

Discussiememo omgevingsvisie

| | |
|------------------|--|
| Datum | 21 september |
| Aan | Gemeenteraad |
| Kopie aan | |
| Van | Projectgroep omgevingsvisie |
| Onderwerp | Discussiememo omgevingsvisie Hof van Twente |

Aanleiding

De gemeente Hof van Twente is in juni 2021 gestart met het opstellen van de omgevingsvisie. Deze visie is één van de instrumenten van de Omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2023 in werking zal treden. De omgevingsvisie vervangt de structuurvisie en nog enkele beleidsstukken; het is één strategisch visiedocument voor de fysieke leefomgeving van de gemeente voor de lange termijn. Hierin legt de raad vast hoe ze haar ambities en beleidsdoelen wil behalen. Gemeenten hebben tot 2025 om hun omgevingsvisie vast te stellen.

De invulling van de omgevingsvisie is vormvrij, de gemeente kan zelf de thema's en het abstractieniveau kiezen. In het ambitiedocument Omgevingswet¹ heeft de raad al aangegeven wat haar ambitie is voor de omgevingsvisie, o.a. voor wat betreft de thema's, externe betrokkenheid en integraliteit. Deze ambities zijn meegenomen in het proces tot nu toe en hebben geleid tot de discussiememo die hier nu ligt. In het najaar van 2022 is het aan de raad om de kaders te stellen voor de omgevingsvisie. Maar eerst gaan we de mogelijke kaders met elkaar verkennen en in een open dialoog van gedachten wisselen. Op basis van deze dialoog maakt het college een raadsvoorstel dat de raad eind 2022 ter besluitvorming wordt voorgelegd.

Het proces tot de omgevingsvisie

Zoals in het projectplan omgevingsvisie staat (op 24 november 2021 besproken met de raad in een thema-sessie), bestaat het project omgevingsvisie uit vijf fasen:

1. Voorbereiding (Q4 '21 - Q1 '22)
2. Participatie fase I (Q2 '22)
3. Kaderstelling door de Raad (Q3 '22)
4. Participatie fase II (Q4 '22 – Q1 '23)
5. Besluitvorming (Q2 '23)

De eerste fase, de voorbereiding, is al afgerond. Voorafgaand aan deze fase heeft de raad in het ambitiedocument Omgevingswet enkele ambities meegegeven voor de omgevingsvisie. Deze eerste fase is afgesloten met het vaststellen van het projectplan omgevingsvisie.

In de tweede fase, participatie deel I, hebben we een online platform² ingericht waarop meer dan 300 inwoners een enquête hebben ingevuld over hun mening over en wensen voor Hof van Twente en hun eigen kern of buurtschap (zie bijlage 3 voor de uitkomsten van de vragenlijst). In deze fase kwamen we ook in gesprek met actieve bewonersgroepen, dorpsraden en andere organisaties en overheden. Ook door middel van een beleidsanalyse gemeente Hof van Twente (bijlage 1) en een beleidsanalyse van andere overheden (bijlage 2) is in beeld gebracht welke onderwerpen in Hof van Twente (gaan) spelen.

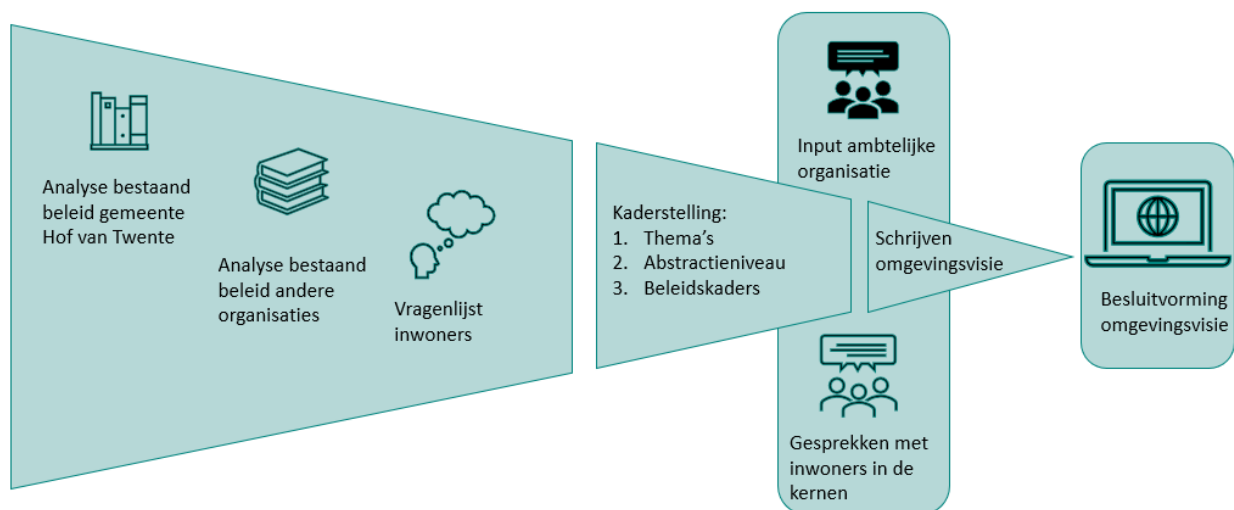
¹ Vastgesteld door de raad in april 2021

² <https://omgevingsvisie.hofvantwente.nl/>

Op dit moment bevinden we ons in fase III, de kaderstelling door de Raad. In deze fase stelt de Raad kaders vast voor de omgevingsvisie, namelijk de thema's, inhoudelijke uitgangspunten en het abstractieniveau. Dit discussiestuk vormt de basis voor ons gesprek over deze kaders en is opgesteld op basis van de vragenlijst, de beleidsanalyse Hof van Twente en de beleidsanalyse andere overheden (zie ook figuur 1).

In fase 4 gaan we de ontwerp-omgevingsvisie met onze inwoners en organisaties, en met behulp van ambtelijke expertise, opstellen. Ook wordt dan gestart met de mogelijke overheveling van de omgevingsvisie op het digitale stelsel Omgevingswet (DSO)

In fase V, de besluitvorming, wordt de ontwerp-Omgevingsvisie ter inzage gelegd. Parallel hieraan worden (digitale) inloopbijeenkomsten georganiseerd voor reacties en zienswijzen. De omgevingsvisie wordt daarna ter besluitvorming aan de Raad aangeboden (medio 2023).



Figuur 1 – Proces omgevingsvisie

Leeswijzer

Deze notitie is opgebouwd in drie delen, met elk een informerende paragraaf, keuzemogelijkheden en toelichting.

- I. Thema's: thematische indeling omgevingsvisie (p.3-4)
- II. Beleidskaders: omgang met bestaand beleid, invloed beleid van andere overheden en input inwoners (p. 5-8)
- III. Detailniveau en doorwerking: detailniveau van de omgevingsvisie in relatie tot milieueffectrapportage (m.e.r.) en doorwerking & mandaat (p. 9-13)

In het bijlagendocument zijn achtereenvolgens de beleidsanalyse Hof van Twente (1), de beleidsanalyse andere overheden (2), de resultaten van de eerste participatiefase (3) en uitleg over de m.e.r. (4) te vinden.

I. Thematische indeling omgevingsvisie

Achtergrondinformatie

Voorafgaand aan het project omgevingsvisie heeft de raad in het ambitiedocument Omgevingswet enkele thema's meegegeven voor de omgevingsvisie. Dit waren gezondheid, toekomst agrarische sector, duurzaamheid, klimaat & milieu, veiligheid en cultureel erfgoed. In de themasessie van 24 november 2021 heeft het college met de raad afgesproken dat deze thema's aangevuld en verrijkt konden worden door input uit de ambtelijke organisatie en uit de samenleving. Daarvoor zijn vervolgens de beleidsanalyses van Hof van Twente en andere overheden gemaakt en zijn meer dan 300 inwoners geraadpleegd via een vragenlijst. Op basis van het ambitiedocument, de beleidsanalyses en de vragenlijst is een thema-indeling gemaakt die het beste lijkt te passen bij Hof van Twente. Die indeling is de volgende:

Best passende thema-indeling

Onze ambitie om een groene & gezonde gemeente te zijn, loopt als een rode draad door alle thema's heen. Groen en gezondheid worden dus binnen meegenomen, expliciet of impliciet.

Herkenbaar Hof van Twente

- Coulisselandschap: *over het groen, de essen, heuvels en bossen*
- Cultureel erfgoed: *over kastelen, landgoederen en historische kenmerken*
- Unieke kernen: *over de eigenheid en de kracht van onze vitale gemeenschappen*
- Fysieke uitstraling: *over onderhoud, aanzicht en toegankelijkheid en openbaar groen*

Leefbaar Hof van Twente

- Wonen: *over passend wonen en vernieuwende, toekomstbestendige woonvormen voor jong en oud*
- Voorzieningen: *over winkels, ontmoetingsplekken, (sport)verenigingen, spelen, zorg en onderwijs*
- Inclusiviteit: *over meedoen en erbij horen*
- Noaberschap & participatie: *over samenwerken, rol in de samenleving en naar elkaar omzien*
- Veiligheid: *over veilig recreëren, verkeersdeelname, openbare verlichting, criminaliteitsaanpak*
- Vitaliteit: *over sport, bewegen en vrije tijd*
- Bereikbaarheid: *over de verbinding naar en tussen onze kernen*
- Milieu: *over milieu (geluid, externe veiligheid, lucht), bodem en ondergrond, asbest(daken) en waterkwaliteit en -beheer*

Duurzaam Hof van Twente

- Klimaatadaptatie: *over klimaatverandering over omgaan met de uitdagingen van extremer weer*
- Energietransitie: *over energiebesparing, nieuwe bronnen en innovatie*
- Biodiversiteit: *over groen en soortenrijkdom*

Ondernemend Hof van Twente

- Agrarische sector: *over toekomstbestendige landbouw, innovatie en perspectief, bijdrage aan energie en klimaatopgaven*
- Ondernemen MKB: *over werken en werkgever zijn*
- Bedrijventerreinen: *over (grotere) bedrijven die bij ons passen*
- Recreatie en toerisme: *over onze gastvrijheid, vrije tijd en onze bereikbaarheid*

Bovenstaande thema's gaan over heel Hof van Twente: Elke kern en elk buurtschap heeft hiermee te maken. Maar natuurlijk zijn er thema's die in de ene kern of buurtschap meer spelen dan in de andere. Daarom lijkt het passend om vooral ook in te zoomen op de verschillende kernen en het buitengebied en de thema's die daar vooral spelen of extra aandacht verdienen. Waarbij per kern/voor het buitengebied ingegaan wordt op de thema's die volgens de inwoners extra aandacht verdienen binnen die kern of dat buurtschap. Dit sluit aan bij de ambitie van de raad, zoals vastgelegd in het ambitiesdocument Omgevingswet, om in te zetten op een hoge mate van externe betrokkenheid en interactie met de samenleving. Ook past het bij de uitgangspunten over participatie uit de visie 'Actief Noaberschap' en bij de wens van inwoners – volgend uit de vragenlijst– om krachtige kernen en gebieden neer te zetten.

Kernen & buitengebied:

- Bentelo
- Delden
- Diepenheim
- Goor
- Hengevelde
- Markelo
- Buitengebied

Toelichting / welke keuzemogelijkheden zijn er?

Natuurlijk kan de omgevingsvisie ook worden opgebouwd vanuit een andere thema-indeling, met andere of geen clusters of met andere thema's. Grofweg kan er gekozen worden uit twee soorten thema-indelingen:

1. Meerdere thema's geclusterd. In dit geval werk je met drie tot zes clusters.
2. Niet werken met clusters, maar alle thema's 'los' meenemen. In dit geval werk je meestal met ongeveer tien tot vijftien thema's.

Het voordeel van het werken met een clusteringdeling, is dat deze indeling integraal werken stimuleert en faciliteert, doordat het thema's naast elkaar zet die veel met elkaar te maken hebben. Dwarsverbanden worden zodoende eenvoudiger gelegd. Ook sluit dit aan bij de wens van de raad (ambitiesdocument Omgevingswet) om een integrale visie te maken. De thema's kunnen ook op een andere manier geclusterd worden. Denk aan het onderwerp plattelandsontwikkeling dat ook een eigen cluster zou kunnen krijgen.

In bovenstaande indeling wordt daarnaast apart ingezoomd op de verschillende kernen en het buitengebied als geheel. Een andere mogelijkheid is om het buitengebied niet als geheel op te nemen, maar in de omgevingsvisie op bijvoorbeeld elke buurtschap in te gaan. Dit heeft echter direct invloed op de haalbaarheid en planning van het project. Ook is het mogelijk om niet op elke kern en het buitengebied in te gaan, maar alleen te focussen op Hof van Twente als geheel.

We kunnen ook op een andere manier omgaan met de thema's groen en gezondheid dan als rode draad. Zo kunnen deze thema's ook onder de clusters geplaatst worden.

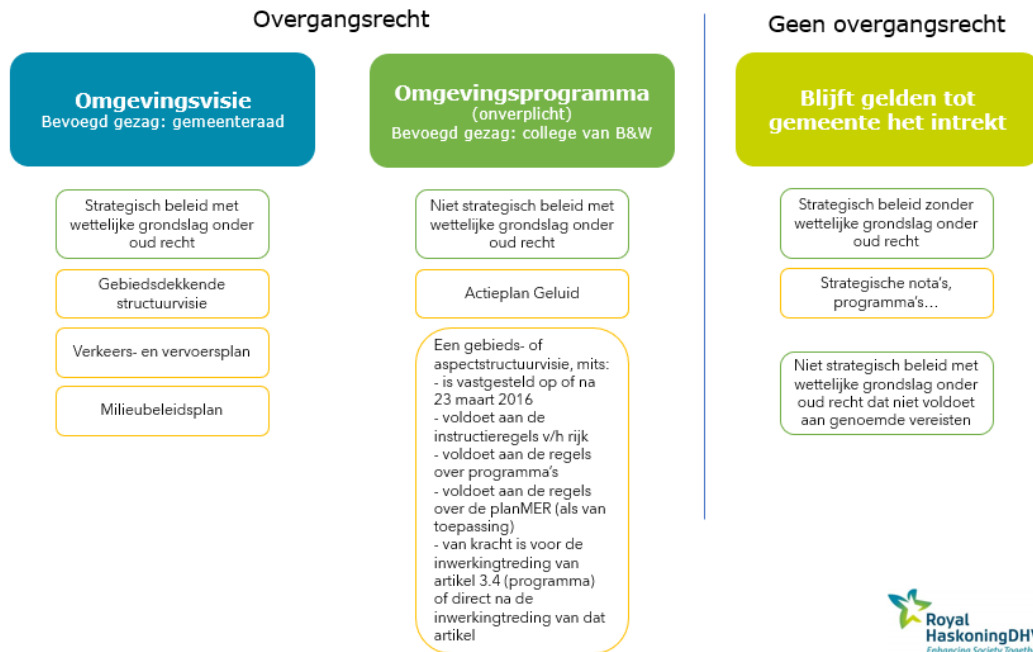
II. Beleidskaders: intern beleid (A), extern beleid (B) en input inwoners (C)

II-A Intern beleid

Achtergrondinformatie

In de Omgevingswet staat de gezonde en veilige fysieke leefomgeving centraal. De wetgever raadt aan om te starten met het opstellen van de omgevingsvisie, omdat daarin de gemeentelijke ambities en plannen voor op een lange termijn worden opgesomd. Aan de omgevingsvisie worden vervolgens concrete uitwerkingen ‘gehangen’ in de vorm van omgevingsprogramma’s en/of andere instrumenten (o.a. omgevingsplan) Deze uitwerkingen zijn dus doorvertalingen van het relatief abstracte langetermijnbeleid van de omgevingsvisie.

Een deel van de huidige gemeentelijke beleidsdocumenten zal omgezet worden naar één van bovengenoemde instrumenten. Zo wordt strategisch beleid (zoals de structuurvisie en de strategische teksten uit beleidsplannen) vervangen door de omgevingsvisie en wordt uitvoerend, (multi)sectoraal en gebiedsgericht beleid vervangen door omgevingsprogramma’s. Maar niet ál het gemeentelijk beleid wordt één op één overgenomen, bijvoorbeeld in de omgevingsvisie. In onderstaand schema wordt per soort beleidsdocument aangegeven of het valt onder het overgangsrecht en zo ja, onder welk instrument van de Omgevingswet.



Figuur 2 – Overgangsrecht gemeentelijk beleid

Hierbij wordt de datum van 23 maart 2016³ vaak als ‘knip’ gebruikt tussen beleid met en zonder overgangsrecht. Maar niet al het beleid dat valt onder het overgangsrecht hoeft meegenomen te worden. Bijvoorbeeld omdat beleid verouderd is en niet meer past binnen de ambities van de gemeente. De bevoegdheid ligt bij de raad om hier een keuze over te maken.

³ Dat is de dag dat de koning de Omgevingswet heeft ondertekend

Verder kunnen we onderscheid maken in verschillende varianten waarop beleid kaderstellend kan zijn voor de omgevingsvisie:

| | |
|---------------------|--|
| Variante I | We nemen het beleid één op één over in de omgevingsvisie. |
| Variante II | We nemen het beleid in principe over in de omgevingsvisie, waarbij we kritisch kijken naar beleidsstukken die mogelijk met elkaar “botsen” en maken hierover dan keuzes in de omgevingsvisie. |
| Variante III | We beschouwen het beleid in principe als richtinggevend voor de omgevingsvisie, maar passen/vullen dit aan gedurende het proces, mede op basis van de input vanuit de inwoners en op basis van eventuele “botsingen” tussen beleidsvelden. |
| Variante IV | We beschouwen het beleid in principe niet als richtinggevend document voor de omgevingsvisie, maar gebruiken aspecten mogelijk wel als input/inspiratie. |
| Variante V | We gebruiken het beleid niet als input voor de omgevingsvisie. |

Tabel 1 – Varianten van kaderstelling

Best passende omgang met huidig beleid

Het lijkt het meest passend om alle na maart 2016 vastgestelde beleidsdocumenten (voor de fysieke leefomgeving) als actueel te beschouwen. Zo sluiten we aan bij de landelijke datum. Ook lijkt, op basis van de interne beleidsanalyse (bijlage 1) en de vragenlijst, de kaderstellende variant III het beste te passen bij Hof van Twente. Dit betekent dat we input uit de actuele beleidsdocumenten in principe overnemen in de omgevingsvisie, maar hiervoor wel botsproeven uitvoeren met andere beleidsdocumenten en ruimte bewaren voor input van inwoners. Dit sluit aan bij de ambitie van de raad (ambitiedocument Omgevingswet) om een hoge mate van interactie met de samenleving te hebben en waar mogelijk bestaand beleid te vernieuwen waar dat kan.

Een aantal documenten dat vóór maart 2016 is opgesteld, bevat nog wel relevante ambities, doelstellingen en in sommige gevallen zelfs gebiedsuitwerkingen. Het lijkt daarom passend om deze documenten te gebruiken als input/inspiratie (kaderstellende variant IV) (zie tabel 2 voor een opsomming van al deze beleidsdocumenten).

| Beleidsclusters | Beleidsdocumenten ⁴⁵ |
|----------------------------|--|
| Herkenbaar Hof van Twente | Actueel (kaderstelling III): -Programma Biodiversiteit KleurRijkLeven (d.d. 2021) |
| | Niet actueel, mogelijk wel relevant (kaderstelling IV): -Groenstructuurplan (d.d. 2003) -Landschapsontwikkelingsplan (d.d. 2004) -Archeologiebeleid (d.d. 2009) |
| Leefbaar Hof van Twente | Actueel (kaderstelling III): -Programma Biodiversiteit KleurRijkLeven (d.d. 2021) -Integraal Veiligheidsbeleid 2021-2024 (d.d. 2021) -Gezonde Verbinding – sociaal domein in beweging 2019-2023 (d.d. 2019) -Woonvisie 2021-2025 (d.d. 2022) -Gemeentelijk rioleringsplan 2017-2024 (d.d. 2021) -Nota bodembeheer regio Twente (d.d. 2018) -Masterplan Asbest (d.d. 2017) -Regionale Bodemkwaliteitskaart (d.d. 2018) -Integraal Beheerplan Openbare Ruimte (d.d. 2022) -Integrale laadvisie (d.d. 2022) |
| | Niet actueel, mogelijk wel relevant (kaderstelling IV): -Gemeentelijk mobiliteitsplan 2016-2020 (d.d. 2016) -Accommodatievisie 2014-2033 (d.d. 2013) -Scholenvisie basisonderwijs '22-'32 (d.d. 2013) -Regionale woonvisie Twente 2015-2025 (d.d. 2015) -Nota gemeentelijk geluidbeleid (d.d. 2013) -Milieubeleidsplan 2011-2015 (d.d. 2011) -Nota externe veiligheid (d.d. 2012) |
| Duurzaam Hof van Twente | Actueel (kaderstelling III): -Programma Biodiversiteit KleurRijkLeven (d.d. 2021) -Transitievisie Warmte (d.d. 2022) -Routekaart 2.0 |
| | Niet actueel, mogelijk wel relevant (kaderstelling IV): -Groenstructuurplan (d.d. 2003) |
| Ondernemend Hof van Twente | Actueel (kaderstelling III): -Bedrijventerreinvisie 2017-2026 (d.d. 2017) -Programma Biodiversiteit KleurRijkLeven (d.d. 2021) -Integrale laadvisie (d.d. 2022) |
| | Niet actueel, mogelijk wel relevant (kaderstelling IV): -Gemeentelijk mobiliteitsplan '16-20 (d.d. 2016) -Nota Recreatie en Toerisme (d.d. 2012) -Sociaaleconomische visie (d.d. 2015) |

Tabel 2 – Overzicht beleidsdocumenten Hof van Twente

⁴ Documenten kunnen voor verschillende thema's kaderstellend zijn door het integrale karakter van deze documenten.

⁵ Een aantal beleidsstukken dat voor maart 2016 is opgesteld, wordt nu vernieuwd. Wij proberen dit beleid zo goed mogelijk af te stemmen met de inhoud van de omgevingsvisie: Recreatie en Toerisme (ter vervanging van Nota Recreatie en Toerisme uit 2012), Afvalstoffenbeleid (ter vervanging van Afvalstoffenbeleidsplan uit 2015) en Landbouwvisie

Toelichting / welke keuzemogelijkheden zijn er?

Bovenstaande omgang met huidig beleid is gebaseerd op het overgangsrecht zoals de wetgever deze heeft vastgelegd. Dat betekent dat we de 'knip' (wel actueel/niet actueel) bij maart 2016 leggen. Het is natuurlijk mogelijk om hiervan af te wijken.

Verder kunnen we alle of enkele beleidsstukken ook op een ander niveau van kaderstelling meenemen, bijvoorbeeld door ze 1 op 1 over te nemen (variant I) of juist alleen als input te gebruiken (variant V). De keuze voor variant IV of V doet misschien geen recht aan het feit dat deze stukken op een eerder moment wel door de raad zijn vastgesteld.

Het is daarnaast in de basis wel het geval dat de kaderstellingsvariant invloed heeft op de ruimte voor participatie. Zo geldt voor variant I en II dat er beperkte ruimte overblijft voor wat opgehaald wordt vanuit inwoners. Het grootste gedeelte van het beleid (binnen het betreffend onderwerp) staat dan immers al vast.

II-B Extern beleid

Achtergrondinformatie

Onze medeoverheden (Rijksoverheid, Provincie, Waterschappen, buurgemeenten) maken ook beleid waar wij als gemeente mee te maken hebben. De gehele beleidsanalyse van deze andere overheden is terug te vinden in bijlage 2. Hoe we omgaan met dit beleid in onze eigen omgevingsvisie is een keuze van de gemeenteraad. Dat kan variëren van 1 op 1 overnemen (kaderstellende variant I) tot niet meenemen (kaderstellende variant V) (zie tabel 1). Uiteraard is het de bedoeling van de wetgever dat de omgevingsvisie van gemeenten in beginsel aansluit bij die van hogere overheden.

Best passende omgang beleid andere overheden

Het lijkt het best passend om het beleid van hogere bestuurslagen (de Rijksoverheid en de Provincie Overijssel) dezelfde status te geven als ons eigen actuele beleid, dus kaderstellend variant III (richtinggevend, maar niet leidend). Beleid van overige overheden kunnen we dan meenemen als input/inspiratie (variant IV) in het opstellen van de omgevingsvisie.

Toelichting / welke keuzemogelijkheden zijn er?

Het is ook mogelijk om het beleid van de overheidslagen boven de gemeente als kaderstellend variant II mee te nemen, waarbij we het beleid overnemen en daarbij puur kijken naar botsende belangen. Dit past bij de wens van de wetgever dat verschillende bestuurslagen in hun omgevingsvisies op elkaar aansluiten. Dit is echter (uitgezonderd de verordeningen) geen wettelijke vereiste en lijkt geen recht te doen aan de verschillen die er zijn tussen bestuurslagen en de behoefte aan maatwerk. Aan de andere kant kunnen we deze beleidsstukken ook puur meenemen ter inspiratie (variant IV), maar dat sluit dus niet aan bij wat de wetgever heeft beoogd.

II-C Input Inwoners

Achtergrondinformatie

Gedurende de eerste participatiefase hebben inwoners en organisaties hun mening gegeven. Maar natuurlijk geven inwoners ook buiten dit project om hun mening over hun kern/buurtschap of voor de hele gemeente. Er wordt actief gesproken met raadsleden, er worden werkgroepen georganiseerd, de handen worden uit de mouwen gestoken, en ga zo maar door. Denk bijvoorbeeld aan Bentelo die een structuurvisie Bentelo heeft laten opstellen in samenwerking met de gemeente. En aan de werkgroep Hengevelde die honderden inwoners op de been krijgt om mee te denken en doen over allerlei thema's die spelen in het dorp. Van dit alles willen we natuurlijk gebruik maken, zodat de omgevingsvisie straks van ons allemaal is.

Best passende omgang input inwoners

In het licht van bovenstaande lijkt het het best passend om in het opstellen van de omgevingsvisie de input uit bestaande initiatieven van onze inwoners te gebruiken als richtinggevend, maar niet leidend (kaderstellende variant III), gelijk ons eigen actuele beleid. Onderdeel daarvan is om de dingen die inwoners hebben gedaan en bedacht niet 'opnieuw' te gaan doen en daarmee als gemeente het proces te vermoeien of over te nemen. Waar mogelijk trekken we daarbij in de tweede participatiefase actief op met actieve inwonersgroepen in het opstellen van de omgevingsvisie. Dat sluit aan bij de visie 'Actief Noaberschap', waarin staat dat we een gemeente ván en vóór de samenleving willen zijn die goed luistert naar de inwoners.

Toelichting / welke keuzemogelijkheden zijn er?

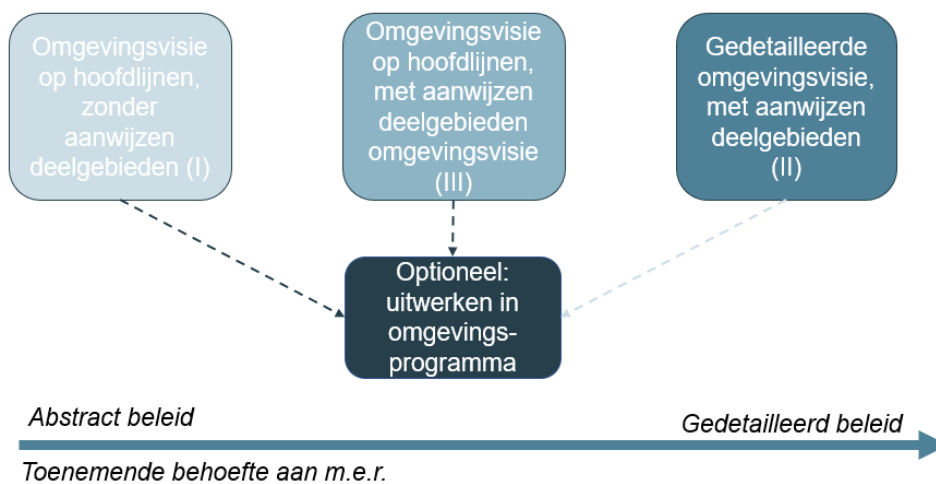
Bovenstaande betekent dat we als overheid zaken minder overnemen van mensen, maar het ze vooral zelf laten doen, zodat de energie ook blijft in de gemeenschap. Natuurlijk betekent dit niet dat we als gemeente klakkeloos de ideeën van inwoners moeten overnemen. Als gemeente en als hoeder van het algemeen belang dienen we belangen altijd tegen elkaar af te wegen. Wel plaatsen we de input uit inwonerinitiatieven dus op gelijke hoogte als ons eigen, vastgestelde beleid.

We kunnen er als gemeente ook voor kiezen om deze input puur mee te nemen als inspiratie of zelfs helemaal niet (varianten IV en V).

III. Detailniveau van de omgevingsvisie (en de relatie tot de m.e.r.)

Achtergrondinformatie

De gemeenteraad stelt de omgevingsvisie vast en bepaald daarmee het detailniveau. De mate van gedetailleerdheid van een omgevingsvisie varieert van een visie op hoofdlijnen aan de ene kant tot een (zeer) gedetailleerde visie aan de andere kant, met daar tussen in dus een heleboel mogelijkheden. Deze discussiememo gaat in op drie varianten (waar uiteraard variaties op mogelijk zijn) en bijbehorende voor- en nadelen en consequenties, zoals het opstellen van een milieueffectrapportage (m.e.r.) (zie figuur 3).



(I) Visie op hoofdlijnen (zónder aanwijzen deelgebieden)

Wanneer de gemeente ervoor kiest om een strategische visie op hoofdlijnen op te stellen, komen in de omgevingsvisie de belangrijkste ambities en hoe de gemeente deze globaal wil realiseren. De gemeente legt de belangrijkste keuzes vast, maar nog niet concreet hoe hier uitwerking aan gegeven wordt. Ook worden nog geen concrete deelgebieden geformuleerd. Het uitwerken van de doelstellingen en het opstellen van meer uitvoerend beleid gebeurt in andere instrumenten, zoals omgevingsprogramma's of het omgevingsplan. Omgevingsprogramma's bevatten bijvoorbeeld concrete maatregelen om doelstellingen te bereiken en kunnen zowel (multi)sectoraal als gebiedsgericht zijn. Er is geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma. Dit betekent dat de visie niet aangepast hoeft te worden als deze niet volledig in lijn is met het programma en vice versa.

Het bevoegd gezag van de omgevingsvisie is de raad, en voor het omgevingsprogramma is dit het college. Wanneer de raad kiest voor een omgevingsvisie op hoofdlijnen, en voor de (concrete) uitwerking daarvan in omgevingsprogramma's, dan verschuift de invulling van het ruimtelijk beleid dus in de richting van het College en geeft ze meer ruimte voor maatwerk.

Voorbeeld visie op hoofdlijnen, zonder deelgebieden

Wanneer de gemeente een grote ontwikkeling wil, zoals een woningbouwontwikkeling, dan kan ze uitgangspunten opnemen in de omgevingsvisie met de wenselijke ontwikkelrichting. In de omgevingsvisie kunnen dan bijvoorbeeld onderstaande teksten komen te staan:

- "Als er binnen de kern geen plekken zijn om te bouwen, kijken we naar bouwmogelijkheden aan de rand van een kern. Kernen zijn verschillend in de behoefte aan woningen."
- "De gemeente staat voor een uitgebalanceerde woningbouwopgave. Voor de kleine buurtschappen ligt de nadruk op herstructurering van de bestaande woningvoorraad, voor de dorpen is ook ruimte voor uitbreiding, passend bij de kernkwaliteiten van het landschap en de structuur van het dorp"

In een omgevingsprogramma kunnen deze beleidsuitspraken vervolgens nader uitgewerkt worden. Er kunnen bijvoorbeeld (zoek)locaties worden aangewezen waar de ontwikkeling plaatsvindt (in dit geval kan ook een m.e.r. aan de orde komen).

M.e.r.

M.E.R.

In het kort ondersteunt, onderbouwt en verantwoordt het milieueffectrapport de inhoudelijke keuzes om te komen tot een vastgestelde visie. Een goede m.e.r. laat duidelijk, navolgbaar en integraal zien waar het nieuwe omgevingsbeleid leidt tot kansen en waar tot risico's. Het biedt een kans om op een gestructureerde wijze de Omgevingsvisie (en het Omgevingsplan) te toetsen en aan te scherpen, met een heldere blik op een gezonde, veilige en goede fysieke leefomgeving, én op de sociale en economische aspecten. Het opstellen van een m.e.r. zou voor onze gemeente uitbesteding betekenen. Qua externe kosten moet gedacht worden aan circa 80.000 euro en het zou voor vertraging zorgen bij het opstellen van de omgevingsvisie. Daarnaast is de kans aanwezig dat we later opnieuw een m.e.r. uit moeten voeren, bijvoorbeeld omdat het plan is veranderd. Voor een nadere toelichting op het instrument m.e.r. verwijzen wij u naar bijlage 4.

Het doorlopen van een milieueffectrapportage is bij een omgevingsvisie op hoofdlijnen meestal niet noodzakelijk. Er is namelijk nog geen sprake van kaderstelling voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige besluiten. Dit betekent echter niet dat er per definitie geen m.e.r. meer hoeft te worden opgesteld in de gehele beleidscyclus. Ook in een later stadium, bijvoorbeeld bij het opstellen van één of meerdere omgevingsprogramma's of bij het omgevingsplan, kunnen kaders worden vastgesteld voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige besluiten, waaruit alsnog een m.e.r.- (beoordelings)plicht volgt.

Bij een omgevingsvisie waarin geen kaderstellende besluiten worden opgenomen, en die vooral richting geeft en de toon zet voor vervolgbeleid, kan ervoor gekozen worden om een m.e.r. te doorlopen, ook al is deze niet verplicht. In dit geval heeft het m.e.r. een heel ander karakter. De gemeente kan het m.e.r. benutten om vraagstukken, die tijdens het opstellen van de Omgevingsvisie aan de orde komen, te onderzoeken en op te lossen.

(II) Gedetailleerde omgevingsvisie (mét aanwijzen deelgebieden), met m.e.r.
 Tegenover de visie op hoofdlijnen staat de gedetailleerde omgevingsvisie. In dit geval worden aan de ambities concrete lange termijn doelstellingen verbonden en er wordt een eerste kijk gegeven op hoe deze uitgewerkt kunnen worden (of welke maatregelen daarbij horen).

Voorbeeld gedetailleerde visie, met deelgebieden

De gemeente kan ervoor kiezen om bijvoorbeeld de hiervoor genoemde woningbouwontwikkeling specifieker uit te werken in de omgevingsvisie. Ze geeft dan in de omgevingsvisie niet alleen de keuzes op hoofdlijnen weer, maar ze visualiseert ook gebiedsprofielen en formuleert een bandbreedte van het aantal nieuwbouwwoningen. Verdere uitwerking van dit plan gebeurt vervolgens in een masterplan (zonder juridische status), of in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of in (de wijziging van) het omgevingsplan.



Met de combinatie van een nieuwe busterminal, mogelijkheden voor deelmobiliteit en parkeergelegenheid ontstaat een mobility hub op een strategische locatie ten zuidoosten van het station.

Voorbeeld van een gebiedsprofiel uit de omgevingsvisie van Apeldoorn

M.e.r.

In een meer gedetailleerde omgevingsvisie zullen naar verwachting voor bepaalde thema's kaderstellende besluiten worden opgenomen die toekomstige activiteiten mogelijk maken die m.e.r.-plichtig zijn, waardoor een plan-m.e.r. verplicht is voor de omgevingsvisie. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de omgevingsvisie ingaat op (grootschalige) woningbouw- of windontwikkelingen.

(III) Visie op hoofdlijnen maar mét aanwijzen deelgebieden, zonder m.e.r.

Ten slotte kan er ook een omgevingsvisie op hoofdlijnen opgesteld worden, maar waarin wel óók deelgebieden opgenomen worden. Zo krijg je per deelgebied een duidelijk beeld van de ontwikkelrichting, maar wordt er nog niet concreet ingegaan op hoe hieraan invulling wordt gegeven.

M.e.r.

Het is in dit geval alleen nodig om een m.e.r. op te stellen wanneer er besluiten opgenomen worden die toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten mogelijk maken. Dit betekent dat voor een aantal thema's, zoals woningbouw- en windontwikkeling dat er geen concrete beleidsuitspraken gedaan kunnen worden, omdat men anders alsnog m.e.r.-plichting is. Wel zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om bijvoorbeeld bepaalde groen- of

biodiversiteitsdoelstellingen concreter en per deelgebied uit te werken. Dit is dan niet m.e.r.- (beoordelings)plichtig.

Voorbeeld visie op hoofdlijnen, met deelgebieden

Hieronder is een voorbeeld weergegeven van beleidsuitspraak op hoofdlijnen dat niet kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten, maar wel toegepast is op deelgebieden.

- “De gemeente staat voor een uitgebalanceerde woningbouwopgave. Voor de kleine buurtschappen ligt de nadruk op herstructurering van de bestaande woningvoorraad, voor de dorpen is ook ruimte voor uitbreiding, passend bij de kernkwaliteiten van het landschap en de structuur van het dorp”
- “In dorp A zien we een grote woningbouwopgave, waarbij we willen streven naar een gezonde groei. Er zal een keuze gemaakt moeten worden wat betreft de locatie van dorpsuitbreiding”
- “In het buitengebied willen we het landschap gaan versterken en de biodiversiteit verbeteren”

Best passende detailniveau

Op basis van de interne beleidsanalyse en de input van inwoners lijkt een visie op hoofdlijnen, met het aanwijzen van deelgebieden het meest passend. Dit komt voort uit de wens om ruimte te behouden voor maatwerk, en om nog niet te veel op voorhand ‘dicht te timmeren’. Daarmee blijft de visie ook langer actueel en is er meer ruimte voor input en inzet van onze inwoners. Uitgaande van dit idee zien wij een m.e.r. als niet noodzakelijk op dit niveau in de beleidscyclus. Wanneer we nu tijd en energie in de m.e.r. steken en op een later moment toch beslissen om ons beleid aan te passen, is de kans aanwezig dat we opnieuw een m.e.r. uit moeten voeren.

De kernen leveren een belangrijke bijdrage aan de identiteit van Hof van Twente. Het bijzondere is dat de kernen onderling veel diversiteit vertonen. In het huidige beleid zien we al regelmatig uitsplitsing naar de kernen terugkomen. Uit de resultaten van de vragenlijst is bovendien gebleken dat inwoners trots zijn op hun kern, dat ze zich ermee verbonden voelen. Ze willen dat de kern haar eigenheid blijft behouden en ontwikkelt in lijn met haar huidige identiteit. Daarbij past het om per deelgebied (en dus per kern en voor het buitengebied) aan te geven wat de ontwikkelrichting is, en dus te kiezen voor variant III, een visie op hoofdlijnen met deelgebieden.

Toelichting / welke keuzemogelijkheden zijn er?

We kunnen de omgevingsvisie ook opstellen op een veel concreter abstractieniveau. Dit geeft mogelijkheden aan de raad om concrete beleidsuitspraken te kunnen doen en bijvoorbeeld al woningbouwlocaties te kunnen aanwijzen. Dat betekent wel dat op een later moment minder maatwerk mogelijk is. Een concrete omgevingsvisie zal beperkend werken voor het college dat middels omgevingsprogramma’s uitvoering zal moeten geven aan de omgevingsvisie en

daarbij maatwerk zal willen leveren. Ook neemt daarmee de kans op een m.e.r. toe (wat zowel tijd als geld kost). Wanneer we op een later moment alsnog maatwerk willen leveren en daarbij af willen wijken van de omgevingsvisie, zal een nieuwe m.e.r. eventueel nodig kunnen zijn. Wel kan een m.e.r. waardevolle informatie opleveren tijdens het proces over de gevolgen en mogelijkheden van bepaalde gewenste ontwikkelingen.

De mogelijkheid om per kern en buitengebied een uitwerking te maken sluit aan bij de uitspraak van de raad in het ambitiesdocument Omgevingswet dat we integraal & gebiedsgericht willen werken. Bovendien volgt deze variant uit de eerder in deze notitie voorgestelde thema-indeling, waarbij we ook voorstellen op een uitwerking per gebied (kern/buitengebied). Dit hangt dus samen met de thema-indeling. Maar het is dus ook mogelijk om in de omgevingsvisie niet in te zoomen op de verschillende deelgebieden, waarmee de visie algemeen en voor de bewoners waarschijnlijk minder herkenbaar wordt. Of juist om alleen maar te focussen op de deelgebieden en dus niet op Hof van Twente als geheel, waarmee de visie het risico heeft een 'kapstok' of 'paraplu' te missen en daarmee de samenhang.

Vervolg

Op basis van de dialoog met de raad tijdens de themasessie op 28 september, gaat het college een raadsvoorstel maken voor deze kaderstelling. Deze wordt eind 2022 ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Vervolgens wordt de omgevingsvisie binnen deze kaders opgesteld (mét input van onze inwoners) en wordt medio 2023 aan de raad ter vaststelling aangeboden.

Bijlagen (in apart bijlagendocument):

1. Beleidsanalyse Hof van Twente
2. Beleidsanalyse andere overheden
3. Uitkomsten participatie
4. M.e.r.