde geplaatst, van de vervolgbesluiten, zoals thematische en/of gebiedsgerichte programma's en het omgevingsplan. Geef aan hoe het belang van de leefomgeving en de gemeentelijke ambities meewegen bij deze besluiten. Voor programma's of plannen met kaderstellende uitspraken over mer-(beoordelings)plichtige projecten zal een plan-mer-procedure doorlopen moeten worden. De gehanteerde methodiek van het OER en de informatie die dit heeft opgeleverd, vooral in de foto van de leefomgeving, kan hiervoor de basis vormen.

¹⁶ Spacemate is een methode die de relatie tussen vorm, ruimte en dichtheid expliciet maakt. Met behulp van drie variabelen, FSI (Floor Space Index), GSI (Ground Space Index) en de OSR (Open Space Ratio) wordt de inrichting van de openbare ruimte inzichtelijk gemaakt.

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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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:

ing. Herbert Bos

mr. drs. Peter Glas (voorzitter)

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

drs. Roeland van Kerkhoff

drs. Reinoud Kleijberg

drs. Wim Korver

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie gemeente Enschede.

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". Een MER is ook nodig vanwege mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER (OER) opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Enschede.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede.

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 [3877](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760

3511 MK Utrecht

t 030-2347666

e info@commissiemer.nl

w commissiemer.nl