

Omgevingsvisie Rheden 2040

Onderzoeksagenda

maart 2025

Inhoud

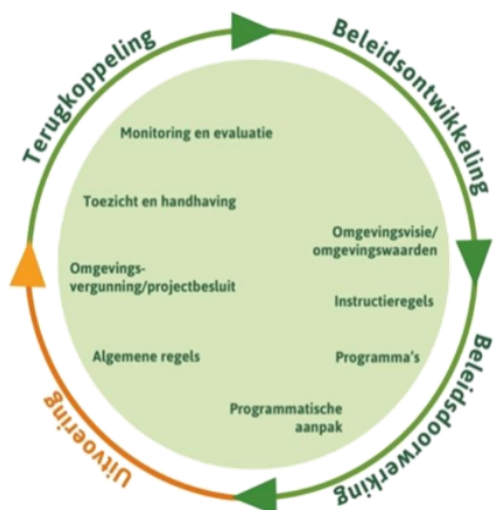
Inleiding	3
Het proces tot nu toe	4
De Rhedense kernwaarden	4
De opgaven en zorgen	4
Droombeeld	4
Richting de omgevingsvisie Rheden 2040	5
Doel omgevingsvisie	5
Hoofdonderwerpen	6
Deelgebieden	8
Oplossingsscenario's	9
De omgevingsvisie, de beleidscyclus en de mer-plicht	9
Doel plan-MER	10
Verplichting (noodzaak)	10
Hulpmiddel (nut)	11
Beleidscyclus	12
Het vervolgproces omgevingsvisie	13

Inleiding

In de Omgevingsvisie leggen we de kaders voor de fysieke leefomgeving voor de langere termijn (tot het jaar 2040) vast in ambities. Er komt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied van de gemeente.

Gemeenten moeten volgens de Omgevingswet uiterlijk in 2027 een vastgestelde omgevingsvisie hebben. Een gemeente mag zelf bepalen hoe deze eruit komt te zien, zo lang deze maar past binnen het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Daarmee kan iedereen de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet vinden in het omgevingsloket.

Wij vinden het belangrijk om een samenhangend, richtinggevend, prioriterend en uitvoerbaar omgevingsbeleid te hebben, die opdracht geldt voor alle instrumenten uit de Omgevingswet. De beleidscyclus helpt ons de verschillende instrumenten een plek te geven en maakt duidelijk hoe deze instrumenten op elkaar inspelen.



Omgevingsvisie:

Ambities en gewenste kwaliteiten vaststellen en bepalen hoe we taken van verschillende bestuursorganen invullen rond die ambities

Omgevingsprogramma:

Maatregelen formuleren om die ambities en gewenste kwaliteit te realiseren (op onderdelen, thematisch, rond verschillende aspecten, of in gebieden)

Regels (Omgevingsplan):

Concrete normen en regels die duidelijkheid geven, met als uitgangspunt zoveel mogelijk activiteiten ruimte te geven, en waar dan geen vergunning meer voor nodig is.

Omgevingsvergunning:

Voor sommige activiteiten is een vergunning nodig, doelstelling is dat dit een uitzondering moet zijn.

Monitoring en evaluatie:

De cyclus wordt gesloten door terugkoppeling ten behoeve van bijstelling van beleid of aanpassingen van de inzet van de instrumenten.

De 'stip op de horizon' in de omgevingsvisie is richtinggevend voor vervolgplannen en -programma's. De uitwerking in de programma's onder de Omgevingswet zorgen voor integrale sturing en prioritering van uitvoering. En het omgevingsplan geeft helderheid aan iedereen over welke ruimte er is voor ontwikkelingen.

De integrale en strategische afwegingen die we in de omgevingsvisie moeten maken, zullen altijd een gesprek tussen raad, college en ambtelijke organisatie blijven. Daarmee is de omgevingsvisie dus ook nooit af, het is een manier van werken. We willen de omgevingsvisie elke paar jaar evalueren en verbeteren.

Nu we bezig zijn de eerste omgevingsvisie te maken, hebben we naast de inhoudelijke afwegingen ook na te denken over het inrichten van het proces. We willen een omgevingsvisie maken die op inhoud een 'stip op de horizon' zet en die qua proces een raamwerk biedt voor vervolg gesprekken en voor het verwerken van nieuwe inzichten. De werkwijze zal altijd iteratief zijn.

Het proces tot nu toe

Met de koers voor de omgevingsvisie hebben we een eerste stap gezet met de inhoudelijke afwegingen die voor de gemeente Rheden belangrijk worden gevonden. Naast een aantal hoofduitgangspunten werd ook aangegeven waar onderzoeks-behoefte zit om goed beslagen het politieke debat met elkaar te kunnen voeren.

De afgelopen 2 jaar zijn er gesprekken gevoerd, inventarisaties gemaakt, beleidstukken bij elkaar gelegd. Samen met de inwoners, stakeholders en de gemeenteraad hebben wij gekeken naar verschillende oplossingen voor de opgaven die er zijn. Vanuit deze oplossingen hebben we een droombeeld van Rheden 2040 geschetst¹.

Ook hebben we met elkaar gesproken over het detailniveau van de omgevingsvisie. Hierin is er een keus te maken tussen optimale flexibiliteit in de uitwerkingen in bijvoorbeeld een programma onder de Omgevingswet of in ander soortige projecten, of meer richting meegeven vanuit de omgevingsvisie met meer gedetailleerdere kaders.

Er lijkt een voorkeur te zijn voor kaders op hoofdlijnen ten behoeve van de flexibiliteit bij de uitwerking. Dat heeft gevolgen voor het komende proces.

De Rhedense kernwaarden

Er zijn drie kernwaarden geformuleerd die de Rhedense manier van kijken vormen. De kernwaarden maken de bril waardoor we kijken als er nieuwe opgaven op ons af komen en geven ons richting hoe we ons tot die opgaven verhouden. Het gaat om de volgende drie kernwaarden:

1. De rijke cultuurhistorie
2. De zeven verschillende dorpen met eigen identiteit
3. De fraaie natuur en landschappen

De opgaven en zorgen

De wereld om ons heen verandert in een snel tempo, technologische veranderingen en een veranderende samenleving stellen ons voor nieuwe opgaven waar we als gemeente mee aan de slag moeten. De belangrijkste en urgentste opgaven die wij zien zijn:

- Een krappe woningmarkt
- Vergrijzing, wegtrekkende jongeren en onder druk staande saamhorigheid
- Veranderingen in gezondheid en druk op basisvoorzieningen
- Toenemende (ecologische) voetafdruk en gebruik van energie
- Verslechtering van de kwaliteit van natuur en water en verdroging
- Toenemend belang van ondernemerschap en circulaire bedrijvigheid
- Nieuwe en andere vormen van vervoer en bereikbaarheid van voorzieningen
- Onbalans door vormen van recreatie

Droombeeld

Het droombeeld van Rheden vormt een eerste kompas voor het opstellen van de ambities voor de Omgevingsvisie. De volgende droombeeld-ambities zijn hierbij naar voren gekomen:

- We kijken naar slimme combinaties en oplossingen van wonen, vervoeren en bedrijvigheid om zoveel mogelijk ruimte te besparen voor groen en ontmoetingsplekken voor gezellige dorpen

¹ Zie [Koers omgevingsvisie | Meedenken in Rheden](#)

- Woningen bouwen we in de dorpen om ons landschap en de natuur te sparen
- Hoger bouwen op plekken waar dat kan
- We sluiten met ontwikkelingen aan bij de karakteristieken en identiteiten van dorpen
- De drie grotere dorpen bieden een gevarieerd aanbod van voorzieningen, waar ook de kleinere dorpen gebruik van kunnen maken
- We zorgen voor ontmoetingsplekken en daarmee een sociale basis, passend bij elk dorp
- In de dorpen zijn open sportparken
- Er is meer groen in de dorpen wat bijdraagt aan klimaatadaptatie, biodiversiteit en nodigt uit tot ontmoeting en beweging
- In de dorpen is meer ruimte voor groene en recreatieve verbindingen met de Veluwe en de IJssel
- We maken groene verbindingen voor recreanten en natuur (hert aan de IJssel)
- We verspreiden recreatie met goede bewegwijzering naar andere mooie plekken binnen en buiten onze gemeente
- We ontzien daarmee overbelaste gebieden als de Posbank
- We bieden ruimte voor recreatieondernemerschap in de dorpen
- We werken daarin samen met onze buurgemeenten en de regio
- Landgoederen zien we als ondernemingen die ruimte nodig hebben om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen om het landgoed vitaal te houden
- De agrarische ondernemers hebben ruimte voor natuurinclusieve landbouw
- We hebben een goede samenwerking tussen overheid, ondernemers en onderwijs
- We gebruiken de kennis en de verhalen uit het verleden als inspiratie voor de toekomst. Dit is een belangrijke basis voor gebiedsprocessen en wijkprocessen.

Richting de omgevingsvisie Rheden 2040

De omgevingsvisie bouwen we op rondom inhoudelijke hoofdonderwerpen en de manier van werken. We maken onderscheid in ontwikkelstrategieën passend bij gebieden.

Doel omgevingsvisie

Naast een strategische en integrale omgevingsvisie willen we dat de omgevingsvisie samenhangend, richtinggevend, prioriterend en uitvoerbaar is. Daarmee wordt het een instrument waarmee de raad sturing en kaders kan geven aan het college en de ambtelijke organisatie.

Uit gesprekken met de raad, inwoners en stakeholders blijkt dat de omgevingsvisie vooral als eerste een idee moet geven over wat voor soort gemeente we willen zijn (*richtinggevend*). Hierin zullen een aantal voor Rheden belangrijke en urgente² vragen moeten worden beantwoord (*samenhangend*).

Om het politieke debat over deze vragen goed te voeren maken we:

- Een beeld van de hoofdkeuzes per deelgebied in scenario's (*prioriterend*)
- Een OmgevingsEffectScan waarin ambities worden afgezet in effect op de huidige situatie: wat wordt beter ten opzichte van de huidige situatie en waar moeten we inleveren. Zodat goed kan worden afgewogen of we gevolgen over hebben voor de te realiseren ambitie (*uitvoerbaar*).

Daarvoor moeten we nog maken:

² Blijken deels al uit de Koers voor de omgevingsvisie

- Een nulmeting (foto van de leefomgeving) over hoe de omgevingswaarden en thema's er nu in 2025 voor staan. De huidige situatie van alle aspecten in de fysieke leefomgeving wordt vastgelegd. Dit is de basis voor mogelijke effectenbeoordeling, alternatieven, monitoring in de hele beleidscyclus.
- Een participatieronde bij inwoners en stakeholders die mee willen denken. Hierbij vragen we naar risico's en zorgen zodat we die mee kunnen nemen in de OmgevingsEffectScan.

Hoofdonderwerpen

Ook het Rijk (o.a. bij het Planbureau voor de Leefomgeving, PBL) en de Groene Metropoolregio zijn met hoofdlijnen (en scenario's) bezig.

Het Rijk heeft in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) thema's benoemd die het PBL in globale ruimtelijke scenario's heeft uitgewerkt³

Vier scenario's en vijf thema's

	Mondiaal Ondernemend	Snelle Wereld	Groen Land	Regionaal Geworteld
Ruimte voor klimaatadaptatie	Aanpassing aan klimaatverandering, waterveiligheid, wateroverlast, waterbeschikbaarheid en verdroging, waterkwaliteit, weersextremen, bodemdaling in veenweidegebieden.			
Ruimte voor energietransitie	Transitie naar een koolstofvrije of -afvangende energievoorziening, schaalniveau van energiesystemen, mix van energietechnieken, ruimtelijke en landschappelijke effecten.			
Duurzaam economisch groeipotentieel	Transitie naar een circulaire economie, schaalniveau van kringlopen, recycling van grondstoffen en producten. Vestigingslocaties van bedrijven en vestigingsklimaat voor bedrijven en werknemers.			
Sterke en gezonde steden en regio's	Verstedelijking op nationale en regionale schaal, nieuwe stedelijke milieus, nieuwe ontwikkellocaties, ontwikkeling van infrastructuur en ontwikkeling van vervoersmodaliteiten.			
Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijke gebied	Landbouwtransitie, kentering van verlies aan biodiversiteit, typen gebruiksfuncties, relaties tussen gebruiksfuncties en kwaliteiten van het landelijk gebied.			

Bron: PBL

De Groene Metropoolregio kent samen met de regio Foodvalley een forse groei aan inwoners in de komende jaren: tot 2040 zijn er naar verwachting 100.000 extra woningen nodig, waarvan 60.000 in de Groene Metropoolregio. De groei brengt opgaven met zich mee voor leefomgeving, mobiliteit en economische ontwikkeling, energie, klimaat en het landelijke gebied.

De opgave is: Hoe kan de regio het kwalitatieve karakter van aantrekkelijke steden en kernen in een afwisselend landschap in stand houden en zelfs versterken, als de ruimtebehoefte voor wonen, werken, recreëren en landschap nog verder toeneemt en het mobiliteitsnetwerk nu al tegen zijn grenzen aanloopt?

De strategie is uitgewerkt in het verstedelijkingsconcept 'Meer landschap, meer stad', dat in 2021 is vastgesteld. Deze gaat uit van een integrale benadering van de regio op basis van

³ <https://www.pbl.nl/publicaties/vier-scenarios-voor-de-inrichting-van-nederland-in-2050>

kwalitatief hoogwaardige ontwerpprincipes, die zijn uitgewerkt voor de bouwstenen leefomgeving, economie, mobiliteit en wonen.

Er is een aantal belangrijke criteria:

- Leefomgeving: hierbij wordt de verstedelijking zo vormgegeven dat deze bijdraagt aan klimaatadaptatie, gezondheid, biodiversiteit en natuur-inclusieve landbouw;
- Mobiliteit: het mobiliteitsnetwerk binnen de GMR heeft nu al een groot aantal knelpunten; het doel is om mensen te laten reizen op de slimste en schoonste manier, en om nabijheid van wonen werk en voorzieningen te creëren door te bouwen binnen de bestaande kernen en steden;
- Economie: wonen en werken worden meer in balans opgepakt. Een regio die economisch, ecologisch en sociaal tot bloei komt de komende 20 jaar, maar in balans met de omgeving en rekening houdend met een transitie naar een circulaire economie;
- Wonen: laat groei zoveel mogelijk binnen de huidige kernen plaatsvinden met de ambitie om natuur en landschap te versterken.

Uit de 'koers voor de omgevingsvisie' hebben we de volgende inhoudelijke onderwerpen gedistilleerd waar de gemeenteraad graag kaders over wil vaststellen:

- Gezonde en inclusieve leefomgeving. (als vastgesteld)
- Stedelijke bebouwing binnen de bestaande bebouwing of dorpscontouren (al vastgesteld)
- Verdichting binnen dorpen door woningbouw goed afwegen met andere ruimteclaims, waarbij meerdere ambities worden gecombineerd in een integrale wijkaanpak (al vastgesteld)
- Toekomstige inwoners: Gemeentelijke invloed op de demografische samenstelling.
- Toekomstige bedrijven: Gemeentelijke invloed op de toekomst van bedrijven.
- Ontmoetingsruimtes: Creëren van gemeenschappelijke ruimtes, onder andere voor jongeren zoals scholen en sportvoorzieningen.
- Draagkracht publieke voorzieningen: Onderzoek naar de capaciteit van dorpen voor publieke voorzieningen.
- Woningbouw: Focus op duurzame en levensloopbestendige woningen.
- Transformatie van panden: Omzetten van bestaande panden naar woningen.
- Leegstand: Aanpak van langdurige leegstand van panden.
- Hoger bouwen: Onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheid van hoogbouw.
- Aandacht voor ontwikkeling van de dorpskernen: Behoud en versterking van de leefbaarheid van dorpskernen.
- Stationslocaties: Mogelijkheden en beperkingen rondom stations.
- Klimaatadaptatie: Aanpassing van de leefomgeving aan klimaatverandering.
- Energie- en warmtesysteem: Ruimte voor duurzame energie- en warmtesystemen.
- Mobiliteit: Verbetering van duurzame mobiliteit (STOMP) en verbindingen tussen dorpen.
- Duurzame landbouw: Rol van de gemeente in duurzame landbouwontwikkeling.
- Recreatie en toerisme: Balans tussen recreatie, natuur en toerisme.
- Kunst en cultuur: Voorzieningen voor kunst en cultuur

Bovenstaande met elkaar combinerend, brengt ons tot de volgende lijst aan onderwerpen waar in de komende omgevingsvisie keuzes moeten worden gemaakt of onderwerpen waar we in het vervolg opvolging aan willen gaan geven.

De eerste omgevingsvisie die we maken, moet een omgevingsvisie zijn die weergeeft welke gemeente we willen zijn. Daarvoor moeten we in ieder geval uitspraken hebben over de volgende onderwerpen:

Woon/werk gemeente: type woningen in balans en impact transitie werkgelegenheid (inclusief vergrijzingsvraagstuk)
Faciliterende mobiliteitsvoorzieningen en STOMP
Aanpak klimaat en veiligheid in de dorpen
Voorzieningen en toekomstbestendigheid dorpskernen
De toekomst van de landbouw (waaronder stikstofproblematiek)
Energietransitie (warmte en elektrisch) impact sociaal en ruimtelijk
Kansen aanpak en koppelingen voor gezonde en inclusieve leefomgeving
Kansen stationsomgevingen als ontwikkellocaties
Voorzieningen voor kunst en cultuur in de dorpen
Ontmoetingslocaties voor jong en oud
Transformatie (leegstaande) panden
Circulaire bedrijvigheid
Recreatieontwikkeling en verbindingen dorpen/stations met Veluwe en IJssel
Natura 2000 versterken

Stof tot nadenken: wat zouden ambities kunnen zijn voor deze onderwerpen:

- Landbouw en landgoederen zien we als bijzondere bedrijven. We willen kijken hoe ze hun bijzondere rol in onze gemeente kunnen blijven vervullen en hoe we ze financieel daadkrachtig kunnen houden
- Proberen water vast te houden bovenop de Veluwe (ter voorkoming van wateroverlast lager in de dorpen en voor het vullen van het blauwe hart, de blauwe motor)
- De doorkruisende barrière van snelweg, spoor en dorpenroute willen we verminderen
- Lokaal genoeg arbeidsplaatsen voor groot deel werkenden (lokaal betekent per fiets te bereiken)
- Gezonde keuze van wandelen en fietsen stimuleren naar winkels en station
- Overlast (geluid, trillingen, files) doorgaande routes (spoor, snelwegen, dorpenroute, kanaalweg) verminderen door maatregelen (technisch, afsluitingen of met bomen compenseren)
- Zoveel mogelijk mensen op hernieuwbare energie aansluiten
- Ruimte maken voor woningen in de dorpen
- Overlast van water en hitte samen aanpakken in robuuste groenzones door de dorpen heen
- Andere manier van auto in de dorpen (auto te gast)
- Kwetsbare wijken met prioriteit aanpakken voor een goede sociale basis
- Stations als overstap plek: genoeg fietsenstalling, makkelijke loop- en fiets verbindingen in de dorpen
- Natuur van Veluwe en IJssel verbinden tussen de dorpen door en door het Gelders NatuurNetwerk (GNN)
- Recreanten van Veluwe en IJssel verbinden door de dorpen heen
- Ruimte voor dag- en verblijfsrecreatie in de dorpen
- ...

Deelgebieden

Hoe we tot uitvoering komen is afhankelijk van de manieren van samenwerking, de ontwikkelstrategie. Hebben we als gemeente ergens beslissingsbevoegdheid, ruimte voor los laten of noodzaak tot krachtig handelen. We hebben onze gemeente verdeeld in 3 typen: volgend, samenwerkend en regie-voerend.

Buitengebied, volgend:

De regie ligt bij andere overheden zoals Rijk (bv Rijkswaterstaat in de uiterwaarden), Waterschap Rijn en IJssel of Vallei en Veluwe (bijvoorbeeld voor het beekherstel op de flank van de Veluwe) op Provincie Gelderland (bijvoorbeeld voor de aanpak van A348 of de N785/dorpenroute, of toekomst agrarische sector). Dat betekent dat we, om onze ambities in dit gebied te realiseren, de andere overheden nodig hebben.

De dorpen Ellecom, Spankeren, Laag Soeren en De Steeg, samenwerkend:

In deze dorpen zien we een grote eigen kracht als het gaat om de ontwikkeling van het eigen dorp. Daar voelen we ons een gelijkwaardig samenwerkingspartner. We zullen onze ambities voor deze dorpen dan ook in samenspraak met de inwoners verder ontwikkelen en uitwerken. De regie laten we daarin bij de inwoners zelf.

De dorpen Velp, Rheden en Dieren, regie-voerend:

Hier zien we een echte regierol voor ons als gemeente. De grootschaligheid van de opgaven, de minder groter draagkracht van inwoners, de samenloop van verschillende opgaven op dezelfde plek, maakt dat van ons een krachtige sturing nodig is. Dit doen we wel op een manier dat we zoveel mogelijk met inwoners samenwerken.

Oplossingsscenario's

In de omgevingsvisie willen we door middel van scenario's en een aantal indicatoren laten zien wat de effecten zijn van keuzes. Het is goed hierbij aan te geven dat er een onzekerheid hoort bij dit soort scenario's en dat we dat gaan aangeven met een bandbreedte. Het gaat erom in te schatten welke kansen en belemmeringen verschillende ontwikkelingen opleveren.

We willen de komende maanden mogelijke ambities combineren in scenario's waar we de effecten onderzoeken in een OmgevingsEffectScan. Die effectenscan kan ons helpen in de objectivering van effecten, zie voor een uitleg hierover het volgende hoofdstuk. Het is een basis voor monitoring en verantwoording. Op basis van de met elkaar bepaalde indicatoren kunnen we scenario's voor herzieningen bijschaven en bijsturen.

De omgevingsvisie, de beleidscyclus en de mer-plicht

Met de komst van de Omgevingswet starten we met een nieuwe manier van werken die een aantal uitgangspunten⁴ als basis heeft. Het motto van de Omgevingswet 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit' leidt tot een grootschalige aanpassing van ieders denken en doen in de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. De wet gaat vooral over de samenhang in de fysieke leefomgeving en het instrumentarium is bedoeld om de dynamiek in die leefomgeving beter te kunnen bedienen.

De beleidscyclus moet een plek worden waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en er ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De wet gaat uit van vertrouwen, maar zorg ook dat snel en doeltreffend kan worden opgetreden indien dat nodig is⁵.

Het Rijk wenst een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waarin ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Vanuit dit perspectief wordt het gemakkelijker te

⁴ <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/introductie/uitgangspunten/>

⁵ Uit: memorie van toelichting Omgevingswet: [Kamerstuk 33962, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

denken vanuit de gebruiker of initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit perspectief vereist een integrale aanpak omdat een initiatief vaak een belangenafweging over meerdere sectoren en belangen vergt. Dit moet tot uitdrukking komen door:

- Overheden en andere spelers (stakeholders) te stimuleren de diverse sectorale belangen in samenhang te bekijken
- De één-overheid gedachte waarbij burgers en initiatiefnemers bij 1 loket terecht kunnen
- Een stelsel dat beter past bij een andere rol van de overheid: initiatieven liggen steeds meer bij de samenleving

De beleidscyclus is daarvoor de basis voor een samenhangend geheel van instrumenten.

Doel plan-MER

Het doel van de Omgevingswet is een meer gelijkwaardige afweging van verschillende aspecten in de leefomgeving. Een daarvan is de zorg voor milieu en natuurbelangen. Het instrument dat in de Omgevingswet hiervoor wordt aangehaald is het doorlopen van een mer-procedure, die resulteert in een MER (milieueffectrapport). Een MER brengt de milieu- en natuurgevolgen van een plan of project in beeld voordat het besluit wordt genomen of het plan wordt vastgesteld. Zo krijgen de belangen een gelijkwaardige plaats in de besluitvorming.

Omdat we voor Rheden een omgevingsvisie op hoofdlijnen willen maken, hebben we gezocht naar mogelijkheden om zo goed mogelijk de effecten in beeld te brengen. Voor elk soort instrument (omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, en omgevingsvergunning) is er een ander niveau van effecten in beeld brengen: een scan, een planMER en een projectMER⁶.

De afgelopen jaren wordt veel gesproken over het ‘omgevingseffectrapport’ (OER) waarin naast de milieu en natuur aspecten ook de economische en sociale aspecten een plek in de belangenafweging krijgen. Hierdoor ontstaat een meer integraal beeld van de leefomgeving. Een OER kan als plan-MER gelden als aan de inhoudelijke en procedurele vereisten voor een plan-MER wordt voldaan.

Verplichting (noodzaak)

De Omgevingswet bepaalt dat voor een omgevingsvisie een milieueffectprocedure moet worden doorlopen. Dat geldt ook voor plannen en programma's⁷.

“Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als dat plan of programma het kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid.” (artikel 16.36, lid 1 Omgevingswet)

- Wanneer de omgevingsvisie, het programma of het omgevingsplan de kaders stelt voor mer-plichtige activiteiten of projecten⁸ is een plan-MER verplicht;
- Wanneer voor de omgevingsvisie, het programma of het omgevingsplan een passende beoordeling moet worden gemaakt in het kader van de Natura 2000 wetgeving, is er ook een mer-plicht⁹.
- Als die genoemde kaders zijn voor activiteiten of projecten die niet mer-plichtig zijn volgens Bijlage V van het Omgevingsbesluit;

⁶ Een MER is het rapport: de MilieuEffectRapportage, het mer is de aanduiding voor de procedure die daar bij hoort.

⁷ Afdeling 16.4.1 ‘Milieueffectrapportage voor plannen en programma’s’, Omgevingswet

⁸ Bijlage V, Omgevingsbesluit

⁹ Bijvoorbeeld een toename van verharding in grondwaterbeschermingsgebied of recreatie-verschuiving van Veluwe naar IJssel

- Als een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan wel kaderstellend is of een passende beoordeling hiervoor moet worden opgesteld, kan in een twee situaties worden volstaan met een plan-mer-beoordeling. Met behulp van die beoordeling wordt onderzocht of de omgevingsvisie aanzienlijke milieugevolgen heeft. Als dat niet het geval is, hoeft er geen plan-mer te worden doorlopen. Als dat wel het geval is, moet er (alsnog) een plan-mer te worden doorlopen. Die twee situaties zijn:
 - het besluit ziet alleen op een kleine wijziging betreft, of
 - het besluit ziet alleen op een klein gebied in de gemeente.¹⁰
- Als het instrument niet kaderstellend is en er geen passende beoordeling nodig is, bestaat er geen plan-mer(beoordelings)-plicht.

Veel gemeenten zoeken naar een snellere en goedkopere optie om effecten in beeld te krijgen, daarvoor is de OmgevingsEffectScan (OES) bedacht. Hiermee kan een eerste inzicht worden gekregen van effecten. Een OES past vooral bij een visie op hoofdlijnen, wanneer er nog niet erg gedetailleerde informatie aanwezig is. Het kan duidelijkheid geven over waar knelpunten zitten en wat mogelijke ongewenste effecten zijn, maar is niet een juridisch geborgd instrument.

Wanneer er in de andere instrumenten in de beleidscyclus nadere uitwerkingen worden gemaakt, met meer details, is het nodig op dat moment alsnog een planMER-procedure te doorlopen. Het is dan ook effectiever omdat er dan meer details bekend zijn. De verplichting een planMER te doen voor een programma onder de Omgevingswet of voor het omgevingsplan is er sowieso vanuit de wet.

Hulpmiddel (nut)

Voor de beleidscyclus geeft een plan-MER voor de omgevingsvisie op een ander niveau informatie over de effecten dan een plan-MER voor een omgevingsprogramma of een omgevingsplan, waarin gedetailleerder informatie wordt opgenomen en daarmee gedetailleerder effecten kunnen worden beoordeeld.

Daarnaast is een belangrijk onderdeel van een MER het alternatievenonderzoek. Het gaat daarbij om het onderzoeken van redelijke alternatieven die van belang zijn voor een goede besluitvorming. Als die meerwaarde naar het oordeel van het bevoegd gezag¹¹ afwezig is, kan het achterwege blijven of kan worden volstaan met een beperking van het aantal alternatieven.

De Omgevingswet geeft aan dat overlap van milieueffectrapporten moet worden voorkomen. Daarbij is het van belang de gedetailleerdheid van de verschillende instrumenten in de beleidscyclus op elkaar te laten aansluiten.

Het hulpmiddel MER/OER/OES is nuttig in de beleidscyclus als het iets toevoegt voor de besluitvorming en de uitleg van die besluitvorming aan inwoners en stakeholders:

- Als er alternatieven zijn die afgewogen kunnen worden, is het goed die alternatieven te kunnen beoordelen op het mogelijke effect op de omgeving.
- Als uitkomsten uit MER/OER/OES kunnen worden ingezet in een iteratief proces om tot een hogere kwaliteit van het plan te komen.

¹⁰ Daarnaast geldt m.b.t. deze twee situaties de eis dat het plan of programma niet het kader vormt voor ter nemen besluiten voor een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onder a Omgevingswet of dat het plan of programma het benodigde besluit is voor een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onder a Omgevingswet.

¹¹ het besluitvormende orgaan: raad voor de omgevingsvisie, college voor omgevingsprogramma, raad voor omgevingsplan en raad voor omgevingsvergunning

- Als in de omgevingsvisie de kaders gesteld worden voor ontwikkelingen die mer-plichtig zijn (en later uitgewerkt gaan worden), zou het kunnen zijn dat de toekomstige besluitvorming juridisch steviger staat bij een bovenliggende MER/OER en eventueel een OES. Al is die laatste juridisch niet geborgd in wetgeving. We moeten hierbij denken aan stadsontwikkelingsplannen die aanzienlijke gevolgen kan hebben voor bebouwing, infrastructuur, groenvoorzieningen of infrastructuurprojecten als bruggen, tunnels, snelwegen of energieplannen als zonnepaneleninstallaties, andere energie-opwek-faciliteiten enz.

Beleidscyclus

Dat effecten in beeld brengen een nuttig hulpmiddel kan zijn voor besluitvorming, is duidelijk. Hoe beoordelen we nu de beste manier om effecten in beeld te brengen voor elk instrument van de beleidscyclus.

- Een MER/OER inclusief officiële wettelijke procedure kost tussen de 1 en 2 jaar extra tijd in het proces voor het maken van visie, programma of plan. Een OES heeft een kortere maaktijd al moet er toch nog wel gedacht worden aan een 3 tot 5 maanden tijd.
- Het kost geld. Een MER/OER kost om te maken voor het hele grondgebied van Rheden inclusief het advies van de Commissie MER tussen de 100.000 en 130.000 euro. Een OES zal rond de 30.000 euro zijn.
- Hoe gaan we zo effectief en efficiënt mogelijk om met geld en tijd ten opzichte van de verantwoordelijkheid goed overwogen besluiten te nemen?

Hiervoor komt de hele beleidscyclus in beeld. Als we kijken naar de instrumenten en wat die moeten doen, kunnen we ook kijken welk soort hulpmiddel voor het in beeld brengen van de effecten het beste past. Hierbij moeten we dus goed kijken naar het detailniveau en de effectiviteit van alternatievenafweging.

Instrument	Detailniveau	Alternatieven	Hulpmiddel
Omgevingsvisie	Kaders op hoofdlijnen, weinig details Herzieningscyclus van 2 jaar	Scenario's en alternatieven zijn hier erg effectief voor besluitvorming	OES, voor elke 2 jaar de effecten in beeld brengen, niet te duur en veel tijd, wel overzicht
Omgevingsprogramma	Kaders en projectuitwerkingen tbv uitvoering. Geen herzieningscyclus, reflectie en bijsturing wel mogelijk	Alternatieven zijn hier af te wegen, maar zijn beperkt tot het aangewezen programma-gebied, hier is afwegingsruimte	Plan-MER/OER-beoordeling en als nodig plan-MER/OER-procedure of als de uitwerking gelijk een project betreft een project-MER
Omgevingsplan	Regels op kaart met hoog detailniveau Wijzigingscyclus van ½ jaar op basis van projecten/plannen en aanpassingen vanuit visie of programma's	Alternatieven kunnen worden afgewogen en detailniveau is groot genoeg voor gedetailleerde MER/OER	Plan-MER/OER-beoordeling en als nodig plan-MER/OER-procedure. Door juridisch bindend karakter plan-MER (Bijlage V Omgevingsbesluit is bepalend)
Omgevingsvergunning	Vergunning voor een activiteit	Bij mer- (beoordelings)plichtig e activiteit is de verplichting hard. Activiteiten zijn opgenomen in MER-schema ¹²	Project-MER-beoordeling of project-MER-procedure behorend bij de betreffende vergunningsactiviteit. Zeer gedetailleerde effecten bekend

Het vervolgproces omgevingsvisie

De omgevingsvisie willen we in concept klaar hebben voor het politieke debat in oktober (30 september in de informatiebijeenkomst) en november, en voor vaststelling 16 december.

¹² Omgevingsbesluit, bijlage V