Actualisatie omgevingsvisie Nijmegen

Beschrijving uitgangspunten beleidshuis omgevingsvisie

12 maart 2024

Inhoudsopgave

Richting geven met het beleidshuis **2**
Wat willen we bereiken? 2
Nijmegen werkt aan een beleidshuis 3
Nadrukkelijker werken volgens de beleidscyclus 6
Sturingsfilosofie 7
Bijlage 1: selectie wettelijk kader Omgevingswet **8**
Bijlage 2: vergelijking omgevingsvisie en omgevingsprogramma **10**

Richting geven met het beleidshuis

In dit document beschrijft de gemeente hoe we richting geven aan het behalen van onze doelen door de inzet van instrumenten uit de Omgevingswet. Een keuze maken voor een beleidshuis en de inzet van omgevingsprogramma's hierin, is onderdeel van de doelen van de actualisatie van de omgevingsvisie.

De gemeente maakt op verschillende niveaus afwegingen. We doen dat op het hoogste abstractieniveau, gebiedsgericht, maar ook in de uitvoering. Op het hoogste abstractieniveau bepalen we met de omgevingsvisie de algemene koers van Nijmegen. Met de gebiedsgerichte uitwerking maken we keuzes op basis van de kwaliteiten van een stadsdeel. Met omgevingsprogramma's maken we op basis van de omgevingsvisie keuzes over de uitvoering van het beleid.

Wat willen we bereiken?

Nijmegen heeft de ambitie om te werken volgens de systematiek van de Omgevingswet en hierbinnen beleid voor de fysieke leefomgeving integraal tot stand te laten komen. We werken aan deze ambitie door verschillende doelen na te streven, namelijk:

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

Uitgangspunten

Met de uitgangspunten beschrijft Nijmegen waar we in ieder geval vanuit gaan. Deze zijn:

- De inhoud als vertrekpunt.

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. Enige flexibiliteit, maar ook inhoudelijke verdieping, is dus gewenst.

De Omgevingswet is gericht op het behalen van doelen. Dit vraagt enerzijds om koers houden. Maar anderzijds om het bijstellen van doelen bij veranderende omstandigheden. Om de beleidsdoelen uit de omgevingsvisie te bereiken, kan de gemeente verschillende beleidsinstrumenten inzetten. Welke instrumentenmix we kiezen en de sturingsfilosofie is afhankelijk van onze maatschappelijke opgaven.

- Het beleidshuis is overzichtelijk en eenduidig.

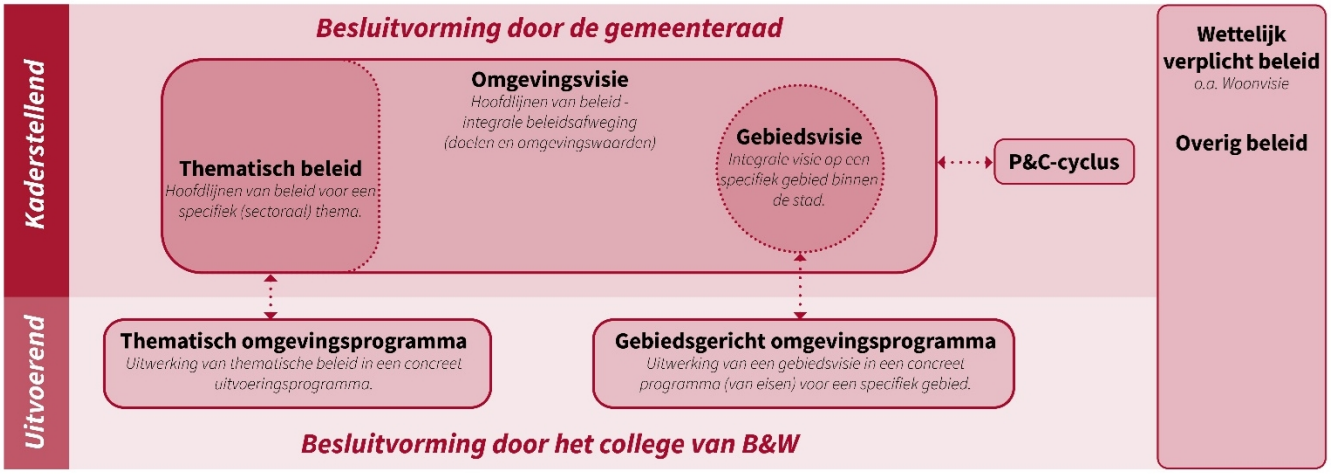
Overzichtelijk in de opzet en eenduidig in de te hanteren begrippen en te doorlopen procedures. Hiermee zorgen we ervoor dat beleid voor initiatiefnemers en bewoners vindbaar en duidelijk is. Het moet duidelijk maken op welke manier het beleid uit de omgevingsvisie doorwerkt in omgevingsprogramma's en het omgevingsplan. De drie typen omgevingsdocumenten (visie, programma, plan) zijn digitaal terug te vinden op één centrale plek: het landelijk Omgevingsloket (DSO).

- De omgevingsvisie en het omgevingsplan worden vastgesteld door de gemeenteraad.

De omgevingsvisie is een kaderstellend document en wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Een omgevingsprogramma stelt het college vast. Het omgevingsprogramma is gericht op de uitvoering van het beleid. Er zijn ook regels in lokale verordeningen opgenomen. De regels in deze verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving worden in de komende jaren in het omgevingsplan opgenomen. Daarnaast stelt de gemeente beleidsregels vast. Hiermee geeft een bestuursorgaan, zoals college of gemeenteraad, vooraf duidelijk hoe ze omgaan met bepaalde beslisruimte (zoals open normen in het omgevingsplan).

Nijmegen werkt aan een beleidshuis

Nijmegen werkt aan een beleidshuis waarin helder staat beschreven welke beleidsdocumenten gemaakt worden en hoe die zich tot elkaar verhouden. Het omgevingsplan is niet opgenomen in dit schema.



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

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. Om een verdere integrale afweging te kunnen maken, is het nodig het thematisch beleid naar stadsdelen te vertalen. We hanteren deze gebiedsgerichte benadering omdat thematisch beleid per stadsdeel anders kan uitpakken. Daarnaast worden op een lager schaalniveau ruimtelijke conflicten beter zichtbaar. Dat komt bijvoorbeeld door de specifieke kenmerken (bijvoorbeeld: ondergrond, demografie en voorzieningen) van stadsdelen.

Thematisch beleid en gebiedsvisies onderdeel van de omgevingsvisie

We zien het beleidshuis als een hulpmiddel om inhoudelijke doelen te bereiken. Thematisch en gebiedsgericht kaderstellend beleid wordt onderdeel van de omgevingsvisie. Het kan afzonderlijk ontwikkeld worden, maar wij vinden dat het altijd in samenhang moet zijn met de doelen in de omgevingsvisie. Dit beleid stelt de gemeenteraad niet apart vast. Het nieuwe beleid wordt onderdeel van de omgevingsvisie, die de gemeenteraad daarvoor op onderdelen wijzigt. Net als het omgevingsplan zijn deze wijzigingen in *was-wordt* zichtbaar in het

Omgevingsloket. De omgevingsvisie wordt hiermee steeds omvangrijker naarmate er meer beleid uitgewerkt wordt.

Kanttekening

Kanttekening is de praktische uitvoerbaarheid. Zo kost het aanpassen van de omgevingsvisie relatief veel tijd. Dit komt door de participatieverplichting (er moet een participatieplan worden gemaakt) en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Afdeling 3.4 Awb). Zo moet een omgevingsvisie ter inzage worden gelegd. Het voordeel is dat het ons dwingt om beleid in samenhang (integraal) op te stellen, zowel beleidsmatig en gelet op de financiële impact.

De inhoud van thematisch beleid en gebiedsvisies zal scherper worden afgebakend. Nu zijn we vaak gewend om thematisch beleid uitgebreid te beschrijven. Waarbij ook vaak veel over de uitvoering wordt gezegd. Als we thematisch beleid in de omgevingsvisie opnemen moet het wel bij de hoofdlijnen van het beleid blijven. Bij thematisch beleid zouden de doelen integraal onderdeel moeten worden van de omgevingsvisie, maar de uitleg daarbij (uitwerking) kan dan in een apart document of programma staan (waar in de visie naar verwezen wordt).

Gebiedsvisies worden een aanvulling op de gebiedsgerichte uitwerking in stadsdelen. Gebiedsvisies worden direct in de omgevingsvisie verwerkt. Naar alle waarschijnlijkheid zijn erg beeldende gebiedsvisies met mooie afbeeldingen niet toe te passen in het DSO. De ervaring moet leren waar het DSO toe in staat is.

Wettelijk verplicht beleid

In sommige gevallen is de gemeente wettelijk verplicht apart beleid te maken. Denk hierbij aan de woonvisie die nodig is om afspraken met woningcorporaties te kunnen maken. Dit type beleid stelt de gemeenteraad apart vast (met een apart beslispunt) en wordt niet integraal opgenomen in de omgevingsvisie. Uiteraard stemmen we dit wel af met de doelen uit de omgevingsvisie en verwerken we de hoofdlijnen in de omgevingsvisie.

Overig beleid

Naast wettelijk verplicht beleid is er ook overig beleid dat niet (direct) in de omgevingsvisie kan worden opgenomen. Denk hierbij aan urgente situaties, regionaal beleid, of afspraken die we met het Rijk of de provincie maken. Met deze ‘restcategorie’ gaan we zorgvuldig om. We beargumenteren steeds waarom het wenselijk is om beleid niet (direct) in de omgevingsvisie op te nemen, maar apart vast te stellen.

Omgevingsprogramma’s thematische en gebiedsgericht

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. Met een omgevingsprogramma geeft het college invulling aan het bereiken van de

doelen die in de omgevingsvisie zijn omschreven. Dit maakt de soms abstracte doelen op het gebied van de uitvoering concreet[1].

Volgens de Omgevingswet hebben omgevingsprogramma's niet altijd directe koppeling nodig met de omgevingsvisie. Een omgevingsprogramma kán wel het gevolg zijn van de omgevingsvisie. Ondanks dat een koppeling wettelijk niet altijd nodig is, mag een omgevingsprogramma in Nijmegen normgaal gezien niet strijdig zijn met het integrale beleid in de omgevingsvisie. In dat geval is ook aanpassing van de omgevingsvisie nodig.

Als er in het omgevingsplan omgevingswaarden[2] worden opgenomen om het beleid uit de omgevingsvisie uit te voeren en deze worden (naar verwachting) niet gehaald, zijn we verplicht een omgevingsprogramma op te stellen.

In de omgevingsvisie nemen we op welke omgevingsprogramma's we van plan zijn te maken[3]. Hiermee geeft de gemeenteraad richting aan de taken van het college. Het gaat dan om onderwerpen (thematisch en gebiedsgericht) die uitgewerkt moeten worden. Het college stelt een omgevingsprogramma vast. Als budget nodig is om beleid uit te voeren, verstrekt de gemeenteraad dit via de begroting.

Gebiedsgerichte omgevingsprogramma's

Nijmegen wil duidelijk maken hoe we in gebieden de doelen van de omgevingsvisie uitvoeren. Daarvoor willen we gebiedsgerichte omgevingsprogramma's maken. Dit is een volledig nieuw instrument en is anders dan gebiedsvisies. Gebiedsgerichte omgevingsprogramma's gaan over de uitvoering en gebiedsvisies zijn kaderstellend. De exacte invulling hiervan vraagt nog nadere studie. Daarom duurt het langer om het beleidshuis op te zetten.

Ambitiedocument wordt gebiedsgericht omgevingsprogramma

In Nijmegen zijn we gewend om te werken met ambitiedocumenten, waarin de ontwikkelmogelijkheden van een bepaalde locatie centraal staat. In het *Participatiebeleid voor het ruimtelijk domein* werd het ambitiedocument al gelijkgesteld aan een omgevingsprogramma, omdat het nadrukkelijk gericht is op de uitvoering van het beleid. Nu de Omgevingswet in werking is getreden worden ambitiedocumenten die het college opstelt omgevingsprogramma's. Als het college start met het maken van een gebiedsgericht omgevingsprogramma, informeert het college de gemeenteraad hierover. We stappen af van de ruimtelijke agenda, omdat deze, doordat hij maar eens per jaar werd gemaakt, niet genoeg sturingsmogelijkheden geeft.

---

[1] We zien dat het Rijk in wetsvoorstellen werkt met verplichte programma's. Bijvoorbeeld het volkshuisvestingsprogramma als opvolger van de woonvisie.

2 Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die gemeente, provincie of Rijk voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze moeten objectief zijn vast te stellen en meetbaar zijn. Op iplo.nl wordt een voorbeeld gegeven. "*Een voorbeeld is een omgevingswaarde van 20 µg/m^3 als gemiddelde per kalenderjaar voor zwaveldioxide."*

[3] In Stap 1 hadden we opgenomen. *We denken nu te starten met een volkshuisvestingsprogramma, warmteprogramma en programma gericht op water en riolering (WRP). We moeten dit nog verder verkennen en uitwerken en het wettelijk kader is nog onzeker.*

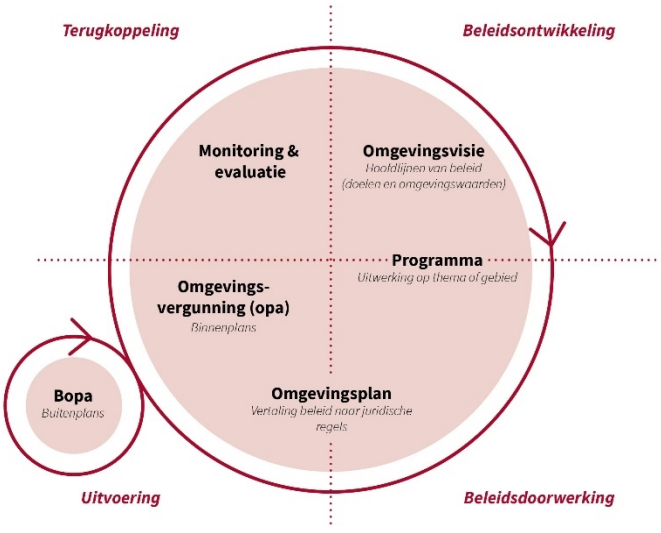
Niet direct klaar

We gaan direct na vaststelling van de omgevingsvisie aan de slag met de nieuwe manier van werken. Maar het nadrukkelijker werken volgens de beleidscyclus en de hiervoor genoemde instrumenten, is een nieuwe manier van werken en vraagt een flinke aanpassing. Het is niet uitgesloten dat we het niet meteen goed doen. Daarom hebben we tijd nodig dit goed te laten werken en vorm te geven. Deze manier van werken vraagt namelijk veel coördinatie en een goede planning. De implementatie en het volledig vullen van het beleidshuis is daarom niet van vandaag op morgen klaar. Dit betekent dat we een aantal jaar nodig hebben om dit goed in te richten en (bestaand) beleid een goede plek te geven. We streven ernaar om voor 2030 klaar te zijn.

Nadrukkelijker werken volgens de beleidscyclus

Beleidscyclus

De Omgevingswet 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 gemonitord en waar nodig aangepast of bijgesteld. Dit maakt dat de kerninstrumenten onder de Omgevingswet een dynamisch karakter hebben. Monitoring helpt om goede besluiten te kunnen nemen over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het is een belangrijke basis voor een snellere en betere besluitvorming. In tegenstelling tot de voormalige structuurvisie, houden we de omgevingsvisie ‘up to date’. Onderstaande afbeelding laat zien hoe de beleidscyclus werkt.



Figuur 2: Beleidscyclus Omgevingswet

Nijmegen monitort en evalueert het beleid regelmatig zodat we op tijd kunnen bijsturen

Onze maatschappij is voortdurend in ontwikkeling. Ook staan we voor een aantal grote transities, die soms op wijk- of stadsdeelniveau met elkaar botsen. Dit vraagt om heldere doelstellingen en prioritering. Om de doelen uit de omgevingsvisie te halen, is monitoring en evaluatie noodzakelijk. Veranderende omstandigheden kunnen leiden tot het bijstellen van beleidsdoelen. Tegelijkertijd is het ook zaak om koers te houden.

Het werken met (en aan) een omgevingsvisie is een doorlopend en cyclisch proces. Met structurele monitoring en een periodiek evaluatiemoment, is het actueel houden van de omgevingsvisie behapbaar. Op deze manier kunnen we bovendien op tijd bijsturen en houden we zicht op het behalen van onze beleidsdoelen. We gaan de omgevingsvisie elke vier jaar minimaal op de hoofddoelstellingen evalueren en als nodig actualiseren. Bij gewijzigd beleid passen we de omgevingsvisie eerder aan. Dit kan betekenen dat kort na vaststelling van de omgevingsvisie door de gemeenteraad, de volgende actualisatie, of aanpassing wordt opgestart.

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

Sturingsfilosofie

Hoe we sturen op het behalen van onze doelen hangt af van de aard van het probleem. De uitdagingen voor de fysieke leefomgeving zijn groot en moeilijk. Dat vraagt een actieve rol van de gemeente. Die rol pakken we in ieder geval binnen de prioritaire gebieden (Kanaalzone- Zuid en Stationsgebied) en de grote opgaven.

Ook ons eigenaarschap van de openbare ruimte vraagt om regie en een actieve rol. Zo kan de gemeente samen met initiatiefnemers ontwikkelingen mogelijk maken.

Bij de beoordeling van nieuwe initiatieven uit de markt of samenleving hanteert Nijmegen de omgevingsvisie als leidraad voor de afweging van belangen. We hanteren bij voorkeur een 'ja-mits'-houding ten opzichte van initiatieven. Ontwikkelingen dragen altijd bij aan verschillende doelen uit de omgevingsvisie. Voor initiatieven hanteert Nijmegen een omgevingsloket met omgevingstafel.

De uitdagingen vragen om heldere communicatie, participatie en goede afstemming. Samenwerking met andere partijen is essentieel om onze ambities waar te maken. We werken bijvoorbeeld samen met onze inwoners, de regio in de Groene Metropoolregio, werken met woningcorporaties aan betaalbare woningen en zijn met onze inwoners in gesprek over verbeteringen in hun directe omgeving. Van onze inwoners verwachten we dat ze, voor zover mogelijk, actief betrokken zijn bij hun omgeving.

Bijlage 1: selectie wettelijk kader Omgevingswet

Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)

1.Deze wet gaat over:

a. de fysieke leefomgeving, en

b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

2.De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:

a. bouwwerken,

b. infrastructuur,

c. watersystemen,

d. water,

e. bodem,

f. lucht,

g. landschappen,

h. natuur,

i. cultureel erfgoed,

j. werelderfgoed.

3.Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,

b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,

c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,

d. het nalaten van activiteiten.

4.Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en

b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

AFDELING 3.1 OMGEVINGSVISIES

Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)

1. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast.

2. Provinciale staten stellen een provinciale omgevingsvisie vast.

3. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, een nationale omgevingsvisie vast.

Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)

Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

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.

Artikel 3.3 (doorwerking beginselen)

In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

AFDELING 3.2 PROGRAMMA'S

§ 3.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 3.4 (vaststellen programma)

Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kunnen programma's vaststellen.

Artikel 3.5 (inhoud programma)

Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,

b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Bijlage 2: vergelijking omgevingsvisie en omgevingsprogramma

	OMGEVINGSVISIE	OMGEVINGSPROGRAMMA
KARAKTER	Strategisch, integraal, politiek-bestuurlijk	Uitvoeringsgericht, (multi-)sectoraal, strategische elementen mogelijk
INHOUD	Ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming, en behoud van de fysieke leefomgeving als geheel	Uitwerking beleid voor bepaalde sector of bepaald gebied
SAMENHANG TUSSEN DOMEINEN	Eén integraal ontwikkelingsbeleid voor de fysieke leefomgeving	(Multi-)sectoraal, inzetten op afstemming, coördinatie verschillende domeinen
HORIZON	Lange termijn	Korte en middellange termijn
WERKING	Basis voor het handelen van het visie vaststellend bestuursorgaan en voor programma's	Basis voor inzet maatregelen over het betreffende onderwerp
JURIDISCHE STATUS	Bindt enkel het visie vaststellend orgaan (zelfbindend)	Bindt enkel het programma vaststellend orgaan (zelfbindend)
VASTSTELLING	Gemeenteraad	College van B en W