

Onderwerp

Uitgangspunten beleidshuis omgevingsvisie

Opsteller	Kristiaan Laumen	Collegebesluit	12 maart 2024
Programma	Wonen en Stedelijke ontwikkeling	Behandeldatum Raad	24 april 2024
Portefeuillehouder	N.P. Vergunst	Status	Openbaar

Samenvatting

Op 1 januari van dit jaar is de Omgevingswet in werking getreden. Deze wet bevat nieuwe beleidsinstrumenten, waaronder de omgevingsvisie en het programma. Om deze instrumenten goed toe te passen, is het verstandig om hier keuzes in te maken. Die keuzes legt het college u met dit raadsvoorstel voor.

De keuzes die we voorleggen, heeft het college verwerkt in een beleidshuis. Met deze term bedoelen we de manier waarop we omgaan met beleidsdocumenten uit de wet.

We stellen u voor de ambitie uit te spreken om te werken volgens de systematiek van de wet en hierbinnen beleid voor de fysieke leefomgeving¹ integraal tot stand te laten komen. We vinden daarbij de volgende doelen passend, namelijk:

- we gaan nadrukkelijker werken volgens de beleidscyclus;
- we hanteren een heldere sturingsfilosofie voor de opgaven in de fysieke leefomgeving, en
- in 2030 hebben we een overzichtelijk en eenduidig beleidshuis.

We stellen u voor om thematisch beleid en gebiedsvisies integraal onderdeel te maken van de omgevingsvisie. Deze documenten worden niet meer apart vastgesteld. We vinden het hierbij wel belangrijk om ruimte te houden voor uitzonderingen. Daarnaast stellen we u voor het instrument programma's, zowel thematisch als gebiedsgericht in te zetten.

Voorstel

1. Het document '*Beschrijving beleidshuis omgevingsvisie*' vast te stellen, waarmee u volgende uitgangspunten voor de geactualiseerde omgevingsvisie vaststelt:
 - a. de ambitie om te werken volgens de systematiek van de Omgevingswet en hierbinnen beleid voor de fysieke leefomgeving integraal tot stand te laten komen;
 - b. de omgevingsvisie wordt thematische en gebiedsgericht opgesteld;
 - c. toekomstig thematisch beleid en toekomstige gebiedsvisies vormen straks integraal onderdeel van de omgevingsvisie, en worden niet langer als aparte documenten vastgesteld met uitzondering van wettelijk verplicht en overig beleid;

¹ De fysieke leefomgeving is een begrip uit de Omgevingswet. Het begrip fysieke leefomgeving bepaalt tot waar de Omgevingswet geldt. In de wet staat een opsomming van onderdelen die in elk geval onder de fysieke leefomgeving vallen: bouwwerken, infrastructuur, water, watersystemen, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Deze opsomming is niet uitputtend.

- d. het college werkt de doelen uit de omgevingsvisie uit in zowel thematische als gebiedsgerichte omgevingsprogramma's.
- e. in ieder geval op de hoofddoelstellingen evalueren we de omgevingsvisie. Dit doen we eens in de vier jaar.
- f. we hanteren een heldere sturingsfilosofie voor de opgaven in de fysieke leefomgeving.

Aanleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (hierna: de wet) in werking getreden. Deze wet introduceert verschillende beleidsinstrumenten. Met deze instrumenten komt de vraag op tafel: *'hoe stuurt de gemeente op het halen van haar doelen en welke instrumenten zet ze in?'* Dat blijkt uit de toelichting op de wet. Hierin staat dat in de omgevingsvisie wordt opgenomen hoe (in dit geval) de gemeente stuurt op haar doelen met beleidsinstrumenten. Wij noemen dat in dit raadsvoorstel het 'beleidshuis', waarbij we ons concentreren op de omgevingsvisie en (omgevings)programma's.

De gemeente heeft veel vrijheid om het beleidshuis in te richten. De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) adviseren dan ook helder te maken hoe je omgaat met de verschillende beleidsinstrumenten uit de wet. Maar ook het gesprek te voeren over de verdeling van bevoegdheden tussen de gemeenteraad en het college.

Het gesprek over de inzet van beleidsinstrumenten is niet nieuw in Nijmegen. Dat heeft plaatsgevonden bij vaststelling van de huidige omgevingsvisie, bij vaststelling van het *Participatiebeleid voor het Ruimtelijk Domein*, en bij bespreking van de startnotitie voor de actualisatie van de omgevingsvisie. Toen heeft het college toegezegd te komen met een sturingsvoorstel². Met dit raadsvoorstel handelen we in lijn met deze toezegging.

Een keuze maken voor een beleidshuis en de inzet van omgevingsprogramma's hierin, is onderdeel van de doelen van de actualisatie van de omgevingsvisie.

Beoogde impact

We willen met dit voorstel komen tot een overzichtelijk en eenduidig beleidshuis voor de omgevingsvisie. Het moet duidelijk maken op welke manier het beleid uit de omgevingsvisie doorwerkt in omgevingsprogramma's en het omgevingsplan.

De actualisatie van de omgevingsvisie geeft invulling aan onderstaande ambitie en doel uit de stadsbegroting (doelenboom):

- Ambitie: *"We zijn een aantrekkelijke stad om te wonen, met goede werklocaties, openbare ruimtes en voorzieningen."*
- Doel: *"We behouden en versterken de ruimtelijke kwaliteit van onze stad, door zorg te dragen voor een goede ruimtelijke ordening."* Bij de activiteiten onder dit doel is opgenomen dat we de omgevingsvisie actualiseren.

² Deze toezegging luidt: Het college zegt toe om te komen met een sturingsvoorstel over de positie van programma's binnen de Omgevingswet, hoe we dat op een goede manier koppelen aan de cyclus van de Omgevingsvisie en hoe evaluaties daarin een plek krijgen. Toezegging 1687 d.d. 24 mei 2023

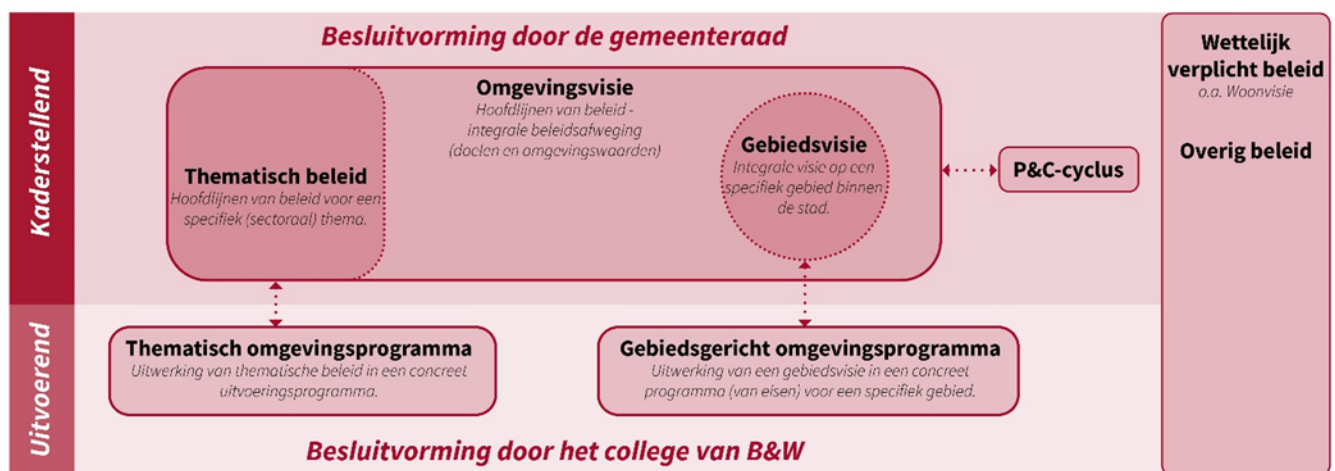
Argumenten

1.1. *De omgevingsvisie is kaderstellend en omgevingsprogramma's zijn gericht op de uitvoering.*

We houden ons aan de begripsafbakening en bevoegdheden uit de wet. Die begripsafbakening laat nog wel ruimte voor interpretatie. In de praktijk zal op basis van een continue dialoog tussen gemeenteraad en college de afbakening voor Nijmegen steeds scherper worden.

1.2. *Met het beleidshuis kunnen we op een overzichtelijke en eenduidige manier sturen op het behalen van de doelen uit de omgevingsvisie.*

We zien dat Nijmegen geconfronteerd wordt met een veelheid aan transities en opgaven. Het zijn meestal uitdagende thema's waarvan het niet altijd duidelijk is wat de toekomst brengt. Daarom is het belangrijk om in ieder geval bij de inzet van beleidsinstrumenten een overzichtelijke methode te hanteren.



Figuur 1: schematische weergave beleidshuis omgevingsvisie met focus op omgevingsvisie en omgevingsprogramma

1.3. *De wet gaat uit van de beleidscyclus.*

De wet gaat uit van een continu proces van beleidsontwikkeling (visie), beleidsdoorwerking (programma), beleidsuitwerking in juridische regels (plan) en vergunningverlening. Daarbij worden beleidskeuzes via monitoring en evaluatie voortdurend in de gaten gehouden en waar nodig aangepast of bijgesteld.

We stellen u voor om aan te sluiten bij deze manier van werken. Daarom wordt de omgevingsvisie gemonitord, geëvalueerd en weer bijgewerkt. We gaan de omgevingsvisie elke vier jaar in ieder geval op de hoofddoelstellingen evalueren en als nodig actualiseren. Bij gewijzigd beleid passen we de omgevingsvisie aan. Dit kan betekenen dat kort na vaststelling van de omgevingsvisie door de gemeenteraad, de volgende actualisatie, of wijziging al wordt opgestart.

Bij vaststelling van omgevingsprogramma's beschrijft het college hoe deze worden geëvalueerd.

1.4. *Met deze manier van werken leggen we nadruk op integraal beleid.*

Uitgangspunt van de wet is dat de omgevingsvisie een integraal beleidsdocument moet zijn. Doordat we voorstellen om thematisch beleid en gebiedsvisies integraal in de omgevingsvisie op te nemen, zorgen we voor een extra waarborg voor integraal beleid. Dat streven was al opgenomen in de huidige omgevingsvisie. Daar bouwen we nu op voort.

1.5. In de toelichting op de wet is opgenomen dat de gemeente haar omgevingsvisie ingaat op haar sturingsfilosofie.

In essentie gaat de sturingsfilosofie over de eigen rol bij de realisatie van de omgevingsvisie en de voorziene rol van anderen. Het college stelt u voor een filosofie te ontwikkelen die past bij maatschappelijke opgaven uit de omgevingsvisie. Daarom stellen we u voor een actieve rol te pakken in de belangrijkste opgaven en in de openbare ruimte.

1.6. De omgevingsvisie en omgevingsprogramma's worden zowel thematisch als gebiedsgericht opgesteld.

De omgevingsvisie is zowel thematisch als gebiedsgericht. De omgevingsvisie beschrijft de hoofdlijnen van beleid voor de hele stad. Het bevat een beschrijving van thematisch beleid, zoals gezondheid of wonen. Om een verdere integrale afweging te kunnen maken is het nodig het thematisch beleid naar stadsdelen te vertalen.

We vinden het belangrijk om duidelijk te maken hoe we in gebieden werken aan de doelen van de omgevingsvisie. Daarvoor willen we gebiedsgerichte omgevingsprogramma's maken. Dit is een volledig nieuw instrument. De exacte invulling hiervan vraagt nog nadere studie. Daarom duurt het langer om het beleidshuis op te zetten.

1.7. We bouwen voort op bestaand beleid met betrekking tot programma's.

Met de huidige omgevingsvisie en het *Participatiebeleid voor het Ruimtelijk Domein* is al afgesproken dat we werken met programma's. Wij noemen ze omgevingsprogramma's om verwarring met programma's uit de begroting te voorkomen.

Omgevingsprogramma's zijn wenselijk, omdat deze richting geven aan de uitvoering van het beleid, en sturen op het behalen van de doelen. Steeds duidelijker wordt dat hierin extra richting en integrale afwegingen nodig zijn.

1.8. Ambitiedocument wordt omgevingsprogramma.

In het *Participatiebeleid voor het Ruimtelijk Domein* werd het ambitiedocument al gelijkgesteld aan een omgevingsprogramma, omdat ze nadrukkelijk gericht zijn op de uitvoering van het beleid. Nu de wet in werking is getreden worden ambitiedocumenten omgevingsprogramma's.

Kanttekeningen

1.1. Andere manier van werken heeft tijd nodig.

Het beleidshuis zorgt voor een andere manier van werken. Verandering heeft altijd tijd nodig. Het college belooft niet dat alles direct goed gaat. We willen leren van de praktijk. Een evaluatie uitvoeren ligt daarom voor de hand. Het college zal daarom ook de manier van werken meenemen in tussentijdse evaluaties.

We nemen de tijd om het beleidshuis goed neer te zetten. Zo weten we nog niet precies hoe we gebiedsgerichte omgevingsprogramma's exact willen vormgeven. Bovendien kost het

tijd om voor elk stadsdeel tot een gebiedsgericht omgevingsprogramma te komen. Het streven is om voor 2030 een gevuld beleidshuis te hebben met een omgevingsvisie, thematische en gebiedsgerichte programma's.

1.2. Impact van de wet op het beleidshuis is nog niet bekend.

We stellen u een beleidshuis voor in lijn met de wet. Echter, het is nog niet duidelijk wat precies de strekking is van begrippen en instrumenten uit de wet. Daar zal nog, naar verwachting, jurisprudentie over verschijnen. Die ontwikkelingen volgen we. Veranderingen nemen we mee in toekomstige evaluaties.

1.3. Geen eindpunt, maar een startpunt.

Omdat we gaan werken volgens de beleidscyclus, is dit voorstel geen eindpunt, maar een startpunt. Het beleidshuis zal steeds aangescherpt worden op basis van de nieuwste inzichten. Het is juist de bedoeling dat we het beleidshuis steeds aanpassen op de maatschappelijke vraagstukken. Dat vraagt ook een doorlopend proces waarbij gemeenteraad en college regelmatig spreken over de toepassing van het beleidshuis.

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen.

Vervolg

Na akkoord op dit voorstel wordt het beleidshuis verwerkt in de geactualiseerde omgevingsvisie. De planning is dat u in staat wordt gesteld om december 2024 de nieuwe omgevingsvisie vast te stellen.

Na vaststelling van de omgevingsvisie wordt het beleidshuis actief. Nu lopende processen anders inrichten zou niet praktisch zijn. We willen niet dat processen vertragen door de toepassing van de nieuwe werkwijze.

Bijlagen

1. Document *Beschrijving uitgangspunten beleidshuis omgevingsvisie*