



De zes instrumenten van de Omgevingswet

Omgevingsvisie

Programma

Decentrale regels

- Gemeentelijk omgevingsplan
- Provinciale omgevingsverordening
- Waterschapsverordening

Algemene rijksregels

- Omgevingsvergunning
- Projectbesluit

EENVOUDIG BETER

Met een integrale omgevingsvisie zet het bestuur de lijnen voor de lange termijn uit. De doelen van de omgevingsvisie worden onder meer concreet in programma's. Gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk werken met een programma het overheidsbeleid voor onderdelen van de leefomgeving uit. Een programma is dus niet integraal. Denk aan een fietsplan of een programma voor de kwaliteit van het landschap. Een programma kan natuurlijk wel verschillende sectorale belangen verbinden, bijvoorbeeld voor water en natuur.

Concrete maatregelen

In het programma staan concrete maatregelen die nu nog voorkomen in de uitvoeringsparagrafen van strategische plannen en structuurvisies. In een programma staat ook hoe normen of gebiedsgerichte doelstellingen gehaald gaan worden. De programma's binden – op enkele uitzonderingen na – alleen het vaststellend bestuursorgaan. Gelet op dit zelfbindend karakter is er geen bezwaar en beroep mogelijk. Inspraak en kwaliteit van de voorbereiding blijven geborgd in de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het staat bestuursorganen vrij om naar behoefte programma's op te stellen. In een aantal situaties is het echter verplicht omdat er EU-eisen van toepassing zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor geluid, stroomgebied- en overstromingsrisicobeheer, waterbeheer en natuurbeheer en bij het niet halen van omgevingswaarden.

Een 'programmatische aanpak' is een bijzonder programma met een specifieke manier om omgevingswaarden (bijvoorbeeld milieunormen) en beleidsdoelen te bereiken. Kern van de aanpak is dat het programma niet alleen een reeks van (economische) projecten bevat, maar ook de maatregelen om de beleidsdoelen te bereiken. De opgenomen projecten kunnen van start gaan omdat aannemelijk is gemaakt dat een aanvankelijke overschrijding van normen elders in het programma wordt gecompenseerd of op een vastgesteld later moment zal worden teruggedrongen. Ook moet duidelijk zijn welke extra maatregelen zijn voorzien die bij een tegenvallend resultaat kunnen worden ingezet om vereiste waarden en doelen alsnog te halen.



Winst

Waar programma's voortkomen uit een integrale omgevingsvisie zullen ze een meer of minder sectorale uitwerking vormen binnen de kaders van de integrale omgevingsvisie. Het voorkomt dat plannen uit verschillende kokers gaan schuren in de uitvoeringspraktijk. De wet vraagt niet méér programma's dan Europa eist. Door terughoudend te zijn met planvereisten wordt bestuursorganen de ruimte geboden om de programma's naar behoefte op te stellen en in te richten. Met de verbreding van de 'programmatische aanpak' in de Omgevingswet wordt de bestuurlijke afweegruimte vergroot, omdat maatregelen en projecten in een gebied in samenhang kunnen worden geprogrammeerd. Als een programmatische aanpak wordt opgesteld lopen ook de onderzoekslasten terug voor de afzonderlijke projecten die er deel van uitmaken. Zeker als ook de houdbaarheid van onderzoeksgegevens verlengd kan worden. Met de programmatische aanpak groeien de realisatiekansen van projecten en neemt de bewegingsruimte van bestuurders toe om te beslissen hoe en wanneer aan harde normen en richtlijnen zal worden voldaan. Het is één van de manieren waarop de Omgevingswet tegemoet komt aan de roep om flexibiliteit in plannen.

Voorbeelden: actieplan geluid en programmatische aanpak luchtkwaliteit

Het nationale actieplan geluid is een programma dat de Europese richtlijn omgevingslawaai implementeert. Het gaat in het actieplan om de Europese grenzen aan het lawaai en de nationale maatregelen om dat lawaai binnen de perken te houden rond de wegen in beheer bij het Rijk, de hoofdspoorwegen, de luchthaven Schiphol en andere luchthavens van nationale betekenis.

Een ander voorbeeld van 'programmatische aanpak' is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Hierin maken maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren (zoals roetfilters) het mogelijk dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit tijdig worden bereikt en dat bepaalde bouwprojecten door kunnen gaan. Zonder dit programma zou de luchtkwaliteit niet verbeteren en zouden bijvoorbeeld wegenprojecten moeten worden stopgezet omdat de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit overschreden zijn of dreigen te worden.