

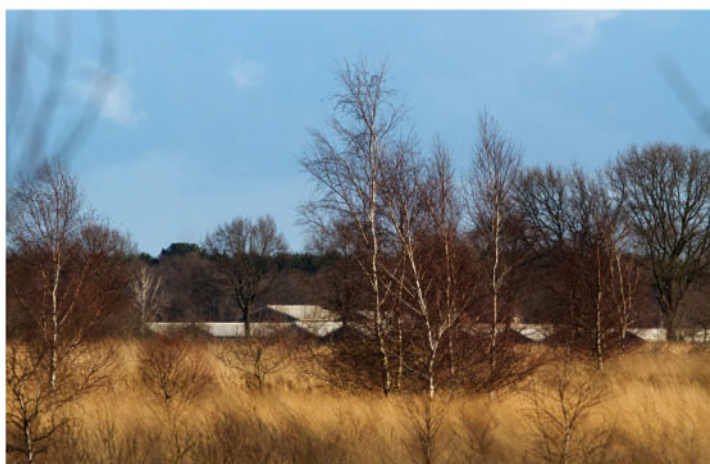


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie en Regionaal Waterprogramma Overijssel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

29 augustus 2025 / projectnummer: 3517



1 Advies over het OER in het kort

De provincie Overijssel wil haar omgevingsvisie herzien. In de visie staat het beleid voor wonen, werken, recreëren en ondernemen en de ambities voor een gezonde en veilige leefomgeving. De provincie werkt daarnaast aan de (vervroegde) herziening van haar Regionale Waterprogramma (RWP). Voordat de provincie besluit over de omgevingsvisie en het RWP, zijn de effecten op de omgeving onderzocht in één omgevingseffectrapport (OER).¹ De provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd om te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

Fasering en focus OER

Het OER is in drie fasen tot stand gekomen:

- In fase 1 (2022) hebben twee urgente opgaven een plek gekregen in de omgevingsverordening en het beleid van de provincie: de toepassing van 'water en bodem sturend' bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en nieuwe mogelijkheden voor windenergie in het Natuurnetwerk Nederland en het Nationaal Landschap IJsseldelta. Ook zijn vier perspectieven voor de ontwikkeling van Overijssel beoordeeld: Eigenwijs Overijssel, Geconcentreerd Overijssel, Ontspannen Overijssel en Zelfbewust Overijssel.
- Fase 2a van het OER hoorde bij het Provinciaal Programma Energietransitie 2024 (PPE), een beleidskader voor vergunningen voor windenergie.
- Het voorliggende OER (fase 2b) brengt de milieueffecten van de voorgenomen herziening van de omgevingsvisie in beeld. Ook gaat dit deel van het OER in op de milieueffecten van de voorgenomen herziening van het RWP.

In aanloop naar fase 2b is nog een deelrapport uitgebracht over de milieugevolgen van de vier opgestelde perspectieven.² Dit rapport, dat gezien kan worden als de afronding van fase 1, is opgesteld naar aanleiding van een ('tussentijds') advies van de Commissie in die fase. Het voorliggende advies van de Commissie gaat over het OER fase 2b (hierna 'het OER').³

Wat staat in het OER?

Het OER geeft aan welke bandbreedtes van milieueffecten kunnen ontstaan (zowel in positieve als negatieve zin) en presenteert kansen op doelbereik in percentages.

Omgevingsvisie

Het OER verwacht dat het beleid in de omgevingsvisie eerder een verbetering oplevert van de huidige milieusituatie dan een verslechtering. Dit geldt voor emissies van broeikasgassen, hernieuwbare energie, waardevolle landschappen, beschermde natuurgebieden, gezondheidsbevordering, mobiliteit, economie, wonen en woonomgeving, en welzijn. Voor veel andere thema's is de kans op verslechtering ongeveer even groot als op verbetering (geluid, luchtkwaliteit, geur, hittestress, water, bodem en erfgoed/archeologie). De kans op verslechtering is groter voor lichthinder, biodiversiteit en zoönosen/endotoxinen.

¹ Overijssel – OER Fase 2b ontwerp–omgevingsvisie Overijssel en Regionaal Water Programma, TAUW, 9 mei 2025.

² Nieuwe Omgevingsvisie Overijssel, Omgevingseffectrapportage – Beoordeling perspectieven, Witteveen+Bos, 10 januari 2024.

³ De Commissie adviseerde eerder al over de voorgaande fasen, zie de adviezen over de omgevingsvisie via nr. 3517 op [haar website](#) en het advies over het PPE via nr. 3813 op [haar website](#).

Het OER fase 2b brengt voor het besluit over de omgevingsvisie geen beleidsopties ('alternatieven') in beeld, omdat dit al in fase 1 is gedaan. Hieruit is het perspectief Zelfbewust Overijssel als basis voor de ontwerp-omgevingsvisie naar voren gekomen. In de aanvulling op het OER van fase 1 zijn de effecten van verschillende perspectieven beoordeeld en is de uiteindelijke keuze gemotiveerd.

Regionaal Waterprogramma

Het OER verwacht dat het beleid van het RWP veelal positief uitpakt voor het milieu, zoals voor natuur, water en gezondheid. Op erfgoed/archeologie en waardevolle landschappen is de kans even groot op positieve effecten als op negatieve. Het RWP heeft een negatieve invloed op materiaalgebruik en vestigingslocaties.

Voor de herziening van het RWP beschrijft het OER drie alternatieven voor de winning van drinkwater, omdat die opties nog niet eerder in beeld waren gebracht en hierover nog belangrijke keuzes te maken zijn. Het gaat om de opties (1) groei uit bestaande winningen (2) gecombineerde (extra) grond- en oppervlaktewaterwinning uit de IJsselvallei en (3) winning uit Sallandse Heuvelrug (Panorama waterland) in combinatie met winning uit de IJsselvallei. Alle opties hebben voor- en nadelen qua impact op de omgeving.

Doelbereik beide beleidsdocumenten

Er is volgens het OER een redelijke kans dat de omgevingsvisie haar eigen doelen gaat waarmaken, maar hierbij spelen nog veel onzekerheden. Hetzelfde geldt voor het RWP.

Wat is goed beschreven in het OER voor de omgevingsvisie?

De Commissie is om een aantal redenen positief over het OER, die zij uitwerkt in paragraaf 2.1 van dit advies. Ze waardeert het feit dat één OER is opgesteld voor de omgevingsvisie en het RWP. Hierdoor is goed zichtbaar hoe generieke beleidskeuzes uit de omgevingsvisie doorwerken in een programma.

De provincie schrijft in de omgevingsvisie niet voor welke specifieke ontwikkelingen op welke locaties wenselijk zijn. Via doelen en een beleidskader geeft de visie richting aan beleids- /uitvoeringsprogramma's, gebiedsprocessen en concrete projecten. Onzekerheden in milieueffecten én doelbereik zijn inherent aan deze bestuursstijl. Het OER brengt die effecten en onzekerheden zo objectief mogelijk in beeld. Ook geeft het OER steeds goed aan als een beleidskeuze niet of te beperkt is uitgewerkt om deze te beoordelen.

De presentatie van effecten is inzichtelijk voor besluitvormers en insprekers. Zo presenteert het OER de negatieve en positieve milieueffecten afzonderlijk van het doelbereik. Via het Overijsselse rad van de leefomgeving maakt het OER in één oogopslag duidelijk welke effecten optreden in de huidige situatie, autonome ontwikkeling en het voorgenomen beleid.

Welke essentiële informatie ontbreekt in het OER voor de omgevingsvisie?

Het deel van het OER over de ontwerp-omgevingsvisie is van hoge kwaliteit. **Toch is de Commissie van oordeel dat het OER op één punt nog niet de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over de nieuwe omgevingsvisie van Overijssel, waarin het belang van de leefomgeving volwaardig wordt meegewogen. Het gaat om een verkenning in het OER van de mogelijkheden die de provincie heeft om haar doelen op het gebied van natuur, waterkwaliteit en gezondheid beter binnen bereik te brengen.** Op deze thema's is de kwaliteit in de referentiesituatie slecht. Er wordt bijvoorbeeld niet voldaan aan wettelijke

natuur- en waterdoelen. Hoewel de provincie ambitieuze doelen heeft om deze urgente opgaven te realiseren, blijkt uit het OER dat er niet of nauwelijks een verbetering optreedt en het doelbereik hoogst onzeker is. Het OER is dan het instrument bij uitstek om te verkennen welke extra beleidsopties er zijn en hoe die aansluiten of juist strijdig zijn met beleidsdoelen op andere thema's. Vervolgens kan het bevoegd gezag, op basis van die informatie, besluiten of de ontwerp-omgevingsvisie wordt aangevuld.

De Commissie adviseert dit in een aanvulling op het OER te onderzoeken, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie. Specifiek voor natuur is het hierbij van belang de basisinformatie eerst op orde te krijgen. In paragraaf 2.2 licht de Commissie dit oordeel toe.

Wat is goed beschreven in het OER voor het RWP?

De Commissie is ook overwegend positief over het deel van het OER dat is opgesteld voor het RWP. Net als voor de omgevingsvisie waardeert de Commissie de insteek van de effectbeoordeling. Het rapport geeft een objectief beeld van de milieueffecten en het doelbereik, waarbij de kansen, risico's en onzekerheden zorgvuldig worden belicht.

Welke essentiële informatie ontbreekt in het OER voor het RWP?

Het deel van het OER voor het RWP is (ook) van hoge kwaliteit. **Toch is de Commissie van oordeel dat het OER op één punt nog niet de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over het RWP van Overijssel, waarin het belang van de leefomgeving volwaardig wordt meegewogen. Het gaat om een bredere en strategischere afweging om in de toekomst voldoende bronnen voor schoon drinkwater te hebben voor alle functies binnen de provincie.** Binnen deze afweging zou, gefaseerd in de tijd, aandacht moeten worden besteed aan een mix van nieuwe zoetwaterwinningen, waterbesparing, diversificatie van bronnen, zoals hergebruik van gezuiverd water van rioolwaterzuiveringsinstallaties, brak grondwater en innovatieve vormen van waterwinning. Het OER (fase 2b) vergelijkt echter (slechts) drie beleidsopties voor drinkwaterwinning voor het RWP. Het is niet aannemelijk dat met (een combinatie van) deze opties de doelen van het RWP gerealiseerd zullen worden. Het risico is daarom dat er in de toekomst onvoldoende drinkwater is om alle functies in de provincie te bedienen.

De Commissie adviseert dit in een aanvulling op het OER te onderzoeken, en dan pas een besluit te nemen over het RWP. In paragraaf 2.3 licht de Commissie dit oordeel toe.

De Commissie merkt op dat zowel de omgevingsvisie als het RWP over waterkwaliteit en schoon drinkwater gaan en op deze onderwerpen nauw samenhangen. Het is aan de provincie om de samenhang tussen OER, omgevingsvisie en RWP ook met de informatie uit de geadviseerde aanvullingen op het OER te blijven bewaken.

Monitoring en evaluatie van groot belang

In hoofdstuk 3 doet de Commissie een aantal aanbevelingen. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren. Zo benadrukt de Commissie het belang van monitoring en evaluatie in Overijssel. Dit is van belang, omdat het doelbereik en de omgevingseffecten, mede vanwege de gekozen bestuursstijl, onzeker zijn. Daarnaast is monitoring van belang vanwege de slechte staat van een aantal milieuthema's in de provincie, ook na uitvoering van de omgevingsvisie. Belangrijk hierbij is om een aantal indicatoren aan het bestaande monitoringssysteem toe te voegen en een onderscheid te maken tussen monitoring op de milieutoestand en monitoring op doelbereik.

Aanleiding OER

De provincie Overijssel wil de omgevingsvisie integraal herzien. Hierin wordt de visie van de provincie vastgelegd voor de fysieke leefomgeving in de toekomst. De omgevingsvisie stelt kaders voor projecten waar mogelijk een milieueffectrapport (MER) voor verplicht is en heeft effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom is het verplicht om voor de omgevingsvisie een MER op te stellen. De provincie heeft ervoor gekozen om het MER breder in te steken dan wettelijk verplicht in de vorm van een OER. De provincie gebruikt het OER om keuzes te maken bij het opstellen van de omgevingsvisie en bij het monitoren en bijsturen van beleid tijdens de uitvoering. Provinciale Staten zijn bevoegd gezag.

Het OER moet daarnaast ten grondslag liggen aan een besluit over het Regionale Waterprogramma van de provincie. In de omgevingsvisie staat als doel voor Overijssel een klimaatrobuust water- en bodemsysteem door beter aan te sluiten bij natuurlijke kenmerken en processen van het systeem. Het RWP werkt dit doel uit en vormt daarmee een beleidskader voor de provincie zelf, voor waterschappen en voor gemeenten. In het RWP staan maatregelen voor drinkwater, oppervlaktewater en zwemwater, bodemkwaliteit, grondwaterkwaliteit en grondwaterkwantiteit, duurzaam en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond, waterveiligheid en -overlast, en klimaatadaptatie. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag.

Het RWP is een verplicht programma onder de Omgevingswet. Het stelt kaders voor bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen. Daarom moet een MER (hier: OER) opgesteld worden.

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 Provinciale Staten (omgevingsvisie) en Gedeputeerde Staten (RWP) van Overijssel – besluit over de omgevingsvisie en het RWP.

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 3517 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 belang van de leefomgeving volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door Provinciale Staten (omgevingsvisie) en Gedeputeerde Staten (RWP) van Overijssel.

2.1 Wat is goed beschreven in het OER?

Gecombineerd OER

De Commissie is om een aantal redenen positief over het OER. Zij waardeert bijvoorbeeld het feit dat één OER is opgesteld voor de omgevingsvisie en het RWP. Daardoor is de inzet van het instrument milieueffectrapportage effectiever dan wanneer afzonderlijke rapporten waren

opgesteld. Hierdoor is goed zichtbaar hoe de generieke beleidskeuzes uit de omgevingsvisie doorwerken in het RWP.

Onzekerheden in effecten en doelbereik goed in beeld gebracht

De provincie heeft ervoor gekozen om in de omgevingsvisie niet voor te schrijven welke specifieke ontwikkelingen op welke locaties wenselijk zijn. In de visie staan doelen en een kader voor afwegingen over het inpassen van ontwikkelingen op haar grondgebied. De visie geeft richting via een 'redeneerlijn': een hulpmiddel om afwegingen te maken bij de verdere uitvoering van het beleid. De redeneerlijn maakt onderscheid tussen het 'of', 'waar' en 'hoe' van een ruimtelijke opgave en geeft daar kaders voor. Hierdoor geeft de visie richting aan beleids-/uitvoeringsprogramma's, gebiedsprocessen en concrete projecten.

Deze bestuursstijl, die specifiek is toegelicht in hoofdstuk 5 van de ontwerp-omgevingsvisie, heeft uiteraard gevolgen voor de insteek van het OER. Onzekerheden in de uitkomsten van de effectbeoordeling én het doelbereik zijn inherent aan het feit dat de provincie niet sterk stuurt op wat er waar gebeurt. Het OER maakt die onzekerheden inzichtelijk. Dat doet het OER door aan te geven welke bandbreedtes van milieueffecten kunnen ontstaan (zowel in positieve als negatieve zin) en door de kans op doelbereik (percentage) met ruime marges te presenteren. Ook geeft het OER het steeds duidelijk aan als een beleidskeuze niet of te beperkt is uitgewerkt om deze te beoordelen. Gezien de onzekerheden van de uitkomsten is tussentijdse monitoring en evaluatie essentieel. De Commissie doet hiervoor aanbevelingen in paragraaf 3.3.

Effecten goed gepresenteerd en onderbouwd

De presentatie van effecten is inzichtelijk voor besluitvormers en insprekers. Zo presenteert het OER de negatieve en positieve milieueffecten afzonderlijk van het doelbereik. Via het Overijsselse rad van de leefomgeving maakt het OER in één oogopslag duidelijk welke effecten optreden in de huidige situatie, autonome ontwikkeling en het voorgenomen beleid. Voor een totaalbeeld zou aan dit rad nog toegevoegd kunnen worden waar de ambities van de provincie globaal liggen, zodat ook duidelijk wordt (1) hoe ambitieus de provincie is en (2) in welke mate deze ambities gerealiseerd worden.

In de paragrafen 3.4 en 3.5 van het OER is in algemene zin duidelijk beschreven hoe de milieueffecten zijn beoordeeld en gescoord en welke aannames daarbij zijn gedaan. De Commissie constateert wel dat de percentages van doelbereik met bandbreedtes lastig te beoordelen zijn, omdat de onderbouwing een kwalitatieve optelsom van effecten van verschillende maatregelen is en gebaseerd is op expert-judgement.

Navolgbare onderbouwing perspectief Zelfbewust Overijssel

De Commissie waardeert de wijze waarop het OER invulling geeft aan de tussentijdse adviezen van de Commissie. Zo bevat het OER ten opzichte van het OER fase 1 een duidelijke effectbeoordeling van de verschillende perspectieven en de uiteindelijke keuze voor het perspectief 'Zelfbewust Overijssel' (bijlage 2). De Commissie constateert dat in dit perspectief sprake is van 'regisseren', terwijl de provincie in werkelijkheid voor een meer faciliterende bestuursstijl lijkt te kiezen, die meer bij het perspectief 'Ontspannen Overijssel' lijkt te passen. De Commissie beveelt aan dit aspect van het gekozen perspectief bij de besluitvorming te verduidelijken, zodat de bestuursstijl voor alle belangstellenden helder is.

Passend schaalniveau effectbeoordeling en doelbereik

De hiervoor beschreven bestuursstijl maakt ook dat de Commissie het schaalniveau in de effectbeoordeling logisch acht. In het OER komen regionale verschillen vooral in de feitelijke toestand en de autonome ontwikkelingen goed aan bod. De regionale verschillen in (cumulatieve) effecten en doelbereik van de omgevingsvisie zijn niet expliciet in beeld gebracht. Hoewel de Commissie in haar tussentijdse advies adviseerde om daar wel inzicht in te geven, is het ook begrijpelijk dat die verschillen, vanwege de faciliterende sturingswijze in de visie, vooral pas bij verdere gebiedsuitwerkingen aan de orde komen. Wel benadrukt dit (wederom) het belang van monitoring op de ontwikkeling van de leefomgeving als gevolg van de keuzes die in die trajecten worden gemaakt, en eventuele bijsturing in de omgevingsvisie.

2.2 Verkenning van extra beleidsopties op natuur, waterkwaliteit en gezondheid

Hoge ambities op natuur, waterkwaliteit en gezondheid, voortkomend uit provinciale taken

In hoofdstuk 6 van de ontwerp-omgevingsvisie staan de provinciale doelen en kaders op het gebied van natuur, waterkwaliteit en gezondheid. Grond- en oppervlaktewaterkwaliteit is ook een van de hoofdthema's van het RWP. De ambities zijn hoog:

- Voor natuur noemt de visie diverse doelstellingen, die aansluiten bij de provinciale taak om de natuur binnen en buiten beschermde natuurgebieden (zoals Natura 2000, Natuurnetwerk Nederland en weidevogelgebieden) te behouden en te verbeteren.
- Voor waterkwaliteit noemt de visie doelstellingen die aansluiten bij de provinciale taak om de waterkwaliteit in 2027 (conform de EU Kaderrichtlijn Water) tot een goede kwaliteit/toestand verbeterd te hebben. Het voldoen aan de KRW-doelen is ook de ambitie van het RWP.
- Voor gezondheid heeft de provincie zelf het doel in de omgevingsvisie gesteld om de milieukwaliteit te verbeteren en (daarmee) gezondheidswinst voor bewoners te realiseren.

Daarnaast zijn deze drie thema's belangrijke aspecten van de rode draden die de provincie voor zichzelf en andere overheidsinstanties heeft geformuleerd. De rode draden zijn onderdeel van het provinciale kader voor provinciale beleidsuitwerkingen en voor gebiedsprocessen, projecten en initiatieven uit de samenleving.

Het gaat slecht met de natuur, waterkwaliteit en gezondheid in Overijssel

Voor de drie thema's is de kwaliteit in de referentiesituatie slecht, blijkt uit het OER:

- De kwaliteit van de natuur in Overijssel is en blijft slecht. Het OER vermeldt bijvoorbeeld dat uit de natuurdoelanalyses en adviezen van de Ecologische Autoriteit in algemene zin blijkt dat met name een overmaat aan stikstofdepositie en slechte hydrologische omstandigheden leiden tot achteruitgang van Natura 2000-gebieden. Dit geldt ook voor het NNN. De situatie is urgent. Zo is verdere verslechtering van Natura 2000-gebieden wettelijk niet toegestaan.
- De grondwaterlichamen voldoen in Overijssel nu aan de KRW-doelen, maar in de autonome ontwikkeling verslechtert de kwaliteit. Geen enkel oppervlaktewaterlichaam voldoet in de huidige situatie en autonome ontwikkeling aan de KRW-doelen.
- De huidige gezondheidssituatie is op aspecten als geluid, luchtkwaliteit en geur matig tot slecht, met alleen voor luchtkwaliteit een positieve autonome ontwikkeling. Het

aandeel inwoners met een gezonde levensstijl is redelijk, vergeleken met het landelijk gemiddelde.

Ondanks het feit dat de provincie voor deze thema's ambitieuze doelen heeft en wettelijke verantwoordelijkheden en taken, blijkt uit het OER ook dat:

- Er niet of nauwelijks een verbetering optreedt ten opzichte van de referentiesituatie.
- Het doelbereik, net als voor veel andere milieuthema's, hoogst onzeker is.⁴

Urgentie niet voldoende duidelijk, mogelijk aanvullende beleidsopties niet verkend

De urgentie van de opgaven op natuur, waterkwaliteit en gezondheid blijkt onvoldoende uit het OER. Het OER bevat bijvoorbeeld geen synthese van de resultaten van de beoordelingen op milieueffecten en doelbereik in combinatie met de provinciale rode draden, doelen, taken en verantwoordelijkheden. Zo'n synthese zou inzicht geven in de urgentie. Vervolgens zou zo'n synthese in de systematiek van een MER direct aanleiding moeten zijn om te verkennen in hoeverre negatieve milieueffecten beperkt kunnen worden en welk aanvullend beleid, binnen de gekozen bestuursstijl, mogelijk is.

Voorbeelden van extra beleidsopties, aanvullend op het OER en de visie, zijn:

- Op natuur: de verbreding van 'water en bodem sturend' van alleen nieuwe ontwikkelingen naar duurzaam herstel van ecologische processen en relaties binnen en buiten de beschermde natuurgebieden. Ook kunnen kansen voor het realiseren of stimuleren van duurzame/natuurinclusieve landbouw in de omgeving van natuurgebieden verder worden verkend.
- Op waterkwaliteit: de kansen voor een meer stroomgebiedsbrede benadering met een watersysteemaanpak, waarbij rekening wordt gehouden met de verwevenheid van de KRW- en klimaatopgave en de principes van water en bodem sturend. Ook kan de provincie een meer regulerende rol innemen, bijvoorbeeld via de omgevingsverordening.
- Op gezondheid: beleidsmaatregelen om negatieve effecten van de leefomgeving op gezondheid (zoals luchtverontreiniging, geur en geluid) te beperken en de positieve effecten van de leefomgeving (zoals bewegen en groen) te versterken. Het in opdracht van de provincie opgestelde rapport Milieuverkenning Provincie Overijssel biedt hiervoor waardevolle aanknopingspunten.⁵

De mitigerende maatregelen in hoofdstuk 8 van het OER kunnen een stapje in de goede richting(en) vormen. Uit het OER blijkt echter niet of hiermee daadwerkelijk een aanzienlijke verbetering kan optreden. De Commissie vindt dit niet aannemelijk, omdat de maatregelen zeer globaal zijn uitgewerkt en niet direct gekoppeld zijn aan knelpunten in de huidige situatie. Daardoor is niet duidelijk welke beleidsopties wél mogelijk en nodig zijn om aanzienlijke negatieve effecten te voorkomen en de eigen ambities te realiseren.

Advies

De herziening van de omgevingsvisie is hét moment in de beleidscyclus van de Omgevingswet om de invulling van de provinciale taken en verantwoordelijkheden tegen het licht te houden, ook in relatie tot andere ontwikkelingen en beleidsvoornemens op het

⁴ De constatering over de toekomstige milieueffecten baseert de Commissie op het OER voor de omgevingsvisie en het RWP. Het doelbereik voor natuur en gezondheid is gebaseerd op het OER over de omgevingsvisie. Het deel van het OER dat over het RWP gaat, laat ook op waterkwaliteit geen aanzienlijke verbetering zien.

⁵ Bovenregionaal Team Milieu & Gezondheid in Gelderland en Overijssel, [Milieuverkenning Provincie Overijssel](#), 2023.

grondgebied. Het OER is het instrument bij uitstek om deze trends, synergiën en strijdigheden in beeld te brengen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voorafgaand aan de besluitvorming, te verkennen hoe de provinciale ambities en doelen beter binnen bereik komen. Het gaat specifiek om mogelijkheden voor urgente opgaven voor natuur, waterkwaliteit en gezondheid. Beschouw hoe die mogelijkheden samengaan met andere beleidsvoornemens en ontwikkelingen op het grondgebied.

Voor de invulling van dit advies geeft de Commissie op het thema natuur hierna handvatten om de basisinformatie op orde te krijgen.

Betrek bestaande gebiedsspecifieke informatie over natuur bij aanvulling MER

De Commissie constateert dat er (veel) meer informatie beschikbaar is over de staat van de natuur dan het OER gebruikt. Denk aan rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving⁶, natuurdoelanalyses en adviezen van de Ecologische Autoriteit. Dergelijke rapporten vat het OER wel samen in het deelrapport Natuur, maar op basis daarvan is veel meer regiospecifiek inzicht te geven in de huidige kwaliteit van natuurgebieden en trends. Daaruit volgt dan waar de situatie nu met name urgent is en waar (dus) eventueel aanvullende inzet van de provincie nodig is om aan haar provinciale taken en verantwoordelijkheden te voldoen.

Het is op basis van dergelijke rapporten vervolgens mogelijk om een relatie te leggen met concrete gevolgen van landschappelijke veranderingen voor soort(groep)en en habitats. Het OER legt dergelijke relaties al wel voor in het bebouwde gebied, maar nog niet voor het landelijk gebied. De Commissie ziet ook kansen om aan de hand van de gidssoorten uit het Rapport Basiskwaliteit Overijssel⁷ meer informatie over regionale verschillen en verschillen tussen soorten en hun eisen aan de omgeving te geven. Vervolgens kan het beleid in de omgevingsvisie hierop worden aangescherpt.

Het OER voor de omgevingsvisie legt nu nog nauwelijks een relatie met het verbeteren van de condities vanuit water en bodem, waar het RWP op inzet. Het creëren van de gewenste condities op die thema's is een belangrijke voorwaarde én kans voor natuurverbetering.

De Commissie adviseert om, ten behoeve van het hiervoor gegeven advies, bestaande rapporten en onderzoeken over de staat van de natuur in Overijssel te bundelen, regiospecifiek te analyseren op doelbereik, aan te geven waar de situatie met name urgent is en te beschouwen welk aanvullend beleid mogelijk is.

2.3 RWP: strategische afweging over bronnen schoon drinkwater

Het RWP benoemt dat innovatieve technieken van waterwinning, diversificatie van bronnen en waterbesparing nodig zijn om de toenemende vraag naar drinkwater op te vangen en dat de provincie die ontwikkelingen wil faciliteren. Zowel in het RWP als in de Adaptieve Strategie Drinkwater Overijssel worden ook andere nieuwe bronnen genoemd die nodig zijn voor het

⁶ Denk aan het rapport [Voortgang stikstofbronmaatregelen en verwachte effecten in 2030 van het PBL](#).

⁷ Zie [Basiskwaliteit Natuur in Overijssel](#).

drinkwatervraagstuk, zoals winning van brak water (Salland Diep, Koekoekspolder) en benutting van water dat door rioolwaterzuiveringsinstallaties gezuiverd is ('effluent').

De Commissie benadrukt het belang van meerdere bronnen. Uit gesprekken met Vitens, onder andere in het kader van MER voor de Drinkwaterwinning Salland Diep⁸, blijkt dat de groei uit bestaande grondwaterwinningen lastig realiseerbaar is en dat meer opties nodig zijn om te kunnen voldoen aan de drinkwaterbehoefte. Gelet op de toenemende schaarste aan zoetwater, de ruimtelijke ontwikkelingen in de komende jaren en de lange doorlooptijden van nieuwe winningen, is het van groot belang dat de provincie op strategisch niveau vanuit een breed perspectief keuzes maakt over de toekomstige beschikbaarheid van bronnen voor drinkwater.⁹

De Commissie constateert dat de milieu-informatie voor het maken van deze strategische afweging ontbreekt in dit OER. Het OER gaat alleen in op drie alternatieven voor nieuwe waterwinningen: (1) groei uit bestaande winningen (2) (oppervlakte)waterwinning uit de IJsselvallei en Salland Diep en (3) winning uit Sallandse Heuvelrug (Panorama waterland) en IJsselvallei. Daarmee sluit het OER niet aan op het RWP en de Adaptieve Strategie Drinkwater, waarin staat dat de provincie wel degelijk wil inzetten op innovatie, diversificatie en waterbesparing. Het OER licht deze discrepantie niet toe.

Het is bovendien onzeker of met de onderzochte waterwinningen (de combinatie van) de drie alternatieven het gewenste doel, een toekomstbestendige drinkwatervoorziening en invulling van de extra vraag naar drinkwater van 34 miljoen m³, realiseerbaar is. Daarom is een bredere, strategische blik noodzakelijk om ook op termijn als provincie invulling te kunnen geven aan de zorgplicht om te zorgen voor voldoende en schoon drinkwater.

De Commissie adviseert daarom om in het OER, voorafgaand aan het besluit over het RWP, breder strategische beleidsopties in beeld te brengen voor een toekomstbestendige drinkwaterstrategie. Een dergelijk onderzoek zou ten minste de volgende aspecten mee moeten nemen:

- De verwachte ontwikkeling van de drinkwatervraag in Overijssel tot 2050 en de huidige verhouding tot de beschikbare bronnen.
- De effecten van klimaatverandering en bodemdaling op de beschikbaarheid en kwaliteit van grond- en oppervlaktewater voor drinkwaterwinning.
- Verwachte, toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw, landbouw, industrie en natuurontwikkeling, die de beschikbaarheid en de kwaliteit van drinkwaterbronnen beïnvloeden.
- Een breder perspectief op mogelijke bronnen voor het voldoen aan de drinkwaterbehoefte, om zo de hoeken van het speelveld te verkennen. De Commissie denkt aan waterbesparing, hergebruik van effluent en innovatieve vormen van drinkwaterwinning uit bijvoorbeeld brak/zout water en oppervlaktewater, en de milieugevolgen daarvan.

Een dergelijke analyse vereist samenwerking met drinkwaterbedrijven, waterschappen, gemeenten en andere relevante partijen.

⁸ Zie de [website](#) van de Commissie voor het advies over dit MER (nr. 3703, 4 maart 2025).

⁹ In het advies over het MER voor Salland Diep gaf de Commissie daarom ook al aan dat in het OER voor de herziene omgevingsvisie en het RWP een brede en integrale afweging nodig zou zijn van de drinkwaterstrategie binnen Overijssel. Dit onderzoek zou moeten leiden tot een afgewogen en samenhangende mix van bronnen en maatregelen voor de korte en (middel)lange termijn.

3 Aanbevelingen voor het vervolg

3.1 Regionale duiding van opgaven en knelpunten

De Commissie beveelt aan om op basis van het OER een gebiedsspecifieke of regionale samenvatting te maken van de grote vraagstukken die spelen op het gebied van milieu en ruimte in de huidige situatie en toekomst.

Door de hiervoor besproken sturingswijze van de omgevingsvisie worden veel ruimtelijke keuzes pas gemaakt in programma's van de provincie zelf en gebiedsprocessen in de regio's. Het OER bevat waardevolle inzichten in knelpunten in de huidige milieusituatie, autonome ontwikkeling en toekomstige milieueffecten. Een gebiedsgerichte of regionale samenvatting hiervan kan een inhoudelijke basis vormen voor het maken van keuzes in de verschillende gebieden en daarmee in de verdere uitwerking/uitvoering van de visie. Ook biedt dat de basis voor een gebiedsspecifiek monitoringsprogramma. De benodigde informatie zal bovendien volgen uit de verwerking van het advies van de Commissie in paragraaf 2.2 hiervoor.

3.2 Uitwerking bodembeleid op basis van actuele kennis

De Commissie constateert dat het begrip vitale/gezonde bodem nog niet uitgewerkt is in het RWP en OER. Landelijk zijn hier wel ontwikkelingen in, bijvoorbeeld in het in ontwikkeling zijnde Nationaal Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater, de Soil Health Index voor het landelijk gebied en de Bodem Gezondheids Index voor het stedelijk gebied. Die laatste is recent ontwikkeld door Wageningen University & Research, in opdracht van de gemeente Amsterdam, en met de gemeente Zwolle als partner.¹⁰ De Commissie beveelt aan deze kennis mee te nemen bij de verdere uitwerking van het bodembeleid.

3.3 Monitoring en evaluatie van groot belang

Monitoring en daarmee samenhangend evaluatie vormt een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus die ten grondslag ligt aan de Omgevingswet en deze omgevingsvisie. Het belang van monitoring wordt nog vergroot doordat het hier gaat om een (abstracte) visie voor de lange termijn en door de gekozen bestuursstijl. Dit vraagt om permanente reflectie of de doelen wel gehaald worden én in het gewenste tempo. Ook vraagt het, in het verlengde hiervan, om reflectie of bijsturing noodzakelijk is.

Monitoring speelt gedurende het gehele proces een belangrijke rol. Bij de start geeft monitoring via de foto van de leefomgeving inzicht in de feitelijke uitgangssituatie en de (te verwachten) opgaven. Bij evaluatie van de visie helpt monitoring om te zien of de doelen zijn gerealiseerd. En gedurende de looptijd helpt monitoring om te zien of bijsturing nodig is. De Commissie wijst erop dat bij tegenvallend doelbereik mogelijk zelfs aanpassing van de bestuursstijl naar een meer sturende provincie aan de orde zou kunnen zijn.

¹⁰ Zie [Hoe gezond is de Amsterdamse bodem? Een nieuwe index maakt het inzichtelijk – WUR](#).

Het OER gaat uitgebreid in op de opzet en wijze van monitoring. Voor de monitoring wordt verwezen naar de monitor leefomgeving van de provincie.¹¹ Die monitor maakt gebruik van het rad van de leefomgeving dat ook in het OER is gebruikt. De Commissie heeft waardering voor de aandacht die de provincie heeft voor monitoring. In aanvulling op het OER geeft ze in deze paragraaf een aantal aanbevelingen om de wijze van monitoring nog beter uit te werken.

Onderscheid tussen leefomgevingstoestand en doelbereik

De gekozen bestuursstijl geeft veel 'ruimte' aan de decentrale overheden en andere partners van de provincie Overijssel om de in de omgevingsvisie geformuleerde opgaven op te lossen en de doelen te realiseren. Dat vraagt in de ogen van de Commissie om een monitoringsysteem met een tweeledig karakter:

1. **Een toestandsmonitor**, die op een zo laag mogelijk aggregatieniveau een actueel inzicht geeft in de toestand en de veranderingen in de kwaliteit van de leefomgeving en de opgaven die op gebiedsniveau spelen. Dit helpt verantwoordelijke partijen om op gebiedsniveau eigen afwegingen voor de aanpak van opgaven te maken.
2. **Een beleids(effect)monitor**, die antwoord geeft op de vraag of de gestelde doelen worden gehaald (doelbereik staat centraal en dus ook de vraag of bijsturing van het beleid gewenst is), maar die ook meer lerend en reflexief van karakter is. Bij dit laatste gaat het erom in kaart te brengen welke opgaven op gebiedsniveau opgepakt worden, wie het initiatief neemt, wie partners zijn, voor welke aanpak gekozen wordt, hoe financiering plaatsvindt, tegen welke problemen men in de gebieden aanloopt, welke resultaten worden geboekt et cetera. Dit geeft inzicht in de vraagstukken die wel en niet worden opgepakt en in eventuele gemeenschappelijke belemmeringen en knelpunten waarop actie van de provincie gewenst is. Deze vorm van monitoring biedt bovendien aan alle partijen in Overijssel de mogelijkheid om te leren van elkaars aanpakken en ervaringen.

Aanvullende indicatoren

Het gebruikte Rad van de Leefomgeving vormt een goed vertrekpunt voor de hierboven beschreven toestandsmonitor. Belangrijk in de doorontwikkeling is dat de informatie op een zo laag mogelijk geografisch schaalniveau beschikbaar is en zo actueel mogelijk is. Om de monitor in lijn te brengen met het OER beveelt de Commissie aan om de indicatoren aan te vullen, zie hiervoor de suggesties in onderstaande tabel.

Tabel 1: Suggesties voor aanvullende indicatoren monitoring

Thema	Indicatoren
Energietransitie	Energieverbruik door huishoudens, bedrijven etc.
Natuurlijke hulpbronnen	Afvalproductie en -scheiding
Natuurlijke systemen	Wateronttrekkingen Systeemherstel natuurgebieden
Natuur en landbouw	Bijvoorbeeld aantal en typen agrarische bedrijven en omvang van de veestapel
Economie	Veroudering bedrijventerreinen
Geluid	Grenswaarden en WHO-advieswaarden voor alle wegverkeer en rail

¹¹ <https://kennishub-overijssel.hub.arcgis.com/pages/monitor-leefomgeving>.

Gezondheid	Zoönosen/endotoxinen Lichthinder
------------	-------------------------------------

Tijdshorizon RWP verschilt van omgevingsvisie

De Commissie constateert dat de tijdshorizon tussen de ontwerp-omgevingsvisie en het RWP verschilt. De omgevingsvisie richt zich op 2035 met een doorkijk naar 2050, terwijl het RWP betrekking heeft op de periode 2026–2030. Dit bemoeilijkt de vergelijking tussen de resultaten uit het OER voor de omgevingsvisie en het OER voor het RWP. De Commissie beveelt aan om de verhouding tussen beide effectbeoordelingen tegen het licht te houden, te bepalen wat de optelsom van doelbereik en milieueffecten van beide beleidsdocumenten is en dit als uitgangssituatie te nemen voor de monitoring.

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 het voornemen heeft de werkgroep op 2 juli 2025 gesproken met vertegenwoordigers van de provincie Overijssel. 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:

ir. Lidwien Besselink
drs. John Dagevos
drs. Reinoud Kleijberg
ir. Henk Otte
drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)
mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)
dr. Fred Woudenberg

Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie en Regionaal Waterprogramma.

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. De omgevingsvisie stelt kaders voor projecten waar mogelijk een MER voor verplicht is en heeft effecten op Natura 2000-gebieden die in een Passende beoordeling beschreven moeten worden. Daarom is het verplicht om voor de omgevingsvisie een plan-MER op te stellen. Het Regionaal Waterprogramma stelt kaders voor bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen. Daarom moet een plan-MER opgesteld worden voor dat programma. Het voorliggende MER gaat over beide documenten.

Bevoegd gezag besluiten

Provinciale Staten (omgevingsvisie) en Gedeputeerde Staten (Regionaal Waterprogramma) van Overijssel.

Initiatiefnemer besluiten

Gedeputeerde Staten van Overijssel.

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 [3517](#) 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

