

De werking van het instrument Programma onder de Omgevingswet (20190918)

1. Inleiding

Een Programma is één van de zes kerninstrumenten¹ onder de Omgevingswet. Wat betekent het instrument Programma voor Alkmaar en wat zijn de mogelijkheden om met het instrument te werken?

2. Omgevingsvisie - Programma - Omgevingsplan

Met een omgevingsvisie zet het bestuur de beleidslijnen uit voor de lange termijn. De uitwerking van de doelen van de omgevingsvisie kunnen concreet worden gemaakt in Programma's. De gemeente kan in het Programma het beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving uitwerken. Het Programma kan gericht zijn op ontwikkeling van een bepaald gebied of op een beleidsthema.

In de geest van de Omgevingswet vormt het Programma een brug tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De omgevingsvisie en programma's zijn de instrumenten voor beleidsontwikkeling. Het Programma werkt in beginsel niet door naar burgers en bedrijven, maar is zelfbindend. In het omgevingsplan worden de beleidsdoelen juridisch geborgd door het stellen van regels.

Er zijn verschillende typen Programma's. Deze worden hieronder toegelicht.

3.1 Verplicht Programma

Op basis van de Omgevingswet is de gemeente Alkmaar verplicht om twee soorten programma's op te stellen:

Actieplan geluid (artikel 3.8, lid 1 Ow)

Bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde (artikel 3.10 Ow)

Ad 1.

De gemeente heeft meer dan 100.000 inwoners en is, op grond van de Europese regelgeving, al langer verplicht om elke vijf jaar een Actieplan Geluid (Programma Geluid) op te stellen. Het eerste Actieplan Geluid is in 2013 opgesteld in samenwerking met de RUD. In 2018 is het Actieplan Geluid geactualiseerd. Onder de Omgevingswet komen er meer verplichtingen bij waaraan een (Programma) Actieplan Geluid moet voldoen. Zoals het opstellen van een basisgeluidemissiekaart voor verkeer en een jaarlijks nalevingsverslag met betrekking tot de gezoneerde industrieterreinen.

Ad 2.

De gemeente is ook verplicht om een Programma op te stellen wanneer er sprake is van een 'dreigende overschrijding van een omgevingswaarde'. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

Het Rijk heeft onder andere op het beleidsthema Lucht omgevingswaarden vastgesteld.

Wanneer de gemeente Alkmaar deze waarden dreigt te overschrijden dan zijn we verplicht² om een Programma Lucht op te stellen met daarin maatregelen hoe we de luchtkwaliteit gaan verbeteren.

¹ Omgevingsvisie, Programma, Omgevingsplan (decentrale regels), Algemene rijksregels voor activiteiten, Omgevingsvergunning, Projectbesluit.

² Uitgangspunt is dat de gemeente (of waterschap) verantwoordelijk is voor het opstellen van een Programma bij dreigende overschrijding van de omgevingswaarde. Ook als die waarde door het Rijk of de provincie is vastgesteld.

Wat is een omgevingswaarde?

Omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld met het oog op een algemene kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, maar ook voor een concreet gebied of een voorziening. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

Bijvoorbeeld:

Een omgevingsvergunning met betrekking tot een veehouderij wordt geweigerd indien de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object meer bedraagt dan 3,0 odour units per kubieke meter lucht.

Door een omgevingswaarde vast te leggen in het omgevingsplan, wordt de omgevingswaarde juridisch bindend (artikel 2.9 Ow). Wanneer de waarden niet (genoeg) objectief meetbaar zijn dan is dat een reden om ze niet op te nemen in het omgevingsplan. Het Programma is dan meer beleid zoals we dat nu ook al gebruiken. Het stellen van een omgevingswaarde is geen doel op zichzelf, maar het bereiken van het gestelde doel wel.

Wanneer een omgevingswaarde in het omgevingsplan wordt opgenomen dan geldt een monitoringsplicht (art. 20.1 Ow). Met de omgevingswaarde kan worden gemonitord of het gestelde doel met de ingezette middelen is bereikt. Ook wanneer je de omgevingswaarde niet opneemt in het omgevingsplan dan kan ervoor worden gekozen om te monitoren (alleen geldt er dan geen plicht).

Omgevingswaarde Geluid voor de gemeente Alkmaar

Vooralsnog is het opnemen van omgevingswaarden in het omgevingsplan voor Alkmaar alleen verplicht op het beleidsthema Geluid. We zijn verplicht om omgevingswaarden vast te stellen voor geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen. Dit wordt meegenomen in het (Programma) Actieplan Geluid en vastgelegd in het toekomstige omgevingsplan.

3.2 Onverplicht Programma

Naast verplichte programma's kan de gemeente uit eigen initiatief een Programma opstellen voor de uitwerking van beleidsdoelen die gaan over de fysieke leefomgeving. Denk aan een Rioleringsprogramma (art.3.14 OW), Programma Erfgoed of aan een Programma Energie.

In een onverplicht programma stelt de gemeente doelen. De gemeente is niet verplicht om deze doelen om te zetten naar omgevingswaarden en vast te leggen in het omgevingsplan. De doelen in een onverplicht Programma hebben dan geen rechtsgevolg. Door in het omgevingsplan geen omgevingswaarde op te nemen geldt er geen monitoringsplicht. Wanneer de gemeente de doelen uit het Programma niet bereikt dan geldt er geen verplichting tot het opstellen van een Programma bij dreigende overschrijding. Een onverplicht programma heeft een vrijblijvend karakter.

3.3 Waar moet een Programma aan voldoen?

Net als de omgevingsvisie is een Programma zelfbindend en vormvrij. Wel moet aan een aantal inhoudelijke eisen worden voldaan:

Een Programma bevat een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan (artikel 3.5 Omgevingswet);
Een Programma bevat maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (artikel 3.5 Omgevingswet);

Bij het opstellen van een Programma moet worden aangegeven hoe de participatie is verlopen en wat er met de input uit de participatie is gedaan (motiveringsplicht participatie) (artikel 10.8 Omgevingsbesluit).

4.1 Programmatistische aanpak

De programmatistische aanpak is een bijzondere vorm van een Programma. Dit type Programma wordt verwerkt in het omgevingsplan. De programmatistische aanpak bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Dit komt overeen met een verplicht/onverplicht Programma.

De programmatistische aanpak is bedoeld voor gebieden, waarin omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de leefomgeving onder druk staan. Nieuwe activiteiten in deze gebieden ontplooiën is lastig. De programmatistische aanpak maakt activiteiten weer mogelijk. Het Programma stuurt op het beheer van de gebruikruimte in een bepaald gebied.

De programmatistische aanpak is een methode om:

- activiteiten te beheren die een negatief effect hebben op omgevingswaarden
- doelstellingen uit de omgevingsvisie te bereiken

Daarnaast kan in een Programma met programmatistische aanpak staan welke activiteiten de overheid (alsnog) kan toestaan met de daarbij behorende maatregelen.

Bijvoorbeeld:

In een bepaald gebied staat de leefbaarheid onder druk, omdat er veel stofoverlast is. De gemeente wil voor dit gebied de leefbaarheid vergroten, maar wil niet dat in het gebied geen ontwikkelingen meer mogelijk zijn. In het omgevingsplan wordt een omgevingswaarde Stof opgenomen. In het Programma (programmatistische aanpak) staan compenserende maatregelen genoemd die kunnen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de gestelde waarde Stof niet verslechterd en waarbij de gewenste ontwikkeling wel door kan gaan. Door de programmatisch aanpak wordt ontwikkelruimte gecreëerd.

Het Programma programmatistische aanpak maakt onderdeel uit van het omgevingsplan.

Wanneer je een Programma programmatistische aanpak opstelt dan worden in het omgevingsplan regels opgenomen waarin de objectieve omgevingswaarden worden vastgelegd.

Ook hier geldt de plicht om te monitoren. Wanneer de omgevingswaarde dreigt te worden overschreden (of wordt overschreden) dan moet er verplicht een Programma worden opgesteld.

4.2 Waar moet een programma programmatistische aanpak aan voldoen?

Wanneer de gemeente kiest voor een programmatistische aanpak van programma's dan moet aan een aantal inhoudelijke eisen worden voldaan (artikel 3.17 Omgevingswet). Onder andere een omschrijving van:

Het gebied waarvoor het programma geldt en de periode waarop het programma betrekking heeft;

Voor welke omgevingswaarde of andere doelstelling het programma wordt vastgesteld;

De toestand van het onderdeel van de fysieke leefomgeving, de verwachte ontwikkelingen in het gebied die gevolgen kunnen hebben op de omgevingswaarde of doelstelling en de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarden of het bereiken van de doelstelling;

De programmatistische aanpak kent een expliciete uitvoerings- en monitoringsplicht op grond van de Omgevingswet.

5. Monitoring

De plicht om te monitoren³ geldt alleen voor vastgestelde omgevingswaarden in het omgevingsplan en voor een Programma programmatische aanpak. De methode voor de uitvoering van de monitoring en wie de monitoring uitvoert, wordt bepaald in het omgevingsplan. De Omgevingswet schrijft de wijze waarop moet worden gemonitord niet voor. Dit betekent dat wanneer een Programma/omgevingswaarde wordt opgesteld, er nagedacht moet worden over wat er wordt gemonitord en de wijze waarop.

De monitoringsplicht geldt dus niet bij onverplichte Programma's waarbij er geen omgevingswaarden zijn vastgesteld in het omgevingsplan.

6. Bevoegdheden

Het college van B&W stelt verplichte en onverplichte Programma's vast (artikel 3.4 Omgevingswet). De gemeenteraad monitort vervolgens de Programma's en de omgevingswaarden die zijn vastgelegd in het omgevingsplan. Bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden in het omgevingsplan is het college van B&W verplicht om een Programma op te stellen.

Het aanwijzen van een Programma programmatische aanpak gebeurt in het omgevingsplan. De gemeenteraad stelt het Omgevingsplan vast en daarmee ook de Programma programmatische aanpak.

7. Bestaand beleid versus Programma

Bestaand beleid van Alkmaar blijft onder de Omgevingswet bestaan. Een bestaand beleidsdocument kan worden gelijkgesteld aan een Programma zoals bedoeld onder de Omgevingswet, maar alleen als aan een aantal voorwaarden is voldaan (artikel 4.11 Omgevingswet):

Het beleidsdocument is op of na 23 maart 2016 vastgesteld;

Voor het beleid is een milieueffectrapportage (Mer) opgesteld (als het beleid Mer-plichtig is) of er heeft een Mer-beoordeling plaatsgevonden;

Het beleidsdocument voldoet aan de inhoudelijke eisen van een Programma, waaronder het omschrijven van maatregelen waarmee wordt aangegeven hoe de gewenste doelstellingen van het beleid worden bereikt;

Bij het opstellen van het beleidsdocument is aangegeven hoe participatie is verlopen (motiveringsplicht participatie);

Het beleidsdocument is van kracht voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet of onmiddellijk na de inwerkingtreding.

³ Afdeling 20.1 Omgevingswet