

Raadsvoorstel



Jaar Zaaknummer

2026 381159-2025

Onderwerp:

Vaststellen Omgevingsvisie Emmen 2040

Portefeuillehouder: A.J. Jakobs

Team: Beleid leefomgeving

G. Streuding, telefoonnummer 140591

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld besluit

1. De Reactienota zienswijzen Omgevingsvisie Emmen 2040 vast te stellen.
2. De Omgevingsvisie Emmen 2040 'Sterke stad, vitale dorpen, veelzijdig buitengebied' vast te stellen.
3. De Plan-milieueffectrapportage Omgevingsvisie Emmen 2040 (incl. bijlagen) vast te stellen.
4. De Structuurvisie gemeente Emmen 2020 'Veelzijdigheid Troef' uit 2009 in te trekken.
5. De bevoegdheid tot het intrekken van beleidsvisies en beleidsnota's, voor zover deze in strijd zijn met of vervangen worden door een nieuw Omgevingsprogramma te mandateren aan het college van burgemeester en wethouders.
6. Het college hierover te laten rapporteren aan de raad bij vaststelling van een Omgevingsprogramma.

Bijlage(n)

1. Omgevingsvisie Emmen 2040 'Sterke stad, vitale dorpen, veelzijdig buitengebied'
2. Nota van Participatie
3. Plan-milieueffectrapportage Omgevingsvisie Emmen 2040
4. Plan-MER Omgevingsvisie Emmen 2040 - Achtergrondrapport effectbeoordeling
5. Analyse Water- en bodemsturend 'Water en bodem sturend voor de Omgevingsvisie'
6. Toetsingsadvies Commissie MER 9 juni 2026
7. Reactienota zienswijzen Omgevingsvisie Emmen 2040
8. Totaaloverzicht zienswijzen Omgevingsvisie Emmen 2040
9. De Structuurvisie gemeente eMMen 2020 'Veelzijdigheid troef'

Stuk(ken) ter inzage

Collegebesluit 25 augustus 2026 en de daarbij behorende stukken.

jaar	Zaaknummer
2026	381159-2025

1. Inleiding

Na een uitgebreid (participatie)proces zijn we gekomen tot de Omgevingsvisie Emmen 2040 ‘Sterke stad, vitale dorpen, veelzijdig buitengebied’ (bijlage 1). Hierin zetten we als gemeente onze toekomstrichting voor de (fysieke) leefomgeving uiteen. Gedurende het proces hebben we samen met inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners, medeoverheden, collega’s en het bestuur bepaald wat onze opgaven zijn en met welke ambities en doelen we de opgaven kunnen en willen aanpakken (zie ook Nota van Participatie, bijlage 2). In de Omgevingsvisie Emmen 2040 presenteren we de ambities die we de komende jaren willen bereiken en waarmee we inzetten op het verbeteren van de brede welvaart, het creëren van een gezonde en veilige leefomgeving voor onze inwoners en toekomstige generaties en een aantrekkelijke werkomgeving en vestigingsklimaat voor onze (nieuwe) ondernemers.

Er is behoefte aan een integraal kader voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven die we de komende jaren in gang willen zetten of willen faciliteren in onze gemeente. Immers, de beslissingen die we nu nemen, bepalen mede hoe onze leefomgeving er over 15 jaar (en daarna) uitziet. De Omgevingsvisie Emmen 2040 biedt ons en initiatiefnemers handelingsperspectief en een toetsingskader.

Het is belangrijk om te weten welke mogelijke kansen op positieve effecten en welke risico’s op negatieve effecten de keuzes in de Omgevingsvisie kunnen hebben op de leefomgeving. Daarom is er een Plan-Milieueffectrapportage (MER) uitgevoerd. De Plan-milieueffectrapportage Omgevingsvisie Emmen 2040 (bijlagen 3 en 4) toont ons deze mogelijke effecten die aandachtspunten zijn voor het vervolg en de uitvoering van de Omgevingsvisie.

2. Beoogd effect

De Omgevingsvisie Emmen 2040 geeft weer wat voor gemeente we willen zijn in 2040. Het biedt een integrale ontwikkelrichting en afwegingskader voor toekomstige plannen, initiatieven en ontwikkelingen binnen onze gemeente. De Omgevingsvisie Emmen 2040 vormt het kader waarbinnen we gaan werken aan de realisering van de schaa sprong, het verder bevorderen van de leefbaarheid in onze wijken en dorpen en het versterken van de brede welvaart en alles wat daar aanvullend voor nodig is. De Plan-MER biedt inzicht in de mogelijke kansen en risico’s die de keuzes uit de Omgevingsvisie met zich meebrengen en biedt voor de uitwerking en uitvoering van de Omgevingsvisie richting om kansen te verzilveren en risico’s te mitigeren.

3. Argumenten

1.1 De binnengekomen zienswijzen zijn in de reactienota voorzien van een reactie.

In de Reactienota staat de gemeentelijke reactie op de binnengekomen zienswijzen. Er zijn vijftien zienswijzen binnengekomen (zie bijlage 7). De zienswijzen bestonden uit zowel positieve noten, waardering en punten van herkenning alsook zorgpunten, kanttekeningen en suggesties. Op basis van een deel van de kritische opmerkingen en suggesties zijn teksten uit de Omgevingsvisie aangescherpt en/of aangevuld. Een overig deel van de zienswijzen leidde niet direct tot aanpassing van de visie, maar zijn wel waardevolle opmerkingen om bij vervolguutwerkingen, zoals Omgevingsprogramma’s te betrekken. Ook zijn ambtshalve teksten verbeterd of aangevuld en naar aanleiding van het milieueffectrapport zijn nog enkele toevoegingen gedaan in teksten. Voor een volledig overzicht van alle wijzigingen verwijzen wij naar de overzichtstabel in de Reactienota (bijlage 6).

2.1 De Omgevingsvisie biedt een integrale toekomstrichting voor de (fysieke) leefomgeving van de gemeente Emmen.

De Omgevingsvisie Emmen 2040 laat zien welke keuzes de gemeente Emmen maakt als het gaat om de inrichting van haar (fysieke) leefomgeving. Hierin komen zowel sociale, economische als fysieke ambities

samen. De visie schetst hoe we hier straks wonen, werken, ondernemen en recreëren. De fysieke ruimte in de gemeente is in zekere zin beperkt (alles heeft tenslotte nu al een bestemming), en de ambities zijn groot. Het maken van keuzes, zoals die nu in de Omgevingsvisie zijn opgenomen, is daarom noodzakelijk.

2.2 De Omgevingsvisie biedt een integraal afwegingskader voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven.

De Omgevingsvisie Emmen 2040 schetst een duidelijk toekomstbeeld van de gemeente Emmen. De leidende principes en de 3 kernambities bieden een duidelijk kader waaraan kan worden getoetst of nieuwe ontwikkelingen en initiatieven voldoende bijdragen aan het behalen van onze ambities.

2.3 De Omgevingsvisie is een verplichting onder de Omgevingswet en noodzakelijk voor het doorlopen van de beleidscyclus.

Met de invoering van de Omgevingswet is het opstellen van een Omgevingsvisie een verplichting voor gemeenten. De Omgevingsvisie moet inzicht bieden in de gewenste ontwikkelrichting van de fysieke leefomgeving van de gemeente voor de lange termijn, zodat inwoners en ondernemers weten waar ze aan toe zijn. De Omgevingsvisie is vormvrij. De Omgevingsvisie vormt het bovenliggende kader voor de andere instrumenten van de beleidscyclus (Omgevingsprogramma's, Omgevingsplan en Omgevingsvergunning). De Omgevingsvisie Emmen 2040 biedt voldoende kader op basis waarvan thematische en gebiedsgerichte Omgevingsprogramma's (verplicht en vrijwillig) kunnen worden uitgewerkt.

2.4 De Omgevingsvisie is participatief tot stand gekomen.

Gedurende het traject om te komen tot de Omgevingsvisie Emmen 2040 is een uitgebreid participatieproces doorlopen. Inwoners zijn op diverse manieren bevestigd om mee te denken over de toekomst van hun gemeente. Daarnaast zijn de EOP's, ondernemers en maatschappelijke partners diverse keren betrokken in het proces en gevraagd naar hun perspectief op de toekomst van Emmen. In de Nota van Participatie is uiteengezet wat er tijdens het participatieproces is opgehaald en hoe dit is verwerkt in de Omgevingsvisie Emmen 2040. De verwerking en beantwoording van de zienswijzen zoals in de Reactienota weergegeven vormt het laatste onderdeel van dit participatieproces.

2.5 De Omgevingsvisie Emmen 2040 is opgesteld aan de hand van de vastgestelde Hoofdpijnennotitie Omgevingsvisie Emmen.

Op 27 maart 2025 is de Hoofdpijnennotitie Omgevingsvisie Emmen vastgesteld door de gemeenteraad. De Hoofdpijnennotitie bevat de leidende principes, kernambities en bouwstenen van de Omgevingsvisie. Dit vormt de basis van de Omgevingsvisie Emmen 2040. Deze bouwstenen zijn vertaald naar de verschillende gebieden in onze gemeente in de gebiedsgerichte uitwerkingen.

3.1 De Plan-MER is een verplichting onder de Omgevingswet.

De Omgevingswet schrijft voor dat als de in de Omgevingsvisie geschetste ontwikkelingen effect kunnen hebben op de leefomgeving of significante gevolgen kunnen hebben voor natura-2000 gebieden (in Emmen het Bargerveen), dat het opstellen van een Plan-MER verplicht is. Onze Omgevingsvisie bevat aanleidingen op beide punten.

3.2 De MER geeft inzicht in mogelijke kansen en risico's van de Omgevingsvisie.

De MER is opgesteld aan de hand van de bouwstenen die in de Hoofdpijnennotitie Omgevingsvisie Emmen zijn vastgesteld. Deze keuzes zijn onderdeel van de Omgevingsvisie Emmen 2040. De MER heeft inzichtelijk gemaakt welke mogelijke kansen op positieve effecten en risico's op negatieve effecten deze bouwstenen met zich meebrengen. Dit is belangrijk voor de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie (bijv. in Omgevingsprogramma's) en de uitvoering van plannen die voortkomen uit de Omgevingsvisie. De kansen en risico's moeten daarbij vroegtijdig worden betrokken om zo kansen te verzilveren en risico's te kunnen mitigeren.

3.3 De Plan-MER moet worden beoordeeld door de landelijke Commissie MER.

De Commissie MER brengt een onafhankelijk advies uit over de totstandkoming en de inhoud van de Plan-MER en haar relatie met de Omgevingsvisie. Het advies van de Commissie MER is vrijblijvend. De uitkomsten van dit advies kunnen worden gebruikt om de Plan-MER en eventueel de Omgevingsvisie te verbeteren of kunnen worden betrokken bij het vervolg van de uitwerking van de Omgevingsvisie en de monitoring ervan.

4.1 De Structuurvisie gemeente Emmen 2020 is na vaststelling van de Omgevingsvisie Emmen 2040 niet meer van toepassing.

De Structuurvisie gemeente eMMen 2020 'Veelzijdigheid troef' was de vorige toekomstvisie voor de gemeente Emmen. Deze wordt bij vaststelling vervangen door de Omgevingsvisie Emmen 2040. Daarom kan de Structuurvisie Emmen 2020 worden ingetrokken.

5.1 Het College is onder de Omgevingswet bevoegd om Omgevingsprogramma's vast te stellen.

De Omgevingsvisie vormt het bovenliggend kader voor Omgevingsprogramma's.

Omgevingsprogramma's zijn een uitwerking van doelen en kaders uit de Omgevingsvisie. Daarom is het College bevoegd gezag om de Omgevingsprogramma's vast te stellen. Zoals in de Omgevingsvisie opgenomen stelt de raad een Startnotitie vast voor Omgevingsprogramma's waarbinnen het College dan het programma verder kan uitwerken. Het kan voorkomen dat Omgevingsprogramma's beleidsdocumenten zoals de Woonvisie en Woonzorgvisie (bij het Volkshuisvestingsprogramma) of de Energienota (bij het Warmteprogramma) vervangen. Het vaststellen van deze visies gebeurt voorafgaand aan de Omgevingswet door uw raad. Het intrekken van deze documenten zou daarom ook door uw raad moeten worden besloten. Het mandateren van deze bevoegdheid naar het College, draagt bij aan efficiëntie zoals is beoogd in de Omgevingswet. Dit betreft een tijdelijke situatie om als organisatie in de nieuwe beleidscyclus te groeien. Uiteindelijk zullen op termijn de meeste bestaande beleidsvisies zijn vervangen door Omgevingsprogramma's zoals dit onder de Omgevingswet is geregeld. De mandatering is niet van toepassing op beleidsregels en verordeningen die door de raad zijn vastgesteld.

6.1 De raad moet op de hoogte gehouden worden van de ingetrokken beleidsvisies.

Het intrekken van bestaande beleidsvisies en beleidsnota's die door uw raad zijn vastgesteld, is een bevoegdheid van uw raad. Daarom informeert het College de raad na het vaststellen van het Omgevingsprogramma over de beleidsvisies of nota's die zijn ingetrokken. Het College informeert de raad op dat moment ook over het vastgestelde Omgevingsprogramma. Daarnaast, zoals toegelicht in hoofdstuk 5 van de Omgevingsvisie, stelt uw raad bij de start van een Omgevingsprogramma een startnotitie vast. Hierin zal worden aangegeven, indien van toepassing, welke beleidsvisies of beleidsnota's door Omgevingsprogramma worden vervangen.

4. Kanttekeningen

3.1 Het adviesrapport van de Commissie MER geeft kanttekeningen bij de Plan-MER weer.

De Commissie MER constateert dat het milieueffectrapport weinig detaillering bevat waardoor onvoldoende inzichtelijk wordt waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt in de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie is bewust op hoofdlijnen opgesteld en verdere uitwerking en detaillering vindt plaats in Omgevingsprogramma's of projecten. In de Uitgangspuntennotitie Omgevingsvisie Emmen van uw raad uit 2023, is vastgelegd dat de Omgevingsvisie een visie op hoofdlijnen moet zijn. Daardoor is het niet mogelijk om in dit milieueffectrapport in te gaan op specifieke detaillering. De commissie heeft hiervoor wel diverse aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen en overige aandachtspunten bieden waardevolle richting voor de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie en worden betrokken bij het opstellen van onder meer Omgevingsprogramma's en het Omgevingsplan, evenals bij de uitvoering van concrete projecten. Waar nodig wordt aanvullend onderzoek uitgevoerd om deze uitwerkingen verder te onderbouwen.

5. Financiën

Met de Omgevingsvisie Emmen 2040 stelt de raad beleidsuitgangspunten vast, waarbij op dit moment geen aanvullende middelen worden gevraagd. De uitvoering van de Omgevingsvisie zal de komende jaren wel de nodige investeringen vragen. Deze investeringen worden bij de uitvoering in Omgevingsprogramma's of binnen plannen en projecten verduidelijkt en vervolgens aangevraagd via de reguliere werkwijzen. De investeringen die voor 2027 zijn opgenomen in de Kaderbrief en nog worden voorgesteld voor de begroting 2027 zullen in lijn zijn met de kaders en ambities die in de Omgevingsvisie worden vastgelegd.

6. Uitvoering

De Omgevingsvisie Emmen 2040 (incl. bijlagen en de Plan-MER) wordt na vaststelling gepubliceerd in het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO), waarna het vindbaar is op www.omgevingsloket.nl en via www.overheid.nl. De Structuurvisie Emmen 2020 zal worden ingetrokken.

Na vaststelling wordt verder gewerkt aan het opstellen van diverse Omgevingsprogramma's, zoals het Volkshuisvestingsprogramma, het Warmteprogramma en het programma Bedrijventerreinen. Uitgangspunten uit de Omgevingsvisie en de Omgevingsprogramma's krijgen waar nodig ook een plek in het Omgevingsplan, zodat alle instrumenten uit de beleidscyclus goed op elkaar aansluiten. Bij de uitwerkingen worden de uitkomsten van het Plan-MER betrokken.

Monitoring en evaluatie zijn cruciaal om snel in te spelen op nieuwe inzichten en (maatschappelijke) ontwikkelingen, nieuw nationaal, provinciaal of lokaal beleid en om te beoordelen of onze ambities worden behaald of bijstelling nodig is. We hanteren hiervoor een beleidscyclus en evalueren de visie minimaal elke vier jaar. De eerste evaluatie vindt plaats in 2028, twee jaar na vaststelling, zodat we kunnen nagaan of het document in de praktijk werkt zoals beoogd. Elke evaluatie kan leiden tot herijking of tot het toevoegen van een addendum over een specifiek onderwerp.

Een concept-besluit is bijgevoegd.

Emmen, 25 augustus 2026.

Burgemeester en wethouders van Emmen,

de gemeentesecretaris,

de burgemeester,

N.A. Plantinga

H.F. van Oosterhout

Jaar	Zaaknummer
------	------------

2026	381159-2025
------	-------------

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Emmen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 25 augustus 2026,

besluit:

1. De Reactienota zienswijzen Omgevingsvisie Emmen 2040 vast te stellen.
2. De Omgevingsvisie Emmen 2040 'Sterke stad, vitale dorpen, veelzijdig buitengebied' vast te stellen.
3. De Plan-milieueffectrapportage Omgevingsvisie Emmen 2040 (incl. bijlagen) vast te stellen.
4. De Structuurvisie gemeente Emmen 2020 'Veelzijdigheid Troef' uit 2009 in te trekken.
5. De bevoegdheid tot het intrekken van beleidsvisies en beleidsnota's, voor zover deze in strijd zijn met of vervangen worden door een nieuw Omgevingsprogramma te mandateren aan het college van burgemeester en wethouders.
6. Het college hierover te laten rapporteren aan de raad bij vaststelling van een Omgevingsprogramma.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 29 oktober 2026.

de griffier,

de voorzitter,

S. Engelen

H.F. van Oosterhout