

Uitgangspunten Omgevingsvisie

0. Samenvatting

Met de komst van de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht om een Omgevingsvisie op te stellen. Een kans voor de gemeenteraad om haar lange termijn ambities op de kaart te zetten. Een kans voor de gemeente om haar dienstverlening naar de stad te verbeteren en om ruimte te geven aan initiatieven vanuit de stad. De Omgevingsvisie is één van de instrumenten vanuit de Omgevingswet. Het opstellen van de Omgevingsvisie maakt onderdeel uit van de invoering van de Omgevingswet.

Deze Startnotitie omgevingsvisie omvat:

1. De uitgangspunten voor het proces naar de Omgevingsvisie. Het bestuurlijk besluitvormingsproces en het participatieproces maken onderdeel hiervan uit.
2. De inhoudelijke keuzes voor de Omgevingsvisie en een toelichting op de mogelijkheden in keuzes.

In een notendop zijn de belangrijkste uitgangspunten voor de Omgevingsvisie:

- Streefbeeld van de fysieke leefomgeving
- Vanuit bestaande kwaliteiten
- Strategische keuzes, samen met de stad
- Ingebed in de regionale context
- Vertrekkend vanuit bestaand beleid en huidige werkwijze

Het proces omvat respectievelijk de bouwstenen: Startnotitie, DNA/ruimtelijke kwaliteiten, ambities, opgaven en dilemma's, ontwerp-Omgevingsvisie en Omgevingsvisie

De gemeenteraad stelt de Omgevingsvisie vast. In de voorbereiding wordt de gemeenteraad periodiek geïnformeerd over de veranderingen door de Omgevingswet en over het proces naar Omgevingswet en Omgevingsvisie toe.

Een afvaardiging van inwoners en professionele stakeholders wordt bij de verschillende processtappen betrokken in een adviserende rol. Onderzocht wordt of de raadswerkgroep participatie een rol kan spelen bij het participatieproces van de Omgevingsvisie.

De regionale context van de Omgevingsvisie omvat de nationale en provinciale Omgevingsvisie (NOVI resp. POVI) en gebied overstijgende thema's stemmen we met onze regionale partners af. Ook delen we kennis en ervaringen met de regionale partners.

Inhoudelijk gaat de Omgevingsvisie uit van:

- Alle thema's die invloed hebben op de fysieke ruimte.
- Een Omgevingsvisie op hoofdlijnen, met beschrijving van Arnhemse ruimtelijke kwaliteiten en afwegingsprincipes.
- Bestaand beleid, tenzij nieuw beleid nodig is en/of bestaand beleid onderling conflicteert.
- Een digitale kaart met afwegingsprincipes en toelichting.

1. Inleiding

Hoe zorgen we voor een goed woningaanbod, hoe houden we voldoende groen in de stad, hoe bereiden we ons voor op klimaatverandering, hoe verplaatsen we ons straks in de stad, hoe zorgen we voor voldoende werkplekken in de stad en hoe geven we ruimte aan initiatieven van onze burgers?

De Arnhemse Omgevingsvisie moet antwoord geven op dit soort strategische opgaven. Het gaat om een integrale visie voor de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat er veel bij elkaar komt en dat maakt de omgevingsvisie een heel krachtig instrument. Als we het goed doen, kan deze visie echt het verschil maken voor de stad. Met behulp van heldere keuzes in de visie krijgen onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners bovendien sneller duidelijkheid over hun initiatief.

Met de komst van de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht om een Omgevingsvisie op te stellen voor het hele grondgebied van de gemeente. Een kans voor de gemeenteraad om haar lange termijn ambities op de kaart te zetten. Een kans voor de gemeente om haar dienstverlening naar de stad te verbeteren en om ruimte te geven aan initiatieven vanuit de stad.

Deze Startnotitie omgevingsvisie omvat:

1. De uitgangspunten voor het proces naar de Omgevingsvisie. Het bestuurlijk besluitvormingsproces en het participatieproces maken onderdeel hiervan uit.
2. De inhoudelijke keuzes voor de Omgevingsvisie en een toelichting op de mogelijkheden in keuzes.

De Omgevingsvisie is één van de instrumenten vanuit de Omgevingswet. Een plan van aanpak voor de invoering van de Omgevingswet in Arnhem is opgesteld. Deze notitie kan gezien worden als een uitwerking hiervan, voor het onderdeel Omgevingsvisie. Input die de gemeenteraad via een drietal raadsessies over de Omgevingswet heeft gegeven is opgenomen.

In het volgende hoofdstuk wordt kort het voorstel voor de uitgangspunten voor de Omgevingsvisie uiteengezet. Dit hoofdstuk bevat zowel een verhalende samenvatting als een beknopte tabel van de keuzes die toegelicht worden in de hoofdstukken erna. In hoofdstuk 3 wordt een toelichting op het voorgestelde proces gegeven. In hoofdstuk 4 volgt een toelichting op het voorstel in de inhoudelijke keuzes

Leeswijzer

In dit document vindt u achtereenvolgens:

2. De uitgangspunten voor de Omgevingsvisie
3. Toelichting op proces en planning
 - Bouwstenen van de Omgevingsvisie
 - Besluitvorming en rolverdeling
 - Burgerparticipatie
 - Regionale context
 - Planning
4. Toelichting de samenstelling van de Omgevingsvisie
 - Reikwijdte
 - Abstractieniveau
 - Ambitieniveau
 - Vormgeving

2. Uitgangspunten Omgevingsvisie

Gericht op ruimtelijke kwaliteit

De Omgevingsvisie kan gezien worden als beeld van de gewenste ruimtelijke kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een integraal streefbeeld waar we als gemeente de naartoe willen ontwikkelingen. Een strategische lange termijn visie, waar opgaven en ambities voor de gehele fysieke leefomgeving samenkomen. De Omgevingsvisie stellen we vast voor een langere periode maar is geen statisch verhaal, want deze maakt onderdeel uit van de beleidscyclus en kan periodiek worden aangepast.

Vanuit bestaande kwaliteiten

We beginnen in Arnhem niet opnieuw. Arnhem bezit veel ruimtelijke kwaliteiten, waar we trots op zijn en die onze stad uniek maken. Ook is er de afgelopen jaren al veel beleid gemaakt, samen met de stad. In onze aanpak vormen de bestaande kwaliteiten, beleidsuitgangspunten en regionale afspraken het vertrekpunt voor de visie. De huidige ruimtelijke kwaliteiten, het zogenaamde DNA van de stad.

Strategische Keuzes, samen met de stad

Omdat in de visie veel dingen samen komen is het maken van een visie vooral een proces van belangen afwegen en slimme oplossingen bedenken over hoe we om willen gaan met alle belangen voor onze leefomgeving. Uiteenlopende beleidsdoelen, ambities, initiatieven vanuit de stad leggen afzonderlijk een claim op de fysieke ruimte. Om de samenhang te versterken en dilemma's op te lossen clusteren we de opgaven en ambities in realistische doelen. In dit keuzeprocess gebruiken we de kracht van de stad en de regio. Samen met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners komen we tot de juiste afwegingen en oplossingen.

Ingebed in de regionale context

Arnhem staat niet op zich. Beleid op het gebied van mobiliteit, duurzaamheid, economie en woningbouw pakken we op in samenhang met onze buurgemeenten en provincie Gelderland. Ook door onze buurgemeenten en door provincie en rijk worden omgevingsvisies opgesteld. We zorgen ervoor dat onze Omgevingsvisie ingebed wordt in de regionale context. Vanuit onze positie zullen we gezamenlijke ambities kracht bijzetten. In het proces, het vormgeven aan dit nieuwe instrument, willen we leren van elkaar.

Vertrekkend vanuit bestaand beleid en huidige werkwijze

In een drietal werksessies is de Raad geïnformeerd over de Omgevingswet en haar rol hierin. Uit deze sessie is naar voren gekomen dat de Raad het bestaande beleid als vertrekpunt voor de Omgevingsvisie wil nemen en dat zij tevreden is over de huidige werkwijze en besluitvormingsproces. Daarnaast is zij zelf bezig met een raads werkgroep burgerparticipatie met als doel participatie structureel in het werkproces te organiseren.

Samenvatting uitgangspunten

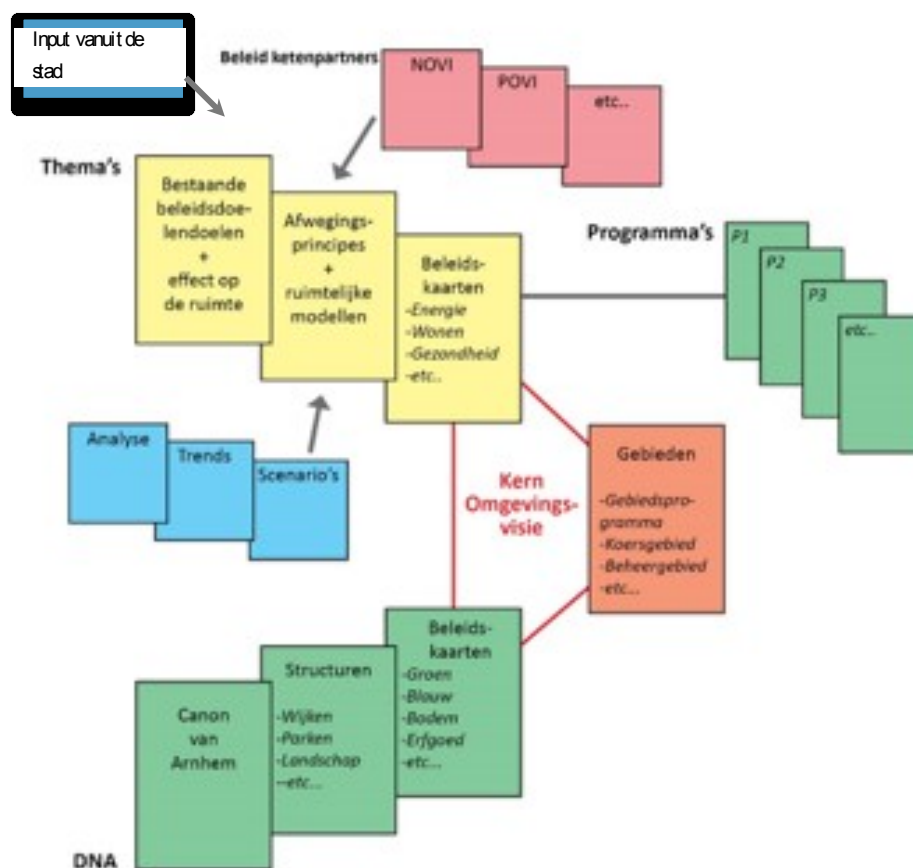
Thema	Aanpak
Bouwstenen in proces Omgevingsvisie	DNA - Opgaven en ambities - Dilemma's in ruimteclaims - Ontwerp Omgevingsvisie - Omgevingsvisie
Besluitvorming en rolverdeling	College stelt Omgevingsvisie op, raad stelt Omgevingsvisie vast
Burgerparticipatie	DNA, opgaven en ambities voorleggen aan afvaardiging van professionele stakeholders, ondernemers en bewoners. Eventuele dilemma's gericht bespreken met professionele stakeholders

Regionale context	Afstemmen met andere Omgevingsvisies. Afstemmen met partners over gezamenlijke thema's. Met buurgemeenten leren van elkaar
Planning	Concept-Omgevingsvisie in Q1 2020 en voor 1 jan 2021 definitief
Reikwijdte van inhoudelijke thema's	Alle thema's die invloed hebben op de inrichting van de fysieke leefomgeving
Abstractieniveau Omgevingsvisie	Op hoofdlijnen: Arnhemse ruimtelijke kwaliteiten en afwegingsprincipes
Ambitieniveau	Vertrekkend van bestaand beleid en herijking waar bestaand beleid conflicteert of nieuw beleid nodig blijkt.
Vormgeving	Gebiedsdekkende digitale kaart met afwegingsprincipes en toelichting

3. Proces Omgevingsvisie

3.1 Bouwstenen voor de Omgevingsvisie

De bouwstenen om te komen tot de Omgevingsvisie zijn gevisualiseerd in de onderstaande figuur. Een aantal belangrijke elementen worden in de onderstaande tekst toegelicht.



De kern van de omgevingsvisie bestaat uit een kaart waarop het streefbeeld van Arnhem is weergegeven. Deze kaart is opgebouwd uit verschillende kaartlagen met toelichtende teksten. In de figuur is dit aangegeven met de rode driehoek, waar beleidskaarten per deelgebied worden geïntegreerd.

De informatie waaruit de Omgevingsvisie wordt opgebouwd, bestaat uit

- DNA / Ruimtelijke Kwaliteiten van Arnhem; de identiteit, ruimtelijke kwaliteiten van Arnhem, de historie en structuren; elementen in de fysieke leefomgeving die Arnhem uniek maken. In de figuur is dit weergegeven door het groene spoor aan de onderkant van de figuur.
- Thema's; Opgaven, doelen en ambities: op basis van bestaande beleidsdoelen, ambities en opgaven, intern en extern opgehaald, stellen we de beleidskaarten samen. Het gele spoor met input uit de diverse programma's, in groen weergegeven, geeft het gemeentelijk beleid weer. Dit spoor wordt gecombineerd met input vanuit de burgerparticipatie (donkerblauw tekstblok linksboven), input vanuit het iteratief proces regionaal en landelijk beleid (het roze spoor) en inzichten en verwachtingen over trends en ontwikkelingen (weergegeven in het lichtblauwe spoor)
- Kansen en dilemma's; Op basis van de beleidskaarten zien we of en zo ja waar fysieke thema's elkaar versterken of tegenwerken in hun ruimteclaim.

Uit deze bouwstenen stellen we de Omgevingsvisie op in twee formele stappen:

- Ontwerp Omgevingsvisie; Op basis van de afgewogen opgaven en ambities en na doorlopen van opnieuw een burgerparticipatieproces (zie ook paragraaf 3.3.) wordt met de Ontwerp-Omgevingsvisie de strategische lange termijn koers voor de fysieke ruimte van Arnhem vastgelegd.
- Omgevingsvisie: na doorlopen van de formele procedure conform de Algemene Wet Bestuursrecht wordt de Omgevingsvisie vastgesteld.

Afhankelijk van de opgaven en ambities die we in de Omgevingsvisie opnemen kan een plan-mer-procedure verplicht zijn. Dit Milieueffectrapport dient in dat geval bij de ontwerp-Omgevingsvisie te worden bijgevoegd.

3.2 Besluitvorming en rolverdeling

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid voor een nieuwe rolverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad kan zich bezighouden met strategie en hoofdlijnen in de Omgevingsvisie en het college kan zorg dragen voor de feitelijke invulling en uitvoering van de strategie door middel van de omgevingsprogramma's. Het omgevingsplan met de direct bindende regels wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Bij de besluitvorming door de raad is het betrokken zijn van burgers en andere stakeholders een belangrijk punt.

In Arnhem kiezen we ervoor om als startpunt voor de implementatie van de Omgevingswet zoveel mogelijk uit te willen gaan van de huidige werkwijze. Dit betekent dat de gemeenteraad de Omgevingsvisie en het omgevingsplan vaststelt. De omgevingsprogramma's vallen onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W.

Om ervoor te zorgen dat de gemeenteraad in het voortraject goed geïnformeerd wordt over de veranderingen door de Omgevingswet en het proces naar Omgevingswet en Omgevingsvisie, houden we regelmatig informatieve bijeenkomsten met de raad. Er zijn reeds 3 informatieve raadsessies gehouden en de volgende sessie is in voorbereiding. Hierin willen we aan de hand van concrete voorbeelden de veranderingen na invoering van de Omgevingswet en de rol van de raad hierbij aan de orde brengen.

Er wordt momenteel onderzocht of de raads werkgroep participatie een rol kan spelen in het proces naar de Omgevingsvisie.

3.3 Burgerparticipatie

Met de Omgevingswet geeft de wetgever aan dat de fysieke leefomgeving niet het terrein is van de overheid alleen. Ze legt de verantwoordelijkheid ervoor meer in de samenleving en stimuleert burgerparticipatie bij initiatieven in de fysieke leefomgeving.

In afstemming met de Raads werkgroep Participatie willen we het participatieproces voor de Omgevingsvisie vormgeven. Ons voorstel is nog in ontwikkeling. Onderstaande tabel geeft aan welke doelgroepen we in de verschillende fasen van het proces naar de Omgevingsvisie willen betrekken.

Fase in omgevingsvisieproces	Afvaardiging van bewonersgroepen en verenigingen	Bewoners groepen	Professionele stakeholder	Belangstellenden (digitaal)
Startnotitie	x			
Arnhems DNA	x	x		
Opgaven en ambities	x	x		
Eventuele dilemma's*)			x	
Ontwerp-Omgevingsvisie	x	x	x	x

*) Afhankelijk van de inhoud van het dilemma kunnen ook bewoners of een afvaardiging van bepaalde doelgroepen geraadpleegd worden.

We gaan ervan uit dat de participatie plaatsvindt in een adviserende rol. Dit is het niveau waarop de planning en benodigde inzet van middelen is gebaseerd.

3.4. Regionale context

De regionale context is voor de gemeentelijke Omgevingsvisie van groot belang. Samenwerking en afstemming met de regio vindt in een iteratief proces op verschillende manieren plaats. Vanuit 3 verschillende invalshoeken gaat het om:

- **Context van de Nationale en Provinciale Omgevingsvisies (NOVI resp. POVI)**

Conform de Omgevingswet maken gemeenten, provincies en het Rijk ieder een Omgevingsvisie. Voor Provincie Gelderland is de POVI "Gaaf Gelderland" reeds vastgesteld, voor het Rijk is de NOVI nog in ontwikkeling. Consultatie hierover heeft op 20 juni plaatsgevonden. De verantwoordelijkheden en ambities van een overheid houden niet op bij de eigen grens. Besluiten binnen de ene gemeente of provincie kunnen gevolgen hebben voor andere gemeenten of provincies. Daarom is het essentieel om de opgaven, plannen en verantwoordelijkheden van naastliggende gemeenten of provincies te kennen en met de koers van het Rijk af te stemmen.

- **Inhoudelijke regionale thema's**

De belangrijkste thema's die over de grenzen van onze gemeente heen gaan en we in afstemming met de regionale partners oppakken, zijn:

- Wonen
- Economie
- Energietransitie
- Klimaat
- Gezondheid
- Veiligheid
- Mobiliteit

- **Kennis delen**

Omdat de Omgevingswet voor elke gemeente nieuw is en iedere gemeente op zijn eigen manier de visie vorm kan en mag geven, heeft een aantal buurgemeenten aangegeven samen op te willen trekken en hebben we een regio-oploop georganiseerd om te leren van elkaars ervaringen en ideeën en gezamenlijke ambities kracht bij te zetten.

3.5 Planning

Het bovengeschetste proces willen we conform de planning, zoals bijgesloten in bijlage 1 uitvoeren.

4. Samenstelling Omgevingsvisie

4.1 Reikwijdte van de inhoudelijke thema's

De Omgevingswet wordt van kracht voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving, inclusief alle activiteiten, die daarop invloed uitoefenen. Bedoeld worden: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Als maatschappelijke doelen zijn daarnaast duurzaamheid, klimaat en gezondheid in de Omgevingswet opgenomen. De Omgevingswet is kortom gericht op een veilige, gezonde fysieke leefomgeving.

Het sociale en economische domein vallen niet direct onder de Omgevingswet. Gemeenten kunnen de keuze maken om deze werkvelden volledig of in meer of mindere mate te integreren met het fysieke domein.

Voor de reikwijdte van de Omgevingsvisie van Arnhem hanteren we als kader:

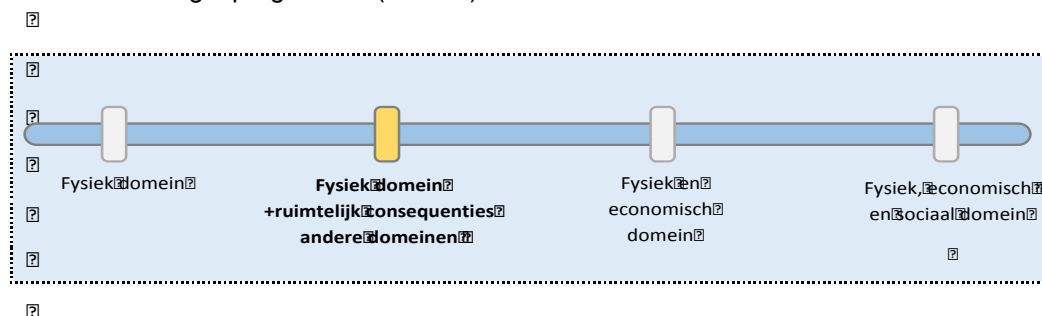
Alle Thema's die invloed hebben op de inrichting en leefbaarheid van de fysieke ruimte

Dit is een eenvoudig en eenduidig te definiëren kader en doet recht aan het integrale karakter van de Omgevingswet en het beleidsveld dat het bestrijkt; de fysieke leefomgeving.

De hier gemaakte keuze sluit goed aan bij de huidige organisatie en werkwijze in Arnhem. In tal van programmaonderdelen komen fysieke en maatschappelijke aspecten samen.

Zo wordt in de woonvisie de link gelegd met het beleid om langer thuis te kunnen wonen. Binnen het programma vitale economie wordt ingezet op een fysiek aantrekkelijke stad om te wonen en te

ondernemen. Veiligheid sluit aan bij de principes schoon, heel en veilig die we vanuit beheer nastreven voor de openbare ruimte. Wijken van het gas afhalen, duurzame energievoorzieningen in en onder de stad, faciliteiten voor nieuwe brandstoffen voor onze motorvoertuigen, ruimte voor nieuwe energiebronnen als zonnepanelen en windturbines, zijn voorbeelden van de fysieke aspecten uit het duurzame energie programma (NEMIA).



4.2. Abstractieniveau

Het abstractieniveau van de Omgevingsvisie hangt samen met het abstractieniveau van de andere instrumenten uit de beleidscyclus van de Omgevingswet; omgevingsprogramma's en omgevingsplan.

De drie genoemde instrumenten maken onderdeel uit van de beleidscyclus. Onderstaande figuur is een schematische weergave van de beleidscyclus onder de Omgevingswet.



De kenmerken van de verschillende instrumenten zijn in onderstaand overzicht schematisch toegelicht

Omgevingsvisie	Omgevingsprogramma's	Omgevingsplan
Strategisch, visie op de stad	Maatregelen om ambities en doelstellingen uit de Omgevingsvisie te bereiken	Wetten en regels
Op hoofdlijnen, voor langere termijn (ca. 15 jaar)	Per thema of deelgebied	Alle regelgeving voor de fysieke ruimte
Alleen zelfbindend besluit	Beleidsdocument	Juridisch direct bindend voor burgers
Gemeenteraad stelt de visie vast	Burgemeester en Wethouders verantwoordelijk	Gemeenteraad stelt omgevingsplan (en eventuele wijzigingen) vast.

In Arnhem wordt gekozen om de Omgevingsvisie zoveel mogelijk op hoofdlijnen vast te stellen en de typisch Arnhemse ruimtelijke kwaliteiten te beschrijven. De Omgevingsvisie omvat het streefbeeld van

de ruimtelijke kwaliteiten van Arnhem en de afwegingsprincipes voor de beleidskeuzes. Het college geeft via de omgevingsprogramma's uitvoering aan de Omgevingsvisie. Uitgangspunt hierbij is de integrale benadering voor de programma's.

4.3 Ambitieniveau

De nieuwe wet, omhelst een nieuwe filosofie, een cultuurverandering, maar is tevens een logisch vervolg op ontwikkelingen die al eerder in gang zijn gezet, zoals deregulering, decentralisatie participatie en integratie van beleidsvelden. De implementatie van de Omgevingswet kan daarom een middel zijn om de veranderingen in de organisatie verder vorm te geven.

In Arnhem zijn al veel stappen gezet in de integrale benadering van het inhoudelijke beleid en het betrekken van de samenleving hierbij. Bij de implementatie van de Omgevingswet ligt daarom de nadruk niet op nieuw beleid maar op het verder integreren van het bestaande beleid. Dit betekent dat we voorstellen alleen nieuw beleid te maken of het bestaande beleid te herijken, daar waar bestaand beleid conflicteert in de claim op de fysieke ruimte, of als wij dat nodig achten.



4.4 Vormgeving

De vorm voor de Omgevingsvisie is vrij, behalve dat deze digitaal raadpleegbaar moet zijn. Op nationaal niveau wordt een pilot uitgevoerd of een format van de Omgevingsvisie wellicht wordt opgenomen in het landelijk systeem, het digitaal stelsel Omgevingswet.

De uitgangspunten voor de vormgeving stellen we als volgt voor:

- Alles visueel op kaart
- Strategische afwegingsprincipes voor de fysieke ruimte
- Gelaagde opbouw: kaart en toelichtend verhaal op hoofdlijnen
- Bij voorkeur in dezelfde stijl en indien mogelijk uiteindelijk digitaal gekoppeld aan omgevingsplan
- Opgebouwd vanuit de Arnhemse waarden en identiteit (DNA)

Bijlage 1 Planning Omgevingsvisie