

aan Raadscommissie fysieke leefomgeving
onderwerp Beleidsagenda uitvoering Omgevingsvisie (concept)

van College van burgemeester en wethouders
afdeling Ruimtelijk beleid en advies
telefoon 0643385460
datum 7 mei 2024

memo**1. Aanleiding**

Bij de vaststelling van de Omgevingsvisie op 23 februari 2022 is per amendement besloten om de Omgevingsvisie vast te stellen als een 1.0 versie en een routekaart op te stellen waarin wordt opgenomen op welke wijze nadere uitwerking van de Omgevingsvisie kan worden vormgegeven en hoe de raad hierbij betrokken wordt. Op 4 september 2023 is in een werksessie met de commissie FLO afgesproken dat:

- een overzicht wordt gemaakt van lopende en komende programma's;
- een werksessie wordt georganiseerd waarin besproken wordt welke thema's met programma's kunnen worden uitgewerkt en welke vragen om aanpassing van de Omgevingsvisie.

Met dit memo wordt invulling gegeven aan deze afspraken. Het heeft de vorm van een bespreekvoorstel voor de "Beleidsagenda uitvoering Omgevingsvisie". De volgende onderwerpen worden aan de orde gesteld, waarbij meteen de link is gelegd met het amendement van 23 februari 2022:

- een overzicht van het bestaande omgevingsbeleid;
- een analyse van de verhouding tussen bestaand omgevingsbeleid en de Omgevingsvisie, waarbij wordt aangegeven wat in stand kan blijven en wat kan gaan vervallen;
- een overzicht van de programma's die in lijn met de Omgevingsvisie al zijn opgestart en welke in het komende jaar nog volgen;
- een voorstel voor de manier waarop invulling kan worden gegeven aan doorontwikkeling en actualisering van Omgevingsvisie en hoe zich dat verhoudt tot de programma's;
- een voorstel voor de manier waarop monitoring van uitvoering van de Omgevingsvisie kan plaatsvinden.
- een voorstel voor de rolverdeling tussen raad en college die bij het bovenstaand passend is, gelet op de Omgevingswet, de kaderstellende rol van de raad en de afspraken uit het bestuursakkoord;

2. Kader Omgevingswet

De in dit voorstel beschreven beleidsagenda staat in het kader van de Omgevingswet. Deze biedt een gereedschapskist met verplichte en facultatieve elementen om te komen tot visievorming en uitvoering. Ook verplicht de wet om dit via monitoring en evaluatie een cyclisch karakter te geven. Een en ander is onderstaand schematisch weergegeven.

Tegen die achtergrond is een aantal van de bestaande Goudse beleidsnota's aan te merken als een programma (zie hiervoor bijlage 1 bij dit memo).

Beleidskaders waarover de Omgevingswet niets regelt

Beleidskaders waarover de Omgevingswet niets regelt komen niet automatisch te vervallen, maar uitsluitend als het college of de raad deze beleidskaders intrekken, of als dit in de Omgevingsvisie is geregeld. Hoofdstuk 8 van de Goudse Omgevingsvisie formuleert dat bestaande beleidskaders blijven bestaan, omdat deze vaak een mix bevatten van strategisch en tactisch beleid en uitvoeringsmaatregelen. De Omgevingsvisie kan deze documenten niet 1 op 1 vervangen. Belangrijk is dat in elk nieuw beleidsstuk dat wordt opgesteld, expliciet wordt aangegeven welk bestaand beleidskader komt te vervallen. Op die manier kan de lijst met bestaand beleid up to date worden gehouden en periodiek met de raad worden gedeeld.

Tenslotte wordt nog opgemerkt sommige bestaande beleidskaders, zoals de Welstandsnota, feitelijk zijn aan te merken als "beleidsregels" in de zin van artikel 4:81 van de Algemene Wet bestuursrecht. Daarmee wordt invulling gegeven aan de beleidsruimte die een verordening of een wettelijke regeling aan het college of de raad laat. Een goed voorbeeld is de bevoegdheid van het college om een aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen te laten voldoen aan "redelijke eisen van welstand". Die open norm wordt ingevuld met de Welstandsnota. De Welstandsnota is daarmee een beleidsregel (zie ook artikel 4.114 van de Invoeringswet Omgevingswet).

In bijgevoegd overzicht van het bestaande omgevingsbeleid gemeente Gouda (bijlage 1) is aangegeven welke van de bestaande beleidskaders kunnen worden aangemerkt als programma, welke als beleidsnota en welke als beleidsregel. Voor de helderheid volgen hieronder de definities daarvan.

Programma (artikel 3.5 Omgevingswet)

Elk beleidsdocument dat de volgende twee elementen gezamenlijk bevat:

- een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving;
- maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Beleidsnota

Een document waarin een bestuursorgaan zijn beleid voor een bepaald thema of gebied formuleert. Dit is in principe vormvrij.

Beleidsregel (artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht)

Een beleidsregel is een regel waarin een bestuursorgaan vastlegt hoe een bepaalde wettelijke bevoegdheid zal worden uitgevoerd

4. Reeds opgestelde en geplande programma's in lijn met de Omgevingsvisie

De Omgevingswet gaat er vanuit, zoals de hierboven getoonde afbeelding laat zien, dat de Omgevingsvisie op strategisch niveau uitspraken doet over het hele terrein van de fysieke leefomgeving. In principe moet elk beleidsdocument over de fysieke leefomgeving voortvloeien, of op z'n minst niet in strijd zijn met de Omgevingsvisie. De voorkeursroute van de Omgevingswet voor het uitwerken van het strategisch beleid in de Omgevingsvisie is die van het "programma". Dit betekent dus dat andere types beleid wel zijn toegestaan. Het voornemen in Gouda is om zoveel mogelijk de systematiek van programma's te gebruiken. Programma's vormen door hun mix van uitwerking van beleid én concrete maatregelen een goede vorm om van strategisch beleid te komen tot tactisch beleid en uitvoering.

Onderstaand worden de programma's weergegeven die sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn vastgesteld of gepland zijn. Steeds is er een link met één of meer van de vijf hoofdkeuzes uit de Omgevingsvisie. Denkbaar is om in de komende maanden nog scherper te bepalen welke nieuwe programma's de komende jaren nodig zijn. Mogelijke afwegingscriteria daarbij zijn:

- de hoofdkeuzes uit de Omgevingsvisie (zie onderstaand);
- de hoofddoelen van de Omgevingswet;

- het bestuursakkoord.

Daarnaast komen er nog nieuwe wettelijke verplichtingen voor programma's, zoals het volkshuisvestingsprogramma en het warmteprogramma.



Recent vastgestelde programma's

- Programma Water en riolering

Gepland beleid

Van elk van de geplande beleidsdocumenten zal nog moeten worden bepaald of we deze moeten benoemen als programma of anderszins. Bij programma's bestaat de mogelijkheid deze gebiedsgericht, thematisch (stadsbreed) of in een mix vorm te geven.

Gebiedsgerichte omgevingsprogramma's

- Gebiedsprogramma Goverwelle (pilot).

Thematische omgevingsprogramma's

Milieu- en duurzaamheidsthema's

- Actieplan geluid
- Duurzaamheidsplan
- Startnotitie programma circulaire economie

Wonen

- Regionale woonzorgvisie
- Volkshuisvestingsprogramma (wettelijke verplichting per 1-1-2025).

Groen en biodiversiteit

- Programma groen
- Programma bomen
- Programma biodiversiteit
- Soortenmanagementplan

Mobiliteit

- Nieuwe wijkmobiliteitsplannen
- Parkeerbeleidsplan
- Zero-emmissieplan binnenstad

Dierenwelzijn

- Programma dierenwelzijn

Energietransitie

- Herijking RES 1.0
- Bodemenergieplan
- Warmteprogramma
- Programma Zon op veld

Stedenbouw

- Beleidsregels dakkapellen

Cultuurhistorie

- Omgevingsprogramma Erfgoed (met uitvoeringsagenda)

Economie

- Herijking Winkelvisie

Met de uitwerking in programma's ontstaat duidelijkheid over wat de gemeente zelf heeft te doen in de openbare ruimte en met eigen grond en gebouwen, maar ontstaat ook helderheid over datgene waarvoor regelgeving nodig is in het omgevingsplan (bevoegdheid raad).

5. Doorontwikkeling en actualisering van de Omgevingsvisie en de verhouding tot programma's

De Omgevingsvisie is vastgesteld als 1.0 versie. De vraag die de raad heeft gesteld is hoe doorontwikkeling en actualisering van de Omgevingsvisie vorm zou kunnen krijgen. De raad is van mening dat zijn kaderstellende bevoegdheid vraagt om helderheid over de invulling van de open ruimte die de Omgevingsvisie op veel punten nu nog laat. Daarbij is ook van belang dat het college van burgemeester en wethouders volgens de Omgevingswet bevoegd is tot het vaststellen van programma's.

Voorop staat dat de raad mee kan sturen bij programma's. Dat gebeurt door de afgesproken lijn van betrokkenheid van de raad via startnotities voort te zetten.

Het opstellen van de voorgenomen programma's levert op den duur een palet aan uitwerkingen van de Omgevingsvisie, waarvan de hoofdlijnen periodiek kunnen worden geïntegreerd in de Omgevingsvisie, waarbij de raad de gelegenheid krijgt om op onderdelen keuzes bij te stellen. De programma's en met name de gebiedsprogramma's kunnen daarbij inzicht gaan geven in de manier waarop we ruimteclaims kunnen combineren, maar ook waar schuarpunten tussen de verschillende ruimteclaims zichtbaar worden en waar het dus nodig is dat de raad explicietere keuzes maakt in de Omgevingsvisie. Ook zou een nieuwe versie van de Omgevingsvisie expliciet kunnen maken welke programma's dienen te worden opgesteld ter uitwerking van de visie. Denkbaar is een vierjarige cyclus van herziening/ actualisering van de Omgevingsvisie, te beginnen in 2026. De eerste herziening zal daarbij met name worden gebruikt om op onderdelen concretere invulling te geven aan de visie en waar nodig meer concrete keuzes te maken. Een nieuw onderdeel in de Omgevingsvisie kan ook zijn, in aansluiting op deze notitie, een paragraaf "stand van zaken uitwerking Omgevingsvisie in programma's en ander beleid". Daarbij hoort ook een verslag van de monitoring op de uitvoering en de effecten van beleidskeuzes. Dat inzicht kan leiden tot bijstelling van de Omgevingsvisie en/of programma's.

6. Monitoring

Om de effecten van uitvoering van vastgesteld beleid goed te kunnen meten is een zorgvuldig proces van monitoring noodzakelijk. We hebben in Gouda wel ervaring met monitoring, maar nog niet op een systematische manier over alle aspecten van het omgevingsbeleid. De Omgevingswet vereist om dit in de beleidscyclus een plek te geven. De resultaten van monitoring zijn van belang om gebruikt kunnen worden in de hierboven voorgestelde vierjaarlijkse cyclus Omgevingsvisie, maar ook in de jaarstukken.

Er zal daarom in het tweede half jaar van 2024 een "Monitoringsplan omgevingsbeleid" worden opgesteld.

Bijlage 1: overzicht bestaand en gepland omgevingsbeleid