



# Inventarisatiedocument Meppel

projectnummer 0435841.00  
definitief  
20 februari 2019

# Inventarisatiedocument Meppel

## Implementatie Omgevingswet

projectnummer 0435841.00

definitief  
20 februari 2019

### Auteurs

Robert Forkink  
Jan van den Bosch  
Sander van der Wal

### Opdrachtgever

Gemeente Meppel  
Postbus 501  
7940 AM Meppel

datum vrijgave

---

beschrijving revisie

definitief

---

goedkeuring

---

vrijgave

---

		Blz.
<b>1</b>	<b>Voorwoord en Leeswijzer</b>	<b>3</b>
1.1	Vooraf	3
1.2	Leeswijzer	4
1.3	Duiding van dit document	5
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
2.1	Aanleiding voor een vernieuwd Omgevingsrecht	6
2.2	De vraag van Meppel	7
2.2.1	Startnotitie Implementatie Omgevingswet	7
2.3	Het implementatietraject in Meppel	8
2.4	De Meppeler Aanpak	8
2.5	De Meppeler Context	9
2.5.1	Structuurvisie Meppel 2030	9
2.5.2	Coalitieakkoord 2018-2022	10
2.5.3	Voorloper Omgevingsplan: het bestemmingsplan verbrede reikwijdte Noordpoort	11
2.5.4	Overige contextuele informatie	12
<b>3</b>	<b>Wettelijke verplichtingen en noodzakelijke randvoorwaarden</b>	<b>13</b>
3.1	Geen ontkomen aan	13
3.2	Het grotere geheel en het instrumentarium	13
3.3	De instrumenten van de wet	14
3.3.1	Omgevingsvisie	14
3.3.2	Omgevingsprogramma	16
3.3.3	Omgevingsplan	17
3.3.4	Omgevingsvergunning	18
3.4	Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)	19
3.4.1	Schets op hoofdlijnen	19
3.4.2	De opgave voor Meppel	19

3.5	Waar gaat het om?	20
<b>4</b>	<b>De inventarisatie</b>	<b>22</b>
4.1	De omgevingsfoto van Meppel	22
4.1.1	Een boek met 13 foto's	23
4.2	Ambitie en veranderopgaven van Meppel	29
4.2.1	De interviews over de labels	30
4.2.2	De spreiding van ambities en veranderopgaven in Meppel	35
4.2.3	Betekenis van de spreiding voor de implementatie	36
4.3	Beleidsopgaven tot 2021	37
4.3.1	Inventarisatie lopende opgaven	38
4.3.2	Analyse en betekenis voor de implementatie	39
<b>5</b>	<b>Het vertrekpunt voor het vervolg</b>	<b>40</b>
5.1	De hoofdlijnen uit de inventarisatie	40
5.1.1	Wat valt op: de Omgevingsfoto (een top 10)	40
5.1.2	Wat valt op: de "labelgesprekken": ambities en veranderopgaven	41
5.1.3	Wat valt op: de beleidsopgaven tot en met 2021	42
5.1.4	Vooruitblik: betekenis voor het vervolg	43
5.2	Schets van het vervolgproces	43
5.2.1	Opbouw Ambitiedocument Omgevingswet	43
5.2.2	Uitgangspunten Omgevingsvisie	45
5.2.3	Opbouw plan van aanpak implementatie	46
5.2.4	Opbouw plan van aanpak omgevingsvisie	46
5.2.5	Projectorganisatie, taakverdeling, planning/tijdpad en communicatie	47
5.3	Slotopmerking	49

# 1 Voorwoord en Leeswijzer

## 1.1 Vooraf

De gemeente Meppel bereidt zich voor op de komst van de Omgevingswet. De invoering ervan is de meest ingrijpende wetgevende operatie ooit op het terrein van de fysieke leefomgeving. De inwerkingtreding van de wet en de bijbehorende lagere regelgeving staat gepland op 1 januari 2021. Antea Group heeft van de gemeente Meppel opdracht gekregen haar te ondersteunen bij de voorbereidingen op de invoering van de wet. Die opdracht vloeit voort uit een door het College vastgesteld startdocument<sup>1</sup>, dat op zijn beurt weer een gevolg is van een door de gemeenteraad van Meppel verleende opdracht aan het College.

De voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet in Meppel is opgeknipt in 3 fases. Fase 1 betreft de inventarisatiefase. In deze eerste fase wordt de vertreksituatie voor het te doorlopen proces in beeld gebracht. Hoe ziet de Meppeler context er uit, welke vraagstukken zijn aan de orde, hoe wordt de identiteit van de gemeente omschreven, welke ambities worden gezien en de daaruit voortvloeiende opgaven. Hoe wordt aangekeken tegen de veranderopgaven die samenhangen met de invoering van de Omgevingswet, etc. De inventarisatiefase kan als een soort 0-meting worden gezien, die het fundament legt onder het vervolgproces. De bedoeling ervan is om de invoering van de Omgevingswet goed aan te laten sluiten bij wat in Meppel nodig is en gevraagd wordt.

Fase 2 bestaat uit het schrijven van een kaderdocument: het Ambitiedocument Omgevingswet Meppel. In dat document worden keuzes gemaakt. Die keuzes vormen de kaders waarlangs de implementatie van de Omgevingswet in Meppel gaat plaatsvinden. Dit kaderdocument zal door de gemeenteraad worden vastgesteld. In samenhang met het kaderdocument en als vervolg erop, zullen in fase 2 tevens een aantal plannen van aanpak worden ontwikkeld voor de te identificeren deelprojecten. Die plannen van aanpak zullen door het College worden vastgesteld.

Een van de deelprojecten in fase 2 betreft het deelproject Omgevingsvisie. Dit neemt een bijzondere positie in, omdat de gemeente Meppel de ambitie heeft bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet een nieuwe Omgevingsvisie vast te stellen. Dit betekent dat dit deelproject als eerste concreet ter hand genomen zal worden na het voltooien van fase 2. Dat is ook logisch omdat de visie de inhoudelijke grondslag legt onder de uitwerking van de overige instrumenten. Het plan van aanpak Omgevingsvisie zal in samenhang met de overige plannen van aanpak ontwikkeld worden. De uitgangspunten voor de visie worden opgenomen in de Notitie Uitgangspunten Omgevingsvisie.

De 3<sup>e</sup> fase bestaat uit het “uitrollen” van de plannen van aanpak voor elk van de deelprojecten. Dit moet ertoe leiden dat Meppel op 1 januari 2021 gereed is om te gaan werken met de Omgevingswet en de nieuwe instrumenten. Daartoe resteert nog ruim 1,5 jaar. Dat lijkt een lange periode, maar de invoering van de Omgevingswet vraagt veel voorbereiding en die 1,5 jaar is daarvoor echt wel nodig. Het feit dat er een invoeringstermijn loopt tot 2029 voor het Omgevingsplan en voor het digitaal stelsel tot in 2024 doet daar niet aan af.

---

<sup>1</sup> Startnotitie Implementatie Omgevingswet, vastgesteld door het College van Meppel op 23 januari 2018

## 1.2 Leeswijzer

Voor u ligt het resultaat van fase 1: het inventarisatiedocument. Dit document is opgebouwd uit 4 hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat algemene informatie over de aanleiding en achtergrond van de Omgevingswet. Ook wordt in Hoofdstuk 1 de vraag van Meppel in relatie tot de voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet besproken en wordt de beleidscontext in Meppel geschetst op hoofdlijnen, voor zover relevant voor het fysiek domein.

Hoofdstuk 2 bevat informatie over de fundamentele transitie die wordt beoogd met de komst van de Omgevingswet en beschrijft de instrumenten van de Omgevingswet. Namelijk de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma, het Omgevingsplan en de Omgevingsvergunning. Ook besteedt hoofdstuk 2 aandacht aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO); een zeer wezenlijk onderdeel van de gehele transitie.

Hoofdstuk 3 beschrijft de inventarisatie zoals die in de afgelopen maanden heeft plaatsgevonden. Deze inventarisatie kreeg vorm langs 3 lijnen:

- het maken van een “omgevingsfoto”: 13 gesprekken over kwaliteiten, aandachtspunten, trends en agendering rondom 13 ruimtelijke thema’s;
- het voeren van “labelgesprekken”: 13 gesprekken over thema’s als participatie, flexibiliteit, regionale samenwerking, kennis- en competentieontwikkeling, etc.;
- het in beeld brengen van de lopende beleidsopgaven tot en met 2021, zodat deze gerelateerd kunnen worden aan het invoeringsproces.

Langs deze drie lijnen is als het ware het “speelveld” in Meppel in beeld gebracht. Keuzes zijn nog niet gemaakt. Dat is de volgende stap, in fase 2.

De lezer die een snel inzicht wil krijgen in de meest opvallende zaken uit de inventarisatiefase, kan doorbladeren naar:

- pagina 40 voor een overzicht, een top 10, van de meest opvallende zaken uit de “omgevingsfoto” gesprekken, zowel waar het betreft benoemde kwaliteiten, als waar het betreft aandachtspunten.
- pagina 41 voor de meest opvallende zaken uit de “labelgesprekken”, uitgesplitst naar 5 thema’s: integraal werken, samenleving, Meppel in de regio, flexibiliteit en regels.
- pagina 36 voor inzicht in de spreiding van de mate van overeenstemming over de kijk op de verschillende ambities en veranderopgaven in Meppel rond de invoering van de Omgevingswet.
- pagina 42 voor de opsomming van de beleidsopgaven tot en met 2021 die aandacht vragen gelet op de komst van de Omgevingswet.

Het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 5, beschrijft allereerst de meest opvallende elementen uit de inventarisatiefase, waarvan de pagina’s hierboven reeds zijn genoemd. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 5 het vervolg van het proces. Een belangrijk onderdeel is een schets van de inhoud en opbouw van het in fase 2 op te stellen kaderdocument. Daarnaast wordt ingegaan op de deelprojecten en de voor elk deelproject te schrijven plan van aanpak; eerst globaal, later uitgewerkt. Tenslotte is een paragraaf opgenomen over de voorgestelde projectorganisatie, de taakverdeling, de planning/tijdpad en de communicatie.

### 1.3 Duiding van dit document

De functie van dit document is om uit te nodigen tot het voeren van de dialoog in de volledige reikwijdte van de Omgevingswet. Het document moet gezien worden als een werkdocument en naslagwerk voor het vervolg van het proces en is een noodzakelijk hulpmiddel bij het bepalen van de agenda voor fase 2 en 3 voor de implementatie van de Omgevingswet. Het is de bedoeling van dit document om op basis daarvan met elkaar het open gesprek te voeren, om uiteindelijk in fase 2 te komen tot een gemeenschappelijk beeld en een gemeenschappelijke koers voor de toekomst.

Het document pretendeert geen volledigheid. Het is niet uitgesloten dat er aanvullende onderwerpen gezien worden die belangrijk blijken voor de implementatie van de Omgevingswet. Er worden in dit document geen keuzes gemaakt. De uitspraken geven weer hoe de geïnterviewde op dat moment kijkt en wat hij of zij belangrijk vindt of ervaart als het gaat over de manier van (samen)werken en de ambities in het licht van de Omgevingswet. De opgetekende uitspraken zijn geen beleidskeuzes, ze pretenderen geen objectiviteit of “waarheid”.

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding voor een vernieuwd Omgevingsrecht

Nederland is een klein en ambitieus land met veel ruimtelijke vraagstukken. Vraagstukken die vaak met elkaar samenhangen en die zich veelal gelijktijdig aandienen. Bovendien neemt de complexiteit van de vraagstukken toe. Creatieve en integrale oplossingen zijn nodig. Ook de ontwikkelingen in de samenleving staan niet stil. De samenleving vraagt in toenemende mate om ruimte voor het nemen van initiatief en wil daarnaast hoe langer hoe meer als samenwerkingspartner worden gezien.

De beschikbare ruimte in Nederland is beperkt, daarom moet deze beperkte ruimte zo optimaal mogelijk benut worden. Dat vraagt om het maken van zorgvuldige afwegingen en om ruimtelijke inpassing van ontwikkelingen, met oog voor de leefbaarheid en de gezondheid van burgers. Daarnaast bestaat Nederland uit verschillende regio's. Al deze regio's hebben hun eigen wensen en behoeften met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Dat geldt ook op het lokale niveau. Maatwerk en onderscheidend vermogen wordt hierdoor steeds belangrijker voor lokale overheden. Ook de transitie naar een duurzame samenleving vraagt om een andere manier van kijken naar initiatieven, ruimtegebruik en voorzieningen.

De veranderende samenleving vraagt daarom om een modern en samenhangend omgevingsrecht dat flexibel is en ruimte biedt aan deze ontwikkelingen. Het huidige omgevingsrecht voldoet daar niet aan. Het is complex en versnipperd; een onoverzichtelijke puzzel. Burgers en bedrijven hebben met veel sectorale wet- en regelgeving te maken, die soms zelfs met elkaar in tegenspraak zijn. Ook bestaat er een onbalans tussen zekerheid en dynamiek.

Het huidige omgevingsrecht is ingericht op het toelaten van mogelijkheden, waardoor veel goede ideeën, onvoorziene mogelijkheden en actuele wensen niet of onnodig moeilijk inpasbaar zijn binnen de geldende regels. In de praktijk resulteert dit in een toetsende bestuurscultuur van 'nee, tenzij...' en komen haalbaarheid, daadkracht en de kwaliteit van de uitvoering onder druk te staan door lange procedures en complexe beleidskaders.

De knelpunten in het huidige omgevingsrecht vragen om een grondige aanpassing. Daarvoor heeft de Rijksoverheid de Omgevingswet ontwikkeld. Het motto van de nieuwe wet is: **“ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit”**. Onder dat motto zijn een tweetal maatschappelijke doelen geformuleerd:

- het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.





Om deze maatschappelijke doelen te kunnen bereiken, zijn vervolgens 4 verbeterdoelen geformuleerd voor de Omgevingswet (zie ook de afbeelding op pagina 6):

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het samenhangend benaderen van de fysieke leefomgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Deze verbeterdoelen moeten zorgen voor een flexibel en toekomstbestendig omgevingsrecht dat oplossingsgericht uitgaat van een 'ja, mits...' bestuurscultuur en afwegingsruimte creëert voor lokale overheden. Hierbinnen spelen samenwerking, integraliteit en lokaal maatwerk een belangrijke rol.

## 2.2 De vraag van Meppel

De gemeente Meppel heeft externe ondersteuning gevraagd bij de voorbereidingen voor de implementatie van de Omgevingswet. De vraag van de gemeente bestaat uit meerdere onderdelen.

Het eerste onderdeel van de vraag betreft het opstellen van de kaderstellende documenten en de plannen van aanpak die nodig zijn om de vervolgstappen te maken. De volgende producten dienen opgeleverd te worden:

- Inventarisatiedocument Aanpak Implementatie Omgevingswet.
- Ambitiedocument Omgevingswet
- Notitie Uitgangspunten Omgevingsvisie
- Plan van Aanpak Omgevingsvisie
- Plan van Aanpak Implementatie Omgevingswet 2019 - 2029

Het tweede onderdeel van de vraag heeft betrekking op het proces om te komen tot de voor Meppel passende aanpak voor de implementatie van de Omgevingswet. Dit houdt vooral in het betrekken van politiek, bestuur en de organisatie bij het maken van de keuzes die passen bij Meppel en bij het implementatieproces. De daarmee samenhangende gesprekken, contacten en keuzes, moeten leiden tot actieve betrokkenheid, tot voldoende draagvlak en moet de gemeente in staat stellen in de toekomst de invoering en de gekozen veranderopgaven zelf naar behoren in te vullen en uit te voeren.

### 2.2.1 Startnotitie Implementatie Omgevingswet

De vraag van Meppel, zoals in de vorige paragraaf weergegeven, is neergelegd in een Startnotitie Implementatie Omgevingswet. Op verzoek van de gemeenteraad heeft het College deze startnotitie vastgesteld op 23 januari 2018. Naast een korte schets van de Omgevingswet op hoofdlijnen, bevat deze notitie de mogelijke veranderstrategieën, een schets van de huidige lokale situatie en de lokale opgave, inzicht in de rol en positie van de gemeenteraad, een eerste planning in tijd, een budgettair kader en een risicoparagraaf. Deze startnotitie vormt de opmaat tot het vervolgproces.

## 2.3 Het implementatietraject in Meppel

De gemeente Meppel wil op haar eigen manier invulling geven aan de implementatie van de Omgevingswet. Het doel dat daarbij centraal staat, is om op een cyclisch lerende wijze, met fases van evaluatie en bijstelling, een succesvolle implementatie van de Omgevingswet te borgen. Randvoorwaarden in dit traject zijn:

- elkaars verwachtingen benoemen en afstemmen;
- kennis- en competentieontwikkeling;
- (leren) denken in oplossingen;
- proactieve en faciliterende houding aannemen;
- het maken van keuzes die bij Meppel passen;
- het richten en inrichten van het implementatieproces op basis van die keuzes;
- positieve en actieve betrokkenheid van organisatie, bestuur en politiek.

## 2.4 De Meppeler Aanpak

De voorbereiding van de implementatie wordt aangepakt volgens een traject dat bestaat uit drie in tijd te onderscheiden fasen, waarbij fase 2 uit meerdere onderdelen bestaat. Als de eerste twee fasen zijn doorlopen, ligt er een stevig fundament, op basis waarvan vervolgens de implementatie in de praktijk kan worden uitgerold. De uitvoering zelf, fase 3, valt nu nog buiten de scope van de hier beschreven “Meppeler Aanpak”.

Fase 1  
oktober 2018 –  
januari 2019

### **Inventarisatiedocument Aanpak Implementatie Omgevingswet**

De eerste fase bestaat uit het inventariseren van de huidige situatie in Meppel. Kort gezegd, gaat het om de vraag: “Waar staat Meppel nu?” Deze inventarisatie legt een solide basis onder het verdere proces en kan als 0-meting worden gezien in relatie tot de ambities en de veranderopgave. Het inventarisatiedocument legt het fundament op basis waarvan de juiste keuzes voor het vervolgproces kunnen worden gemaakt. In hoofdstuk 3 is de weerslag van de inventarisatie in Meppel te lezen en hoofdstuk 4 beschrijft vandaaruit het vertrekpunt voor het vervolg.

Fase 2  
januari – juni 2019

### **Opstellen Kaderdocument(en), met plannen van aanpak.**

In deze fase worden de volgende producten opgesteld en vastgesteld:

- Ambitiedocument Omgevingswet
- Notitie Uitgangspunten Omgevingsvisie
- Plan van Aanpak Omgevingsvisie.
- Plan van Aanpak Implementatie Omgevingswet 2019 – 2029

De beide kaderdocumenten en het Plan van Aanpak Omgevingsvisie worden door de gemeenteraad vastgesteld. Het Plan van Aanpak Implementatie door het College van Meppel.

Fase 3  
Vanaf zomer 2019

**Implementatie in uitvoering**

Na vaststelling van de producten uit fase 2, kan de daadwerkelijke implementatie van start gaan. Allereerst gericht met het oog op de verwachte invoering van de Omgevingswet in 2021.

## 2.5 De Meppeler Context

Het proces om te komen tot de invoering van de Omgevingswet begint niet bij “0”. Meppel kent een groot aantal beleidsdocumenten in het fysieke domein, waarin het huidige beleid is vastgelegd en die veelal ook actueel zijn. In deze paragraaf worden enkele van de belangrijkste beleidsdocumenten kort beschreven. Dit kan worden gezien als een eerste en belangrijke aanzet om helder te krijgen waar Meppel op dit moment staat en draagt daarmee bij aan de inventarisatie die in dit document is vastgelegd.

### 2.5.1 Structuurvisie Meppel 2030

“Duurzaam Verbinden” staat centraal in de structuurvisie Meppel 2030. Daarbij gaat het om verbindingen in de brede regio, verbindingen met omliggende gemeenten en verbindingen met de eigen inwoners. Meppel wil een duurzame stad zijn die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarbij de behoeften van toekomstige generaties in gevaar te brengen. Bij toekomstige ontwikkelingen gaat Meppel uit van haar eigen identiteit, die wezenlijk bijdraagt aan het welzijn en de welvaart van de inwoners. Die identiteit is terug te vinden in de fysieke omgeving, in het gebruik van de ruimte, maar ook in de sociale structuur. Van daaruit ontstaat de centrale ambitie: Meppel ontwikkelt zich verder naar een leefbare, groene, duurzame woon- en werkstad, kleinschalig en met stadse allure; Meppel wordt nog meer een bedrijvige spin in het web van regionale weg-, spoor- en waterverbindingen. De komende jaren ligt de nadruk op kwaliteit, op behouden en versterken van de Meppeler identiteit, de positie in de regio en verbindingen.

De ambities zijn vertaald in 3 opgaven: Meppel leeft, Meppel werkt en Meppel verbindt. Die 3 opgaven zijn vertaald in 3 programma's:

Programma 1: Meppel leeft. Meppel werkt aan het behouden en versterken van de leefbaarheid in de binnenstad, wijken en dorpen.

Programma 2: Meppel werkt. Met dit programma werkt Meppel aan de randvoorwaarden voor een goede werkgelegenheid en goed functionerende bedrijventerreinen.

Programma 3: Meppel verbindt. Om de samenleving in beweging te houden is het van belang de dat infrastructuur en de (groene) openbare ruimte in orde is.

Enkele centrale punten zijn verder:

- toekomstige ontwikkelingen mogen geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het groen en water in Meppel;
- gestreefd wordt naar behoud van de samenhang en afleesbaarheid van het landschap en het benutten van de recreatieve, economische en ecologische potentie;
- de ambitie is om de beleving van de entrees van de stad te verbeteren;
- iedere wijk in Meppel is ruimtelijk en sociaal gezien uniek;
- Meppel heeft een belangrijke regiofunctie als winkelstad;

- de kracht van Meppel ligt in de positionering tussen prachtige natuur en in de aanwezigheid van het kleinschalige gevarieerde winkelaanbod en de evenementen.

## 2.5.2 Coalitieakkoord 2018-2022

De partijen Sterk Meppel (SteM), VVD en CDA hebben gezamenlijk een coalitieakkoord gesloten voor de periode 2018 – 2022. Een centrale boodschap vanuit het coalitieakkoord zou kunnen zijn: “We schrijven de geschiedenis van Meppel nu, en dat doen we op zijn Meppels.” Daaruit spreekt de wil om te handelen vanuit hetgeen typisch is voor identiteit van Meppel; om vervolgens met het oog daarop kwaliteiten te beschermen die bescherming verdienen en ruimte te bieden voor de ontwikkelingen die nodig zijn. En dat met ambitie, want men wil geschiedenis schrijven. Een voorbeeld daarvan is het plan om een kwaliteitsmanifest voor de gebouwde omgeving van Meppel op te stellen. Het coalitieakkoord zet in op een goede samenwerking met partners. Belangrijke ruimtelijk-fysieke aspecten die voortkomen uit het coalitieakkoord zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling van de haven van Meppel, het inzetten op de binnenstad en op toerisme en recreatie, het promoten van Meppel als evenementenstad. De strategische en kansrijke ligging van Meppel in de regio wordt benadrukt.

Als speerpunten noemt het coalitieakkoord:

- Meedoen
- Innovatie in passende zorg en ondersteuning
- Fantastisch opgroeien
- Beter verbinden en meer ogen en oren op straat
- Stadsontwikkeling met kwaliteit
- Goed bereikbaar en vindbaar
- Aan de slag in de binnenstad
- Voldoende ruimte voor werk
- Goede openbare ruimte voor mens en natuur
- Voorbereiden op de energietransitie, CO2 reductie en klimaatverandering
- Samenwerking in evenementen, sport en cultuur
- Financieel solide

### 2.5.3 Voorloper Omgevingsplan: het bestemmingsplan verbrede reikwijdte Noordpoort



Voor het Transformatiegebied Noordpoort is een bestemmingsplan in voorbereiding. Dit plan heeft onder de Crisis- en Herstelwet de status van bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en ontwikkelgebied. Daarmee ontstaat de ruimte en de flexibiliteit om dit complexe proces succesvol te kunnen doorlopen. Dit bestemmingsplan krijgt een vernieuwde opbouw en systematiek en kan worden gezien als een voorloper op het toekomstige Omgevingsplan.

De Noordpoort is een verzamelnaam voor het gebied dat de noordelijke entree van Meppel vormt (zie afbeelding). Dit gebied ligt tussen de watertoren van Meppel en de binnenstad. De gemeente Meppel heeft de ambitie om dit gebied te transformeren tot een aantrekkelijke omgeving voor wonen, werken en recreëren. Op dit moment is het een gemengd gebied, met ook zware bedrijvigheid, dat zijn functie deels heeft verloren en waarvan de kwaliteit onder druk staat.

Gedurende het proces is al vroeg sterk ingezet op een brede, actieve participatie, waarbij tevens werd geëxperimenteerd met nieuwe vormen. De ervaringen daarmee zijn positief. Het heeft bijgedragen aan een veel breder draagvlak voor toch ingrijpende plannen. De verwachting is dat deze investering aan de “voorkant” zich uiteindelijk aan de “achterkant”, in de formele procedure, zal terugverdienen.

#### Enkele genoemde leeropbrengsten vanuit Noordpoort:

1. Het goed formuleren van kader stellende regels, die ruimte bieden voor initiatieven, blijkt een kunst. Het gaat niet zozeer om minder regels, als wel om anders geformuleerde regels die flexibiliteit bieden. Het is een zoektocht waar je afwegingsruimte kunt en wilt geven en hoe je dit vormgeeft.
2. Verder is het een leerproces om te denken in doelen en opgaven, zoals de Omgevingswet die formuleert rond bijvoorbeeld gezondheid en veiligheid. De neiging om sectoraal en in “blauwdrukken” te blijven denken en één enkele ambitie voorop te stellen, blijft groot.
3. Tevens is het een uitdaging om te leren beleid en regels in voor de gemiddelde burger begrijpelijke taal op te stellen.
4. Een laatste leerpunt tot nu toe is dat ook de ambtelijke rol verandert van een vooral toetsende rol, naar een begeleidende en sturende rol op doelen en kwaliteiten.

## 2.5.4 Overige contextuele informatie

In het ruimtelijk domein beschikt Meppel over een groot aantal beleidsplannen. Voorbeelden daarvan zijn de Woonvisie 2016 – 2020, het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan 2017 (GVVP), het Detailhandelsbeleid 2016 en het Toeristisch Recreatief OntwikkelingsPlan 2013 – 2018. Over het algemeen zijn de beleidsplannen actueel.

Het sociaal domein heeft al een decentralisatie achter de rug. Per 1 januari 2015 zijn vele taken overgegaan naar gemeentes. Meppel heeft de nieuwe taken per 1 januari 2015 allereerst 1-op-1 overgenomen. Het goed uitvoeren van die taken was eerste prioriteit. Het maken van eigen beleid en het eigen maken van een nieuwe werkwijze, de eigenlijke transformatie, was van later zorg. Die transformatie is in 2016 – 2017 gestart. Meppel kiest daarbij een voorzichtige aanpak. Men begint met een pilot en als die blijkt te werken vindt de uitrol plaats. Allereerst is vooral van “binnen naar buiten” gewerkt; zorgen voor een optimaal verlopend proces richting de zorgvrager. Nu is de stap aan de orde om de beweging van “buiten naar binnen” te maken, waarbij tegemoet gekomen wordt aan de werkelijke zorgbehoefte. En dat op zodanige wijze dat het hele systeem betaalbaar blijft. De slag van “zorgen voor”, naar “zorgen dat” is nog niet gemaakt.

In Meppel is men gemeentebreed (raad/college/organisatie) in ontwikkeling. De raad is met het traject “Veranderend Samenspel” doende. Dit duidt onder andere op vernieuwing van de verhouding tussen gemeente en inwoners/bedrijven. College en ambtelijke organisatie zijn hiermee annex. Vanuit dezelfde maatschappelijke ontwikkelingen zijn college en organisatie ook sterk in beweging. Het huidige coalitie-akkoord spreekt hier ook van. In het voorjaar van 2019 wordt toegewerkt naar een door het college vast te stellen koers, die dient als richting voor de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie de komende jaren.

## 3 Wettelijke verplichtingen en noodzakelijke randvoorwaarden

### 3.1 Geen ontkomen aan

De veranderopgave die voor een gemeente voortvloeit uit de invoering van de Omgevingswet is afhankelijk van de ambities van een individuele gemeente, in dit geval van de gemeente Meppel. De Omgevingswet dwingt elke gemeente om na te denken over een groot aantal keuzes, zowel inhoudelijk als over de manier van werken. Zo moet van elke beleidsregel worden bepaald welke plek deze in het nieuwe stelsel krijgt; in de Omgevingsvisie, in het Omgevingsprogramma, in het Omgevingsplan, of wordt dit in de toekomst pas bij de Omgevingsvergunning geregeld. Een enorme klus. Afgezien daarvan moeten alle nieuwe instrumenten lokaal ingericht en digitaal raadpleegbaar gemaakt worden volgens de daarvoor geldende standaarden. Een ander voorbeeld is dat er het nodige verandert in de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en College. Daarover zullen nieuwe afspraken gemaakt moeten worden. Een laatste voorbeeld vloeit voort uit het gegeven dat de Omgevingswet een andere manier van werken wil faciliteren: van “Nee, tenzij..” naar “Ja, mits...”; van toelatend en toetsend, naar uitnodigend en oplossingsgericht. Ook dat vraagt om het maken van keuzes, zeker ook in relatie tot de wijze waarop invulling gegeven gaat worden aan de participatie in en met de samenleving. Kortom, er is geen ontkomen aan....

### 3.2 Het grotere geheel en het instrumentarium

De basis voor de modernisering van het Omgevingsrecht is een vergaande vereenvoudiging van de structuur van wet- en regelgeving. In die nieuwe structuur wordt de aanpassing van sectoraal naar integraal, van versnippering naar samenhang, bij uitstek zichtbaar. Maar deze structuurwijziging is in feite dus slechts een middel om de gestelde doelen te bereiken. De implementatie van de Omgevingswet is veel meer dan alleen een wijziging van het instrumentarium.

Dat “veel meer” kan worden onderscheiden in drie elementen, die in de volgende paragrafen worden uitgewerkt:

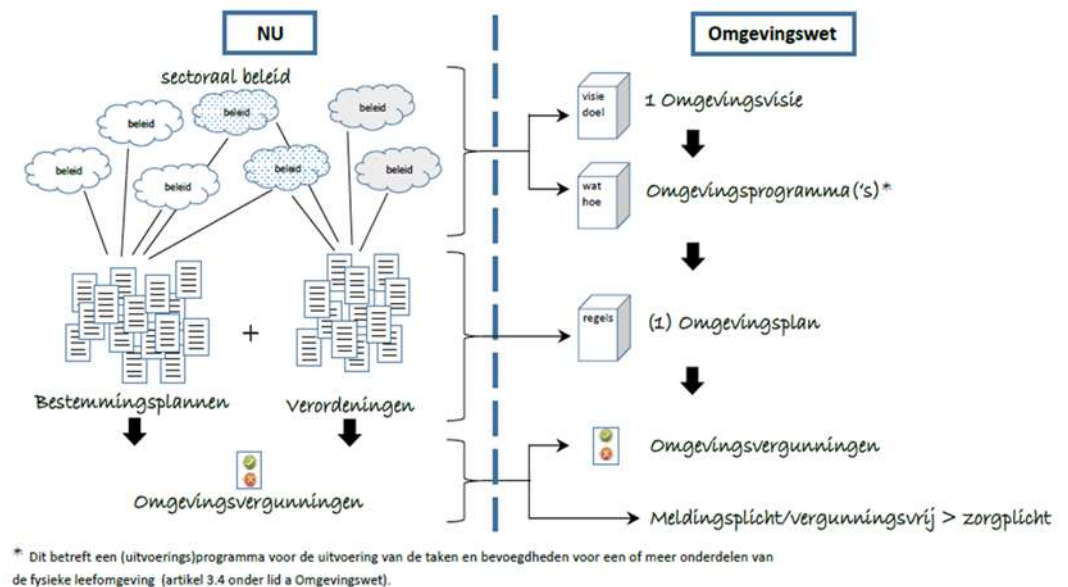
1. wet- en regelgeving;
2. beleid en uitvoering (inzet van de instrumenten, DSO/ICT);
3. manier van werken (samenwerking, cultuur, organisatie, DSO/ICT);

### Verdiepend: waarom een omslag in instrumentarium?

De omslag in het instrumentarium is noodzakelijk; de beweging van 'het nu naar het nieuw van de Omgevingswet' (zie afbeelding hiernaast), is cruciaal voor een goede implementatie van de Omgevingswet, namelijk van sectoraal naar integraal en van complex versnipperd naar logisch samenhangend. Daarnaast is het van belang dat het beleid begrijpelijk is en eenvoudig raadpleegbaar.

De transitie van de vele sectorale visies, beleidsdocumenten naar slechts één visie op de fysieke leefomgeving is een omvangrijk en ingrijpend proces. Het betreft het verzamelen van visies en beleidsdocumenten, het analyseren van de inhoudelijke waarden, Het maken van keuzes: welke nemen we mee, welke vervallen, waar zit overlap, waar zitten hiaten en tegenstrijdigheden, wat hoort thuis in de overige instrumenten.

De vertaalslag van de lokale ambities, doelen en opgaven in een samenhangende omgevingsvisie is al een omvangrijke opgave. Dat geldt vervolgens zeker ook voor de vertaalslag van deze ambities, doelen en opgaven in de op uitvoering gerichte Omgevingsprogramma's en in het Omgevingsplan. Dit is de feitelijke doorwerking van visie naar beleidsuitvoering. Bovendien moeten de huidige bestemmingsplannen en verordeningen worden vertaald naar die nieuwe beleidsinstrumenten.



## 3.3 De instrumenten van de wet

De Omgevingswet is een kaderwet. Dit houdt in dat er veel ruimte voor (eigen) invulling overblijft voor lagere overheden (provincies, waterschappen en gemeenten). Maar, dat betekent niet dat er geen verplichtingen zijn. De verplichtingen vormen de basisopgaven voor de implementatie: daar kun je geen besluit over nemen. Je bent als gemeente verplicht om daar invulling aan te geven. Wel heeft een gemeente keuzemogelijkheden ten aanzien van de inrichting van beleid, plannen en programma's.


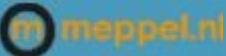
### 3.3.1 Omgevingsvisie

Een van de verplichte instrumenten onder de Omgevingswet is de omgevingsvisie. De omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad en betreft een overkoepelende visie, gericht op de langere termijn. Hierin wordt de identiteit van de gemeente omschreven, waarin vandaaruit de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving worden benoemd en waarin de strategische hoofdkeuzen worden bepaald. De omgevingsvisie is een integraal document. Integraal betekent dat alle



beleidsterreinen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving bijeenkomen in de omgevingsvisie en dus ook bij de totstandkoming ervan worden betrokken. Elke gemeente stelt straks onder de Omgevingswet één omgevingsvisie vast voor het hele grondgebied. De omgevingsvisie lijkt op de structuurvisie, maar is aanzienlijk breder van opzet. De omgevingsvisie betreft alle aspecten van de fysieke leefomgeving, terwijl de structuurvisie zich veelal beperkte tot ruimtelijke ambities en afwegingen.

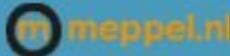
De gemaakte keuzen in de omgevingsvisie kunnen worden uitgewerkt in op uitvoering gerichte programma's en sturen op de in het omgevingsplan op te nemen regels. Dit is deels afhankelijk van hoe globaal of gedetailleerd het beleid in de omgevingsvisie is geformuleerd. Daarbij biedt de omgevingsvisie de samenhangende beleidsmatige basis voor de inzet van financiële, juridische en/of andere instrumenten, om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven.

 <b>OMGEVINGSVISIE</b> <span style="float: right;"></span>	
<b>Transitie</b>	
Van sectoraal gefragmenteerd beleid - meerdere beleidsnota's op een specifiek onderdeel van de fysieke leefomgeving - naar één integrale samenhangende omgevingsvisie.	
<b>Inhoud</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Een omgevingsvisie bevat een omschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (Art. 3.2 Ow).</li> <li>▪ Integrale afweging (samenhangende beleidsafweging van belangen binnen de fysieke leefomgeving).</li> <li>▪ Het is van belang dat omgevingsvisies en programma's actueel zijn en op elkaar afgestemd zijn (IOw Mvt pag. 120).</li> </ul>	<b>Procedure en proces</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeenteraad stelt de omgevingsvisie vast (Art. 3.1, lid 1 Ow).</li> <li>▪ De omgevingsvisie (als omgevingsdocument) heeft de vorm van een elektronisch bestand overeenkomstig de ministeriële regeling (Art. 16.2 Ow).</li> <li>▪ De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie (Art. 16.26 Ow, art. 3.12 Awb).</li> <li>▪ Vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, dient de omgevingsvisie te zijn vastgesteld (IOw, pag. 61).</li> <li>▪ Uit de wet zelf volgt dat een omgevingsvisie integraal moet zijn. Voor omgevingsvisies gelden geen inhouds- en vormvereisten (IOw Mvt pag. 116).</li> <li>▪ Omgevingsvisies kennen geen actualiseringsplicht. Het is aan het desbetreffende bestuursorgaan om te beoordelen of de omgevingsvisie actueel is en of wijziging nodig is (IOw Mvt pag. 120).</li> <li>▪ Bij het opstellen omgevingsvisie is een participatieve aanpak vereist (Ob, artikel 10.7).</li> </ul>
<b>Keuzemogelijkheden (optioneel)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bestuurlijke afwegingsruimte.</li> <li>▪ Opname omgevingswaarden.</li> <li>▪ Wijze van inpassing participatieproces in voorbereidingstraject.</li> <li>▪ Opname uitvoeringsparagraaf (doorwerking in programma's en omgevingsplan).</li> <li>▪ Benaderingswijze (gebiedsgericht, themagericht).</li> <li>▪ Doorwerking regionale/provinciale omgevingsvisie.</li> </ul>	

### 3.3.2 Omgevingsprogramma

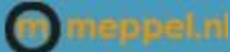
Het instrument omgevingsprogramma bevat de uitwerking van het beleid over de fysieke leefomgeving en is gericht op uitvoering. In het programma formuleert de gemeente de maatregelen die nodig zijn om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te realiseren. Een programma kan betrekking hebben op één of meer thema's en/of gebieden. Binnen een gemeente kunnen tegelijkertijd meerdere programma's lopen. Het instrument programma is in drie soorten te onderscheiden:

- Onverplichte programma's: dit kunnen programma's zijn die hun oorsprong vinden in een omgevingsvisie en daarvan een beleidsuitwerking vormen. Deze onverplichte programma's zijn vormvrij.
- Verplichte programma's: zijn de programma's die in de wet- en regelgeving als verplicht worden aangemerkt. Verplichte programma's kunnen ook voortvloeien uit gestelde omgevingswaarden of uit Europese regelgeving. Dergelijke programma's zijn vooral gericht op het treffen van maatregelen.
- Programma's met een programmatische aanpak: dit gaat bijvoorbeeld over het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Een ander bekend voorbeeld is de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof). Onder de Omgevingswet kan het gemeentebestuur een programma met een programmatische aanpak opstellen voor een gebied waarin schaarse (milieu)ruimte verdeeld moet worden met het oog op de bescherming van de fysieke leefomgeving, terwijl men tegelijkertijd toch ontwikkelingen wil toestaan.

	
<b>PROGRAMMA</b>	
<b>Transitie</b>	
Sectorale beleid- en uitvoeringsprogramma's zonder samenhang omzetten naar een programmastructuur waarin de samenhang van de fysieke leefomgeving tot uiting komt. Daarnaast het opzetten van een programma's, al dan niet met een programmatische aanpak en structuur, om omgevingswaarden en/of doelstellingen (uit de omgevingsvisie) te realiseren.	
<b>Inhoud</b>	<b>Procedure en proces</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving: (a) een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan, (b) maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (Art. 3.5 Ow).</li> <li>▪ Programma's moeten de maatregelen bevatten waarmee de effectuering van de waarde wordt verzekerd. Daarbij gaat het niet alleen om het recht op totstandkoming van een programma, maar ook om de uitvoering ervan (IOw Mvt pag. 97).</li> <li>▪ Het is van belang dat omgevingsvisies en programma's actueel zijn en op elkaar afgestemd zijn (IOw Mvt pag. 120).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is een programma (b) vast, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde (Art. 3.10 Ow).</li> <li>▪ Het bestuursorgaan dat een programma als bedoeld in deze paragraaf heeft vastgesteld, wijzigt dat programma als uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, blijkt dat met dat programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan. Het programma wordt zo gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan (Art. 3.11 Ow).</li> <li>▪ Het programma bindt alleen het vaststellende bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (IOw Mvt pag. 125).</li> <li>▪ Eén van de verplichte onderdelen van een programma met een programmatische aanpak is de monitoring van de gebruikruimte en van de uitvoering van dat programma (IOw Mvt pag. 125).</li> </ul>
<b>Keuzemogelijkheden (optioneel)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mogelijkheid tot vaststellen (door college van B&amp;W) van programma's (art. 3.4 Ow).</li> <li>▪ Benaderingswijze (sectoraal, integraal, gebiedsgericht, themagericht).</li> </ul>	

### 3.3.3 Omgevingsplan

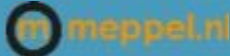
Het instrument omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die een gemeente stelt binnen haar grondgebied. Evenals bij het instrument omgevingsvisie, stelt een gemeente maar één omgevingsplan vast voor het gehele grondgebied. Het omgevingsplan stelt regels die voortvloeien uit de opgaven die voortkomen uit de omgevingsvisie. Samen met de waterschapsverordening en de provinciale verordening bevat het omgevingsplan de regels voor de fysieke leefomgeving op lokaal niveau. Deze regels betreffen niet alleen de standaard regels, maar er moet ook aandacht zijn voor onderwerpen als duurzaamheid en gezondheid. De gemeente is verantwoordelijk voor de toezicht en handhaving van de regels die zijn opgenomen in het omgevingsplan. Kernbegrip van het omgevingsplan is een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties”. Dit is een veel breder begrip dan het van bestemmingsplannen bekende “een goede ruimtelijke ordening.”

	
<b>! OMGEVINGSPLAN</b>	
<b>Transitie</b>	
Samenhangend juridisch toetsingskader voor gebruik, beheer en onderhoud van de fysieke leefomgeving waarin regels uit alle bestemmingsplannen en (voor zover relevant) uit verordeningen zijn geïntegreerd.	
<b>Inhoud</b>	<b>Procedure en proces</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente <u>een evenwichtige toedeling van functies aan locaties</u> en andere regels die met het oog daarop nodig zijn (Art. 4.2 Ow).</li> <li>▪ Bij een evenwichtige toedeling van functie aan locaties wordt in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid (Art. 2.1 Ow).</li> <li>▪ Opvolgen instructieregels van Rijksoverheid (vastgesteld in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving), provincie (vastgesteld in provinciale omgevingsverordening) en waterschap (vastgesteld in waterschapsverordening).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen (Art. 2.4 Ow).</li> <li>▪ Voor het omgevingsplan is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag dat een vergunning kan verlenen, waaraan een melding wordt gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan stellen en dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel (Art. 4.8 Ow).</li> <li>▪ Het omgevingsplan wordt uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende afwijkactiviteit, waaraan geen termijn is verbonden, met die vergunning in overeenstemming gebracht (Art. 4.17 Ow).</li> <li>▪ Het omgevingsplan (als omgevingsdocument) heeft de vorm van een elektronisch bestand overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen regels (Art. 16.2 Ow).</li> <li>▪ De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan (Art. 16.26 Ow, art. 3.12 Awb).</li> <li>▪ Er wordt een termijn van tien jaar gegeven voor de overgang van bestemmingsplannen (inclusief beheersverordeningen) en lokale verordeningen naar een samenhangend omgevingsplan met alle regels over de fysieke leefomgeving (IOW Mvt pag. 62).</li> </ul>
<b>Keuzemogelijkheden (optioneel)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Flexibiliteit van het plan (open normen).</li> <li>▪ Benaderingswijze (gebiedsgericht, themagericht).</li> <li>▪ De gemeenteraad kan het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van B&amp;W op basis van een delegatiebesluit (art. 2.8 Ow).</li> <li>▪ Bruidsschat vaststellen dan wel aanpassen.</li> </ul>	

- Actualisering omgevingsplan.
- Bepalen vergunningplichtige activiteiten in relatie tot opstellen beoordelingsregels.

### 3.3.4 Omgevingsvergunning

Het omgevingsplan is in hoofdzaak bepalend voor de vraag voor welke activiteiten in de fysieke leefomgeving voorafgaande toestemming in de vorm van een omgevingsvergunning noodzakelijk is. Via het toekomstige digitale omgevingsloket moet op heldere en eenduidige wijze voor initiatiefnemers duidelijk zijn of en op welke manier een initiatief mogelijk is en welke toestemmingsvereisten van toepassing zijn. Getracht wordt om hiermee het vergunningverleningsproces te versimpelen en te versnellen. De reguliere termijn is onder de Omgevingswet acht weken. Voor complexe aanvragen kan bij Algemene Maatregel van Bestuur worden bepaald dat een langere procedure tijd geldt. Overigens wordt zoveel mogelijk geprobeerd met algemene regels te werken, waardoor het aanvragen van een vergunning niet nodig is.

! OMGEVINGSVERGUNNING		
<b>Transitie</b>		
Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. In sommige gevallen moet een initiatiefnemer (burger, bedrijf, overheid) een melding doen voordat de activiteit mag worden uitgevoerd. Het omgevingsplan kan bepalen dat voor bepaalde activiteiten een vergunning nodig is. Dat kan zowel initiatieven betreffen die in overeenstemming zijn met het omgevingsplan, als initiatieven die daarmee in strijd zijn. Soms vloeit de vergunningplicht uit hogere regelgeving voort. In al die gevallen moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen.		
<b>Inhoud</b>	<b>Procedure en proces</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opnemen beoordelingsregels omtrent verlenen omgevingsvergunning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het bevoegd gezag beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning binnen acht weken of, als de voorgenomen beslissing op de aanvraag instemming behoeft als bedoeld in artikel 16.16 Ow, binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag (Art. 16.64 Ow).</li> <li>▪ Het college van B&amp;W verleent een omgevingsvergunning voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. De gemeenteraad heeft hierin een adviesbevoegdheid (niet bindend &gt; VVGB vervalt) (Art. 16.15 Ow en 16.15a IOw).</li> <li>▪ Verdwijnen van het lex silencio positivo beginsel (het van rechtswege toekennen van een vergunning, omdat de overheid buiten de vastgestelde termijn heeft gereageerd of beslist).</li> <li>▪ De initiatiefnemer moet in de aanvraag voor een omgevingsvergunning aangeven of en hoe er overleg is geweest met belanghebbenden. (Art. 16.55 Ow).</li> </ul>	
<b>Keuzemogelijkheden (optioneel)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opstellen van maatwerkvoorschriften.</li> <li>▪ Toepassen van bestuurlijke afwegingsruimte.</li> </ul>		

### 3.4 Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

De invoering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet is een onlosmakelijk en wezenlijk onderdeel van de invoering van de Omgevingswet. Het is uiteindelijk de bedoeling dat alle voor de fysieke leefomgeving relevante informatie langs één route te vinden is: het Omgevingsloket. Nu al kennen we de sites ruimtelijkeplannen.nl, het Omgevingsloket Online (OLO) en de Activiteitenbesluit Internetmodule (AIM). De integratie daarvan is slechts een eerste stap op weg naar een volledig geïntegreerd digitaal systeem, dat aansluit op inhoud en geest van de wet.

De ambitie van het DSO is hoog. Het is, zeker ook voor gemeenten, een forse opgave. Het uiteindelijke doel zal bij de invoering van de wet nog (lang) niet zijn gerealiseerd, maar is volgens de huidige planning voorzien in 2024. Beoogd wordt bij de invoering in elk geval een minimale variant werkend te hebben. Wat die minimale variant concreet zal inhouden is op dit moment (februari 2019) nog niet helemaal duidelijk. De zogeheten landelijke voorziening (DSO-LV: zie hierna) moet operationeel zijn op 1 januari 2020. Vervolgens is het aan de gemeenten om ervoor te zorgen dat ze bij het inwerkingtreden van de wet hun eigen systemen daarop hebben aangesloten.

#### 3.4.1 Schets op hoofdlijnen

Drie ketens worden via het Omgevingsloket zichtbaar gemaakt. De eerste keten is “van plan tot publicatie”, dat het maken en publiceren van omgevingsdocumenten betreft. De tweede keten is “van idee tot afhandeling” dat tot doel heeft initiatiefnemers te helpen bij hun oriëntatie op de mogelijkheden van een bepaalde locatie. De derde keten ten slotte is “van vraag naar informatie”. Dit heeft betrekking op de gegevensverwerking tot raadpleegbare digitale “informatieproducten” op kaart.

De benodigde functionaliteiten bestaan uit diverse voorzieningen. Allereerst een landelijke voorziening (DSO-LV). Daarop moeten de gemeentelijke systemen worden aangesloten. Voor de gemeentelijke systemen zal gedeeltelijk met een collectief (ontwikkeld) systeem worden gewerkt (DSO-GC) en gedeeltelijk zullen gemeenten dit individueel moeten verzorgen (DSO-G). Om dit alles te verwezenlijken is een goede digitale infrastructuur nodig, gevoed door de gegevens uit de basisregistraties en de lokale registraties van de verschillende overheden.

#### 3.4.2 De opgave voor Meppel

Meppel staat aan de lat voor het DSO-G en voor de aansluiting van de lokale voorzieningen op de collectieve voorzieningen en landelijke standaarden. Meer concreet kan dit als volgt worden omschreven.<sup>2</sup>

Het digitaal stelsel heeft invloed op 3 activiteiten bij gemeenten, die samenhangen met de drie hierboven genoemde ketens:

- vergunningaanvragen en meldingen ontvangen en verwerken;
- omgevingsdocumenten opstellen en beschikbaar stellen;
- toepasbare regels beheren en beschikbaar stellen.

---

<sup>2</sup> Bron: [aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel](https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel)

De voorbereidingen houden het volgende in:

- de gemeente Meppel moet haar omgevingsdocumenten omzetten naar de nieuwe publicatiestandaard;
- de gemeente Meppel moet haar lokale juridische regels omzetten naar toepasbare regels in gewone mensentaal;
- de gemeente Meppel moet haar software laten aanpassen om die te kunnen koppelen met het digitaal stelsel.

De kans is reëel dat de hier beschreven aanpassingen ook veranderingen in de werkwijze met zich mee zal brengen. Sommige taken vervallen, andere komen erbij of moeten anders worden georganiseerd.

### 3.5 Waar gaat het om?

#### *Inleiding; “de geest van de Omgevingswet in Meppel”*

De Omgevingswet is een ingrijpende wetgevingsoperatie. Maar de Omgevingswet heeft ook tot doel om bedding te geven aan een tijdgeest die vraagt om een ander samenspel tussen samenleving en overheden. Een bedding die van locatie tot locatie kan verschillen, aangezien elke locatie zijn eigen opgaven kent. Dit inzicht is een belangrijk aspect van de Omgevingswet. Het leidt automatisch tot een decentralisatie van de regelgeving in het fysieke domein. Daarmee ontstaat voor Meppel ruimte om in de “geest van de Omgevingswet” zelf te bepalen hoe het beleid in de fysieke leefomgeving per locatie vorm gegeven moet worden en welke regels daaruit kunnen worden afgeleid; regels met veel ruimte of regels die strak ingekaderd zijn.

#### *Identiteit en opgaven*

Om de “geest van de Omgevingswet” voor Meppel te kunnen bepalen is het allereerst noodzakelijk vast te stellen wat de identiteit van Meppel is. Wat kenmerkt de stad, wat kenmerkt de omgeving, wat kenmerkt Nijeveen. Waar ligt de kracht van de gemeente Meppel, waarin is Meppel onderscheidend en hoe zou de bevolking van de gemeente getypeerd kunnen worden. In de identiteit wordt de kracht van de gemeente zichtbaar, want daar zit vrijwel automatisch de energie om onderscheidend te zijn. Om de eigen identiteit te kunnen behouden en versterken is het ook nodig te weten waar die identiteit wordt bedreigd en waar de zwaktes liggen.

Uit de identiteit (en de bijbehorende analyse van het krachtenveld) wordt helder waar de toekomstige opgaven voor de gemeente liggen. Wanneer bijvoorbeeld de uitkomst is dat handelsgeest Meppel typeert, dan ligt het voor de hand om ambities te formuleren waarin die handelsgeest nog meer onderscheidend wordt. Aan de orde komt dan de vraag hoe Meppel die ambities omzet in doelen en opgaven.

#### *Gemeente en samenleving*

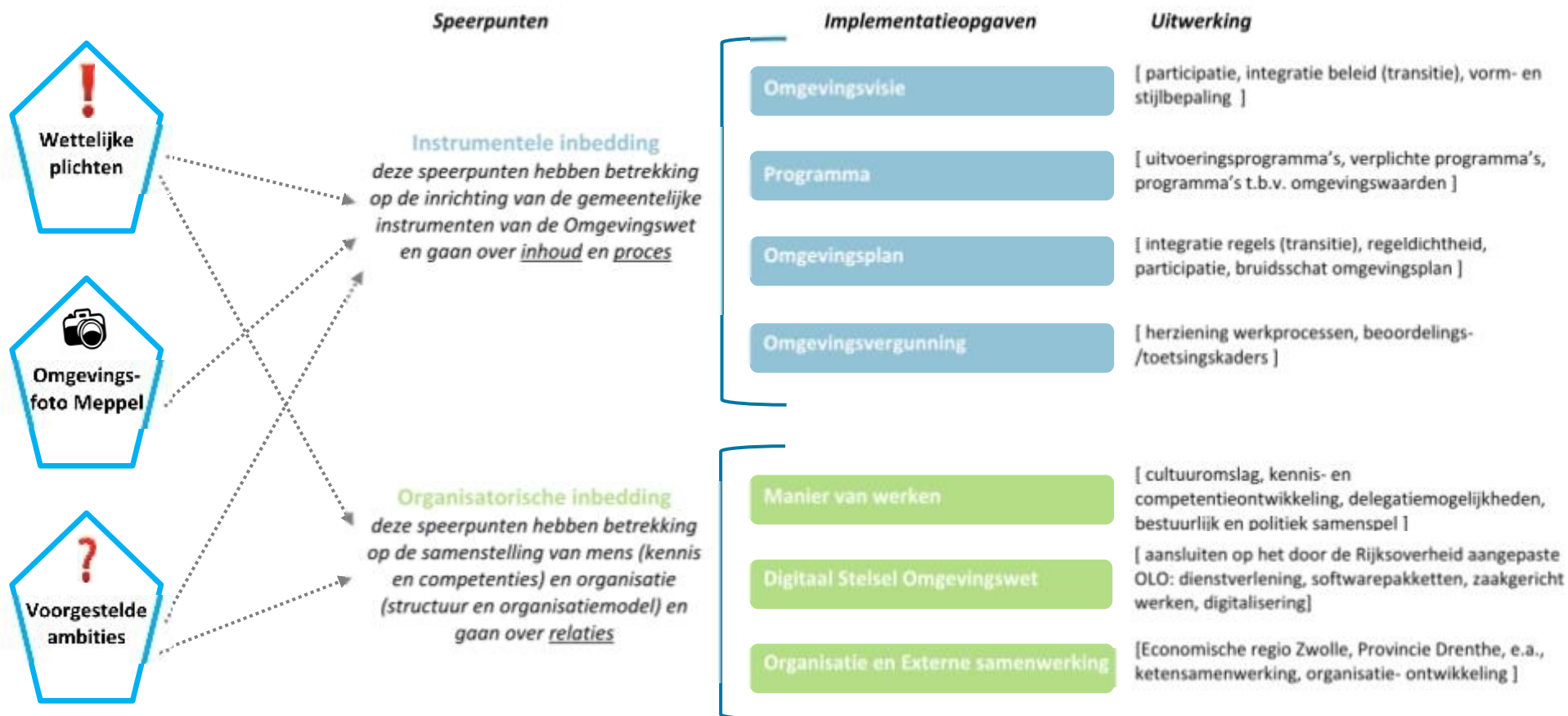
Tevens moet de vraag worden beantwoord hoe de gemeente zich tot de samenleving wil verhouden in de geest van de Omgevingswet. En omgekeerd, hoe wil de samenleving zich tot de gemeente verhouden. Wat past bij Meppel? Wat verwachten gemeente en samenleving over en weer van elkaar? Hiermee hangt de visie op participatie samen. Laat de burger het al gauw over aan de gemeente, of moet je het als gemeente vooral niet in je hoofd halen een plan te bedenken zonder de burgers er vroegtijdig bij te betrekken.

### De toekomstige manier van werken

Wanneer de identiteit van Meppel helder is, de ambities en opgaven zijn geformuleerd, en duidelijk is geworden welke keuzes worden gemaakt in de relatie tussen samenleving en gemeente, dan kan ook de manier van werken onder de Omgevingswet worden bepaald. Welke gevolgen hebben de gemaakte keuzes voor de gewenste cultuur van samenwerken, voor de visie op dienstverlening, voor de inrichting van de (digitale) processen, voor het vereiste kennis- en competentieniveau, en voor de structuur van de organisatie? Anders geformuleerd: wat is nodig om de opgaven van Meppel adequaat te kunnen gaan invullen en hoe gaat Meppel dit doen? Dat levert de uitgangspunten op voor de implementatie van de Omgevingswet. Deze implementatieopgaven kunnen worden onderscheiden in een instrumenteel en een organisatorisch speerpunt en als onderstaand worden geïllustreerd.

### Instrumenteel en organisatorisch

De instrumentele inbedding beantwoordt de vraag ‘Wat gaat de gemeente Meppel doen?’ en de organisatorische inbedding geeft antwoord op de vraag ‘Hoe gaat de gemeente Meppel dat doen?’



## 4 De inventarisatie

Om de instrumentele (wat?) en organisatorische (hoe?) vragen te kunnen beantwoorden, is het nodig om Meppel goed te leren kennen. Waar staat Meppel nu? Welke kwaliteiten worden gewaardeerd, waar ziet men knelpunten. Waar praat men in Meppel over en waar praat men niet over. Waar kijkt men in Meppel naar en waar kijkt men niet naar. Welke ambities leven er. Welke vraagstukken, uitdagingen, opgaven of knelpunten ziet men in de wijze van werken, in de cultuur van samenwerking, in de organisatie, in het samenspel van bestuur en politiek en in de relatie tot de samenleving.

Om grip te krijgen op het Meppel van nu, om de kijkrichting voor de toekomst juist te kunnen bepalen, maken we eerst een inventarisatie van de huidige situatie. Zeg maar een 0-meting. Zie hierover ook paragraaf 1.4. Met deze inventarisatie leggen we een goed fundament onder het vervolgproces. Het is immers essentieel dat de opgaven die geformuleerd worden als gevolg van de invoering van de Omgevingswet, ook echt de opgaven zijn die aansluiten bij de situatie in Meppel. Als die aansluiting goed wordt gemaakt, heeft de invoering van de Omgevingswet maximaal toegevoegde waarde.

De inventarisatie vindt plaats langs drie sporen. Om te beginnen maken we een “omgevingsfoto” van Meppel op een groot aantal, 13, relevante beleidsthema’s. We brengen per thema in kaart wat men ziet als te behouden kwaliteiten en als knelpunten. We willen de trends en ontwikkelingen in beeld brengen en willen beschrijven wat er voor dat thema op de maatschappelijke en/of bestuurlijke agenda staat.

Het tweede spoor betreft het voeren van een groot aantal zogenoemde “labelgesprekken”. We hebben 10 labels benoemd die corresponderen met thema’s die relevant zijn voor de vraag welke ambities en veranderopgaven Meppel ziet in relatie tot de Omgevingswet. Deze labels hebben bijvoorbeeld betrekking op integraal werken, op de visie op participatie, op de noodzaak van kennis- en competentieontwikkeling, of het spanningsveld tussen flexibiliteit en zekerheid.

Het derde spoor ten slotte betreft het in beeld brengen van de lopende beleidsopgaven in Meppel tot en met de beoogde invoering van de Omgevingswet in 2021. Wij zullen adviseren hoe met die beleidsopgaven om te gaan in relatie tot de Omgevingswet. Dit kan in een enkel geval inhouden dat wij zullen adviseren om een beleidsopgave aan te houden tot na de invoering van de wet of bijvoorbeeld te integreren met de omgevingsvisie.

### 4.1 De omgevingsfoto van Meppel

Centraal in de Omgevingswet staat het begrip ‘fysieke leefomgeving’. Een veelzijdig begrip dat een bredere reikwijdte kent dan ‘ruimtelijke ordening’. Het maatschappelijke doel van de Omgevingswet is om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden door de fysieke leefomgeving doelmatig te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen. Om dit maatschappelijke doel te kunnen verwezenlijken is het waardevol en verstandig om inzicht te krijgen in de huidige fysieke leefomgeving van Meppel. Daarom zijn er meerdere ‘omgevingsfoto’ interviews afgenomen om op een aantal onderwerpen de kwaliteiten (positief en negatief), trends en belangen van de gemeente Meppel in overzicht te brengen. In paragraaf 4.1.1 zijn de meest opvallende zaken uit deze interviews weergegeven in een top 10 van positieve kwaliteiten en een top 10 van aandachtspunten.



#### 4.1.1 Een boek met 13 foto's

De volgende omgevingsonderwerpen zijn toegepast in de totstandkoming van de omgevingsfoto Meppel:

1. Wonen
2. Bereikbaarheid
3. Water
4. Recreatie & Toerisme
5. Binnenstad/Centrumgebied
6. Biodiversiteit & Natuurkwaliteit
7. Energiegebruik & Klimaatadaptatie
8. Bedrijfsvestiging
9. Veilige leefomgeving
10. Landbouw & Voedsel
11. Welvaart & Welbevinden
12. Gezonde leefomgeving
13. Omgevingskwaliteit



Per omgevingsonderwerp is een tabel opgenomen met daarin de belangrijkste positieve en negatieve kwaliteiten, de agendering en eventuele trends.

Omgevingsonderwerp	Positieve kwaliteit	Negatieve kwaliteit	Bestuurlijk/maatschappelijke agendering/inzet	Trends
<b>Wonen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwaliteit van meerdere woonwijken.</li> <li>- Dorps wonen in een stad met regionale functies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betaalbaarheid en beschikbaarheid van huurwoningen is een knelpunt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Groeiambitie met nieuwbouw, zowel koop- als huurwoningen, zowel duur als goedkoop.</li> <li>- Studentenhuisvesting</li> <li>- Beschikbaarheid van voldoende zorgwoningen in relatie tot betaalbaar houden WMO.</li> <li>- Verkleuren van detailhandel naar wonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aantrekkingskracht in Meppel groot (groeigemeente tot 2040).</li> </ul>
<b>Bereikbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nauwelijks congestie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De bereikbaarheid van het centrum Meppel voor de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A28 via de economische regio op de landelijke agenda krijgen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elektrisch rijden wordt gefaciliteerd.</li> </ul>

Omgevingsonderwerp	Positieve kwaliteit	Negatieve kwaliteit	Bestuurlijk/maatschappelijke agendering/inzet	Trends
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Openbaarvervoer voorzieningen voldoen.</li> <li>- Fietsgebruik in Meppel is goed.</li> <li>- Meppel heeft de meest landinwaarts gelegen zeehaven (3000ton)</li> <li>- Meppel heeft een recreatieve haven</li> <li>- Meppel heeft voldoende parkeergelegenheden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- automobilist over de secundaire verkeersroutes (N-wegen).</li> <li>- De fietsroutes in Meppel zijn over het algemeen vrij onlogisch</li> <li>- Ontsluiting afrit Meppel zuid onlogisch.</li> <li>- De N375 is een probleem. Veel aansluitingen + barrièrewerking.</li> <li>- Toename vrachtverkeer door meer overslag in de haven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bezuiniging op het Openbaar Vervoer is een ernstige bedreiging voor de openbaarvervoer voorzieningen.</li> <li>- Toename vrachtverkeer.</li> <li>- Aanpassen entrees van de stad, zowel weg, water als spoor (gastvrije ontvangst vanuit de regiofunctie).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Smart mobility.</li> </ul>
<b>Water</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Water speelt een belangrijke rol in Meppel, historisch gezien en nog steeds als waterweg, als bedrijfsmatig- en recreatieve haven, maar ook als beeldbepalend element.</li> <li>- Kwantitatief is er op dit moment voldoende opslag- en afvoercapaciteit in het gehele watersysteem van Meppel.</li> <li>- De beek de Reest heeft een positieve uitwerking op de gemeente.</li> <li>- Actief samenwerkingsverband tussen zes gemeenten en het waterschap.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In Meppel komen vier waterlopen samen. Hierdoor ben je als gemeente afhankelijk van inspanningen op het gebied van waterkwantiteit en –kwaliteit in de bovenstrooms gelegen gemeenten voor het behalen van je doelen.</li> <li>- De aantrekkelijkheid van de entree van Meppel via het water.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het verkennen van de klimaateffecten (waaronder droogte, wateroverlast en overstromingsgevaar) staan op de bestuurlijke agenda (opdracht aan alle Nederlandse gemeenten vanuit het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie).</li> <li>- Het waterschap bereidt nieuwe beleid voor met betrekking tot het beheer en onderhoud van stedelijk water. Dit beleid kan operationele en dan ook financiële gevolgen hebben voor de gemeente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het al dan niet benutten van water ten behoeve van de kwaliteit van de openbare ruimte (grachten).</li> </ul>
<b>Recreatie en Toerisme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een echte evenementenstad (bijna ieder weekend wat te doen). Vooral ondernemers organiseren evenementen, evenementendesk van ondernemers zelf voor ondersteuning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Draagvlak onder evenementen staat onder druk, o.a. door gebrek aan vrijwilligers.</li> <li>- Stroomlijning evenementen nodig; evenementen vormen soms een te zware last voor de locatie en brengen dan schade toe (voorbeeld Wilhelminapark).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkeling hotel.</li> <li>- Beschrijving van locatieprofielen; hoe vaak mag een evenement en wat mag daar dan en wat mag de geluidsproductie zijn, enz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestart met pilot “gastvrije binnenstad”; introductie “city hosts”; “groene muggen”; trainingen buitendienst en ondernemers op gastvrijheid.</li> <li>- Vanuit marketing Drenthe wordt echt gekeken naar de Duitse markt en Belgen (Vlamingen); behoefte aan meertaligheid.</li> </ul>

Omgevingsonderwerp	Positieve kwaliteit	Negatieve kwaliteit	Bestuurlijk/maatschappelijke agendering/inzet	Trends
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veel horecapleinen; “zuidelijkste stad van Noord-Nederland”; historisch centrum.</li> <li>- Gastvrij: open en hartelijk; open houding; komt van oudsher van het zijn van handelsstad, contact is laagdrempelig.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het ontbreekt aan goede verblijfsaccommodatie, vooral ontbreekt het aan een goed hotel; er zijn wel meerdere goede B&amp;B's.</li> <li>- Er zijn weinig ondernemers op het gebied van recreatie en toerisme</li> <li>- Toeristische bewegwijzering ontbreekt.</li> <li>- Aantrekkingskracht van Meppel voor pleziervaart is onvoldoende.</li> <li>- Wandelknooppuntennetwerk ontbreekt.</li> <li>- Recreatieve spin-off Drentse nationale parken en west Overijssel.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trekkraft Giethoorn voor Chinezen c.a.; wellicht kansen voor Meppel.</li> </ul>
<b>Binnenstad/ Centrumgebied</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Economische functie binnenstad.</li> <li>- Veelzijdigheid van de binnenstad ( en de “minder geslaagde” elementen doen je beseffen wat er mooi is).</li> <li>- Compacte stad. Veel functies op een kleine ruimte.</li> <li>- Beleving en waardering van het cultureel erfgoed in de brede gemeenschap.</li> <li>- Beschermd stadsgezicht Meppel Oud-Zuid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buiten Meppel is de binnenstad weinig bekend.</li> <li>- Verbinding van de stad met “buiten”.</li> <li>- “Verrommelde” locaties die vragen om nieuwe kwaliteit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het opstellen van een afwegingskader voor monumenten, op basis van motie raad (sept. 2017); wordt verbreedt naar het opstellen van een nieuw erfgoedbeleid. CHIW als naslagwerk gebruiken.</li> <li>- Opstellen kwaliteitsmanifest (historie en nieuwbouw).</li> <li>- Kwaliteitsimpuls door inbreidingslocaties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verdwijnen winkels.</li> <li>- Men wil toe naar beleving; waarom kom je naar de stad.</li> <li>- Verbinden van beleidsterreinen vrijetijdseconomie, cultuur en evenementen.</li> <li>- Vergrijzing leidt tot meer waardering voor cultuur en erfgoed.</li> </ul>
<b>Biodiversiteit &amp; Natuurkwaliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In totaal zo'n 27.000 bomen, waarvan 1700 monumentaal.</li> <li>- Reestdal.</li> <li>- Wilhelminapark.</li> <li>- Alle parken hebben een thema/gebruiksmotief.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Openbare ruimte is te krap voor de functies die erop moeten.</li> <li>- Groen in de leefomgeving met de juiste kwaliteit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Biodiversiteit staat op de agenda, opgenomen in Collegeprogramma.</li> <li>- Het maken van een “tiny forest”: groen in de wijk en natuur educatie.</li> <li>- Herziening bomenbeleid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gevolgen van klimaatverandering voor biodiversiteit.</li> <li>- Inwonersparticipatie: ook echt handen uit de mouwen steken. Gemeente zal initiatieven uit wijken moeten gaan faciliteren;</li> </ul>

Omgevingsonderwerp	Positieve kwaliteit	Negatieve kwaliteit	Bestuurlijk/maatschappelijke agendering/inzet	Trends
<b>Energiegebruik &amp; Klimaatadaptatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Theoretisch klimaatbestendig op basis van Fluvius quick-scan.</li> <li>- Mogelijkheden aanwezig om de energietransitie vorm te geven.</li> <li>- Ambitie CO2 neutraal in 2040.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is weinig “groen” in de binnenstad; de verstening maakt gevoeliger voor hittestress en water-op-straat problemen.</li> <li>- Windenergie is qua wetgeving nauwelijks mogelijk in Meppel, o.a. vanwege laagvliegroute defensie en geluid.</li> <li>- Geothermie blijkt niet mogelijk in Meppel.</li> <li>- Mogelijkheden energietransitie beperkt door de historische binnenstad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatadaptatie (stresstest/quick-scan): eind 2019 moeten de knelpunten in beeld zijn. In 2020 moet de risicodialoog gevoerd worden.</li> <li>- Er wordt beperkt gebruik gemaakt van de stok achter de deur (Activiteitenbesluit) om bedrijven op het gebied van energiegebruik te bewegen. Inmiddels meer inzet op basis van wetgeving.</li> <li>- Het actief sturen op CO2 neutraliteit bij nieuwe ruimtelijke initiatieven.</li> <li>- De vraag is in hoeverre de RUD Drenthe beschikt over voldoende ondersteuningsmogelijkheden voor de energietransitie.</li> <li>- Urgentie besef bij woningbouwcorporaties neemt toe.</li> </ul>	<p>nu al heeft de gemeenten een faciliterende houding.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De extremen worden steeds extremer.</li> <li>- Het begint met bewustwording.</li> <li>- Energietransitie.</li> <li>- Woningcorporaties moeten 80% van de woningvoorraad verduurzamen.</li> <li>- Agenderen van de energietransitie in de industrie en het bedrijfsleven.</li> </ul>
<b>Bedrijfsvestiging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meppel is een echte werk- en industriestad.</li> <li>- Veelsoortige bedrijvigheid, ook sterk in de zorg (eigen ziekenhuis), daardoor lage economische kwetsbaarheid.</li> <li>- Sterk in groothandel – logistiek.</li> <li>- Sterk vanwege de haven en de handel.</li> <li>- Goede ontsluiting, prima verbindingen over de weg en over het water.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het is moeilijk HBO en WO geschoolden te werven en vast te houden. Hooggeschoolden zijn vaak “randstad georiënteerd.</li> <li>- Er is vrijwel geen uitgeefbaar bedrijventerrein meer.</li> <li>- Bedrijvigheid met hooggeschoolde werkgelegenheid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meppel werkt overwegend vanuit de “ja, mits”- houding. Er wordt oplossingsgericht gewerkt, vanuit “hoe” en niet vanuit “of”.</li> <li>- Lobby verbreding A28 Zwolle – Amersfoort – Duitsland.</li> <li>- Lobby voor bredere sluisen Afsluitdijk en aanpassen vaarwegen voor grotere schepen, w.o. Meppelderiep (o.a. “short sea” haven Kampen).</li> <li>- Het instellen van een Bedrijveninvesteringszone (BIZ) in</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toenemende vraag naar logistiek (dat heeft verkeersgevolgen voor Meppel, op de route van en naar de haven).</li> <li>- Bedrijven worden steeds diverse, er zijn steeds meer mengvormen, je kunt ze vaak niet meer onder één branchecode scharen. Dat vraagt om meer flexibiliteit.</li> </ul>

Omgevingsonderwerp	Positieve kwaliteit	Negatieve kwaliteit	Bestuurlijk/maatschappelijke agendering/inzet	Trends
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedrijventerreinen bieden plaats aan alle categorieën en soorten.</li> <li>- Kwaliteit meeste bedrijventerreinen hoog, zijn up-to-date, er is parkmanagement.</li> <li>- Er zijn meerdere ondernemersverenigingen en de ondernemers kennen elkaar goed.</li> <li>- MKB familiebedrijven sterk vertegenwoordigd.</li> <li>- Sterk in laaggeschoold en middelbaar geschoold werk (tot en met MBO+).</li> <li>- Samenwerking tussen onderwijs, onderzoek en ondernemers ( 3 O's).</li> <li>- Sterke economische regio Zwolle, met gezamenlijk Havenbedrijf.</li> </ul>		<p>het centrum; dit naast Ondernemersfonds.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitbereiding bedrijventerrein Noord III en IV en Oevers S.</li> </ul>	
<b>Veilige leefomgeving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meppel is een veilige stad.</li> <li>- "dorps karakter, dorps mentaliteit": mensen kennen elkaar.</li> <li>- Doordat mensen elkaar kennen, is er een laagdrempelige signalering van sociale- en/of psychische problemen.</li> <li>- Korte lijnen in de veiligheidsketen, goede samenwerking, ook met de politie; de prioriteiten worden in goed onderling overleg samen bepaald.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beleid "geen verlichting in parken" hebben mensen nog wel eens moeite mee; leidt tot gevoel van onveiligheid.</li> <li>- Uitgaansstad met de daarbij horende problematieken.</li> <li>- Beperkte handhavingscapaciteit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preventie ondermijningsbeleid; in samenwerking met RIEC wordt gewerkt aan nieuw beleid.</li> <li>- Nieuw Integraal Veiligheidsplan.</li> <li>- Visiedocument Wijk- en dorpsgericht werken.</li> <li>- Er wordt gewerkt aan bijstelling van het Bibob-beleid (Meppel hanteert de Bibob actief.</li> <li>- Preventie- en handhavingsplan alcohol.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename signalering verwarde personen.</li> <li>- Middelengebruik (drank en drugs) steeds laagdrempeliger.</li> </ul>

Omgevingsonderwerp	Positieve kwaliteit	Negatieve kwaliteit	Bestuurlijk/maatschappelijke agendering/inzet	Trends
<b>Landbouw &amp; Voedsel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Akkerbouw komt weinig voor, voornamelijk relatief kleine landbouwers. Veel bedrijven ontplooiën ook nevenactiviteiten.</li> <li>- Relatief veel melkveehouders in Meppel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toekomstbestendigheid landbouwbedrijven in gevaar.</li> <li>- Ongunstige verkaveling landbouwbedrijven.</li> <li>- Geen zicht op leegstand van landbouwgebouwen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Landbouw en voedselkwaliteit staat niet op de bestuurlijke agenda. Agrariërs zijn bestuurlijk wel in beeld als groep ondernemers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weinig tot geen verkoop streekproducten.</li> <li>- Lokale LTO draagvlak voor zonnepanelen op daken van agrarische bedrijven.</li> <li>- Maatschappelijke aandacht voor dierenwelzijn neemt toe.</li> <li>- Agrariërs hebben steeds meer land nodig voor fosfaatrechten.</li> <li>- Aantal agrariërs dat kansen ziet voor innovatie neemt af en meer agrariërs stoppen; er is ook lang niet altijd opvolging.</li> </ul>
<b>Welvaart &amp; Welbevinden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dorps wonen in de stad.</li> <li>- Hoge tevredenheid inwoners (voorzieningen, dienstverlening, gevoel/beleving, prettig wonen).</li> <li>- Zelfondernemendheid en sociale cohesie in Nijeveen.</li> <li>- Meppel is demografisch buitengewoon gemiddeld.</li> <li>- Veel evenementen (bruisend).</li> <li>- Veel regionale voorzieningen (Bioscoop, ziekenhuis, etc. ).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jeugdzorg (financieel).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jeugdzorg.</li> <li>- Wmo.</li> <li>- Participatie en communicatie.</li> <li>- Beschikbare capaciteit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergrijzing.</li> <li>- Instandhouding van (regionale) voorzieningen wordt lastiger (financieel) als gemeente met 34.000 inwoners.</li> <li>- Zelfredzaamheid.</li> </ul>
<b>Gezonde leefomgeving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruime opzet woonwijken; met goede wijkvoorzieningen.</li> <li>- Sportdeelname is gemiddeld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sportverenigingen groeien uit hun jasje (geen uitbreidingsmogelijkheden).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sportvoorzieningen in Meppel aandachtspunten (keuzes maken).</li> <li>- Betrokkenheid bevolking (ook thema volksgezondheid) bij opstellen instrumentarium.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gedragsverandering bewerkstelligen, gericht op gezond en veilig gedrag, met doelgerichte en slimme oplossingen.</li> </ul>
<b>Omgevingskwaliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Historische binnenstad.</li> <li>- Woonwijken kennen goede woonkwaliteit.</li> <li>- Meppel kent geen probleemwijken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aansluiting Reestdal op bebouwde kom.</li> <li>- Onvoldoende aandacht voor erfgoed industrieel en/of platteland.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwaliteitsmanifest Meppel.</li> <li>- Nieuw erfgoedbeleid.</li> <li>- Actualisatie uitvoeringsplan structuurvisie/projecten structuurvisie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aantrekkingskracht in Meppel groot (groeigemeente tot 2040).</li> <li>- Bottom-up benadering vanuit de samenleving (ruimte voor initiatieven).</li> </ul>

Omgevingsonderwerp	Positieve kwaliteit	Negatieve kwaliteit	Bestuurlijk/maatschappelijke agendering/inzet	Trends
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wijken zijn stedenbouwkundig interessant (verschillende tijdperken).</li> <li>- Esgehuchtenlandschap en veenlandschap als unieke kwaliteiten in het landelijk gebied.</li> <li>- Water in de stad.</li> <li>- De Meppeler Maat: ruimtelijk kleinschalig en comfortabele afstanden. Diversiteit per dorp en zelfs per wijk.</li> <li>- Aantal parken, bomen en openbaar groen.</li> </ul>			

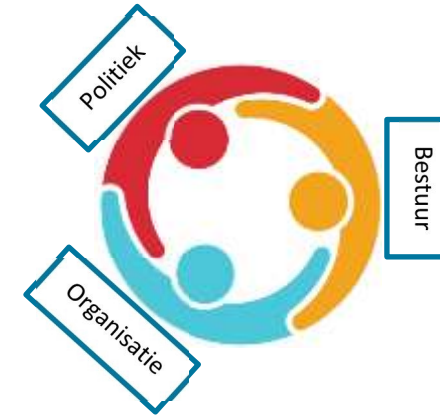
## 4.2 Ambitie en veranderopgaven van Meppel

Naast de basisopgaven, die als verplichtingen uit de Omgevingswet en onderliggende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) komen, hebben lagere overheden veel keuzevrijheid. Hoe de gemeente Meppel invulling geeft aan deze keuzevrijheid, en wat dus de veranderopgaven zijn die voortvloeien uit de komst van de Omgevingswet, is afhankelijk van de ambitie die politiek, bestuur en de organisatie hebben ten aanzien van de samenleving en het speelveld van de overheid daarin. Om een zo compleet mogelijk beeld te creëren zijn er 13 labelgesprekken gevoerd met de leden van het College, met een delegatie van de gemeenteraad en met de organisatie, waaronder ook de ondernemingsraad. De verkregen informatie is behulpzaam voor het vervolgproces waarin uiteindelijk een evenwichtig samenspel wordt gevonden tussen de politiek, het bestuur en de organisatie, waarbij elk van deze organen in staat wordt gesteld de eigen rol goed te vervullen (zie afbeelding op pagina 30). Het is belangrijk dat elk orgaan zich bewust is van de verantwoordelijkheid die het heeft om de andere organen in staat te stellen om hun rol goed te vervullen, ook in het proces richting de implementatie van de Omgevingswet.

#### 4.2.1 De interviews over de labels

In deze interviews zijn gesprekken gevoerd over de volgende tien labels:

- Label 1: Houdbaarheid organisatie-indeling ten aanzien van integraliteit
- Label 2: Noodzaak kennis- en competentieontwikkeling
- Label 3: Bestuurlijke afwegingsruimte
- Label 4: Regeldichtheid
- Label 5: Inzicht, voorspelbaar en gebruiksvriendelijke lokale regels
- Label 6: Beoordeling/toetsing initiatieven
- Label 7: Participatie
- Label 8: Vertrouwen in de samenleving
- Label 9: Regionale samenwerking
- Label 10: Regionale doorwerking



De functie van de interviews is om mede met behulp daarvan de agenda voor het vervolgproces te bepalen. De bedoeling van de interviews is daarom ook dat ze discussie en vragen oproepen. De gedane uitspraken zijn geen beleidskeuzes, ze pretenderen geen objectiviteit of “waarheid”. De uitspraken geven weer hoe de geïnterviewde kijkt en wat hij of zij belangrijk vindt of ervaart als het gaat over de manier van samenwerken en de ambities in het licht van de Omgevingswet, nu en in de toekomst. Het is de bedoeling om op basis van de gedane uitspraken, met elkaar het open gesprek te voeren, om uiteindelijk in fase 2 te komen tot een gemeenschappelijk beeld en een gemeenschappelijke koers voor de toekomst. De functie van de interviews is dus om uit te nodigen tot het voeren van de dialoog. Het is daarom ook wenselijk dat de uitspraken uiteen lopen en andere prikkelen om daar andere beelden naast te zetten. Met andere woorden, aan de gedane uitspraken mag geen waardeoordeel of conclusie verbonden worden. Dat kan ook niet, aangezien het gesprek over de in te zetten koers pas in fase 2 wordt gevoerd.

De meest opvallende elementen uit de interviews zijn hierna in samengevatte vorm weergegeven in paragraaf 4.1.2

**?** LABEL 1 > HOUDBAARHEID ORGANISATIE-INDELING MEPPEL TEN AANZIEN VAN INTEGRALITEIT 

Keuzemogelijkheden voor de stakeholder:		
<i>Behouden</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Aanpassen</i>
1x	-	12x

**Beeld uit de interviews:**

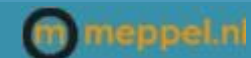
Er heerst een gevoel van saamhorigheid; samen de schouders eronder en informatie willen delen. De organisatie is klaar voor de verdere uitrol naar meer integraliteit en opgavegericht werken. De basishouding is er, de volgende stap is om de omslag echt te maken, niet alleen uiterlijk, maar ook intrinsiek; van sectoraal naar sector



overstijgend. Dat geldt ook voor het ambtelijk-bestuurlijk samenspel. De komst van de Omgevingswet kan als “hefboom” dienen om (organisatie)ontwikkelingen die veelal reeds gaande zijn, verder gestalte te laten krijgen.

Het is ook een zoektocht, want hoe geef je nu bijvoorbeeld ruimte een initiatieven vanuit de samenleving en hoe betrek je de samenleving. Samenwerking is het sleutelwoord, vanuit het besef dat op basis van partnerschap echte meerwaarde ontstaat. Naast het bieden van ruimte aan de samenleving, heeft het gemeentebestuur eigen ambities. Tussen die twee moet een zekere balans bestaan. Daarbij helpt het om planmatig te denken, vooruit te denken en goed te doordenken. Hierin kan de gemeente verder groeien. Dit is een leerproces.

## 7 LABEL 2 > NOODZAAK KENNIS- EN COMPETENTIEONTWIKKELING



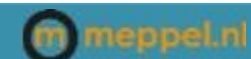
Keuzemogelijkheden voor de stakeholder:		
<i>Informereren</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Trainen/opleiden</i>
1x	2x	10x

### Beeld uit de interviews:

De organisatie staat open naar de buitenwereld en heeft in het algemeen de wil om anders te gaan werken. Hier en daar gebeurt dat ook al. Aan de andere kant leunt men nog op de werkwijze waaraan men sinds jaar en dag gewend is: vanuit de hiërarchie, de eigen deskundigheid, het eigen vakspecialisme; sectoraal en taakgericht.

Van “buiten naar binnen” werken, meer situationeel, vanuit “wat helpt”, verdient verdere ontwikkeling. Dit vanuit het besef dat “buiten” vaak meer kennis aanwezig is dan “binnen”. Kennis- en competentieontwikkeling is te allen tijde nodig. Maar hoe groot de stap is die gezet moet worden, is nog onduidelijk. Dit is mede afhankelijk van de vraag wat Meppel met de Omgevingswet wil. Dat geldt ook voor de ruimte die gegeven wordt aan “vertrouwen” en “loslaten”. Dit alles is een zaak voor zowel de raad, het college, als de organisatie. Daarbij vraagt ook de vertaalslag naar de digitaliseringsopgave nadrukkelijk de aandacht.

## 7 LABEL 3 > BESTUURLIJKE AFWEGINGSRUIMTE



Keuzemogelijkheden voor de stakeholder:		
<i>Benutten</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Niet benutten</i>
7x	6x	-

### Beeld uit de interviews:

Mensen hebben verstand van hun eigen omgeving. En er is daadkracht in Meppel. De inwoner neemt initiatief en men gaat het ook echt doen. De gemeente wil hier ruimte aan bieden, maar weet er niet altijd goed raad mee. De Omgevingswet kan helpen hierin een slag te maken. Het onderwerp is niet eenvoudig; soms moet je loslaten, soms

juist niet. Je kunt ook teveel maatwerk leveren. Het is belangrijk een heldere structuur aan te brengen: “daar laten we los, daar doen we dat niet.” Dat kan helpen ad hoc beslissingen te voorkomen.

De basishouding bij de gemeente is “ja, mits...”, in plaats van “nee, tenzij...”. Meppel kijkt al wel “hoe” en minder “of” iets wel gerealiseerd kan worden. En de uitdaging is om niet alsnog in de beheersing en controle te schieten als het spannend wordt. Ook daarom zijn duidelijke kaders nodig. Het vraagt om gekwalificeerde medewerkers. Ervaring wordt opgedaan met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte “Noordpoort”. De leerpunten daaruit kunnen behulpzaam zijn de ambitie in relatie tot de Omgevingswet nader te bepalen.

**? LABEL 4 > REGELDICHTHEID** 

<b>Keuzemogelijkheden voor de stakeholder:</b>		
<i>Kaderstellend</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Normstellend</i>
1x	10x	1x

**Beeld uit de interviews:**

Het valt in Meppel met de “kop” op de regelgeving wel mee. Meppel voegt niet zoveel eigen regels toe. Soms zou dat zelfs wel meer mogen, maar regel wel alleen wat echt nodig is. Ruimte voor verantwoordelijkheid hoort voorop te staan. De reflex om bij een incident meteen een regel op te willen stellen bestaat, maar voert niet de boventoon. Meppel is meer gemoedelijk, nuchter en zakelijk, maar heeft ook te maken met stedelijke problematiek. Dat vraagt om daarop toegesneden regels. Meppel heeft niet altijd een regel nodig om een keuze te durven maken. Men heeft wel de neiging te blijven bij wat vertrouwd is, waardoor sommigen ervoor pleiten om ook eens wat te durven.

**? LABEL 5 > INZICHTELIJKE, VOORSPELBARE EN GEBRUIKSVRIENDELIJKE LOKALE REGELS** 

<b>Keuzemogelijkheden voor de stakeholder:</b>		
<i>Continueren</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Aanpassen</i>
-	3x	8x

**Beeld uit de interviews:**

De burgers weten in het algemeen hun weg naar de gemeente prima te vinden en zijn daarin vasthoudend. Voorspelbaarheid, inzichtelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de regels zijn ook voor Meppel aandachtspunten. Zo wordt er in Meppel veel afgeweken van bestemmingsplannen (Meppel zegt makkelijk “ja” tegen principe verzoeken). Soms duurt het lang voordat alle benodigde informatie beschikbaar is. De verbinding tussen beleid en uitvoering vraagt aandacht. Doorlooptijden dienen kort te zijn.

Het bewustzijn is er dat je in gewoon Nederlands moet schrijven en praten. Anderzijds kan het nou eenmaal niet altijd in “Jip en Janneke” taal. Maar men doet zijn best het zo leesbaar en begrijpelijk mogelijk op te schrijven. De bereidheid om hierin verder te groeien is binnen de organisatie aanwezig. Er is een i-visie in ontwikkeling op de informatievoorziening in de gemeente; het is verstandig ook met de daarbij betrokkenen te spreken in relatie tot het digitaal stelsel Omgevingswet.

**? LABEL 6 > BEOORDELING/TOETSING INITIATIEVEN** 

<b>Keuzemogelijkheden voor de stakeholder:</b>		
<i>Toetsdoctrine</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oplossingsgericht</i>
-	-	11x

**Beeld uit de interviews:**

De basishouding is oplossingsgericht werken. Vaak gebeurt dat, ook al is dat niet altijd makkelijk. In overleg met initiatiefnemers wordt geprobeerd om passende oplossingen te vinden. Het beeld is echter niet bij iedere initiatiefnemer hetzelfde over de manier waarop de gemeente met initiatieven en aanvragen omgaat. Soms zijn er klachten over een afstandelijke en toetsende opstelling. De verhouding tussen burger en gemeente wordt soms nog wel als formeel ervaren. Sommigen zijn nog vooral toetsend ingesteld. De objectiviteit moet wel geborgd worden; “gelijke monniken, gelijke kappen”. Er moet een duidelijke lijn zijn. De keerzijde is dat er te makkelijk kan worden meegedacht en sommige regels over het hoofd worden gezien. Maar de basishouding is toch oplossingsgericht.

**? LABEL 7 > PARTICIPATIE** 

<b>Keuzemogelijkheden voor de stakeholder:</b>		
<i>Hoger op de participatieladder</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Lager op de participatieladder</i>
3x	9x	-

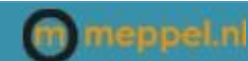
**Beeld uit de interviews:**

De juiste vorm van participatie is maatwerk, afhankelijk van de opgave, de context en de omgeving. Als je niet naar buiten gaat als gemeente, mis je kansen. Je maakt dan onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die er buiten liggen. Op dit moment wordt er nog veel gewerkt met de klassieke, formele, inspraak. De inwoner wil echt gehoord worden en laat zich ook niet altijd bepalen door de participatieladder. Het is belangrijk de inwoners te betrekken, nu de legitimiteit van het lokaal bestuur in feite maar dun is. Weinig mensen zijn immers politiek actief. Participatie vraagt om ontwikkeling.

Een probleem bij participatie is dat je vaak dezelfde gezichten ziet. Hoe krijg je de “zwijgende meerderheid” aan tafel, de mensen om wie het echt gaat. Besef ook dat mensen soms helemaal geen behoefte hebben aan participatie. Niettemin, wat je aan de voorkant (participatie) investeert, betaalt zich aan de achterkant (de formele procedure) vaak dubbel en dwars uit.

Het managen van verwachtingen bij participatie is belangrijk. Bepaal tevoren wat je wilt en deel de verwachtingen. Durf ook de consequenties te dragen van het participatietraject en de uitkomsten ervan. Anderzijds kan dit botsen met een bestuurlijk-politieke koers. Dat kan een dilemma zijn. Dat geldt ook voor de vroegtijdige betrokkenheid van de raad in relatie tot vroegtijdige participatie; stelt de raad eerst kaders of ga je eerst naar de samenleving luisteren, met het risico dat de raad voor voldongen feiten komt te staan. In het ruimtelijk domein wordt de verantwoordelijkheid voor de participatie nu al vaak in handen van de initiatiefnemer gelegd.

## ? LABEL 8 > VERTROUWEN IN DE SAMENLEVING



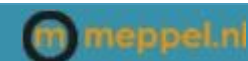
Keuzemogelijkheden voor de stakeholder:		
<i>Verbeteren</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Behouden</i>
6x	6x	1x

### **Beeld uit de interviews:**

De gemeente heeft vertrouwen in de samenleving. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het vaak en snel akkoord gaan met principeverzoeken. Het is ook goed om van vertrouwen uit te gaan. Maar de andere kant is ook belangrijk: zakelijkheid, handhaven en aanspreken. Het kan niet zo zijn dat sommigen het vertrouwen meteen krijgen, terwijl anderen het eerst moeten verdienen, zonder dat duidelijk is waarop dit onderscheid is gebaseerd. De basishouding is vertrouwen, maar dit moet dus objectief ingevuld worden. Als het er op aan komt is vertrouwen hebben in de samenleving heel lastig. Echt loslaten en vertrouwen geven, uitnodigen tot initiatieven en daar ruimte voor geven is eng.

In de samenleving wordt nog veel naar de overheid gekeken: inwoners hebben een idee, dit wordt enigszins uitgewerkt en vervolgens kijkt men naar de overheid om het werkelijkheid te laten worden, in plaats van dat de inwoners dit zelf ter hand neemt. Dit leidt ertoe dat initiatieven uitdoven. De samenleving verwacht meer van de gemeente dan deze waar kan maken of waar zou moeten maken. Aan de andere kant weet de gemeente niet altijd raad met initiatieven die spontaan uit de samenleving opkomen. Dit vraagt aandacht. Benader de samenleving als "volwassene". Weten wat goed is voor de samenleving en uitleggen hoe het zit, is vaak niet meer van deze tijd.

## ? LABEL 9 > REGIONALE SAMENWERKING



Keuzemogelijkheden voor de stakeholder:		
<i>Actief</i>	<i>Behouden</i>	<i>Passief</i>
8x	4x	1x

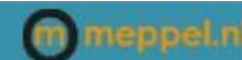
### **Beeld uit de interviews:**

In Meppel wordt de lokale autonomie en de eigen schaal op prijs gesteld. De keerzijde hiervan is dat men van nature niet meteen de neiging heeft om naar "buiten" te kijken. Er is weinig contact met collega's van omliggende gemeenten. Toch wordt er veel regionaal samengewerkt, met meerdere partners in wisselende verbanden. De

vraag die wordt gesteld om te bepalen of samenwerking nodig is of Meppel het zelf kan. Wordt deze vraag bevestigend beantwoord dan doet Meppel het zelf. Zo nee, dan wordt een samenwerkingspartner gezocht die de meeste toegevoegde waarde biedt. Die samenwerking is ook vaak noodzakelijk in verband met kwetsbaarheden en slagkracht. Bovendien zijn veel zaken lokaal niet oplosbaar.

Om tot een goede samenwerking te komen moet je elkaar leren kennen; de huidige versnipperde vormen van samenwerking maken het lastiger om werkelijk in elkaar te investeren en baat te hebben bij de samenwerking ten behoeve van de continuïteit. Het verdient aanbeveling om een visie op de toekomst van regionale samenwerking opnieuw te agenderen. Op hoofdlijnen kunnen daarover transparante afspraken worden gemaakt met de raad. Een voorbeeld van vruchtbare samenwerking is de economische regio Zwolle. Dat is een krachtige (netwerk)regio en een belangrijk platform voor Meppel. De samenwerking met de provincie moet zich verder ontwikkelen, maar dat proces is gaande. De provincie kijkt hoe langer hoe meer naar Meppel. Dat was niet altijd het geval.

## ? LABEL 10 > REGIONALE DOORWERKING



Keuzemogelijkheden voor de stakeholder:		
<i>Vergroten</i>	<i>Behouden</i>	<i>Verkleinen</i>
4x	6x	1x

### **Beeld uit de interviews:**

Regionaal samenwerken is goed, maar houdt het wel Meppels. Het is belangrijk dat de vertaling naar lokaal beleid voor de inwoners herkenbaarheid oplevert. Er is geloof in de toekomst van de eigen gemeente Meppel, mits deze zich vernetwerkt met de omliggende gemeenten. Door netwerken op te zetten met omliggende gemeenten ben je minder kwetsbaar; ben je in staat de zelfstandigheid te behouden en daarmee de menselijke maat van de organisatie ten opzichte van de samenleving.

Meppel heeft een behoorlijke invloed op de samenwerkingsverbanden. Dit komt doordat Meppel actief de mogelijkheden oppakt om invloed uit te oefenen. Zolang Meppel accepteert dat ze niet alles kan en regionale taken accepteert voor zaken die beter regionaal gedaan kunnen worden, kan Meppel de toekomst aan. De informatievoorziening richting de gemeenteraad vraagt aandacht. Dan kan de raad haar rol vervullen en vervolgens het College zijn werk laten doen. Op strategisch niveau vragen onderwerpen als Vliegveld Lelystad, en de verkeersassen A28 en A32 om regionale samenwerking.

### **4.2.2 De spreiding van ambities en veranderopgaven in Meppel**

De grafiek met de spreiding van de ambities en veranderopgaven ten aanzien van de Omgevingswet in Meppel, laat met betrekking tot een viertal labels een zeer grote mate van overeenkomende ambities zien. Dit is van toepassing op:

- Houdbaarheid organisatie indeling Meppel;
- Kennis- en competentieontwikkeling;
- Regeldichtheid;

- Beoordeling/toetsing van initiatieven;

Met betrekking tot een drietal labels laat de grafiek een *grote mate van overeenkomende ambities* zien. Dit is van toepassing op:

- Inzichtelijk, voorspelbare en gebruiksvriendelijke regels;
- Participatie;
- Regionale samenwerking;

Met betrekking tot een drietal labels laat de grafiek een meer *beeld van wisselende ambities* zien. Dit is van toepassing op:

- Bestuurlijke afwegingsruimte;
- Regionale doorwerking;
- Vertrouwen in de samenleving.



### 4.2.3 Betekenis van de spreiding voor de implementatie

De analyses en ambities geven duidelijk inzicht in de verscheidenheid aan kijkrichtingen, perspectieven en ervaringswerelden van de functionarissen en organen. Het hebben van een dergelijk overzicht kan de gemeente Meppel ondersteunen in de keuzes die gemaakt moeten worden in het kader van de implementatie van de Omgevingswet. Wat voor een gemeente wil je zijn als gemeente Meppel en wat wil je uitstralen naar de samenleving? De weergegeven ambities en visies op de veranderopgaven, en met name de spreiding ervan, zullen op drie onderdelen handvatten bieden voor de implementatie van de Omgevingswet in de gemeente Meppel.

#### 1. Ambities als kader voor het Omgevingswetinstrumentarium

De ambities zullen het kader vormen waarop de instrumenten van de Omgevingswet ingericht worden. Naast de wettelijke verplichtingen ten aanzien van de instrumenten, geven ook de ambities van de gemeente hier sturing aan.

## *2. Ambities als ontdekkingstocht overeenkomsten/verschillen*

De uitkomsten van de verschillende “labelgesprekken” vormen een basis om binnen Meppel met elkaar het gesprek aan te gaan. Waar liggen de overeenkomsten, waar zien we de verschillen. Wat betekent dat. Welke gevolgtrekkingen moeten daaraan worden verbonden? Dat gesprek, dat op alle niveaus kan plaatsvinden, kan helpen om ten behoeve van het verdere implementatieproces richting te kiezen. Een richting die echt bij Meppel past.

## *3. Ambities als basis voor beleidskeuzes*

De uitgesproken ambities en constatering kunnen de basis vormen voor de manier waarop de inhoudelijke beleidskeuzes in het instrumentarium worden ingepast. De ambities bieden een basis waarop in fase 2 nader bekeken kan worden hoe deze kunnen bijdragen aan het behouden en versterken van de positieve kwaliteiten en aan het oplossen en verbeteren van de negatieve kwaliteiten.

## *Vertaling voor het vervolg*

In fase 2 wordt er nader ingegaan op de ambities van de gemeente Meppel en worden de ambities vertaald naar richtinggevende principes, doelen en opgaven, met het oog op de inrichting van de nieuwe kerninstrumenten van de Omgevingswet. Fase 2 is ook de fase waarin de gemeente Meppel de daadwerkelijke keuzes moet maken omtrent de ambities ten aanzien van de Omgevingswet.

In hoofdstuk 5.1.2 wordt in samengevatte vorm weergegeven wat de meest opvallende uitkomsten zijn van de diverse “labelgesprekken”. Die samenvatting kan helpen om als het ware de rode draad van de ambities en veranderopgaven te vinden voor het vervolgproces.

## **4.3 Beleidsopgaven tot 2021**

In de organisatie van Meppel is uitgevraagd de ‘lopende opgaven’ tot en met en met 2021 inzichtelijk te maken, ten aanzien van beleid, programmering, wetgeving, convenanten, etc. Onder een opgave verstaan we bijvoorbeeld:

- nieuwe beleidsopgaven (bijv. beleidsplan vergunningverlening toezicht en handhaving (VTH));
- actualisatie beleidsopgaven (bijv. actualisatie structuurvisie of actualisatie beheer openbare ruimte);
- actualisatie bestemmingsplannen;
- opstellen bestemmingsplannen;
- programmatische aanpakken (bijv. ondermijning, horeca en geluid);
- convenanten (bijv. regionale samenwerking);
- organisatieontwikkeling (interne trajecten).

De lopende opgaven hebben een doorlooptijd qua proces en uitwerking. Hiermee willen we rekening houden in relatie tot de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet (op dit moment 1 januari 2021). Hierdoor wordt het mogelijk om de lopende opgaven aan te laten sluiten bij de implementatieopgaven van de Omgevingswet. De aanleiding voor een opgave kan wettelijk bepaald zijn of een autonome keuze. Dit onderscheid maken we omdat we inzicht willen hebben in de noodzaak van de opgave. We zien de volgende (mogelijke) aanleidingen:

- wettelijk vereiste, nieuw
- wettelijk vereist, actualisatie/herziening
- autonoom, nieuw
- autonoom, actualisatie/herziening

Hiernaast is een visualisatie zichtbaar van de uitgewerkte tabel die door de organisatie van Meppel is ingevuld. Dit betreft een tussenstand, in de verdere uitwerking van de implementatie wordt dit overzicht verder gecompliceerd. De bronnen zijn het coalitieakkoord, de uitwerking daarvan in het collegeuitvoeringsprogramma en het jaarplan c.q. concernplan.

Lopende opgaven Omgevingswetimplementatie											
№	Omschrijving	Financiering	Type	Loopijd	Relatie met Omgevingswet instrument				Toewijzing	Overige relatie met andere opgaven	Taaktoewijzing
					omgevingsvisie	programma	omgevingsplan	omgevingsvergunning			
Bijlage 1											
	afwijkingen	afwijkingen	afwijkingen	afwijkingen	afwijkingen	afwijkingen	afwijkingen	afwijkingen	afwijkingen	afwijkingen	afwijkingen
1	Opgavenverdeling	afwijking	afwijking	2019	ja	ja	ja	ja	afwijking, nieuw	ja	Binnenkort vaststelling toezicht uitvoering
2	Financien	afwijking	afwijking	2019	nee	ja	nee	nee	afwijking, actualisatie/actualisatie	ja	Opstellen van een overlevingsplan om te voldoen aan de wet
3	Financien	afwijking	afwijking	2019	nee	ja	nee	nee	afwijking, actualisatie/actualisatie	ja	Versuimen planning en control
4	Informatievoorziening	afwijking	afwijking	2019	ja	ja	ja	ja	afwijking, actualisatie/actualisatie	ja	Wissel op informatievoorziening uitvoeren met het programma. Het huidige niet voldoen. Verspreiden van informatie. Samenwerken met de bestaande partijen. Ruimte en sociale zaken, relaties.
5	Veranderend samenstel	afwijking	afwijking	2021	ja	ja	ja	nee	afwijking, nieuw	ja	Externe partijen vormen van gemeentelijke kansen. Niet in orde met de wet.
6	Buurtwerken	afwijking	afwijking	2021	ja	ja	nee	nee	afwijking, nieuw	ja	Stimuleren initiatieven voor buurtwerken
7	Handhaving	afwijking	afwijking	2019	nee	nee	ja	ja	afwijking, nieuw	ja	Overname van de handhaving op de handhaving van regels. Beschikbaar stellen van middelen om de handhaving op te voeren.

### 4.3.1 Inventarisatie lopende opgaven

In de uitvraag van de lopende opgaven is onderscheid gemaakt in de relatie met het Omgevingswetinstrumentarium. Expliciet is er gevraagd om een ‘mogelijke’ koppeling te maken met de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan, en omgevingsvergunning. Onderstaand is een weergave van de resultaten en de mate waarin de lopende opgaven een koppeling kennen met het toekomstige instrumentarium en wat de wettelijke grondslag is van de opgaven.

#### Relatie met de omgevingsvisie:

Meer dan 75% van de lopende opgaven heeft een mogelijke relatie met de omgevingsvisie. De overige documenten hebben vermoedelijk geen koppeling met de omgevingsvisie. Het inzichtelijk hebben van de opgaven die een relatie hebben met de omgevingsvisie, maakt het mogelijk om te kijken welke van deze opgaven direct of indirect gebruikt moeten worden in het deelproject omgevingsvisie.

#### Relatie met het omgevingsprogramma:

Nagenoeg alle lopende opgaven hebben mogelijk een koppeling met het omgevingsprogramma. Dit is een combinatie tussen een uitvoeringsgericht beleidsplan en een werkprogramma voor één of enkele jaren. Het omgevingsprogramma wordt veelal gestuurd vanuit de omgevingsvisie (op basis van de in de visie gestelde doelen en opgaven) en meer themagericht uitgewerkt zoals bijvoorbeeld bereikbaarheid, leefbaarheid, duurzaamheid etc. In welke mate gebruik gemaakt zal worden van het instrument programma is onder andere afhankelijk van de vraag hoe uitgebreid de omgevingsvisie wordt.



#### Relatie met het omgevingsplan:

Van de lopende opgaven heeft bijna 70% naar verwachting een koppeling met het omgevingsplan (wat we nu in beperkte vorm kennen als het bestemmingsplan). Ongeveer een derde van de lopende opgaven hebben naar het zich laat aanzien geen relatie met het omgevingsplan.

#### Relatie met de omgevingsvergunning:

De minste koppelingen kunnen gemaakt worden met het instrument omgevingsvergunning. Iets minder dan een derde van de opgaven heeft een waarschijnlijke koppeling met het instrument omgevingsvergunning. Dit betekent dat de rest van de lopende opgaven naar verwachting geen koppeling heeft met de omgevingsvergunning.

#### Grondslag:

De grondslag van de documenten is verschillend. Te constateren valt dat het overgrote deel van de opgaven van autonome aard is. Hierbinnen betreft het ongeveer 40% keer een autonome actualisatie/herziening en zo'n 60% autonoom nieuw beleid. De resterende opgaven hebben een wettelijke grondslag.

#### Veel nieuw beleid:

Wat opvalt in de lopende opgaven is dat bijna alle lopende opgaven net opgestart zijn of nog opgestart moeten worden. Bovendien staat een relatief groot deel gepland voor 2019. Dit vraagt de benodigde capaciteit van de organisatie. Het is derhalve raadzaam om te bekijken hoeveel en welke opgaven meegenomen kunnen worden bij de implementatie van de Omgevingswet en ingepast kunnen worden in het nieuwe instrumentarium.

### **4.3.2 Analyse en betekenis voor de implementatie**

Bij de uitvraag in de organisatie van Meppel zijn de 'lopende' opgaven geïnventariseerd. Dit zien we vooral als een tussenstand, omdat uit ervaring blijkt dat er veelal meerdere opgaven later in tijd volgen. Daarnaast zijn er vele bestaande beleidswaarden die op dit moment niet als lopende opgaven worden gezien, maar wel een plek moeten krijgen in de nieuwe instrumenten. Een groot deel van de opgaven loopt waarschijnlijk parallel met de voorbereidingen en opstellen van de omgevingsvisie van Meppel. In het vervolgtraject zal per 'lopende' opgave overwogen moeten worden of deze past in de lijn van de omgevingsvisie, en de onderliggende voorbereidingsprocessen, intern (ambtelijke en bestuurlijk organisatie van Meppel) en extern, met de samenleving en diverse stakeholders.

Wellicht dat bepaalde opgaven:

- Geparkeerd worden (onduidelijkheid over noodzaak/urgentie/verstoringfactor) voor omgevingsvisie;
- Versneld worden (opgepakt vanwege urgentie);
- Geïntegreerd worden (met andere lopende opgaven, voorschot op integraal werken);
- of niet worden opgepakt (verstoring met proces en inhoud van de omgevingsvisie).

De grondslag van de opgave speelt daarbij een belangrijke rol. Een wettelijke vereiste of een gevolg van een regionale afspraak heeft nu eenmaal meer prioriteit. Met het inzicht dat we nu al hebben willen we in ieder geval voorkomen dat er onnodige sectorale opgaven worden uitgewerkt die mogelijk strijdig zijn met het gedachtegoed van de Omgevingswet!

## 5 Het vertrekpunt voor het vervolg

### 5.1 De hoofdlijnen uit de inventarisatie

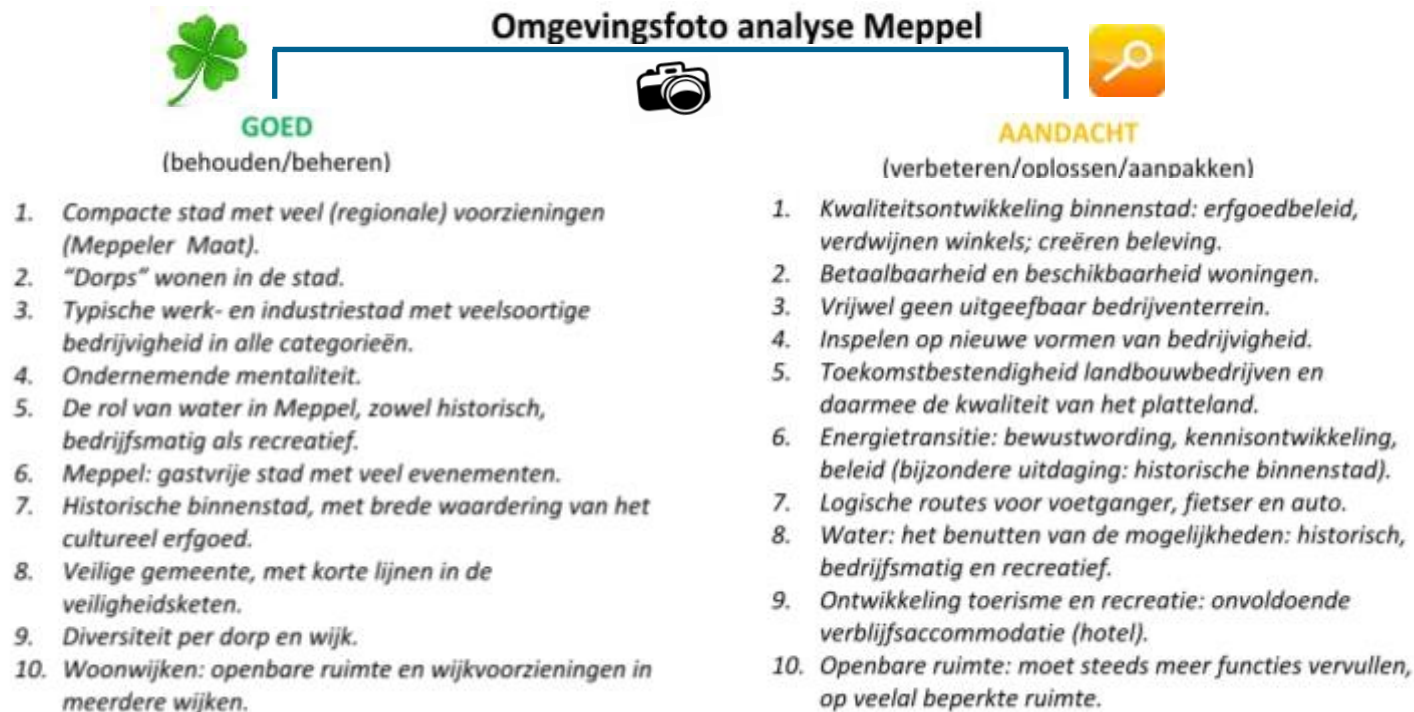
Voordat er ingegaan kan worden op het vervolgproces zetten we eerst de hoofdpunten uit de inventarisatie uiteen. We kijken even terug. Wat zijn nu de meest in het oog springende zaken uit de input van de drie sporen waarlangs de inventarisatie is uitgevoerd. Wat valt op?

Eerst nog even de drie sporen:

1. Omgevingsfoto's;
2. Ambitiesprekken;
3. Lopende opgaven.

En de meest opvallende elementen uit de drie sporen worden hieronder kort weergegeven.

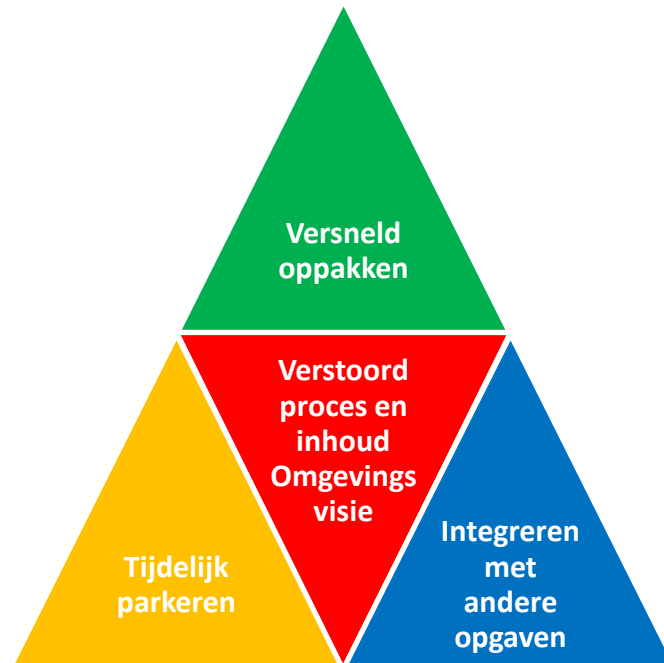
#### 5.1.1 Wat valt op: de Omgevingsfoto (een top 10)



## 5.1.2 Wat valt op: de "labelgesprekken": ambities en veranderopgaven



### 5.1.3 Wat valt op: de beleidsopgaven tot en met 2021



### Beleidsopgaven tot en met 2021

**Wat valt op:**

- Veel opgaven bevinden zich nog in de (op)startfase.
- Bijna alle opgaven hebben een mogelijke relatie met het instrument programma.
- Mede gelet op het grote aantal opgaven dat in 2019 moet worden opgestart, vraagt dit veel van de ambtelijke capaciteit.
- Van elk van de opgaven moet worden bepaald waar die een plek krijgt in het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet, visie, programma of plan.
- De keuze wat te doen met de opgaven in relatie tot het implementatieproces moet worden gemaakt in fase 2 en 3, bij het opstellen en uitvoeren van de plannen van aanpak. Daarbij kan worden gekozen uit:
  - Versneld oppakken;
  - Tijdelijk parkeren;
  - Integreren met andere opgaven;
  - Even niet: verstorend voor proces en inhoud omgevingsvisie.

## 5.1.4 Vooruitblik: betekenis voor het vervolg

De hiervoor weergegeven uitkomsten van de inventarisatie zijn geen keuzes. Het zijn “slechts” de beelden, en de weerslag ervan, van alle input die bij de inventarisatie is verkregen. Kiezen gebeurt verderop in het proces. Deze uitkomsten helpen daarbij. De verzamelde informatie en de zaken die daarin het meest in het oog springen, dienen daartoe als voedingsbodem. De vertaling in ambities, veranderopgaven en richtinggevend principes voor het implementatieproces is de stap die zal worden gemaakt in het ambitiedocument. De input dient tevens als relevante informatie ten behoeven van het formuleren van de uitgangspunten voor het maken van een nieuwe Omgevingsvisie.

## 5.2 Schets van het vervolgproces

In dit gedeelte (fase 2) beschrijven we het verdere proces, de opbouw van de documenten en de te maken plannen van aanpak. Veel is daarover in het voorgaande op verschillende plaatsen al gezegd. Het onderdeel Omgevingsvisie krijgt daarbij apart aandacht. In de slotparagraaf van dit onderdeel doen we een voorstel voor de projectorganisatie, voor de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen organisatie en adviseurs, voor het communicatieproces en schetsen we de hoofdlijnen van het voorziene tijdpad.

### 5.2.1 Opbouw Ambitiedocument Omgevingswet

Het maken van keuzes is kenmerkend voor het ambitiedocument. Keuzes die bepalend zijn voor het verdere proces om te komen tot implementatie van de Omgevingswet. Het zijn keuzes op hoofdlijnen, die voortvloeien uit de inventarisatie die in dit document is vastgelegd. Die keuzes geven richting aan de ambities van Meppel en leiden daarmee tot zicht op inhoud en omvang van de veranderopgaven. Daarnaast bevat het document een beschrijving en definiëring van de verschillende deelprojecten die in het vervolgproces hun beslag moeten krijgen. De uitwerking hiervan, met de aanpak van het vervolgproces wordt apart beschreven in het plan van aanpak voor de implementatie. Daarmee krijgt het ambitiedocument echt het karakter van een kaderstellend document dat de basis vormt voor het vervolg.

Het ambitiedocument begint met enkele inleidende hoofdstukken. Voor een deel is dit een herhaling van de hoofdstukken 1 en 2 uit de inventarisatie, maar op sommige aspecten zal dieper worden ingegaan zoals op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en in het bijzonder op de opgave die op de gemeente rust. Ook wordt een hoofdstuk opgenomen waarin nader wordt ingegaan op de extra ruimte die gemeentes krijgen om eigen beleid te maken. Bijvoorbeeld: welke “schuifruimte” is er nu eigenlijk op kwaliteitsaspecten in de fysieke leefomgeving en welke



mogelijkheden biedt het begrip “omgevingswaarde”<sup>3</sup> Of, hoe zit het nu precies met de zogeheten “bruidsschat”<sup>4</sup> Na een inleiding en de aanleiding voor het document, zal het proces worden beschreven, met de Meppeler aanpak. Daarna volgt het gedeelte waarin de keuzes gemaakt worden en gaan de drie sporen uit de inventarisatie hun rol spelen.

Centraal staat daarbij hoe de drie vragen worden beantwoord die zijn omschreven in paragraaf 2.5. namelijk:

- Identiteit en opgaven;
- Gemeente en samenleving;
- De toekomstige manier van werken.

De inventarisatie langs de drie beschreven sporen: omgevingsfoto, labels en lopende opgaven, zal helpen om deze drie centrale vragen zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden. Voor alle duidelijkheid, het gaat niet om één antwoord. De antwoorden kunnen van elkaar verschillen, afhankelijk van thema, gebied, opgave, etc. Bovendien zijn de antwoorden tijdgebonden. En de antwoorden geven richting aan de inzet van de instrumenten, aan het “wat” (instrumenteel) en het “hoe”(organisatorisch).

De kernpunten uit de gemaakte “omgevingsfoto” zullen vooral behulpzaam zijn bij de voorbereidingen voor de Omgevingsvisie. Toch zullen ook meerdere vragen moeten worden beantwoord, die betrekking hebben op de rol die de gemeente wil spelen bij het invullen van de opgaven. Een van de vragen die beantwoord moet worden is, waar de gemeente Meppel sturend wil zijn en waar ze meer ruimte wil laten aan creativiteit van onderop vanuit het particulier initiatief. Kortom, waar (gebied of thema) staat het waarborgen van kwaliteit voorop en waar (gebied of thema) het ruimte geven aan ontwikkelingen. En wat betekent dat voor de rol en positie van de gemeente. Het gaat nog om de grote lijnen. Locatiespecifieke keuzes hoeven uiteraard nog niet te worden gemaakt.

De keuzes zijn medebepalend voor het krijgen van een beter zicht op de “labels”; de ambities en veranderopgaven op het gebied van samenwerking, kennis, flexibiliteit, organisatie en regio. Door middel van de “labels” zal ook moeten worden bepaald welke koers Meppel wil inzetten. Zijn de zaken die opvallen uit de inventarisatie ook echt de zaken die richting geven aan de ambities en veranderopgaven, of brengt dit juist het inzicht dat sommige aspecten ontbreken of om een andere benadering vragen?

---

<sup>3</sup> Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan: a. de gewenste staat of kwaliteit, b. de toelaatbare belasting door activiteiten, c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (art. 2.9 Ow).

<sup>4</sup> Onder de Omgevingswet regelt het Rijk een aantal onderwerpen niet meer, zoals horeca of huishoudelijk afvalwater. De gemeenten hebben de keuze om die onderwerpen wel of niet te regelen. Maar het is eigenlijk onmogelijk dat alle gemeenten al deze onderwerpen op tijd in het omgevingsplan verwerken. Daarom zorgt de rijksoverheid voor een pakket regels dat automatisch onderdeel van het omgevingsplan wordt. Deze regels worden de bruidsschat genoemd en staan nu vooral in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Gemeenten krijgen door de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken over onderwerpen die ze wel of niet willen regelen. Er zijn samengevat 4 soorten onderwerpen die worden opgenomen in de bruidsschat: a. regels voor milieubelastende activiteiten, waaronder horeca, recreatie en detailhandel, b. regels over lozingen, c. regels over de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven, d. regels op het gebied van bouwen.

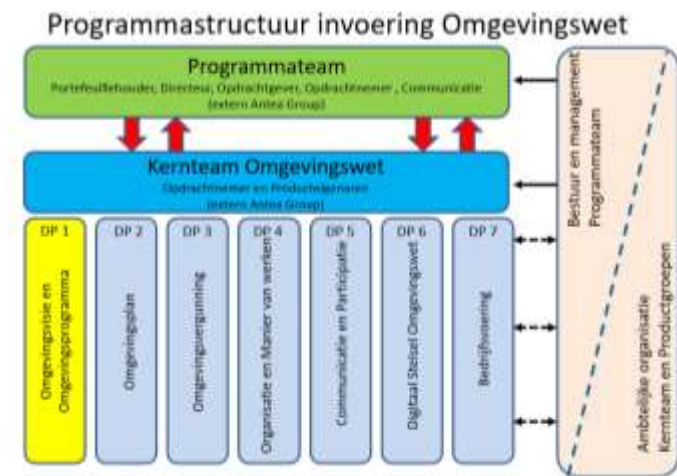
Op basis van vervolggesprekken met de relevante betrokkenen uit raad, college en organisatie willen we helder krijgen wat vanuit de gemaakte inventarisatie de richting voor de toekomst moet zijn. In die gesprekken worden ook de lopende beleidsopgaven betrokken en zal in het kaderdocument een keuze worden gemaakt wat te doen: versnellen, integreren, parkeren of (voorlopig) niet doen.

### Deelproducten

Vervolgens worden in het kaderdocument de deelprojecten voor het vervolgproces gedefinieerd, beschreven en van een opdracht voorzien. Namelijk:

1. deelproduct Omgevingsvisie en omgevingsprogramma
2. deelproduct Omgevingsplan
3. deelproduct Omgevingsvergunning
4. deelproduct Organisatie en Manier van Werken
5. deelproduct Communicatie en Participatie
6. deelproduct Digitaal Stelsel Omgevingswet
7. deelproduct Bedrijfsvoering.

Voor elk van de deelproducten zal een producteigenaar uit de organisatie worden aangewezen die verantwoordelijk wordt voor het opstellen van het betreffende deelproduct en de uitwerking ervan. Denkbaar is dat daar een programmacoördinator of programmamanager aan wordt gekoppeld die overkoepelend coördineert en eindverantwoordelijk is voor het resultaat uit de projectorganisatie. De projectorganisatie rapporteert aan een in te stellen Programmateam Omgevingswet. De voorgestelde projectorganisatie is verder uitgewerkt in paragraaf 5.2.5. De rol en verantwoordelijkheid van de organisatie zelf zal in de loop van het proces toenemen. Uiteindelijk moet Meppel immers zelf met het nieuwe stelsel gaan werken. Daarmee zal de rol van de externe adviseurs geleidelijk verschuiven van “doen” naar “begeleiden”.



## 5.2.2 Uitgangspunten Omgevingsvisie

Het onderdeel “Omgevingsvisie” neemt een bijzondere positie in. De Omgevingsvisie is één van de instrumenten van de Omgevingswet en daarmee ten behoeve van de implementatie net zozeer een deelproject als dat bij de overige instrumenten het geval is. De visie hangt ook nauw samen met de andere instrumenten en behoort daarmee dus ook in samenhang benaderd en ontwikkeld te worden. De Omgevingsvisie gaat echter ook aan de andere instrumenten vooraf en moet daarmee als eerste vorm en inhoud krijgen. Meppel heeft de ambitie om de nieuwe omgevingsvisie in 2021 vast te stellen. Daarom heeft Meppel besloten de uitgangspunten voor de Omgevingsvisie en het plan van aanpak bij het deelproduct Omgevingsvisie in aparte documenten te gieten. De Notitie Uitgangspunten Omgevingsvisie wordt dus als een apart document aan de raad aangeboden ter vaststelling.

### 5.2.3 Opbouw plan van aanpak implementatie

Het plan van aanpak zal in twee fases vorm krijgen. Allereerst zal, vanuit de geformuleerde opdracht, voor elk van de hierboven beschreven deelproducten een globaal plan van aanpak worden gemaakt. Daarin worden op hoofdlijnen omschreven de uitgangspunten, de ambities, de doelstellingen, de planning, de communicatie en de verwachte inspanningen en kosten. Al die deelproducten op hoofdlijnen vormen met elkaar een totaal globaal plan van aanpak voor het hele implementatieproces.

Dit globale plan van aanpak wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het College en ter kennisname aan de raad gezonden. Bij een positief besluit wordt het globale plan verder uitgewerkt. Elk van de deelproductplannen wordt dan vervolgens uitgewerkt langs de hiernaast weergegeven opbouw.

De plannen van aanpak zullen een dynamisch karakter dragen omdat het proces richting de implementatie van de Omgevingswet een voortdurend en cyclisch leerproces zal zijn. Onderweg zal meer dan eens, op basis van ervaring en evaluatie, bijstelling moeten plaatsvinden.

Uiteraard is de weergegeven standaardopbouw van elk deelproduct niet “in beton gegoten”. Bij de uitwerking van elk plan van aanpak kan blijken dat het nuttig en nodig is om op één of meer onderdelen van de standaard af te wijken of er onderdelen aan toe te voegen.

Verder kan en zal elk deelproduct een eigen set aan activiteiten ontwikkelen, waarlangs de totstandkoming ervan vorm krijgt. Soms zullen deze activiteiten met elkaar kunnen worden gecombineerd. Het is aan de programmteam om de efficiency en de effectiviteit van het geheel te bewaken.

Het totale proces wordt met de invoering van de deelproducten opgedeeld in “hapklare” onderdelen. De onderlinge verbinding tussen de deelproducten dient daarbij niet uit het oog verloren te worden. Soms zijn deelproducten op inhoud en tijd van elkaar afhankelijk, bijvoorbeeld het Omgevingsplan is afhankelijk van de Omgevingsvisie. Soms ook van de werkwijze, bijvoorbeeld moeten de kereninstrumenten via het DSO voor iedereen toegankelijk zijn en moeten vergunningverleners er ook mee kunnen werken.

### 5.2.4 Opbouw plan van aanpak omgevingsvisie

De opbouw van het plan van aanpak voor de omgevingsvisie wijkt in de basis niet af van de opbouw van de overige deelproductplannen. Dit deelproduct loopt in tijd wel voorop ten opzichte van de overige deelproductplannen. Ook omdat de Omgevingsvisie als eerste van de instrumenten concreet zal worden ontwikkeld, zal het deelproductplan Omgevingsvisie de overige deelproductplannen beïnvloeden en voeden. Gelet op het belang hiervan wordt dit onderdeel in een apart document opgenomen en zal de gemeenteraad daarover besluiten.

#### **Deelproject**

- Inleiding
- Uitgangspunten / ambitie
- Doelstelling
- Opgaven
  - Deelfasering
  - Mijlpalen
  - (Tussen)producten
- Projectorganisatie (communicatie)
- Projectplanning
- Inspanning en kosten



## 5.2.5 Projectorganisatie, taakverdeling, planning/tijdpad en communicatie

### *Projectorganisatie*

De projectorganisatie vormt een belangrijk onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet in de gemeente Meppel. Het vergt een samenspel tussen zowel ambtelijk opdrachtgeverschap als bestuurlijk verantwoordelijkheid en een projectorganisatie met de producteigenaren van de deelproducten en de adviseurs. Wij denken aan een Programmteam Omgevingswet met de verantwoordelijk portefeuillehouder, ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer. Het programmteam heeft een coördinerende en adviserende rol. Daarnaast is er het Kernteam Omgevingswet met de programmamanager en de producteigenaren van de verschillende deelproducten. Het kernteam is verantwoordelijk voor de uitwerking van de ambities en implementatieopgaven in de deelproducten en in hun onderlinge samenhang en is verantwoordelijk voor de (voorbereidingen) van de concrete (technisch-inhoudelijke) implementatie. Beide teams begeleiden, ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, het traject en zorgen voor de juiste informatieverstrekking, communicatie en bewustwording rondom de implementatie van de Omgevingswet.

Vanuit de gemeente Meppel zal er een voorstel worden gedaan voor de concrete bemensing van de projectorganisatie.

### *Taakverdeling*

De tweede fase is, zoals hiervoor beschreven, op te delen in vijf onderdelen:

1. Opstellen Ambitiedocument Omgevingswet;
2. Opstellen Notitie Uitgangspunten Omgevingsvisie;
3. Opstellen globaal Plan van Aanpak Omgevingsvisie;
4. Opstellen globaal Plan van Aanpak overige deelproducten;
5. Uitwerken globaal Plan van aanpak deelproducten.

Het Ambitiedocument Omgevingswet, de Notitie Uitgangspunten Omgevingsvisie en het Plan van Aanpak Omgevingsvisie worden geschreven door de adviseurs vanuit Antea Group. Uiteraard vindt dit plaats in contact met en met input vanuit organisatie en bestuur. De grondslag voor het Ambitiedocument en de Notitie Uitgangspunten Omgevingswet is de gemaakte inventarisatie en de keuzes die daaruit voortvloeien.

Het opstellen van het plan van aanpak wordt, zoals hierboven besproken, in tweeën geknipt. Allereerst wordt het globaal plan van aanpak gemaakt. Dit globale plan van aanpak zal worden opgesteld door de adviseurs vanuit Antea Group, maar nadrukkelijk in nauwe samenspraak met de producteigenaren van de diverse deelproducten.

Het opstellen van het Ambitiedocument, de Notitie Uitgangspunten Omgevingswet en de globale Plannen van Aanpak zal in de tijd parallel plaatsvinden. Beide producten zijn gelijktijdig gereed. Het Ambitiedocument Omgevingswet en de Notitie Uitgangspunten Omgevingsvisie en het Plan van Aanpak Omgevingsvisie worden aan de raad ter besluitvorming voorgelegd. Het globale plan van aanpak zal ter besluitvorming aan het College worden voorgelegd en ter kennisgeving aan de raad worden gezonden. Als het College instemt met het globale plan van aanpak (go no-go), kan de uitwerking hiervan starten.

De uitwerking van de globale plannen van aanpak vormt het derde onderdeel. De uitwerking hiervan zal plaatsvinden door en onder verantwoordelijkheid van de projectorganisatie, dus onder de verantwoordelijkheid van het kernteam en de producteigenaren. De rol vanuit Antea Group verschuift meer naar het begeleiden van het proces, met uitzondering van het Plan van Aanpak Omgevingsvisie. Van belang is dat de gemeentelijke organisatie rekening houdt met de inzet van de benodigde capaciteit voor de concretisering van de deelproducten. Bij het opstellen van de globale plannen van aanpak zal de benodigde inzet worden begroot. Deze uitwerking heeft naar verwachting ook een doorlooptijd van enkele maanden. Bij een stevig tempo moet het mogelijk zijn de uitgewerkte plannen voor de zomervakantie van 2019 gereed te hebben.

### Communicatie

- Na vrijgave van dit inventarisatiedocument wordt er een aftrapbijeenkomst Implementatie Omgevingswet Meppel georganiseerd, een kick-off voor het vervolgtraject. Tijdens deze bijeenkomst delen wij met de organisatie de opbrengst van de inventarisatie en informeren we de organisatie over het vervolgproces. De kick-off vormt de opmaat voor het vervolg. Vanaf de kick-off moet het implementatietraject voor de organisatie veel meer zichtbaar worden en zal de betrokkenheid gaan toenemen. Voor deze aftrap worden zoveel mogelijk medewerkers van de gemeente Meppel uitgenodigd.
- Periodiek wordt er een communicatiebrief/pagina op het intranet beschikbaar gesteld om de voortgang van het implementatietraject te delen.
- Verdere afspraken omtrent communicatie worden gemaakt in het kaderdocument, het plan van aanpak en via de in te richten projectorganisatie.

### Planning/tijdpad

De tweede fase zal de periode januari tot medio 2019 beslaan. Hieronder is een globale planning opgenomen. Een meer gedetailleerde planning zal bij aanvang van de tweede fase worden ingericht.

februari	maart	april	mei	juni	juli	augustus	september
* afronden fase 1 Omgevingswet * vrijgave inventarisatiedocument *inrichten structuur ambitiedocument *uitwerking procesontwerp route fase 2	* opstarten fase 2 *aftrapbijeenkomst Meppel (kick-off) *inrichten projectorganisatie * Inrichten ambitiedocument * formuleren en uitwerken deelopgaven * inrichten plan van aanpak globaal	* inrichten ambitiedocument * inrichten globaal plan van aanpak * maandelijks kernteamoverleg	* definitief maken ambitiedocument *definitief maken globaal plan van aanpak * maandelijks kernteamoverleg	*gemeenteraad: vaststellen kaderdocument *College: vaststellen plan van aanpak globaal *maandelijks kernteamoverleg * formuleren en uitwerken deelopgaven ten behoeve deelprojecten	* uitwerken deelproducten	* uitwerken deelproducten	* college: vaststellen plan van aanpak uitgewerkt

### 5.3 Slotopmerking

Met het voltooien van de inventarisatie sluiten we de eerste fase van het traject af. Deze inventarisatie heeft een schat aan informatie opgeleverd. Het vormt de basis voor de in te zetten koers en voor het inrichten van de instrumenten op een wijze die bij Meppel past. Het richten en inrichten kan met dit document in de hand op gefundeerde en gestructureerde wijze gaan plaatsvinden. Als adviseurs vanuit Antea Group hebben we met veel plezier aan deze inventarisatie gewerkt en wij zien ernaar uit om het vervolproces voortvarend en in een verdere goede samenwerking vorm en inhoud te geven.

Antea Group  
Februari 2019

Robert Forkink  
Sander van der Wal  
Jan van den Bosch

---

## Over Antea Group

Van stad tot land, van water tot lucht; de adviseurs en ingenieurs van Antea Group dragen in Nederland sinds jaar en dag bij aan onze leefomgeving. We ontwerpen bruggen en wegen, realiseren woonwijken en waterwerken. Maar we zijn ook betrokken bij thema's zoals milieu, veiligheid, assetmanagement en energie. Onder de naam Oranjewoud groeiden we uit tot een allround en onafhankelijk partner voor bedrijfsleven en overheden. Als Antea Group zetten we deze expertise ook mondiaal in. Door hoogwaardige kennis te combineren met een pragmatische aanpak maken we oplossingen haalbaar én uitvoerbaar. Doelgericht, met oog voor duurzaamheid. Op deze manier anticiperen we op de vragen van vandaag en de oplossingen van de toekomst. Al meer dan 60 jaar.

---

## Contactgegevens

Zutphenseweg 31D  
7418 AH DEVENTER  
Postbus 321  
7400 AH DEVENTER  
T. 06 51 49 41 34  
E.  
jan.vandenbosch@anteagroup.com

[www.anteagroup.nl](http://www.anteagroup.nl)

### Copyright © 2018

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.