



Praktijkproef Afwegingskader Omgevingsvisie

Vanuit de perspectieven milieueffectrapportage en Global Goals



Colofon

Opdracht

Dit rapport is opgesteld door auteurs in opdracht van het VNG Programma Omgevingswet. Vragen kunt u stellen via omgevingswet@vng.nl.

Projectleiding in opdracht van VNG

Laura van Rossem en Charles de Vries

Vormgeving

Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Waarom deze praktijkproef met m.e.r. en Global Goal's?	7
	De gemeentelijke omgevingsvisie	7
	In de omgevingsvisie	7
	Anders werken	8
	De praktijkproef	8
	M.e.r. en Global Goal's	8
	Resultaten van de proef en leeswijzer	9
3	Overwegingen bij een afwegingskader	10
	Wegingsfactoren	12
	Ontbrekende gegevens	12
	Niet willen kiezen	13
4	Levenscyclus en opstellen van de omgevingsvisie	14
	Opstellen en wijzigen omgevingsvisie	15
	Besluitvorming en Vaststellen	15
	Gebruiken omgevingsvisie	15
	Monitoren	15
	Evalueren omgevingsvisie	15
	Bijsturing	15
	Participeren en Afstemmen	15
	Afwegen	16
	Digitaliseren	16
	Projectorganisatie	16
	Dynamiek en iteratieve aanpak	17
5	Logische stappen, voor de omgevingsvisie én m.e.r.	18
	Wat is m.e.r.?	18
	Een MER voor een abstracte visie?	18
	Milieu of leefomgeving? MER of OER?	18
	M.e.r. en de omgevingsvisie passen bij elkaar	19
	Gestructureerd stappenplan voor omgevingsvisie én m.e.r.	19
	Toelichting gestructureerd stappenplan voor omgevingsvisie en m.e.r.	20
	MER – het rapport en advies Commissie m.e.r.	23
6	Afwegen met de Sustainable Development Goals	25
	Wat zijn Global Goal's?	25
	Afwegen met behulp van Global Goal's	26
	De Global Goal-onderlegger: 12 thema's voor de beschrijving van de fysieke leefomgeving	27
	Vertaling Global Goal subdoelen naar Nederlandse context	28
	Afwegen met het Global Goal-kompas voor de Leefomgeving.	28
	Praktische wenken voor het werken met Global Goal's	31

Bijlage 1 Wegwijzer ontwikkelen omgevingsvisie (concept)	33
Rolopvatting	33
Afstemming en samenwerking andere overheden	33
Projectorganisatie	33
Participatie	34
Vormgeving en ontsluiting	34
Relatie met bestaand beleid (eigen beleid en beleid van anderen)	34
Bepalen doelen	35
Identificeren en afwegen beleidskeuzen	35
Beleidsuitwerking: maatregelen en vervolgstappen	35
Formele vaststelling	36
Uitvoering en bijstelling omgevingsvisie	36
Bijlage 2 Achtergrondinformatie m.e.r.	37
Inhoudsvereisten m.e.r.	37
De notitie Reikwijdte en detailniveau (NRD): participatie en raad	37
De m.e.r.-plicht voor omgevingsvisies: wat zegt de wet?	38
Wanneer geldt een plan-m.e.r.-plicht voor een Omgevingsvisie?	38
De Commissie m.e.r.	39
Bijlage 3: Achtergrondinformatie Global Goal's	40
Bijlage 4: Global Goal-onderlegger: 12 thema's met de bijbehorende Global Goal-subdoelen en aandachtspunten	42
Bijlage 5: Deelnemers Praktijkproeven	54

1 Inleiding

De meeste gemeenten zijn begonnen met het maken van de omgevingsvisie, op weg naar de invoering van de Omgevingswet. Iedereen beseft dat het daarbij de opdracht is om de opgaven in de fysieke leefomgeving, en de transities die op Nederland afkomen, integraal te beschrijven en in samenhang op te pakken.

Een omgevingsvisie moet tegenstrijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen goed in beeld brengen. Volgens is het de bedoeling om op basis van die beschrijving slim functies te combineren en transparant keuzes te maken. Dat is voor alle overheden inclusief gemeenten nog best een opgave. Maar keuzes maken is wel nodig. Immers, niet alles kan meer in de fysieke leefomgeving en ruimte in Nederland is schaars.

Het voorgaande maakt het opstellen van een omgevingsvisie een spannend politiek bestuurlijk proces, waarbij aan alles gedacht moet worden. De spanning tussen verschillende maatschappelijke vraagstukken vraagt om daadkrachtige keuzes in de visie. En om ervoor te zorgen dat keuzes ook daadwerkelijk tot verbeteringen leiden, zonder afwenteling van negatieve effecten, moet die afweging een bewust en transparant onderdeel van de visie zijn. Een goede omgevingsvisie staat of valt met het maken van keuzes die goed te motiveren zijn en het afwegen van alle betrokken belangen.

De gemeente bepaalt uiteraard de invulling van haar visieproces. Deze handreiking helpt de gemeente bij het navolgbaar en transparant de eigen antwoorden formuleren. Waar moet ik als gemeente aan denken? Wat zal er van de gemeente gevraagd worden en welke afwegingen spelen daarbij een rol? En: waarom kies ik als gemeente dingen wel of niet? Want niet alles kan.

Deze handreiking is tot stand gekomen door praktijkproeven met gemeenten en kan gemeenten inspireren om zelf een afwegingskader te maken. Meer dan een jaar lang is de VNG intensief in gesprek geweest met gemeenten en met experts over hoe je afwegen kan inbouwen in het proces en hoe je evenwichtige keuzes kan maken in de fysieke leefomgeving zonder af te wentelen op toekomstige generaties.

Wij willen alle deelnemende gemeenten danken voor hun inzet en hun altijd weer verrassende en inspirerende inzichten uit de gemeentelijke praktijk. Onze speciale dank gaat uit naar Ellen van Reesch en Willemijn Smal. Zonder hun inhoudelijke bijdragen was deze handreiking er niet geweest. Onze dank gaat tevens uit naar Anne-Marie Bor en Jos van der Schot voor het begeleiden van de praktijkproeven.

Samenvatting

De omgevingsvisie bevat bepalende keuzes voor de inrichting van de gemeente. Een omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen voor de fysieke leefomgeving, het moet onder andere gaan om de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied.

Uit eerdere praktijkproeven en pilots over de gemeentelijke omgevingsvisie, is gebleken dat de feitelijke keuzes die gemeenten moeten maken in de omgevingsvisie, een complex onderdeel zijn van het omgevingsvisie proces.

En dat terwijl de omgevingsvisie de basis vormt voor verdere beleidskeuzes en regelgeving over de fysieke leefomgeving. De keuze uit de visie zijn relevant voor het opstellen van omgevingsplan en het uitvoering geven van programma's en verlenen van vergunningen.

De VNG heeft in 2019 met 9 gemeenten en 1 omgevingsdienst verschillende afwegingskaders voor de omgevingsvisie beproefd. Dit rapport over het afwegingskader voor de omgevingsvisie, is hiervan het resultaat.

Voor de ontwikkeling van een breed gedragen omgevingsvisie moet worden nagedacht over de wijze waarop het geschetste perspectief en de te maken keuzes tot stand komen. Uiteindelijk is het belangrijk om te komen tot een gedragen afweging, waarmee je belangen in beeld brengt en keuzes inzichtelijk maakt. Met deze praktijkproef zijn twee bestaande afwegingskader gekozen, namelijk dat van de Sustainable Development Goals ("Global Goals") van de VN en de milieueffectrapportage (m.e.r.).

De m.e.r. reikt logische stappen aan om tot leefomgevingsinformatie en transparante afwegingen te komen. In deze procedure worden alternatieven afgewogen. Uit de proef kwam naar voren dat wat nodig is voor m.e.r. óók nodig voor het opstellen van de visie. Hiermee draagt m.e.r. bij aan het maken van afwegingen voor de visie. Zo wordt het opstellen van een MER een vanzelfsprekend onderdeel van het maken van een visie en de participatie ([hoofdstuk 5](#));

Uit de proef kwam naar voren dat de Global Goals (ook wel de Duurzame ontwikkelingsdoelen) een veelomvattende, mondiaal overeengekomen – en daarmee breed gelegitimeerde – agenda aanreikt. Met deze 'doelen' kunnen de Global Goals direct en normatief bijdragen aan het maken van afwegingen ([hoofdstuk 6](#)). In het rapport is het Global Goal Kompas voor de leefomgeving (Figuur 5) en een Global Goal Score Kompas voor de leefomgeving (Figuur 6) opgenomen, aan de hand waarvan inzichtelijk kan worden gemaakt hoe keuzes de Global Goals beïnvloeden.

Opvallend is dat er bij gemeenten een grote behoefte is aan gestructureerde afwegingstappen. Deze stappen zijn in deze proef ook opgetekend (Figuur 2). Gebleken is dat deze stappen heel goed aansluiten bij de inhoudsvereisten en stappen uit de m.e.r. Voor deze handreiking is dan ook gekozen voor het aanreiken van de stappen uit de m.e.r.

In dit rapport wordt ook stil gestaan bij de wat een afwegingskader is en waar je het voor kunt gebruiken ([hoofdstuk 3](#)), de levenscyclus en opstellen van een omgevingsvisie ([hoofdstuk 4](#)). In de bijlagen is bruikbare informatie aangeleverd voor het opstellen van de omgevingsvisie, waaronder de Wegwijzer omgevingsvisie en achtergrondinformatie over de Global Goals en m.e.r.

2 Waarom deze praktijkproef met m.e.r. en Global Goals?

De gemeentelijke omgevingsvisie

De omgevingsvisie beschrijft alle terreinen van de fysieke leefomgeving samenhangend en integraal. Wat zoveel wil zeggen dat de wijze waarop het een invloed heeft op het ander, zowel in negatieve als in positieve zin, beschreven is. Deze samenhang impliceert dat er afwegingen gemaakt moeten worden om ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. Het zorgvuldig bekijken van hoe opgaven op elkaar ingrijpen, wat de voor- en nadelen van ontwikkelingen zijn en het schetsen van alternatieven en scenario's maakt dat keuzes in beeld komen. Doordat ruimte schaars is in Nederland en de balans tussen economisch groei en het natuurlijk kapitaal van onze aarde scheef, wordt de noodzaak van afwegen en keuzes maken nog eens extra benadrukt; niet alles kan meer. De Memorie van Toelichting op de Omgevingswet erkent deze spanning: "De cultuur van «groei dankzij uitputting» brengt cumulatieve of sluimerende gevolgen met zich mee, ook al zijn de lokale gevolgen soms acceptabel. Nationaal en internationaal groeit het besef dat deze cultuur moet transformeren naar een cultuur van groei waarbij niet méér waarde wordt onttrokken dan er wordt gecreëerd. De vitaliteit van het natuurlijk kapitaal van onze aarde moet behouden blijven en tegelijkertijd moet onze economie worden bevorderd."

De omgevingsvisie vormt de basis voor het verdere beleid en regelgeving en uitvoering in de fysieke leefomgeving en staat aan de start van de beleidscyclus. De keuze uit de visie zijn relevant voor het opstellen van omgevingsplan en uitvoering geven van programma's en verlenen van vergunningen

De omgevingsvisie bevat volgens de Omgevingswet:

- 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 beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving (artikel 3.2 Omgevingswet)

De omgevingsvisie beschrijft niet alleen verschillende maatschappelijke opgaven, maar ook de samenhang tussen deze opgaven. In de komende decennia staat een transitie naar een duurzame samenleving centraal. Hierin wordt én de vitaliteit van het natuurlijk kapitaal van onze aarde behouden en tegelijkertijd onze economie bevorderd. De integratie van de opgaven en het maken van keuzes, we kunnen immers niet meer alles realiseren, maken een afwegingskader nodig.

Naast de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid gaat conform de Omgevingswet de omgevingsvisie in ieder geval ook in op de in artikel 1.2 Ow genoemde onderwerpen:

- | | |
|-------------------|----------------------|
| a. bouwwerken | f. lucht |
| b. infrastructuur | g. landschappen |
| c. watersystemen | h. natuur |
| d. water | i. cultureel erfgoed |
| e. bodem | j. werelderfgoed |

In de omgevingsvisie

In de omgevingsvisie moet ook rekening worden gehouden met de Europese milieubeginselen, zoals het voorzorgsbeginsel. Zie voor meerdere inhoudelijke eisen aan de omgevingsvisie [de factsheet Omgevingsvisie](#) van de VNG. In hoofdstuk 4 van deze Handreiking gaan we in op de Levenscyclus van de omgevingsvisie.

Samenhangende benadering

“Het bestuursorgaan houdt rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.”

(artikel 2.1, lid 2 van de Omgevingswet.)

Anders werken

De huidige (transitie-)opgaven en de eis om daar integraal naar te kijken vragen dus om een andere manier van werken. De Omgevingswet vraagt ook een andere werkwijze; van het oplossen van problemen en maakbaarheid nu, naar vooruitkijken op strategische hoofdlijnen en anders samenwerken. Het is daarom belangrijk om te investeren in het voortraject van visies en plannen alsmede om beleid en uitvoering en de verschillende disciplines met elkaar te verbinden. Dat was eerst *nice to have*, maar nu een noodzakelijkheid om ambities en informatie aan de voorkant op orde te hebben en om de verschillende werkvelden rond de maatschappelijk opgaven te betrekken. Maar hoe doe je dat?

De praktijkproef

Om ervaring op te doen met het integraal afwegen en keuzes maken in omgevingsvisies is de VNG samen met gemeenten in het voorjaar van 2019 gestart met een praktijkproef Afwegingskader Omgevingsvisie. Met 9 gemeenten en 1 omgevingsdienst is besproken op welke wijze een omgevingsvisie tot stand komt. De basis voor deze praktijkproef zijn de kernvragen met betrekking tot de visie die zijn voortgekomen uit eerdere pilots en praktijkproeven van de VNG, alsmede de behoefte en ervaringen bij gemeenten.

Vragen als:

1. Hoe geef je vorm/invulling aan het integraal kijken naar de fysieke leefomgeving en het eigen grondgebied zoals geformuleerd in de Omgevingswet?
2. Hoe kunnen sectorale thema's zoals energietransitie, erfgoed, gezondheid en luchtkwaliteit integraal een plek krijgen in de omgevingsvisie?
3. Hoe kan je tegelijkertijd integraal werken én prioriteren en zo voorkomen dat alles lijkt te kunnen?
4. Hoe ziet een samenhangende en onderbouwde bestuurlijke afweging er dan uit? Ofwel; hoe maak je keuzes? Op basis van wat?

De omgevingsvisie moet dus schetsen hoe de opgaven in de fysieke leefomgeving op een gebalanceerde wijze aangepakt worden. Met het oog voor een duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, zoals geformuleerd in de doelen van de wet.¹ Hoe die balans eruit ziet wordt bepaald door de wijze waarop, of het perspectief waarmee, de gemeente tegen de voor hen meest urgente maatschappelijke opgaven aankijkt. Voor de ontwikkeling van een breed gedragen omgevingsvisie helpt het als er nagedacht wordt en overeenstemming is over dit perspectief. Uiteindelijk is het belangrijk om te komen tot een gedragen afwegingskader, waarmee je belangen in beeld brengt en keuzes inzichtelijk maakt.

M.e.r. en Global Goals

In deze proef zijn we ervanuit gegaan dat er verschillende manieren zijn om tot zo'n afwegingskader te komen. Er zijn uiteraard ontelbare manieren om een afwegingskader vorm te geven. Voor deze praktijkproef hebben we gekozen voor twee bestaande manieren om keuzes inzichtelijk te maken: de milieueffectrapportage (m.e.r.)² en de Sustainable Development Goals (Global Goals):

¹ Zie artikel 1.3 Ow en tevens de Memorie van Toelichting bij de Ow, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>

² De afkorting 'm.e.r.' wordt gebruikt voor de procedure milieueffectrapportage. De afkorting 'MER' wordt gebruikt voor het rapport, het milieueffectrapport.

- M.e.r.³
Het instrument m.e.r. is gekozen omdat hiermee het belang van de leefomgeving, mens en natuur, volwaardig kan worden meegewogen. Het brengt de effecten op mens en natuur gestructureerd én breed in beeld, en vergelijkt verschillende oplossingen met elkaar. Een MER past zich altijd aan aan het besluit waar het bij hoort. De kracht van m.e.r. is dat het houvast geeft in heldere stappen bij het tot stand komen van een eigen, op maat, afwegingskader. Zo brengt het de belangrijke consequenties en keuzes voor de leefomgeving in beeld. Ook helpt het bij transparantie en participatie omdat hiervoor stappen zijn voorzien. M.e.r. is flexibel en kan dus ook op basis van andere afwegingskaders worden opgesteld, zoals de Global Goals maar ook het eigen 'gebieds-DNA'.
- Global Goals.
De Global Goals zijn gekozen omdat ze door hun integrale aard gezien worden als logisch broertje of zusje van de omgevingsvisie.⁴ De 17 Global Goals weerspiegelen de grote maatschappelijke opgaven waar we wereldwijd met elkaar voor staan. Daarmee zijn er veel raakvlakken met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de door de wetgever gestelde eisen aan de inhoud van de omgevingsvisie. Een belangrijke meerwaarde van de Global Goals is dat deze een veelomvattende, mondiaal overeengekomen – en daarmee breed gelegitimeerde – agenda vormen, die gepaard gaat met concrete, tijdgebonden doelen en indicatoren. De kracht van de Global Goals is ook dat ze aanzetten tot het proactief opzoeken van synergie tussen verschillende maatschappelijke opgaven en belangen. Dat ook de sociale en sociaal-culturele doelen onderdeel uitmaken van dit kader is juist voor gemeenten van toegevoegde waarde.

Resultaten van de proef en leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten uit de proef besproken, die vervolgens in de verdere hoofdstukken verder worden uitgewerkt. De resultaten vielen in 4 onderwerpen uiteen:

- Overwegingen over wat een afwegingskader is en waar je het voor kunt gebruiken (hoofdstuk 3).
- De levenscyclus en opstellen van een omgevingsvisie en de algemene aandachtspunten hierbij (hoofdstuk 4);
- De meerwaarde van m.e.r. voor een omgevingsvisie. M.e.r. reikt logische stappen aan om tot leefomgevingsinformatie en transparante afwegingen te komen. Uit de proef kwam naar voren dat wat nodig is voor m.e.r. óók nodig voor het opstellen van de visie. Hiermee draagt m.e.r. bij aan het maken van afwegingen voor de visie. Zo wordt het opstellen van een MER een vanzelfsprekend onderdeel van het maken van een visie en de participatie (hoofdstuk 5);
- De meerwaarde van Global Goals voor een omgevingsvisie. Uit de proef kwam naar voren dat de Global Goal een veelomvattende, mondiaal overeengekomen – en daarmee breed gelegitimeerde – agenda aanreikt. Met deze 'doelen' kunnen de Global Goals direct en normatief bijdragen aan het maken van afwegingen ([hoofdstuk 6](#)).

Opvallend is dat in de Global Goal-praktijkproef, die eerder liep dan de m.e.r.-proef, ook naar voren kwam dat er grote behoefte is aan gestructureerde afwegingstappen. Deze stappen zijn in deze proef ook opgetekend. In de m.e.r.-proef bleek dat deze stappen heel goed aansluiten bij de inhoudsvereisten en stappen voor een MER. Voor deze handreiking is dan ook gekozen voor het aanreiken van de stappen voor een visie/MER. Dit omdat met de m.e.r.-stappen en inhoudsvereisten al jarenlange ervaring is opgedaan, en omdat deze stappen wettelijk verankerd zijn in de m.e.r.-regelgeving.

3 Daarnaast zal het opstellen van een MER veelal verplicht zijn, zie ook bijlage II van deze handreiking.

4 De Global Goals zijn door de Verenigde Naties vastgesteld en zijn in de concept-NOVI opgenomen.

3 Overwegingen bij een afwegingskader

Zoals gezegd in de inleiding, beschrijft de omgevingsvisie alle terreinen van de fysieke leefomgeving samenhangend en integraal. Wat zoveel wil zeggen dat de wijze waarop het een invloed heeft op het ander, zowel in negatieve als in positieve zin, beschreven is. Deze samenhang impliceert dat er afwegingen gemaakt moeten worden om ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken.

Tegelijkertijd wil de samenleving mee kunnen doen in de keuzes die de overheid maakt. Zeker als het zaken betreft die inwoners ook in hun privé-domein raken. Bijvoorbeeld als het gaat over wonen, over de energietransitie en het klimaat. Dat vraagt van gemeenten om helder te zijn wélke afwegingen er gemaakt worden en wat die elementen zijn die in die afweging zijn meegenomen.

De begrippen afwegen en afwegingskader kunnen veel verschillende betekenissen hebben en verschillende beelden oproepen al naar gelang de context. Het is om die reden niet verkeerd om voorafgaand aan het opstellen van de omgevingsvisie met elkaar in gesprek te gaan wat bedoeld wordt met afwegen en keuzes maken en hoe een proces om daartoe te komen er uit moet zien. Hieronder enkele overwegingen voor dit gesprek:

Afwegen in het hele proces

Uit de praktijkproeven kwam naar voren dat er verschillende momenten zijn waar een afweging wordt gevraagd. Bij het opstellen van de omgevingsvisie zijn inhoudelijke afwegingen te maken. Als de omgevingsvisie er eenmaal ligt, worden de beoogde ontwikkelingen aan de omgevingsvisie getoetst. Daarnaast zijn er ook procesmatige afwegingen te maken. Voorbeelden hiervan zijn: beginnen we met de inventarisatie van wensen en dromen of starten we met een analyse van de monitoringsinformatie? En wat is een goed moment om de gemeenteraad te betrekken?

Afwegen gebeurt dus in de gehele levenscyclus van de omgevingsvisie. In [hoofdstuk 4](#) van deze handreiking is deze levenscyclus verder uitgewerkt.

Transparant afwegen

Navolgbare afwegingen maken in de beleidsvorming is nu vaak geen vastomlijnd of bewust gekozen proces. Het ambtelijk apparaat krijgt de opdracht om 600 woningen te laten bouwen en gaat dat vervolgens oppakken en uitwerken. Of, een wethouder vindt een beperkt aantal Global Goals belangrijk en kiest deze als basis voor de omgevingsvisie. Er vinden dus continue afwegingen plaats in het beleidsproces en ook daarbuiten, zowel door beleidsmakers als bestuurders en politici – impliciet of expliciet – tussen conflicterende thema's.

“Vergeet vooral de gemeenteraad niet als je druk aan het participeren bent. Betrek de raad dus op verschillende momenten – en dus vroeg - in het proces.”

Om ervoor te zorgen dat bestuurlijke keuzes werkelijk tot verbeteringen leiden, zonder afwenteling van negatieve effecten, is een transparante en integrale afweging in de omgevingsvisie dus cruciaal. Daarom is het verstandig om een aantal stappen in te bouwen in het proces die leiden tot het transparant maken van afwegingen en mogelijke keuzes. Stappen die aan alle elementen van de fysieke leefomgeving een gelijkwaardige plaats geven. Vervolgens kan de politiek afgewogen keuzes maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de volgende stappen:

1. Kan ik als gemeente een perspectief ('een bril') kiezen van waaruit ik kan kijken naar mijn opgaven die later als basis voor keuzes kunnen dienen? Of wil ik een bestaand (soms normatief) kader benutten voor de effecten op de leefomgeving of het doelbereik?
2. Hoe zorg ik dat informatie aan de voorkant op orde is?
3. Welke oplossingsrichtingen wil ik onderzoeken?
4. Hoe geef ik ruimte voor innovatie, zonder op een makkelijke manier af te wentelen?
5. Hoe kan ik reële alternatieven in beeld brengen? Hoe kan ik ze vergelijken?
6. Wat zijn effecten van keuzes?
7. Hoe kan ik rekening houden met het brede spectrum van leefomgevingsaspecten?

Afwegingsprincipes

Voor het maken van transparante afwegingen is van belang dat de gemeente al vroeg in het proces algemene principes bepaalt. Dit geldt voor het afwegen van verschillende scenario's voor de omgevingsvisie zelf, maar ook voor afwegingen die de gemeente later zal maken ten aanzien van concrete, meer ingrijpende of complexe initiatieven in de leefomgeving. Dit geeft ook initiatiefnemers meer duidelijkheid.

"Mijn gemeente kiest de eigen landschappen als basis voor het afwegen in de omgevingsvisie, maar ik heb ook gehoord van gemeentes die 'geluk' als basis voor hun omgevingsvisie centraal zetten!"

De rijksoverheid heeft bij de ontwikkeling van de Nationale omgevingsvisie (NOVI) drie afwegingsprincipes benoemd, die ook op gemeenteniveau bruikbaar kunnen zijn:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal; en
3. Afwenteling wordt voorkomen.

Ad 1. Functiecombinaties

Dit principe sluit goed aan bij de in de m.e.r. en Global Goals verankerde uitgangspunten van samenhang tussen de verschillende doelen en het maximaleren van maatschappelijke meerwaarde. Een interessante beleidsopatie is om voorrang te geven aan scenario's die de meeste positieve effecten hebben, verspreid over de verschillende thematische clusters.

Ad 2. Gebiedseigen kenmerken

Naast meervoudige bestemming van ruimte vraagt de NOVI om te beschermen wat 'eigen' is binnen de lokale situatie. Dit is van belang, zeker wanneer het kwetsbare karakteristieken betreft. Dat kan gaan over landschappelijke of natuurwaarden, cultureel erfgoed of andere specifieke kenmerken die worden gerekend tot het 'DNA' van de gemeente. In de omgevingsvisie legt de gemeente vast welke omgevingswaarden zij in ieder geval wil beschermen.

Ad 3. Geen afwenteling

Het principe dat moet worden vermeden om negatieve effecten van gewenste ontwikkelingen op één terrein af te wentelen op andere doelen of de samenleving, is een centraal uitgangspunt van het denken over duurzaamheid en brede welvaart. Dit principe geldt *binnen* thema's en clusters, maar vraagt vooral om een goede afweging tussen de pijlers (people-planet-prosperity) en *tussen* verschillende thema's. De balans is optimaal als een beoogde strategie of gebiedsontwikkeling op zoveel mogelijk thema's een positieve impact heeft, en op geen enkel thema een negatieve impact.

Er is een duidelijke samenhang tussen het eerste en het derde principe: als vanaf het begin wordt gezocht naar oplossingen die meerdere opgaven combineren wordt er wellicht minder afgewenteld.

Innovatie inzetten

Als blijkt dat afwentelen noodzakelijk is, kunnen door het inzetten van innovatieve instrumenten, zoals *Design Thinking*, oplossingen gezocht worden die zowel voor het ene aspect van de leefomgeving (voorbeeld bouwen van huizen) als het andere aspect (bijvoorbeeld natuur) een positief effect hebben. Gemeenten kunnen samen met initiatiefnemers en andere stakeholders dergelijke innovaties ontwikkelen.

Vertaald in een beknopt schema kan bovenstaande er als volgt uitzien:

Voorbeelden van afwegingsprincipes

Omgevingswet, lokale prioriteiten en inclusiviteit

- Overschrijd vastgestelde omgevingswaarden niet; duik niet onder wettelijke norm [>0]
- Stel doelen vast [+]
- Zorg voor inclusiviteit: sluit geen (groepen) mensen uit;

NOVI 1: Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies

- Benut kansen op meervoudig ruimtegebruik
- Geef de voorkeur aan die oplossingen waarmee je de meeste of een combinatie van de meest urgente maatschappelijke opgaven dient [++]

NOVI 2: Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal

- Bepaal met welke thema's je meerwaarde wilt creëren [++]
- Zet actief in op behoud en herstel van kenmerken waar je nu niet goed scoort
- Richt je extra op doelen met comparatief voordeel/DNA

NOVI 3: Afwenteling wordt voorkomen

- Voorkom negatieve impact op andere thema's [geen -]
- Zorg voor balans P-P-P = veerkracht; [hier en nu, elders en later = toekomstige opgaven]

Wegingsfactoren

In het proces van afwegen tussen alternatieve opties kan er aanleiding zijn om extra gewicht toe te kennen aan bepaalde onderdelen en thema's. Bijvoorbeeld: in de Omgevingswet wordt veel belang toegekend aan het thema gezondheid. Vanuit deze optiek kan een keuze worden gemaakt om aan (aspecten van) de clusters 1 (gezonde inrichting van de leefomgeving) of 12 (milieukwaliteit) een hoge wegingsfactor mee te geven.

De wegingsvrijheid en ruimte voor prioritering vraagt om transparantie en goede argumentatie.

Een reden om een thema zwaarder te laten meewegen in de omgevingsvisie kan bijvoorbeeld zijn dat een thema bij de beschrijving van de huidige situatie – de nulmeting – een tekort laat zien dat gerepareerd moet worden. Zo blijkt uit de landelijke voortgangsmeting dat veel natuurwaarden in heel Nederland zwaar onder druk staan. Een andere reden kan zijn dat uitstel van maatregelen ertoe kan leiden dat de situatie ontoelaatbaar verslechtert. Maar ook kan het afwegingsprincipe 'meervoudig gebruik' of beter nog 'meervoudige waarde-creatie' leiden tot het prioriteren van een onderwerp of maatregel die op meerdere terreinen belangrijke plussen blijkt te bieden. Ook kan voor een groter gewicht gekozen worden vanwege specifieke lokale kwaliteiten die de gemeente wil gebruiken of versterken.

Ontbrekende gegevens

Een kwalitatief oordeel kan nuttig zijn als er geen (of onvoldoende) gegevens beschikbaar zijn om de huidige situatie in beeld te brengen. Het is zeker nuttig om trends en de effectiviteit van mogelijk beleid in te schatten. Dit kwalitatieve oordeel kan op vele manieren plaatsvinden, twee voorbeelden:

- Er wordt aan experts op het betreffende gebied gevraagd op basis van de beschikbare gegevens én hun ervaring hun 'expert judgement' te geven van de specifieke opgave. Op deze manier kan bijvoorbeeld inzicht worden verkregen in de verwachte effectiviteit van verschillende beleidsopties.
- Aan een brede groep van stakeholders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, zoals inwoners, maatschappelijke organisaties, raadsleden en gemeentemedewerkers, wordt gevraagd hun oordeel te geven over de kwaliteit van verschillende aspecten van de leefomgeving. Bijvoorbeeld door een score op een 5-punts schaal te vragen. Hieruit wordt een gemiddelde berekend. Door verschillende groepen

stakeholders te vragen een oordeel te geven ontstaat een evenwichtig beeld van hoe de kwaliteit van de omgeving wordt ervaren

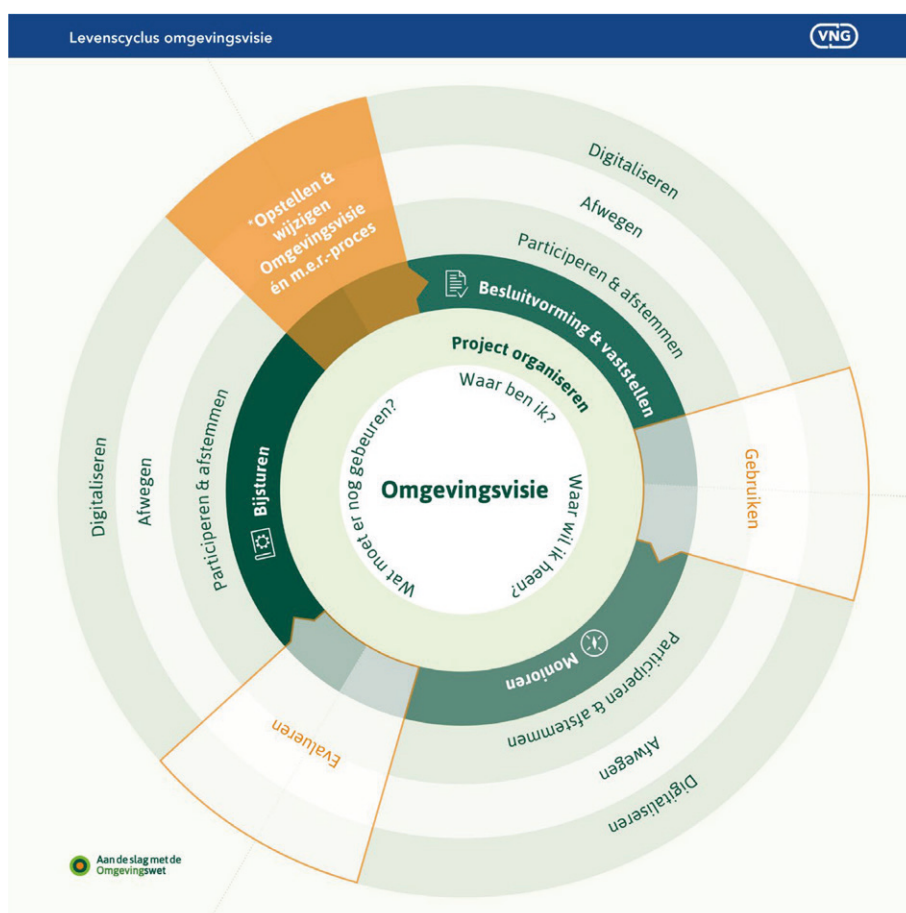
Niet willen kiezen

Een belangrijk risico is dat bestuurders soms niet willen kiezen. Ze gaan er voor het gemak vanuit dat met een slimme mix van meervoudig ruimtegebruik, innovatieve technologie en saamhorigheid aan alle afspraken, wensen en dromen tegemoet kan worden gekomen. Dat is zelden het geval. Keuzes zijn onontkoombaar en soms pijnlijk. Voor een deel volgen die keuzes uit wettelijke opgaven of uit een participatieproces dat eensgezindheid naar boven brengt. Vaker is het een lastige opgave voor bestuurders, waarbij niet kan worden ontkomen aan het teleurstellen van een aantal betrokkenen – inclusief henzelf.

Een analyse vanuit een stevig afwegingskader inclusief heldere afwegingsprincipes is nodig. Maar ook met een stevig afwegingskader bergt het afwegings- en keuzeproces subjectiviteit in zich. Subjectiviteit betekent echter niet hetzelfde als willekeur. Daarom is gezocht naar een zo transparant mogelijk proces van afwegen, waarin minimaal een deel van de wegen een zekere mate van toetsbaar- en objectiveerbaarheid heeft en waarin alle stappen transparant en navolgbaar zijn.

4 Levenscyclus en opstellen van de omgevingsvisie

De gemeente is natuurlijk niet alleen bezig met het opstellen van de omgevingsvisie. De 'winkel moet open blijven' en er zijn veel activiteiten en producten rondom de omgevingsvisie waar ook veel aandacht naar uitgaat. Om de verhouding van de visie tot deze activiteiten en producten inzichtelijk te maken is naar aanleiding van de proef een levenscyclus van de omgevingsvisie opgesteld. Deze levenscyclus geeft inzicht in alle processen die uitgevoerd moeten worden bij het maken van de omgevingsvisie. Met deze levenscyclus wordt het dynamische karakter van het opstellen, gebruiken en beheeren van de omgevingsvisie benadrukt en wordt ook duidelijk dat de visie nooit 'af' is. Als de opgaven in de leefomgeving zich wijzigen worden de processen deels of helemaal opnieuw uitgevoerd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het afsluiten van een coalitieakkoord of bij belangrijke ontwikkelingen in de leefomgeving. Zo waren de Regionale Energie-Strategieën enkele jaren geleden nog onbekend, nu nemen zij een prominente plaats in binnen de omgevingsvisie. In figuur 1 is de levenscyclus van de omgevingsvisie schematisch weergegeven.



Figuur 1 : Levenscyclus omgevingsvisie

Hierna wordt een korte toelichting gegeven op elk onderdeel van de levenscyclus en worden de aandachtspunten die uit de proef naar voren kwamen weergegeven.

Opstellen en wijzigen omgevingsvisie

Het proces van opstellen van de omgevingsvisie en het proces van uitvoeren van de milieueffectrapportage zijn met elkaar vervlochten. Producten en informatie die nodig zijn voor het uitvoeren van de m.e.r. zijn óók nodig voor het opstellen van de omgevingsvisie. In hoofdstuk 5 wordt dit verder uitgewerkt.

Als de omgevingsvisie eenmaal is vastgesteld wordt deze steeds weer aangepast aan de veranderingen in de leefomgeving en in de opgaven. Het kan ook voorkomen dat aanpassen niet meer voldoende is, bijvoorbeeld bij een grote koerswijziging, dan wordt een nieuwe omgevingsvisie opgesteld.

Besluitvorming en Vaststellen

Nadat de omgevingsvisie is afgerond en na elke wijziging wordt de visie door de gemeenteraad vastgesteld. Veelal wordt dit besluitvormingsproces in stappen vormgegeven en is de raad ook al in eerdere stadia betrokken. Uit de proef kwam het belang van het vroeg betrekken van de raad naar voren. De omgevingsvisie treedt in werking als deze door de gemeenteraad is vastgesteld en bekend gemaakt.

Gebruiken omgevingsvisie

De omgevingsvisie wordt door de gemeente gebruikt bij onder andere het opstellen van het omgevingsplan en programma en voor het toetsen van belangrijke ontwikkelingen. Het is zelfbindend, in die zin dat de visie de gemeente bindt en geeft daarmee richting en kader voor al het vervolgsbeleid voor de fysieke leefomgeving. Sommige gemeenten hebben de wens de visie ook voor het sociale domein te benutten.

Monitoren

In de omgevingsvisie is een monitoringprogramma opgenomen. Ontwikkelingen in de leefomgeving worden gemonitord, zodat de effecten van de interventies in de leefomgeving zichtbaar worden en inzicht ontstaat in de behoefte de omgevingsvisie aan te passen. Het afwegingskader dat je maakt voor de omgevingsvisie, kan als basis dienen voor deze monitoring.

“Denk goed na of je als gemeente eigenaar wil zijn van de gegevens die je voor de omgevingsvisie nodig hebt. Je hebt deze gegevens immers in de toekomst steeds opnieuw nodig.”

Evaluëren omgevingsvisie

Informatie uit het monitorprogramma wordt gebruikt om de omgevingsvisie te evalueren. Deze evaluatie geeft inzicht in de wijze waarop de omgevingsvisie een bijdrage levert aan de realisatie van de opgaven in de leefomgeving en brengt nieuwe ontwikkelingen in kaart.

Bijsturing

Als de omgevingsvisie niet of niet voldoende leidraad is voor de interventies in de leefomgeving kan worden besloten de omgevingsvisie aan te passen. Ook kan in dit proces worden geconstateerd dat de gewenste ontwikkelingen uit de omgevingsvisie te weinig worden gerealiseerd. Dan kan hierop een extra inspanning worden geleverd.

Deels samenvallend aan de hiervoor vermelde processen zijn er nog andere processen te onderkennen. Deze processen worden veelal parallel aan elkaar uitgevoerd en worden vanwege de overzichtelijkheid hier apart beschreven.

Participeren en Afstemmen

In de Omgevingswet wordt benadrukt dat het belangrijk is bij het opstellen van de omgevingsvisie burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en andere overheden mee te laten denken over de opgaven in de leef-

omgeving, hun wensen en dromen en de gewenste oplossingsrichtingen.⁵

Voordat belanghebbenden worden uitgenodigd om mee te denken is het goed eerst na te denken over wie je wilt uitnodigen, wat je wilt ophalen en hoe je dat gaat doen.

Bij de omgevingsvisie kan participatie op verschillende momenten aan de orde zijn: bij het inventariseren van ideeën, bij het formuleren en afwegen van verschillende perspectieven en bij het monitoren en evalueren van de visie.

Op <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/omgevingsvisie/> is meer informatie over dit onderwerp te vinden.

Afwegen

Afwegen wordt als doorlopend proces benoemd. Dit omdat in het proces van opstellen en gebruiken van de visie verschillende momenten zitten waarop afwegingen moeten worden gemaakt. Dit zijn zowel inhoudelijke als procesmatige afwegingen. Een voorbeeld van het laatste is de wijze waarop de gemeente vorm wil geven aan participatie. In de volgende hoofdstukken wordt zowel vanuit de m.e.r. als vanuit de Global Goals een uitwerking van afwegen gegeven.

Digitaliseren

Als de omgevingsvisie is opgesteld en vastgesteld moet deze bekend worden gemaakt. De publicatie zal elektronisch plaatsvinden. De omgevingsvisie moet vervolgens worden aangeboden aan de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (LVBB). Dit is een wettelijke verplichting. Vervolgens kan de omgevingsvisie worden getoond in het Digitale Stelsel Omgevingswet, landelijke voorziening (het DSO-lv). Voor bekendmaken en beschikbaar stellen wordt de standaard STOP-TPOD⁶ gebruikt.

Voordat er wordt begonnen met het opstellen van de omgevingsvisie is het goed om alvast na te denken over de wijze waarop de gemeente de visie digitaal beschikbaar stelt. Dit kan als pdf-document. Dan worden er niet veel eisen aan het document gesteld. Maar er kan ook uitgegaan worden van de informatiebehoefte van de gebruikers. Welke informatie uit de omgevingsvisie is voor hen van belang? De wijze van digitaliseren bepaalt mede de structuur van het document. De inhoud en de vorm van de omgevingsvisie beïnvloeden elkaar. Het is daarom slim vanaf het begin van het traject over beide duidelijkheid te hebben en ze gelijktijdig te ontwikkelen. Hierbij geldt: hoe hoger de ambitie, hoe groter de uitdaging.

“Zorg dat je de mensen van ICT vanaf het begin betreft bij het traject van de omgevingsvisie, zodat je niet voor vervelende verassingen komt te staan als onderdelen van de visie niet goed in de gekozen oplossing voor het DSO passen.”

Projectorganisatie

Het spreekt voor zich dat er een projectorganisatie nodig is om de visie op te stellen. Gebruik en beheer moet verder in de lijn plaatsvinden. Het samenstellen van een multidisciplinair team is aan te bevelen. Het team kan opgebouwd worden uit onder andere inhoudelijke expertise, gebiedsmanagers, juristen, softwarebouwers en beleidsmedewerkers. Voor de inhoudelijke expertise is het van belang dat alle beleidsterreinen waar de fysieke leefomgeving betrekking op heeft, zijn vertegenwoordigd. Denk daarbij ook aan openbare ruimte en groen, verkeer en vervoer, milieu, de omgevingsdienst, economie, bodem en ondergrond etc.

Het is de taak van de projectgroep het proces zodanig vorm te geven dat alle onderdelen aan de orde komen én dat rekening gehouden wordt met de specifieke omstandigheden en wensen van de gemeente: waar is het startpunt voor het opstellen van de omgevingsvisie; in welke volgorde worden de processen doorlopen; op welke manier wordt invulling gegeven aan de verschillende processen?

5 Zie artikel 10.7 Omgevingsbesluit, h bij et vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

6 De Standaard officiële publicaties (STOP), het Toepassingsprofiel omgevingsdocumenten (TPOD). Zie [deze link](#) voor de TPOD omgevingsvisie 1.0 van 22 april 2020

“Het opstellen van een omgevingsvisie en integraal werken is niet iets dat alleen op papier moet gebeuren. De hele gemeentelijke organisatie moest mee, en dat kostte bij ons meer tijd dan we hadden verwacht.”

Dynamiek en iteratieve aanpak

Er is voor gemeenten geen eenduidige manier om de processen voor opstellen, gebruiken en beheren van de omgevingsvisie in te vullen. Zowel het startpunt als de inrichting van de processen zijn afhankelijk van de context van de gemeente. Dit is mede afhankelijk van het belang dat de gemeente hecht aan de verschillende fase, de ontwikkelfase waarin de gemeente zich bevindt, het ambitieniveau, de ervaring die de gemeente al heeft en dergelijke. Daarom is er geen volgtijdelijkheid in de verschillende procesdelen in figuur 1 aangegeven. Het is aan elke gemeente zelf een stroomschema van de processtappen op te stellen. De processen die in het schema worden benoemd komen wel in dit stroomschema terug, de volgorde en omvang van de verschillende processen zijn contextafhankelijk.

Het proces dat de gemeente moet doorlopen om de visie op te stellen en te gebruiken is te vergelijken met een doos met legostenen. De steentjes zijn allemaal ingrediënten om tot een omgevingsvisie te komen. Het is aan de gemeente om te bepalen welke steentjes als eerste gebruikt worden, welke steentjes niet bij elkaar passen, welke steentjes in de doos blijven en vooral: hoe het bouwwerk er uiteindelijk uit komt te zien.

De verschillende processen worden niet één voor één doorlopen. De gemeente is met meerdere processen gelijktijdig bezig. Deze iteratieve aanpak leidt ertoe dat er een evenwichtige omgevingsvisie ontstaat, waar ook ruimte is om terug te komen op eerder uitgevoerde acties als later blijkt dat bijstelling noodzakelijk is. Deze aanpak draagt er zorg voor dat er niet op één processtap wordt gefocust, maar dat op elk moment in de levenscyclus de aandacht uitgaat naar alle onderdelen van deze cyclus. Tevens gaat op elk moment de aandacht uit naar alle aspecten van de inhoud van de omgevingsvisie, zodat een evenwichtige en integrale visie ontstaat.

In [bijlage 1](#) is de Wegwijzer Ontwikkelen Omgevingsvisie voor de verschillende stappen van de omgevingsvisie opgenomen. Deze Wegwijzer is opgesteld door het interbestuurlijke programma Aan De Slag met de Omgevingswet en geeft onder andere gemeenten een hulpmiddel voor de onderwerpen die in de verschillende fasen moeten worden behandeld. In de Wegwijzer zijn de ‘legosteentjes’ benoemd (zie het bovenstaand tekstkader). Het is aan de gemeente om te bepalen wanneer welk onderwerp aan de orde is en hoe er invulling aan wordt gegeven.

5 Logische stappen, voor de omgevingsvisie én m.e.r.

Wat is m.e.r.?

Het instrument milieueffectrapportage (m.e.r.) is bedoeld om het belang van de leefomgeving, mens en natuur, volwaardig mee te kunnen wegen bij belangrijke besluiten.

Het Milieueffectrapport (MER):

- brengt daarom de milieugevolgen van een plan of project in beeld voordat er een besluit over is genomen.
- Ook worden in een MER verschillende alternatieve oplossingen en maatregelen onderzocht met het oog op het beperken van effecten op de leefomgeving.

Neveloelen van m.e.r. zijn:

- Transparantie van de effecten van een besluit
- participatie van burgers

Het is dus een proces-instrument dat helpt bij het tot stand komen van een eigen, op maat gemaakt afwegingskader. Met het MER in de hand kan de gemeenteraad de gevolgen voor de leefomgeving bij haar afwegingen geïnformeerd en volwaardig betrekken. Maar ook daarvoor kan het MER al ondersteunend zijn bij de besluitvorming en participatie ondersteunen.

Uit de proef kwam naar voren dat veel vragen over m.e.r. zich richten op wat de meerwaarde ervan is, en hoe de m.e.r.-plicht voor de visie eruit ziet. Dit hoofdstuk richt zich nadrukkelijk op de meerwaarde. De m.e.r.-plicht voor omgevingsvisies én de inhoudsvereisten voor m.e.r. worden in [bijlage 2](#) van deze handreiking uitgebreid behandeld.

Een MER voor een abstracte visie?

Een MER kan aan de orde zijn voor verschillende soorten besluiten, en past zich altijd aan het besluit aan. Alles wat aanzienlijke effecten op de leefomgeving heeft én vast komt te liggen na het besluit, moet in principe nu, in het MER dus, worden onderzocht. Wat later nog bepaald kan worden, kan dan onderzocht worden. Het MER past zich ook aan, aan de omgevingsvisie. Twee voorbeelden:

Als de visie een keuze vastlegt tussen verschillende tracés van een rondweg, brengt het MER de milieueffecten van die keuze in beeld, mét berekeningen. Het doel is dan bijvoorbeeld om te kijken welk tracé de minste gezondheidsproblemen veroorzaakt.

Voor een omgevingsvisie die nog geen locaties vastlegt maar vooral richting geeft en de toon zet voor vervolgleid en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, heeft het MER een heel ander karakter. Het is dan meer een risico-inschatting en een reality-check voor de visie. Kunnen alle doelen voor de leefomgeving worden gerealiseerd? Welke doelen bijten elkaar?

“Mijn ervaring met m.e.r. was beperkt tot concrete projecten. Ik heb geleerd in de proef dat het MER voor een visie vooral kan helpen in integraal werken, en het zetten van de logische stappen om tot afwegen te komen voor je visie. Niet met details, wel met scherpe keuzes.”

Milieu of leefomgeving? MER of OER?

‘Milieu’, misschien ooit begonnen als ‘grijs milieu’, is als begrip in de loop der jaren al verruimd. In de huidige wetgeving, beslaat het milieueffectrapport al een breed spectrum van de leefomgeving. Dus ‘milieu’ is niet alleen geluid, luchtkwaliteit, water, maar ook gezondheid, cultuurhistorie, klimaat en grondstoffengebruik. Als

deze aspecten komen nu al terug in het MER. Het MER is daarmee een instrument dat integraal naar de fysieke leefomgeving kijkt. MER-opstellers hebben dus ervaring met een breed spectrum van leefomgevingsaspecten. Deze 'brede bril' kan helpen bij het afwegen in de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld van zo'n breed beoordelingskader is het 'Rad van de Leefomgeving' dat onder andere is gebruikt in het MER voor de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Gemeenten moeten, in de geest van de Omgevingswet, integraal kijken naar de fysieke leefomgeving. Veel gemeenten willen dat ook tot uitdrukking brengen in de naam van het MER. Een Omgevingseffectrapport (OER) of een Leefomgevingstoets (LOT) is dan een prima titel. Het is goed om duidelijk te maken dat het wel het wettelijke verplichte plan-MER-rapport oplevert.

M.e.r. en de omgevingsvisie passen bij elkaar

Tijdens de praktijkproef hebben de deelnemende gemeenten de stappen die zij in hun eigen proces van visievorming maken gelegd naast de inhoudsvereisten van het milieueffectenrapport. Deze inhoudsvereisten zijn in verschillende wetten en Europese richtlijnen vastgelegd⁷. Daarnaast is ook voor de m.e.r. participatie vereist. De Omgevingswet verandert de benodigde stappen voor m.e.r. niet wezenlijk. Omdat een omgevingsvisie integraal naar de fysieke leefomgeving kijkt, en het m.e.r. dat ook doet, passen ze dicht bij elkaar.

Uit de proef kwam het inzicht naar voren dat de m.e.r.-stappen heel logisch zijn en informatie opleveren, die je toch voor de visie wilt hebben. De stappen kunnen echter wel beter op de visie worden toegespitst. Dit heeft geleid tot een overzicht van bronnen en denkstappen die je voor het afwegen richting de visie nodig hebt, en die ook aansluiten bij wat voor een m.e.r. nodig is. De benodigde stappen in het omgevingsvisie-proces en m.e.r.-proces overlappen en vullen elkaar aan.

"De stappen uit het m.e.r. gaan over goed beleid maken. De jarenlange ervaring vanuit m.e.r. met allerlei leefomgevingsaspecten die hiermee is opgedaan, kan echt helpen bij het opstellen van een integrale omgevingsvisie, waardoor we niet het wiel zelf hoeven uit te vinden."

Om een goede omgevingsvisie te maken is het slim om de processen te vervlechten. Alle informatie die je voor de m.e.r. nodig hebt is ook voor het opstellen van de omgevingsvisie nodig. Ook omdat de omgevingsvisie in principe m.e.r.-plichtig, ligt het voor de hand dat het opstellen van de visie gelijk oploopt met het opstellen van het MER. De ervaring uit de m.e.r.-praktijk leert ook dat vroeg inzetten, en samen laten oplopen, leidt tot de beste resultaten. Inhoudelijk maar ook zeker in de participatie en transparantie.

"Door de participatie van Omgevingsvisie en m.e.r. samen te voegen, voorkom je verwarring en participatiemoedigheid. Dit lukt alleen als je m.e.r. en visie in een vroeg stadium op elkaar afstemt."

Gestructureerd stappenplan voor omgevingsvisie én m.e.r.

De praktijkproef heeft de meerwaarde van de m.e.r. bevestigd, de m.e.r.:

- ondersteunt het omgevingsvisie- en participatieproces;
- is integraal en bevat brede leefomgevingseffecten;
- ondersteunt zoektocht naar slimmere oplossingen en brengt keuzes in beeld;
- biedt gestructureerde stappen om de kansen tot een visie.

Als je de stappen volgt dan leidt dit ertoe dat tot afwegingen op meerdere momenten in het proces van het opstellen van de omgevingsvisie. Figuur 2 geeft een voorbeeld van een stappenplan waarin de processen van het opstellen van een omgevingsvisie en het uitvoeren van een m.e.r. volledig zijn vervlechten. De figuur suggereert een lineair gefaseerd proces. Veel vaker zal echter sprake zijn van parallelle processtappen. Bovendien

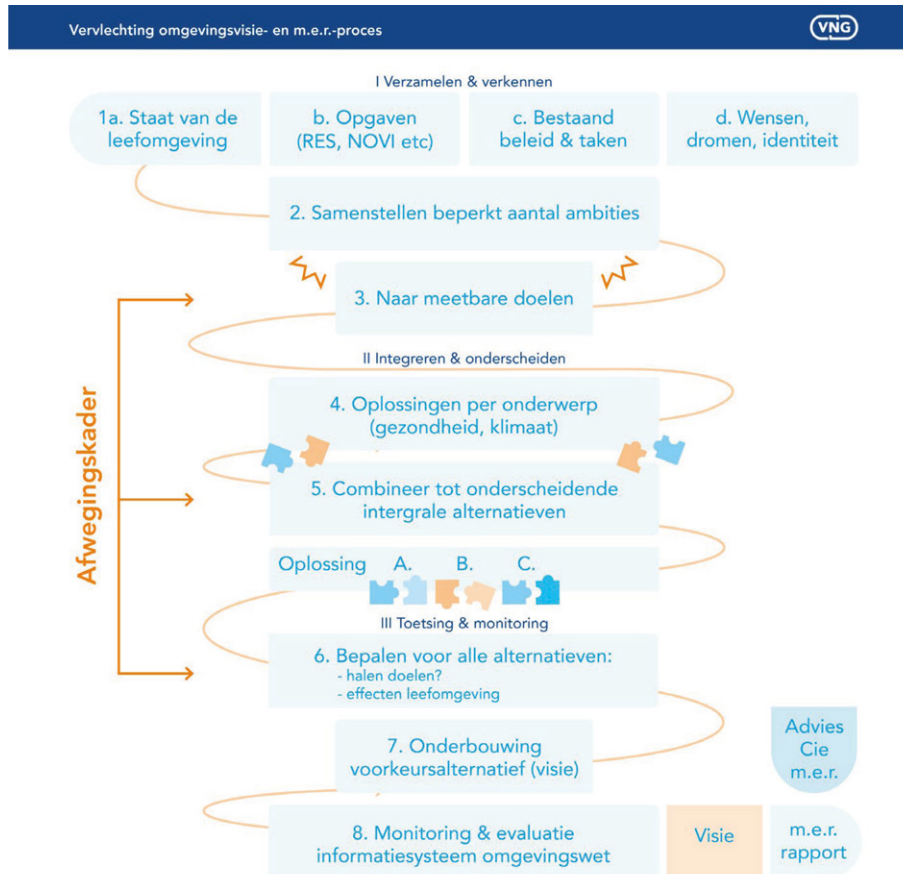
⁷ EU-Richtlijn voor plannen en programma's ([Smb-richtlijn](#)), Wet milieubeheer (hoofdstuk 7, art. 7.7). Zie ook bijlage 2 van deze handreiking.

zullen er gedurende het proces noodgedwongen stappen teruggezet worden. Als bijvoorbeeld tijdens de analyse blijkt dat (een deel van de) informatie ontbreekt, of dat bij het formuleren van ambitie of alternatieve oplossingen nieuwe vragen opkomen, kan het nodig zijn om een deel van het proces nogmaals te doorlopen.

Toelichting gestructureerd stappenplan voor omgevingsvisie en m.e.r.

Blok I: Verzamelen en verkennen

Het proces begint met het bij elkaar brengen van de benodigde informatie en het ordenen ervan.



Figuur 2: Stappen in de omgevingsvisie en m.e.r.

Stap 1: Verzamelen:

Het verzamelen van informatie is essentieel aan het begin van het proces. Om in een complexe bestuurlijke omgeving de juiste richting te kunnen bepalen is het allereerst nodig te weten waar de gemeente staat. Deze informatie vormt de basis voor te maken afwegingen. We noemen dit de vier pijlers van informatievoorziening. Verschillende typen informatie zijn van belang, bijvoorbeeld:

- **1a de staat van de leefomgeving, trends en ontwikkelingen en knelpunten.** Hoe staat de gemeente er nu bij? Wat is de huidige gezondheid? Welke natuurgebieden zijn er en hoe gaat het daarmee? Wat zijn trends op het gebied van de luchtkwaliteit? Zijn er grote ontwikkelingen waarover al besloten is, die effecten op mens en natuur kunnen hebben? Welke waarden moeten worden beschermd en beheerd? Dit onderdeel bestaat uit een 'foto van de leefomgeving', wat is er nu aan de hand? Plus een vooruitblik naar de toekomst: welke knelpunten zijn te voorzien? In m.e.r.-termen wordt dit ook wel de 'referentiesituatie' genoemd, die bestaat dan uit de huidige situatie plus 'autonome ontwikkeling' (=ontwikkelingen die een bepaalde zekerheid kennen).

- 1b de grote **maatschappelijke opgaven** zoals die van buiten op de gemeente afkomen. Denk hierbij aan de energietransitie, de Nationale Omgevingsvisie doelen, circulariteit of maatregelen voor het verminderen van stikstofuitstoot. De gemeente wordt conform de Omgevingswet geacht rekening te houden met de beleid en regelgeving van andere overheden. Dit is ook een inhoudsvereiste van het MER.
- 1c de inventarisatie en evaluatie van **bestaand beleid**. Welke beleid heeft de gemeente nu en welke is niet meer nodig? Worden de huidige doelen gehaald? Past dit beleid bij elkaar, of is het soms onderling tegenstrijdig? Bestaand beleid is ook een inhoudsvereiste uit het MER. Belangrijke 'bijvangst' van deze inventarisatie is dat zichtbaar wordt waar samenwerking tussen de partijen die bij beleidsvelden betrokken zijn (intern en extern) waardevol is om integraal beleid vorm te geven.
- 1d De inventarisatie van **wensen, de eigen identiteit en coalitieakkoord**. Dit kan gaan om wensen en dromen die uit de participatie komen. Maar ook uit een onderzoek onder de bevolking naar wat als typisch de eigen gemeente wordt gezien: wat zijn de waarden die kenmerkend zijn voor de gemeente, zowel fysiek als qua cultuur? Ook de politieke gedachteswisselingen in de gemeenteraad zijn belangrijke input. Ook het coalitieakkoord kan aanknopingspunten geven die in de omgevingsvisie een plek moeten krijgen (afhankelijk van hoe hard en precies deze afspraken zijn, kan het coalitieakkoord ook vallen onder bestaand beleid). Deze stap kent dus een hoge informatiedichtheid. Door deze stap te nemen voorkom je dat je later tijd verliest omdat simpelweg gegevens ontbreken.

Stap 2: Synthese en focus naar ambities

De pijlers van informatievoorziening zijn alle vier onmisbaar, maar ze zijn niet gelijksoortig of gelijkwaardig. De tweede stap in het proces is dan ook een synthesestap. Hoe brengen we focus aan in de maatschappelijke opgaven waar we ons voor gesteld zien, oftewel waar richten we onze omgevingsvisie vooral op? En welke ambitie kiezen we bij de keuze voor ontwikkelingen voor de lange termijn in onze gemeente? Het is immers onwerkbaar om grote hoeveelheden ambities te hanteren.

In deze stap komen verschillende onderwerpen en thema's bij elkaar. Sommige passen goed in elkaar en kunnen in het vervolg van het proces zorgen voor onderlinge versterking (meekoppelkansen). Er zullen ook tegenstellingen aan het licht komen, thema's en onderwerpen die met elkaar op gespannen voet staan en botsen (afwentelrisico's). In het proces is het belangrijk deze versterkende en botsende interactie snel te signaleren, zodat hier in latere stappen rekening mee kan worden gehouden.

Stap 3: Concrete en toetsbare doelen

Bij een ambitie die vanuit zijn aard vooral grote en relatief abstracte toekomstbeelden bevat, horen meer concrete doelen en toetsbare criteria voor de wat kortere en middellange termijn. De ambities is dan bijvoorbeeld 'energieneutraal in 2050' maar de doelstelling is het realiseren van een deel van deze ambities binnen 10 jaar met deels zonne-energie, deels wind en mogelijk ook geothermie.

Uit de proef kwam naar voren dat aan de ene kant behoefte is aan concrete doelen waardoor gemeten kan worden of deze gehaald worden. Aan de andere kant willen gemeenten niet dat, als doelen niet onmiddellijk gehaald kunnen worden, de ambities meteen overboord gaan. Vandaar het onderscheid tussen ambities en doelen; in het MER is het beschrijven van (meetbare) doelen een inhoudsvereiste.

Onderzoeksagenda voor het MER (NRD) en rol Commissie m.e.r.

Het is mogelijk om vroeg in het proces van m.e.r. een zogenaamde Nota reikwijdte en detailniveau (NRD) op te stellen; dit is de onderzoeksagenda voor het MER. Hier kan ook een participatiemoment gekoppeld worden en de NRD kan ook met de raad besproken worden. Deze kan ook in participatie en met de raad besproken worden. Dit is belangrijk voor het draagvlak voor wat er onderzocht gaat worden. Er zijn meerdere momenten waarop het opstellen van een NRD logisch kan zijn.

Het is ook mogelijk om indien gewenst de NRD voor te leggen aan de Commissie voor de m.e.r.: het voordeel hiervan is dat een deskundige blik op de onderzoeksagenda voor het m.e.r. wordt gegeven, op maat voor de gemeente. Een ander voordeel is dat men beter voorbereid is op de (verplichte) toetsing van het MER door de Commissie later in het proces.

NRD in blok I

In dit blok kan het opstellen van een NRD waardevol zijn. Eén mogelijk moment is direct na stap 1: voordeel is dat het al vroeg in het proces is, maar dat toch al basisinformatie beschikbaar is. Als de omgeving feiten mist, kan ze hierop wijzen. Nadeel is dat nog niets bekend is over de eigen ambities en doelen, en dat de informatie daardoor overweldigend en nietszeggend op de omgeving over kan komen.

Na stap 2 of 3 is een andere mogelijkheid voor een NRD. Voordeel is dat zowel de basisgegevens als de ambities en doelen onderwerp van gesprek kunnen zijn met de omgeving. Hierdoor kan hiervoor draagvlak ontstaan. Ook kunnen wensen en ideeën uit de omgeving volwaardig worden meegenomen. Nadeel is dat nog geen alternatieve oplossingsrichtingen concreet kunnen worden besproken.

Blok II: Integreren en onderscheiden

In het tweede blok vindt de integratiestap plaats. De relaties tussen de afzonderlijke onderwerpen wordt gelegd, waar de onderlinge beïnvloeding – meekoppeling en afwenteling – concreet wordt onderzocht. Het resultaat van dit blok zijn oplossingsrichtingen waarbij zowel kansen worden benut, als noodzakelijke keuzes inzichtelijk worden. Dit betreft een iteratief proces.

Stap 4: Oplossingsrichtingen per doel/onderwerp

De start van het tweede blok is een creatieve en iteratieve fase, waarin voor ieder doel of thema gekeken wordt welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn. Bijvoorbeeld:

- maatregelen voor gezondheid, wat is er nodig om de doelen voor gezondheid te halen? Moeten extra geluidsmaatregelen genomen worden? Is het bevorderen van bewegen nodig?
- natuur: moeten gronden worden aangekocht om het eigen natuurnetwerk te realiseren? Zijn extra maatregelen nodig om de soorten die typerend zijn voor de gemeente goed te laten gedijen?

Stap 5: Combineren tot samenhangende alternatieven: waar nodig keuzeopties inzichtelijk maken

Deze iteratieve stap staat centraal in de ontwikkeling van een reële omgevingsvisie. Uit de individuele oplossingsrichtingen van de afzonderlijke doelen worden alternatieven samengesteld die zoveel mogelijk doelen halen uit stap 3. Dit sluit ook aan bij de beschrijving van onderscheiden alternatieven is een van de inhoudsvereisten voor m.e.r.

Het samenstellen van de alternatieven (?) gebeurt in twee stappen: eerst waar mogelijk combineren, en dan waar nodig onderscheiden, dit wordt hieronder toegelicht.

- **Combineer waar mogelijk oplossingsrichtingen.** Ontwikkel daarom eerst alternatieven met zoveel mogelijk combinaties van functies (of in NOVI termen: met meervoudig ruimtegebruik). Een voorbeeld is een alternatief waarin het klimaatbestendig maken van de gemeente centraal staat. Gezondheid, groen, landschap en ecologie kunnen daarmee worden gecombineerd. Andere ambities worden in dit alternatief aan deze thema's ondergeschikt gemaakt⁸.

⁸ Global Goals bieden een meer concrete invulling van mogelijke combinaties van functies, dit wordt in hoofdstuk 6 over verder uitgewerkt.

- **Waar nodig alternatieve oplossingsrichtingen onderscheiden.** Daar waar zaken niet samengaan of elkaar zelfs bijten, moeten keuzes in beeld worden gebracht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verdichting van stedelijk gebied versus luchtkwaliteit en gezondheid; een voorbeeld dat in de proef bij alle deelnemers leefde. Of randvoorwaarden voor beschermde natuur versus uitbreiding van bestaande veehouderijen. Uit deze integratiestap volgt een aantal wezenlijk verschillende oplossingsrichtingen – oplossing A, B en C in de tekening van Figuur 2 – die leiden tot het halen van (een deel van) de in stap 3 gestelde doelen.

NRD in blok II

Bij de overgang van deze stap (einde van blok 2) en de volgende (start van blok 3) kan net als in blok 1 een NRD behulpzaam zijn om de focus te leggen op de zaken die het meest relevant zijn. Een nadeel van dit moment is dat men al ver in het proces is. Een voordeel van deze stap is dat voor de omgeving al duidelijk is welke oplossingsrichtingen onderzocht gaan worden. De omgeving wordt uitgedaagd creatieve oplossingen en ideeën in te brengen voor deze oplossingsrichtingen.

Blok III: Toetsing, keuze en monitoring

De laatste stappen naar de omgevingsvisie borduren voort op de volle breedte van de alternatieven en werkt toe naar de visie. Door zorgvuldig te toetsen welk alternatief de doelstellingen voor de korte en middellange termijn het dichtst benadert en welke mogelijkheden de alternatieven bieden voor doorontwikkeling naar de lange-termijn ambitie kan de basis gelegd worden voor de keuze in de uiteindelijke omgevingsvisie.

Stap 6: Bepalen van effecten op leefomgeving en doelbereik

Deze stap bestaat uit twee onderdelen. Allereerst toetsen we wat de effecten van de alternatieve oplossingsrichtingen zijn op de fysieke leefomgeving en op de andere maatschappelijke opgaven waarvoor de gemeente zich gesteld weet. Het tweede onderdeel richt zich op de mate waarin de doelen uit stap 3 gehaald worden, oftewel het 'doelbereik'.

Beide toetsen samen bepalen de relatieve kwaliteit van de verschillende oplossingsrichtingen en vormen de basis voor stap 7: de keuze van het voorkeursalternatief ofwel de omgevingsvisie die zoveel mogelijk aan de eigen doelen voldoet. Het beschrijven van effecten en het vergelijken van alternatieven is één van de inhoudsvereisten voor een m.e.r.

Stap 7: Afweging en onderbouwing van voorkeursalternatief

Het moment van keuzes maken in de omgevingsvisie is aangebroken. Dit vraagt om heldere afwegingen en een solide onderbouwing van deze keuze. Dit is dan ook bij uitstek een moment waarop het gesprek met de samenleving, met de gemeenteraad en met de interne organisatie gevoerd moet worden. De in de omgevingsvisie te maken keuzes zijn immers cruciaal voor de omgevingsprogramma's, de voortgang van de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, het omgevingsplan en de mogelijkheden om concrete activiteiten daarin een plaats te geven. Een vergelijking en onderbouwing van de alternatieven is nodig om transparante afwegingen te maken. Dit is ook één van de inhoudsvereisten voor m.e.r. Uit jurisprudentie blijkt dat de effecten op de leefomgeving van het voorkeursalternatief zelf ook moet worden beschreven in het m.e.r.

Stap 8: Monitoring en evaluatie

Met de keuze voor het voorkeursalternatief is de omgevingsvisie nog niet afgerond. Dit is het moment om de basis te leggen voor een cyclische verbetering van de visie. Door vast te leggen op welke wijze de voortgang in kaart wordt gebracht en hoe en door wie er periodiek geëvalueerd gaat worden kan een levend informatiesysteem voor de Omgevingswet worden ontwikkeld. In deze stap wordt direct ook de nog ontbrekende kennis benoemd en wordt een aanpak ontwikkeld om die leemte weg te werken. Monitoring en evaluatie is één van de inhoudsvereisten voor m.e.r.

MER – het rapport en advies Commissie m.e.r.

Door stappen 1 tot en met 8 vast te leggen in een rapport is het MER zo goed als compleet. Op dit moment kan de kennis van en ervaring met de milieueffectenrapportage benut worden. De toetsing van de Commissie m.e.r.

is in deze stap verplicht, en hierin wordt het gehele proces en de inhoud kwalitatief beoordeeld. Dit kan mogelijk informatie opleveren om de visie nog verder te versterken én kan het vertrouwen in de kwaliteit van de visie verhogen.

6 Afwegen met de Sustainable Development Goals

In dit hoofdstuk wordt een meer inhoudelijke afwegingskader beschreven. Zoals reeds in [hoofdstuk 3](#) is beschreven kunnen meerdere perspectieven worden gebruikt om een afwegingskader op te stellen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de vier overkoepelende prioriteiten van de Nationale Omgevingsvisie, of het lijstje thema's uit [artikel 1.2](#) van de Omgevingswet. Het is ook mogelijk dat de gemeente, bijvoorbeeld uitgaande van de waarden die naar voren zijn gekomen in dialoog met de samenleving, een eigen afwegingskader opstelt.

Het afwegingskader dat in dit hoofdstuk wordt uitgewerkt is gebaseerd op de 17 Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties, de Sustainable Development Goals (Global Goals). Deze worden in Nederland ook wel de Global Goals genoemd.



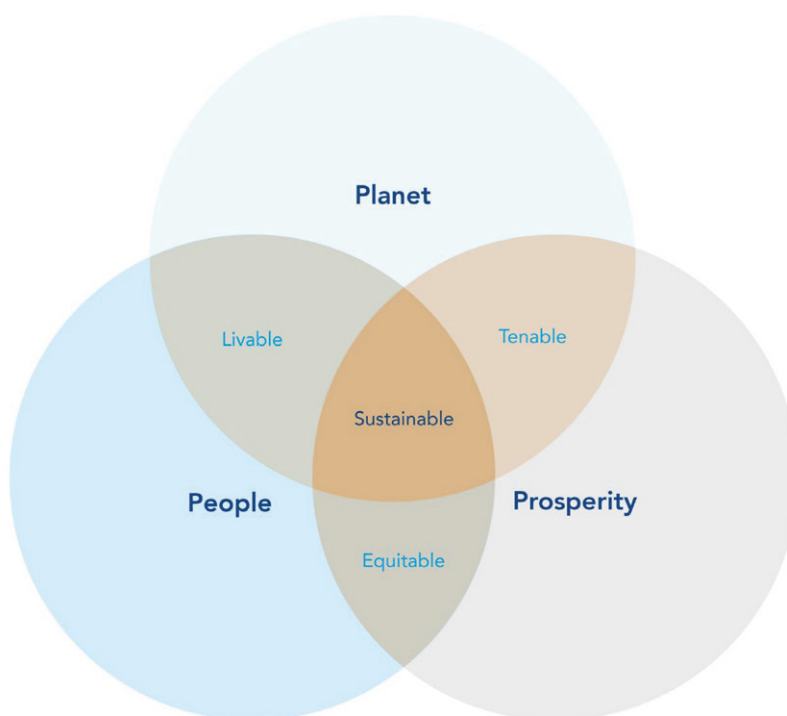
Figuur 3 De 17 Global Goals van de VN

Wat zijn Global Goals?

De 17 Global Goal doelen vormen het hart van de VN-Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling die in 2015 door alle lidstaten -dus ook Nederland- is omarmd (zie figuur 3). Zij omvatten de bekende pijlers 'people', 'planet' en 'prosperity', en voegen daar de pijlers 'peace' en 'partnerships' aan toe. De 17 hoofddoelen zijn nader uitgewerkt in 169 subdoelen. De Agenda 2030 kent twee kernprincipes: integraliteit (de onlosmakelijke samenhang tussen de doelen) en het streven naar inclusiviteit, dat is verwoord als *Leave no one behind*. In [Bijlage 3](#) is meer achtergrondinformatie over de Global Goals opgenomen. Met de gemeenten4globalgoals campagne stimuleert de VNG Nederlandse gemeenten om te laten zien hoe ook zij aan deze mondiale agenda bijdragen, door de verbinding te maken tussen hun inzet en de 17 doelen.

Afwegen met behulp van Global Goals

De Omgevingswet kent drie overkoepelende maatschappelijke doelen: duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en beschermen en verbeteren van het leefmilieu. De omgevingsvisie moet schetsen hoe deze overkoepelende doelen op een gebalanceerde, integrale wijze tot hun recht komen. Het streven naar duurzaamheid in zin van 'brede welvaart', en het zoeken naar een goede balans tussen beschermen en benutten, sluit nauw aan bij de kernprincipes van de VN-Agenda 2030. In de kernprincipes wordt expliciet voortgebouwd op het principe van evenwicht en gelijkwaardigheid tussen de sociale, ecologische en economische pijlers, dat al sinds de jaren '80 centraal staat in het mondiale denken over duurzaamheid. Een veel gebruikte visualisatie van dit concept (zie figuur 4) laat meerdere raakvlakken zien tussen sociale, ecologische en economische waarden, ofwel de Triple P.



Figuur 4

De Global Goals sluiten nauw aan bij de maatschappelijke opgaven in Nederland en bij de drie overkoepelende maatschappelijke doelen die in de omgevingswet worden genoemd. De omgevingsvisie dient een integraal karakter te hebben, wat inhoudt dat niet op één van deze hoofddoelen mag worden geoptimaliseerd ten koste van andere. De bedoeling is juist om een evenwicht te bereiken en waar mogelijk te verbinden. Waar in figuur 4 twee van de pijlers elkaar raken vindt integratie plaats tussen een aantal deelgebieden – verschillende beleidsvelden of sectoren – van duurzame ontwikkeling. Van integrale duurzame ontwikkeling is sprake op het raakvlak van de drie hoofddoelen: hier wordt met alle aspecten rekening gehouden.

In de praktijkproef is onderzocht of en hoe de Global Goals gebruikt kunnen worden als praktisch afwegingskader voor het opstellen en gebruiken van de omgevingsvisie. De conclusie is dat de Global Goals een bruikbaar kader vormen, maar er is wel een nadere operationalisering nodig voor het gebruik door gemeenten in relatie tot de omgevingsvisie. Met deze vertaalslag kan een afwegingskader met de Global Goals als afwegings- en

ordeningsprincipe helpen om tot innovatieve, geïntegreerde en toekomstbestendige keuzes te komen. Dit afwegingskader is meer dan een checklist, die aangeeft of aan alle aspecten is gedacht. Het is ook meer dan een selectie-instrument achteraf, dat helpt om af te wegen tussen gescheiden belangen en waarden, zoals het afwegen van financieel rendement tegen natuur of sociale waarden. Het instrument helpt juist om vooraf richting te geven aan oplossingen en visies.

Global Goals als doel én thematisch ordenend kader

Het (integrale) omgevingsbeleid is een belangrijk instrument om de Global Goals te realiseren. In het kader van de gemeenten4globalgoals campagne is meermaals door bestuurders deze link gelegd. Maar omgekeerd geldt ook dat de Global Goals een waardevol hulpmiddel kunnen zijn om tot een brede en gedragen omgevingsvisie te komen. In de praktijkproef is gebleken dat de Global Goals een krachtig instrument zijn om de leefomgeving breed en vanuit verschillende perspectieven te beschrijven. In die zin kunnen de Global Goals behalve als doel, dus ook worden gezien als thematisch ordenend kader.

De Global Goal-onderlegger: 12 thema's voor de beschrijving van de fysieke leefomgeving

De Omgevingswet benoemt in Artikel 1.2 welke thema's in ieder geval tot de leefomgeving behoren (zie ook [hoofdstuk 2](#) van deze handreiking). Om tot een integrale omgevingsvisie te komen moeten deze thema's in samenhang worden beschreven. Toch dekken deze thema's lang niet alle aspecten af die voor de inwoners de kwaliteit van de leefomgeving bepalen. Met name de sociale dimensies van de leefomgeving zijn – met uitzondering van de toegenomen aandacht voor gezondheid – zo goed als afwezig.

Het gebruik van de Global Goals geeft een breder perspectief op de leefomgeving weer.

Maar niet alle aspecten van de 17 Global Goals hebben betrekking op de fysieke leefomgeving.

Op basis van een analyse van de 17 Global Goals en hun 169 subdoelen zijn we gekomen tot een selectie van 47 Global Goal-subdoelen die een relevante connectie hebben met de leefomgeving in Nederlandse gemeenten. Deze subdoelen zijn vervolgens geclusterd tot 12 thema's die goed aansluiten bij de terminologie van de Omgevingswet en het decentrale omgevingsbeleid. Samen bieden zij een brede en veelzijdige beschrijving van de leefomgeving. In die zin kunnen de Global Goals de directe basis vormen van het afwegingskader.

Het betreft de volgende 12 op de leefomgeving gerichte hoofdthema's:

1. Gezonde en veilige inrichting van de leefomgeving
2. Inclusieve woonomgeving en toegankelijke voorzieningen
3. Duurzame en veilige vervoerssystemen voor iedereen
4. Waardevolle leefomgeving en aantrekkelijk vestigingsklimaat
5. Weerbaarheid tegen klimaatverandering en rampen
6. Schone energie voor iedereen en tegengaan klimaatverandering
7. Duurzame werkgelegenheid voor iedereen
8. Circulaire economie en duurzame infrastructuur
9. Duurzame landbouw en voedselvoorziening
10. Gezonde ecosystemen en biodiversiteit
11. Schoon water en duurzame drinkwatervoorziening
12. Gezonde leefomgeving: goede milieukwaliteit

Voor sommige van deze 47 Global Goal-subdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van water, energie en natuur, is de relatie met de fysieke leefomgeving direct zichtbaar. Ook als het gaat om het 'sociale' thema gezondheid wordt inmiddels breed ingezien dat de gezondheid van mensen positief kan worden beïnvloed door doelbewuste ingrepen in de leefomgeving, zoals groen in de stad, autovrije wandel- en fietsroutes of trimcircuits. Ook heeft de milieukwaliteit van lucht, water en bodem een directe relatie met gezondheid. Soms echter is de relatie tussen doelen in het sociale domein en de leefomgeving minder direct zichtbaar, maar wél van belang. Dit geldt bijvoorbeeld vaak voor opgaven op het gebied van inclusiviteit. Global Goal-subdoel 10.2 is: "De sociale, politieke en economische inclusie van iedereen mogelijk maken". Niet iedereen zal daarbij meteen denken aan het omgevingsbeleid. Maar goede randvoorwaarden in de fysieke leefomgeving, zoals passende woningen

voor iedereen, uitnodigende ontmoetingsplekken en toegankelijke openbare ruimte, gebouwen en openbaar vervoer, zijn noodzakelijk voor de realisatie van dit subdoel. Denk daarbij ook aan het VN-verdrag Handicap.



Vertaling Global Goal subdoelen naar Nederlandse context

Omdat er ook op het niveau van de subdoelen vaak nog een andere taal wordt gesproken dan het dagelijkse begrippenkader van gemeenten is een verdere vertaling naar de Nederlandse context gewenst. In de praktijk-proef zijn de subdoelen daarom verder uitgewerkt in concrete aandachtspunten die voor gemeenten herkenbaar zijn en operationeel zijn te maken.

De twaalf hoofdthema's, 47 subdoelen en de doorvertaling daarvan in concrete aandachtspunten zijn bij elkaar gebracht in een tabel die we de Global Goal-onderlegger noemen ([bijlage 4](#) van deze handreiking). In totaal zijn 164 aandachtspunten benoemd. Elke gemeente kan op basis van haar eigen specifieke situatie aandachtspunten herformuleren, weglaten of toevoegen.

In het onderstaande tekstkader zijn twee voorbeelden opgenomen. In de eerste kolom van de tabel is aangegeven welke Global Goals gerelateerd zijn aan het betreffende hoofdthema. In de tweede en derde kolom zijn de bijbehorende Global Goal-subdoelen en de gemeentelijke aandachtspunten opgenomen.

Thema 2. Inclusieve woonomgeving en toegankelijke voorzieningen.

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten
	11.1	<p>Adequate, veilige en betaalbare huisvesting en basisdiensten voor iedereen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gevarieerd en gespreid aanbod van passende, goede (huur)woningen voor alle doel- en inkomensgroepen, ook in de binnenstad en kleinere kernen • Behoud en nieuwbouw van voldoende sociale huurwoningen • Ruimte voor innovatieve woon(/zorg)-vormen • Goede bereikbaarheid van dagelijkse voorzieningen als winkels, school, dagbesteding voor ouderen, huisartsenpraktijk, ook voor kleine kernen
	3.4	<p>(Mentale) gezondheid en welzijn van inwoners bevorderen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veilige inrichting van openbare ruimte, gebouwen en installaties • Aantrekkelijke openbare ruimte met water en groen in alle wijken • Uitnodigende voorzieningen voor sport, spel, recreatie, wandelen en fietsen • Groene en uitdagende schoolpleinen, ook toegankelijk voor de buurt • Volkstuinen, gedeelde moestuinen, stadslandbouw, daktuinen • Ontmoetingsfuncties in wijken, voldoende afwisseling van functies • Beperking lawaaioverlast en licht-, trillings- of geurhinder

Afwegen met het Global Goal-kompas voor de Leefomgeving.

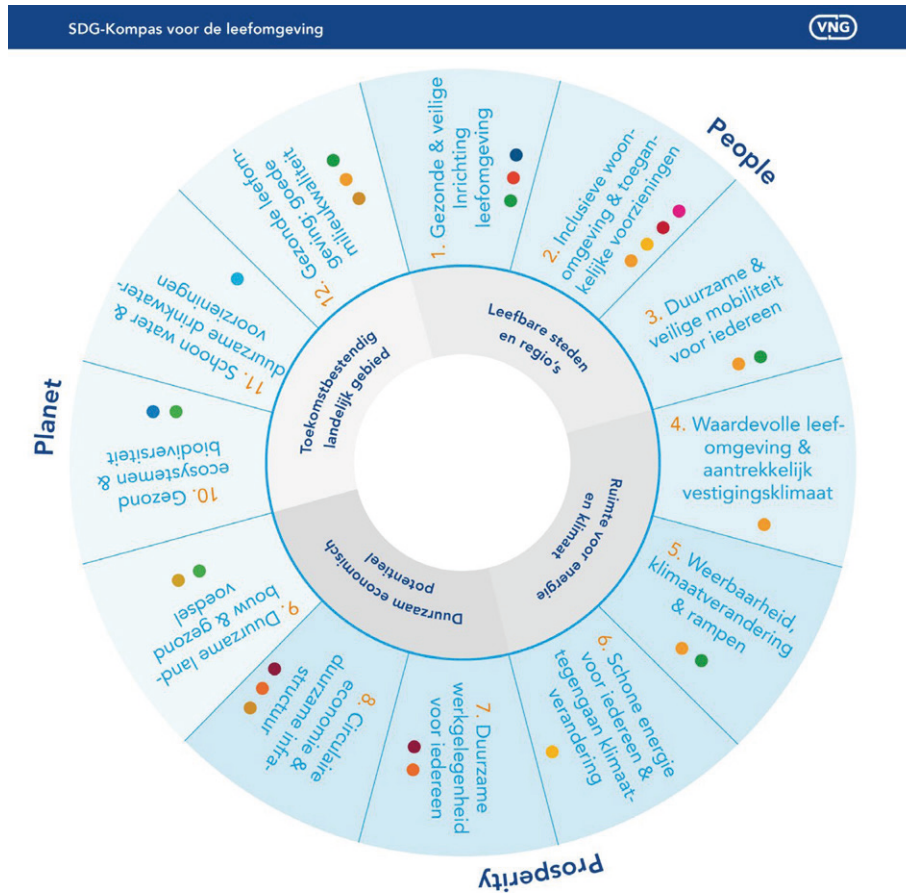
De onderstaande figuur 5 is een compacte representatie van de Global Goal-onderlegger, waarin in één oogopslag alle twaalf thema's en de onderliggende Global Goal-subdoelen zijn te zien. Bij de ontwikkeling van dit kompas is dankbaar gebruik gemaakt van de al bestaande Omgevingswijzer voor de GWW (grond-, weg- en waterbouwsector).

Omgevingswijzer voor de GWW

De Omgevingswijzer is door Rijkswaterstaat en partners ontwikkeld in het kader van de Green Deal Duurzaam GWW. Het instrument kan online worden geraadpleegd en toegepast. Zie: www.omgevingswijzer.org.

























De Omgevingswijzer is ontwikkeld om bij grote infrastructuurprojecten de verschillende dimensies van duurzaamheid te beoordelen en concreet te maken. Ook dit instrument gaat uit van de ecologische (planet), sociale (people) en economische (prosperity) belangen. Het kent twaalf thema's met onderliggende aandachtspunten, toegesneden op infrastructuure projecten. Inmiddels is gebleken dat de methodologie ook bruikbaar is in een meer beleidsmatige context.

In grote lijnen laten de buitenring en binnenring van het Global Goal-kompas zien hoe de twaalf thema's aansluiten bij respectievelijk de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (people-planet-prosperity) en bij de vier overkoepelende nationale prioriteiten uit de NOVI. De scheiding tussen de thema's lijkt scherper dan ze is. Er zijn veel 'overgangsgebieden' en sommige thema's en hun onderliggende Global Goal-subdoelen hebben evindente raakvlakken met meerdere pijlers. Zo heeft bijvoorbeeld weerbaarheid tegen klimaatverandering te maken met de natuurlijke omgeving (denk aan ruimte voor de rivieren), maar ook met de veiligheid van mensen en bescherming van economische infrastructuur.



Figuur 5: Global Goal Kompas voor de leefomgeving

In de tabel zijn per thema de onderliggende Global Goal-subdoelen weergegeven.

Thema	subdoel	thema	subdoel		
1	  	3.4, 3.5, 5.2, 16.1	7		8.2, 8.5, 8.8, 8.9
2	   	11.1, 7.1, 4.a, 4.2, 4.7, 10.2, 10.7	8	  	8.4, 9.1, 9c, 12.2, 12.3, 12.5
3	 	11.2, 3.6	9	 	2.1, 2.3, 2.4, 15.3
4		11.4, 11a	10		14.1, 14.2, 15.1, 15.2, 15.5, 15.8
5	 	11.5, 13.1	11		6.1, 6.3, 6.4, 6.5
6		7.1, 7.2, 7.3	12	  	3.9, 11.6, 12.4

Het Global Goal-kompas is, net als de Omgevingswijzer voor duurzaam GWW, op verschillende manieren te gebruiken. We noemen er vier, die aansluiten bij het [gestructureerde m.e.r.-stappenplan uit hoofdstuk 5](#)

1 Als instrument om de huidige of de gewenste situatie te beschrijven

De Global Goal-Onderlegger kan worden gebruikt als een soort checklist bij het opstellen van de omgevingsvisie en geeft inzicht of alle soorten opgaven, zowel in de huidige als de gewenste situatie, in kaart zijn gebracht

2 Als beoordelingsinstrument voor de huidige situatie en monitoring

Een beoordeling wordt gemaakt door aan de diverse facetten van de leefomgeving (de 12 thema's met onderliggende subdoelen en aandachtspunten in de onderlegger) een score toe te kennen. Ook is het mogelijk om voor aandachtsgebieden boven- of ondergrenzen te bepalen.

Voor een deel van de genoemde subdoelen en aandachtspunten is cijfermatige monitoringsinformatie aanwezig. Daarmee kunnen aspecten van de huidige staat van de leefomgeving worden gekwantificeerd. Daar waar geen monitoringsinformatie voor handen is kan een kwalitatief oordeel worden gegeven (zie hiervoor ook [hoofdstuk 3](#) van deze handreiking).

3 Als instrument om de ambitie van de gemeente te bepalen.

Als met behulp van het Global Goal-Kompas bekend is welke (meekoppel)kansen er bestaan tussen de opgaven, maar de deelnemers daarmee nog niet een gezamenlijke ambitie hebben bepaald, kan er met de stakeholders worden bekeken wat het gewenste ambitieniveau is voor elk van de thema's.

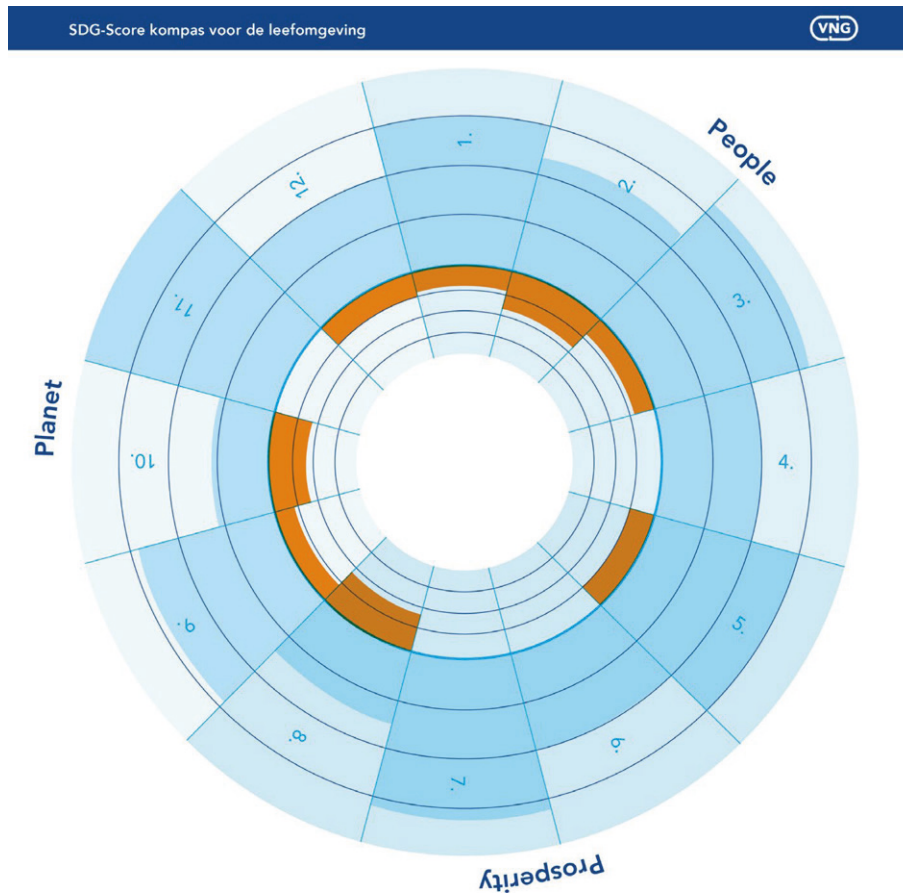
4 Als analyse- en vergelijkingsinstrument voor alternatieve scenario's

Met behulp van de Global Goal-Onderlegger kunnen de effecten van oplossingsrichtingen in kaart worden gebracht. Hierbij wordt een inschatting gemaakt van de gevolgen van een bepaald alternatief. Dit kan bijvoorbeeld in termen van beter/slechter en minder/meer op een vijf-punts schaal. Om deze inschatting te maken kan weer gebruik worden gemaakt van expert-judgement of kwalitatieve oordeelsvorming. Wanneer hierbij personen uit verschillende geledingen van de gemeentelijke organisatie en/of samenleving bij zijn betrokken kan een objectieve vergelijking worden gemaakt tussen verschillende oplossingsrichtingen. Om dit te realiseren kan de tabel uit [bijlage 4](#) (Global Goal-Onderlegger) worden uitgebreid met o.a. de volgende kolommen:

- Score per Global Goal thema en aandachtsgebied in de huidige situatie
- Score per Global Goal thema en aandachtsgebied bij verschillende alternatieve ontwikkelrichtingen

Op basis hiervan kan een analyse worden gemaakt van oplossingen die meerdere opgaven op een positieve manier koppelen en oplossingen waarbij mogelijkerwijs afwenteling van negatieve effecten plaatsvindt.

Van de hierboven genoemde vier toepassingen zijn met name de tweede en vierde de basis voor het afwegen. Hiervoor kunnen in de onderlegger per aandachtspunt scores worden gegeven. Deze kunnen zowel voor de huidige situatie als voor de alternatieve toekomstscenario's in kaart worden gebracht. Dit kan in de vorm van cijfermatige scores of – simpeler – met een keuze uit positief, neutraal of negatief. De bedoeling is uiteindelijk tot één gewogen score voor elk van de 47 Global Goal-subdoelen te komen. De uitkomsten daarvan kunnen overzichtelijk worden gepresenteerd in het *resultatenwiel* behorend bij het Global Goal kompas. Een voorbeeld hiervan is uitgewerkt in figuur 6.



Figuur 6: Global Goal Score kompas voor de leefomgeving

Praktische wenken voor het werken met Global Goals

In de praktijkproef is gesproken over de basis van het scoren: wat is het referentiekader? De conclusie is dat dit kan verschillen afhankelijk van het doel van de exercitie. Dat kan bijvoorbeeld een waardering zijn van de huidige situatie in relatie tot de gewenste toekomstige situatie. Het kan ook een trendmatige score zijn, die de vooruitgang (of achteruitgang) laat zien ten opzichte van een eerder bepaalde kwaliteit of nullijn. Als de beoordeling wordt gedaan om juist nu een nullijn vast te stellen, dan ligt voor de hand om als basis te nemen hoe ver bijvoorbeeld bepaalde omgevingswaarden positief of negatief afwijken van de landelijke of Europese norm, of hoe tevreden of ontevreden inwoners nú zijn over hun omgeving.

Ook is in de proef besproken in welke mate gemeenten kwantitatieve indicatoren kunnen en willen gebruiken bij het toekennen van scores of kwalitatieve oordelen. Het CBS brengt sinds 2019 een rapportage uit waarin de Nationale Monitor Brede Welvaart wordt gecombineerd met een trendmeting inzake de Global Goals. Er is op dit moment nog geen standaard set van indicatoren voor het meten van de voortgang met de Global Goals op lokaal niveau. Hier wordt wel aan gewerkt door VNG samen met het CBS en een groep gemeenten. Voor gemeenten die hun nulmeting of toetsing willen baseren op onafhankelijk verstrekte indicatoren en data staan

echter tal van bronnen ter beschikking, zoals Waarstaatjegemeente.nl en diverse landelijke, provinciale en lokale monitors. Van belang blijft om naast kwantitatieve data ook kwalitatieve gegevens te gebruiken, waaronder informatie over hoe inwoners facetten van de leefomgeving waarderen.

Wanneer, zoals in het derde type toepassing hierboven, de resultaten van verschillende scenario's vergeleken worden met de huidige situatie en met elkaar, worden de consequenties van de alternatieve opties inzichtelijk gemaakt en kunnen keuzes op een transparante wijze worden gemaakt.

Zoals eerder opgemerkt heeft de gemeente uiteraard de mogelijkheid om een eigen afwegingskader te maken. Hierin kunnen andere hoofdthema's worden opgenomen die voor de gemeente van belang zijn. Op basis van prioriteiten kunnen hoofd- en subthema's zwaarder of minder zwaar worden gewogen (zie ook [hoofdstuk 3](#) van deze handreiking over wegingsfactoren). De aandachtspunten uit de Global Goal-onderlegger en/of andere aandachtspunten kunnen dan worden toegewezen aan één van de thema's van het door de gemeente gekozen perspectief. Vervolgens kunnen de scores in tabel 5.6 inzichtelijk worden gemaakt.

De in dit hoofdstuk beschreven stappen met betrekking tot het afwegen met het Global Goal Kompas voor de leefomgeving leiden niet als vanzelf tot een omgevingsvisie. Wel geven zij inzicht in de huidige stand van de leefomgeving en in de consequenties van de verschillende alternatieven. Dit biedt een solide basis om met alle stakeholders het gesprek te voeren en door middel van afgewogen belangen tot een breed gedragen toekomstbeeld te komen.

Het Global Goal-Kompas zoals in deze handreiking omschreven is slechts een eerste uitwerking. Voor de meer gedetailleerde inrichting van het proces om met dit afwegingskader te beoordelen, scoren, af te wegen of ambities op te stellen kan voor nu inspiratie worden ontleend aan de handleidingen die zijn opgesteld voor het reeds genoemde Omgevingswijzer Duurzaam GWW. Er zijn nog veel denkbare stappen mogelijk om het Global Goal-Kompas door te ontwikkelen, te verfijnen en te digitaliseren. De concrete ervaringen van gemeenten die al met het instrument in de huidige vorm aan de slag gaan kunnen daarbij een waardevolle input vormen.

Bijlage 1 Wegwijzer ontwikkelen omgevingsvisie (concept)

Voor u ligt de wegwijzer voor het instrument omgevingsvisie van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de **Omgevingswet**. De Wegwijzer helpt bij het procesontwerp en de vormgeving van een omgevingsvisie zoals bedoeld in de artikelen 3.1 en 3.2 van de Omgevingswet. De Wegwijzer bestaat uit een schema met vragen die een bestuursorgaan zich kan stellen gedurende het proces van totstandkoming. In het schema worden vier fasen onderscheiden: verkenning, uitwerking, vaststelling en uitvoering/bijstelling. Werken aan een omgevingsvisie vraagt om een iteratief proces waarbij vanaf het begin wordt nagedacht over de invulling van het hele proces. De vragen in combinatie met het schema kunnen daarbij helpen. De wegwijzer is geen blauwdruk of vast recept. Het vraagt om een vrij en creatief gebruik, passend bij het gebied en de opgave en ambitie van de organisatie waarvoor de omgevingsvisie wordt opgesteld.

Rolopvatting

- Wie is/zijn de doelgroep(en) van de omgevingsvisie?
- Welke rol hebben college en volksvertegenwoordiging en hoe worden deze meegenomen in het proces?
- Wat is de **sturingsfilosofie**? Wat is de eigen rol, wat wordt verwacht van anderen bij de totstandkoming en uitvoering van de omgevingsvisie (burgers, bedrijven maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen)?
- Wat is de strategie voor doelbereik en welke andere Ow-instrumenten worden wellicht ingezet?
- In hoeverre moet de omgevingsvisie richtinggevend zijn voor verdere besluiten over de fysieke leefomgeving?
- In hoeverre kan een **plan-m.e.r.** (paragraaf 16.4.1 Ow) helpen om effecten van beleid en afwegingen van beleidskeuzen helder te maken?
- Gaat het om inspireren, stimuleren, faciliteren, realiseren of voorschrijven of verbieden? Verschilt dit per onderwerp?
- Hoe wordt er aangekeken tegen bijsturing van omgevingsbeleid en toekomstige aanpassingen van beleid (van visie, programma's of andere instrumenten)?

Afstemming en samenwerking andere overheden

- Raakt de omgevingsvisie taken, bevoegdheden of doelen van andere bestuursorganen?
- Hoe worden andere bestuursorganen betrokken (artikel 2.2 Ow)?
- Zijn er regionale samenwerkingsverbanden die betrokken kunnen worden bij de totstandkoming van de omgevingsvisie?
- Zijn er regionale doelen of afspraken die opgenomen kunnen worden in de omgevingsvisie?

Projectorganisatie

- Hoe wordt de projectorganisatie inclusief interne besluitvorming ingericht?
- Hoe wordt de projectorganisatie gepositioneerd in de eigen organisatie?
- Hoe worden afdelingen/organisatieonderdelen betrokken?
- Hoe worden bestuur, volksvertegenwoordiging en andere afdelingen geïnformeerd?
- Is in een vroegtijdig stadium advisering van de **Commissie m.e.r.** over **reikwijdte en detailniveau** (onderzoeksagenda) behulpzaam?
- Is advisering door adviescommissies aan de orde?
- Hoe wordt ervoor gezorgd dat alle relevante afdelingen bijdragen aan de totstandkoming van een daadwerkelijk integrale omgevingsvisie?

- Welke tijdelijke en structurele extra kosten zijn er gemoeid met de ontwikkeling en uitvoering omgevingsvisie?
- Hoe gaat de projectorganisatie over in de 'gewone' organisatie als de omgevingsvisie is vastgesteld?

Participatie

- Wat is het eigen **participatiebeleid**?
- Wordt participatie voor de plan-m.e.r. en de omgevingsvisie gecombineerd?
- Welke belanghebbenden worden betrokken bij de totstandkoming van de omgevingsvisie en hoe worden deze betrokken?
- Kunnen resultaten van eerdere participatietrajecten worden gebruikt?
- Hoe wordt bij vaststelling van de omgevingsvisie gemotiveerd hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen betrokken zijn geweest (art 10.7, eerste lid Omgevingsbesluit)?
- Hoe wordt in de omgevingsvisie aangegeven wat de resultaten van participatie waren en in hoeverre is voldaan aan het eigen participatiebeleid (art. 10.7, tweede lid Omgevingsbesluit)?

Vormgeving en ontsluiting

- Hoe wordt de omgevingsvisie vormgegeven en welke vormgeving draagt bij aan het gesprek over het beleid?
- Tot welk detailniveau wordt de omgevingsvisie uitgewerkt?
- Wat zijn de behoeften van de gebruikers van een omgevingsvisie als het gaat om de kenbaarheid van het beleid en het (digitaal) beschikbaar stellen van de informatie?
- Hoe wordt de omgevingsvisie digitaal ontsloten?
- Hoe wordt de omgevingsvisie in de **digitale standaard** (TPOD) ingepast?
- Hoe wordt het Milieueffectrapport digitaal ter beschikking gesteld?

Relatie met bestaand beleid (eigen beleid en beleid van anderen)

- Wat is bestaand beleid voor (onderdelen van) de fysieke leefomgeving?
- Welke strategische delen van het bestaand beleid kunnen in stand blijven en in de omgevingsvisies worden opgenomen?
- Welke bestaande beleidsdocumenten kunnen worden ingetrokken?
- In hoeverre worden doelen uit het bestaande beleid gehaald en wat betekent dit voor totstandkoming van de omgevingsvisie? Welke doelen zijn nog niet gehaald en welke waarden moeten worden beschermd en beheerd?
- Wat zijn de raakvlakken met andere beleidsvelden dan de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld sociaal beleid)?
- Kan het coalitieakkoord dienen als input voor de omgevingsvisie?
- In hoeverre kunnen beleidskeuzen uit de omgevingsvisies en programma's van andere overheden als input worden gebruikt?
- Voor gemeenten: is er een link met voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten) en hoe wordt hiermee omgegaan?
- Opgaven en ambities
- Wat is de huidige staat van de fysieke leefomgeving (beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de gehele fysieke leefomgeving)?
- Wat zijn knelpunten of kwaliteitsopgaven in de fysieke leefomgeving?
- Op welke wijze/met welke indicatoren worden kwaliteiten, trends of ontwikkelingen uitgedrukt?
- Welke waarden van de gemeente wil men behouden en beschermen?
- Welk gebruik wil men stimuleren en welk gebruik ontmoedigen of verbieden?
- Wat zijn lokale, regionale en nationale opgaven in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld uit omgevingsvisies van andere overheden?
- Wat zijn relevante opgaven en ambities van anderen (maatschappelijke organisaties, brancheorganisaties,

- bedrijven,) die onderdeel kunnen zijn van de omgevingsvisie?
- Welke trends en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving zijn te voorzien en waar zijn nog keuzen mogelijk?
 - Zijn er verschillende ontwikkelingsscenario's te onderscheiden?
 - Wat is de (gewenste) identiteit van het gebied en hoe verhoudt zich dit tot de opgaven en ambities?
 - Wat zijn de eigen ambities mede in relatie met de opgaven?
 - Is in verband met de opgave een wettelijke taak (bijvoorbeeld een omgevingswaarde), verantwoordelijkheid of bestuurlijke opdracht of afspraak aan de orde?
 - Welke opgaven en ambities liggen binnen de eigen invloedssfeer en bij welke ben je afhankelijk van anderen?
 - Hoe wordt gekomen tot een samenhangend beeld van de ambities en opgaven voor de fysieke leefomgeving (niveaus van integratie, afstemming en coördinatie)?

Bepalen doelen

- Welke opgaven en ambities zijn reëel en welke hebben prioriteit?
- Welke doelen voor de fysieke leefomgeving worden gekozen?
Zijn er hoofd- en subdoelen van leefomgevingsbeleid te onderscheiden?
- Denk daarbij aan doelen die ontwikkeld moeten worden en waarden die beschermd moeten worden.
- Welke opgaven en ambities kunnen als integrerend en als ordenende principes worden gebruikt voor de uitwerking van het omgevingsbeleid?
- Wat is per onderwerp/thema de bandbreedte en het detailniveau van de mogelijk oplossingen?
- Wat is de uitvoeringstermijn? Verschilt dit per doel?

Identificeren en afwegen beleidskeuzen

- Zijn oplossingsrichtingen tot reële samenhangende pakketten te maken, met onderdelen die elkaar versterken (voorbeeld groen, gezondheid, ruimtelijke kwaliteit en klimaatadaptatie)?
- Wat zijn beleidsopties om de doelen te bereiken?
- Welke criteria of principes worden daarvoor gebruikt?
- Daar waar doelen en opgaven onderling of met elkaar botsen en niet samengaan: wat zijn de beleidsopties/alternatieven die mogelijke keuzes zichtbaar maken?
- Hoe zorg je ervoor dat keuzen herleidbaar en transparant zijn?
- Wil je een bestaand inhoudelijk (en soms normatief) kader benutten voor de effecten op de leefomgeving of voor het bepalen van het doelbereik, zoals Sustainable Development Goals (Global Goal) of People, Planet, Profit (PPP)Is er een einddatum?
- Hoe worden beleidskeuzen uitgedrukt en hoe wordt beoordeeld wanneer daaraan is voldaan?
- Hoe onderbouw je het voorkeursalternatief, ook vanuit effecten op de leefomgeving?

Beleidsuitwerking: maatregelen en vervolgstappen

- Welke maatregelen worden getroffen (fysieke, financiële, communicatieve, juridische, etc.)?
- Is uitwerking van de omgevingsvisie in (on)verplichte **programma's** op grond van afdeling 3.2 Ow aan de orde?
- Hoe vindt uitwerking van omgevingsbeleid plaats: gebiedsgericht, thematisch, gewenst detailniveau?
- Hoe wordt er aangekeken tegen bijsturing van omgevingsbeleid en toekomstige aanpassingen van beleid (van visie, programma's of andere instrumenten)?
- Zijn beleidsregels op grond van de Awb aan de orde, bijvoorbeeld voor toetsing van initiatieven?
- Worden doelen vastgelegd in een zelf vast te stellen omgevingswaarde?
- Hoe wordt de omgevingsvisie en de MER na vaststelling digitaal bekendgemaakt?

Formele vaststelling

- Hoe wordt bestuurlijke afstemming op grond van art. 2.2 Ow ingericht en gemotiveerd?
- Hoe wordt de formele vaststellingsprocedure ingericht (door gemeenteraad, provinciale staten of gezamenlijke ministers)?
- Hoe wordt de zienswijzeprocedure doorlopen op grond van afdeling 3.4 Awb?
- Hoe wordt de vaststellingsprocedure geïntegreerd met de procedure voor plan-m.e.r.?
- Hoe wordt de uitgevoerde participatie gemotiveerd (art. 10.7 Omgevingsbesluit)?
- Hoe wordt de omgevingsvisie digitaal bekend gemaakt en gepubliceerd?

Uitvoering en bijstelling omgevingsvisie

- Hoe ziet implementatie en uitvoering van de omgevingsvisie eruit?
- Welk randvoorwaarden wil of moet je aan vervolgleid in bijvoorbeeld **programma's** meegeven?
- Hoe wordt beleidsuitvoering gevolgd, hoe ziet een monitoringsplan in het kader van de m.e.r. eruit?
- Hoe worden monitoringsgegevens ter beschikking gesteld en bekend gemaakt?
- Welke maatregelen zijn er achter de hand bij tegenvallende monitoringsresultaten?
- Hoe blijft de integrale benadering gewaarborgd ook na vaststelling en bij sectorale uitwerking in programma's?
- Hoe richt je politieke verantwoording aan de volksvertegenwoordiging in?
- Wat is de link met de begrotingscyclus?
- Is er een omgevingswaarde en dus monitoring daarvan aan de orde (de omgevingswaarde wordt opgenomen in het omgevingsplan)?
- Hoe wordt het proces van bijstelling om de omgevingsvisie ingericht?
- Welke (vervolg)besluiten moeten nog genomen worden genomen (bijvoorbeeld in programma's of in het omgevingsplan)?
- Wat wordt wel en wat wordt niet gereguleerd in het omgevingsplan?
- Wat is de relatie met een eventuele toekomstige plan-m.e.r. of project-m.e.r.?
- Hoe wordt toegezien op de uitvoering? Als bij uitvoering de omgevingsvisie de inzet van regels is voorzien, hoe wordt op de naleving daarvan toegezien?
- Hoe passen vervolginstrumenten binnen de monitoring voor de visie?

Bijlage 2 Achtergrondinformatie m.e.r.

Het instrument Milieueffectrapportage (m.e.r.) is bedoeld om het belang van de leefomgeving, mens en natuur, mee de kunnen wegen bij belangrijke besluiten.

Inhoudsvereisten m.e.r.

De inhoudsvereisten van de m.e.r., zoals opgenomen in de [Europese SMB-richtlijn](#) (artikel 5, lid 1,) , is een mengeling van processtappen en inhoudelijke eisen:

- Doelen;
- Beleidskader, relevante plannen en besluiten (staand beleid);
- Staat van de leefomgeving en trends;
- Maatschappelijke opgaven die vanuit andere wetten en schaalniveaus zijn opgelegd;
- Opstellen van reële en onderscheidende alternatieven;
- Te verwachten effecten van de alternatieven, bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen;
- Mitigerende maatregelen
- Mate waarin de doelen bereikt worden;
- Vergelijken van alternatieven;
- Bepalen en motiveren van voorkeursalternatief;
- Opstellen van monitoringsplan;
- Leemten in kennis;
- Samenvatting.

Sociale effecten

Uit de proef kwam naar voren, dat veel gemeentes ook graag sociale effecten zouden meenemen in de Omgevingsvisie. Dit is niet genoemd als onderdeel van MER in de wetgeving, maar het kan wel opgenomen worden. Er is internationaal veel ervaring met 'social impact assessment', en uit die ervaringen blijkt dat het past goed bij de systematiek van de m.e.r.

De notitie Reikwijdte en detailniveau (NRD): participatie en raad

In een milieueffectrapportage wordt onderzoek verricht. Dat onderzoek moet voldoende informatie op tafel brengen om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen in de besluitvorming over een plan of een project. Dit vereist een scherpe afbakening van 'reikwijdte en detailniveau': waarop moet het onderzoek zich vooral gaan richten, wat is minder belangrijk, en wat kan zelfs helemaal buiten beschouwing blijven? De notitie Reikwijdte en detailniveau (NRD) is tussentijdse stap, en kan gezien worden als onderzoeksagenda voor het m.e.r.

Jarenlange praktijkervaring met milieueffectrapportage heeft geleerd dat het heel belangrijk is voortdurend alert te zijn op de inhoudsafbakening van het onderzoek, juist ook met de bewoners en bedrijven, maar ook met de gemeenteraad. Diezelfde praktijkervaring heeft uitgewezen dat het louter voordelen heeft daar vroeg mee te beginnen, de NRD kan hierin een handige rol vervullen.

De m.e.r.-plicht voor omgevingsvisies: wat zegt de wet?

Uit de praktijkproef kwam naar voren dat er veel vragen leven over de m.e.r.-plicht voor Omgevingsvisies. Daarom zetten we nog even op een rijtje wat de Omgevingswet hierover zegt.

Deze wettelijke verplichting is niet vrijblijvend, dit is gebaseerd op de Europese richtlijnen over milieueffectbeoordelingen (o.a. de SMB-richtlijn uit 2001). De verplichtingen terzake de MER en m.e.r. staan tot inwerkingtreding in de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r.

Wanneer geldt een plan-m.e.r.-plicht voor een Omgevingsvisie?

In de Omgevingswet is bepaald dat omgevingsvisies in principe Plan-m.e.r.-plichtig zijn (art 16.34, tweede lid Ow)⁹. Plan-m.e.r. plicht geldt dan als (art 16.36 Ow):

- het plan of programma een kader vormt voor te nemen besluiten voor m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten, en/of
- voor dat plan of programma een passende beoordeling moet worden gemaakt.

De hamvraag is nu: wat is kaderstelling?

De meeste vragen in de praktijk gaan over wat het begrip 'kaderstelling' precies inhoudt.

Er zijn eigenlijk twee situaties te onderscheiden:

1. Voor de omgevingsvisie wordt één of meerdere locaties of tracés aangewezen of overwogen.
2. De omgevingsvisie geeft richting aan, of zet de toon, voor vervolgbesluiten.

Voor een omgevingsvisie is vooral richting geven of de toon zetten, al snel aan de orde.

Ad 1: als in een plan een locatie of tracé wordt aangewezen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten, dan is het plan in ieder geval kaderstellend.¹⁰ Hetzelfde geldt als meerdere locaties of tracés worden overwogen. Het gaat vervolgens om de vraag of het plan sturend of richtinggevend is voor vervolgbesluiten en voor activiteiten die m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn.

Ad 2. Voor de omgevingsvisie is nog belangrijker, is dat het begrip kaderstelling niet beperkt is tot de aanwijzing van een locatie of tracé. Voldoende is dat het plan of programma de toon zet voor vervolgbesluitvorming. Dit staat in de Memorie van Toelichting bij de Wet ter implementatie van de Smb-richtlijn (zie Kamerstukken II 2004-2005, 29811, nr. 3, blz. 3-4).

Wanneer locatie of tracé?

Als de m.e.r.-plichtige activiteit de aanleg van een glastuinbouwgebied met een oppervlakte van 100 hectare of meer is, dan is de aanduiding van alleen 'agraris gebied' in de visie onvoldoende richtinggevend om van kaderstelling te kunnen spreken. Is de aanduiding in de visie echter 'aanleg glastuinbouwgebied', terwijl nog onvoldoende duidelijk is hoe groot de omvang zal zijn, dan is er wél sprake van kaderstelling.

Zet een omgevingsvisie de toon?

Een omgevingsvisie gaat onder meer in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed, aansluitend bij de reikwijdte van het begrip fysieke leefomgeving. Deze brede reikwijdte van de omgevingsvisie wil niet zeggen dat alle onderwerpen tot in detail moeten worden uitgewerkt, dat is aan de gemeenteraad. Uitgaande van de gehele fysieke leefomgeving kunnen in een omgevingsvisie accenten worden gelegd en prioriteiten worden gesteld. Bedoeld is dat voor initiatiefnemers helder is welke beweging het bestuur in het fysieke domein wil maken en of zijn beoogde activiteit hierin past.

Gelet op het karakter van de omgevingsvisie, kan snel worden aangenomen dat het om een kaderstellend plan gaat en dat dus veelal een plan-m.e.r. verplicht is.

⁹ Omgevingsvisies en programma's zijn plannen of programma's zijn in de zin van de SMB-richtlijn.

¹⁰ Volgens de Wet milieubeheer, art. 7.2, tweede lid. Dit wordt Omgevingswet artikel 16.36

De Commissie m.e.r.

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld. De Commissie adviseert onder andere gemeentes over de kwaliteit van milieu-informatie. Zij kan of moet advies geven:

- **Bij de start van de procedure.** De Commissie geeft dan een advies over reikwijdte & detailniveau: welke informatie moet het milieueffectrapport bevatten? Wat is de onderzoeksagenda voor het MER? Dit is een vrijwillig adviesmoment.
- **Als het milieueffectrapport geschreven is: verplicht.** De Commissie geeft dan een toetsingsadvies: bevat het rapport alle informatie die nodig is om het milieubelang volwaardig mee te wegen in de besluitvorming? Een toetsingsadvies in is bij een MER voor een Omgevingsvisie verplicht.
- **Op andere momenten.** De Commissie kan ook, nog voor de officiële start, adviseren over de meest logische en effectieve opzet van de m.e.r.-procedure. Ook kan het bevoegd gezag vrijwillig advies vragen over een concept MER of een tussenstap, zoals de keuze voor de alternatieve oplossingen voor de visie.

Meer info over de m.e.r. en de m.e.r.-plicht op [de site van Infomil](#).

Bijlage 3: Achtergrondinformatie Global Goals

Gelet op de belangrijke plaats die het begrip *duurzame ontwikkeling* binnen de Omgevingswet inneemt, is in de wet een definitie opgenomen: "Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen."

Dit is de formulering die de Commissie Brundtland in 1987 koos in haar rapport *Our common future*. De Commissie verbond hieraan het principe van evenwicht tussen drie pijlers: sociale ontwikkeling, de draagkracht van de aarde en economie (people, planet, prosperity). Dit concept is in de loop van de tijd verdiept, maar de kern ervan bleef overeind. De basisprincipes van Brundtland liggen ook ten grondslag aan het VN-document: "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development"¹¹, dat in 2015 door alle lidstaten van de Verenigde Naties – dus ook door Nederland – is omarmd. Hierin heeft het begrip *duurzame ontwikkeling* handen en voeten gekregen in de vorm van 17 Duurzame Ontwikkelingsdoelen (zie figuur 7). Deze 17 doelen zijn verder uitgesplitst in 169 subdoelen. Naast de drie pijlers people, planet en prosperity, omvatten deze doelen ook de meer bestuurlijke pijlers 'peace' en 'partnership'. Als een rode draad door de hele agenda loopt het thema inclusiviteit: leave no one behind. Want we willen dat iedereen mee kan doen.

DUURZAME **ONTWIKKELINGS DOELSTELLINGEN**



De grote kracht van de Global Goals is dat ze aanzetten tot het pro-actief opzoeken van synergie tussen verschillende maatschappelijke opgaven en belangen. Dat ook de sociale en sociaal-culturele doelen onderdeel uitmaken van dit kader is juist voor gemeenten van toegevoegde waarde.

De Global Goals kunnen niet gerealiseerd worden zonder de specifieke inzet van gemeenten. De doelen raken

¹¹ Verenigde Naties, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*; <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

immers aan belangrijke opgaven voor lokale overheden zoals het terugdringen van ongelijkheid, maatschappelijke integratie, duurzame productie en consumptie, een leefbare en veilige leefomgeving en kwalitatief en participatief bestuur.

Via de Gemeenten4GlobalGoals-campagne van VNG-International zet de VNG zich in om gemeenten te betrekken bij de 17 doelen. Inmiddels zijn ruim 80 gemeenten formeel bij de campagne aangesloten. Deze gemeenten zoeken vaak nog naar manieren om de Global Goals een meer substantiële rol te laten spelen in hun werk, voorbij het nominaal koppelen van de doelen aan bestaand beleid. Ook zoeken bestuurders en de ambtelijke organisatie naar manieren om meer te werken vanuit de samenhang tussen de doelen.




Het doel van de campagne is om met zo veel mogelijk gemeenten bij te dragen aan het realiseren van de Global Goals. VNG International, een van de VNG-bedrijven, faciliteert en ondersteunt gemeenten in deze campagne. Naast actief in gesprek te gaan met gemeenten over de Global Goals, verleent VNG International diensten, ondersteuning en informatie om de Global Goals op lokaal niveau te kunnen implementeren. Dit gebeurt op uiteenlopende manieren: van het organiseren van uitwisselingsbijeenkomsten tot meedenken over wat de Global Goals kunnen betekenen in úw gemeente. Daarnaast is er een aanbod van verschillende handreikingen die informatie kunnen bieden aan uw gemeente. Bijvoorbeeld de menukaart die inspiratie voor activiteiten biedt of de praktijkvoorbeelden van gemeenten en lokale platforms die aan de slag zijn gegaan met de Global Goals in hun gemeente.

Zie <https://www.GlobalGoalnederland.nl/campagne/gemeenten-4-global-goals/> en <https://www.vng-international.nl/> voor meer informatie.

Bijlage 4: Global Goal- onderlegger: 12 thema's met de bijbehorende Global Goal- subdoelen en aandachtspunten

Thema 1. Gezonde en veilige inrichting leefomgeving

Directe relatie met thema 2 (wonen), 3 (verkeer), 5 (klimaat), 6 (schone energie), 8 (infrastructuur) 9 (duurzame landbouw), 10 (natuur), 12 (milieukwaliteit)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	3.4	<p>(Mentale) gezondheid en welzijn van inwoners bevorderen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veilige inrichting van openbare ruimte, gebouwen en installaties • Aantrekkelijke openbare ruimte met water en groen in alle wijken • Uitnodigende voorzieningen voor sport, spel, recreatie, wandelen en fietsen • Groene en uitdagende schoolpleinen, ook toegankelijk voor de buurt • Volkstuinen, gedeelde moestuinen, stadslandbouw, daktuinen • Ontmoetingsfuncties in wijken, voldoende afwisseling van functies • Beperking lawaaioverlast en licht-, trillings- of geurhinder 	
	3.5	<p>Preventie en behandeling van misbruik verslavende middelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rookvrije omgeving realiseren • Tegengaan alcohol- en sigarettenreclame • Handel in en gebruik van drugs ontmoedigen door goede verlichting, herinrichting of periodieke afsluiting van risicovolle zones • (Preventieve) maatregelen tegen illegale productie 	
	5.2	<p>Geweld tegen vrouwen en meisjes tegengaan</p>	
	16.1	<p>Alle vormen van geweld verminderen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veiligheid op straat door goede verlichting (zie safe streets) • Risicovolle plekken afsluiten of omvormen, verloedering tegengaan • Voorzien in opvangplekken voor vrouwen en kwetsbare groepen • Aandacht voor ruimtelijke aspecten van mensenhandel en prostitutie 	
			
Eindscore:			

Thema 2. Inclusieve woonomgeving en toegankelijke voorzieningen



Directe relatie met thema 1 (gezonde en veilige leefomgeving), 3 (mobiliteit), 6 (betaalbare energie), 7 (werkgelegenheid)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	11.1	<p>Adequate, veilige en betaalbare huisvesting en basisdiensten voor iedereen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gevarieerd en gespreid aanbod van passende, goede (huur) woningen voor alle doel- en inkomensgroepen, ook in de binnenstad en kleinere kernen • Behoud en nieuwbouw van voldoende sociale huurwoningen • Ruimte voor innovatieve woon(/zorg)-vormen • Goede bereikbaarheid van dagelijkse voorzieningen als winkels, school, dagbesteding voor ouderen, huisartsenpraktijk, ook voor kleine kernen 	
	11.7	<p>Veilige, toegankelijke, groene openbare ruimtes voor iedereen, vooral voor vrouwen, kinderen, ouderen en inwoners met een beperking.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toegankelijke openbare ruimte en gebouwen conform VN-verdrag • Toegankelijke trottoirs zonder versperring, met goede verlichting • Bereikbare dagelijkse voorzieningen voor alle doelgroepen • Autoluwe zones rond scholen en voorzieningen • Voldoende openbare toiletten, watertappunten en rustmogelijkheden • (Speel)groen, schaduw en buurtpleinen in alle wijken, water in de stad 	
	4.a	Toegankelijke onderwijsfaciliteiten en veilige, inclusieve leeromgeving	
	4.2	Voorschoolse zorg en opvoeding voor alle kinderen	
	4.7	Educatie voor duurzame ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Passend aanbod van voor- en vroegschoolse educatie, onderwijs voor kinderen, jongeren en volwassenen uit alle (doel)groepen • Toegankelijke, gezonde en veilige schoolgebouwen, bibliotheken • Sportvoorzieningen voor kinderen met een handicap • Aanwezigheid van musea, plekken voor natuureducatie, kinderboerderij
	10.2	Sociale, economische en politieke inclusie van iedereen	
	10.7	Goed gepland en beheerd migratiebeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen van sociale cohesie in wijken via ruimtelijke planning, op basis van goed inzicht in positie kwetsbare groepen • Laagdrempelige ontmoetingsplekken (binnen en buiten) in iedere wijk • Fysieke ruimte bieden voor maatschappelijk en buurtinitiatief • Woonruimte voor statushouders en adequate vluchtelingenopvang • Opvang kwetsbare groepen zoals daklozen • (Gratis) voorzieningen voor buurtsport, cultuur en kunst

Eindscore:

Thema 3. Duurzame en veilige mobiliteit voor iedereen

Directe relatie met thema 1 (veilige leefomgeving), 2 (toegankelijke voorzieningen), 4 (vestigingsklimaat), 6 (schone energie), 7 (werk), 8 (infrastructuur)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	11.2	<p>Veilige, betaalbare en duurzame vervoerssystemen voor iedereen, met name door uitbreiding van het openbaar vervoer.</p> <ul style="list-style-type: none">• Bevorderen gebruik openbaar vervoer via multimodale systemen,• P&R-voorzieningen en fietsenstallingen rond (trein) en busstations• Ruimte voor fietsers (snelfietspaden) en voetgangers• Elektrificatie van het mobiliteitssysteem: emissie en geluidshinder beperken• Laadpunten voor elektrische fietsen en auto's• Plaats voor deelauto's en deeltaxi's• Voorrang van tram en bus op autoverkeer	
	3.6	<p>Aantal doden en gewonden in het verkeer verminderen</p> <ul style="list-style-type: none">• Veilige inrichting van straten met voorrang voor voetgangers en fietsers, bijvoorbeeld via shared space principle• Autoluwe binnenstad en dorpskern• Snelheidsbeperkende maatregelen• Duidelijk markeren van fietspaden en voetpaden	
Eindscore:			



Thema 4. Waardevolle leefomgeving en aantrekkelijk vestigingsklimaat

Directe relatie met thema 5 (klimaatadaptatie), 6 (schone energie), 8 (infrastructuur), 9 (duurzame landbouw), 10 (gezonde ecosystemen)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	11.4	<p>Beschermen van cultureel en natuurlijk erfgoed</p> <ul style="list-style-type: none">• Bescherming stads- en dorpsgezichten, (immobiel) erfgoed met cultuurhistorische waarde en archeologische waarden• Bouwkundige kwaliteit van gebouwen en openbare ruimte borgen• Leegstand tegengaan; herbestemming leegstaande monumentale panden• Behoud en herstel van landschappelijke kernkwaliteiten en -structuren• Bescherming waardevolle, kwetsbare en open landschappen en natuur• Gebiedseigen karakter en kwaliteiten als uitgangspunt nemen bij ontwerp• Tegengaan van 'landschapserosie' door grote loodsen, leegstand en schaalvergroting in de landbouw	
	11.a	<p>Economische, sociale en ecologische verbanden ondersteunen tussen gebieden</p> <ul style="list-style-type: none">• Groene stadsranden, landschappelijke verbindingen tussen bebouwde omgeving en buitengebied die ook dienen als ecologische verbindingzone• Voedselproductie voor de stad in directe omgeving; korte ketens• Tegengaan agrarische leegstand; bevorderen brede verdienmodellen agrarische bedrijven zoals wonen, gezondheidszorg, kleinschalige bedrijvigheid of recreatie, kleinschalige energie-opwek• Economische clusters met goede OV-verbindingen en bereikbaarheid	
Eindscore:			

Thema 5. Weerbaarheid tegen klimaatverandering en rampen




Directe relatie met thema 4 (waardevolle leefomgeving), 6 (tegengaan klimaatverandering), 9 (duurzame landbouw), 10 (gezonde ecosystemen)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	11.5	<p>Slachtoffers en economische impact door (water)rampen verminderen, vooral voor inwoners in kwetsbare situaties</p> <ul style="list-style-type: none">• Waterrobuuste ruimtelijke inrichting m.b.v. natuurlijke systemen (duingebied versterken, ruimte voor de rivier, beekherstel)Verplaatsen van vitale infrastructuur; geen nieuwbouw in kwetsbaar (overstromings)gebied zoals uiterwaarden• Hooggelegen vluchtplaatsen creëren• Draagkrachtig en goed functionerend bodemwater systeem in stedelijk en landelijk gebied, tegengaan van bodemdaling	
	13.1	<p>Het aanpassingsvermogen versterken aan met klimaat in verband te brengen gevaren en natuurrampen</p> <ul style="list-style-type: none">• Hittestress tegengaan door aantrekkelijk groen, ook in sociaal kwetsbare wijken: parkjes, geveltuinen, stadstuinen, groene daken• Waterberging en -afvoer verbeteren, opvangcapaciteit vergroten, ook bij woonhuizen waterberging verbeteren• Herstel van groen-blauwe dooradering van het landschap, ook in bebouwd gebied• Planten van bomen en (her)bebouwing	

Eindscore:

Thema 6. Schone energie voor iedereen en tegengaan klimaatverandering

Directe relatie met thema 2 (inclusieve woonomgeving), 3 (duurzame mobiliteit), 4 (waardevolle leefomgeving), 8 (duurzame infrastructuur)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	7.1	<p>Betaalbare, betrouwbare en duurzame energie voor iedereen</p> <ul style="list-style-type: none">• Energetische verduurzaming van bestaande particuliere en sociale (huur)woningen, bedrijfspanden en maatschappelijk vastgoed, op een wijze die voor iedereen betaalbaar is (ontzorging) en geen nadelige impact heeft op andere omgevingswaarden (zoals houtstook)• Energie- en klimaatneutrale of -positieve nieuwbouw• Omschakelen naar aardgasloze wijken, via aansluiting woningen en bedrijven op collectieve voorzieningen als warmtenetten• Gebruik van natuurlijke oplossingen voor verkoeling	
	7.2	<p>Verhoging van het aandeel hernieuwbare energie in het totale verbruik</p> <ul style="list-style-type: none">• Ruimte voor grootschalige en kleinschalige opwekking, conversie, opslag en transport van hernieuwbare energie, met heldere aanpak voor participatie en draagvlak en respect voor landschap (gebruik van zonneladder)• Optimale benutting van daken van woningen, bedrijfspanden, loodsen, schuren, parkeerplaatsen etc voor zonnepanelen in slimme combinatie met groen en andere functies• Capaciteit van het elektriciteitsnet verhogen• Alleen duurzame biomassa zonder negatieve effecten op natuur, omgevingswaarden en mensen lokaal of elders	
	7.3	<p>De energie-efficiëntie snel vergroten</p> <ul style="list-style-type: none">• Met inwoners en bedrijven verminderen van energievraag via o.a. isolatie en energiezuinige technologie; handhaven energieprestatie-coëfficiënt• Bij aanbesteding of via omgevingsbeleid sturen op duurzaam ontwerp en beheer van nieuw vastgoed;• Gebruik van restwarmte en groengas via warmtenetten• Mogelijkheden voor warmte-koude-opslag optimaal benutten	
Eindscore:			

Thema 7. Duurzame werkgelegenheid voor iedereen

Directe relatie met thema 1 (gezonde leefomgeving), 2 (toegankelijke voorzieningen), 3 (toegankelijke mobiliteit), 4 (vestigingsklimaat), 8 (economie)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	8.2	<p>Economische productiviteit door diversificatie en innovatie, focus op sectoren met hoge toegevoegde waarde en arbeidsintensieve sectoren</p> <ul style="list-style-type: none"> Economische ontwikkeling via lokale en regionale (innovatie-) clusters Uitgifte bedrijventerreinen koppelen aan verduurzaming en innovatie Aantrekkelijk ondernemings- en vestigingsklimaat als randvoorwaarde Aanpak (winkel)leegstand via o.a. herbestemming Innovatieve inrichting schoollocaties en campus voor verbinding onderwijs en bedrijfsleven; werkplekken voor startups 	
	8.5	<p>Volledige werkgelegenheid en waardig werk voor iedereen, ook jonge mensen en mensen met een beperking</p> <ul style="list-style-type: none"> Aansluiting tussen vraag/aanbod en tussen (beroeps)onderwijs en arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door keuze en inrichting onderwijslocaties Uitgifte bedrijfslocaties afstemmen op werkaanbod in de omgeving Toegankelijkheid werkplekken voor mensen met beperking Functie vermenging wonen-werken in wijken Goede bereikbaarheid bedrijfslocaties, ook met OV Goede digitale connectiviteit voor alle bewoners en gebieden 	
	8.8	<p>Veilige en gezonde werkomgeving voor iedereen, ook arbeidsmigranten</p> <ul style="list-style-type: none"> Veilige en gezonde inrichting werk/productiefaciliteiten en installaties Aantrekkelijke, groene bedrijventerreinen die uitnodigen tot beweging, recreatie en ontmoeting Stallingsruimte fietsen en elektrische laadpunten bij werkplekken Fatsoenlijke accommodatie migrantenarbeiders 	
	8.9	<p>Duurzaam toerisme dat banen schept en bijdraagt aan lokale cultuur en streekproducten</p> <ul style="list-style-type: none"> Aantrekkelijk netwerk van wandel- en fietspaden en -routes, gekoppeld aan lokale horeca, musea, gastronomie en producten Behoud, herstel, ontsluiten en verbinden van waardevol landschap en erfgoed Vergunning voor locaties, evenementen en accommodatieverhuur koppelen aan duurzaamheid, lokale economie en positieve effecten voor omwonenden; beperken van verstoring voor mens en natuur 	
Eindscore:			

Thema 8. Circulaire economie en duurzame infrastructuur

Directe relatie met thema 8 (werkgelegenheid), 9 (duurzame landbouw), 10 (gezonde ecosystemen), 11 (schoon water), 12 (goede milieukwaliteit)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	8.4	Wereldwijde efficiëntie van de productie en consumptie van natuurlijke hulpbronnen verbeteren; economische groei loskoppelen van vervuiling	
	12.2	Duurzaam beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen <ul style="list-style-type: none"> • Grondstoffenwinning uit de aarde reduceren (ook import grondstoffen van elders) en vervangen door hergebruikte en/of hernieuwbare materialen • Grondstoffenstromen sluiten op stedelijk en gebiedsniveau door vraag en aanbod fysiek met elkaar te verbinden • Materialen en grondstoffen steeds zo hoogwaardig mogelijk inzetten • Stimuleren duurzame nieuwe teelten voor de biobased economy • Terugwinning grondstoffen uit gemeentelijke afvalstromen en -water • Preventie van storten vervuilde grond, slib of bouw materiaal 	
	9.1	Duurzame infrastructuur ter ondersteuning van economie en welzijn	
	9.c	Toegang tot Informatie- en communicatietechnologie en tot internet <ul style="list-style-type: none"> • (Her)uitgifte bedrijfslocaties koppelen aan verduurzaming, vergroening en natuurinclusief ontwerpen, goed ingepast in het landschap • Bij grond-, weg- en waterbouw, grondverzet en constructie van woningen en gebouwen gebruik maken van circulaire, niet-giftige grondstoffen • Goede verbindingen over spoor, water en weg, ook grensoverschrijdend, tegelijkertijd strevend naar een lage carbon footprint • Goede digitale connectiviteit bewoners en bedrijven in het buitengebied, bijvoorbeeld door glasvezelnetwerk • Tegengaan ondergrondse verrommeling door bundelen van leidingen 	
	12.3	Voedselverspilling in winkels en bij consumenten halveren en voedselverlies in productie- en bevoorradingsketens reduceren	
	12.5	Afvalproductie verminderen via preventie, recycling en hergebruik <ul style="list-style-type: none"> • Voorzieningen voor omgekeerd inzamelen huishoudelijk afval in elke buurt • Bereikbare locaties voor inzameling en hergebruik van afgedankte spullen en materialen, zoals duurzaamheidsplein en kringloopcentra • Terugdringen zwerfvuil en dumping van afval in buitengebied • Verwaarding van reststromen uit landbouwproductie en voedingsindustrie 	
Eindscore:			




Thema 9. Duurzame landbouw en gezond voedsel voor iedereen

Directe relatie met thema 4 (waardevolle leefomgeving), 7 (werkgelegenheid), 10 (gezonde ecosystemen), 11 (schoon water), 12 (milieukwaliteit)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	2.1	<p>Einde aan honger. Zorgen voor voedselzekerheid en betere voeding, met name voor mensen met lage inkomens en kleine kinderen</p> <ul style="list-style-type: none"> • aanbod van vers en gezond (lokaal) voedsel in horeca en winkels • ruimte voor stadslandbouw, volkstuinen, gedeelde moestuinen, voedselbos • bevorderen aanbod gezonde voeding in alle wijken en tegengaan aanbod van ongezond voedsel, via vergunningenbeleid of ontmoedigende reclame • omschakelen naar duurzame landbouw voor hogere voedingswaarden 	
	2.3	<p>De landbouwproductiviteit en inkomens verbeteren van kleinschalige voedselproducenten, onder meer door gelijke toegang tot land</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor starters en kleine bedrijven om grond te kopen (of behouden), bijvoorbeeld via pachtbeleid • Verkoop door kleinschalige producenten direct aan de consument stimuleren, o.a. met markten. Ruimte bieden aan verbreding verdienmodel kleine bedrijven via meervoudige bestemming van gebouwen en percelen • Stimuleren kleinschalige opwek van energie op boerendaken en erven 	
	2.4	<p>Duurzame voedselproductiesystemen. Veerkrachtige landbouwpraktijken die ecosystemen helpen behouden, helpen tegen klimaatverandering en de kwaliteit van de bodem verbeteren.</p>	
	15.3	<p>Aangetast land en gedegradeerde bodem herstellen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terugdringen van schadelijke emissies uit veehouderij en akkerbouw naar lucht, water en bodem (kunstmest, ammoniak, pesticiden) via natuuroplossingen, regulering, handhaving, voorlichting, sanering • Stimuleren grondgebonden veehouderij, herstel van organische stofgehalte in bodems en landschapselementen via o.a. kavelruil • Behoud en herstel van landschapselementen en groen-blauwe dooradering; waardevolle structuren beschermen in omgevingsplan • Bodemdaling veenweidegebied tegengaan (peilbeheer; herbesteding) • Pesticidevrije zones instellen, in het bijzonder rond woningen en Natura 2000 	
			
Eindscore:			



Thema 10. Gezonde ecosystemen en biodiversiteit

Directe relatie met thema 1 (gezonde leefomgeving), 4 (waardevolle leefomgeving), 5 (klimaat), 6 (schone energie), 8 (circulaire economie en infrastructuur), 9 (duurzame landbouw), 11 (schoon water), 12 (milieukwaliteit)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	14.1	Vervuiling van de zee voorkomen, in het bijzonder door activiteiten op het land en vervuiling door rondrijvend afval en voedingsstoffen.	
	14.2	Zee- en kustecosystemen duurzaam beheren en beschermen en actie ondernemen om deze te herstellen. <ul style="list-style-type: none"> • Aanpak zwerfvuil, plastic en vervuiling water via bronmaatregelen, rioolbeheer, opruimacties, inzamelfaciliteiten in zee- en rivierhavens • milieuregulering zee- en rivierhavens • beschermen van de kustlijn via o.a. bouwvoorschriften • schoonhouden van rivierdelta's, stranden en kustgebied 	
	15.1	Behoud, herstel en het duurzaam gebruik van zoetwaterecosystemen, waaronder bossen, heide, grondwaterlagen, moerassen en meren	
	15.2	Duurzaam beheer en revitalisering van bossen, ontbossing tegengaan en op duurzame manier (her)bebossen <ul style="list-style-type: none"> • Natuurinclusief ontwerpen en bouwen • Emissies naar lucht, water en bodem uit landbouw, verkeer, industrie en bouw terugdringen; intensieve veehouderij en bedrijvigheid rond Natura2000-gebied verminderen • peilbeheer inrichten op het voorkomen van uitdroging en bodemdaling • Natuurvolgend of revitaliserend en 'klimaatslim' bosbeheer stimuleren • Aanplant (laan)bomen, bossen en tiny forests in steden; bomenkap tot uiterste beperken en systematisch compenseren • Bij boven- en ondergrondse (bouw)werkzaamheden en inrichting straten rekening houden met wortelstelsels bomen 	
	15.5	Aftakeling natuurlijke leefgebieden en verlies van biodiversiteit stoppen en met uitsterven bedreigde soorten beschermen	
	15.8	Invasieve uitheemse soorten in land- en waterecosystemen beperken <ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor flora en fauna om zich te ontwikkelen door adequate bescherming en samenhangende leefruimte; uitbreiding natuurareaal, ecologische verbindingzones, ook in bebouwd gebied waar mogelijk • Heterogene opbouw van landschappen en bodembiodiversiteit • Tegengaan van verstoring door trilling, geluid en licht; stiltegebieden • Herstel van kruiden- en bloemrijke bermen door ecologisch groenbeheer en maaibeleid; natuurlijke oevers langs beken en waterlopen • Ruimte voor vissen en waterdieren om dammen en stuwen te passeren 	
Eindscore:			




Thema 11. Schoon water en duurzame drinkwatervoorziening

Directe relatie met thema 1 (gezonde leefomgeving), 2 (inclusieve omgeving), 4 (waardevolle leefomgeving), 5 (klimaat), 8 (circulaire economie en duurzame infrastructuur), 9 (landbouw), 10 (gezonde ecosystemen)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	6.1	Veilig en betaalbaar drinkwater voor iedereen.	
	6.4	Efficiënter watergebruik in alle sectoren; duurzame winning van zoetwater garanderen <ul style="list-style-type: none"> • Kraanwatergebruik bevorderen via aanleg openbare watertappunten • Gemeentelijk watergebruik zo efficiënt mogelijk maken, stimuleren en reguleren zuinig waterverbruik particulieren en industrie • Ontwerp van infrastructuur en gebouwen afstemmen op verwachte natheid/droogte en behoefte aan verkoeling • Gebruiksfuncties grondwater- en oppervlaktewater bij droogte prioriteren • Verzilting tegengaan door tegengaan bodemdaling • Waterbuffers en strategische watervoorraden inrichten 	
	6.3	Waterkwaliteit verbeteren door verontreiniging te beperken, de productie en lozing van gevaarlijke chemicaliën en materialen te beperken, recyclage en veilig hergebruik van water verhogen.	
	6.5	Geïntegreerd beheer van waterhulpbronnen, ook grensoverschrijdend <ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit van grondwater en oppervlaktewater beschermen via bronmaatregelen; bouwen met onschadelijke materialen • Riool overstorten tegengaan door afkoppelen regenwater • Hergebruik bevorderen door kleinschalige, decentrale waterzuivering (ook op wijkniveau en bij (boeren)bedrijven, bijvoorbeeld met gebruik van natuurlijke oplossingen als plantenzuivering • Omzetten van (gezuiverd) afvalwater in gietwater (bijvoorbeeld binnen tuinbouwgebied), grondstoffen (nutriënten, energie) of voor stedelijk recreatiewater en waterbalans (bijvoorbeeld peil van grachten bij droogte) • Aanleg natuurvriendelijke oevers en beekherstel; ecologische waterkwaliteit verbeteren door herstel leefgebied planten en dieren • Verbinden van infrastructuur boven en onder de grond; afstemmen beheer en onderhoud 	
Eindscore:			

Thema 12. Gezonde leefomgeving: goede milieukwaliteit

Directe relatie met thema 3 (verkeer), 6 (schone energie), 8 (circulaire economie), 9 (duurzame landbouw), 10 (gezonde ecosystemen), 11 (schoon water)

Global Goal	Subdoel	Beschrijving subdoelen en voorbeelden van relevante aandachtspunten	Score positief/ neutraal/negatief, met onderbouwing
	3.9	<p>Terugdringen van ziekte en sterfte als gevolg van vervuilde lucht, water en bodem</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minimaal toepassing van wettelijke milieunormen voor alle economische bedrijvigheid, extra inspanning waar deze (ver) worden overschreden • Terugdringen fijnstof uit verkeer, houtstook, andere bronnen • Verduurzaming en sanering veestallen; geen uitbreiding veestapel als omgevingswaarden niet in orde zijn • Bodemsanering, in het bijzonder op humane spoedlocaties • Herstel biologische en chemische kwaliteit van grond- en oppervlaktewater • Herstel van organische stoffen in de bodem • Waterkwaliteit beschermen met bronmaatregelen 	
	11.6	<p>De nadelige milieu-impact van steden reduceren (met aandacht voor luchtkwaliteit, het gemeentelijk en ander afvalbeheer)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Milieuzones, autoluwe zones, snelheidsbeperking en terugdringen emissies in en rond de stad, in het bijzonder in wijken met de hoogste luchtvervuiling • aanleg van luchtfilterend groen op en rond gebouwen, • Optimale inzameling, scheiding en hergebruik van gemeentelijk afval, op een wijze die voor iedereen betaalbaar en toegankelijk is <p>Gebruik van duurzame en circulaire materialen in de bouw</p>	
	12.4	<p>Milieuvriendelijk beheer van chemicaliën</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulering en beheer van gevaarlijke stoffen in productie en bouw • Handhaving tegen dumpen chemisch afval • Handhaving en voorlichting, gedragsverandering stimuleren; • Gifstoffen in akkerbouw en tuinbouw vervangen door ecologische middelen 	
Eindscore:			

Bijlage 5: Deelnemers Praktijkproeven

Praktijkproef Afwegingskader Global Goals Omgevingsvisie heeft plaatsgevonden van mei t/m november 2019. In deze praktijkproef hebben de volgende deelnemers geparticipeerd:

Gemeente Súdwest-Fryslân

Esmaralda Popkema, Jan Leijstra, Peter Dijkstra

Gemeente Dongen

Irma Dekker, Frans Bollen, Julian Wassink

Gemeente Smallingerland

Anke de Vries, Sterre Koops, Anneke van der Meer

Gemeente Staphorst

Mirande Kremers, Hans Ganzeboom

Global Goal-expertise en begeleiding

Ellen van Reesch, Anne-Marie Bor

De Praktijkproef Afwegingskader Milieueffectrapportage Omgevingsvisie heeft plaatsgevonden in de periode september 2019 t/m januari 2020. In deze praktijkproef hebben de volgende deelnemers geparticipeerd:

Gemeente Breda

Jochem Uithoven, Vivianne Brouwers

Gemeente Leiden

Lars Engelbertink, Tessa van Beelen, Dirk-Jan Scholten

ODWH

Robert van Mackelenberg

Gemeente Venray

Hans Klerks, Sonja van Griethuysen, Jos Kniest

Gemeente Schouwen-Duiveland

Karin Nomden, Baukje Bruinsma, Brechje van Gils

M.e.r. expertise en begeleiding

Willemijn Smal (Commissie MER)

Overige deelnemers

Jos van der Schot (Tekst en Context)

VNG

Marlou Grobben, Jeanette Caenen, Laura van Rossem, Arthur Wiggers, Charles de Vries

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

mei 2020

vng.nl