

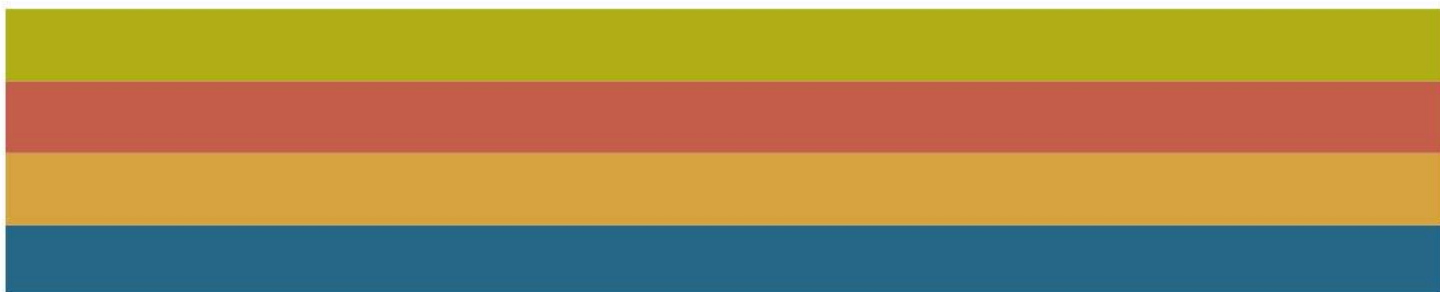
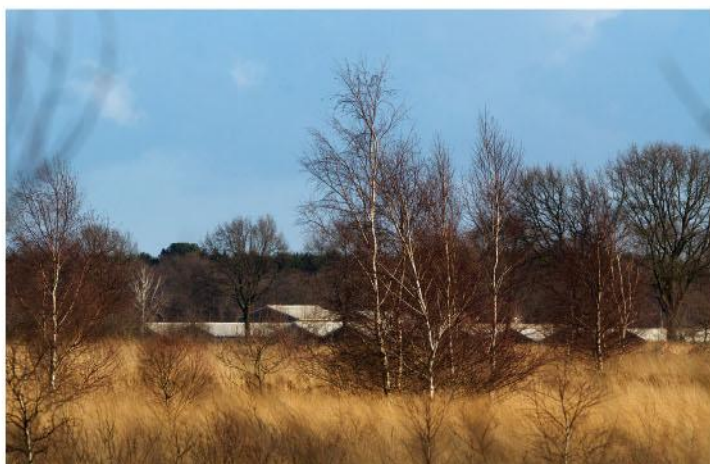


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie gemeente Stadskanaal

Toetsingsadvies over het omgevingseffectrapport

7 oktober 2025 / projectnummer: 3956



1 Advies over het OER in het kort

De gemeente Stadskanaal stelt een omgevingsvisie op waarin ze de koers voor de ruimtelijke ontwikkelingen tot 2040 beschrijft. In de omgevingsvisie worden op hoofdlijnen keuzes gemaakt voor onder andere woningbouw, bedrijventerreinen, mobiliteit, duurzame energie, recreatie en het landelijk gebied. Voor het besluit over de visie is een omgevingseffectrapport (OER) opgesteld.¹ De gemeente 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 kwaliteit en de volledigheid daarvan.

Wat staat in het OER?

Het OER laat zien dat de gemeente Stadskanaal te maken heeft met uitdagingen op het gebied van wonen, gezondheid, mobiliteit, klimaat, natuur en landschap. De huidige situatie, die als referentie voor de effectbeoordeling geldt, wordt uitgebreid beschreven. Daaruit blijkt dat er overwegend knelpunten of problemen zijn op de aspecten circulariteit, bodem, externe veiligheid en Natura 2000-gebieden. Vervolgens wordt beoordeeld welke gevolgen de ontwikkelingen uit de omgevingsvisie hebben. Hiervoor is in het OER één alternatief onderzocht. Daaruit blijkt dat er met name verbeteringen van de leefomgeving te verwachten zijn voor de aspecten natuur, wateroverlast en woningaanbod. Voor andere aspecten treden weinig tot geen verbeteringen op.

Wat is het advies van de Commissie?

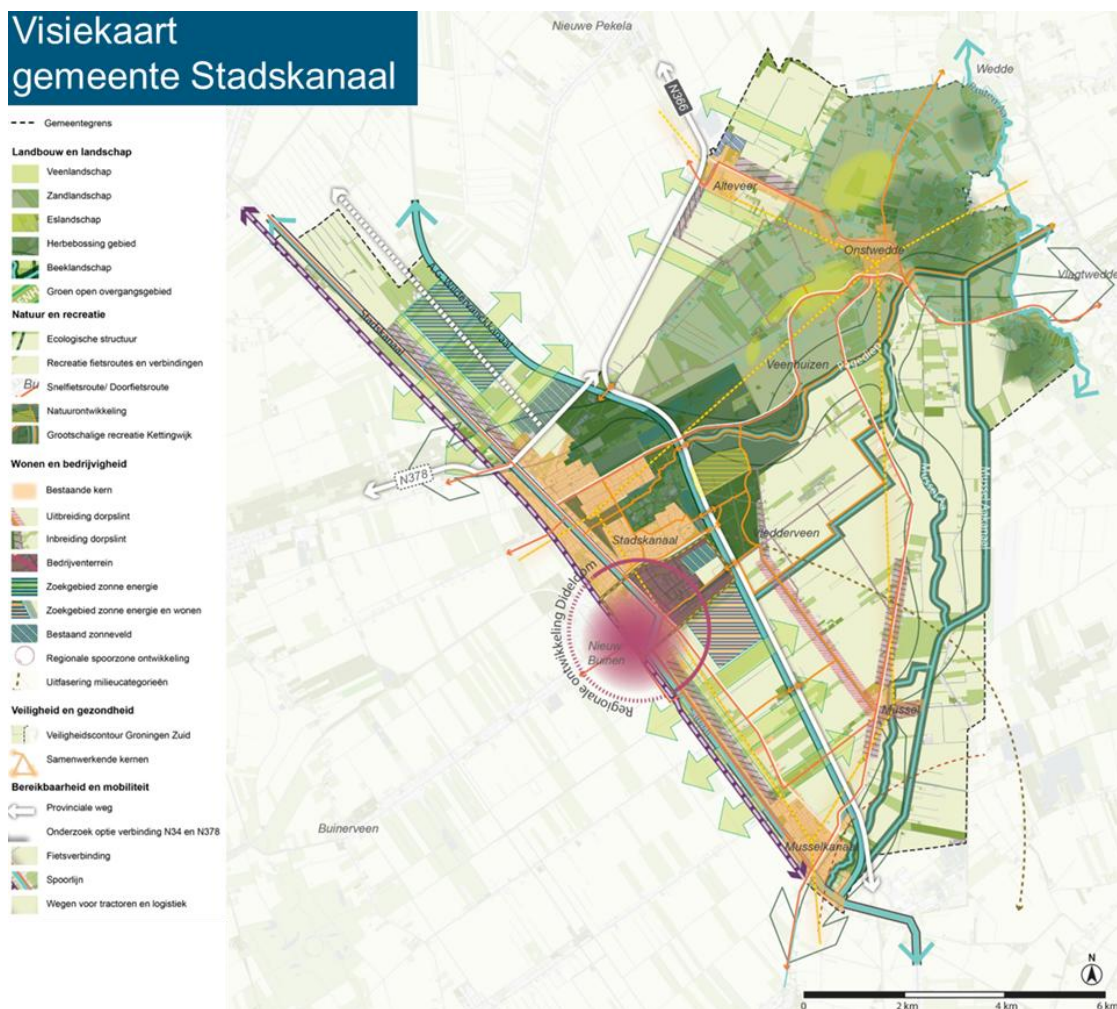
De Commissie constateert dat zowel de visie als het OER zorgvuldig en toegankelijk zijn opgesteld. De omgevingsvisie is helder en overzichtelijk en er is veel participatie geweest. Ook de wisselwerking tussen visie en OER heeft geleid tot verbeteringen. De publieks-samenvatting is duidelijk en toegankelijk.

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. Het gaat om de volgende punten:

- Beschrijf welke alternatieven en varianten zijn afgewogen en welke keuzes gemaakt zijn om tot de omgevingsvisie (het voorkeursalternatief) te komen. Ga daarbij in op welke punten de omgevingsvisie is gewijzigd naar aanleiding van de resultaten uit het OER.
- Maak het OER navolgbaar en zelfstandig leesbaar, door de onderbouwing van de effectbeoordeling in het hoofdrapport op te nemen. De beoordeling is nu moeilijk te vinden in onduidelijke en onoverzichtelijke tabellen in een bijlage, waar de hoofdtekst niet naar verwijst.
- Beschrijf bij de effectbeoordeling specifiek wat een kans of risico inhoudt, hoe groot deze is en hoe de gemeente hierop kan sturen. Verbeter de effectbeoordeling voor water, bodem en natuur.
- Beschrijf hoe effecten gemonitord worden. Effecten zijn erg afhankelijk van de uiteindelijke beleidskeuzes van de gemeente.

¹ Omgevingseffectrapport (OER) bij de omgevingsvisie Stadskanaal, 24 april 2025.

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: Visiekaart gemeente Stadskanaal (bron: OER).

Aanleiding OER

De omgevingsvisie beschrijft het samenhangende beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving voor de middellange tot lange termijn (2040). Omdat de omgevingsvisie kaderstellend kan zijn voor mer- (beoordelings)plichtige projecten – zoals stedelijke ontwikkeling, aanleg of uitbreiding van bedrijventerrein en bouw van windturbines – is het nodig om een plan-MER op te stellen. Een plan-MER is ook nodig met het oog op mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. In de omgeving liggen de Natura 2000-gebieden Lieftingsbroek en Drouwenerzand.

Rol van de Commissie voor de milieueffectrapportage

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 Stadskanaal – 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 3956 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 milieubelang 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 Wisselwerking omgevingsvisie en OER en totstandkoming voorkeursalternatief

Figuur 4.1 uit het OER geeft weer op welke momenten er wisselwerking plaatsvond tussen het OER en de (concept) omgevingsvisie. Maar het OER beschrijft niet tot welke inhoudelijke wijzigingen dit heeft geleid. Welke uitkomsten van de effectbeoordeling hebben geleid tot aanpassingen van de omgevingsvisie en waarom? Het OER dient duidelijk te maken welke invloed het heeft gehad (bijvoorbeeld naar aanleiding van de onderzoeksresultaten) op de omgevingsvisie.

Uit het OER komt ook niet duidelijk naar voren of er eerder alternatieven zijn ontwikkeld en afgewogen. Het OER presenteert alleen de omgevingsvisie als voorkeursalternatief, zonder een navolgbare afweging. Uit een gesprek met de gemeente² blijken in het verleden wel alternatieven of varianten te zijn afgewogen, die om verschillende redenen zijn afgefallen. In het OER ontbreekt deze informatie. Daardoor is niet goed te volgen 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 afgefallen zijn. Ga daarbij in op welke punten de omgevingsvisie (het voorkeursalternatief) is gewijzigd naar aanleiding van de resultaten uit het OER.

2.2 Referentiesituatie

De foto van de leefomgeving is vooral bedoeld om inzicht te geven in de referentiesituatie. Deze bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. De referentiesituatie wordt in het OER gebruikt om de effecten en het doelbereik van omgevingsvisie te beoordelen en te vergelijken.

De foto van de leefomgeving geeft op hoofdlijnen een breed beeld van de huidige situatie, maar is op onderdelen niet consistent of goed uitgewerkt. Bijvoorbeeld:

- De indeling van aspecten leidt tot verwarring. Zo overlappen de aspecten bodem, water en klimaat, waardoor het geheel lastig te volgen is. Bijvoorbeeld: de aspecten voor het

² Op 12 augustus 2025 sprak de Commissie met de gemeente Stadskanaal over het OER.

watersysteem hangen sterk samen met de aspecten wateroverlast en droogte. Maar ondanks deze sterke samenhang laten droogte en grondwater, zeker voor de zandgebieden, tegenstrijdige scores zien in het rad van de leefomgeving.

- Wateroverlast wordt beperkt tot hemelwaterafvoer, terwijl het buiten de oever treden van watergangen (inundatie) buiten beeld blijft.
- De beschreven autonome ontwikkelingen (wateroverlast, droogte) laten niet of nauwelijks verandering zien, terwijl klimaatverandering naar verwachting wél effecten heeft op het gebied.³
- Natura 2000-gebieden krijgen in de referentiesituatie een slechte beoordeling, terwijl het Natuurnetwerk Nederland juist erg goed scoort. Dit verschil wordt niet verklaard.

Op sommige aspecten, zoals voor bereikbaarheid, mobiliteit en verkeersveiligheid, gaat het juist wel goed. De indicatoren en normstelling daarvoor zijn volledig beschreven. Daardoor zijn de effectscores voor de referentiesituatie goed onderbouwd en navolgbaar.

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 in het hoofd-rapport de schaallatten. Verduidelijk ook de samenhang tussen verschillende aspecten.

2.3 Effectbeoordeling

2.3.1 Navolgbaarheid en detailniveau effectbeoordelingen

Navolgbaarheid effectbeoordeling

De Commissie vindt het OER op hoofdlijnen goed te volgen. Maar ze vindt dat het hoofd-rapport 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 in het hoofd-rapport de schaallatten. Verwerk de effectbeoordeling in het hoofd-rapport. Zo worden de uitkomsten, zoals gepresenteerd in het rad van de leefomgeving, beter onderbouwd en navolgbaar.

Detailniveau effectbeoordelingen

Het feit dat het rad van de leefomgeving nog weinig concreet is, heeft tot gevolg dat ook de beoordeling van de effecten globaal is. De effecten zijn beoordeeld als 'kansen op positieve effecten' en 'risico's op negatieve effecten'. De beoordeling is daarmee relatief: het laat alleen een kans of risico op een verwachte verandering zien ten opzichte van de referentie-situatie. Dit maakt niet zichtbaar of de situatie na een verbetering in absolute zin goed, redelijk of (nog steeds) slecht is. Ook de methodische stap naar aandachtspunten en knelpunten is niet goed navolgbaar.

³ Zie bijvoorbeeld de klimaateffectatlas voor effecten van droogte en bij hevige neerslag.

Daarnaast constateert de Commissie dat kansen en risico's vaak ook omgekeerd beredeneerd kunnen worden. Zo kan woningbouw zowel kansen voor leefbaarheid bieden (mits voldoende aandacht voor groen in de stad) als risico's voor hittestress en wateroverlast (bij weinig adaptatiemaatregelen). Zonder nadere duiding, bijvoorbeeld over de wijze waarop de gemeente wil sturen op het realiseren van de eigen ambities, blijft de beoordeling erg oppervlakkig.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER de hiervoor genoemde informatie te gebruiken om de effectbeoordelingen op navolgbare wijze te onderbouwen. Maak bij de beoordeling concreter:

- wat de kans of het risico inhoudt;
- hoe groot de waarschijnlijkheid is;
- welke sturingsmogelijkheden de gemeente heeft en gaat gebruiken.

2.3.2 Water en bodem

De gemeente stelt dat water en bodem sturend zijn, maar dit uitgangspunt heeft nauwelijks doorwerking in de beleidskeuzes. Ook is niet duidelijk hoe de visie aansluit bij de KRW-doelen en de inspanningen van het waterschap op het gebied van waterkwaliteit, wateroverlast en droogte.

De ontwerp-omgevingsvisie zet in op het toestaan van kleinschalige recreatie en het vergroten van het aanbod van horeca, recreatie, winkels en amusement. Dit resulteert in extra afvalwater. Het OER gaat niet in op de mogelijke risico's hiervan voor de bodem- en waterkwaliteit, bijvoorbeeld door een beperkte capaciteit van de aanwezige infrastructuur voor verwerking van dit afvalwater in het buitengebied.

De Commissie adviseert om het uitgangspunt water en bodem sturend in de omgevingsvisie te concretiseren. Laat in het OER zien hoe bij woningbouw en bij bedrijventerreinen bodem en water bepalend zijn voor de 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.

2.3.3 Natuur

De Commissie constateert tegenstrijdigheden in de beoordeling van de effecten op natuur:

- Het NNN blijft ten opzichte van de referentiesituatie goed scoren, maar het OER signaleert risico's voor doelbereik.
- Biodiversiteit scoort matig in de referentie en verbetert sterk als gevolg van de omgevingsvisie, maar daarvoor ontbreekt een duidelijke onderbouwing.
- De Passende Beoordeling stelt dat er geen negatieve effecten op Natura 2000-gebieden te verwachten zijn, maar dit wordt als een verbetering ten opzichte van de referentiesituatie geïnterpreteerd in het rad van de leefomgeving.
- Uit de hoofdtekst wordt niet duidelijk wat de effecten zijn van bollenteelt (bestrijdingsmiddelen) en woningbouw op de natuur.

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

In het OER staat dat stikstof een probleem kan zijn voor ontwikkelingen zoals woningbouw. Hiervoor wordt echter geen onderbouwing gegeven. De Commissie beveelt aan om een indicatieve stikstofberekening te maken, zodat de omvang van het stikstofprobleem voor de woningbouwopgave van Stadskanaal inzichtelijk wordt.

2.3.4 Mobiliteit

De Commissie constateert dat mobiliteit in de visie een prominente plaats heeft. Er is aandacht voor fiets- en landbouwverkeer, verkeersveiligheid en openbaar vervoer. Toch blijven er onduidelijkheden over de inhoudelijke keuzes en de effecten daarvan:

- Het begrip 'duurzame mobiliteit' wordt niet uitgewerkt. Elektrisch vervoer en bevordering fietsverkeer worden genoemd, maar niet verder toegelicht. Ook andere maatregelen, zoals deelmobiliteit, zijn denkbaar. Het is bovendien niet helder wat de geplande 'mobiliteitshub' concreet inhoudt en wat de relatie is met het (toekomstige) parkeerbeleid.
- De passages over nieuwe infrastructuur (onderzoek naar ontbrekende verbindingen) zijn tegenstrijdig met de beleidsuitspraak dat geen nieuwe wegen worden aangelegd.
- De rol van de fiets, ook als voortransport voor het OV, wordt onvoldoende benut wanneer ontbrekende schakels in het netwerk niet worden gerealiseerd. Aandacht voor bereikbare en veilige fietsstallingen is eveneens van belang.

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

2.4 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.

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:

Wouter Berendsen MSc (secretaris)

drs. Gert Dekker

drs. Reinoud Kleijberg

ing. Ben Peters

ir. Harry Webers (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Stadskanaal.

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. Er wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Stadskanaal.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders Stadskanaal.

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 [3956](#) 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

