

Startnotitie Omgevingsvisie Haren

Doel project Omgevingsvisie Haren

De realisatie van een Omgevingsvisie volgens de Omgevingswet voor het hele grondgebied van de gemeente Haren. De ontwikkeling van de Omgevingsvisie zou moeten worden aangegrepen om een visie en een koers te bepalen voor een zelfstandige gemeente Haren.

Wat is een Omgevingsvisie?

De Omgevingsvisie is een van de instrumenten van de nieuwe Omgevingswet die zoals het er nu naar uitziet in 2018 van start gaat. Volgens de tekst van de Omgevingswet bevat een Ov:

- a. Een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- b. De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied;
- c. De hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De Ov biedt de basis voor toepassing van uitnodigingsplanologie en het dient als communicatiemiddel voor gebiedspartners.

Het is de basis voor uitvoeringsprogramma's, omgevingsplannen, omgevingsvergunningen en initiatieven.

De gemeenteraad stelt de Ov vast, nadere uitwerking en uitvoering van de visie vindt plaats door middel van door het college van b & w vast te stellen uitvoeringsgerichte *programma's*. De Ov en de programma's zijn bindend voor het bestuur.

Integraal

De Ov is breder van opzet dan de structuurvisie. Het heeft niet alleen betrekking op het beleidsterrein RO maar ook op alle beleidsterreinen met implicaties voor de fysieke omgeving, bebouwd en onbebouwd: wonen, werken, zorg, economie, voorzieningen, verkeer en vervoer, toerisme, cultureel erfgoed etc. De Ov is een integrale visie op strategisch niveau, en document waarin alle sectoraal beleid wordt opgenomen en van waaruit integraal kan worden gestuurd op sectorale uitwerkingsvragen en gebiedsgerichte uitvoeringsactiviteiten.

Vorm

De omgevingsvisie is niet gedefinieerd in de Omgevingswet. In de Omgevingswet is ten aanzien van de inhoud alleen bepaald dat een omgevingsvisie de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid bevat (artikel 3.2 Omgevingswet). Integraal houdt in dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving.

Een omgevingsvisie wordt voor de lange termijn vastgesteld. In de Omgevingswet is overigens geen geldingsduur bepaald. Dat de visie integraal moet zijn, is de enige voorwaarde die wetgever aan de omgevingsvisie stelt.

Het betreft een samenhangende visie op strategisch niveau, en dus niet een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. Een omgevingsvisie is dus een politiek bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Daarbij geeft de wet grote vrijheid aan bestuursorganen door geen inhouds- of vormvereisten voor omgevingsvisies in de Omgevingswet vast te leggen.

Een aantal gemeenten is inmiddels gestart met de ontwikkeling van een Omgevingsvisie, sommige gemeenten hebben inmiddels een Omgevingsvisie opgesteld. Afhankelijk van de functie die men de Omgevingsvisie wil geven variëren de visies van een vooral vanuit ruimtelijk perspectief opgezet document tot een ver doorgevoerd integraal document van alle beleidsterreinen. De gemeente Noordenveld kiest voor een nog verdergaande benadering. Noordenveld heeft inmiddels een aantal principiële keuzes gemaakt die inhoud en vorm van de Ov Noordenveld bepalen:

- a. Noordenveld heeft ervoor gekozen het hele sociale domein onder te brengen in de Ov;
- b. Er wordt 1 Ov gemaakt voor het gehele gemeentelijk grondgebied;
- c. De visie wordt niet ontwikkeld op het niveau van de traditionele beleidsterreinen maar van kernwaarden waarin de traditionele beleidsterreinen een plaats moeten krijgen;
- d. De Ov is nog het enige gemeentelijk beleidsdocument, de Ov is de basis voor Uitvoeringsprogramma's, er wordt geen beleid meer ontwikkeld.

De Ov omvat een strategische visie tot 2030: een globale kaart met beschrijvingen van de toekomstvisie van de gemeente, doelen, ambities, richtinggevende keuzes, identiteit, kwaliteit van de fysieke leefomgeving, hoofdlijnen voorgenomen ontwikkelingen, visie op integratie van fysieke en sociale domein.

De kernwaarden zijn uit gesprekken met bewoners gedestilleerd: leefbaar, duurzaam, transparant, groen en ondernemend. Alle domeinen en werkvelden moeten dus onder deze kernwaarden verwerkt worden. De structuur is als het ware gekanteld.

Belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van de Omgevingsvisie is consensus over de functie en de inhoud van de Omgevingsvisie in de gemeente. De vorm is dan een logisch gevolg.

Waarom een Omgevingsvisie Haren?

Omdat de Ov verplicht wordt, dus ook voor de gemeente Haren. Maar daarnaast zijn er een aantal redenen waarom en Omgevingsvisie en met name ook het traject daar naartoe.

De gemeenteraad heeft besloten haar zelfstandige status te continueren. Aan dat besluit is een roerige periode vooraf gegaan met een soms stevige discussie tussen voor- en tegenstanders van een zelfstandige toekomst, discussies over herindeling en de beste partner voor Haren. In die discussie is vaak gesproken over de kwaliteit en de identiteit van Haren, de gezamenlijke waarde die wordt gehecht aan de omgeving, het landelijk gebied. Maar ook over de relatie ten opzichte van de omgeving, de stad Groningen bijvoorbeeld en onze positie in de regio. Vaak zijn die discussies gevoerd vanuit het eigen standpunt in de herindelingsdiscussie en waren standpunten vaak gekleurd en altijd ten dienste van het eigen standpunt en het eigen gelijk.

Nu het besluit is genomen met betrekking tot een zelfstandige toekomst is het goed de eigen positie en identiteit vanuit dat perspectief gezamenlijk vast te stellen.

Haren staat voor belangrijke keuzes die te maken hebben met de voortzetting van haar zelfstandige status: naast consensus over de eigen identiteit en rol gaat het om de versterking van de bestuurskracht, efficiënte taakuitvoering etc. Duidelijkheid over taakuitvoering, structuur en helderheid van beleid etc. zijn belangrijke voorwaarden voor een bestuurskrachtige en een sterke, uitvoeringsgerichte organisatie. Een nieuwe Omgevingsvisie kan een krachtig instrument zijn om een nieuwe koers te bepalen, richting te geven aan ontwikkelingsperspectief, imago van de gemeente, bestaand beleid te herijken en zo mogelijk in de Omgevingsvisie te integreren en opnieuw te stroomlijnen. Vervolgens kan het ook een aanzet geven of een opmaat zijn voor aanpassing van de organisatiestructuur en werkprocessen en procedures voor zover die al niet voortvloeien uit de Omgevingswet.

We beschikken in Haren over meerdere nevenschikte beleidsdocumenten op het gebied van ruimtelijke ordening, er is echter geen overkoepelend of kaderstellend visiedocument waaraan deze beleidsdocumenten zijn of kunnen worden gerelateerd. De omgevingsvisie is in feite het richtinggevend document waaraan andere beleidsdocumenten, zowel op het gebied van ruimtelijke ordening als documenten vanuit andere beleidsterreinen met ruimtelijke consequenties, dienen te worden getoetst. Elke nieuwe ruimtelijke ontwikkeling dient op dit moment daarom weer zelfstandig en op haar eigen merites, zonder toetsing aan een visie te worden beoordeeld. Dat kan handig zijn vanuit de gedachte dat elk plan op basis van zijn eigen kwaliteiten dient te worden beoordeeld, het biedt aan de andere kant weinig rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor de burger en het leidt mogelijk tot willekeur en inconsistent beleid.

Een omgevingsvisie is een document dat in nauwe samenspraak met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties wordt gemaakt. Het participatietraject om tot een gedragen omgevingsvisie te komen biedt de kans om als gemeente Haren samen met inwoners van Haren en het gemeentebestuur van Haren de eigen identiteit en kwaliteiten te formuleren en ambities daarin voor de komende jaren vast te leggen. Die ambities vertalen zich uiteraard naar ruimtelijke, economische, recreatieve en culturele en andere ontwikkelingen in Haren.

Wat staat er in de Omgevingsvisie Haren?

De functie van de Omgevingsvisie

De inhoud van de Omgevingsvisie is mede afhankelijk van de functie/rol die we aan het document willen toekennen. Een Omgevingsvisie die alleen dient als ruimtelijk toetsingskader voor toekomstige ontwikkelingen en plannen heeft deels een andere inhoud dan een Omgevingsvisie als een centraal en richtinggevend document voor al het gemeentelijk beleid. De gemeente Noordenveld heeft er bijvoorbeeld voor gekozen de Omgevingsvisie te beschouwen als het enige allesomvattende en integraal beleidsdocument van de gemeente als basis voor uitvoeringsprogramma's.

Een Omgevingsvisie (en de Ov) zal ook richting kunnen geven aan een organisatie, begroting- of programmastructuur. De keuze van de functie van de Omgevingsvisie zou naar ons idee moeten worden ingegeven door de vraag in hoeverre zij kan bijdragen aan versterking van de bestuurskracht van de gemeente.

Voorafgaand aan de inhoudelijke discussie over de Omgevingsvisie dient dus de vraag te worden beantwoord welke meerwaarde, rol en functie we aan de Omgevingsvisie willen toekennen. Het antwoord op die vraag is bepalend voor het vervolgproces, voor de inhoud, voor de aanpak etc.

Inhoud van de Omgevingsvisie

Een Omgevingsvisie moet een beeld geven van Haren over pakweg 10-20 jaar en een wenkend perspectief bieden voor de komende jaren op basis waarvan de gemeente besluiten kan nemen. Een beeld dat politiek, bewoners en ondernemers van Haren omarmen en gezamenlijk willen realiseren, kortom een document dat bindt. De Omgevingsvisie moet tegelijkertijd dienst doen als een inspirerend document op basis waarvan burgers, ondernemers en ontwikkelaars bereid gevonden worden plannen te ontwikkelen en investeringen te doen die uiteindelijk moeten leiden tot realisatie van die visie. Omdat er een visie is worden toekomstige besluitvormingstrajecten makkelijker omdat besluiten kunnen worden getoetst aan die visie.

Structuurvisie, bestemmingsplannen en ruimtelijke plannen worden geschreven vanuit ruimtelijk perspectief, van bovenaf en met een zekere stelselmatigheid: welke ontwikkelingen zijn binnen de ruimtelijke context mogelijk. RO is in zekere zin leidend ten opzichte van de andere beleidssectoren. Uitgangspunt was “nee, tenzij”

De omgevingswet heeft een ander karakter, functies staan meer centraal, uitgangspunt is “Ja, mits”. “Het vraagt om een heel andere werk- en denkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Open, samenhangend, flexibel, uitnodigend en innovatief zijn daarbij de kernwoorden. Door minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en het geven en vragen van vertrouwen. Daarbij moet het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving centraal staan in plaats van de vraag: ‘mag het wel?’.” aldus de toelichting op de website over de Omgevingswet.

De Omgevingsvisie dient hierbij dus aan te sluiten en moet daarom veel minder een document zijn waarin “van bovenaf” gebieden worden aangewezen met de daarmee verbonden ontwikkelingsmogelijkheden. In plaats daarvan zou de Omgevingsvisie veel meer moeten worden geschreven vanuit een functioneel perspectief: welke ontwikkelingen, kansen en wensen liggen er en hoe gaan we die ruimtelijk faciliteren.

Voor de visie kan gebruik worden gemaakt van bestaand beleid, met dien verstande dat er een integratieslag dient plaats te vinden. Een integrale Omgevingsvisie is meer dan een opstapeling van bestaand beleid.

Benoeming ‘leitmotiv’ Omgevingsvisie Haren

Een inventarisatie van doelen, trends & ontwikkelingen, kansen en ambities is daarmee een belangrijk onderdeel van het visietraject. Uit dit deel van het proces moet naar ons idee duidelijk worden aan welk thema, kernwaarde etc. wij toekomstige plannen, ideeën en voorgenomen ontwikkelingen gaan toetsen.

De gemeente Hellendoorn heeft als kernthema de versterking van de identiteit van de gemeente gekozen, nieuwe ontwikkelingen moeten daar dus aan aantoonbaar aan bijdragen. Noordenveld heeft 5 kernwaarden geformuleerd als leidende thema's van de Omgevingsvisie en voor nieuwe ontwikkelingen.

Er zijn trouwens meer gemeenten die een Omgevingsvisie op basis van kernwaarden hebben opgesteld. Kernwaarden worden gebruikt als kompas voor de organisatie of een ontwikkelingsproces. Handelen en besluiten op basis van kernwaarden wordt beschouwd als een minder dogmatische benadering dan handelen en besluiten op basis van regels en voorschriften omdat het meer ruimte laat voor nuancering. Nadeel is dat de kernwaarden per gemeente inwisselbaar, wat algemeen, vaag, zweverig, weinig concreet en wellicht wat modieus zijn zodat ze na een tijdje hun waarde weer verliezen of vervangen moeten worden door dan geldende kernwaarden. Maar dat zijn keuzes die we zullen moeten maken.

Benoeming kernkwaliteiten

Een belangrijk element in de Omgevingsvisie zijn de benoeming van kernkwaliteiten van de gemeente, i.c. van het buitengebied en de dorpen. De benoeming van kernkwaliteiten heeft tot doel de kwaliteiten (o.a. landschap, cultuurhistorie, stedenbouw en architectuur) de diversiteit van het landschap te benoemen en vervolgens te versterken en te behouden. Uitgangspunten daarbij zijn o.a:

- De juiste functie op de juiste plek; een nieuwe functie dient te passen binnen de provinciale Omgevingsverordening;
- Een ontwikkeling past bij de identiteit, het streekeigen karakter.

De benoeming van kernkwaliteiten geeft dus richting aan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in de gemeenten.

Relatie bestaand beleid

De Omgevingsvisie vervangt bestaande sectorale visies op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer, water en natuur.

De ontwikkeling van de Omgevingsvisie dwingt ons derhalve bestaand beleid te inventariseren, te analyseren en op te schonen of te actualiseren. Op enig moment zal bekeken moeten worden hoe bestaand beleid zich verhoudt tot de Omgevingsvisie, bestaand beleid zal immers in lijn moeten worden gebracht met de Omgevingsvisie en waar nodig geïntegreerd in de Ov moeten worden.

De beoordeling (en dientengevolge de mogelijke versterking) van bestaand beleid beschouwen we ook als een kans om een bijdrage te leveren aan de versterking van de bestuurskracht. Een helder en logisch opgebouwde beleidsstructuur kan helpen de bestuurskracht van de gemeente te vergroten omdat het kan helpen het strategisch en handelend vermogen van de gemeente te versterken.

Aanpak

Met inachtneming van het bovenstaande zien we het traject van de ontwikkeling van een Omgevingsvisie in een aantal fasen, waarbij elke fase kan worden afgesloten met een door het college of de raad vastgesteld document.