Gemeente Gorinchem

Samenwerkingsafspraken beleidshuis

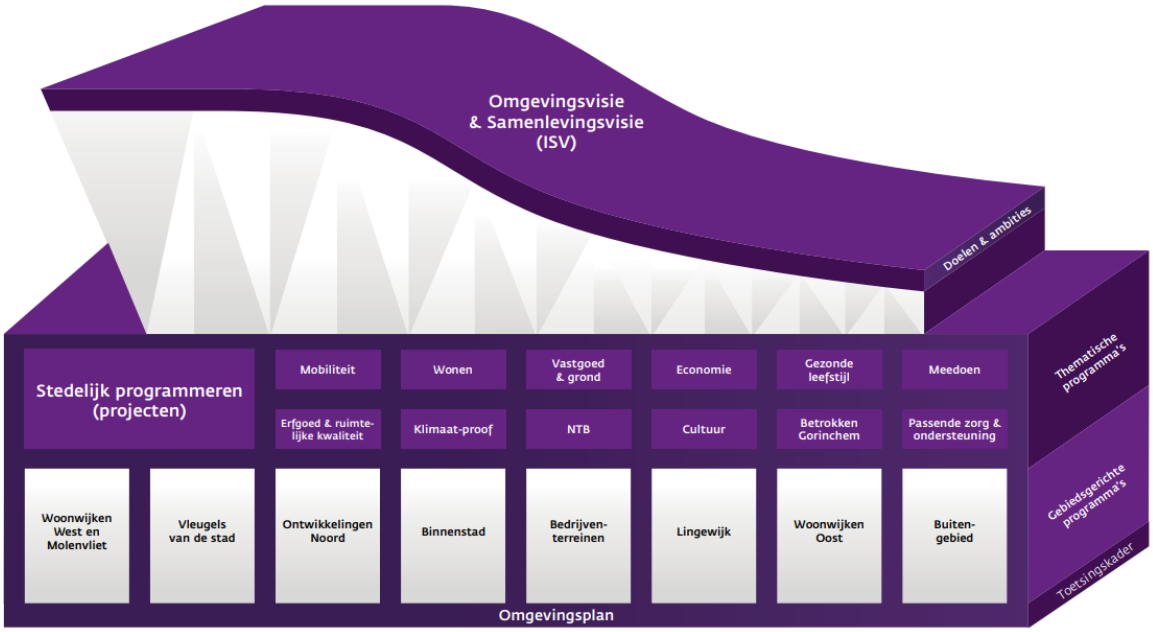


1. Inleiding

De gemeente Gorinchem heeft de ambitie om de integraliteit en uniformiteit van het beleid van de gemeente te versterken. Hiervoor is het Gorcums beleidshuis geïntroduceerd. Het beleidshuis is een manier van werken met afspraken over de samenhang van beleid en over de samenwerking tussen gemeenteraad en college.

Onze gemeente kent twee hoofdvisies. Dit zijn de omgevingsvisie en de integrale samenlevingsvisie (ISV). Samen leggen deze visies de gemeentelijke inzet voor de ontwikkeling van Gorinchem vast. De omgevingsvisie bevat de stip op de horizon voor de ontwikkeling van de leefomgeving tot 2050. En de ISV beschrijft de uitgangspunten, ambities en inzet voor de gemeente in het sociaal domein.

Verdere plannen worden ontwikkeld vanuit deze twee visies. Plannen en programma's werken we dus uit onder deze twee visies. De uitwerking doen we gebiedsgericht, als we plannen maken voor een of meerdere wijken. En dat doen we themagericht, als we een bepaald beleidsthema uitwerken in een programma. Door te werken vanuit de twee visies, versterken we het integraal werken van onze gemeente en zorgen we voor nog meer verbindingen tussen het sociaal en het fysiek domein. Dit alles bij elkaar noemen we het Gorcums beleidshuis, dat hieronder in een afbeelding is weergegeven.



Werken met het beleidshuis vraagt om samenwerkingsafspraken tussen raad en college. In maart 2025 vond een I&O met de gemeenteraad plaats over het beleidshuis. Vervolgens is een raadswerkgroep met een afvaardiging van het college verder aan de slag gegaan om het beleidshuis en de daarbij horende samenwerkingsafspraken uit te werken. De uitkomsten hiervan vindt u in dit document.

We starten met de aanleiding om te werken met het beleidshuis. Vervolgens gaan we verder in op de systematiek van het beleidshuis en schetsen we de proces- en samenwerkingsafspraken tussen raad en college. Het slot van het document bevat afspraken over de startperiode van het werken met het beleidshuis en de manier waarop we dit evalueren. Met de vaststelling van dit document, gaan we samen en proefperiode in om met elkaar te leren werken met het beleidshuis.

2. Aanleiding beleidshuis

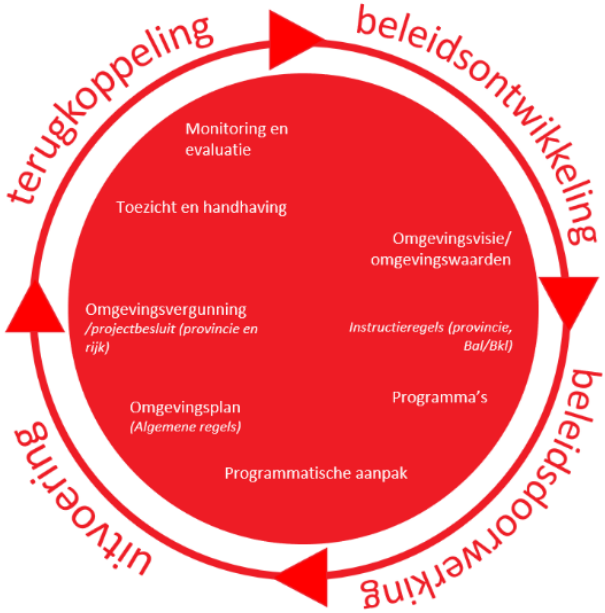
Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet ingegaan. De Omgevingswet was een grote wijziging van de wetgeving over het fysiek domein. Deze wet introduceerde onder andere nieuwe gemeentelijke instrumenten. En de wet bepaalt welke bevoegdheden bij de gemeenteraad liggen en welke taken voor het college zijn. Gemeenten zijn onder de Omgevingswet verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. Deze wordt door de gemeenteraad vastgesteld. En gemeenten krijgen de mogelijkheid om programma's vast te stellen, met een nadere uitwerking van ambities uit de omgevingsvisie. De Omgevingswet bepaalt dat deze programma's door het college worden vastgesteld.

Wettelijk kader: Omgevingswet

Artikel 3.1.1: De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast.

Artikel 3.4: Het college van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister die het aangaat kunnen programma's vaststellen.

Artikel 3.5: 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.



Beleidscyclus Omgevingswet

De Omgevingswet leidt dus tot een andere manier van werken, in ieder geval in het fysiek domein. Deze manier van werken lijkt op de manier die we in het sociaal domein al gewend waren, met een integrale samenlevingsvisie (in het verleden: ISB), die verder wordt uitgewerkt in programma's onder deze visie. In het Gorcums beleidshuis wordt deze manier van werken doorgetrokken naar de totale gemeentelijke beleidsvorming.

Met het Gorcums beleidshuis willen we de volgende doelen bereiken:

- Versterken van de integraliteit. Dit doen we door bij het ontwikkelen van beleid altijd te werken vanuit de twee gemeentelijke hoofdvisies: de omgevingsvisie en de ISV.
- Vergroten van de uniformiteit. De uniformiteit vergroten we door altijd op dezelfde manier te werken en gelijke termen te gebruiken voor soortgelijke producten. Beleid dat nadere invulling geeft aan onderdelen van de twee visies, wordt in het beleidshuis altijd uitgewerkt in een programma. In het verleden werden verschillende namen voor soortgelijke producten gebruikt, zoals beleid, nota, agenda of visie.
- Duidelijke afspraken over samenspel tussen gemeenteraad en college. Meer uniformiteit geeft de mogelijkheid om duidelijke afspraken te maken tussen gemeenteraad en college over rollen, bevoegdheden en het samenspel van raad en college. Deze afspraken zijn niet wezenlijk anders dan hoe ze waren, maar worden met het beleidshuis expliciet en uniform gemaakt. Duidelijke afspraken plaatsen raad en college in hun kracht.

3. Systematiek beleidshuis

In dit hoofdstuk werken we uit welke instrumenten het Gorcums beleidshuis bevat en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Deze systematiek is grafisch weergegeven in de afbeelding in de inleiding.

In het beleidshuis werken we, zoals eerder aangegeven, met twee visies, de omgevingsvisie en de integrale samenlevingsvisie. Deze visies zijn kaderstellende documenten. De visies bevatten strategische hoofdkeuzes voor het gemeentelijk beleid en geven aan wat we gaan doen en welke doelen we daarmee willen bereiken. De visies worden vastgesteld door de gemeenteraad.

De visies worden verder uitgewerkt in gebiedsgerichte en thematische (uitvoerings)programma's. Een programma geeft invulling aan kaders uit één of beide visies. Programma's richten zich op hoe we iets gaan doen en concretiseren daarmee doelen uit de omgevingsvisie of ISV in maatregelen en randvoorwaarden. Programma's worden door het college vastgesteld. Dit betekent natuurlijk niet dat de gemeenteraad geen rol heeft bij de totstandkoming van programma's. De manier waarop de raad hierbij wordt betrokken, wordt in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

Om met een programma invulling te kunnen geven aan een onderdeel van een visie, moet de visie wel voldoende kaders bevatten om richting te geven aan het opstellen van het programma. In sommige gevallen bevat de omgevingsvisie of de ISV onvoldoende kaders om een programma uit te kunnen werken. In dat geval wordt voordat het programma wordt opgesteld een aanvullend beleidskader vastgesteld, dat kaders bevat voor het op te stellen programma. Dit beleidskader is tijdelijk en wordt bij de eerstvolgende update van de omgevingsvisie of ISV verwerkt in de visie. Het beleidskader wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

Beleid dat is uitgewerkt in de visies en programma's moet in bepaalde gevallen ook worden vastgelegd in regels en verordeningen. Voor het fysiek domein gebeurt dit in het omgevingsplan. In andere domeinen moeten regels soms in verordeningen worden vastgelegd, zoals de verordening jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning. Vaststelling van het omgevingsplan en verordeningen is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

Voorbeeld: Beleidskaders Radicaal groen en natuurinclusief Gorinchem en Warmteprogramma

In oktober en november 2025 heeft de gemeenteraad twee beleidskaders behandeld. Beide beleidskaders zijn een nadere uitwerking van de omgevingsvisie.

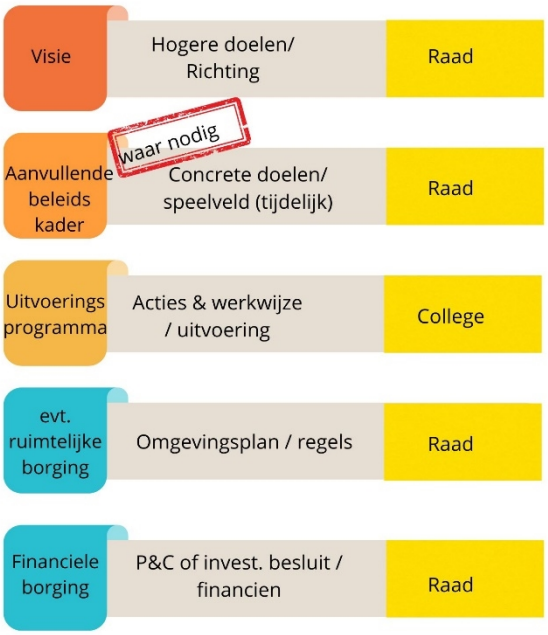
Het beleidskader radicaal groen en natuurinclusief Gorinchem geeft een verdere invulling aan de doelen om Gorinchem voor te bereiden op het veranderende klimaat en de stad radicaal te vergroenen. Het beleidskader legt uit hoe we bomen en groen willen inzetten om Gorinchem groener, gezonder en toekomstbestendig te maken en welke extra stappen daarvoor nodig zijn. Hiermee zijn de doelen uit de omgevingsvisie aangescherpt, zodat daarbinnen een programma kan worden uitgewerkt.

Het beleidskader warmteprogramma geeft richting aan het opstellen van het warmteprogramma als opvolger van de Transitievisie Warmte die in de omgevingsvisie is opgenomen. Met het beleidskader stelt de gemeenteraad tien nadere kaders vast over hoe we in Gorinchem invulling geven aan de warmtetransitie. Binnen deze kaders wordt het warmteprogramma opgesteld, waarin concreet wordt beschreven hoe we woningen isoleren en aardgasvrij maken en welke wijken en buurten stapsgewijs van het aardgas gaan.

In twee gevallen wijken we af van bovenstaande systematiek en afspraken over de verdeling van bevoegdheden. Allereerst is dat het geval als specifieke wetgeving of een verordening bepaalt dat een beleidsdocument door de gemeenteraad moet worden vastgesteld. In dat geval wordt dit document nog steeds uitgewerkt als een programma dat invulling geeft aan doelen uit de omgevingsvisie en/ of de ISV, maar vervolgens aan de gemeenteraad aangeboden ter vaststelling.

De tweede uitzondering geldt voor financiële consequenties. Als een programma financiële consequenties heeft en leidt tot een wijziging van de begroting, moet de gemeenteraad hier ook over besluiten. In dat geval worden de financiële consequenties samen met het programma aan de gemeenteraad voorgelegd.

In het figuur hiernaast is de systematiek van het beleidshuis schematisch uitgewerkt.



4. Samenwerkingsafspraken

Met het beleidshuis introduceren we nieuwe afspraken over gemeentelijke instrumenten en de bevoegdheden van gemeenteraad en college. Om hier op een goede manier in samen te werken, is het van belang om duidelijke samenwerkingsafspraken te maken. Hierdoor vergroten we de uniformiteit van behandeling van programma's en weten gemeenteraad en college over welke instrumenten zij beschikken.

We maken de volgende samenwerkingsafspraken voor het werken met het beleidshuis:

- Aan het begin van de bestuursperiode maakt het college een eerste overzicht welke programma's in de bestuursperiode opgesteld of geactualiseerd worden.
- De omgevingsvisie en de ISV worden periodiek geactualiseerd. Beide visies worden niet gelijktijdig geactualiseerd, maar gespreid over de bestuursperiode. Dit houdt de actualisatie werkbaar voor raad en organisatie.
- Aan het begin van ieder jaar stelt het college een overzicht op van de programma's die dat jaar opgesteld worden. Het college geeft per programma aan met welk proces het programma wordt opgesteld en wat de planning hiervoor is. Dit overzicht wordt met een raadsinformatiebrief met de raad gedeeld.
- Bij de start van het opstellen van een programma, stelt het college een startnotitie op. Startnotities kunnen op drie manieren met de raad worden gedeeld, afhankelijk van het karakter van het programma. Bijlage 1 van dit document bevat een overzicht van de inhoud van een startnotitie voor het opstellen van een programma.
    - Optie 1: Een startnotitie wordt ter informatie naar de raad gestuurd. De startnotitie wordt niet actief geagendeerd. De gemeenteraad heeft zelf de mogelijkheid de startnotitie ter bespreking te agenderen om wensen of bedenkingen in te brengen. Deze route past bij programma's die technisch of uitvoeringsgericht zijn, waarbij de visie heldere kaders bevat.
    - Optie 2: De startnotitie wordt als apart document ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd. Dit past bij programma's die politiek gevoelig zijn of naar verwachting financiële consequenties hebben.
    - Optie 3: De startnotitie en het aanvullend beleidskader worden gezamenlijk aan de raad voorgelegd. Deze optie is van toepassing bij nieuwe programma's waarbij de visies onvoldoende kaders bevatten om een programma op te kunnen stellen. Door de startnotitie en het aanvullend beleidskader tegelijkertijd voor te leggen, heeft de gemeenteraad zowel de mogelijkheid om inhoudelijk kaders te stellen met het beleidskader, als de mogelijkheid om procesmatig richting te geven met de startnotitie.
- Als de gemeenteraad een startnotitie heeft vastgesteld, wordt het programma met de raad gedeeld als dit in concept gereed is. De raad heeft dan de mogelijkheid om wensen of bedenkingen in te brengen voor het college het programma vaststelt. Hiermee kan de raad ook controleren of de procesafspraken uit de startnotitie zijn uitgevoerd.
- De conceptuitwerking van een programma kan op twee manieren met de raad worden gedeeld, namelijk via een RIB of via een I&O. Als het programma met een RIB met de raad wordt gedeeld en een raadslid behoefte heeft aan bespreking, wordt dit voorgelegd aan de agendacommissie.
- Het college stelt een programma vast en informeert de gemeenteraad over het vastgestelde programma. Als er sprake is van wensen en bedenkingen bij het conceptprogramma, geeft het college aan op welke manier deze opmerkingen zijn verwerkt.
- Als een programma financiële consequenties heeft en leidt tot een begrotingswijziging, dan moet dit uiteraard worden besloten door de gemeenteraad. Hiervoor gelden de normale afspraken uit de financiële verordening. De bevoegdheid om het programma vast te stellen blijft bij het college liggen. De raad krijgt in dat geval een voorstel om de financiële effecten vast te stellen en te verwerken in de begroting en geen wensen of bedenkingen in te brengen bij het programma. De raad heeft dan de mogelijkheid om door een amendement wel een wens of bedenking aan het college mee te geven.
- In bepaalde gevallen kan het voorkomen dat het door de raad of het college toch wenselijk wordt gevonden om een programma vast te laten stellen door de raad. Dit is politiek-

bestuurlijke afweging, waarvoor geen harde criteria bestaan. Deze mogelijkheid blijft uiteraard gewoon bestaan.

- We onderzoeken de mogelijkheden om de uitvoering van programma's op te nemen in de documenten in het kader van de planning en controlcyclus. Hiermee legt het college via de P&C-cyclus verantwoording af aan de raad over de uitvoering van de programma's.

5. Start en evaluatie

In de afgelopen periode hebben we al een start gemaakt met het werken volgens het Gorcums beleidshuis. De eerste programma's zijn opgesteld en door college en gemeenteraad behandeld. Met dit document worden de samenwerkingsafspraken vastgelegd die horen bij het werken volgens het beleidshuis. Na vaststelling van de afspraken gaan we op deze manier werken.

Samenwerking komt natuurlijk vooral tot stand in de praktijk. En samenwerkingsafspraken kunnen zich dus ook alleen in de praktijk bewijzen. We starten het werken met deze afspraken daarom met een proefperiode. In het eerste kwartaal van 2026 vinden de gemeenteraadsverkiezingen plaats en volgt een bestuurswissel. Dat maakt dat in de eerste periode van 2026 minder voorstellen behandeld zullen worden dan in een ander jaar. We gebruiken daarom het hele jaar 2026 als proefperiode voor het werken met het beleidshuis.

Na de proefperiode zal begin 2027 een evaluatie plaatsvinden van het werken volgens de afspraken rondom het beleidshuis. Deze evaluatie wordt door de gemeenteraad en het college gezamenlijk uitgevoerd, zoals ook deze samenwerkingsafspraken gezamenlijk tot stand zijn gekomen. Op basis van deze evaluatie wordt een voorstel voorgelegd voor het eventueel bijstellen van de samenwerkingsafspraken of voor het verder blijven werken volgens de afspraken.

Bijlage 1: Inhoud startnotitie programma

Een startnotitie voor een nieuw op te stellen programma bevat de volgende elementen.

1. Inleiding

- Onderwerp van de startnotitie
- Waarom is een programma nodig? Wat willen we bereiken?
- Wat is de scope van het programma?
- Waar is het een uitwerking van?
- Welke behandeloptie voor de startnotitie stelt het college voor en waarom?

2. Relatie met omgevingsvisie en ISV

- Aan welk doel of welke opgave in de omgevingsvisie of ISV geeft het programma invulling?
- Welke kaders staan in de visie waaraan het programma invulling geeft?
- Indien nodig: Welke kaders ontbreken nog?

3. Indien nodig: Voorgesteld aanvullend beleidskader

- Concrete tekstuele aanvulling voor de visie/ richtinggevende beleidskaders voor opstellen programma

4. Proces

- Op welke manier wordt het programma opgesteld?
- Worden er financiële consequenties verwacht?
- Wanneer en op welke manier wordt de gemeenteraad betrokken?
- Hoe vindt besluitvorming over het programma plaats?
- Op welke manier, wanneer en met wie vindt communicatie en participatie plaats?
- Welke kosten brengt het opstellen van het programma met zich mee?