



Procesvoorstel Omgevingsvisie Meppel





Procesvoorstel Omgevingsvisie Meppel

april 2021

1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Doel	4
1.3. Inhoud en opbouw procesvoorstel	4
2. Uitgangspunten en opbouw Omgevingsvisie	5
2.1. Uitgangspunten participatie	5
2.2. Interne organisatie	6
2.3. Afstemming met andere beleidstrajecten	6
2.4. Inhoudelijke vertrekpunten voor het vervolg	6
2.5. Inhoud Omgevingsvisie	6
3. Gefaseerd stappenplan en tijdsplan	9
3.1. Fases	9
3.2. Tijdsplan	9
4. Fase 2: Voorbereiden en richten	11
4.1. Doel	11
4.2. Stappen en participatiemomenten	11
4.2.1. Stap 1: Voorbereiden	11
4.2.2. Stap 2: Richten	13
4.2.3. Stap 3: Bepalen vorm en toegankelijkheid van de Omgevingsvisie	16
4.2.4. Stap 4: Eindevaluatie fase 2 en eventueel update nulmeting	16
4.3. Resultaat	16
5. Fase 3: Vormgeven en afwegen	17
5.1. Doel	17
5.2. Stappen	17
5.2.1. Stap 1: Vormgeven en afwegen: een iteratief proces	17
5.2.2. Stap 2: Inrichten monitoring en evaluatie	19
5.2.3. Stap 3: Naar uitvoering	19
5.2.4. Stap 4: Opstellen proceswijzer	20
5.2.5. Stap 5: Bepalen vorm en toegankelijkheid van de Omgevingsvisie	20
5.3. Resultaat	20

6. Fase 4: Besluiten	21
6.1. Doel	21
6.2. Stappen	21
6.2.1. Stap 1: Opstellen, onderbouwen en afronden van de Omgevingsvisie en MER als product	21
6.2.2. Stap 2: Doorlopen uitgebreide procedure voor Omgevingsvisie en vervolg m.e.r.-procedure	21
6.3. Participatie	22
6.4. Resultaat	22

Colofon

Uitgave van: gemeente Meppel / **Ontwerp en vormgeving:** gemeente Meppel /
Rapport: P. E. de Jong, J. Meerveld (Bügel Hajema) / **Fotografie:** Van Velzel /
Datum: april 2021



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In 2019 zijn wij gestart met de voorbereidingen voor het maken van een Omgevingsvisie voor Meppel. In september 2019 is door de gemeenteraad een Nota van Uitgangspunten Omgevingsvisie en een Plan van aanpak (PvA) vastgesteld. Dit PvA geeft op hoofdlijnen het gehele proces weer en is meer specifiek ingevuld voor de eerste fase Verkennen. Deze eerste fase is nu afgerond.

Tussen de afronding van de eerste fase en het definitief vast stellen van de Omgevingsvisie moeten we nog veel stappen zetten. Het is van belang om op voorhand een proces in te richten voor deze stappen. Hiermee bepalen we wat de juiste stappen zijn op welk moment. Ook werken we in het proces onderdelen als communicatie, participatie en de milieueffectrapportage (m.e.r.) verder uit.

1.2. Doel

Het doel van dit procesvoorstel is:

- inzicht geven in welke stappen we moeten zetten om inhoudelijke beleidskeuzes te maken, gebaseerd op het gebiedseigen verhaal van Meppel, de trends, ontwikkelingen en opgaven die de gemeente te wachten staan en de rol die de gemeente Meppel wil innemen.
- inzicht geven op welke manier deze stappen en afwegingen ook passen in een m.e.r.;
- inzicht geven wanneer in het proces en op welke manier participatie (en communicatie) plaatsvindt.

1.3. Inhoud en opbouw procesvoorstel

In dit procesvoorstel maken we inzichtelijk welke proces-, inhoudelijke-, en procedurele stappen nodig zijn om te komen tot (het besluit voor) een plan-milieueffectrapport (planMER) en Omgevingsvisie en op welke momenten participatie en communicatie moet plaatsvinden en het meest zinvol is. Het procesvoorstel is zo ingericht dat het ook de benodigde stappen voor het m.e.r. doorloopt. De m.e.r.-systematiek helpt bij het ordenen en afwegen van beleidskeuzes. Deze stappen zijn nodig, ongeacht of uiteindelijk wordt besloten om wel of niet een (formele) m.e.r.-procedure te doorlopen.

In hoofdstuk 2 beschrijven we kort wat de uitgangspunten zijn voor het proces en wat de opbouw van de Omgevingsvisie wordt, op basis waarvan het proces onder andere is ingericht. In hoofdstuk 3 geven we een toelichting op het gefaseerde stappenplan waaruit het proces bestaat. Vervolgens lichten we in hoofdstuk 4 tot en met 6 de fasen toe. Per fase beschrijven we het doel, de stappen die nodig zijn om het doel van de fase te bereiken, en het uiteindelijke resultaat van de fase. In de beschreven stappen hebben we de verschillende participatiemomenten en m.e.r.-stappen geïntegreerd.



2. Uitgangspunten en opbouw Omgevingsvisie

Eén van de resultaten van de eerste fase Verkennen is een geactualiseerde Nota van Uitgangspunten (NvU). In deze NvU staan de uitgangspunten die wij hanteren voor (het proces richting) de Omgevingsvisie. Omdat een aantal van deze uitgangspunten de basis zijn voor de keuzes die zijn gemaakt in dit procesvoorstel, staan we hier in dit hoofdstuk kort bij stil.

2.1. Uitgangspunten participatie

Het doel van de participatie is het vergroten van de kwaliteit van en het creëren van draagvlak voor de Omgevingsvisie. We doen dit onder andere door het aanboren van kennis en ervaring uit de samenleving en het uitwisselen van (wens)beelden voor de toekomst. Het is de bedoeling dat de inbreng van inwoners en belanghebbenden wordt meegewogen in de besluitvorming.

Om de mate van invloed van de omgeving op de totstandkoming van de visie te bepalen hanteren we een participatieladder. Van welke trede van de participatieladder wordt uitgegaan is afhankelijk van het onderwerp zelf, de aard en de omvang (impact) van het onderwerp en de fase waarin het proces van de totstandkoming van de visie zich bevindt.

In dit procesvoorstel geven we aan op welke momenten participatie plaatsvindt en op welke trede van de participatieladder wordt ingezet. Gedurende het proces bekijken we per stap op welk publiek we ons precies gaan richten en op welke manier. De participatiemomenten aangegeven in dit procesvoorstel kunnen bestaan uit meerdere bijeenkomsten of (werk)sessies per stap, afhankelijk van het doel en de vorm van de participatie in die stap en het daarbij te betrekken publiek.

Hieronder is kort weergegeven welke niveaus van participatie in de ladder zijn onderscheiden (van hoog naar laag):

5. In gezamenlijke verantwoordelijkheid: vertegenwoordigers van burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en overheden werken samen aan de nieuwe Omgevingsvisie. Elk draagt in gelijke mate verantwoordelijkheid voor het totstandkomingsproces en ieder heeft een meebepalende en meebeslissende stem.
4. In coproductie: in een continue dialoog tussen gemeente en betrokkenen wordt de Omgevingsvisie gemaakt en uitgevoerd. Iedereen brengt kennis, kunde en netwerk in. De gemeente is eindverantwoordelijke en bewaakt het publieke belang.
3. Als adviseurs: de meest betrokken partijen vormen voor de gemeente een klankbord. Samen geven zij advies in een open gesprek. Keuzes rond de invulling van de Omgevingsvisie blijven in handen van de gemeente.
2. In de vorm van raadplegen: De gemeente is in contact met alle betrokkenen. De meest betrokken partijen delen ieder voor zich hun standpunt. De gemeente maakt hierin keuzes en deelt deze met alle betrokkenen.
1. Via het delen van informatie: De gemeente houdt alle betrokkenen goed op de hoogte van het verloop van de totstandkoming en de keuzes die worden gemaakt. Er is geen ruimte voor beïnvloeding.

Zoals beschreven in de NvU kiezen we voor het niveau van participatie in het proces van de omgevingsvisie voor:

- Informeren (trede 1) als er geen ruimte is om input te leveren, zoals op de kaders vanuit bestaand beleid of na besluitvormingsmomenten.
- Raadplegen (trede 2) als betrokkenen kunnen reageren op vooraf gemaakte voorstellen, zoals het gebiedseigen verhaal of waardenkaarten.
- Adviseren (trede 3) als open vragen worden voorgelegd, zoals over de centrale kwesties.
- Ter inzage leggen, bij formele stappen in de planMER procedure en Ontwerp Omgevingsvisie. Hierbij geldt onze Algemene Inspraakverordening.

In de NvU is nog een aantal uitgangspunten opgenomen over participatie, onder andere over de rol van de raad, het betrekken van de omgeving en communicatie gedurende het proces.

2.2. Interne organisatie

In dit procesvoorstel worden de stappen doorlopen die nodig zijn om te komen tot een omgevingsvisie voor Meppel. Het procesvoorstel gaat niet in op de interne afstemming die hiervoor nodig is. Er is een projectorganisatie die daar gedurende het proces invulling aan geeft, bijvoorbeeld ten aanzien van het betrekken van verschillende beleidsdomeinen en het informeren van de raad.

Voor het proces van de Omgevingsvisie is deze projectgroep al opgericht en wordt gewerkt met een brede werkgroep. In de projectgroep zitten de direct betrokken ambtenaren, in de brede werkgroep zitten ambtenaren vanuit allerlei beleidsdomeinen.

2.3. Afstemming met andere beleidstrajecten

Parallel aan het proces richting de Omgevingsvisie loopt een aantal andere beleidstrajecten en gebiedsuitwerkingen. Onderdeel van het proces is dat er regelmatig afstemming plaatsvindt met deze trajecten, zowel inhoudelijk als procesmatig.

2.4. Inhoudelijke vertrekpunten voor het vervolg

In fase 1 van het proces (verkenningfase) hebben we een aantal inhoudelijke vertrekpunten bepaald. Deze zijn in de NvU uitgebreid toegelicht. In het kort gaat het om de volgende onderdelen die als basis dienen voor het verdere proces van de omgevingsvisie:

- het Gebiedseigen verhaal, onze identiteit als bestendige onderlegger;
- de sectorale ambities vanuit ons bestaand beleid;
- de wisselwerking met lopende beleidstrajecten, zoals Erfgoedbeleid, klimaatadaptatie en de regionale energietransitie;
- de toekomstperspectieven, die een beeld geven welke transitie en ontwikkelingen op ons af komen.

Tot slot, in de NvU zijn deze ingrediënten naast elkaar gelegd. Hieruit is een beeld ontstaan van belangrijke vraagstukken voor de omgevingsvisie. Dit noemen we de centrale kwesties. Deze centrale kwesties zijn te zien als actuele vragen die we in de Omgevingsvisie moeten beantwoorden, die grote impact op de samenleving hebben en waarover we nog niet het gesprek hebben gevoerd. Over de centrale kwesties gaan we in het vervolgproces in elk geval het gesprek aan met de raad en de samenleving. Het is nadrukkelijk niet bedoeld als uitputtend lijstje van alle opgaven voor de Omgevingsvisie. Het gaat om de kwesties: verstedelijking, verduurzaming, gezonde leefomgeving, buitengebied en bedrijvigheid (zie voor verdere toelichting de NvU).

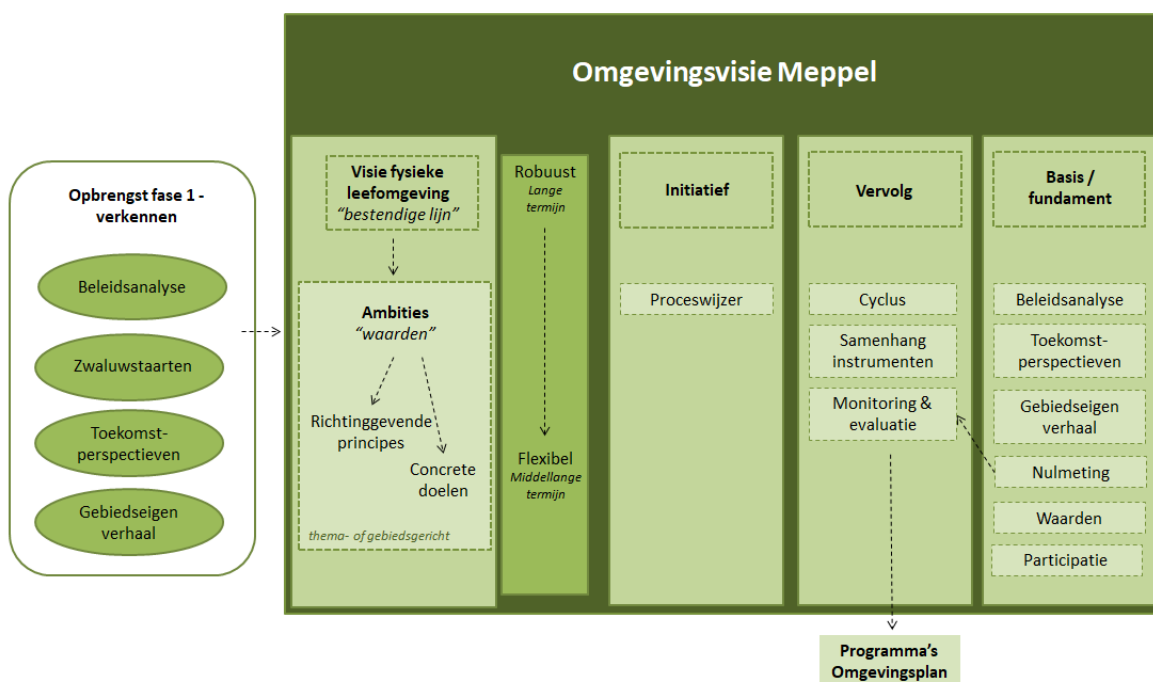
2.5. Inhoud Omgevingsvisie

In de NvU wordt ingegaan op de werking van de omgevingsvisie, de wettelijke vereisten die de Omgevingswet stelt aan de omgevingsvisie en op de opbouw van de omgevingsvisie. Deze aspecten hebben betekenis voor de wijze waarop we de omgevingsvisie gaan vormgeven en waarop we het proces inrichten.

In dit procesvoorstel gaan we deze uitgangspunten niet herhalen, maar voor de leesbaarheid volgt hieronder een korte samenvatting van de opbouw van de omgevingsvisie en een toelichting op de gebruikte begrippen zoals deze in de rest van dit document terugkomen. Voor een uitgebreidere toelichting en voorbeelden verwijzen we naar de NvU.

Opbouw

Op onderstaande afbeelding is schematisch weergegeven welke onderdelen dit zijn (te vinden in donkergroene vlak). Aan de linkerkant is te zien welke informatie uit fase 1 input is voor de verschillende onderdelen.



Schematische opbouw omgevingsvisie Meppel

De vier elementen van de Omgevingsvisie staan in de kolommen weergegeven:

1. De inhoudelijke visie. Deze bestaat uit:
 - Robuust voor de langere termijn: een visie op de fysieke leefomgeving en ambities, die de bestendige lijn voor Meppel uitzetten en richting geven.
 - Flexibel voor de middellange termijn: een aantal concrete doelen om de ambities te behalen en richtinggevende principes voor ontwikkelingen.
2. Initiatief. Hierin beschrijven we hoe we omgaan met initiatieven. Een proceswijzer biedt, samen met de richtinggevende principes, een afwegingskader voor ontwikkelingen die niet één op één passen.
3. Vervolg. Dit deel gaat o.a. in op het monitoren van de doelen, de doorvertaling naar Omgevingsprogramma's en -plan en hoe we de visie actueel houden.
4. Basis/fundament. Het gaat hier om achtergrondinformatie, op basis waarvan de inhoud van de drie eerder beschreven kolommen zijn bepaald.

Toelichting op begrippen

Visie fysieke leefomgeving

In de Omgevingsvisie leggen we de bestendige lijn vast in een visie op de fysieke leefomgeving. Dit is een lange termijn visie op de gemeente, die globaal de richting bepaalt van het gemeentelijk beleid voor de fysieke leefomgeving.

Ambities

De visie werken we in de Omgevingsvisie uit in een aantal inhoudelijke ambities. De ambities dragen bij aan de visie én zijn gebaseerd op verschillende inventarisaties die de gemeente in fase 1 Verkennen heeft gedaan. Een ambitie is een richting om de visie te realiseren. Het is een streven om bepaalde zaken tot stand te brengen, te verbeteren, veranderen of vernieuwen.

Doelen en principes

De ambities werken we verder uit in concrete (beleids)doelen en richtinggevende principes. De richtinggevende principes kunnen gezien worden als een set randvoorwaarden voor ontwikkelingen, waarmee de kernkwaliteiten van Meppel behouden kunnen blijven. Naast principes bepalen we doelen aan de hand van de ambities en toekomstbeelden. Dit zijn meetbare en concrete doelen voor de middellange en korte termijn. De principes en doelen kunnen themagericht of gebiedsgericht zijn.

Milieubeginselen

Gedurende het opstellen van de visie, ambities en doelen en principes houden we rekening met de vier milieubeginselen: het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dit is een wettelijk verplicht onderdeel van de Omgevingsvisie.



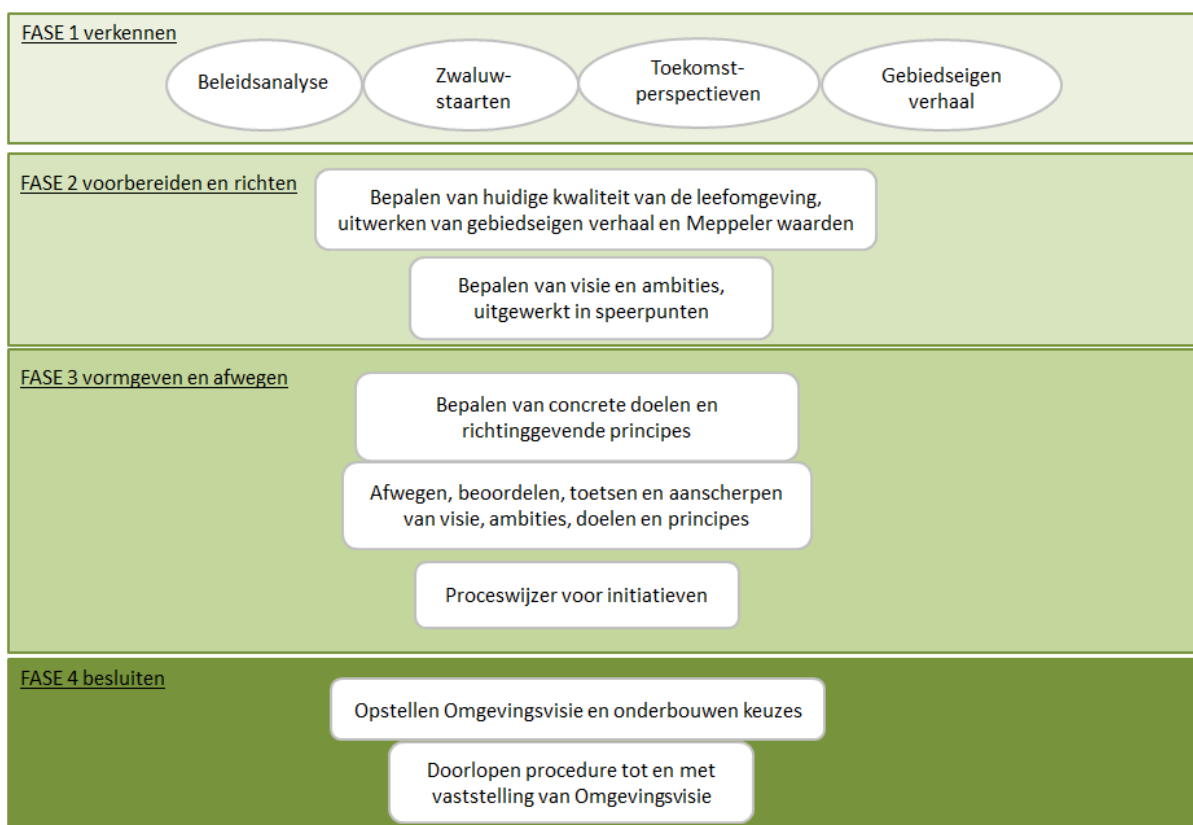
3. Gefaseerd stappenplan en tijdspad

3.1. Fases

Het proces richting de Omgevingsvisie bestaat uit vier fases (uit PvA Omgevingsvisie Meppel):

1. Verkennen
2. Voorbereiden en richten
3. Vormgeven en afwegen
4. Besluiten

Zoals in de inleiding van dit document is vermeld, hebben we fase 1 afgerond. Dit procesvoorstel gaat in op fase 2 tot en met 4 van het proces. Per fase hebben we bepaald wat het doel is, wat het resultaat moet zijn en welke stappen nodig zijn om tot dit resultaat te komen. Op onderstaande afbeelding is alvast te zien uit welke onderdelen de fasen in grote lijnen bestaan.

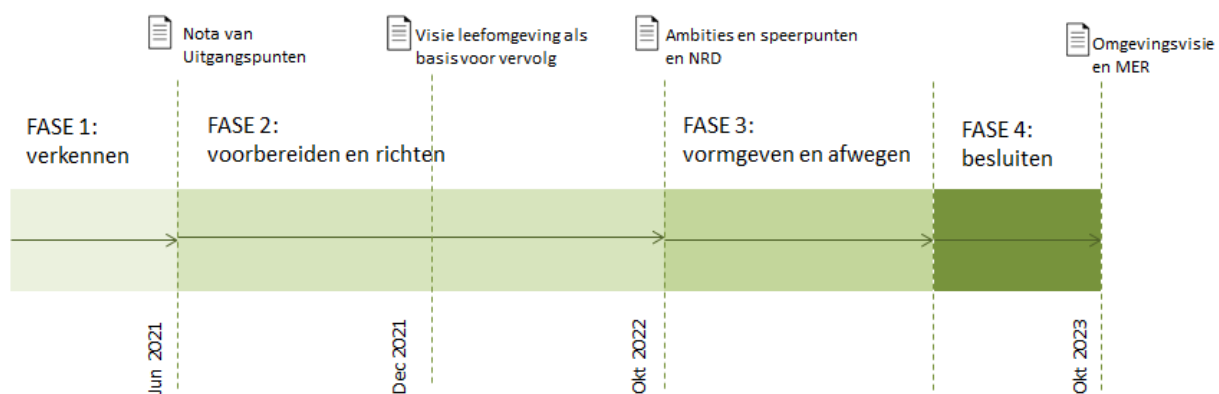


Indeling proces richting Omgevingsvisie

3.2. Tijdlijn

De planning gaat er vanuit dat we in 2021 het gesprek met de samenleving en de raad voeren, onder andere over de centrale kwesties. Eind 2021 kan de raad op basis hiervan de visie op de leefomgeving vaststellen als basis voor het vervolg. Het proces is zo ingedeeld dat de visie in het eerste deel van fase 2 van het proces (dus in 2021) wordt bepaald. In het tweede deel van fase 2 werken we de visie verder uit in ambities en speerpunten en wegen we deze af door middel van botsproeven. Deze fase, tot en met de besluitvorming over de ambities en de onderzoeksagenda, zal zijn afgerond in het najaar van 2022. Fase 3, het verder uitwerken, afwegen (m.e.r.) en vormgeven van de visie, loopt ongeveer tot april 2023. In fase 4 gaat de formele procedure lopen. De verwachting is dat in het najaar 2023 de omgevingsvisie wordt vastgesteld.

Op onderstaande afbeelding zijn de fases van het proces in tijd weergegeven, gericht op de inhoudelijke momenten zoals deze terugkomen in het procesvoorstel.



Indeling proces in tijd

N.B. Hoewel de planning globaal van aard is, heeft een langetermijnplanning als deze onzekerheden in zich. Er kunnen altijd onvoorziene ontwikkelingen gaan spelen die invloed hebben op de haalbaarheid van de planning. Daarom heroverwegen we aan het eind van elke fase de planning van de volgende fase.



4. Fase 2: Voorbereiden en richten

4.1. Doel

Het doel van deze fase is om de raad richting te laten bepalen voor het beleid op de fysieke leefomgeving, zoals dat opgenomen gaat worden in de Omgevingsvisie. Daarvoor hebben we nodig:

- Het bepalen van de identiteit van Meppel en de Meppeler waarden;
- Het bepalen van de lange termijn visie van de gemeente op de fysieke leefomgeving;
- Het bepalen van een aantal integrale ambities en de rol die de gemeente hierbij wil innemen (stimuleren, faciliteren, regisseren, ...);
- Het bepalen van de vorm en toegankelijkheid van de Omgevingsvisie (wordt vervolgd in fase 3).

4.2. Stappen en participatiemomenten

Deze fase bestaat uit 4 stappen, zoals weergegeven in onderstaand schema. Bij stap 1 en 2 vindt participatie plaats, dit wordt per stap toegelicht.



Schema uitwerking fase 2

4.2.1. Stap 1: Voorbereiden

Inventarisatie (eerdere) participatietrajecten

Voordat we starten met participatie in het kader van de Omgevingsvisie, inventariseren we welke participatie recent (circa de afgelopen twee jaar) heeft plaatsgevonden. Hiermee voorkomen we dat participanten dezelfde vragen voorgelegd krijgen en kan effectiever aan informatie worden gekomen. De onderwerpen die in deze trajecten aan de orde zijn of zijn geweest worden niet opnieuw voorgelegd in het totstandkomingsproces van de Omgevingsvisie (zie ook paragraaf 2.3). Het resultaat is een overzicht van recente beleidstrajecten waarvoor participatie heeft plaatsgevonden, wie hierbij betrokken zijn geweest, welke vragen zijn gesteld en of het resultaat van de participatie kan worden gebruikt voor de Omgevingsvisie.

Huidige staat van de leefomgeving (nulmeting)

In fase 1 is geïnventariseerd welke informatie er allemaal beschikbaar is over de huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze informatie voegen we samen, waardoor er één beeld / database ontstaat van alle gegevens. We analyseren de gegevens om kernopgaven en kwaliteiten naar voren te halen. Deze worden als input gebruikt voor het vaststellen van Meppeler waarden en het formuleren van ambities (stap 2). Daarnaast vormt de informatie de nulmeting als start van de monitoring van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Gebiedseigen verhaal en Meppeler waarden

In fase 1 van het proces hebben we een gebiedseigen verhaal in concept opgesteld. In deze stap leggen we het gebiedseigen verhaal voor aan de inwoners van Meppel ter reactie. Onderdeel van deze stap is ook het uitwerken van het gebiedseigen verhaal in verschillende deelgebieden. Tevens toetsen we bij inwoners de kernkwaliteiten van de gemeente Meppel.

In deze stap stellen we de voor Meppel belangrijke waarden (kernkwaliteiten) vast en geven aan welke waarden behouden moeten worden en welke waarden versterkt moeten worden.

Participatie over gebiedseigen verhaal en Meppeler waarden

Input:

- Concept Gebiedseigen verhaal
- Nulmeting
- Beeld kernwaarden uit Structuurvisie en waarden uit ander bestaand beleid
- Resultaten participatietrajecten

Mate van invloed: adviseren (3) en raadplegen (2) (nadruk op raadplegen), ruimte voor aanvullen, aanscherpen en verrijken.

Publieksvraag: Herkent u zich in het gebiedseigen verhaal? Wat vindt u belangrijk? Wat ziet u als kernkwaliteit van Meppel? Wat betekent een bepaalde waarde voor u? Hoe vertaalt u dit naar uw omgeving (deelgebieden)?

Deze deelstap koppelen we aan participatie over de toekomst van Meppel (zie volgende deelstap) voor wisselwerking.

Output: gezamenlijk beeld van gebiedseigen verhaal, een uitwerking hiervan per deelgebied en beeld van de kernwaarden. Geen vastgesteld product, maar basis voor vervolg en kan in proces ook nog verder ingevuld worden.

Verkennen van de toekomst van Meppel

Toekomstige ontwikkelingen spelen een rol bij het opstellen van de Omgevingsvisie. Uit fase 1 zijn een aantal belangrijke vraagstukken naar voren gekomen die in elk geval een belangrijke rol gaan spelen in de toekomst van Meppel en we daarom in elk geval in deze deelstap willen verkennen (zie paragraaf 2.4).

In deze stap denken we aan de hand van toekomstbeelden na over hoe deze ontwikkelingen er in Meppel uit zouden kunnen zien. We willen het voorstellingsvermogen van onszelf en betrokkenen oprekken. We willen een beeld proberen te vormen van de ontwikkelingen en transitie die op ons af komen en de impact ervan op de fysieke leefomgeving en de wijze waarop we samenleven, ons bewegen en de ruimte ordenen. De toekomstbeelden laten ons nadenken over later, zodat we daar in de Omgevingsvisie voor zover mogelijk al rekening mee kunnen houden. In deze deelstap verkennen we ook of nog meer kwesties, trends en ontwikkelingen voor Meppel relevant zijn om nader te verkennen.

Participatie over toekomst van Meppel

Input:

- Resultaten participatie concept Gebiedseigen verhaal en Meppeler waarden
- De ontwikkelingen en transities die op Meppel afkomen, met name ten aanzien van groei en het ruimteverdelingsvraagstuk
- De centrale kwesties uit de voorgaande fase
- De huidige beleidsambities voor Meppel

Mate van invloed: adviseren (3) en raadplegen (2) (nadruk op adviseren)

Publieksvraag: Hoe ziet u de mogelijke toekomst voor Meppel? Waar zit uw zorg en waar zitten kansen? En wat betekent dit voor het gebiedseigen verhaal en kernwaarden? Waar moeten we met de visie op inspelen? Hoe bereiden we ons goed voor?

Deze deelstap koppelen we aan participatie over het gebiedseigen verhaal en de Meppeler waarden (zie vorige deelstap) voor wisselwerking.

Output: gezamenlijk beeld van wat er op Meppel afkomt en welke gevolgen dat kan hebben, wat wenselijk is en wat niet wenselijk is. Inzicht in de opgaven die op Meppel afkomen, waar deze samengaan en waar ze strijdig zijn en hoe Meppel hieraan richting wil geven. Dit levert weer input in de fase richten (ambities, speerpunten, doelen).

De output van participatie over het gebiedseigen verhaal en Meppeler waarden en de participatie over de toekomst van Meppel wordt besproken met de raad.

4.2.2. Stap 2: Richten

Formuleren visie¹

De visie is het toekomstbeeld van de gemeente Meppel, geeft aan waar we voor gaan en is gericht op de fysieke leefomgeving. Vanuit de integrale visie (het in samenhang beschouwen) komen verschillende onderwerpen en thema's bij elkaar. In deze stap formuleren we de visie.

De visie helpt bij het formuleren van ambities. De ambities vullen we vervolgens in met concrete doelen en richtinggevende principes (fase 3).

De visie wordt bepaald op basis van:

- Gewenste identiteit van de gemeente (gebaseerd op gebiedseigen verhaal en kernwaarden);
- Huidige visie in de structuurvisie en beleidskaders;
- Missie van de organisatie gemeente Meppel;
- Opgaven en gevolgen van toekomstige ontwikkelingen zoals verstedelijking en verduurzaming;
- Participatie.

1 Zie paragraaf 2.5 voor een nadere toelichting op de begrippen visie, ambities en doelen

Participatie over visie

Input: Een concept visie: beeld van Meppel zoals we ons in de toekomst willen zien, waarbij een beeld is gegeven van de invulling van opgaven waar we voor staan en onze waarden.

Mate van invloed: adviseren (3) en raadplegen (2). Aanvullen, aanscherpen en verrijken van het concept.

Publieksvraag: Herkent u zich in de visie en spreekt deze visie aan? Mist u onderwerpen?

Output: een toets en aanscherping van de conceptvisie.

Besluitvorming raad

De raad stelt de visie op de leefomgeving vast als basis voor het vervolg van het proces (december 2021, zie paragraaf 3.2).

Bepalen ambities

De volgende stap is het bepalen van een aantal inhoudelijke ambities. Dit doen we aan de hand van de uitkomsten van fase 1, onder andere de belangrijkste vraagstukken voor de toekomst en de nulmeting, het gebiedseigen verhaal en de Meppeler waarden (zie paragraaf 2.4 en 4.2.1).

Zoals al eerder is benoemd, zijn in elk geval de volgende vraagstukken relevant voor de omgevingsvisie: verstedelijking, verduurzaming, gezonde leefomgeving, buitengebied en bedrijvigheid. Bij het bepalen van de ambities koppelen we deze vraagstukken aan ambities. Welke ambitie past bij dit vraagstuk of op welke manier kunnen we in onze ambities inspelen op deze ontwikkeling? Ambities richten zich op het bewerkstelligen van de juiste omstandigheden en condities van de fysieke leefomgeving en streven naar een bepaald (overkoepelend) doel om bepaalde zaken te verbeteren. Een aantal ambities hebben we al vanuit bestaand beleid benoemd. In de NvU is een opsomming opgenomen van bestaande ambities.

Ambities en speerpunten streven naar een bepaald doel. Deze doelen kunnen gericht zijn op behouden, of herstellen of verbeteren en versterken of op volledig vernieuwen of veranderen (transitioneren). Om resultaten te halen is het vaak nodig om meerdere concrete doelen (doelgerichte opgaven, welke opgave hoort bij dat doel) te stellen en om principes te stellen voor (onvoorziene) ontwikkelingen. Dit laatste doen we in fase 3 van het proces.

De ambities werken we in deze stap al wel uit in een aantal speerpunten. Dit zijn zaken die prioriteit krijgen en waar we voornamelijk op in zetten als het gaat om de betreffende ambitie. Met deze speerpunten verduidelijken we ook de ambities, krijgen ze meer richting en kunnen we botsproeven uitvoeren (zie volgende stap). De speerpunten zien we ook als tussenstap om de ambities in fase 3 te vertalen naar concrete doelen en richtinggevend principes.

Voorbeeld

Ambitie: voldoende geschikte woningen voor iedereen

Speerpunt: we geven hoge prioriteit aan starters, dus we richten ons vooral op ontwikkeling van betaalbare starterswoningen

Botsproeven

Zoals gezegd richten ambities zich op het bewerkstelligen van de juiste omstandigheden en condities van de fysieke leefomgeving. Sommige ambities die we daarbij hebben bepaald, versterken elkaar en sommigen botsen met elkaar. Middels botsproeven signaleren we welke ambities elkaar versterken en welke met elkaar botsen. De geformuleerde speerpunten helpen hierbij. In het proces is het belangrijk deze versterkende en botsende interactie snel te signaleren. Wanneer de resultaten ertoe leiden, dan kunnen we de ambities eventueel aanpassen. Maar hierop inspelen kan eventueel ook in de latere stappen, door de doelen en principes zo op te stellen dat we hier rekening mee houden.

Participatie over ambities en speerpunten

Input: de ambities en speerpunten in concept, gebaseerd op participatie in voorgaande stappen en afgewogen in de botsproeven

Publieksvraag: Herkent u uw input in de resultaten? Kunt u de ambities ondersteunen en passen ze bij uw beeld?

Mate van Invloed: raadplegen (2) en adviseren (3) (nadruk op raadplegen)

Output: de ambities en speerpunten

De ambities en speerpunten en de output van de participatie worden getoetst met de raad, waarna de ambities en speerpunten worden afgerond.

Opstellen onderzoeksagenda / Nota Reikwijdte en Detailniveau (eerste stap in de m.e.r.-procedure)

In voorgaande stappen is een visie geformuleerd, met daarbij ambities en speerpunten hoe wij invulling denken te geven aan deze visie. Met dit voornemen stellen we een onderzoeksagenda (Nota Reikwijdte en Detailniveau (NRD) voor de m.e.r.-procedure) op.

Op dit punt in het proces maken we ook de keuze over het al dan niet formeel doorlopen van de m.e.r.-procedure².

2 De keuze om de m.e.r.-procedure formeel te doorlopen hangt af van twee zaken:

- Is het verplicht?
- Wanneer niet verplicht, zien we een meerwaarde?

Of een MER verplicht is, is afhankelijk van twee subvragen: (1) is de omgevingsvisie kaderstellend voor toekomstige m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteiten en (2) kan de omgevingsvisie leiden tot significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van een nabijgelegen Natura-2000 gebied? De mate van concreetheid en het detailniveau van de Omgevingsvisie bepaalt of één van deze vragen met 'ja' beantwoord kan worden en dus of een MER verplicht is.

Een m.e.r. kan ook (vrijwillig) ingezet worden als procesinstrument. Het m.e.r. wordt dan gebruikt als middel om te komen tot een kwalitatieve beoordeling van de effecten van de beleidskeuzes die in de Omgevingsvisie worden gedaan. Het MER moet dan de keuzes in het MER kunnen beïnvloeden en niet achteraf worden toegepast als de Omgevingsvisie al klaar is.

Risico's: de vaststelling van de omgevingsvisie is vormvrij en niet vatbaar voor bezwaar of beroep. Verder bindt de omgevingsvisie vooral het gemeentebestuur zelf en komt de raad beleidsvrijheid toe bij zijn keuze om al dan niet mee te werken aan initiatieven. Dat alles bijeen genomen maakt de dat de omgevingsvisie niet of nauwelijks procedurele risico's kent. Mocht iemand van mening zijn dat er toch een MER had moeten worden uitgevoerd, dan vormt dat geen risico, omdat het besluit tot vaststelling van de omgevingsvisie niet vatbaar is voor beroep of bezwaar.

Wanneer hiervoor wordt gekozen, dan start op dit moment de formele procedure, waarvan de eerste stappen zijn:

1. Openbare kennisgeving van het voornemen (vaststellen Omgevingsvisie) en de ter inzage legging van de Notitie reikwijdte en detailniveau door het bevoegd gezag (de gemeenteraad) (eind fase 2);
2. Raadpleging van betrokken bestuursorganen over reikwijdte en detailniveau;
3. Verplicht de mogelijkheid bieden om zienswijzen te laten indienen op het voornemen;
4. Indien gewenst vrijwillig advies inwinnen bij de Commissie m.e.r.;
Het raadplegen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) is in deze fase niet verplicht. De gemeente Meppel kan de Commissie m.e.r. vragen om een richtlijnenadvies over de reikwijdte en detailniveau voor het MER.
5. Vaststellen Notitie Reikwijdte en Detailniveau door de gemeenteraad;
Bij de vaststelling worden de zienswijzen voorzien van een reactie en het advies van de Commissie m.e.r. betrokken. De notitie Reikwijdte en detailniveau wordt niet meer aangepast.
Bij het opstellen van het MER zal voor zover relevant rekening gehouden worden met de ingediende zienswijzen, de reacties van betrokken bestuursorganen en het advies van de Commissie m.e.r. Aan de hand hiervan wordt in het MER de definitieve reikwijdte en het detailniveau bepaald.

Participatie

Inpraak op NRD: formele stap in m.e.r.

4.2.3. Stap 3: Bepalen vorm en toegankelijkheid van de Omgevingsvisie

Deze stap starten we op in fase 2 en loopt door in fase 3. In fase 2 staan de volgende vragen centraal om samen met Communicatie af te stemmen:

- Hoe wordt de omgevingsvisie vormgegeven en welke vormgeving draagt bij aan het gesprek over het beleid?
- Wat zijn de behoeften van de gebruikers van een omgevingsvisie als het gaat om de kenbaarheid van het beleid en het (digitaal) beschikbaar stellen van de informatie?

De invulling van deze vragen heeft ook een relatie met de dienstverlening vanuit het DSO en het Omgevingsplan.

4.2.4. Stap 4: Eindevaluatie fase 2 en eventueel update nulmeting

Aan het eind van fase 2 evalueren we de uitkomsten en bepalen we:

- Of het proces kan doorgaan naar fase 3 of dat er nog iets moet worden gewijzigd.
- Of er een bijstelling van het procesvoorstel van fase 3 moet plaatsvinden.
- Of het nodig is om naar aanleiding van de visie en ambities de nulmeting te wijzigen en indicatoren aan te vullen of weg te halen.

4.3. Resultaat

Oktober 2022, wanneer fase 2 Richten is afgerond, is dit het resultaat:

- Een gebiedseigen verhaal, uitgewerkt in verschillende deelgebieden;
- De Meppeler waarden;
- De hoofdlijnen van het Meppeler beleid op de fysieke leefomgeving (visie, uitgewerkt in integrale ambities en speerpunten) zijn bepaald;
- Een NRD opgesteld voor de m.e.r. (onderzoeksagenda).

Bij de visie, ambities en speerpunten merken wij op dat deze in de volgende fase getoetst en nader afgewogen worden. Het kan dus zijn dat we deze nog bijstellen als gevolg van deze toetsing en afweging.



5. Fase 3: Vormgeven en afwegen

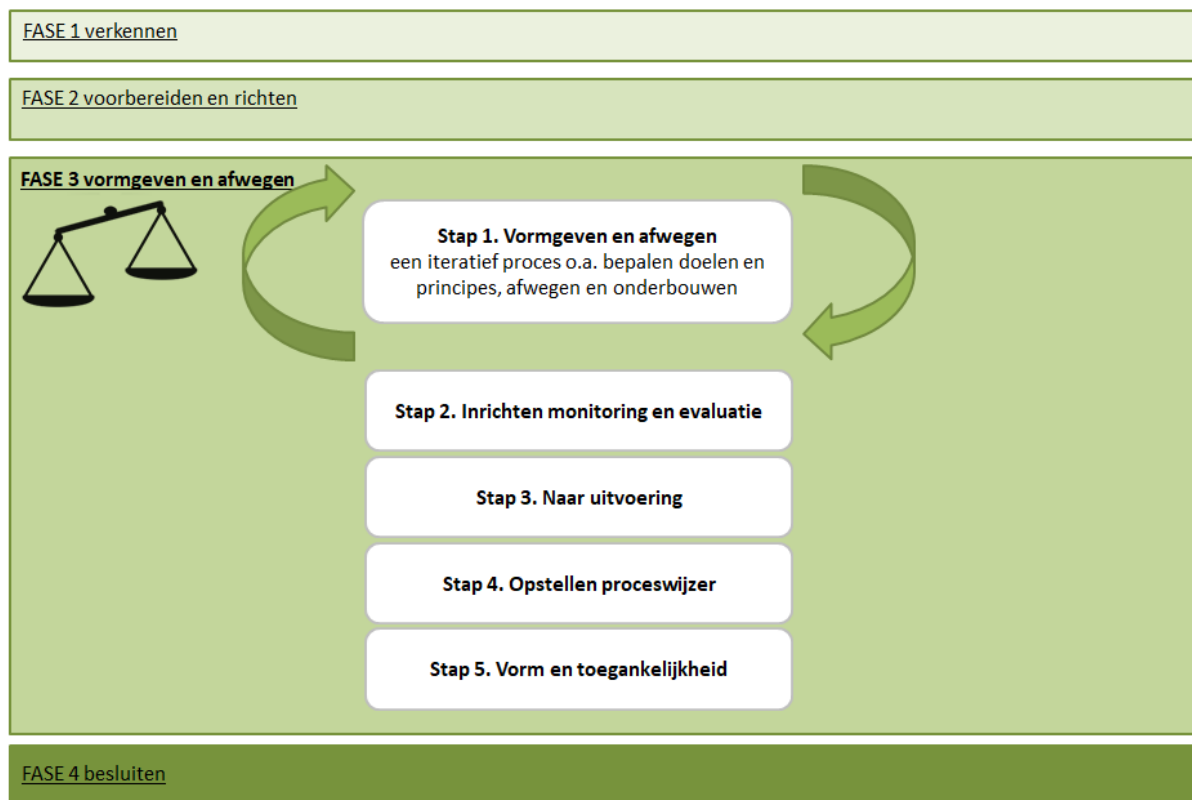
5.1. Doel

Het doel van deze fase is om te komen tot uitgewerkt beleid voor de fysieke leefomgeving dat opgenomen kan worden in de Omgevingsvisie. Hiervoor gaan we het volgende doen:

- Het door middel van een iteratief proces toetsen en afwegen van ambities, richtinggevende principes en concrete doelen;
- Het toetsen van de effecten van de principes en doelen en van de doelmatigheid ten opzichte van de ambitie;
- Het bepalen hoe om te gaan met initiatieven, onder andere door het opstellen van een proceswijzer;
- Het bepalen van de vorm en toegankelijkheid van de Omgevingsvisie (vervolg fase 2).

5.2. Stappen

Deze fase bestaat uit 5 stappen, zoals weergegeven in onderstaand schema.



Schema uitwerking fase 3

5.2.1. Stap 1: Vormgeven en afwegen: een iteratief proces

Het vormgeven en afwegen is een iteratief proces. Deelstappen kunnen herhaald worden om tot het gewenste resultaat te komen.

Bepalen concrete doelen

Zoals gezegd, richten ambities zich op het bewerkstelligen van de juiste omstandigheden en condities van de fysieke leefomgeving en streven naar een bepaald (abstract) overkoepelend doel om bepaalde zaken te verbeteren. Om resultaten te halen is het vaak nodig om meerdere concrete doelen (doelgerichte opgaven, welke opgave hoort bij dat doel) te stellen. Om concrete doelen te stellen maken we eerst een keuze, welke speerpunten kunnen en willen we nu uitwerken tot concrete doelen. De speerpunten die we bij elke ambitie hebben beschreven, hebben namelijk al richting / focus gegeven aan de ambitie. Deze speerpunten gebruiken we in deze stap dan ook om concrete doelen te formuleren.

Concrete doelen voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Vastgesteld voor de korte of middellange termijn (circa 5- 10 jaar);
- Concrete doelen moeten specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden worden geformuleerd (SMART), op deze manier kunnen de doelen worden gemonitord om te bezien of het doel wordt bereikt;
- De doelen komen voort uit de ambities: ze zorgen voor het realiseren van een deel van deze ambitie of dragen bij aan het behalen van de ambitie.

We brengen ook in beeld op welke manieren we de doelen kunnen behalen.

Bepalen richtinggevende principes

Om de juiste omstandigheden en condities van de fysieke leefomgeving te halen, zijn naast doelen richtinggevende principes nodig. Dit zijn principes die in het kader van de bestendige lijn voor het beleid voor de fysieke leefomgeving van belang zijn als een ontwikkeling zich voordoet. Of anders gezegd: richtinggevende principes vormen kaders voor (onvoorziene) ontwikkelingen.

Richtinggevende principes voldoen aan de volgende voorwaarden:

- De principes komen voort uit de ambities: ze zorgen voor het realiseren van een deel van deze ambitie of dragen bij aan het behalen van de ambitie;
- De principes zijn concreet, ontwikkelingen kunnen hier aan getoetst worden;
- De principes vormen de adaptieve richting van de Omgevingsvisie: ze geven ruimte op de korte termijn voor (onvoorziene) ontwikkelingen én zijn erop gericht de gewenste identiteit en de Meppeler waarden (zie paragraaf 0) voor de lange termijn te behouden.

Afwegen en onderbouwen

In deze stap bepalen we het pakket ambities, doelen en principes die we uiteindelijk in de omgevingsvisie opnemen.

- Verkenning / toetsen van kaders principes

Naast de eigen richtinggevende principes, zijn ook de principes uit de Nationale Omgevingsvisie en de RES van belang en moeten initiatieven ook altijd getoetst worden aan het provinciaal beleid. We brengen in deze stap alle kaders (uit beleid op nationaal en provinciaal niveau en de eigen principes) samen, om te toetsen of dit inderdaad de kaders zijn waaraan we nieuwe initiatieven gaan toetsen.

- Toetsen van beleidsdoelen

Middels botsproeven signaleren we welke doelen en oplossingsrichtingen elkaar versterken en welke met elkaar botsen. Daar waar zaken niet samengaan of elkaar bijten moeten keuzes in beeld worden gebracht. Een belangrijk vraagstuk kan zijn het ruimteverdelingsvraagstuk: hoeveel ruimtebeslag hebben de oplossingsrichtingen? Leidt dit tot knelpunten? Vraagt dit een andere aanpak?

- Toetsen op samenhang en effecten en doelmatigheid

In dit onderdeel wordt getoetst of de principes samengaan met de doelen. Is het mogelijk de doelen te behalen op zo'n manier dat we ook aansluiten bij de richtinggevende principes en zijn de principes te handhaven met de gestelde doelen?

De doelen en de verschillende oplossingsrichtingen toetsen we op effect op de fysieke leefomgeving en op doelmatigheid. We toetsen of de oplossingsrichtingen leiden tot positieve of negatieve effecten op de leefomgeving (m.e.r. toets) en wat de oplossingsrichtingen bijdragen aan de te behalen doelen en ambities. Hierbij toetsen we ook of ze bijdragen aan opgaven voortkomend uit andere beleidstrajecten (zwaluwstaarten).

Resultaat

De ambities, speerpunten en doelen zijn in samenhang bekeken en in overeenstemming met elkaar gebracht, zodanig dat dit heeft leidt tot een realistisch en uitvoerbaar pakket aan doelen. De richtinggevende principes vormen samen met de Meppeler waarden een realistische kader waarbinnen doelen gerealiseerd kunnen worden. De principes zorgen enerzijds voor het behouden van de Meppeler waarden en anderzijds bieden ze voldoende ruimte voor (onvoorziene) ontwikkelingen in de toekomst. In m.e.r. termen leidt dit iteratieve proces tot het pakket aan ambities, speerpunten en doelen en eventuele opgaven dat het zogenaamde voorkeursalternatief vormt en wordt opgenomen in de Omgevingsvisie.

Inhoudsvereiste m.e.r.:

Afweging middels iteratief proces

Onderbouwing en effecten in beeld brengen van voorkeursalternatief

Participatie over doelen en richtinggevende principes

Input: afgewogen pakket aan ambities, speerpunten, doelen en richtinggevende principes, gebaseerd op waarden en belangen die vooraf zijn opgehaald (in fase 2)

Mate van Invloed: informeren (1).

N.B. Aan het opstellen en samenstellen van het afgewogen pakket aan beleid waar deze stap toe leidt, gaat een heel iteratief proces van toetsen vooraf. Het pakket wordt daarom niet in zijn geheel meer voorgelegd aan participanten ter discussie. Aan het eind van dit proces is niet veel ruimte meer voor input. Gedurende het proces kan wel gekozen worden voor participatie op het niveau van raadplegen (2) of adviseren (3) als bepaalde onderwerpen hierom vragen of als blijkt dat het van belang is om participanten al tijdens de afweging te betrekken.

5.2.2. Stap 2: Inrichten monitoring en evaluatie

In deze stap bepalen we op welke manier we monitoring en evaluatie een vaste plek geven in onze werkzaamheden. De eerder genoemde nulmeting speelt daarbij een belangrijke rol. Om de effectiviteit van de Omgevingsvisie en programma's te meten, actualiseren we de nulmeting periodiek. Door de 'oude' en nieuwe nulmeting over elkaar te leggen en te vergelijken, ontstaat een beeld van de veranderingen die in de fysieke leefomgeving hebben plaatsgevonden. Indien nodig doen we concrete voorstellen voor gedeeltelijke aanpassing van Omgevingsvisie en/of programma's.

In deze stap doen we daarom het volgende:

- Checken of de nulmeting compleet is: zitten alle indicatoren in de nulmeting om het effect van de ambities en doelen op de staat van de fysieke leefomgeving te kunnen monitoren?;
- Vastleggen van monitoring en evaluatie in onze werkzaamheden.

Bij het inrichten van monitoring en evaluatie stemmen we af met parallel lopende beleidssporen in het kader van zwaluwstaarten, om te zien of er praktisch of inhoudelijk zaken zijn die gecombineerd gemonitord of geëvalueerd kunnen worden.

5.2.3. Stap 3: Naar uitvoering

We bepalen welke doelen of maatregelen al dan niet door middel van de (on)verplicht programma op grond van afdeling 3.2 van de Omgevingswet worden uitgewerkt. En welke doelen we eventueel in een zelf vast te stellen omgevingswaarde vastleggen in ons Omgevingsplan. In de visie verwijzen we in elk geval naar omgevingsprogramma's die we nu al in beeld hebben, zoals gebiedsgerichte programma's voor Oevers S en Noord IV.

5.2.4. Stap 4: Opstellen proceswijzer

We stellen een proceswijzer op voor initiatieven die niet passen in het Omgevingsplan (buitenplanse initiatieven). In de proceswijzer worden ook onze eigen richtinggevende principes verwerkt en nemen we op dat initiatieven ook altijd getoetst moeten worden aan het landelijk en provinciaal beleid. De proceswijzer stemmen we af op de werkprocessen voor omgevingsvergunningen en we stemmen af met interne processen over participatie (welke eisen stellen we hieraan in de proceswijzer?) en over verankering van initiatieven (welk instrument gebruiken we waarvoor?).

5.2.5. Stap 5: Bepalen vorm en toegankelijkheid van de Omgevingsvisie

Deze stap is het vervolg van stap 3 in fase 2. In deze fase staan de volgende vragen centraal om samen met Communicatie af te stemmen:

- Hoe wordt de omgevingsvisie digitaal ontsloten?
- Hoe wordt de omgevingsvisie in de digitale standaard (TPOD) ingepast?
- Hoe wordt het eventuele MER digitaal ter beschikking gesteld?

De invulling van deze vragen heeft ook een relatie met de dienstverlening vanuit het DSO en het Omgevingsplan.

5.3. Resultaat

Aan het eind van deze fase is dit het resultaat:

- Definitieve (aangescherpte) visie, ambities, speerpunten en (uitgewerkte) doelen en principes;
- Een plan van aanpak voor monitoring en evaluatie;
- Een proceswijzer voor buitenplanse ontwikkelingen.



6. Fase 4: Besluiten

6.1. Doel

Het doel van deze fase is het gereedmaken en vaststellen van de Omgevingsvisie en MER.

6.2. Stappen

Deze fase bestaat uit 2 stappen, zoals weergegeven in onderstaand schema.



Schema uitwerking fase 4

6.2.1. Stap 1: Opstellen, onderbouwen en afronden van de Omgevingsvisie en MER als product

Schrijven aan Omgevingsvisie en MER

Alle stappen in fase 1, 2 en 3 zijn gezet om de verschillende onderdelen van de Omgevingsvisie te kunnen 'vullen' en afwegen. In deze stap stellen we de Omgevingsvisie en het MER samen, schrijven we beide stukken en maken we deze digitaal beschikbaar. We zorgen ervoor dat in de Omgevingsvisie is na te gaan welke keuzes we hebben gemaakt en op welke manier deze zijn afgewogen.

Opstellen verplichte participatiemotivering

Het is wettelijk verplicht om bij vaststelling van de Omgevingsvisie te motiveren hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen betrokken zijn geweest bij het opstellen van de Omgevingsvisie. Ook moet in de Omgevingsvisie worden aangegeven wat de resultaten van participatie waren en in hoeverre is voldaan aan het eigen participatiebeleid (artikel 10.7, eerste en tweede lid Omgevingsbesluit).

Digitaal beschikbaar maken van (ontwerp-)Omgevingsvisie en MER

We zorgen ervoor dat de (ontwerp-)Omgevingsvisie en het MER digitaal worden ontsloten. Dit doen we zowel in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) als op een toegankelijke wijze voor publiek.

6.2.2. Stap 2: Doorlopen uitgebreide procedure voor Omgevingsvisie en vervolg m.e.r.-procedure

Op grond van artikel 16.26 van de Omgevingswet is op het besluit voor vaststellen van de Omgevingsvisie de uitgebreide procedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing. Daarnaast moet mogelijk een m.e.r.-procedure worden doorlopen (zie einde van paragraaf 4.2.2).

Hieronder zijn de procedures voor de Omgevingsvisie en de MER samengevoegd, zodat aan de wettelijke procedurevereisten wordt voldaan.

Stap 1 tot en met 5 hebben we al doorlopen in fase 2 (zie paragraaf 4.2.2). Stap 6 hebben we al doorlopen in fase 3 en de eerste stap van fase 4:

1. openbare kennisgeving van het voornemen (vaststellen Omgevingsvisie) en de ter inzage legging van de Notitie reikwijdte en detailniveau door het bevoegd gezag (de gemeenteraad);
2. raadpleging van betrokken bestuursorganen over reikwijdte en detailniveau;
3. verplicht de mogelijkheid bieden om zienswijzen te laten indienen op het voornemen;
4. indien gewenst vrijwillig advies inwinnen bij de Commissie m.e.r.
5. vaststellen Notitie Reikwijdte en Detailniveau door de gemeenteraad;
6. opstellen MER en Omgevingsvisie;

De volgende procedureonderdelen moeten we in deze stap nog doorlopen:

7. openbare kennisgeving van het ter inzage leggen van het MER gelijktijdig met de ontwerp-Omgevingsvisie om de mogelijkheid te bieden zienswijzen in te dienen en het MER en ontwerp-Omgevingsvisie toezenden aan wettelijke adviseurs en de Commissie m.e.r. door het College van burgemeester en wethouders. Van de ontwerp-Omgevingsvisie wordt ook mededeling gedaan in het gemeenteblad;
Op grond van de Wet milieubeheer is het verplicht om het MER gelijktijdig met het ontwerpbesluit ter inzage te leggen (6 weken).
8. vrijwel direct na de afloop van de ter inzage legging zal de Commissie m.e.r. het toetsingsadvies aanleveren;
9. verwerking van binnengekomen zienswijzen en reacties van wettelijke adviseurs en de Commissie m.e.r. in de Omgevingsvisie en MER;
10. vaststelling van de Omgevingsvisie door de gemeenteraad;
11. bekendmaking en mededeling van de vaststelling van de Omgevingsvisie door het bevoegde gezag en de verantwoordingsplicht hoe daarbij het MER is betrokken;
12. monitoring & evaluatie en start beleidscyclus.

6.3. Participatie

Volgens de officiële procedure ligt de ontwerp-Omgevingsvisie en het MER 6 weken ter inzage. Een ieder wordt in de gelegenheid gesteld zijn/haar zienswijze in te dienen. Ook wettelijke adviseurs en de Commissie m.e.r. worden om reactie gevraagd. Omdat aan de Omgevingsvisie een uitgebreid participatieproces vooraf ging, kan behalve de formele terinzagelegging, ook een passende vorm worden

Participatie

Bekendmaking en terinzagelegging: formele procedure (zie volgende paragraaf)

gekozen om reactie op het ontwerp te vragen, bijvoorbeeld een inloopavond, interactieve sessie met actieve meedenkers in het proces, gericht uitnodigen van ketenpartners en andere betrokkenen voor reactie, etc.

Tegen de Omgevingsvisie staat geen beroep open.

6.4. Resultaat

Het resultaat van deze fase is een vastgestelde Omgevingsvisie (inclusief planMER).

