

De Omgevingsvisie Dordrecht 1.0 en uitwerking naar Programma's

Maart / april 2021

Programma's

- ... geven uitvoering aan de ambities uit de Omgevingsvisie Dordrecht 1.0. Dat is de kapstok en daarnaar moet verwezen worden (hoe draagt het bij aan zoveel mogelijk van de 7 doelen (dat is gelijk de integraliteit).
- ... betreffen een uitwerking van te voeren beleid voor bescherming, beheer, ontwikkeling, gebruik of behoud van fysieke leefomgeving.
-bevatten plannen voor uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken of kaders voor de uitoefening van bevoegdheden.
-geven concrete uitvoering aan beleidsdoelen door sectorale of gebiedsgerichte maatregelen.
-kunnen sectoraal (Programma Verkeer) of gebiedsgericht (uitwerking Programma Dordwijkzone) zijn. De integrale afweging wordt gemaakt in de Omgevingsvisie. Wel moet er aandacht zijn voor de integraliteit en bijdragen aan andere doelstellingen (via de Omgevingsvisie)
- ...bevatten maatregelen om aan een omgevingswaarde te voldoen en/of maatregelen om één of meer doelstellingen voor fysieke leefomgeving te bereiken en te behouden.
-bieden concrete maatregelen en grotere slagvaardigheid van beleidsdoelen.
-bevatten een onderdeel over evaluatie, als onderdeel van de beleidscyclus en input voor de herziening van de Omgevingsvisie. Concrete monitoring vindt plaats in het Omgevingsplan en eventueel aanvullend op verzoek van de Gemeenteraad.
-kun je overal in de beleidscyclus insteken. Je hoeft niet persé te starten met een Omgevingsvisie en een thema hoeft niet in de Omgevingsvisie aan de orde te komen voordat een programma kan worden opgesteld.
-gaan gepaard met een m.e.r. (milieu effect rapportage) beoordeling.*
-zijn dynamisch en kunnen ook vaker aangepast worden dan de Omgevingsvisie. Het is een bestuurlijke keuze wat in het programma wordt geregeld en wat in de Omgevingsvisie.
-worden vastgesteld door het college van B&W.
-moeten een participatietraject en worden ter inzage gelegd volgens de procedure uit artikel 3.4 AWB.
-zijn zelfbindend.
- **...kunnen niet in strijd zijn met de Omgevingsvisie.**

*De m.e.r. is geen onderdeel van het programma zelf, maar wel onderdeel van de besluitvorming door het College van B&W. In het collegevoorstel om een programma als ontwerp ter inzage te leggen, zal ook een besispunt m.e.r. moeten worden opgenomen. Dat wil zeggen dat op grond van een uitgevoerde (vormvrije) milieubeoordeling besloten zal worden om wel of geen MER op te stellen. In het overgrote deel van de gevallen zal het advies zijn geen MER op te stellen. Dat is alleen anders als uit de milieubeoordeling blijkt dat grote nadelige milieueffecten verwacht worden. Het is dus aan het College om via een los besluit na te gaan of voor het programma wel of geen MER nodig is.

Soorten Programma's

Er zijn 4 soorten programma:

1. Verplichte programma's volgend uit Europese regelgeving. Verplichte programma's op grond van het oude recht blijven gelden onder de Omgevingswet. Een voorbeeld is het actieplan geluid (3.6).
2. Verplichte programma's bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde (3.1 OW). In beginsel moeten b&w dan een programma met maatregelen opstellen. Bijvoorbeeld bij dreigende overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit.
3. Programma's met een programmatische aanpak

Een bijzonder type programma dat wel doorwerkt naar burgers en bedrijven. Eisen aan de inhoud van dit type programma staan in artikel 3.16 OW:

Beschrijving gebied, periode, omgevingswaarde of doelstelling waarop het programma betrekking heeft, verwachte ontwikkeling in gebied, gevolgen van verwachte activiteiten en maatregelen.

4. Onverplichte programma's

Dit komt het meest voor en is een flexibel instrument. Je kunt bijvoorbeeld de inzet van andere instrumenten aankondigen, aangeven dat je een subsidieregeling wilt starten, een communicatiecampagne beginnen of een samenwerkingsverband aangaan. Het is ook een handig middel om regionaal het gesprek aan te gaan over een gedeelde opgave.

Onderwerpen als energietransitie, klimaatadaptatie, gebiedsontwikkeling, verkeer en vervoer lenen zich goed om uit te werken in een programma. Met een programma committeert een overheid zich niet alleen aan het nemen van concrete, samenhangende maatregelen, het zorgt ook voor kenbaarheid van beleid.

Omgevingsvisie Dordrecht 1.0

In de Omgevingsvisie Dordrecht 1.0 is het volgende opgenomen m.b.t. Programma's:

Hoofdstuk 1:

a. Programma's

Het programma is een nieuw instrument dat meerdere doelen kan dienen.

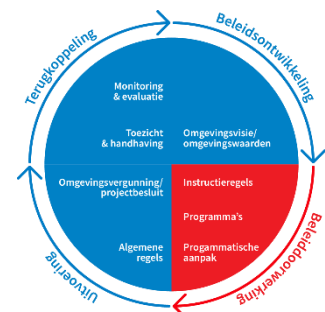
Dit instrument is opgenomen in kwadrant 2: beleidsdoorwerking. Het programma kan:

1. *een uitwerking van het beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving zijn.*
2. *maatregelen bevatten om aan omgevingswaarden te voldoen.*
3. *maatregelen bevatten om één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.*

Burgemeester en wethouders stellen deze programma's vast. In hoofdstuk

3, 4 en 5 staat welke programma's burgemeester en wethouders opstellen om de omgevingsvisie uit te voeren. Voor elk nieuw programma organiseren ze participatie.

Alle te maken programma's die op dit moment voortkomen uit de omgevingsvisie zijn op een rij gezet in hoofdstuk 6 (Dordrecht naar een dynamische uitvoering). Hierin is te zien aan welke doelen deze bijdragen. Daarnaast heeft de gemeente een aantal visies/beleidsnota's etc. die we in de systematiek



van de Omgevingswet als programma kunnen zien. Deze blijven dus bestaan. **Zie bijlage 1 voor een overzicht hiervan.** Deze tabel is niet volledig. Vanwege bijvoorbeeld actualiteiten kan behoefte ontstaan aan het opstellen van een programma. Een programma moet altijd bijdragen aan de 7 doelen.

(...)

Hoofdstuk 6:

Programma's

Uit voorgaande hoofdstukken komt naar voren dat delen van de omgevingsvisie uitwerking nodig hebben in programma's die op hun beurt weer een bijdrage leveren aan de doelen. Sommige programma's leveren een bijdrage aan meerdere doelen en andere aan 'slechts' één doel.

We zien dit als hulpmiddel bij het stellen van prioriteiten en het verdelen van de financiële middelen. Zo gebruiken we de doelen uit deze omgevingsvisie weer om te prioriteren, zoals omschreven in hoofdstuk 1. De lijst met programma's is niet in beton gegoten. Door nieuwe vraagstukken, actualisaties en andere ontwikkelingen kunnen we programma's toevoegen, samenvoegen of wijzigen.

In de matrix op de volgende pagina is te zien aan welke doelen de in de voorgaande hoofdstukken genoemde integrale, overkoepelende programma's een bijdrage leveren. Deze programma's agenderen we via deze omgevingsvisie. Een herziening van de omgevingsvisie kan leiden tot actualisering van deze lijst.

Doelen voor de stad	1: Aantrekkelijk	2: Bereikbaar	3: Gezond	4: Vestigingsklimaat	5: Klimaatbestendig	6: Energieneutraal	8: Biodivers
Integrale programma's							
Groenblauw programma (inclusief biodiversiteit via een natuur inclusieve inrichting)	x	x	x		x		x
Programma Toekomstbestendig bereikbaar Dordrecht	x	x	x	x	x	x	
Dordrecht beweegt (sporten, gezondheid, ruimte)	x	x	x		x		
Transitievisie warmte 2.0			x	x	x	x	
Programma Waterveiligheid (inclusief zelf- en samenredzaamheid)		x	x		x		
Programma Duurzame stad (inclusief pilots klimaatadaptief bouwen en circulariteit)	x	x	x		x	x	x
Programma Wonen, werken en verblijven in centrum en Spoorzone	x	x	x	x			

fig 6.2 Tabel integrale programma's en doelen

Welke Programma's zijn aangekondigd in de Omgevingsvisie?

Tabel

In bovenstaande tabel zijn overkoepelende Programma's omschreven. We zien deze als zogenaamde Omgevingsprogramma's. Deze leggen voor de fysieke omgeving de verbinding tussen (multi) sectorale programma's en gebieden om zodoende de integraliteit en de samenhang te bevorderen.

Overzicht stand beleid

In de aanloop naar de Omgevingsvisie was de vraag of het wenselijk en noodzakelijk is om al het bestaande beleid op programma niveau om te zetten in een onverplicht programma in de zin van de Omgevingswet. Dit is niet verplicht en dus een bestuurlijke keuze.

Bij de Omgevingsvisie Dordrecht 1.0 zit een bijlage met 'Overzicht beleidsstukken Gemeente Dordrecht die verwerkt zijn in de Omgevingsvisie Dordrecht 1.0', zie bijlage 1. Dit betekent niet dat al deze beleidsstukken letterlijk zijn overgenomen; daarvoor zijn de documenten veel te uitgebreid. De hoofdlijnen, doelstellingen en/ of ambities zijn verwerkt in de Omgevingsvisie, maar de beleidsstukken gaan verder en zouden dus gezien kunnen worden als Programma. Dit is ook aangegeven in hoofdstuk 1 van de Omgevingsvisie (zie eerder in dit document).

Uitwerking Omgevingsvisie – indicatieve planning programma's

In de Omgevingsvisie Dordrecht 1.0 zijn op diverse plekken uitwerkingen benoemd:

- Per doel "Uitwerking in programma's, afspraken en / of Omgevingsplan"
- Per systeem "Wat gaan we doen om dit te bereiken"
- Per gebied "Aanvullende, specifieke acties en programma's"

Tijdens de vaststelling van de Omgevingsvisie door de Gemeenteraad, is in een amendement gevraagd om een indicatieve planning van de programma's. In **bijlage 2** zijn alle uitwerkingen samengevoegd, inclusief globale planning. Dit overzicht wordt niet alleen aangeboden aan de Gemeenteraad, maar helpt ons ook met de evaluatie en kan als bijlage dienen voor de Omgevingsvisie Dordrecht 2.0.

Uitwerkingen in Programma's en herzieningen van beleid inclusief participatie

Bij een beleidsaanpassing van huidig beleid naar een Programma of uitwerking van de Omgevingsvisie naar een programma, kan voor de visie en ambitie verwezen worden naar de Omgevingsvisie. Dit geldt ook voor de meer strategische onderwerpen. Eventueel kan een aanpassing van de visie worden meegenomen in de herziening van de Omgevingsvisie (Omgevingsvisie 2.0). Concrete zaken, zoals regels, worden verwerkt in het Omgevingsplan. Wat overblijft is het Programma: wat wordt gedaan om de ambities uit de Omgevingsvisie te verwezenlijken?! Hoe dit eruit ziet is aan het begin van deze notitie omschreven.

Als het wenselijk is de Raad de beleidswens vooruitlopend op een wijziging van de Omgevingsvisie te laten accorderen, dan wordt dit besluitvormend naar de Raad gebracht. Het gaat dan om een wijziging op strategisch niveau, die niet in een Programma of Omgevingsplan thuishoort en integraal moet worden afgewogen. De beleidswens moet dan wel zodanig zijn uitgewerkt dat de Raad voldoende inzicht heeft in de wijzigingen die dit als gevolg heeft voor de Omgevingsvisie, welke consequenties hieraan zijn verbonden en of er punten zijn die nadere uitwerking behoeven voordat de beleidswens in de Omgevingsvisie kan worden ingepast. Participatie is ook een onderdeel van dit proces. De geaccordeerde beleidswens wordt meegenomen in de beleidscyclus Omgevingsvisie en zo nodig verder uitgewerkt en betrokken in een eventuele m.e.r..

Gelijktijdig met deze stap kan de voorbereiding voor de uitvoering starten. Bijvoorbeeld voorbereiding wijziging Omgevingsplan, voorbereiding gronduitgifteprocedure etc.

Overgangperiode tot invoering Omgevingswet (naar verwachting 1 januari 2022)

Op dit moment is de Omgevingswet nog niet ingevoerd, dus ontbreekt de formele, juridische grondslag om de Programma's te laten vaststellen door het College van B&W. Tegelijkertijd wordt de Omgevingsvisie wél vastgesteld voor de invoering van de Omgevingswet (juridisch gezien als Structuurvisie) en is de gemeente Dordrecht bezig met deze nieuwe manier van werken. Overigens behoudt de Gemeenteraad haar rechten m.b.t. de financiële middelen. Aangezien in de meeste Programma's financiële middelen nodig zijn voor de uitvoering, zal de Gemeenteraad het Programma (indirect) vaststellen. Daarnaast betekent geen vaststelling door de Gemeenteraad niet dat zij niet betrokken kunnen worden bij het opstellen van een Programma. Ze stellen het alleen niet vast! Als naar het oordeel van het College het Programma ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, kan een programma – voorafgaand aan de vaststelling door het College - middels een wensen en bedenkingen procedure inhoudelijk aan de Gemeenteraad worden voorgelegd.

Tot 1-1-2022 is het nog mogelijk bestaand beleid te concretiseren via een beleidsdocument, dat niet voldoet aan de eisen van een programma in de zin van de Omgevingswet. De concretisering van dat beleid kan uitvoerend van karakter zijn. De bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoerend beleid is in de huidige ruimtelijke ordeningswetgeving niet expliciet aan het College toegekend. Deze bevoegdheid kan wel worden geschaard onder de algemene collegebevoegdheid om dagelijks bestuur te voeren. Omdat vaststelling echter, anders dan in de Omgevingswet, niet expliciet aan het College is voorbehouden is er geen belemmering om bij een politieke wens dit beleid te laten vaststellen door de Raad.

De tussenliggende producten zoals het Programma Sportparken en het Ontwikkelkader Dordwijkzone zullen, mits de Omgevingswet ondertussen nog niet is ingevoerd, de vorm hebben van Programma, maar nog door de Gemeenteraad worden vastgesteld. Dit om te wennen aan de nieuwe manier van werken, vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet. In het betreffende stuk zal niet alleen de bijdrage aan de Omgevingsvisie en de monitoring omschreven moeten worden, maar (tot de invoering) een paragraaf worden opgenomen "relatie met de Omgevingswet". Daarin geven we aan dat formeel nog geen sprake is van een Programma als bedoeld in de Omgevingswet, maar dat het Programma al wel beleidsmatig als instrument in de beleidscyclus kan worden toegepast. Bij het voorstel aan B&W zullen we nader toelichten hoe dat werkt. Dat het Programma vervolgens ter vaststelling aan de Gemeenteraad wordt voorgelegd maakt dat niet anders. Het blijft daarmee nog steeds een Programma voor het College om de doelen uit Omgevingsvisie te halen. Belangrijk daarbij is om ook de 4e stap uit de beleidscyclus 'monitoring' te borgen. Dat zal straks na de invoering in het Omgevingsplan een plek krijgen. Daar wordt dan een bepaling opgenomen dat het doel (bijv. gasloos in 2050) ieder jaar of twee jaar gemonitord wordt. Als het doel niet gehaald dreigt te worden zal een aanpassing van het programma nodig zijn. Die verantwoordelijkheid ligt dan bij het College.

Andere visie- en beleidsdocumenten

Naast instrumenten die de Omgevingswet biedt voor de inrichting van de fysieke leefomgeving zullen er ook visie- en beleidsdocumenten worden opgesteld die overwegend op andere beleidsterreinen (sociaal) betrekking hebben maar een raakvlak hebben met de fysieke leefomgeving. Het is van belang om in deze beleidsdocumenten het raakvlak met de fysieke leefomgeving te identificeren. Dit belang ligt in de 'integrale afweging' die de Omgevingswet voorstaat. Gebeurt dit niet, dan vallen we terug in een sectorale benadering die we nu juist proberen te doorbreken. Het is dus van belang dat het raakvlak getoetst wordt aan de Omgevingsvisie en programma's en zo nodig hierin moet worden opgenomen of wordt aangepast in de beleidscyclus.

Bijlagen

1. Overzicht beleidsstukken die verwerkt zijn in de Omgevingsvisie Dordrecht 1.0
2. Indicatieve planning programma's (overzicht uitwerkingen)
3. Handreiking beleidsontwikkeling en –integratie onder de Omgevingswet, Kuiper Compagnons
4. Discussienotitie van juristen: Proces nieuw beleid gedurende beleidscyclus Omgevingsvisie