Startnotitie

Werken met Omgevingsprogramma's

Datum: maart 2025
Status: vastgesteld door het college (18 maart 2025)
Versie: 1.0
Bestuurlijk opdrachtgever: Wethouder M. Wichgers
Ambtelijk opdrachtgever: T. Versloot-Martens
Auteur: J. de Rooij

Inleiding

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet is de wet die gaat over de ruimtelijke inrichting van het hele grondgebied van de gemeente. Voor het plaatsen van een dakkapel, het bouwen van een woning, het uitbreiden van een bedrijf, het aanleggen van een weg, het aanwijzen van een natuurgebied, voor al dit type besluiten vormt de Omgevingswet het wettelijke kader (zowel qua vergunningenstelsel als qua toezicht en handhaving). Alle ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente spelen zich daardoor af binnen de kaders van de Omgevingswet. Met de Omgevingswet is in het omgevingsrecht een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd. De belangrijkste nieuwe zogenoemde kerninstrumenten zijn de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het omgevingsprogramma.

De omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Dit plan richt zich op de hele fysieke leefomgeving van de gemeente en houdt rekening met alle ontwikkelingen op het grondgebied van de gemeente. In mei 2024 heeft de gemeenteraad de omgevingsvisie voor Culemborg vastgesteld. Daarmee hebben we voor de langere termijn (>2040) de doelen van de gemeente beschreven. Kernwoorden uit de Culemborgse omgevingsvisie zijn: meervoudig duurzaam, verbindend en innovatief.

Het omgevingsplan

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 heeft de gemeente van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan gekregen. Het tijdelijke omgevingsplan omvat alle publiekrechtelijke regels die in Culemborg in het ruimtelijke domein gelden. In het omgevingsplan zijn onder meer de in het verleden vastgestelde bestemmingsplannen opgenomen en alle regels die van rijkswege gelden. In de Omgevingswet is bepaald dat de gemeente uiterlijk in 2031 het van rechtswege vastgestelde tijdelijke omgevingsplan moet omzetten in één definitief volwaardig omgevingsplan dat geldt voor het hele grondgebied van de gemeente. Op 13 maart 2025 heeft de commissie uit de gemeenteraad van Culemborg een eerste keer gesproken over de startnotitie omgevingsplan Culemborg.

Omgevingsprogramma’s

Het derde belangrijke kerninstrument uit de Omgevingswet betreft het omgevingsprogramma. Waar de omgevingsvisie de langetermijndoelen voor de gemeente beschrijft, zijn omgevingsprogramma’s het instrument om ofwel themagericht of gebiedsgericht de uitvoering van het werken aan doelen op de kortere termijn te beschrijven. Binnen de gemeente hebben we de afgelopen jaren op bescheiden schaal ervaring op gedaan met projectmatig en programmatisch werken. In de omgevingsvisie is aangekondigd dat om de doelen te bereiken voor een aantal thema’s en gebieden omgevingsprogramma’s zullen worden opgesteld.

Tekst omgevingsvisie:

We gaan de hoofddoelen uit deze Omgevingsvisie uitwerken in vijf integrale beleidsprogramma's en vier specifieke gebieden met een integrale aanpak. Deze gebiedsaanpak moet aansluiten bij de uitwerking van de beleidsprogramma's.



FIGUUR 5-3: 5 THEMATISCHE OMGEVINGSPROGRAMMA'S EN 4 GEBIEDSGERICHTE AANPAKKEN VOOR CULEMBORG.

Het voorstel voor (gebiedsgericht) Omgevingsprogramma is niet in beton gegoten. Door nieuwe vraagstukken, actualisaties en andere ontwikkelingen kunnen we omgevingsprogramma's en/of gebiedsgerichte aanpakken toevoegen, samenvoegen of wijzigen. Voor nu stellen we bovenstaande Omgevingsprogramma's voor.

"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 een overheid duidelijk hoe het 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. In het Omgevingsplan legt de overheid regels en kaders voor de fysieke leefomgeving vast. (Bron: Antea)".

Deze startnotitie beschrijft het proces waarlangs we de verschillende omgevingsprogramma's gaan opstellen, wat daar voor nodig is en waarom we dat (gaan) doen. De startnotitie wordt door het college ter vaststelling aan de gemeenteraad van Culemborg aangeboden.

Inhoud

Inleiding 2

1. Aanleiding en voortraject 5

2. Maatschappelijk effect 9

3. Proces en resultaten 11

4. Communicatie en participatie 12

5. Risico's 12

6. Financiën en personeel 14

1. Aanleiding en voortraject

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet is de wet die gaat over de ruimtelijke inrichting van het hele grondgebied van de gemeente. Alle ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente spelen zich af binnen de kaders van de Omgevingswet.

Met de Omgevingswet is in het omgevingsrecht een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd. De belangrijkste nieuwe zogenoemde kerninstrumenten zijn de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het omgevingsprogramma.
In mei 2024 heeft de gemeenteraad, na een uitgebreid voorbereidingstraject, de omgevingsvisie Culemborg 2040 vastgesteld. In de omgevingsvisie zijn de doelen die de gemeente zich stelt verwoord. De omgevingsvisie richt zich met name op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen ook bijdragen leveren aan doelen die actueel zijn binnen het 'sociale domein'. Het stimuleren van beweging, het stellen van eisen aan toegankelijkheid (inclusie), gelegenheid bieden voor ontmoeting (tegengaan eenzaamheid) zijn daar voorbeelden van. De omgevingsvisie beschrijft een groot aantal doelen op verschillende thema's. Veel collega's in het ruimtelijk domein dragen op verschillende wijzen bij aan het bereiken van die doelen. Om zichtbaar te maken op welke wijze alle activiteiten en projecten bijdragen aan het bereiken van de doelen uit de omgevingsvisie ligt het voor de hand om programmatisch te gaan werken. In een programma wordt gestructureerd beschreven op welke wijze (via welke activiteiten en projecten), met welke middelen (capaciteit en budget), met welke partners en stakeholders de gestelde doelen kunnen worden bereikt.
Wat met programmatisch werken echt veranderd is de aansturing van alle activiteiten. Via programmatisch werken wordt inzichtelijk welke activiteit aan welk doel bijdraagt. Programmatisch werken draagt bij aan het integraler werken, faciliteert transparante en bewuste besluitvorming, maakt het makkelijker om effecten te monitoren en biedt een kans om de P&C-cyclus te koppelen aan de inhoudelijke werkzaamheden.

(verplichte) Omgevingsprogramma's onder de Omgevingswet
Doordat de Omgevingswet het omgevingsprogramma als nieuw instrument heeft geïntroduceerd geven we door programmatisch te gaan werken ook invulling aan het werken onder Omgevingswet. Een omgevingsprogramma is vormvrij en alleen zelfbindend[1]. Op grond van de Omgevingswet bestaan er verplichte en niet-verplichte omgevingsprogramma's. In bijlage 1 bij deze startnotitie is een toelichting opgenomen over verschillende wettelijk verplichte omgevingsprogramma's. Hierbij geldt dat geen van deze verplichte programma betrekking heeft op de gemeente Culemborg.
Er is een tweetal wetswijzigingen aangekondigd die twee nieuwe verplichte omgevingsprogramma's introduceren, die ook in Culemborg zullen gelden, dat zijn:

- Programma Volkshuisvesting

De rijksoverheid heeft het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting in behandeling (momenteel in de Tweede kamer). Als de wet ongewijzigd wordt vastgesteld betekent dit dat via een wijziging van de Omgevingswet een nieuwe verplicht omgevingsprogramma voor gemeenten wordt geïntroduceerd. Het omgevingsprogramma Volkshuisvesting. Naar verwachting ontstaat deze verplichting vanaf 2026.

[1] Een omgevingsprogramma is zelfbindend Dit betekent dat het alleen het bestuur dat het programma vaststelt bindt. Een programma kan wel inwoners en bedrijven stimuleren om die dingen te doen, die helpen om de doelstellingen te behalen. Er is geen sprake van direct toezicht op of handhaving van een programma.

- Omgevingsprogramma Warmte

Op 10 december 2024 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Wet gemeeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw). Als deze wet van kracht wordt (verwachting 1 januari 2026) ontstaat de verplichting om als gemeente een omgevingsprogramma Warmte op te stellen. Dit programma vervangt de Transitievisie Warmte (in Culemborg vastgesteld in Q1 van 2022).

De omgevingsvisie Culemborg 2040 is aan de hand van een zestal centrale thema's opgesteld:

- De Binnenstad
- Wonen voor iedereen, stedelijk groen en leefbaarheid
- Economie
- Gezond en veerkrachtig
- Mobiliteit en
- Het Buitengebied.

Onder deze thema's en gebieden zijn de belangrijkste doelstellingen verwoord die de gemeente zich zelf stelt. In de omgevingsvisie is ook uitgesproken dat het werken aan de doelen van de omgevingsvisie via omgevingsprogramma's zal gaan plaatsvinden. Richtinggevend zijn daarbij de volgende programma's voorzien.



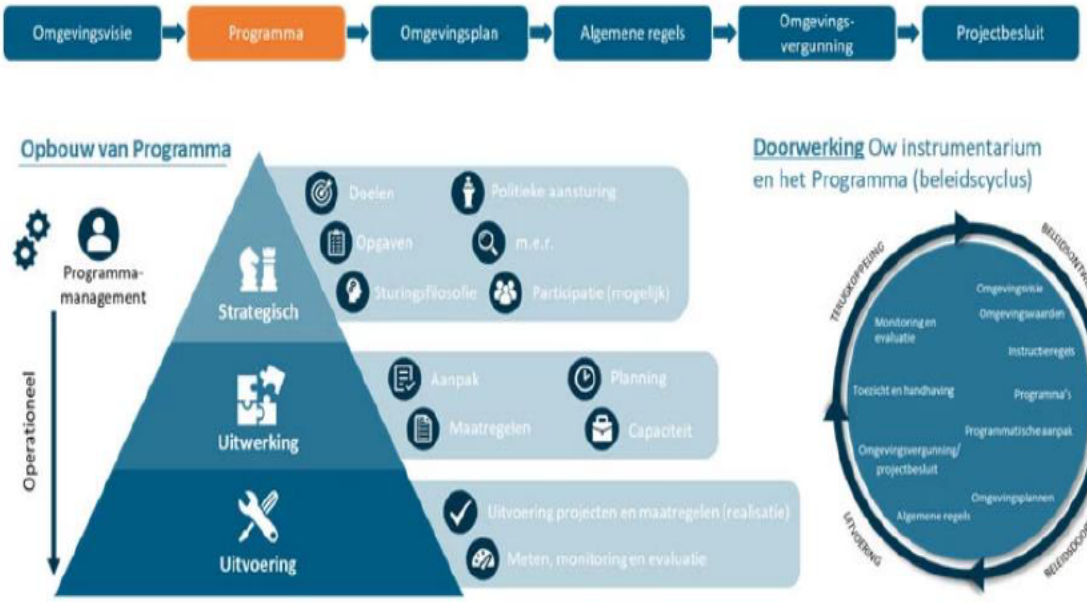


Programma	waarschijnlijke* thema's binnen het programma
Gezondheid en Leefomgeving	Beweegvriendelijkheid Ontmoeting Inclusiviteit veiligheid
Wonen	Woningbouwlocaties Programmering (aantallen en planning) Monitoring Doelgroepen (starters, migranten, vluchtelingen,..)
Economie	vestigingsklimaat Branchering Ondernemersfonds regeldruk evenementen netcongestie
Duurzaamheid	Energietransitie Klimaatadaptatie Circulariteit Biodiversiteit Leefomgevingskwaliteit

Mobiliteit	bereikbaarheid verkeersveiligheid doorstroming duurzame mobiliteit
Binnenstad	Monumenten/cultureel erfgoed stimulering toerisme horeca/evenementen winkelgebied
Pavijen	vestigingsklimaat samenwerking met de KCB/stichting Pavijen TTP verduurzaming
Buitengebied	toekomst agrarische sector natuurontwikkeling cultureel erfgoed
Wijken	leefbaarheid beheer sociale cohesie

**) In de tabel zijn per thema of gebied de onderwerpen vermeld die in een programma uitgewerkt gaan worden. Dit overzicht is niet uitputtend bedoeld. Bij het opstellen van een concreet programma wordt op dat moment de precieze inhoudsopgave bekend.*

In een programma wordt per thema of gebied de uitwerking van het te voeren beleid voor een specifieke ontwikkeling, het gebruik, het beheer de bescherming of het behoud beschreven. Ook kan een programma de maatregelen bevatten om aan een omgevingswaarden te gaan voldoen of om aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te voldoen.



Schematische weergave Omgevingsprogramma binnen de beleidscyclus (bron Antea)

De omgevingsvisie heeft in de tijd een lange horizon (15 -20 jaar). Omgevingsprogramma's zullen naar verwachting een werkingsduur hebben van ca. 4 jaar, waardoor actualisatie van de

programma's, na evaluatie, in iedere collegeperiode logisch lijkt. De Omgevingswet stelt eisen aan de procedure om een omgevingsprogramma vast te stellen. De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 uit de Awb is van toepassing. Dat betekent ook dat een programma in samenwerking met stakeholders en belanghebbenden/-stellenden tot stand moet komen (participatie).

Samenhang programma en omgevingsvisie

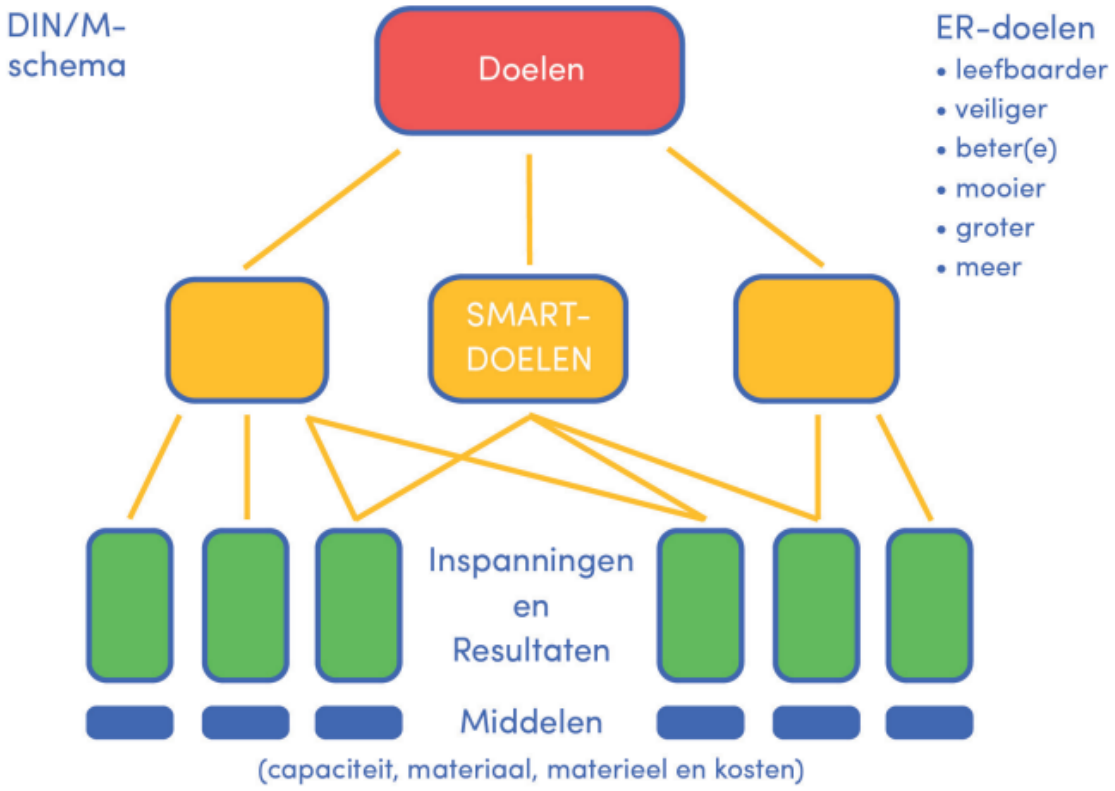
Parameter	Omgevingsvisie	Programma
Karakter	Strategisch, integraal, politiek-bestuurlijk	Uitvoeringsgericht, (multi)sectoraal, strategische elementen mogelijk
Inhoud	Ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving als geheel	Uitwerking beleid voor bepaalde sector of bepaald gebied
Samenhang tussen domeinen	Eén integraal ontwikkelingsbeleid voor de fysieke leefomgeving	(Multi)sectoraal, inzetten op afstemming, coördinatie verschillende domeinen
Horizon	Lange termijn	Kortere termijn
Werking	Basis voor het handelen van het visievaststellend bestuursorgaan en voor programma's	Basis voor inzet maatregelen over het betreffende onderwerp
Juridische status	Bindt enkel het visievaststellend orgaan (zelfbindend)	Bindt enkel het programmavaststellend orgaan (zelfbindend)
Vaststelling	Gemeenteraad, Provinciale Staten, minister van BZK	College van burgemeester en wethouders, algemeen bestuur waterschap, Gedeputeerde Staten, minister die het aangaat

2. Maatschappelijk effect

De doelen en effecten van het werken met omgevingsprogramma's is meerledig:

- Organiseren en structureren van activiteiten en projecten rondom een thema of gebied;
- Integraal en resultaatgericht werken;
- Snel(ler) en flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen;
- Scherper sturen op de inzet van middelen (mensen en budget);
- Doelgericht samenwerken met andere partijen.

Een belangrijk onderdeel van een programma is een zogenoemd Doelen-Inspanningen-Netwerk (DIN). In een DIN wordt zichtbaar welke inspanningen bijdragen aan een bepaald gesteld doel.



Met programmatisch werken worden activiteiten en projecten die bijdragen aan het bereiken van een doelstelling gestructureerd. Zichtbaar wordt hoeveel een project bijdraagt aan het bereiken van een doel. Indien resultaten van een project achterblijven kan worden gekozen om andere projecten of activiteiten in te zetten die wel de gewenste bijdrage aan het doel leveren. Op basis van de monitoring van een programma kan voortschrijdend sturing plaatsvinden. Het werken met omgevingsprogramma kan niet van de ene op de andere dag worden ingevoerd. Dit is een groeiproces. Het ligt voor de hand om met één of twee programma's ervaring op te doen en die ervaringen in te zetten bij het opstellen van de overige programma's.

Ook is het mogelijk het programmatisch werken ook te verbinden met de gemeentelijke P&C-cyclus. In de jaarlijkse gemeentelijke P&C-cyclus is een viertal vaste mijlpalen standaard (de begroting, de voorjaarsnota, de najaarsnota en de jaarrekening). Deze vaste momenten zijn voor het

programmatisch werken goed geschikt om programmaverantwoording af te leggen. Idealiter (voor zover dat van de Bbv mag) wordt de begroting ook opgebouwd aan de hand van de verschillende omgevingsprogramma's. Duidelijk is wel dat er een serie gemeentelijke werkzaamheden op het gebied van het sociaal domein en op het vlak van dienstverlening en bestuursondersteuning resteren, die buiten de programma's vallen.

In de afgelopen periode is rond een tweetal thema's al een aanzet gegeven voor het programmatisch werken. Dat betreft het programmaplan Duurzaamheid en het programma Wonen.

3. Proces en resultaten

Projectfasen	Activiteiten	Resultaten	Datum
Initiatiefase	schrijven (deze) startnotitie inclusief besluitvorming.	**Startnotitie**	1 maart 2025
Definitiefase	opstellen plan van aanpak participatief vormgeven van 2 pilotprogramma's	**Plan van Aanpak**	1 juli 2025
Ontwerpfase	participatie rondom 2 pilotprogramma's	**Concept Beleidsdocument**	1 januari 2026
Uitvoeringsfase	besluitvorming over 2 pilotprogramma's	**Definitief Beleidsdocument**	1 juli 2026
Realisatiefase	Uitvoering 2 pilotprogramma's	**Evaluatie / Eindrapportage**	PM tot 1 januari 2028

Het resultaat van de deze **initiatiefase** is de besluitvorming over de invoering van het werken met programma's. Wat dat betekent en hoe dat gaat werken heeft nu nog een bepaalde mate van abstractheid. In het plan van aanpak dat het resultaat is van de **definitiefase** moet duidelijk worden hoe we dat gaan doen, wie er bij betrokken wordt en op welke wijze dit een doorwerking krijgt naar de meest betrokken collega's en wat de relatie wordt met overige onderdelen van de organisatie.

In de **ontwerpfase** zal het accent vooral liggen op het vormgeven van de participatie rondom de twee programma's. Belangrijk is om - in de geest van de Omgevingswet - belanghebbenden en belangstellenden in de gelegenheid te stellen invloed uit te oefenen. Het samen met de stad vorm geven van de omgevingsprogramma's is een verdere invulling van de omgevingsvisie waarin we nadrukkelijk hebben gesteld dat het bereiken van de gestelde doelen alleen kan slagen door samenwerking.

De **uitvoeringsfase** zal vooral in het teken staan van de bestuurlijke besluitvorming over de eerste twee omgevingsprogramma's. In die fase zal nadrukkelijk worden stil gestaan bij de wisselwerking tussen het college en de gemeenteraad. De introductie van programmatisch werken betekent een trendbreuk met de huidige werkwijze en daarmee ook voor de agendering van onderwerpen in het college en in de gemeenteraad. Het over en weer helderheid scheppen over het verwachtingspatroon en de inhoudelijke en procesmatige besluitvormingsmomenten zal een cruciaal onderdeel zijn van deze fase.

Realisatiefase: PM.

4. Communicatie en participatie

Het opstellen en vaststellen van de programma's zelf kent een afzonderlijk participatietraject conform de uitgebreide algemene voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb). Hiervoor zullen we vooral het platform Culemborg gaan inzetten. Het vaststellen van een omgevingsprogramma staat overigens niet open voor bezwaar en beroep. De wijze waarop de participatie vormgegeven gaat worden zal in het plan van aanpak worden beschreven.

Het gaan werken met omgevingsprogramma's zal vooral een interne doorwerking hebben. Collega's die nu projecten uitvoeren gaan 'behoren' tot een programma en zullen zich daartoe moeten gaan verhouden. Zo veel als mogelijk zal dan ook de meerwaarde van programmatisch werken moeten worden aangetoond. Veranderingen in werkprocessen hebben alleen kans van slagen als er inhoudelijke meerwaarde kan gaan ontstaan. Het kan zijn dat we bij de introductie van het programmatisch werken ondersteuning nodig hebben in de vorm van een (in-company) training. In het plan van aanpak wordt deze vraag beantwoord.

5. Risico's

Risico	beheersmaatregelen
Discussie tussen college en gemeenteraad over de bevoegdheden i.r.t. omgevingsprogramma's	De Omgevingswet is helder. Het college is bevoegd om omgevingsprogramma's vast te stellen. Bij de vaststelling van de omgevingsvisie is toegezegd dat de raad betrokken wordt bij het opstellen van de omgevingsprogramma's. Het agenderen van deze startnotitie na vaststelling door het college is daartoe een eerste aanzet.
Weerstand binnen de organisatie (MT, collega's) om een andere werkwijze te omarmen.	Weerstand is van alle tijden. We moeten er in slagen om de meerwaarde van programmatisch werken duidelijk over het voetlicht te brengen. Er moet een aantrekkende werking van uit gaan. (ik wil graag betrokken zijn bij een programma omdat ik anders iets mis). In het plan van aanpak en de ontwerp-omgevingsprogramma's moet die duidelijkheid gaan ontstaan.
Onvoldoende kennis en capaciteit om het programmatisch werken te ondersteunen.	Als we onvoldoende kennis en capaciteit hebben moeten we die (kennis) bijspijkeren (in de vorm van een training) en kunnen we of temporiseren of extra capaciteit vrij maken. De verwachting is dat het programmatisch werken op termijn efficiënter is (de kost gaat voor de baat uit).
Drastische beleidswijzigingen na wisseling college en raad, die de koers en inhoud van een programma doorkruist.	Daar is niets tegen bestand, alleen gezond verstand.
Zijn we kritisch genoeg om activiteiten niet (meer) uit te voeren die niet bijdragen aan de programmadoelen?	Het doel van programmatisch werken is om bewuste keuzes te maken voor activiteiten die bijdragen aan de gestelde doelen. Maar slagen we er ook in om te stoppen met activiteiten die we al jaren wel doen maar die niet of nauwelijks bijdragen aan een doel? Dit is één van de uitdagingen in het introduceren van programmatisch werken.

6. Financiën en personeel

Dit hoofdstuk richt zich vooral op de eerstvolgende fase (de definitiefase) waarin we een plan van aanpak gaan opstellen om twee programma's vorm te gaan geven.

Budget: € nihil	
Uitgaven	0
Interne Uren	200 * (€150) = € 30.000,-
Externe kosten / advies	n.v.t.
Onderzoeken	n.v.t.
Communicatie / Participatie	0
Inkomsten	nihil

Alle werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd binnen de bestaande formatie.

Bijlage 1 Verplichte omgevingsprogramma's onder de Omgevingswet

Voorbeelden van voor gemeenten verplichte omgevingsprogramma's zijn:

- Actieplan geluid

Op grond van de Omgevingsregeling (een ministeriële regeling in het kader van de Omgevingswet) zijn agglomoraties met meer dan 100.000 inwoners, de provincies en het rijk aangewezen als bestuursorganen die een verplicht omgevingsprogramma voor de beheersing van geluidhinder moeten opstellen. Culemborg valt niet onder één van de genoemde agglomoraties en hoeft daarom geen omgevingsprogramma voor geluid op te stellen.

- Saneringsprogramma wegen onder beheer van de gemeente

Als in een gemeente de geluidbelasting als gevolg van het wegverkeer en/of het spoorweglawaai boven de grenswaarden uitkomt dient een gemeente een saneringsprogramma op te stellen. In Culemborg is dit niet aan de orde.

- Programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde.

Bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde moet de gemeente een programma opstellen met maatregelen waardoor ze wel kan voldoen aan de Omgevingswaarde. Dit staat in artikel 3.10 van de Omgevingswet. Met een omgevingswaarde als bedoeld in afdeling 2.3 van de Omgevingswet kan de gemeente een kwaliteit vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en kwantiatief meetbaar zijn. Het gaat bijvoorbeeld over de waarden voor de luchtkwaliteit of de waterkwaliteit. In Culemborg hebben we tot op dit moment geen strengere omgevingswaarden vastgesteld (we hanteren de grenswaarden zoals die in Europese en nationale richtlijnen zijn vastgelegd). Op dit moment is er ook geen sprake van een (dreigende) overschrijding van één of meerdere omgevingswaarde(n).