

Uitvoering

In dit deel zijn de uitvoeringsaspecten van de ruimtelijke structuurvisie beschreven. Het geeft een doorkijk op de welke wijze wij als gemeente de ambities en de opgaven in de structuurvisie wil realiseren. De exacte koers krijgt echter nader vorm in de praktijk van alledag. Dit deel bestaat uit drie paragrafen: de dienstbare overheid, kostenverhaal en de relatie tussen de structuurvisie en ander beleid, wet- en regelgeving.

Dienstbaar

In essentie gaat het er in deze structuurvisie om dat we – binnen zekere grenzen - ruimte willen geven aan initiatiefnemers. We willen hierbij bovenal een dienstbare overheid zijn. Anders gezegd: we nemen als overheid verantwoordelijkheid voor de opgave en het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om met een goede oplossing te komen. Dit neemt niet weg dat we voor sommige opgaven ook onderdeel kunnen zijn van de oplossing, denk hierbij met name aan infrastructuur, groen en water.

We zullen uitvoering geven aan de visie door te toetsen, maar vooral door deze visie als gespreksagenda te hanteren. Daarvoor zullen we als gemeente Venlo een nieuwe grondhouding moeten aanleren en aannemen die past bij deze uitnodigende rol. Enkele wezenlijke aspecten van deze nieuwe grondhouding zijn in het vervolg van deze paragraaf toegelicht.

We zijn een uitnodigende overheid

Al voordat er sprake is van concrete ideeën of initiatieven, vinden we dat we steeds meer een rol hebben om ideeën en initiatieven te stimuleren. Uitnodigend zijn, betekent dat je aantrekkelijk, gastvrij, hartelijk en open bent. We willen veel meer dan in het verleden ‘aan de voorkant’ initiatieven losweken en de samenleving uitnodigen en uitdagen haar creativiteit aan te wenden om met initiatieven te komen die bijdragen aan onze opgaven en ambities. Hierbij geven we met deze visie aan de voorkant ook aan wat de kaders zijn.

Bij een uitnodigende grondhouding hoort:

- **vertrouwen en loslaten**

Waar tot nu toe toetsing en het vermijden van risico's hoog op de agenda staan in een overheidsorganisatie, geven we nu ruimte en daarmee ook verantwoordelijkheid aan de initiatiefnemer. Dit vergt een andere manier van kijken en het stellen van vertrouwen in partners en initiatiefnemers. Als gemeente zullen we minder dan in het verleden zekerheid hebben over wanneer iets van de grond komt en welke vorm de oplossing zal aannemen. We zullen minder vaak het voortouw nemen om te komen tot een oplossing, maar dragen bij naar vermogen en verantwoordelijkheid.

Als gemeentelijke overheid durven wij los te laten, omdat we vertrouwen hebben in het zelf-

organiserend vermogen van de gemeenschap en haar gezond verstand. Het basisprincipe 'organiseer je eigen draagvlak' uit hoofdstuk 1 is hiermee in overeenstemming. Als het publieke belang erom vraagt, zullen wij uiteraard een 'ondergrens' blijven hanteren.

- **verbinden van ideeën en initiatieven**

Binnen de gemeente Venlo, maar ook daarbuiten, lopen veel mensen rond met interessante ideeën en de energie om deze om te zetten in iets moois. Bij alle ideeën en initiatieven bekijken we of we de ideeën en ideehouders met elkaar kunnen verbinden, zodat er allianties kunnen ontstaan tussen partijen.

- **visieontwikkeling**

We nemen de verantwoordelijkheid om met de gemeenschap van Venlo ambities en maatschappelijke opgaven te benoemen en hier een visie op te ontwikkelen. Op deze wijze bieden we duidelijkheid over gewenste en ongewenste ontwikkelingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde gebieden, sectoraal beleid (groen, verkeer, detailhandel etc.), maar ook voor thema's die plotseling actueel worden. We streven hierbij naar een vermindering van het beleid (minder nota's) en in het beleid dat we toch opstellen bieden we meer ruimte (minder regeltjes). We zijn hierbij duidelijk over wat men wel en niet van de gemeente kan verwachten.

- **agenderen**

Minstens zo belangrijk als het hebben van een visie, is het uitdragen van deze visie. We hebben een rol om deze visie actief uit te dragen. We proberen thema's en opgaven proactief op de maatschappelijke agenda te zetten.

We zijn een faciliterende overheid

We willen niet alleen uitnodigen, maar we willen kansrijke initiatieven vervolgens ook mogelijk maken. Faciliteren betekent gemakkelijk maken, maar ook ondersteunen en mogelijk maken. Als er een concreet ruimtelijk initiatief is dat past bij onze ambities en bijdraagt aan een oplossing voor onze opgaven, zullen we het initiatief zodanig proberen te 'begeleiden' dat het initiatief maximaal bijdraagt aan onze ambities. Bij het faciliteren van ruimtelijke initiatieven is het natuurlijk ook nog steeds onze rol om ook grenzen te stellen.

Bij een faciliterende grondhouding hoort:

- **vertrouwen en loslaten**

Ook bij concrete ruimtelijke initiatieven zullen we moeten leren loslaten. Niet de concrete uitvoering is leidend, maar de mate waarin de oplossing een antwoord is voor de opgave. We bieden daarvoor vrijheid binnen de gestelde grenzen in de overtuiging dat we de potentie van initiatieven zo maximaal kunnen benutten. Dit betekent dat we moeten leren omgaan met onzekerheid en vertrouwen moeten hebben in het vermogen dat initiatiefnemers met goede oplossingen komen binnen de grenzen die we zelf gesteld hebben.

We treden daarvoor elke initiatiefnemer met open vizier tegemoet en proberen in een constructieve dialoog het initiatief zodanig te begeleiden dat het maximaal bijdraagt aan onze ambities. Hiervoor hanteren we onder meer de basisprincipes uit hoofdstuk 1 als basis voor een eerste gesprek. Dit betekent bijvoorbeeld dat we anders zullen omgaan met de 'toetsing' van concrete ruimtelijke initiatieven en dat we bij gebiedsontwikkelingen veel meer aan de voorkant een inspirerende rol moeten pakken en vervolgens veel meer op doelstellingen zullen sturen.

- **maatschappelijk rendement gaat boven het normgetal**

Initiatieven beoordelen we in eerste instantie op basis van het maatschappelijk rendement

dat het oplevert. We gaan voor het integrale resultaat; dit is belangrijker dan de vraag of het initiatief voldoet aan alle afzonderlijke beoordelingsaspecten. Met andere woorden: ‘buiten de lijntjes kleuren’ mag best een keer. We gaan daarom in een zo vroeg mogelijk stadium in gesprek over dit maatschappelijk rendement.

De dienstbare overheid, een proces...

Zoals beschreven wil de gemeente Venlo een dienstbare – uitnodigende en faciliterende - overheid zijn en ook als zodanig aanspreekbaar zijn op haar rol. Deze nieuwe rol heeft grote impact op de gemeentelijke organisatie. Om in ons dagelijks werk goed uitvoering te kunnen geven aan deze visie is het nodig dat we intrinsiek doordrongen raken van onze uitnodigende rol. Dit is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. De gemeente Venlo is hier al voorzichtig mee begonnen en dit proces zullen we komende jaren veel aandacht moeten blijven geven. We weten nog niet precies wat dit concreet gaat betekenen voor de manier waarop de gemeente invulling geeft aan ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling.

Enkele concrete instrumenten en maatregelen waar op dit moment aan gedacht wordt zijn:

- rondom een bepaalde opgave een bidbook of ambitiedocument opstellen.
- het organiseren van stadsdebatten.
- het vereenvoudigen en reduceren van het planologisch-juridisch instrumentarium, bijvoorbeeld door deelname aan de ‘pilot omgevingswet’.
- het kritisch tegen het licht houden van het huidige beleid(sinstrumentarium).

Kostenverhaal

De structuurvisie is uitnodigend van karakter en omvat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid. Anders dan in het verleden zijn deze niet gedetailleerd uitgewerkt en omlijst met uitvoeringsprogramma’s en ruimtelijke ingrepen. Deze zogenaamde project-structuurvisies kunnen moeilijk inspelen op de actualiteit en worden bij veranderingen vaak als beklemmend en inflexibel ervaren. De ‘keerzijde’ van een meer globale en abstracte structuurvisie zoals deze zijn de beperkte mogelijkheden om het wettelijke instrumentarium van kostenverhaal toe te passen. Immers in de structuurvisie moet dan een duidelijk verband worden gelegd tussen winstgevende en verlieslijdende ruimtelijke plannen.

De zogenaamde ‘keerzijde’ moet wel in het juiste perspectief worden geplaatst. Missen we hierdoor een omvangrijke financieringsbron voor onrendabele ruimtelijke projecten? Nee. De economische en bovenal het demografische ontwikkelingen dwingen ons om nieuwe initiatieven en programma in te zetten voor hergebruik, herstructurering en transformatie van bestaand stedelijk of dorpsgebied. Met het kiezen voor hergebruik, herstructurering en transformatie dienen wij het doel van zuinig ruimtegebruik en een brede kwaliteitsimpuls van het gehele stedelijke gebied. Gemakkelijk en relatief goedkoop bouwen in de wei is niet meer aan de orde en daarmee dus ook de grote ‘plus’ op gebiedsontwikkeling. De ontwikkelkosten bij hergebruik, herstructurering of transformatie liggen substantieel hoger en van kostenverhaal of verevening op wettelijke basis kan dan toch geen sprake zijn. Indien de wereld om ons heen binnen de planhorizon toch nog dermate wijzigt dat er weer een goede financiële basis is voor kostenverhaal, kan dit alsnog worden geregeld middels een door de gemeenteraad vast te stellen Nota Kostenverhaal. Eventuele afspraken met betrekking tot kostenverhaal binnen lopende projecten en plannen zijn juridisch hard en worden niet opengebroken.

Het voorgaande neemt niet weg dat kostenverhaal van zogenaamde binnenplanse kosten nog altijd aan de orde is en blijft. Dit betreffen kosten die direct gerelateerd zijn aan de ontwikkeling

van een plangebied. Het zijn zowel kosten voor voorzieningen in het plangebied die geheel ten dienste van dit plangebied staan en bijvoorbeeld de kosten van de ruimtelijke procedure en het gemeentelijk apparaat. Alle kostensoorten die de gemeente mag verhalen zijn opgenomen in de kostensoortenlijst, artikel 6.2.4 Bro. De gemeente is wettelijk verplicht deze kosten te verhalen op de realiserende partij of partijen.

Relatie met ander beleid, wet- en regelgeving

Gemeentelijke beleid en projecten

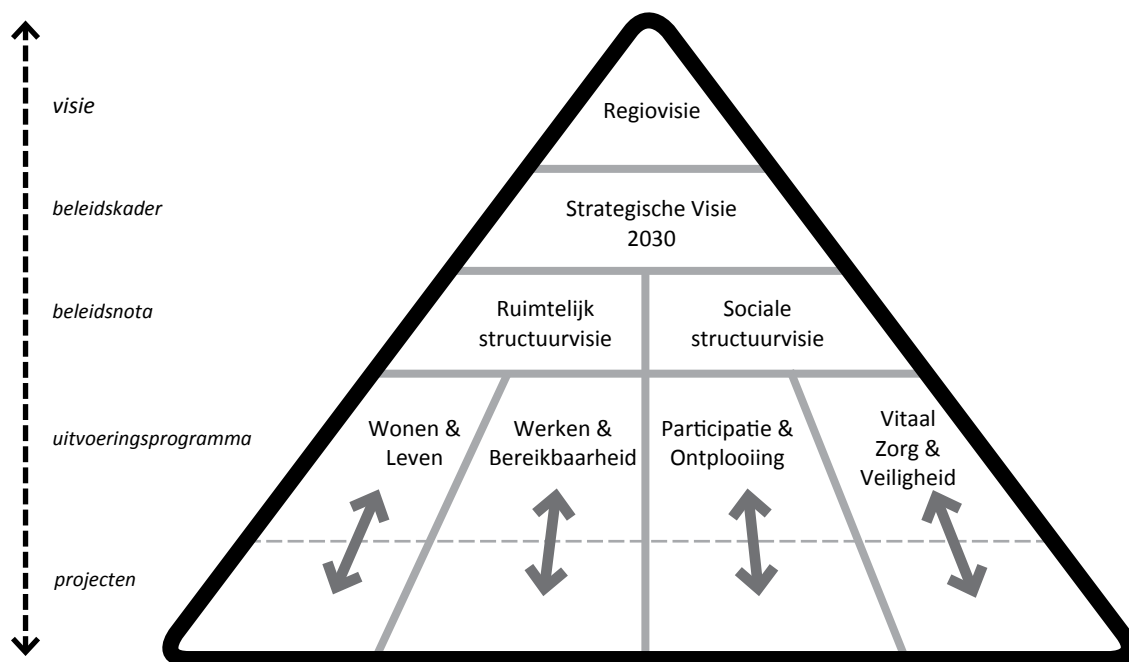
Beleidspiramide

Deze structuurvisie geeft een doorkijk voor het ruimtelijk beleid op hoofdlijnen voor de komende tien jaar en vervangt de "Ruimtelijke Structuurvisie 2005-2015" die voor het laatst beleidsneutraal is herzien in 2008. Binnen het gemeentelijk beleid betreft het een directe uitwerking van de Strategische Visie 2030 en is het de evenknie van het beleid op hoofdlijnen in het sociaal-maatschappelijk domein (de Sociale Structuurvisie). Deze ruimtelijke structuurvisie vormt de basis voor het opstellen en actualiseren van sectoraal beleid in het ruimtelijk-fysieke domein.

Vigerende structuurvisies

De voorliggende structuurvisie vervangt de huidige gemeentedeckende structuurvisies 'Ruimtelijke Structuurvisie 2005-2015: Eenheid in verscheidenheid' en de 'Gemeenteatlas 2015' van de voormalige gemeente Arcen en Velden.

In de gemeente Venlo zijn nog een aantal structuurvisies voor kleinere delen van het grondgebied: de intergemeentelijke 'Structuurvisie Klavertje 4-gebied', 'Structuurvisie Klein Vink' en de 'Structuurvisie Laerbroeck'. Deze structuurvisies zien specifiek toe op de ontwikkeling van



beleidspiramide gemeente Venlo

een bepaald gebied met een specifieke ontwikkelopgave en blijven onverminderd van kracht. De doelstellingen voor het ruimtelijk beleid in deze structuurvisie zijn mede gebaseerd op ambities zoals die in de genoemde visies zijn verwoord. In deze structuurvisie is er voor gekozen om deze specifieke gebieden wel in de kaarten op te nemen. Dit is gedaan om de relatie tussen deze gebieden en hun omgeving te duiden, zodat er een integraal overzicht van het beleid op hoofdlijnen voor de gemeente bestaat.

Voor het stedelijk centrum van Venlo – binnenstad, Maaswaard en Kazerne Kwartier is in mei 2012 de Visie Stedelijk Centrum 2022 (VSC22) vastgesteld, een structuurvisie voor het stedelijk centrum. Het ruimtelijk beleid in de VSC22 is op grond van deze structuurvisie niet gewijzigd en blijft onverminderd van kracht.

De ‘Structuurvisie Klavertje 4-gebied’, ‘Structuurvisie Klein Vink’, ‘Structuurvisie Laerbroeck’ en de ‘Visie Stedelijk Centrum 2022’ vormen tezamen met de voorliggende structuurvisie het gebiedsdekkende ruimtelijk beleid voor de gemeente Venlo.

De beleidsregel ‘Afwijking bestemmingsplan ten behoeve van incidentele woningbouw in particulier opdrachtgeverschap’ komt te vervallen voor zover dit woningbouwmogelijkheden creëert buiten de ‘contour stedelijk / dorpsgebied’ van deze structuurvisie.

Lopende projecten

Naast de uitnodigende rol om nieuwe (ruimtelijke) initiatieven mogelijk te maken, zijn er ook een aantal lopende ruimtelijke projecten die reeds invulling geven aan onze ambities en opgaven uit de visie. Deze projecten zullen we ongewijzigd voortzetten. Indien een project niet of minder bijdraagt aan de ambities en opgaven, maar waarvoor wel al juridisch relevante besluiten zijn genomen of rechtshandelingen zijn ondernomen, zullen we ook deze projecten onverminderd voortzetten. Echter als de initiatiefnemer(s) uit eigen beweging en voor eigen risico het project wil(len) bijstellen, staat de deur altijd open. Tot juridisch relevante besluiten of rechtshandelingen worden hier gerekend: afgifte van een omgevingsvergunning, vaststelling van een bestemmingsplan, samenwerkingsovereenkomst, intentieovereenkomst binnen de daarin gestelde uitvoeringstermijnen. De juridische hardheid is afhankelijk van een aantal zaken, te weten de mate van concreetheid van de afspraken, de verstreken termijn (ook waar deze niet is geconcretiseerd) en de rechtshandelingen die op basis hiervan zijn ondernomen.

Provincie en Rijk

In de Ruimtelijke Structuurvisie is rekening gehouden met het ruimtelijk beleid op provinciaal en rijksniveau, respectievelijk het in voorbereiding zijnde de ‘Provinciaal Omgevingsplan Limburg’ en de ‘Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte’ van het Rijk. Bijzondere aandacht verdienen de implementatie van de provinciale beleidslijn ‘Limburgs kwaliteitsmenu’ en het Delta-programma 2014.

Limburgs Kwaliteitsmenu

De provincie Limburg heeft de gemeente ‘uitgenodigd’ om de beleidslijn Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM) te implementeren in de gemeentelijke praktijk. De structuurvisie dient namelijk als juridisch kader voor de uitvoering van dit beleid. In het LKM is de ‘maagdelijkheid van het buitengebied’ tot een provinciaal planologisch belang verheven en gesteld dat iedere bouwactiviteit (ook van aan het buitengebied gebonden functies) leidt tot een aantasting van die kwaliteit en gecompenseerd moet worden.

De gemeente Venlo vindt deze interpretatie te weinig recht doen aan de functie en kwaliteit van het buitengebied en haar beheerders. Wij constateren dat dit bovendien vaak een verlam-

mende uitwerking heeft op de dynamiek van de aan het buitengebied gebonden functies in plaats van deze een impuls te geven. Dit neemt niet weg dat we ook in het buitengebied zorgvuldig om moeten gaan met de beperkte ruimte, net als in het stedelijk gebied. We kiezen in het buitengebied voor primaire productie, natuur, water en recreatie. Hiermee zeggen we dat nieuwe stedelijke functies niet in het buitengebied thuis horen, ook niet als hier een vergoeding tegenover staat, zie ook hoofdstuk 2 in deel B. Dit mede vanuit de overtuiging dat in het stedelijk en dorpsgebied van de gemeente voldoende ruimte resteert voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen (zuinig ruimtegebruik) en omdat concentratie in dorpen en stad nodig is voor het draagvlak van voorzieningen.

Nieuwe ontwikkelingen van aan het buitengebied gebonden functies moeten uiteraard wel mogelijk blijven¹¹, echter vanuit het perspectief van zuinig ruimtegebruik en niet vanuit 'de maagdelijkheid' van het buitengebied. Dit betekent dat nieuwe ontwikkeling van aan het buitengebied gebonden functies in het buitengebied - net als in het stedelijk gebied - in eerste instantie moet plaatsvinden binnen de bestaande gebouwde voorraad. Dit zal in de praktijk vaak niet mogelijk blijken en derhalve is een zuivere functiegebonden compensatie-inspanning opgenomen. Deze inspanning vereist bijvoorbeeld dat bij nieuw ruimtegebruik van een agrarische bedrijf een in onbruik geraakt agrarisch gebouw wordt gesaneerd. Dit dient de initiatiefnemer zelf te regelen zonder contractuele tussenkomst van de gemeente. Indien geen functionele compensatie binnen de gemeente Venlo kan worden gevonden, is een verbreding naar regiogemeenten mogelijk. Publiekrechtelijk zal de functionele compensatie verankerd worden middels een voorwaardelijke bepaling in een bestemmingsplan of omgevingsvergunning voor uitvoering van de compensatie. Een alternatieve compensatie in de vorm van natuuraanleg, recreatiepaden etc. is daarbij niet aan de orde. Aan reeds gemaakte afspraken op basis van het LKM bij lopende initiatieven wordt niet getornd. Hiermee wordt bedoeld initiatieven waar het college van B&W al een positief principe-besluit heeft genomen voor vaststelling van de structuurvisie. Voor deze initiatieven blijft de compensatie-inspanning op basis van het provinciale LKM van toepassing. Indien een geldigheidsstermijn onderdeel uitmaakt het principebesluit komt bij het vervallen van het principebesluit ook provinciale LKM verplichting te vervallen. En dient waar nodig te worden gecompenseerd op basis van het lokale beleid.

Samenvattend betekent dit dat aan het buitengebied gebonden functies overeenkomstig het LKM mogelijk blijven in het buitengebied, maar dat een andere compensatie-inspanning wordt verwacht dan op basis van het LKM. Daarnaast is een zorgvuldige inpassing op basis van behoud en versterken van kwaliteiten, zoals benoemd in deze structuurvisie en welstandsnota, het vertrekpunt bij nieuwe initiatieven en bepalend voor een positief besluit. Stedelijke functies zijn niet meer mogelijk tegen compensatie, dit in afwijking van het provinciale LKM. Uitzonderingen zijn opgenomen voor ontwikkelingen die betrekking hebben op behoud van cultuurhistorisch waardevolle complexen en gebouwen en onder strikte voorwaarden vrijkomende agrarische bebouwing.

Deltaprogramma en –beslissing

Daarnaast is bij de totstandkoming van het de structuurvisie zoveel mogelijk rekening gehouden met de in voorbereiding zijnde Deltabeslissingen voor de aanpak van waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland. De Deltabeslissingen geven richting aan de maatregelen die Nederland hiervoor inzet, op korte en op lange termijn en worden naar verwachting in de loop van 2014 genomen.

Wet- en regelgeving

Milieu Effect Rapportage

Deze structuurvisie heeft geen procedure voor het opstellen van een Milieu Effect Rapport (m.e.r.) doorlopen. Vanuit ons perspectief worden geen nieuwe locaties aangewezen of nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen toegestaan die een dergelijke rapportage nodig maken. Wel zijn met name op het gebied van infrastructuur een aantal onderzoeksopgaven en zoeklocaties benoemd, die nog met grote onzekerheid zijn omgeven, maar uiteindelijk wel MER-(onderzoeks)plichtig kunnen zijn. In de structuurvisie hebben deze opgaven vooral een signaalfunctie. Hiermee wordt bedoeld dat ze andere ontwikkelingen of beleidslijnen in de juiste context plaatsen. Daarnaast zijn op de kaarten een aantal zoekgebieden aangewezen. Bij de eventuele nadere concretisering van deze opgaven kan het zijn dat op grond van te onderzoeken milieu-effecten andere (zoek)gebieden de voorkeur verdienen. Eventuele ontwikkelingen zullen in een projectfase de benodigde onderzoeken en procedures doorlopen, waarbij de ruimtelijke context niet meer is dan het vertrekpunt voor het initiatief.

Omgevingswet

In de komende jaren vindt een belangrijke wettelijke hervorming plaats in het ruimtelijk domein, met grote gevolgen voor de inrichting en uitvoering van het ruimtelijk beleid. Die hervorming bestaat uit de geleidelijke invoering van een nieuwe Omgevingswet, die in elk geval de huidige Wro, Wet milieubeheer, Wabo, Waterwet en diverse milieuwetten zal gaan vervangen. We hebben er niet voor gekozen om vooruit te lopen op de nieuwe wetgeving, waarin het instrument structuurvisie verandert in een omgevingsvisie. De invoering en gewenste vormgeving hiervan is nog te onzeker. Wel is geprobeerd zoveel mogelijk recht te doen aan het 'omgevingswetproof' maken van deze structuurvisie.

Voetnoten

1. Strategische Visie Venlo 2030, vastgesteld door de gemeenteraad op 26 maart 2010. Digitaal te raadplegen op www.venlo.nl.
2. Wet ruimtelijke ordening.
3. Bevolkings- en huishoudensprognoses, Gemeente Venlo 2012 | Onderzoeksbureau E'til.
4. Verklaring van Roermond 'Zuinig Ruimtegebruik' 2009 | Provincie Limburg - LLTB.
5. Landschapskader Noord- en Midden Limburg '*Landschappelijke kwaliteit en visie op landschapsontwikkeling*' 2009 | Provincie Limburg - Dienst Landelijk Gebied.
6. Bevolkings- en huishoudensprognoses Gemeente Venlo 2012 | Onderzoeksbureau E'til.
7. Strategisch Akkoord Gemeente Venlo '*Venlose woningcorporaties 2012-2015: Gezamenlijke en gedeelde analyse en (woon-)visie op de wijken, de stad en de regio*'.
8. Bedrijventerrein Venlo Tegelen Nettetal
9. Ontwikkelingskader Maascorridor 2050-2100
10. Energie voor Groene Groei '*Energiestrategie 2030 voor de gemeenten Beesel, Venlo en Venray*', raadsbesluit 25-9-2013.
11. Met in achtneming van het beleid in het Reconstructieplan en het POL ten aanzien van de nieuwvestiging van niet-grondgebonden agrarische bedrijven.