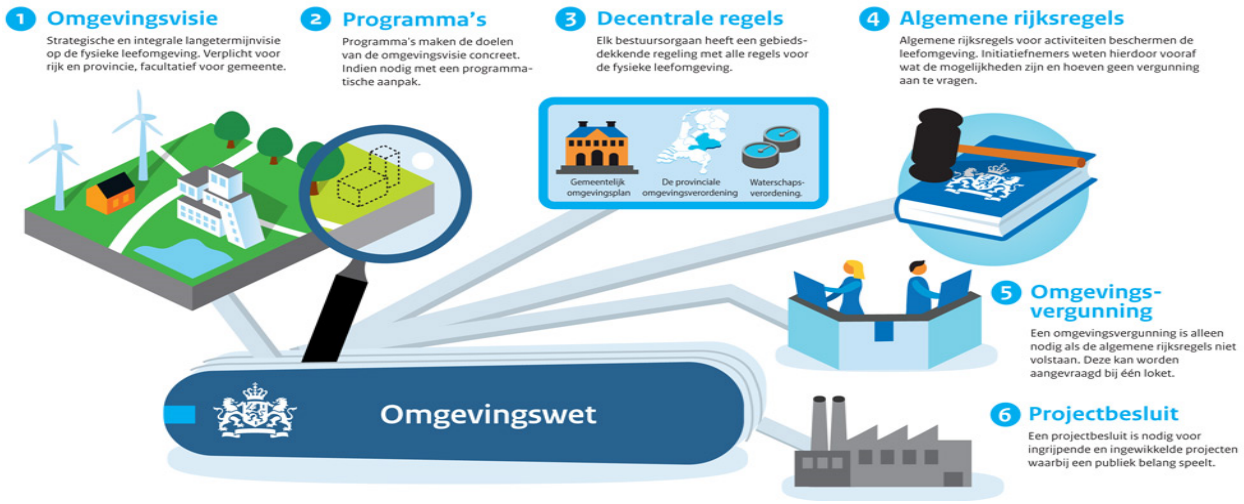
Plan van aanpak om te komen tot Omgevingsprogramma's gemeente Lingewaard

Het omgevingsprogramma is één van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het is een nieuw en daarmee nog een relatief onbekend instrument, maar het kan een zeer belangrijke rol spelen in bij de invulling van de gemeentelijke beleidscyclus. Centraal bij het instrument programma staat de vraag: hoe geeft de gemeente Lingewaard invulling aan de ambities, doelen en opgaves uit de omgevingsvisie. Het vaststellen van een programma is een bevoegdheid van het college.

De kerninstrumenten van de Omgevingswet laten zich verdelen in de typen beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, algemene regels en toestemming. Het programma is, net zoals de omgevingsvisie, een instrument voor beleidsontwikkeling. De omgevingsvisie is één integraal, samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving. Het programma kan worden gezien als een concrete uitwerking van de omgevingsvisie. Het bevat bijvoorbeeld de geformuleerde beleidsdoelen en de maatregelen om deze te realiseren.



4 soorten programma's onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zijn verschillende soorten programma's te onderscheiden.

1) Verplichte programma's als sprake is van (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde

Allereerst geldt de verplichting om een programma op te stellen indien de overheid een omgevingswaarde heeft vastgesteld, maar hier niet aan voldoet of dreigt hier niet aan te voldoen. Een omgevingswaarde is een meetbare eigenschap over de staat of kwaliteit van de leefomgeving en is primair gericht tot de overheid. De overheid is bij (dreigende) overschrijding hiervan verplicht om een programma op te stellen waardoor ze wel aan de omgevingswaarde kan voldoen. Indien uit de monitoring blijkt dat weer aan de omgevingswaarde wordt voldaan, kan vervolgens worden gekozen om het programma in te trekken.

2) Verplichte programma's die zijn voorgeschreven ter implementatie van EU-richtlijnen

Onder het tweede type verplichte programma's vallen de al bestaande plannen en programma's die zijn voorgeschreven ter implementatie van EU-richtlijnen Te denken valt aan het actieplan geluid en het stroomgebieds-beheerplan Ook indien in EU-richtlijnen niet expliciet wordt verwezen naar een programma, kan er een programmaverplichting aan de orde zijn om zo de Europese eisen op adequate en efficiënte wijze te implementeren. Te denken valt aan beheerplannen voor Natura 2000-gebieden.

3) Onverplichte of facultatieve programma's

Naast de twee verplichte programma's onder de Omgevingswet kan ook uit eigen initiatief en behoefte een programma worden ingezet, bijvoorbeeld indien voor een bepaalde doelstelling voor de fysieke leefomgeving geen normering bestaat. Te denken valt aan lokale doelen zoals een gemeentelijk fietsactieplan. Verder worden in de Omgevingswet het gemeentelijk rioleringsprogramma en het inrichtingsprogramma genoemd als voorbeeld van onverplichte programma's. Het inrichtingsprogramma is een gebiedsgericht programma, gericht op de verbetering van de inrichting van een gebied.

4) Programma's met een programmatische aanpak

Een programma met programmatische aanpak is een bijzonder type programma, geregeld in afdeling 3.2.4 van de Omgevingswet. Het biedt een specifieke manier om aan omgevingswaarden te voldoen of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, door de gebruiksruimte in een bepaald gebied te beheren en maatregelen op te stellen. Tevens dient het programma als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten, waardoor de beoordeling kan afwijken van de reguliere beoordelingsregels Hierdoor heeft het programma met programmatische aanpak specifieke rechtsgevolgen, waardoor aan een aantal kwaliteitseisen moet worden voldaan die zijn uitgewerkt in afdeling 3.2.4 van de Omgevingswet. Inhoudelijk is het programma met programmatische aanpak in de Omgevingswet niet afgebakend. Een programmatische aanpak zal echter vooral handig zijn in gevallen waarin:

- een nauwkeurig beheer van de gebruiksruimte mogelijk en gewenst is, doordat niet voldaan wordt of dreigt te worden aan een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving niet wordt bereikt;

- die omgevingswaarde of andere doelstelling in de weg staat aan maatschappelijk gewenste activiteiten;

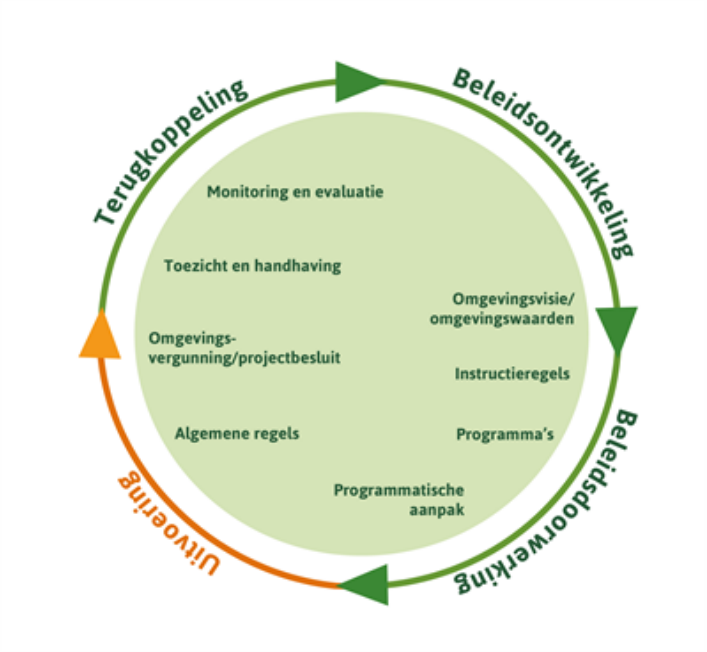
- aannemelijk kan worden gemaakt dat het voldoen aan die omgevingswaarde of het bereiken van die andere doelstelling en het realiseren van de maatschappelijk gewenste activiteiten beide mogelijk zijn door ze samen te brengen in een programma.

Op basis van bovenstaande ligt de focus voorlopig binnen de gemeente Lingewaard op het onverplichte facultatieve programma's. Deze vorm van programma's zijn zelfbindend, maar bieden veel vrijheid in vorm en mogelijkheden. In de huidige praktijk zijn voorbeelden van thematische programma's het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie, een gemeentelijk rioleringsplan of een verkeers- en vervoersplan. Het project revitalisering Zilverkamp is een voorbeeld van een gebiedsgericht programma. De overige genoemde programma's gaan over omgevingswaarden. Vooralsnog zijn omgevingswaarden niet meegenomen in de omgevingsvisie en het Plan van aanpak transitiefase omgevingsplan.

Beleidscyclus rond maken

De systematiek van de Omgevingswet is gestoeld op de zogenaamde beleidscyclus. Waar de Omgevingsvisie het startpunt is van de beleidscyclus, is de bedoeling van het werken met programma's om een verdere invulling te geven aan het rondmaken van de cyclus. In het programma maakt het college duidelijk hoe zij te werk gaat om de gestelde doelen uit de Omgevingsvisie te bereiken. Bij de inhoud van een programma moet worden gedacht aan maatregelen, beleidsregels of de inzet van financiële instrumenten. De Omgevingsvisie wordt in mei 2023 vastgesteld. Verder legt de gemeenteraad in het Omgevingsplan de regels en kaders voor de fysieke leefomgeving vast. Een plan van aanpak om te komen tot een dekkend omgevingsplan is in december 2022 vastgesteld door de raad. Met dit plan van aanpak over

omgevingsprogramma's wordt duidelijk hoe de gemeente Lingewaard de komende jaren tot een integraal instrumentarium wil komen en hoe de instrumenten visie, plan en programma zich tot elkaar verhouden.



Inhoud en doorwerking

Een omgevingsprogramma kan een thematische- of gebiedsgerichte opzet hebben. Een thematisch programma kan bijvoorbeeld gaat over energietransitie, klimaatadaptatie, landschap en/of groen. Een gebiedsgericht programma richt zich bijvoorbeeld op een woonkern of (een deel van) het landelijk gebied. Het vormen van een beleidsprogramma biedt veel mogelijkheden. Om hieraan een vervolg te geven, wordt er een bureau ingehuurd om mede de inhoud van programma's in samenhang vorm te geven. Ook verwachten we dat het bureau het inhoudelijke proces begeleidt en meedenkt met een ambtelijke werkgroep en het college over verdere beleidsdoorwerking (horizontaal en verticaal). De werkgroep vanuit de Raad zal over het inhoudelijke proces met regelmaat worden bijgepraat.

Proces en organisatie

Het werken met programma's onder de Omgevingswet vraagt om een andere benadering van het werkproces dan dat nu vaak met sectoraal ruimtelijk beleid, zoals de woonvisie, het geval is. Het werken met programma's biedt kansen om vorm te geven aan het 'anders werken' onder de Omgevingswet. Dit kan er toe leiden dat er organisatorisch veranderingen gaan plaatsvinden. Zo kan de gemeente met een programma gericht invulling geven aan integraal en gebiedsgericht werken en aan werken in lijn met de beleidscyclus van de Omgevingswet. Hoe de gemeente dat doet en hoe ze hierbij omgaat met o.a. capaciteit en geld. Onze begroting bestaat uit programma's, met budget. Wat is het verschil tussen een programma mobiliteit in de begroting en een Omgevingsprogramma mobiliteit? Is er een verschil? Een omgevingsprogramma moet toegevoegde waarde hebben. In dat verband heeft het naar verwachting minder zin om kopieën van begroting-programma's te gaan maken. Maar bijvoorbeeld de gebiedsvisie NEXTgarden omzetten in een programma "hoe wordt NEXTgarden energieneutraal en blijvend economisch van belang" kan weer wél. Vanuit regionale verstedelijkingsstrategie en bestaand gemeentelijk beleid is de kern van "hoe ontwikkeld Lingewaard zich de komende jaren": woningbouw onder de

voorwaarde dat mobiliteit en groen/landschap worden versterkt. Vanuit die optiek en rekening houdend met dat we best goed weten wat we willen met woningbouw en mobiliteit, kan het nuttig zijn om een programma voor de versterking van “groen” te maken. In het coalitieakkoord staat de ambitie om gemeentelijke opgaves en plannen te verbinden met de WOP en DOP plannen vanuit de dorpsgemeenschappen. Dat leent zich dan weer voor een gebiedsgerichte opbouw van programma’s.

Aan de slag met het oude beleid

Idealiter zijn programma’s een verdere uitwerking van de omgevingsvisie. Met een omgevingsvisie op zak kan de gemeente gaan nadenken over de uitwerking en doorvertaling van beleid in programma’s. In Lingewaard is dat de door de raad in mei 2023 vast te stellen Omgevingsvisie. Hieruit volgt om de reeds bestaande beleidsdoelen te gaan integreren in thematische of gebiedsgerichte programma’s. In aanloop kan de gemeente nu al aan de slag gaan en verkennen wat het werken met programma’s kan betekenen voor de organisatie. Hoe kan het instrument bijdragen aan een andere manier van werken onder de Omgevingswet? Hoe kan het werken met programma’s de huidige beleidsdoelen en ambities al in een Omgevingswet-structuur onderbrengen? Hiermee krijgt de gemeente inzicht in de antwoorden op de volgende vragen na inwerkingtreding van de Omgevingswet:

- Wat betekent het voor de organisatie als ik wil gaan werken met programma’s?
- Hoe zet ik programma’s weg in tijd en geld?
- Hoe zet je programma’s in, bijvoorbeeld thematisch of gebiedsgericht?

Kostenverhaal integraal meenemen

Het exploitatieplan als afzonderlijk instrument vervalt onder de Omgevingswet. De exploitatieopzet als basis voor de exploitatiebijdrage wordt namelijk integraal opgenomen in het omgevingsplan. Aangezien de gemeente aan de slag gaat met omgevingsprogramma’s die ook betrekking hebben op gebiedsontwikkeling / ruimtelijke ontwikkeling worden de veranderingen met betrekking tot het kostenverhaal daarbij integraal meegenomen.

In de Omgevingswet wordt voor het kostenverhaal onderscheid gemaakt tussen twee typen ontwikkelingen:

- Integrale gebiedsontwikkeling;

Wanneer sprake is van een eindbeeld bij een gebiedsontwikkeling binnen een bepaalde looptijd (“tijdsvak”), dan is sprake van ‘integrale gebiedsontwikkeling’. In de kern is dit in feite de huidige praktijk. De systematiek voor het kostenverhaal wordt gehandhaafd, maar met enkele wijzigingen op onderdelen.

- Organische gebiedsontwikkeling.

Bij organische gebiedsontwikkeling is geen sprake van een eindbeeld en looptijd. De ontwikkeling zal op organische wijze plaatsvinden. De systematiek voor het kostenverhaal is anders dan de huidige praktijk. Omdat er geen zicht is op het eindbeeld wordt gewerkt met een kostenplafond voor alleen de aanleg van publieke voorzieningen (de openbare ruimte). De kostenverhaalsbijdrage mag daarbij niet meer zijn dan de waardevermeerdering van de grond als gevolg van een activiteit. De eindafrekening mag al na 5 jaar plaatsvinden.