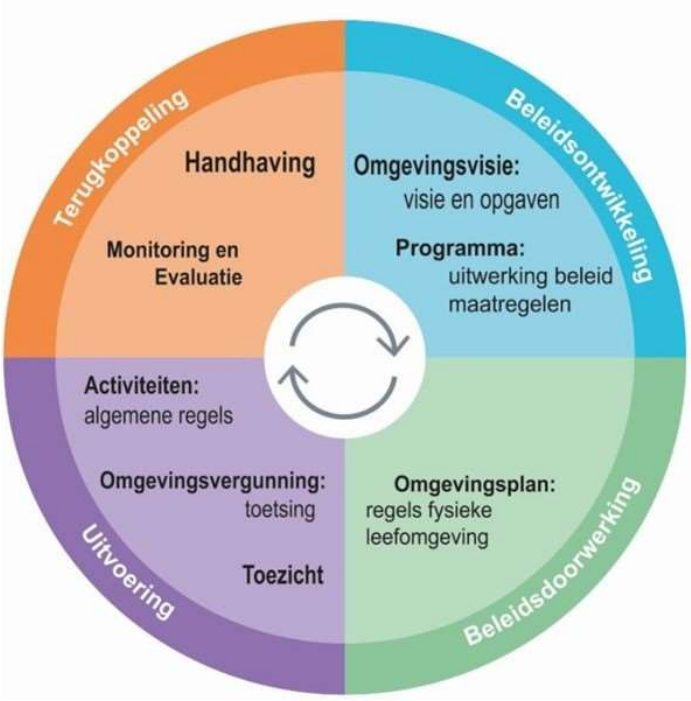
Bijlage 1. Wat is een programma?

Een programma is een van de instrumenten van de Omgevingswet. Om de werking van het instrument beter te begrijpen, lichten we kort toe welke plek het instrument inneemt binnen de zogenaamde beleidscyclus.



De beleidscyclus

De instrumenten onder de omgevingswet zijn gerangschikt binnen de beleidscyclus. Beleid doorloopt een cyclus, van opstellen, via doorwerking en uitvoering tot evaluatie dat kan leiden tot herzien van beleid.

De beleidscyclus start met het opstellen van een visie: wat willen we bereiken in een bepaald gebied of op een bepaald thema. De omgevingsvisie zoals die in de gemeente Neder-Betuwe is opgesteld, ziet op het gehele grondgebied van de gemeente en komt tot een integrale afweging van alle belangen die spelen binnen de fysieke leefomgeving.
Voorbeeld: Als onderdeel van de omgevingsvisie streeft de gemeente naar meer groen in woonwijken ter bevordering van de biodiversiteit en tegen hittestress. Hiervoor is een groene hoofdstructuur aangewezen.

Om dat beleid verder handen en voeten te geven, kan dit worden uitgewerkt. Ook kunnen maatregelen worden gekoppeld aan de beleidsdoelen die we gesteld hebben in de omgevingsvisie. Hiervoor is het programma het geschikte instrument.
Voorbeeld: de gemeente werkt in een programma per wijk uit wanneer welk plantgoed wordt geplant. Daarbij is ook uitgewerkt met welk plantgoed de biodiversiteit kan worden bevorderd.

Een verdere doorwerking van beleidsdoelen kan bereikt worden door regels aan die doelen te koppelen. Dat doen we in het omgevingsplan.
Voorbeeld: Binnen de groene hoofdstructuur hebben we regels opgesteld die verbieden bomen te kappen. Hiervoor is een uitzondering mogelijk als daar een groot maatschappelijk belang is gediend en compensatie plaats vindt. Bovendien mag de functie van de groene hoofdstructuur niet worden aangetast.

Het toepassen van de regels kan leiden tot een vergunningaanvraag. Getoetst wordt aan de voorwaarden die in het omgevingsplan zijn benoemd. Een vergunning is vaak nodig om een ontwikkeling mogelijk te maken.
Voorbeeld: om woningen te bouwen, wil een ontwikkelaar bomen kappen die in de weg staan. De gemeente toetst aan het omgevingsplan. Het blijkt dat er alleen een vergunning kan worden verleend indien sprake is van een groot maatschappelijk belang, dat er compensatie plaats vindt en dat de groene hoofdstructuur niet wordt aangetast. Afhankelijk van de situatie kan de vergunning worden afgegeven of niet.

Het laatste deel van de beleidscyclus betref de terugkoppeling. We monitoren ons beleid en we evalueren of we onze doelen ook daadwerkelijk hebben bereikt.
*Voorbeeld: we onderzoeken of hittestress is afgenomen en de biodiversiteit is toegenomen. Als dit het geval blijkt te zijn, kan geconcludeerd worden dat het beleid en uitvoering hebben gewerkt en dat we op dezelfde voet doorgaan. Als het omgekeerde blijkt onderzoeken we welk instrument verbetering behoeft: w*as het beleid te ambitieus? hadden we onvoldoende middelen beschikbaar om maatregelen uit te voeren? Waren de regels niet adequaat of werd er niet gehandhaafd?

Afhankelijk van de oorzaak, moet beleid, de uitwerking of de uitvoering worden aangepast. Of mogelijk moet de toetsing bij de vergunningverlening anders worden ingevuld. Zo is de cirkel rond en blijft het beleid van de gemeente up-to-date.

Het programma

Een programma richt zich zowel op een beleidsthema richten als op een gebied, zoals bijvoorbeeld dit programma Buitengebied. Een programma kan door zowel de gemeente, maar ook door waterschappen, provincies en het Rijk worden vastgesteld. We kennen verschillende soorten programma's, waaronder verplichte en vrijwillige programma's. Het voert voor dit – vrijwillige - programma Buitengebied te ver om alle soorten programma's hier te bespreken. Het programma bindt alleen de opsteller, niet burgers of bedrijven.
De opsteller is verplicht het programma te monitoren. Als uit de monitor blijkt dat bepaalde maatregelen niet leiden tot het bereiken van de gestelde doelen, moet de opsteller extra maatregelen treffen om de doelen alsnog te bereiken.

Een mogelijk doel dat met een programma bereikt kan worden, is een zogenaamde omgevingswaarde. Een omgevingswaarde is een norm die wordt gesteld waarmee een beleidsdoel wordt gekwantificeerd. Denk bijvoorbeeld aan normen voor geluid of geur, maar de omgevingswaarde kan ook een aantal m2 groen per inwoner zijn, waarover in het voorbeeld werd gesproken.

De relatie met de omgevingsvisie

Het programma kent een nauwe samenhang met de omgevingsvisie. Vaal zal het programma een uitwerking zijn van de omgevingsvisie, soms inclusief maatregelen die de opsteller wil treffen om haar beleidsdoelen te bereiken. In onderstaand schema wordt de samenhang tussen omgevingsvisie en programma in beeld gebracht.

Samenhang omgevingsvisie en programma

	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 een bepaald thema of gebied
Samenhang tussen domeinen	Eén integraal beleid voor de fysieke leefomgeving	(Multi-)sectoraal, inzetten op afstemming, coördinatie verschillende domeinen
Horizon	Lange termijn	Middellange termijn
Werking	Basis voor het handelen van het bevoegd gezag, programma's en afwijken van het omgevingsplan	Basis voor uitwerking en inzet van maatregelen voor beleid
Juridische status	Bindt enkel het visie vaststellend orgaan (zelfbindend)	Bindt enkel het programma vaststellend orgaan (zelfbindend)
Vaststelling	Gemeenteraad, Provinciale Staten, minister BZK	College B&W, algemeen bestuur waterschap, Gedeputeerde Staten, minister die het aangaat.

Het programma in Neder-Betuwe

In Neder-Betuwe is het programma een uitwerking van de omgevingsvisie. Als maatregelen worden voorgesteld, zijn deze vooral kader stellend. Zo worden er voorstellen gedaan om voor de doorwerking van beleid, regels op te nemen in het omgevingsplan.
Ondanks dat het college het bevoegd gezag is het programma vast te stellen, wordt de raad nauw betrokken bij het planproces, juist omdat het vaak gaat om kaderstelling. Dat is bij uitstek de taak van de gemeenteraad.