



Interbestuurlijk werkgroepverslag

Bijlagen
bij Verkenning kerninstrument programma
voor implementatie van de Omgevingswet

Datum 13 april 2018
Status Definitief

Inleiding

Het instrument programma is één van de 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet. Hiermee is het programma een van de instrumenten binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet waarmee gemeenten, waterschappen, provincies en rijksorganisaties hun beleid kunnen vormgeven en realiseren. Binnen het interbestuurlijke Programma Aan de Slag met de Omgevingswet, wordt in vergelijking met de instrumenten omgevingsvisies en omgevingsplannen of –verordeningen, in experimenten en projecten tot nu toe weinig over de mogelijkheden en uitdagingen van het instrument programma gesproken. Dat het in de volksmond zeer gangbare begrip plan/programma in de juridische context van de Omgevingswet specifieke betekenis krijgt maakt het gesprek er over uitdagend. Hoe sluit het instrument programma aan op de huidige uitvoeringspraktijk en waar zit de 'kracht' van dit instrument? Ook onder juristen, beleids- en plannenmakers leven verschillende beelden over programma's. Deze verkenning beoogt meer handvatten te bieden voor het gesprek over de invoering van het instrument in de praktijk.

De werkgroep Verkenning heeft de juridische inhoud en beoogde werking van de verschillende typen programma's verkend. De interbestuurlijke samenstelling van de werkgroep heeft bijgedragen aan een brede, integrale blik op het instrument en de positie ervan in de Omgevingswet.

Voor u ligt de bijlage bij de verkenning. De verkenning met aanbevelingen voor invoeringsondersteuning zijn aangeboden aan de opdrachtgever, de Programmaraad van het Interbestuurlijke Programma Aan de slag met de Omgevingswet. Deze verkenning kan gebruikt worden als eerste aanzet voor verdiepende kennisbijeenkomsten, pilots en praktische handreikingen voor en door overheden.

Inhoud

- 1 Bijlage: Lijst verplichte/onverplichte programma's—6**
- 2 Bijlage: Overzicht wet en regelgeving m.b.t. programma's—10**
- 3 Bijlage: Groslijst Kennisvragen voor 2018-2019—14**

1 Bijlage: Lijst verplichte/onverplichte programma's

Bestuurslaag	Verplicht / Niet-verplicht	Grondslag		Naam programma
provincie	Verplicht programma's	Ow, art. 3.8 verplichte programma's provincie	Ow, art. 3.8, lid 1 Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaï, overeenkomstig artikel 3.6, een actieplan vast voor de volgende geluid-bronnen: a. belangrijke wegen als bedoeld in artikel 3, onder n, van die richtlijn en die in beheer zijn bij de provincie b. belangrijke spoorwegen als bedoeld in artikel 3, onder o, van die richtlijn en anders dan die, bedoeld in de artikelen 3.6, eerste lid, onder b, en 3.9, eerste lid, onder b c. belangrijke luchthavens van regionale betekenis als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn	Bkl, art. 4.27 Actieplan geluid
			Ow, art. 3.8, lid 2 Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwaterrichtlijn en andere Europese richtlijnen over water regionale waterprogramma's vast.	Bkl, art. 4.4 regionaal waterprogramma
			Ow, art. 3.8, lid 3 Gedeputeerde staten van de provincie waarin een Natura 2000-gebied ligt of, als dat gebied in meer dan een provincie ligt, gedeputeerde staten van de provincie waarin dat gebied grotendeels ligt, stellen voor dat gebied een beheerplan vast.	Bkl, art. 4.29 Beheerplan Natura 2000
		Ow, art. 3.10 verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde	Ow, art. 3.10, lid 1 Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is een programma vast, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.	programma (dreigende) overschrijding omgevingswaarde uit de omgevingsverordening

			<p>Ow, art. 3.10, lid 2, onder b</p> <p>In afwijking van het eerste lid kan met inachtneming van artikel 2.3 bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening een ander bestuursorgaan worden aangewezen dat het programma vaststelt.</p> <p>Bkl, art. 4.1</p> <p>In afwijking van artikel 3.10, eerste lid, van de wet:</p> <p>a. stellen gedeputeerde staten een programma vast als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan de volgende omgevingswaarden:</p> <p>1o. voor zwaveldioxide de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.4, eerste lid, aanhef en onder c en d, en</p> <p>2o. voor stikstofoxiden de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.5, tweede lid</p>	<p>programma (dreigende) overschrijding omgevingswaarde uit Bkl</p>
		onverplicht willekeurig thema		
	Onverplichte programma's	programmatische aanpak		
gemeente	Verplicht programma	Ow, art. 3.6 verplichte programma's gemeente	<p>Ow, art. 3.6</p> <p>Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, gelegen in een door Onze Minister aangewezen agglomeratie als bedoeld in artikel 3, onder k, van de richtlijn omgevingslawaaier, stelt het actieplan, bedoeld in artikel 8 van die richtlijn, vast voor de volgende geluidbronnen:</p> <p>a. alle wegen</p> <p>b. alle spoorwegen</p> <p>c. belangrijke luchthavens als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn</p> <p>d. een activiteit of een samenstel van activiteiten, waarvoor een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of 2.24, eerste lid, of paragraaf 4.1.1 voor de geluidbelasting is gesteld</p>	<p>Bkl, art. 4.26</p> <p>Actieplan geluid</p>
		Ow, art. 3.10 verplicht programma bij (dreigende) overschrijding		<p>programma (dreigende) overschrijding omgevingswaarde uit het omgevingsplan</p>

		van omgevings- waarde		
	Niet- verplicht programm a	Ow, art. 3.14 gemeentelijk rioleringsprogra mma	Ow, art. 3.14 Het college van burgemeester en wethouders kan ter invulling van de taak, bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1° tot en met 3°, een gemeentelijk rioleringsprogramma vaststellen.	rioleringsprogramma
		onverplicht willekeurig thema		
		Programmatisch e aanpak		
waterschap	Verplicht programm a	Ow, art. 3.7 verplichte programma's waterschap	Het algemeen bestuur van het waterschap stelt voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn een waterbeheerprogramma vast, waarbij het rekening houdt met het regionale waterprogramma voor die watersystemen, voor zover het de onderdelen betreft die uitvoering geven aan de richtlijnen, bedoeld in artikel 3.8, tweede lid.	Bkl, art. 4.3 Waterbeheerprogramma
rijk	verplicht programm a	Ow, art 3.9 lid 1	Onze Minister stelt o.a. een een nationaal nec-programma als bedoeld in artikel 6 van de nec- richtlijn vast. Tevens een programma ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaï.	actieplan geluid
		Ow, art 3.9 lid 2		stroomgebiedsbeheerplan nen overstromingsrisicobehee rplannen programma van maatregelen maritieme strategie maritiem ruimtelijk plan actieplan geluid beheerplan Natura2000 gebied Nationaal waterprogramma
		Ow, art 3.9 lid 3	Het beheerplan voor een Natura 2000-gebied dat geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door een van Onze andere Ministers dan Onze Minister van Economische Zaken wordt in afwijking van artikel 3.8, derde lid, voor dat gebied of dat gedeelte vastgesteld door: a. Onze	Natura 2000 beheerplan

			Minister, als dat gebied of dat gedeelte een oppervlaktewaterlichaam is dat in beheer is bij het Rijk, b. Onze Minister van Defensie, als dat gebied of dat gedeelte een militair terrein is, c. Onze Minister van Economische Zaken, in andere dan de onder a en b bedoelde gevallen.	
	onverplichte programma's	Programmatische aanpak		
		Onverplicht willekeurig programma		

2 Bijlage: Overzicht wet en regelgeving m.b.t. programma's

Nb. Niet uitputtend en regels in onderliggende amvb's nog niet vastgesteld

Inhoud Programma Art. 3.5 Ow	Voor taken en bevoegdheden ex art. 2.1 1 ^e lid OW, Voor 1 of meerdere onderdelen van de fysieke leefomgeving, Uitwerken van beleid (ontwikkelen, gebruiken, beheren, beschermen of behoud) of nemen van maatregelen om aan omgevingswaarde te voldoen,	
Soorten	Onverplicht, verplicht, en programmatische aanpak	Verplicht Programma bij overschrijding omgevingswaarde Art. 3.10 B&W bevoegd, uitzondering voor watersystemen van rijk of waterschap-> alg. bestuur waterschap of onze Minister Bij AMvB en Omgevingsverordening kan een ander bestuursorgaan worden aangewezen.
Wijzigingen Programma Art. 3.11 OW	-als uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, blijkt dat met dat programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan; - Het programma wordt zo gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan	
Uitvoering maatregelen Art. 3.12 OW	Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de in de programma's opgenomen maatregelen uitgevoerd moeten worden of operationeel moeten zijn volgens de daarbij te stellen regels.	
Gezamenlijk vaststellen Programma Art. 3.13 OW	Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen worden verplicht om programma's als bedoeld in deze paragraaf gezamenlijk vast te stellen.	
Procedure Programma Art. 16.27 OW	Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4 en de documenten die voor het opstellen van een programma afzonderlijk worden vastgesteld. Invoeringswet: Onderdeel EL (artikel 16.27 Omgevingswet) Voorgesteld wordt om bestuursorganen bij de voorbereiding van een programma de mogelijkheid te bieden om onder voorwaarden bij wijzigingen van ondergeschikte aard een uitzondering toe te passen op het volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dezelfde regeling geldt dan ook voor documenten die voor het opstellen van een programma afzonderlijk worden vastgesteld. Bij de laatste categorie moet worden gedacht aan bijvoorbeeld de documenten die op grond van de kaderrichtlijn water ter voorbereiding van	Een bestuursorgaan kan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover niet in strijd met internationaalrechtelijke verplichtingen, buiten toepassing laten bij de voorbereiding van een programma of document als bedoeld in het eerste lid, als het een wijziging van ondergeschikte aard betreft die niet leidt tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu en die wijziging niet ziet op een in dat programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan. <i>Art. 16.28 OW-> voorbereiding programma stroomgebiedbeheerplan</i>

	<p>het stroomgebiedsbeheerplan afzonderlijk worden vastgesteld. Het bestuursorgaan kan kiezen voor het toepassen van deze regeling onder meer vanuit het oogpunt van snelheid van besluitvorming en het beperken van bestuurlijke lasten.</p> <p>Een bestuursorgaan kan op grond van het tweede lid alleen afzien van de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht als is voldaan aan een aantal strikte voorwaarden.</p> <p>Sommige (onderdelen van) programma's kunnen wel rechtsgevolgen met zich meebrengen, zoals onderdelen van het beheerplan Natura 2000 en van programma's met een programmatische aanpak. In deze programma's kan een beschrijving van een activiteit zijn opgenomen als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan. Toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid in geval van wijzigingen van ondergeschikte aard voor ook deze onderdelen van programma's zou in potentie te verstrekkende gevolgen kunnen hebben. Hiervoor wordt toepassing van de voorgestelde regeling dan ook uitgesloten.</p>	
<p>Mer plicht Art. 16.34 – 16.42b OW</p>	<ul style="list-style-type: none"> - inhoud MER bij AMvB - gebruik andere MER - Raadpleging R&D - advies CIE MER - grensoverschrijdend milieu effecten Plan Mer - monitoring MER 	<p>Art. 16.40 OW Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een plan of programma als bedoeld in artikel 16.36 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.</p> <p>Invoeringswet, Onderdeel N (hoofdstuk 7 Wet milieubeheer) De in hoofdstuk 7 van de Wm opgenomen regeling van aanwijzing van mer-plichtige plannen wordt in de Omgevingswet door een andere systematiek vervangen. Op grond van artikel 16.36 van de Omgevingswet moet een plan-MER worden gemaakt voor plannen en programma's die kaderstellend zijn voor te nemen besluiten voor projecten die mer-plichtig of merbeoordelingsplichtig zijn. Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden in tegenstelling tot de huidige regeling in artikel 7.2 van de Wm niet meer expliciet bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. In plaats daarvan kan aan de hand van de criteria van artikel 16.36 van de Omgevingswet worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Met de systematiek van de Omgevingswet wordt beter aangesloten bij de systematiek van de artikelen 2 en 3 van de smbrichtlijn.</p>
<p>Monitoring Art. 20</p>	<p>Voor een op grond van paragraaf 3.2.4 opgesteld programma worden de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma door monitoring bewaakt.</p>	<p>Het bestuursorgaan dat of de andere instantie die op grond van artikel 20.2, eerste lid, is belast met de uitvoering van de monitoring zorgt voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring van: a.,</p>

		<p>b. de voortgang, uitvoering en het doelbereik van een op grond van paragraaf 3.2.4 opgesteld programma, bedoeld in artikel 20.1, tweede lid.</p> <p>Invoeringswet: onderdeel EV: Artikel 16.42a Artikel 10 van de smb-richtlijn bevat een verplichting voor lidstaten om te voorzien in monitoring van de uitvoering van plannen en programma's, onder meer om onvoorziene nadelige effecten voor het milieu in een vroeg stadium te kunnen identificeren en vervolgens na te gaan of passende herstellende maatregelen nodig zijn. Hiervoor kunnen bestaande monitoringsregelingen worden gebruikt, als dit passend is. Met de voorgestelde bepaling wordt een grondslag geboden om dit in het voorgenomen Omgevingsbesluit te regelen. Artikel 16.42b Het SEA-protocol en de smb-richtlijn verplichten tot het betrekken van andere staten als een plan of programma mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Dit leidt tot een aantal procedurele eisen, die worden geïmplementeerd in een aparte afdeling van het voorgenomen Omgevingsbesluit. Met het voorstel voor artikel 16.42b wordt een aparte grondslag in de Omgevingswet opgenomen voor de regels over milieueffectrapportage bij grensoverschrijdende milieueffecten. Het gaat onder meer om procedurele regels die zien op een plan of programma dat in Nederland tot stand komt en grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Ook worden procedurele regels gesteld die zien op de situatie dat Nederland milieueffecten ondervindt van een plan of programma dat in een andere staat tot stand komt.</p>
<p>Vorm, toepassing of wijziging Art. 16.88 OW</p>	<p>Regels kunnen worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing of wijziging van, of de op te nemen onderwerpen in: 84</p> <p>a., b. omgevingsvisies, programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 tot en met 3.2.4, en plannen of programma's als bedoeld in paragraaf 16.4.1,</p>	
<p>Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)</p> <p>Hoofdstuk 2 (rijks) omgevingswaarden</p> <p>Hoofdstuk 4 Programma's</p> <p>Hoofdstuk 10 monitoring en informatie</p> <p>Hoofdstuk 11</p>		

digitaal stelsel		
Omgevingsbesluit (Ob) Hoofdstuk 8 Procedures programma's		
Hoofdstuk 9 MER		
Invoeringswet Omgevingswet	overgangsrecht	

3 Bijlage: Groslijst Kennisvragen voor 2018-2019

Groslijst van leer- en kennisvragen die (implementatiemanagers en adviseurs) bij overheden behulpzaam kan zijn bij het opzetten van pilots. Voor de partners van het interbestuurlijk programma is het input voor kennisproducten, FAQ's en voorbereiding van kennisbijeenkomsten. De vragen zijn verzameld door de werkgroepleden en volgen uit feedbackronde op de concept verkenning.

Dit zijn verdiepende kennisvragen waar de Verkenning nog geen antwoord op kon geven. De Verkenning geeft wel het algemene kader over de werking van de instrumenten van waaruit verdieping mogelijk is.

Onverplichte programma's & Verplichte programma's volgend uit Europese regelgeving

- Men wil de huidige beleidspraktijk kunnen vergelijken/ toetsen aan de beoogde nieuwe. Bijvoorbeeld: Is een geldend stedenbouwkundig plan vanaf 2021 een programma conform de Omgevingswet?
- Is het zinvol om te inventariseren van huidige beleid dat straks programma wordt?
- aan welke aspecten moeten beleidsdocumenten of programma's moeten voldoen onder de Omgevingswet of wat daar voor nodig is. Bijvoorbeeld: wat zijn de opties wanneer een stedenbouwkundig programma van eisen bijvoorbeeld niet 100% een programma is in de zin van de Omgevingswet?
- In hoeverre kunnen huidige beleidsdocumenten programma's volgens de bedoeling van de Omgevingswet zijn; of hoe werken bestaande "programma's" straks onder de Omgevingswet (vb. gemeentelijk duurzaamheidsprogramma)?
- Hoe bevordert een programma de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, als het kan volgens de wet ook kan gaan om een sectoraal programma?
- Waar ligt de voorwaarde van integraliteit bij toepassing van programma's vast? Kan het leiden tot problemen bij doorvertaling van het programma naar het omgevingsplan wanneer de integraliteit pas in de planfase om de hoek komt kijken?

Verplichte programma's bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden & Programma's met een programmatische aanpak

- Bijvoorbeeld: voor welke beleidsambities is dit instrument lokaal of regionaal geschikt? zijn programma's bruikbaar voor andere zaken dan stikstofdepositie en luchtkwaliteit?
- Beperkt de Omgevingswet de huidige bestuurlijke vrijheid om een vormvrij (water)programma op te stellen?
- Met programma's met programmatische aanpak is op landelijk niveau ervaring is opgedaan, maar nog weinig bekend over bruikbaarheid bij decentrale overheden. Wat kunnen we leren van NSL en PAS?

Wel of geen programma?

- welk beleid is wel, en welk niet geschikt om in de vorm van een programma te laten vaststellen. Denk daarbij aan vaststellingsvereiste door het college vastgesteld i.p.v. raad, de algemene vindbaarheid van de inhoud voor vele doelgroepen (omgevingsdocument?), en de vorm van een programma in relatie tot betere participatiemogelijkheden?

Omgevingswaarden

- Wat zinvolle omgevingswaarden met het oog op uitvoerbaarheid van een programma? Kan de waarde 'leegstand' bijv. door wel voldoende een gemeente worden beïnvloed met maatregelen?
- Concreet maken via milieu gerelateerde omgevingswaarden of kan dat ook met andersoortige waarden bijv. voor gezondheid, sociaal domein, duurzaamheid, welstand?
- Is het idee nog steeds dat de omgevingswaarden kwantificeerbaar moeten zijn en zijn er voorbeelden van hoe dat dan kan?
- Is de monitoring gekoppeld aan de visie of juist aan de programma's?

Omgevingsvisies

- Hoe bepaal je in de praktijk wat je in een omgevingsvisie regelt en wat in een programma? Hoeveel vrijheid hebben bestuursorganen om daarin te kiezen?
- wat maakt programma's anders dan bestaande beleidsregels (volgens Awb)?
- (uit)werking van Novi in programma's?
- Met welk soort programma moet je wachten op de (nieuwe) Omgevingsvisie en met welke niet?
- De verhouding tussen PS en GS in relatie tot beleid en uitvoering vraagt om nadere uitwerking. Hoe kan PS bijv. beleid vaststellen als het uitgangspunt is dat PS geen programma zou kunnen vaststellen?

Werkwijze en samenwerken:

- Programma's zijn ten dele een bekend instrument. Wat betekent dat in de praktijk; wat verandert er t.o.v. de huidige werkwijze? (Zowel bij start als bij actualisaties van een programma.)
- Wanneer is meer gewenst dan een bestaande beleidsnota 'omdopen' tot een programma?
- Wat is de betekenis van een programma voor afzonderlijke overheden in een keten die samen werken aan inhoudelijke thema's zoals klimaatadaptatie?
- Wat is de impact van de omgevingswet op de huidige werkwijze in bestaande beleidsprogramma's en ketens, zoals de afvalwaterketen,? (per zuiveringsgebied wordt een plan/programma gemaakt met meerdere overheden)
- Hoe pakt werken met programma's in de praktijk uit in relatie tot de mer?
- Hoe kunnen maatregelen van verschillende verplichte programma's elkaar kunnen beïnvloeden?
Wat is de praktische doorwerking van het feit dat in een programma maatregelen kunnen worden genomen voor 'het aanscherpen van bestaande vergunningen'?

Juridische vragen

- Hoe werkt de aansprakelijkheid en/of kan de rechter overheden verplichten om bepaalde maatregelen uit te voeren?
- In hoeverre zijn overheden verplicht rekening te houden met elkaars programma's bij uitvoering van een eigen bevoegdheid, en werkt dat hetzelfde met alle soorten programma's?
- Hoe verhoudt het zelfbindend karakter voor het vaststellende bestuursorgaan overheden zich op grond van artikel 3:2 van de Awb met rekening houden met elkaars belangen? En wat zijn daarvan de rechtsgevolgen? (bijv. Kijken naar programma Natura 2000.)
- Hoe verhoudt programma's zich ten opzichte van beleidsregels volgens de Awb (zaken die nu in een verordening of beleidsregel staan)? Bijvoorbeeld beleid over toelaten van tractoren op provinciale wegen is nu een beleidsregel gebaseerd op de Awb. Past alle beleid van GS in een programma? En zo ja, geldt dan het systeem van beleidsregels?
- Hoe verhoudt concrete maatregelen vanuit het programma zich met de aanmeldnotitie vormvrije mer-beoordeling?

Actualisatie van (verplichte) Europese programma's

- In hoeverre zouden bestaande programma's zoals waterprogramma's kunnen of moeten veranderen om te werken onder de Omgevingswet?
- Zijn er andere/nieuwe EU-richtlijnen die vertaling vinden in programma's?
- Hoe gaan deze programma's om met het vaststellen van omgevingswaarden en wat is daarvan de impact?

Kennisuitwisseling en samenwerking tussen uitvoeringspraktijk en DSO

- Wat is de implicatie voor gebruikers wanneer programma's niet langer aangemerkt worden als Omgevingsdocument? (onduidelijkheid over status en impact)
- Hoe kunnen locatie specifieke aspecten van programma's digitaal zichtbaar en vindbaar worden?
- Kan een praktijkproef de onderlinge verbanden (inhoud en proces) helpen zichtbaar maken van programma's met andere regels?
- Welk (basis)niveau van monitoring (van omgevingswaarden) zorgt voor goed uitvoerbaarheid van programma's?