



Interbestuurlijk werkgroepverslag

Verkenning kerninstrument programma voor implementatie van de Omgevingswet

Datum 13 april 2018
Status Definitief

Colofon

Project
Programmaonderdeel
Opdrachtgever
Projectleider

Werkgroep Verkenning Kerninstrument Programma
Interbestuurlijk programma Aan de slag met de
Omgevingswet / Invoeringsondersteuning (IVO)
Programmamanager IVO, Gerd de Kruif/Katja Stribos
Anouk Baving (IVO)

Werkgroepleden *in alfabetische volgorde*

Anouk Baving (IVO team kerninstrumenten)
Remco Bakker (Gemeente Amsterdam, jurist)
Erwin de Groot (Rijnland, namens Unie van Waterschappen)
Nicole Hardon (Informatiepunt Omgevingswet)
Ingrid Klein (Rijkswaterstaat)
Christiaan Langezaal (Informatiepunt Omgevingswet)
Tyora v.d. Meulen (IPO,jurist) i.s.m. Peter Jasperse (IPO)

Versienummer
0.5 definitief
Na bespreking & akkoord in interbest. Programmaraad

Bijlage(n)
In afzonderlijke notitie:
1. Lijst verplichte/onverplichte programma's
2. Overzicht wet en regelgeving m.b.t. programma's
3. Groslijst Kennisvragen 2018-2019

Auteurs/redactie
Nicole Hardon en Anouk Baving

Inhoud

	Colofon—3
	Inleiding—6
1	Conclusies en aanbevelingen—8
1.1	Conclusies over de behoefte aan invoeringsondersteuning—9
1.2	Aanbevelingen aan de Programmaraad—11
1.3	Doelgroepen voor de invoeringsondersteuning—12
2	Wat is het kerninstrument Programma?—13
2.1	Programma's in de beleidscyclus—13
2.2	Bewuste keuzes in toepassen van de instrumenten van de Omgevingswet—16
2.3	Relatie met andere instrumenten van de Omgevingswet—17
2.4	Betrokkenheid van belanghebbenden—20
2.5	Wanneer beginnen met programma's?—21
2.6	Het belang van monitoring?—22
2.7	Hoe wordt een en andere verder uitgewerkt in wet- en regelgeving?—22
3	Toelichting per type programma—25
3.1	Onverplichte programma's—25
3.2	Verplichte programma's volgend uit Europese regelgeving—27
3.3	Verplichte programma's bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden—30
3.4	Programma's met een programmatische aanpak—32
4	Verantwoording en aanpak—34

In een [separaat document](#) zijn de volgende bijlagen beschikbaar:

Bijlage 1: Lijst verplichte/onverplichte programma's

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

Bijlage 3: Groslijst Kennisvragen waar overheden antwoord op zoeken voor 2018-2019

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 nog weinig over de toepassingsmogelijkheden van het instrument programma gesproken. 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.

Veel huidige beleidsplannen en gebiedsgerichte structuurvisies kun je als een (onderdeel van) een programma onder de Omgevingswet beschouwen, omdat deze uitwerking geven aan het te voeren beleid. Nieuw is dat het programma een plek heeft binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet en dat de toepassing van dit instrument in samenhang met de omgevingsvisie, het omgevingsplan en omgevings-/waterschapsverordening en eventuele vast te stellen omgevingswaarden moet worden gezien.

Nieuw is ook de systematiek dat het decentrale bestuursorgaan (in een omgevingsplan of – verordening) een omgevingswaarde kan vaststellen. Bij dreigende overschrijding van die omgevingswaarde ontstaat er een programmaplicht. Het instrument programma biedt het bestuursorgaan maximale flexibiliteit om uitvoering van eigen beleid vorm te geven. Uit deze verkenning op hoofdlijnen blijkt dat er behoefte is om de toepassingsmogelijkheden van het instrument programma nader te verkennen en te verdiepen.

Aan de hand van urgente kennisvragen van professionals bij overheden heeft de werkgroep *aanbevelingen* geformuleerd voor invoeringsondersteuning in 2018. Er blijkt overheids-breed vraag te zijn naar praktische kennis en concrete voorbeelden over wat wel/niet als programma onder de Omgevingswet kan of moet werken in de eigen (interbestuurlijke) praktijk. Voor de werking van programma's is samenhang in de beleidscyclus belangrijk.

De *feedback* die de werkgroep ontving leidde tot de hoofdconclusie dat meer bewustwording en kennisontwikkeling over programma's voor overheden van belang is om te bepalen hoe ze de instrumenten van de wet in aanloop naar 2021 effectief in samenhang kunnen inzetten. Daar zijn voorbeelden bij nodig van de manier waarop verschillende typen programma naar bedoeling en letter van de wet ingezet kunnen (of 'moeten') worden in de praktijk. De verkenning helpt beter duiden hoe programma's in de Omgevingswet bedoeld zijn, maar heeft niet op alle vragen antwoord. Daarom heeft de werkgroep enkele concrete aanbevelingen voor invoeringsondersteuning geformuleerd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zijn de conclusies en aanbevelingen aan de Programmaraad Aan de slag met de Omgevingswet opgenomen. Gevolgd door hoofdstuk 2 waarin de belangrijkste aspecten van het instrument met het oog op de invoering zijn beschreven. Hoofdstuk 3 geeft uitwerking aan de verschillende typen programma's.

Hoofdstuk 4 bevat de beschrijving van de opdracht en aanpak van de projectgroep verkenning.

De bijlagen met verwijzingen naar relevante artikelen uit de wet en regelgeving zijn in een afzonderlijk document opgenomen. Daarbij zit ook een overzicht van kennisvragen waar overheden momenteel antwoorden op zoeken. Dit zijn handige leervragen voor lokale of regionale pilots en bijvoorbeeld voor informatieproducten en kennisbijeenkomsten.

1 Conclusies en aanbevelingen

Ogenschijnlijk geen nieuw instrument, maar bewuste toepassing bevordert een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving!

Programma's onder de Omgevingswet zijn voor overheden welliswaar niet onbekend als beleidsinstrument, maar de toepassing ervan vraagt wel aandacht voordat de wet in werking treedt. Een programma onder de Omgevingswet is een flexibel inzetbaar instrument. Een programma bevat de uitwerking van het te voeren beleid, maatregelen om te voldoen aan een omgevingswaarde of maatregelen om te voldoen aan andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet onderscheidt vier typen programma's:

- a. Onverplichte programma's
- b. Verplichte programma's volgend uit Europese regelgeving
- c. Verplichte programma's bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden
- d. Programma's met een programmatische aanpak

Veel onderdelen van huidige beleidsplannen en gebiedsgerichte structuurvisies zijn als een (onderdeel van) een programma onder de Omgevingswet te beschouwen. Het programma is het instrument onder de Omgevingswet om met concrete maatregelen uitvoering te geven aan beleid.

Nieuw is dat het programma een plek heeft binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet en dat de toepassing van dit instrument in samenhang met de omgevingsvisie, het omgevingsplan en omgevings-/waterschapsverordening en eventuele vast te stellen omgevingswaarden moet worden gezien.

Nieuw is ook de systematiek dat het decentrale bestuursorgaan (in een omgevingsplan of – verordening) een omgevingswaarde kan vaststellen.

Als doelstellingen zijn uit te drukken in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen kunnen ze worden vastgelegd in omgevingswaarden. Een omgevingswaarde schept twee verplichtingen: de plicht tot monitoren en de plicht tot het opstellen van een programma met maatregelen wanneer er sprake is van een dreigende overschrijding (type c). Hoewel de omgevingswaarde zelf geen kerninstrument betreft, kan het verplicht programma (type c) er niet los van worden gezien. De betekenis en werking van de omgevingswaarde en de mogelijke doorwerking ervan in een verplicht programma vraagt om verdieping.

Dit geldt ook voor de programmatische aanpak (type d). Hoewel op landelijk niveau reeds enige ervaring is opgedaan met dit instrument, is het voor decentrale overheden een nieuw instrument, dat zijn waarde moet gaan bewijzen. Om het toepassingsbereik en de mogelijke betekenis ervan in de uitvoeringspraktijk in beeld te krijgen is eveneens verdieping nodig.

Met het oog op transparantie en participatieprocessen is toegang tot programma's van belang voor belanghebbenden. Denk daarbij aan de impact van concreet te nemen maatregelen bij dreigende overschrijding van een vastgestelde omgevingswaarde. Het programma is benoemd als 'omgevingsdocument' onder de Omgevingswet en moet voldoen aan de nog op te stellen standaarden voor digitale beschikbaarstelling. Verdere ontwikkeling hiervan hangt af van besluitvorming rond de landelijke voorziening DSO. De Taskforce Complexiteitsreductie adviseert om programma's vooralsnog bij inwerkingtreding niet als omgevingsdocument aan te merken.

In pilots en experimenten die momenteel uitgevoerd worden door overheden, krijgt de samenhang en afweging tussen instrumenten van de Omgevingswet nog weinig aandacht. Daardoor ontbreekt in feite een (bewuste) stap in de beleidscyclus. Dit vraagt van overheden bewustere keuzes te maken over wat men waar regelt om tot een goedwerkend en transparant geheel van beleid, regels en maatregelen te komen. En in sommige gevallen vergt samenwerking extra aandacht (binnen en tussen overheidslagen). Naarmate er meer lokale, regionale en experimentele voorbeelden zullen worden ontwikkeld, is ook een verdere verdieping van de werking van het instrument programma mogelijk.

Programma's worden vastgesteld door het college van B&W, het algemeen bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze minister die het aangaat. Programma's zijn vaak een uitwerking van de meer strategische omgevingsvisies, die door de gemeenteraad, provinciale staten en Onze Minister vastgesteld worden. De sturing op samenhang van beleid en realisatie is hierdoor een aandachtspunt voor overheden. Temeer omdat programma's ook gezamenlijk met andere bestuursorganen kunnen worden vastgesteld. Een goede implementatie vraagt om tijdig na te denken over de gewenste sturingsfilosofie en ieders rol binnen de beleidscyclus.

De verkenning van ondersteuningsbehoefte en de ontvangen feedback leidt tot een achttal conclusies en enkele concrete aanbevelingen aan de interbestuurlijke programmaraad, om de implementatie van het kerninstrument de komende jaren te stimuleren.

1.1 Conclusies over de behoefte aan invoeringsondersteuning

Voor invoeringsondersteuning in 2018 is vooral behoefte aan stimuleren van bewustwording en kennis over de manier waarop de verschillende typen programma naar bedoeling en letter van de wet ingezet kunnen (en soms 'moeten') worden in de praktijk. Er is geen behoefte aan blauwdrukken; wel aan inzicht in verbanden met andere instrumenten (met name omgevingsvisies, omgevingsplannen en – verordeningen, omgevingswaarden). Concretisering en voorbeelden helpen om bij de uitwerking van eigen beleid bewuster af te wegen of en hoe een programma een effectief kan zijn. De verzamelde kennisvragen waar overheden momenteel concreet antwoord op zoeken zijn opgenomen in bijlage 3 (zie separaat document).

Op dit moment is behoefte aan ondersteuning op de volgende onderdelen/aspecten:

1. Voorbeelden en illustraties van **onverplichte programma's** (type a) en **verplichte programma's volgend uit Europese regelgeving** (type b) die aansluiten bij de huidige praktijk. Men wil beter begrijpen of kunnen 'toetsen' wanneer beleid vanaf 2021 wel/niet een programma wordt volgens de Omgevingswet.
2. Inspiratie voor nieuwe gebruikstoepassingen van **verplichte programma's bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden** (type c) en de **programma's met een programmatische aanpak** (type d) omdat deze bij decentrale overheden nog niet (of minder) gangbaar zijn. Verken het instrument van het verplichte programma vanuit een verkenning van de mogelijkheid om omgevingswaarden vast te stellen. Omdat het verplicht programma (type c) niet los valt te zien van het werken met omgevingswaarden. Werk uit hoe de systematiek werkt, in welke gevallen het kan worden, en bekijk de doorwerking naar lagere overheden.

3. Meer kennis over de werking en uitvoerbaarheid van programma's in samenhang met andere instrumenten omgevingsvisies, -plannen en – verordeningen op alle bestuurlijke niveaus, en toepassing van **omgevingswaarden**. Inzicht in de plan-do-check-act cyclus zoals bedoeld in de Omgevingswet helpt de mechanismen (en bedoeling) achter het instrument programma beter doorgronden.
4. Gerichter leren in pilots met omgevingsvisies, omgevingsplannen en bestemmingsplannen verbrede reikwijdte om inzicht te krijgen in de **vertaling naar uitvoeringsmaatregelen** zoals in programma's. Dit helpt mogelijk ook inzichten verbreden naar andere delen van de organisatie en ketenpartners die een rol spelen bij de uitvoering van beleid.
5. Kennisoverdracht aan verschillende doelgroepen om binnen organisaties verbindingen te helpen leggen tussen sectoren. Naast beleidsadviseurs, vakspecialisten, managers en – op termijn - bestuurders die zorgen voor visievorming en de juristen die dit helpen vertaling naar processen en regels, zijn ook professionals in vergunningverlening en handhaving belangrijke **doelgroepen** om uitvoeringsmaatregelen effectief vorm te geven in de geest van de omgevingswet.
6. Stimulering van dialoog op **regionaal niveau** tussen bevoegd gezagen in ketens om te zorgen voor werkend uitvoeringsbeleid in (verplichte) programma's en helderheid over het gebruik van omgevingswaarden.
7. Praktisch aansprekende voorbeelden rond de **werking van de besluitvorming van programma's** ten opzichte van visievorming. De vraag is hoe het programma positie krijgt binnen bestuurlijke verhoudingen tussen Raad en College, of tussen GS en PS; en hoe werken omgevingswaarden.
8. Zorg voor meer synchronie tussen de ontwikkeling van **DSO functionaliteiten** en de inzichten in (samenhang van) werkprocessen in praktijk. Eerst investeren in kennisontwikkeling over de werking van het instrument programma's in de 'nieuwe' beleidscyclus levert een kwalitatief betere gebruikersinbreng op voor DSO. Aandacht voor inhoudelijke procesvernieuwing kan ook het denken over DSO functionaliteiten versnellen. Er ontstaat een bredere en representatieve gebruikersgroep die beide processen kan voeden. Daarna kunnen praktijkproeven effectief zijn. Relevante onderwerpen zijn: standaarden (TPOD) en monitoring.

1.2 Aanbevelingen aan de Programmaraad

De interbestuurlijke werkgroep adviseert de interbestuurlijke partners om de volgende aanbevelingen als bouwstenen op te nemen in de jaar-/werkplannen van de Veranderopgaven en IVO. Ze dragen er aan bij dat overheden de werking van het instrument beter gaan begrijpen als onderdeel van de beleidscyclus. De aanbevelingen volgen uit voorgaande conclusies en zijn mede ingegeven door de feedback en kennisvragen die de werkgroep ontving van diverse overheden.

		activiteit	toelichting	Actor/trekker
1	Q2	Korte analyse van pilots omgevingsvisie	Gerichte oogst van lessen als handvatten voor vertaling van visie naar uitvoering. <i>Output:</i> (online)kennisproduct. <i>Outcome:</i> zicht op aanpak en slimme vragen	IVO met uitvoeringspartners VO
	Q2	Slagsessie samenhang instrumenten	Programma als instrument in samenhang met anderen. <i>Outcome:</i> bewustwording programmamanagers	IVO met uitvoeringspartners VO
2	Q2-Q3	Interbestuurlijke kennisbijeenkomst over 4 typen programma in samenhang met omgevingsvisie en decentrale regels	Werkbijeenkomst over impact instrumenten in 'nieuwe' beleidscyclus (wet&praktijk; casuïstiek; ketenprocessen, etc.) <i>Output:</i> bundeling van kennis; voorbeelden tbv kennisproducten. <i>Outcome:</i> gedeeld 'verhaal' over werking beleidscyclus; meer (ervarings)deskundigen	Vorbereiding door Interbestuurlijke projectgroep, incl. EB en deskundigen omgevingsvisie en omgevingsplan/verordening)
3	Q2-3	Vorbereiding actualisatie EU waterprogramma's (termijn verloopt vóór 2021)	Verkenning van tijdpad en aanpak conform doel Owet. <i>Output:</i> gedragen PvA en werkaafspraken voor 2019-2021 <i>Outcome:</i> actoren in beleid en uitvoering samen aan de slag	VO-Rijk, VO- Provincie & VO-Waterschap ism ketenpartners (evt. aansluiten bij lopende trajecten)
4	Q2-3	Oefen met uit/doorwerking NOVI in programma's	Thema ntb. <i>Outcome:</i> aandacht voor uitvoeringsmaatregelen en handhaafbaarheid irt visievorming	VO-Rijk met NOVI en ketenpartners
5	Q3-4	Werkessie programma's met Programmatische aanpak	Leren van bestaande programma's met programmatische aanpak. <i>Output:</i> voorbeeld lessen NSL en PAS benutten <i>Outcome:</i> impact div. bestuurslagen en maatsch. org. in beeld	IVO/IP en EB met interbestuurlijke projectgroep; samen met 'eigenaren' van landelijke programma's (rijk & waterschappen)
6	PM ntb	Workshop rol Raad vs College / GS vs PS	Over bijv. vertaling visies; rolverdeling; omgevingswaard en; monitoring, etc.	Veranderopgaven
7	PM ntb	Uitwerking standaarden en monitoring DSO	Kennisbijeenkomst Q3 levert input TPOD etc. Planning afh. van ontwikkelstrategie	IVO en DSO ism partners

8	Q2-3	Actualisatie website	Outcome: Q2 publicatie Verkenning Q3 aanpassing teksten icm kennisbijeenkomst	IP
9	Q2-3	Bijscholing ambassadeurs regionale samenwerking etc.	Versterken gedachtengoed samenhang beleidscyclus, keuzes, en instrumenten. <i>Outcome: verbreding kennisnetwerk</i>	IVO/IP met uitvoeringspartners VO
10	Q2-4	Aanvulling interbestuurlijke routeplanner & basisgids	Basis input volgt uit Verkenning Q1.Aanscherping nav kennisbijeenkomst Q3.	IVO

1.3 Doelgroepen voor de invoeringsondersteuning

Primaire doelgroepen:

- specialisten van beleidssectoren (samenhang in fysieke leefomgeving en afwegingsruimte)
- projectleiders/programmamanagers implementatie (samenhang kerninstrumenten, bewust kiezen)
- toezichthouders & handhavers (doorwerking instrumenten, link tussen beleid en uitvoering)
- Juristen (samenhang kerninstrumenten en werkprocessen)
- Informatieprofessionals (samenhang kerninstrumenten, digitale functionaliteiten en werkprocessen)
- managers (samenhang in kaders, ruimte voor vernieuwing en afweging); *mogelijk intensiveren in loop van jaar*

Secundaire doelgroepen:

- bestuurders en (bestuurlijke afwegingsruimte, rollen, transparantie van beleid en maatregelen)
- initiatiefnemers/bedrijfsleven (doorwerking instrument; communicatie over nieuw gebruik term 'programma's/bekendmaking)

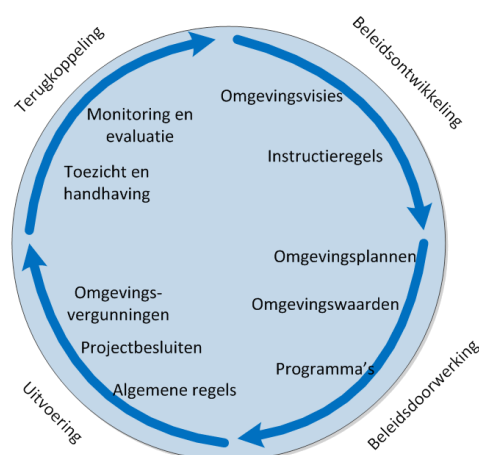
2 Wat is het kerninstrument Programma?

Op basis van de Omgevingswet (art 3.5 Ow) bevat een programma, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- a. een **uitwerking van het te voeren beleid** voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
- b. **maatregelen** om aan een of meer **omgevingswaarden** te voldoen of een of meer **andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving** te bereiken.

2.1 Programma's in de beleidscyclus

Het programma is, evenals de omgevingsvisie, een beleidsdocument en wordt gebruikt voor het vormgeven van de uitwerking van beleid over de fysieke leefomgeving. In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. De Omgevingswet hanteert de zogenaamde beleidscyclus als denkmodel (zie plaatje) voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving. De figuur maakt inzichtelijk welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking hebben. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel staat in de beleidscyclus centraal. Het denkmodel stelt niet verplicht dat alle instrumenten gevolgtijdelijk moeten worden ingezet. Het is aan het bestuursorgaan zelf om bewust de volgende stap in de beleidscyclus te zetten. Het instrument programma is flexibel inzetbaar en komt daarom in meerdere fasen van de beleidscyclus terug (zie hieronder).



Bij beleidsontwikkeling:

- bij uitwerking van de omgevingsvisie voor een bepaald beleidsthema of een te ontwikkelen gebied

Bij beleidsdoorwerking:

- om een bepaalde staat van de fysieke leefomgeving te borgen
- maatregelen voor het bereiken van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving

Bij uitvoering:

- Flexibel/juridisch toetsingskader (beleidsregels)

- Verdeelmodel van ontwikkelingsruimte
- Toetsingskader voor activiteiten (programmatische aanpak en waterprogramma's)

Wil het bestuursorgaan het beleid laten doorwerken naar burgers en bedrijven dan moet het bestuursorgaan andere instrumenten, bv het omgevingsplan, uit de beleidscyclus inzetten. Op die manier zet een bestuursorgaan daarmee welbewust de volgende stap in de cyclus.

Vier typen programma's¹

De wet onderscheidt vier typen programma's.

- a. Onverplichte programma's
- b. Verplichte programma's volgend uit Europese regelgeving
- c. Verplichte programma's bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden
- d. Programma's met een programmatische aanpak

'Onverplicht' wil zeggen dat je het instrument uit eigen initiatief en behoefte inzet. Het instrument biedt daarmee flexibiliteit in de vormgeving en uitwerking van beleidsdoelen. Van de vier typen is dit de meest voorkomende vorm van het programma onder de Ow.

Net als de andere typen programma's kent ook het onverplichte programma een uitvoeringsplicht van de maatregelen die het bestuursorgaan vaststelt (algemene beginselen behoorlijk bestuur).

Het vierde type "Programma met programmatrice aanpak" is een bijzondere vorm van een programma, omdat je daarmee stuurt op het beheer van de gebruikruimte. Programma's met een programmatische aanpak kunnen op zowel verplichte als onverplichte programma's worden toegepast.

In één geval voorziet de Ow- in aansluiting op Europese verplichtingen – in juridische doorwerking van het ene instrument naar het andere binnen de cyclus. Als doelstellingen zijn uit te drukken in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen kunnen ze worden vastgelegd in omgevingswaarden. Een bestuursorgaan is verplicht om te monitoren of deze omgevingswaarden daadwerkelijk worden gehaald. Als uit de monitoring blijkt dat niet voldaan wordt of zal worden aan een omgevingswaarde, geldt een plicht om een programma vast te stellen. Het programma bevat dan de maatregelen die verzekeren dat blijvend aan omgevingswaarden wordt voldaan.

In hoofdstuk 3 worden de verschillende typen programma's nader toegelicht.

Welke maatregelen kun je in programma opnemen?

De maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving die het programma kan bevatten, kunnen zowel juridisch als niet-juridisch van aard zijn. Daarbij kun je denken aan:

- het aanscherpen van bestaande omgevingsvergunningen
- de inzet van communicatie- of informatie-instrumenten
- de inzet van financiële instrumenten, bijvoorbeeld gerichte inzet van overheidsinvesteringen of het beschikbaar stellen van subsidie
- afspraken met organisaties
- uitvoeren van projecten

1 Zie bijlage 4.1 voor alle programma's onder de Ow per bestuurslaag.

Wie stelt het programma vast?

Programma's zijn beleidsdocumenten en binden in beginsel alleen het bestuursorgaan dat deze heeft vastgesteld (zelfbindend). Programma's worden vastgesteld door het college van B&W, het algemeen bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze minister die het aangaat (art 3.4 Ow).

Programma's zullen vaak een uitwerking zijn van de meer strategische omgevingsvisies. Deze omgevingsvisies worden door de gemeenteraad, provinciale staten en Onze Minister vastgesteld.

Van veel beleid dat een concretisering betreft van de omgevingsvisie zal bestuurlijk toch kunnen worden gevonden dat de gemeenteraad en niet het college het moet vaststellen, bijvoorbeeld vanwege het financiële aspect. Het kán dan niet als programma worden vastgesteld. Soms zal beleid dus niet als programma (en dus niet als omgevingsdocument) worden vastgesteld, terwijl dat wel zou kunnen of zelfs wenselijk zou zijn.

Tijdige (bestuurlijke) afstemming over de formulering van programma's en de budgetaire kaders voor de uitvoering past bij de geest van de Omgevingswet om beleid effectief en uitvoerbaar te maken.

Flexibiliteit

Programma's kunnen zowel sectoraal als multi sectoraal zijn en met meerdere bestuursorganen tezamen vastgesteld worden. Dit biedt het bestuursorgaan maximale flexibiliteit om uitvoering van eigen beleid vorm te geven.

Maatschappelijke opgaves kunnen op die manier meer in samenhang worden uitgewerkt of met meerdere bestuursorganen worden aangepakt. Diverse overheden kunnen een gezamenlijk programma maken. De verschillende bestuursorganen dienen zich expliciet aan het programma te committeren (door medevaststelling, brief of bestuurlijk arrangement). Dit programma bindt dan alle partijen die het hebben vastgesteld. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in bijvoorbeeld de afvalwaterketen.

Hoe werkt het instrument in digitale werkprocessen?

Het programma is benoemd als 'omgevingsdocument' onder de Omgevingswet (artikel 16.2 Omgevingswet) en moet voldoen aan de nog op te stellen standaarden om elektronisch beschikbaar te worden gesteld. Met het oog op transparantie en participatieprocessen is toegang tot bepalingen uit een programma immers van belang voor belanghebbenden.

Het digitale stelsel (DSO) is nog in ontwikkeling. Dit betekent dat voor het instrument programma de standaarden en digitale vereisten nog verder moeten worden ontwikkeld in samenhang met andere instrumenten, zoals met name een omgevingswaarde en de monitoring daarvan. Er zijn consultatierondes geweest voor de concept standaarden (TPOD) die ontwikkeld worden.

Transparant beleid

Een programma is volgens de Omgevingswet een omgevingsdocument. Het geeft burgers en bedrijven inzicht in hoe de gemeente, provincie of het rijk gestelde beleidsdoelen denkt te willen halen. Het geeft aan hoe en waarom je bepaalde maatregelen als overheid wilt treffen in een bepaald gebied. Het waarom volgt doorgaans/idealiter al uit je omgevingsvisie.

Digitale vindbaarheid van het programma en het werkingsgebied als omgevingsdocument in een digitaal stelsel ondersteunt de zichtbaarheid en vindbaarheid. Het project DSO Landelijke Voorziening levert begin 2018 een concept standaard (TPOD) voor programma's op die ter consultatie gedeeld is. Gezien de beperkte kennisuitwisseling tot nu toe lijkt dat een kritisch proces. Zitten de juiste

deskundigen en gebruikers aan tafel? Is aandacht voor de vier typen programma's bij ontwikkeling en praktijktoetsing van de standaarden?

De uitspraken van Taskforce Complexiteitsreductie, naar aanleiding van het BIT advies, over prioritering van basisniveaus van ontsluiting van omgevingsdocumenten in DSO hebben invloed op de verdere ontwikkeling. Daarbij hoort ook de vraag wanneer gegevens uit programma's beschikbaar gesteld kunnen worden via het DSO.

Rechtsbescherming

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geldt voor de voorbereiding van een programma (artikel 16.27 Awb). Als de provincie naast het programma ook nog afzonderlijk documenten vaststelt die bij het programma horen, dan is afdeling 3.4 Awb ook op de vaststelling van die documenten van toepassing. Het gaat hier om voorbereidende documenten die gelden ter uitvoering van een aantal Europese richtlijnen, zoals de richtlijn overstromingsrisico's (artikel 16.28 Awb). Eenieder kan zienswijzen naar voren brengen tegen het ontwerp van het programma (artikel 16.23 Awb i.c.m. artikel 16.22 Awb).

Tegen een programma staat in beginsel geen beroep open, omdat het programma alleen het bestuursorgaan zelf bindt en geen rechtsgevolgen heeft voor anderen. Maar als een programma wel specifieke rechtsgevolgen heeft, dan staat beroep open tegen die delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen. Dit geldt voor programma's die een rechtstreekse grondslag geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer voor het aspect, de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarop het programma ziet. Dit geldt bijvoorbeeld voor beheerplan Natura 2000-gebied voor zover dat vrijstelling verleent van het vergunningvereiste op het gebied van natuur.

2.2 Bewuste keuzes in toepassen van de instrumenten van de Omgevingswet

Een belangrijke constatering voor verdere implementatie van het instrument programma is dat overheden nog weinig gestimuleerd worden om bewust keuzes te maken in via welke instrumenten van de Omgevingswet ze uitvoering geeft aan het eigen beleid voor het fysiek domein. In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Vaak zal het gaan om uitwerkingen van de omgevingsvisie, bijvoorbeeld een programma over de hoofdlijnen van de ontwikkeling van een gebied. Zie ook paragraaf 3 relatie met andere instrumenten.

In pilots en experimenten die momenteel uitgevoerd worden door overheden krijgt deze samenhang en afweging nog weinig aandacht. Daardoor ontbreekt in feite nog een stap in de beleidscyclus, die bestuursorganen kan helpen bij de uitwerking van hun beleid. Daarnaast zou het nuttig zijn goede (of slechte) voorbeelden van de wisselwerking tussen visie en programma te hebben, inclusief aandacht voor de rol van bestuurders en de wijze waarop men wil besturen.

Sturingsvragen volgen ook uit de werking van het instrument. Er vanuit gaande dat strategische meerjarenvisies niet continue wijzigen, zijn programma daarentegen tussentijds makkelijker aan te passen. De kracht van een programma is dat je als overheid in een programma transparant maakt wat je doet om je doelen te bereiken. Daarbij wordt meer aandacht voor het cyclische karakter van beleidsvorming en regelstelling beoogd, gevoed door de praktijk en inbreng van de buitenwereld. Uitkomsten van programma's kunnen input zijn voor nieuw beleid. Al dan niet vrijwillige monitoring kan daar aan bijdragen en vereist daarom meetbare

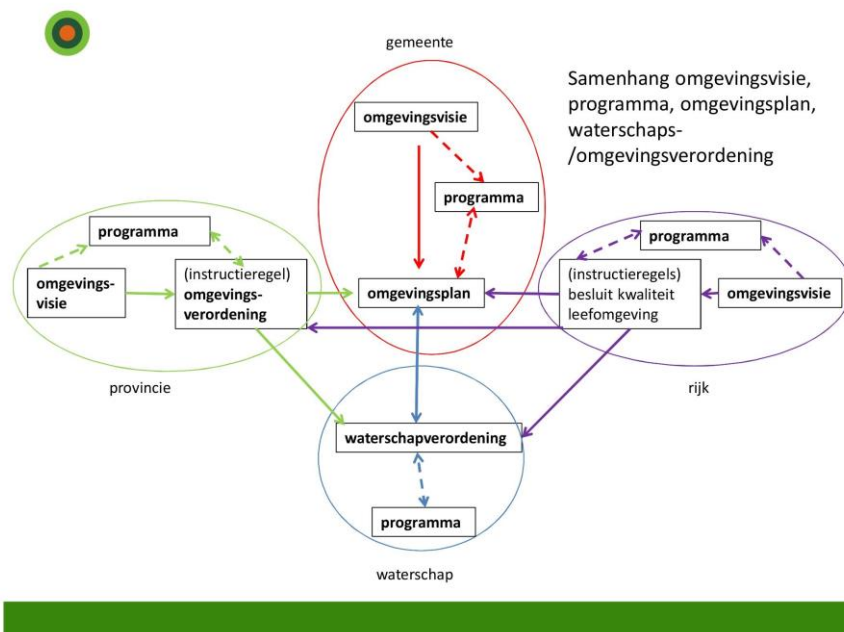
gegevens. Het programma dwingt dus om na te denken over doorwerking en uitvoering. En het versterkt interbestuurlijke samenwerking.

De juridische maatregelen (denk aan regels voor activiteiten) die in een programma worden voorgesteld moeten op beurt vertaald worden in regels in omgevingsplannen van gemeenten, omgevingsverordeningen van provincies en waterschapsverordeningen van waterschappen.

Andersom kan een omgevingsplan of omgevingsverordening omgevingswaarden bevatten die noodzaken tot het vaststellen van een programma wanneer sprake is van (dreigende) overschrijding.

Dit vraagt in bijvoorbeeld grensgebieden ook aandacht wanneer verschillende beleidsregimes ontstaan. Het verdient dus aanbeveling ook bij het opstellen van programma's altijd breed te kijken en verbanden te leggen met vergelijkbare instrumenten van andere bestuurslagen. Met name in het waterbeheer is dat evident.

2.3 Relatie met andere instrumenten van de Omgevingswet



Relatie met omgevingsvisie

Bij de operationalisering van beleidsdoelen uit een omgevingsvisie spelen programma's een belangrijke rol. Bij een omgevingsvisie gaat het om het vastleggen van strategisch omgevingsbeleid. Op strategisch niveau worden verbanden in de fysieke leefomgeving gelegd en wordt één overkoepelend en richtinggevend beeld voor de langere termijn vastgelegd dat moet leiden tot een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. Een programma bevat de uitwerking van beleid: bepaalde beleidsthema's of gebiedsontwikkelingen worden hierin geconcretiseerd.

In de uitvoeringsparagraaf van een omgevingsvisie kan worden aangegeven dat elementen van de omgevingsvisie in een programma, het omgevingsplan of anderszins worden uitgewerkt. De uitvoeringsparagraaf kan ook in z'n geheel worden vastgelegd in een of meerdere programma's. Zo'n programma is een apart instrument en daarmee dus geen onderdeel van de omgevingsvisie.

Die knip kan worden gemaakt om overheden meer flexibiliteit te geven om opgaves wel of niet uit te werken en waar mogelijk in samenhang op te pakken. Afhankelijk van de vastgelegde afspraken kan een programma, binnen de kaders van de omgevingsvisie, tussentijds aangepast worden zonder tussenkomst van bijvoorbeeld de raad.

Daarbij moet worden opgemerkt dat waterschappen geen omgevingsvisies maken als bedoeld in de Omgevingswet. Het is mogelijk dat waterschappen in hun (verplichte) waterbeheerprogramma's ook strategische elementen opnemen die relevant zijn voor omgevingsvisies van andere bestuursorganen.

Daarnaast kunnen uit de omgevingsvisies ook meer inhoudelijke programma's voortvloeien, bijvoorbeeld een programma over de herontwikkeling van een gebied of over het aanpakken van een bepaalde doelstelling.

Bij het opstellen van omgevingsvisies en programma's moet bestaand beleid worden betrokken en meer in samenhang gezien.

	Omgevingsvisie	Programma's
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 bepaalde sector of bepaald gebied
Benadering samenhang tussen domeinen	Eén integraal ontwikkelingsbeleid voor fysieke leefomgeving	(Multi)sectoraal, inzetten op afstemming, coördinatie verschillende domeinen. Kan betrekking hebben op een domein of een gedeelte van het grondgebied waarvoor een bestuursorgaan verantwoordelijk is.
Horizon	Lange termijn	Korte termijn en voor wat betreft planning van onder meer investeringen en beheer lange termijn.
Werking	Basis voor handelen van het visievaststellend orgaan en programma's. Laagdynamisch: wijziging fundamentele beleidskeuzen door herziening ontwikkelingsbeeld	Basis voor inzet maatregelen van het programmavaststellend orgaan over het desbetreffende onderwerp. Hoogdynamisch: bijsturing beleid door wijziging programma.
Juridische status	Bindt enkel visievaststellend orgaan	Bindt enkel programmavaststellend orgaan. Bij beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en programma's met een programmatische aanpak is wel doorwerking mogelijk. Voor verplichte programma's en de programmatische aanpak en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden kan wel een wettelijk vastgelegde plicht tot uitvoering van maatregelen gelden.

Bron: Memorie van Toelichting Omgevingswet

Relatie met omgevingsplan of -verordening

Programma's kunnen aanleiding geven tot wijziging van het omgevingsplan of de provinciale- of waterschapsverordening. Dat kan op gebiedsniveau, waarbij bijvoorbeeld een programma in de vorm van een stedenbouwkundig plan aanleiding geeft tot een nieuwe, op ontwikkeling gerichte functietoedeling, of waarbij vanwege een programma in de vorm van horecabeleid een horecaconcentratiegebied wordt aangegeven. Het kan ook op sectoraalniveau, bijvoorbeeld wanneer een programma met betrekking tot een bepaald milieuthema leidt tot het opnemen van een bepaalde norm of omgevingswaarde.

Een omgevingsplan of omgevingsverordening kan omgevingswaarden bevatten die noodzaken tot het vaststellen van een programma wanneer sprake is van (dreigende) overschrijding.

Daarnaast ontstaat de mogelijkheid om in omgevingsplan, -verordening of bij amvb een gebied aan te wijzen waar een programmatische aanpak van toepassing is.

In het omgevingsplan kan de gemeente een programma of programmatische aanpak koppelen aan regels die betrekking hebben op het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. Het programma biedt dan maatregelen om te kunnen voldoen aan regels in het omgevingsplan.

Een programma kan in bepaalde gevallen mer(beoordelings)-plichtig zijn.² Wanneer een mer in het kader van een programma is doorlopen of de beoordeling heeft uitgewezen dat geen belangrijke nadelige milieueffecten zijn te verwachten, dan kan daaraan betekenis worden toegekend bij de mer-beoordeling over een concreet project met het oog waarop een omgevingsplan wordt gewijzigd.³ Deze verkenning biedt te weinig ruimte voor verdieping op dit onderdeel. De verhouding programma – mer vraagt nadere verkenning.

Relatie met omgevingswaarde

Nieuw is de systematiek dat het decentrale bestuursorgaan (in een omgevingsplan of – verordening) een omgevingswaarde kan vaststellen. Als doelstellingen zijn uit te drukken in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen kunnen ze worden vastgelegd in omgevingswaarden. Er ontstaat een programmaplicht bij dreigende overschrijding van die omgevingswaarde. Omgevingswaarden geven de gewenste staat van een onderdeel van de fysieke leefomgeving weer, bijvoorbeeld de kwaliteit van de lucht of de sterkte van een dijk. Omgevingswaarden worden door het Rijk bij AMvB (Bkl) vastgesteld, provinciale omgevingswaarden staan in de omgevingsverordening en de gemeentelijke omgevingswaarde in het omgevingsplan. In het Bkl zijn de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit opgenomen. Deze moeten bij invoering van de wet (1-1-2021) door overheden zijn geïmplementeerd in verplichte programma's.

Omgevingswaarden zijn in principe alleen gericht tot het bestuursorgaan die de omgevingswaarde stelt (m.u.v. art 3.10 Ow).

Een omgevingswaarde schept twee verplichtingen: de plicht tot monitoren en de plicht tot het opstellen van een programma met maatregelen wanneer er sprake is van een dreigende overschrijding. Het Bkl/Ow regelt wie er in geval van een dreigende overschrijding een programma moet opstellen. Voor de meeste stoffen in de lucht is dat de gemeente, soms het Rijk en in een enkel geval de provincie. Voor zwemwater draagt de provincie programmaplicht, en voor de kwaliteit van oppervlaktewater in de meeste gevallen het waterschap.

Om te voldoen aan een omgevingswaarde voeren bestuursorganen beleid via programma's. Dat kunnen voorlichtingscampagnes zijn, subsidieprogramma's of convenanten. In veel gevallen zullen ook regels nodig zijn, die kunnen gelden voor zowel andere bestuursorganen als voor burgers en bedrijven. Afstemming tussen provincie, waterschap en gemeente is van belang wanneer bijvoorbeeld door vergunningverlening elders een gestelde omgevingswaarde in het geding kan komen.

De vraag of het zinvol, effectief of verstandig is voor decentrale bestuursorganen om omgevingswaarden te stellen hangt af van een aantal zaken:

- Het beleidsdoel moet objectiveerbaar zijn, anders is niet goed vast te stellen of aan een omgevingswaarde wordt voldaan.
- Ook het moet gaan om iets dat binnen de invloedssfeer van bestuursorgaan ligt. Het is niet zinvol een doel te stellen dat je niet kunt halen.

² Artikel 16.36 Ow.

³ Artikel 16.43, lid 1, onder b Ow.

- Het bestuur moet verder bereid zijn de kosten van monitoring en eventuele maatregelen te dragen.
- In bepaalde gevallen is het effectiever om niet met omgevingswaarden te werken, maar het beleidsdoel op een andere manier te reguleren. Als er in een gebied één bron zorgt voor de belasting (een fabriek) is het effectiever om rechtstreeks regels aan de activiteit te stellen. En wanneer bescherming van een kwetsbaar gebouw voldoende geborgd wordt door te zorgen voor voldoende afstand tot een belastende bron is kan dit geregeld worden in omgevingsplan/-verordening of een instructieregel.

Er is behoefte aan inspiratie en voorbeelden voor nieuwe gebruikstoepassingen van verplichte programma's bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden (type c) en de programma's met een programmatische aanpak (type d) omdat deze bij decentrale overheden nog niet (of minder) gangbaar zijn. Voor het kan instrument 'verplichte programma' gekeken worden naar de mogelijkheden om omgevingswaarden vast te stellen, omdat het verplicht programma (type c) niet los te zien is van het werken met omgevingswaarden.

Relatie met instructieregels

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan instructieregels van de rijksoverheid voor de verplichte programma's van de andere overheden.

Relatie met omgevingsvergunning, projectbesluit, wijziging omgevingsplan

Een programmatische aanpak biedt een andere wijze van beoordeling van besluiten (zoals de omgevingsvergunning, een projectbesluit of wijziging van het omgevingsplan) om te voldoen aan een omgevingswaarde of andere doelstelling. Concrete voorbeelden hiervan waren nog niet voor handen.

2.4 Betrokkenheid van belanghebbenden

De Omgevingswet streeft naar vroegtijdige *participatie* van de omgeving bij de voorbereiding van beleids- en besluitvorming. Met participatie bedoelt de wetgever deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het beleid- en besluitvormingsproces. Dit is nodig om informatie, kennis, belangen en standpunten te delen en af te wegen. Het gebruiken van de mee-denkkraft, alternatieven, varianten en ideeën uit de maatschappij in het beleid- en besluitvormingsproces moet leiden tot:

- een kwalitatief beter besluit
- meer draagvlak
- een korte doorlooptijd

Het bevorderen van participatie is niet alleen een taak voor de overheid. De maatschappij verwacht ook van initiatiefnemers dat zij actief invulling geven aan de zorgplicht voor de fysieke leefomgeving. Bedrijven die zelf projecten willen uitvoeren kunnen vroegtijdig participatie van de omgeving organiseren. Ook kunnen ze zoeken naar samenwerking met andere initiatiefnemers in een gebied. Zo leveren ze een bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet regelt bewust zo min mogelijk over de wijze waarop participatie moet worden ingericht. Bedrijven en overheden krijgen veel vrijheid om invulling te geven aan participatie. Zo kan gebiedsgericht en per geval specifiek worden gekeken naar het meest passende proces van participatie.

Participatie speelt ook een rol bij het opstellen van programma's. Bij het vaststellen van een programma geeft het bevoegd gezag aan hoe het burgers, bedrijven,

maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft (art 16.88 Ow icm art 8.4 Ob)

2.5 Wanneer beginnen met programma's?

Een overheid hoeft met het opstellen van programma's niet op de vaststelling van een omgevingsvisie te wachten. Overheden (met name gemeenten) werken immers nu al met verschillende typen beleid dat als programma volgens de omgevingswet gezien kan worden. Om in de geest van de Omgevingswet te werken is het de uitdaging meer de samenhang tussen (bestaande) beleidsplannen te vinden.

Eenzijds is de uitdaging om visies concreet in programma's uit te werken.

Anderzijds werkt het de inventarisatie van bestaande beleidsplannen (vorm van evaluatie) in de hand. Dat vraagt dus nu al aandacht in het proces van de voorbereiding van omgevingsvisies en omgevingsplannen.

Uit vragen uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat met name gemeenten behoefte hebben aan een plan van aanpak hoe al die beleidsplannen te inventariseren en te beoordelen of en hoe in omgevingsvisie. Dit zou onderdeel kunnen worden van een routeplanner voor invoering.

Vanuit waterschappen kwam de vraag hoe het waterbeheerprogramma in te kleden in relatie tot de provinciale/gemeentelijke omgevingsvisies als ook de verplichte waterprogramma's. Aangezien de waterschappen zelf geen omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet vaststellen, maar wel met programma's maatregelen kan vaststellen om doelen te behalen, vergt dit tijdig overleg en goede samenwerking.

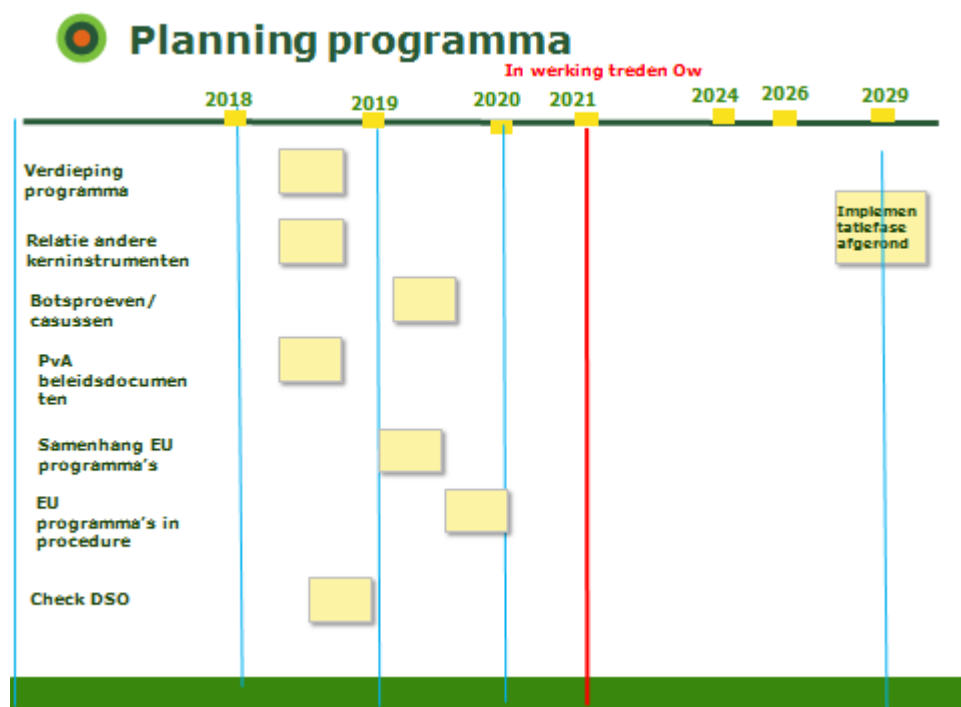
In het Bkl zijn regels te vinden over overleg en actualisatie van verplichte programma's.

De verplichte waterprogramma's hebben een verplichte Europese actualisatiecyclus van zes jaar.

Het huidige beheerplan voor Rijkswateren (BPRW) loopt af, evenals het Nationaal Waterplan tot 22 december 2021. De inwerkingtreding van de Ow in 2021 betekent dat de Ow dan de wettelijke basis vormt voor de nieuwe waterprogramma's. Het BPRW zal in 2021 opgaan in het nieuw vast te stellen nationaal waterprogramma.

In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen regels worden opgenomen, die ertoe strekken dat de aanwijzing van waterwinlocaties voor rijkswateren zal plaatsvinden in het nationale waterprogramma. Dit sluit ook aan bij de regels voor regionale wateren en grondwater: de aanwijzing van waterwinlocaties in deze wateren zal plaatsvinden in het regionale waterprogramma. Bij de opstelling van waterschapsverordeningen kunnen de waterschappen hier al rekening mee houden. Waterschappen, provincie en gemeenten staan samen voor de uitdaging om waterbeheerprogramma's goed op elkaar af te stemmen of gezamenlijke (regionale) programmas te maken. Aandachtspunt bij het vervallen van BPRW is hoe de regionale doelen die effect hebben op de watersystemen die Rijkswaterstaat in beheer heeft, goed landen binnen het nationaal waterprogramma. Dit is inclusief de relaties met de waterbeheerprogramma's van de waterschappen. Efficiënte synchronisatie behoeft nog extra aandacht van bestuurlijke partners.

Voorstel voor planning van implementatie van programma's voor de verschillende bestuursorganen



2.6 Het belang van monitoring?

Monitoring is onder meer gekoppeld aan de omgevingswaarde. Wanneer uit die monitoring blijkt van een (dreigende) overschrijding ontstaat de plicht tot het vaststellen van een programma.

Er is aandacht gewenst voor de uitwerking van het werkproces 'monitoring van omgevingswaarden', omdat hier een indirecte koppeling ligt met de programma's bij dreigende overschrijding.

Daarnaast kent de programmatische aanpak een expliciete uitvoerings- en monitoringsplicht op grond van de Ow.

Bij onverplichte programma's is monitoring optioneel. Het is wel een belangrijk middel voor de overheid om te kunnen toetsen of het beleid goed uitwerkt.

Onduidelijk is nog welke impact en voorwaarden het DSO geeft aan monitoring. Hoe zwaarder opgetuigd hoe meer afbreukrisico dat monitoring niet effectief wordt ingezet. Het is wel raadzaam om de effectiviteit van beleid te monitoren, zodat je tijdig kunt bijsturen. Het versterkt de beleidscyclus.

2.7 Hoe wordt een en andere verder uitgewerkt in wet- en regelgeving?

Voor een overzicht van wet- en regelgeving zie [bijlage 2](#).

Niet alle kerninstrumenten zullen vanaf dag één beschikbaar zijn of meteen al voldoen aan alle eisen van het nieuwe stelsel.

Voor een goede uitvoering van het instrument programma is overgangsrecht van belang. Dit is geregeld in de Invoeringswet Omgevingswet (IW). Daarnaast volgt uit de uitvoeringsregelgeving, met name het Omgevingsbesluit (Ob) en Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), nadere regels voor oa monitoring, actualisering etc. Deze uitvoeringsregels zijn nog in ontwikkeling en van belang om in het oog te houden. Hieronder een kleine opsomming.

Invoeringswet Omgevingswet (IW)

De Invoeringswet Omgevingswet past op sommige onderdelen de Omgevingswet aan. Bovendien wordt overgangsrecht bij de Invoeringswet gereguleerd. In hoofdstuk 11 wordt e.e.a. geregeld als het gaat om waterplannen ogv de Waterwet.

Het overgangsrecht voor programma's verschilt enigszins tussen de vier typen programma's die in de Omgevingswet onderscheiden kunnen worden.

Vaak zijn onverplichte programma's nu buitenwettelijke figuren. De Wro biedt de mogelijkheid om naast de verplichte structuurvisie voor het hele grondgebied ook structuurvisies vast te stellen voor bijvoorbeeld een thema, project of gebied. Ook de Omgevingswet zal die mogelijkheid bieden, in de vorm van een programma. Er is geen noodzaak om voor deze onverplichte programma's en structuurvisies overgangsrecht vast te stellen.

Er is immers geen wettelijke verplichting en – ook nu al – geen directe doorwerking naar derden. Het verlies aan juridische status wil niet zeggen dat het beleid in dergelijke documenten zijn betekenis verliest. Nog actuele onderdelen van bestaande documenten kunnen nog steeds gebruikt worden bij de onderbouwing van beleid of besluitvorming. Een bestuursorgaan kan in zijn eerste omgevingsvisie bepalen wat de betekenis voor de toekomst is van het beleid dat is opgenomen in bestaande structuurvisies voor een thema, project of gebied en andere vrijwillige beleidsdocumenten.

Voor enkele structuurvisies zal via het overgangsrecht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden voorzien in een overgangstermijn voor de looptijd van die visie.

Verplichte programma's die op grond van het oude recht zijn vastgesteld, blijven door overgangsrecht gelden onder de Omgevingswet (zie bijvoorbeeld de artikelen 11.51 en 11.52 voor het nationaal waterplan respectievelijk het regionaal waterplan). De datum waarop vernieuwing nodig is, wordt voor de waterprogramma's en de actieplannen geluid ook door het Europese recht bepaald. De verplichting op grond van de Wet milieubeheer tot het vaststellen van gemeentelijke rioleringsplannen blijft gelden zolang het Bestuursakkoord Water loopt (2020). Daarna wordt dit plan facultatief.

Verplichte programma's bij dreigende overschrijding omgevingswaarde:

Als uit de monitoring blijkt dat niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde, of dat dreigt te gebeuren, moet het verantwoordelijke bestuursorgaan een programma opstellen. Dit is in het bijzonder van belang voor luchtkwaliteit, omdat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit niet wordt gecontinueerd onder de Omgevingswet. Voor luchtkwaliteit stellen gemeenten programma's vast, omdat nog alleen lokale overschrijdingen van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit verwacht worden. De verplichting om deze programma's vast te stellen ontstaat zodra uit de monitoringsresultaten blijkt dat niet voldaan wordt of dreigt niet voldaan te worden aan de omgevingswaarde. Dit geldt ook als die monitoringsresultaten nog onder het oude recht tot stand zijn gekomen.

De Omgevingswet zelf vereist niet dat programma's met programmatische aanpak tot stand komen, maar ze kunnen worden ingesteld bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. Voorzien is dat de Programmatische Aanpak Stikstof gecontinueerd zal worden onder de Omgevingswet. De regels om deze programmatische aanpak mogelijk te maken zullen via het voorgenomen Aanvullingsbesluit natuur worden ingevoegd in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Het overgangsrecht hiervoor zal

worden geregeld in de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en dat aanvullingsbesluit.

Het Omgevingsbesluit (Ob)

In dit besluit zijn procedureregels opgenomen over participatie voor het programma.

Voor programma's en andere aangewezen 'omgevingsdocumenten' (zie artikelen 16.2 en 20.12 van de Omgevingswet en artikel 12.4 van dit besluit) wordt voorgeschreven dat elektronische bekendmaking op een bepaalde wijze plaatsvindt.

In Europese richtlijnen zijn regels over de actualisatie van programma's vastgelegd. Per programma is de looptijd of geldigheidsduur verschillend. Deze looptijden zijn in dit besluit overgenomen.

Bij de stelselherziening heeft de wetgever als uitgangspunt gesteld dat bestuurlijk verkeer niet wordt geregeld. Hierdoor komt er meer nadruk op samenwerking in de keten te liggen. Een voorbeeld: Om aan omgevingswaarden te kunnen voldoen die (dreigen te) worden overschreden zullen programma's worden vastgesteld. Hierin zullen maatregelen nodig zijn van andere bestuursorganen dan het college dat het programma vaststelt. Te denken valt aan andere gemeenten, provincies, waterschappen of het Rijk. Bij de vaststelling van de omgevingswaarde en de daarbij behorende instructieregels, instructies en beoordelingsregels op grond van de hoofdstukken 2 en 5 van de wet wordt duidelijk welke taken en bevoegdheden en bestuursorganen in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken en daarmee wie verantwoordelijkheid draagt voor het voldoen aan die omgevingswaarde. Al deze bestuursorganen zullen dus aan programma's moeten bijdragen. Het bestuurlijk verkeer en afstemmingsverplichtingen tussen overheden wordt hierbij niet geregeld, conform het uitgangspunt van vertrouwen tussen overheden. Het verdient aanbeveling om in pilots aandacht te geven aan deze ketensamenwerking

Hoofdstuk 9 van het Omgevingsbesluit gaat over de milieueffectrapportage voor plannen en programma's en voor projecten.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

De actualisering van KRW plannen (onder de Ow (verplichte) programma's loopt af op 31 december 2021.

Aanvullingswet, -besluit Natuur

Voorzien is dat de Programmatische Aanpak Stikstof gecontinueerd zal worden onder de Omgevingswet. De regels om deze programmatische aanpak mogelijk te maken zullen via het voorgenomen Aanvullingsbesluit natuur worden ingevoegd in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Het overgangsrecht hiervoor zal worden geregeld in de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en dat aanvullingsbesluit.

Aanvullingswet, -besluit Bodem

De Aanvullingswet bodem regelt via overgangsrecht dat bestaande gebiedsgerichte grondwaterbeheerplannen (ogv Wbb) onder de Omgevingswet 4 jaar na inwerkingtreding van de wet (van rechtswege) aangemerkt worden als (onverplicht) programma.

3 Toelichting per type programma

3.1 Onverplichte programma's

Enkele voorbeelden:

Gemeentelijke rioleringsprogramma

Als niet verplicht programma wordt in de Omgevingswet het gemeentelijk rioleringsprogramma specifiek benoemt (art. 3.14 Ow).

In afwijking van bij reguliere programma's is op dit onverplicht programma wel de UOV van toepassing (art. 16.27 lid 1 Ow).

Er worden ook nu reeds veel beleidsdocumenten vastgesteld die qua inhoud zijn te kwalificeren als programma: sectoraal beleid (horecabeleid, woonbeleid, verkeersbeleid, etc.), en gebiedsgericht beleid (stedenbouwkundige visies, openbare ruimte-plannen) of combinaties daarvan. Veelal onder een grote diversiteit aan benamingen. Het opstellen van dergelijk beleid zal ook onder de omgevingswet doorgaan, grotendeels als programma.

Beleidsplan Ondergrond :

Uitgangspunten voor een gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen.

Nodigt uit tot samenwerking

Vanwege de plaats binnen de beleidscyclus en de relatie ervan met bijvoorbeeld omgevingsvisie en omgevingsplan wordt uitgenodigd tot een meer integrale benadering. Bovendien stimuleert de flexibiliteit van het instrument samenwerking tussen bestuurslagen. Met name de huidige samenwerkingsafspraken in waterketen, waterbeheer met andere partijen (waterplannen) vallen onder deze noemer.

Hoe werkt dit instrument?

Van de vier typen wordt deze als eerste behandeld omdat dit de meest voorkomende vorm van het programma onder de Ow is.

Als we kijken naar de inhoud (uitwerking van het te voeren beleid plus maatregelen om een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken) werken overheden al heel veel met programma's. Het onverplichte programma is in die zin geen nieuw instrument, maar we moeten wel nadenken over de wijze waarop we dat instrument inzetten en wat de relatie is tot de omgevingsvisie en omgevingsplan.

(Onverplichte) programma's kun je multi sectoraal en met meerdere bestuursorganen samen vaststellen. In het licht van de omgevingswet lijkt dit wel bij uitstek het instrument waarmee je zo'n proces ondersteunt en vormgeeft. Het woord 'onverplicht' suggereert dat het minder prioriteit heeft, maar moet zo worden uitgelegd dat het flexibel kan worden ingezet daar waar het nodig is om het beleid verder vorm te geven. Het programma kan op sectoraal niveau worden ingezet. Maar het programma kan ook worden gebruikt voor complexe gezamenlijke opgaven, zoals de energietransitie. Het instrument versterkt – net al de andere typen – dan juist de samenwerking tussen beleidsvelden en bestuursorganen.

Relatie met andere kerninstrumenten

Er is een sterke relatie met omgevingsvisies, omgevingsverordening, omgevingsplan, projectbesluit en waterschapsverordening. (zie paragraaf 2.2.1.) Het onverplichte programma kan ook gericht zijn op de ontwikkeling van een bepaald gebied. Denk bijvoorbeeld aan een haven- en industriegebied, of de transformatie van een (verouderd) industriegebied. Voorheen was dit de structuurvisie uit de Wet ruimtelijke ordening.

De scheidingslijn tussen de omgevingsvisie en het programma is overigens niet eenduidig te maken. Dat is aan het bestuursorgaan zelf om te bepalen.

De gedachte van de regering is dat een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn. Daarvoor is de omgevingsvisie. Bij de concretisering van beleidsdoelen uit de omgevingsvisies vervullen programma's een belangrijke rol. Een programma is vooral uitvoeringsgericht; de nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het staat het bestuursorgaan vrij om naar behoefte programma's op te stellen voor deze aspecten of voor deelgebieden.

In de praktijk (pilots omgevingsvisie) zien we dat overheden in het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie eigenlijk al bezig zijn met programma's zonder dat ze op die manier worden benoemd. Onduidelijk is of dit bewust of onbewust gebeurt.

3.2 **Verplichte programma's volgend uit Europese regelgeving**

Waterbeheerprogramma's:

Een van de verplichte programma's die in de Omgevingswet zijn benoemd, is het waterbeheerprogramma van het waterschap. Waterschappen maken geen omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet. Het staat waterschappen vrij om vorm en inhoud te geven aan het waterbeheerprogramma, inclusief ambities en visies. Essentieel is dat de voor de waterbeheerder noodzakelijke ambities en visies in omgevingsvisies van andere overheden landen. In het waterbeheerprogramma wordt dan vervolgens uitgewerkt hoe ze denken dat te gaan bereiken. Groot belang voor tijdige afstemming en samenwerking tussen de overheden.

Hoe werkt dit instrument?

Dit type programma is feitelijk niet nieuw binnen de beleidscyclus van de fysieke leefomgeving. Het betreft vooral reeds bestaande plannen en programma's die volgen uit Europese regelgeving. Het gaat onder meer om de richtlijn omgevingslawaaier, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's en de richtlijn luchtkwaliteit. De artikelen 3.6 tot en met 3.10 van de wet verplichten gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk om voor deze domeinen programma's vast te stellen.

Qua inhoud brengt dit type geen grote wijzigingen met zich mee. Het verplichte programma biedt kansen om zowel de verticale als ook de horizontale afstemming (tussen waterbeheerders/gemeenten) te versterken.

Het hoofdwatersysteem hangt samen met regionale watersystemen, de waterbeheerders werken daarom op veel fronten samen. Als uitwerking van het Bestuursakkoord Water zijn er veel initiatieven om verder gezamenlijk op te trekken. Het hoogwaterbeschermingsprogramma en stroomgebiedbeheerprogramma's zijn voorbeelden van deze samenwerking.

Wel zien we straks een verschuiving, doordat het BPRW (beheerprogramma rijkswateren) vervalt. Dit gaat op in het nieuwe verplichte Nationale Waterprogramma.

Onder de huidige Waterwet vormt het waterbeheerplan van het waterschap en RWS het kader voor het operationele beheer door het waterschap en RWS. Voorschreven is dat het waterbeheerplan van de waterschappen dient te worden afgestemd op de beheerplannen van andere beheerders, indien sprake is of zou kunnen zijn van samenhang tussen de verschillende watersystemen (artikel 4.6, eerste lid, Wtw). In de Ow is dit "rekening houden met".

In het Nationaal waterprogramma onder de Omgevingswet kan worden aangegeven hoe het programma zich verhoudt tot de opgaven op regionaal niveau. Deze beschrijving zal waarschijnlijk verder gaan dan enkel het weergeven van de formele verhouding tussen de programma's. In het programma zou in het licht van de Omgevingswet nadrukkelijker dan in de huidige plannen aandacht moeten worden besteed aan de samenwerking met andere overheden. Het waterprogramma heeft in elk geval een sectorale functie te vervullen. Vanuit onder meer de Nationale omgevingsvisie (Novi) zal duidelijk kunnen worden of het waterprogramma een integrale benadering ambitie heeft en/of een integrale gebiedsgerichte aanpak. De Novi dient primair voor de integrale aanpak, waar noodzakelijk de waterprogramma's zich richten op de sectorale aspecten. Zorgen voor goede samenhang en afstemming is dan uiteraard een aandachtspunt.

Welke verplichte programma's volgend uit de EU regelgeving kent de Ow?

De verplichte programma's volgend uit EU regelgeving zijn benoemd in de Ow (zie paragraaf 3.2.2. Ow). De artikelen 3.6 tot en met 3.10 van de wet verplichten gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk om hiertoe programma's vast te stellen.

Hieronder wordt kort ingegaan op deze programma's.

Waterprogramma's

De nu nog in het nationale waterplan opgenomen stroomgebiedbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en het maatregelenprogramma in de zin van de Kaderrichtlijn mariene strategie worden onder de Omgevingswet aparte, wettelijk voorgeschreven programma's. Dit laat echter onverlet dat deze programma's kunnen worden gecombineerd.

Het huidige Nationaal Waterplan wordt afhankelijk van de reikwijdte en detailniveau geheel of gedeeltelijk vervangen door de Nationale omgevingsvisie. Ook het regionale waterplan verdwijnt als zelfstandig planfiguur. De strategische delen zullen worden opgenomen in de provinciale omgevingsvisie (artikel 3.1 Omgevingswet). Voor de uitvoering van de Grondwaterrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, de Richtlijn Overstromingsrisico's, de Zwemwaterrichtlijn en andere Europese richtlijnen over water stellen Gedeputeerde Staten verplicht regionale waterprogramma's vast (artikel 3.8, tweede lid Omgevingswet). Het regionale waterprogramma is niet beperkt tot de uitvoering van EU-richtlijnen. Het programma kan ook het provinciale beleid bevatten voor zover dat niet in de omgevingsvisie is opgenomen. Beleidsmatige aspecten en kaderstelling, zoals de aanwijzing van grondwaterlichamen en regionale oppervlaktewaterlichamen en vastlegging van de KRW-doelen verschuiven daarmee dus voor een deel van provinciale staten naar gedeputeerde staten. De onderlinge relatie tussen de waterprogramma's van de provincies en de waterbeheerprogramma's van de waterschappen betekent dat deze in nauw overleg met elkaar (moeten) worden opgesteld.

In het Nationaal waterprogramma worden ten minste opgenomen:

- de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en het Noordzeebeleid, en de bijbehorende aspecten van het ruimtelijke beleid (nu nog opgenomen in de Beleidsnota Noordzee),
- de doelstellingen, maatregelen en de aanwijzing van de oppervlaktewaterlichamen in de zin van de KRW en de KRM,
- de functies van de rijkswateren, en
- de uitwerking van de waterbeheeraspecten van het hoofdwatersysteem.

Het beheerplan voor de rijkswateren (BPRW) is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet langer een zelfstandig plan. Het beheer van de rijkswateren wordt opgenomen in het nationaal waterprogramma, dat daarmee zowel nationaal beleid bevat als specifieke maatregelen voor alleen het hoofdwatersysteem.

Actieplannen geluid

De artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 van de wet stellen ter uitvoering van artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaaier actieplannen verplicht voor belangrijke verkeersinfrastructuur en agglomeraties. Deze actieplannen zijn programma's in de zin van de Omgevingswet.

Beheerplannen Natura 2000-gebieden

De verplichting tot het vaststellen van een beheerplan Natura 2000, zijnde een programma in de terminologie van de wet, is voor de provincie opgenomen in artikel 3.8, derde lid, van de wet en voor het Rijk in artikel 3.9, derde lid.

Het beheerplan is een belangrijk instrument om op gebiedsniveau duidelijkheid te verschaffen over de ruimte die de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden Habitats en soorten laten voor bepaalde activiteiten en economische ontwikkelingen. Het beheerplan heeft daarom ook het karakter van een vrijstelling: activiteiten, waarvan in het beheerplan is aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen vallen niet langer onder de vergunningplicht. Verder kan het bevoegd gezag voor het beheerplan, voor zover het ook bevoegd gezag is voor de vergunningverlening of andere besluiten op grond van de Wet natuurbescherming of een omgevingsvergunning waarvan de Natura 2000-toets onderdeel uitmaakt, het beheerplan gebruiken voor het vaststellen van het beleid dat bij die vergunningen en besluiten gehanteerd zal worden. Het beheerplan krijgt dan voor dit onderdeel het karakter van een beleidsregel.

Het bevoegd gezag dat een programma vaststelt kan besluiten om bepaalde programma's inhoudelijk en/of procedureel te combineren of het ene programma deel te laten uitmaken van het andere programma.

Een integrale benadering is denkbaar daar waar de programma's betrekking hebben op dezelfde ruimtelijke dragers. Denk daarbij aan Natura 2000 en waterprogramma's die betrekking hebben op dezelfde wateren zoals in het veenweidegebieden of vanuit verschillende programma's afstemming worden gezocht waar het gaat om emissie gerelateerde onderwerpen, zoals de luchtkwaliteit en gevolgen van deposities van bedrijven in N2000-gebieden (PAS). Het verdient aanbeveling te kijken hoe de maatregelen van verschillende verplichte programma's elkaar kunnen beïnvloeden.

3.3 **Verplichte programma's bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden**

Vanwege de instrumentele koppeling van de omgevingswaarde met een verplicht programma bij dreigende overschrijding is nader inzicht in de werking en strekking van omgevingswaarden essentieel.

De omgevingswaarde is in feite het leidend instrument, een verplicht programma slechts een volgend middel. Het vraagt het bestuursorgaan bij vast stelling van een omgevingswaarde na te denken over het in stand houden of bereiken van die omgevingswaarde en welke partij daartoe het beste in staat is.

Ook hier is het van belang dat overheden tijdig met elkaar in gesprek gaan.

Hoe werkt dit instrument?

De werking van dit programma is op op hoofdlijnen eenvoudig: dreigt een omgevingswaarde die een overheid heeft gesteld te worden overschreden of wordt overschreden dan moet in beginsel de gemeente een programma opstellen met maatregelen.

Dat geldt ook voor nationale omgevingswaarden en in situaties dat er nog voldaan wordt aan de Europese omgevingswaarden, maar een overschrijding dreigt.

Dergelijke programma's worden vormvrij gelaten. Het bestuursorgaan dat een programma op basis van artikel 3.10 van de wet opstelt, kan er bijvoorbeeld voor kiezen om dat programma samen te laten vallen met een partiële herziening van een regulier programma.

Dit programma is dus gekoppeld aan (het proces van vaststellen van) een omgevingswaarde. Het vraagt het bestuursorgaan bij vast stelling van een omgevingswaarde na te denken over het in stand houden of bereiken van die omgevingswaarde en welke partij daartoe het beste in staat is.

Artikel 3.10 van de wet verplicht verder tot het opstellen van een programma als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan een omgevingswaarde. De plicht om een programma bij dreigende overschrijding vast te stellen ligt bij de gemeente of de waterbeheerder, tenzij bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening een ander bestuursorgaan is aangewezen dat het programma vaststelt.

Voorbeeld gemeente bij dreigende overschrijding omgevingswaarde luchtkwaliteit:

- zwaveldioxide m.u.v. de strengere waarden voor grote natuurgebieden (artikel 2.4 Bkl, eerste lid, onder a en b, Bkl);
- stikstofdioxide (artikel 2.5, eerste lid, Bkl);
- fijnstof m.u.v. de strengere waarden voor stedelijke achtergrondlocaties (artikel 2.6 Bkl, eerste lid en tweede lid, onder a);
- benzeen, lood, koolmonoxide en benzeen (artikel 2.7 Bkl);
- arseen, cadmium, nikkel en benzol[a]pyreen (artikel 2.9 Bkl).

Voorbeeld provincie

Het Bkl (artikel 4.1, onder a) wijst de provincie aan voor het maken van een programma **bij een dreigende overschrijding van de omgevingswaarde voor zwaveldioxide en stikstofoxiden in grote natuurgebieden**. Het gaat om locaties met een oppervlakte van ten minste 1.000 km² die gelegen zijn op een afstand van ten minste 20 km van een agglomeratie of op een afstand van ten minste 5 km van andere locaties met bebouwing, van milieubelastende activiteiten, van autosnelwegen of autowegen waarvan per dag meer dan 50.000 motorvoertuigen gebruik maken (artikel 2.4, derde lid, Bkl).

Werking tussen bestuurslagen

De werking van dit programma dwingt overheden om na te denken over omgevingswaarden en de consequenties die je daaruit moet trekken. Anders gezegd, het is raadzaam om bij het formuleren van beleid met een omgevingswaarde al na te denken over hoe je dit wil waarmaken of maatregelen bij overschrijding. De wet geeft ook aan wie dan aan de lat staat om maatregelen te nemen. Het stellen van een omgevingswaarde in een omgevingsplan is daarmee geen vrijblijvendheid.

Tussen bestuurslagen is dus niet zo zeer een programma onderwerp van gesprek, maar een omgevingswaarde die een overheid stelt waardoor een andere overheid bij dreigende overschreiding maatregelen moet nemen. Aandachtspunt is dat overheden ook met elkaar in gesprek zullen moeten gaan over wat een belangrijke omgevingswaarde is, en vooral ook wie dan maatregelen moet nemen. Alle relevante bestuursorganen zullen dus aan programma's moeten bijdragen. Het bestuurlijk verkeer en afstemmingsverplichtingen tussen overheden wordt hierbij niet geregeld, conform het uitgangspunt van vertrouwen tussen overheden. Dit vergt tijdig overleg en goede samenwerking.

3.4 Programma's met een programmatische aanpak

Hoewel op landelijk niveau reeds enige ervaring is opgedaan met dit instrument, is het voor decentrale overheden een nieuw instrument, dat zijn waarde moet gaan bewijzen. Er zijn daarom nog weinig voorbeelden beschikbaar van de mogelijkheden voor een programmatische aanpak. Hieronder enkele door de werkgroep bedachte voorbeelden.

Voorbeeld A:

In een drukke stad staat bijvoorbeeld de bereikbaarheid onder druk. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit wordt getoetst aan een omgevingswaarde voor bereikbaarheid. De omgevingswaarde is door de gemeente vastgesteld. De aanvraag of het initiatief moet de bereikbaarheid niet verder in het geding brengen, als er overschrijding van de omgevingswaarde dreigt. Eventueel moeten (aanvullende) maatregelen (ander vervoer, ov, fiets, vervoermanagement etc) worden getroffen om de negatieve impact van de nieuwe activiteit op de bereikbaarheid te compenseren. De ruimte voor activiteiten ontstaat dus doordat maatregelen het heersende niveau of waarde onder de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te brengen.

Voorbeeld B:

Een ander voorbeeld zou bodemdaling in een gebied kunnen zijn. Waarbij nieuwe initiatieven worden toegestaan als compenserende maatregelen, die onderdeel van een programmatische aanpak zijn, worden getroffen. De omgevingswaarde is dan bodemdaling, de maatregel bijvoorbeeld omgekeerde drainage. Het bepalen van het effect van een inrichting of activiteit op de daling is wel lastig vast te stellen.

Om het toepassingsbereik en de mogelijke betekenis ervan in de uitvoeringspraktijk in beeld te krijgen is verdieping nodig.

Hoe werkt dit instrument?

Een programma met programmatische aanpak is een bijzonder type programma. Het creert ruimte voor ontwikkelingen door samenhangende activiteiten en maatregelen in een gebied waar omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving onder druk staan.

Het programma bepaalt de gebruiks of ontwikkelingsruimte, die beschikbaar is voor economische activiteiten. Bijvoorbeeld uitbreiding van bedrijven of aanleg nieuwe wegen. Er wordt een nieuw beoordelingskader voor nieuwe activiteiten/ontwikkelingen vastgesteld. De ruimte voor activiteiten ontstaat doordat maatregelen het heersende niveau of waarde onder de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te brengen.

De programmatische aanpak zelf maakt het niet mogelijk om (tijdelijk) van een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving af te wijken (en is dus niet vergelijkbaar met een gebiedsontwikkelingsplan onder de CHW). Uit monitoring moet blijken of aan de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt voldaan.

Het programma stuurt actief op de balans tussen maatregelen en toegestane activiteiten. Het programma kan daarmee dwingend zijn voor het toelaten van activiteiten of inbreken op bestaande rechten.

Een programma met programmatische aanpak kan worden ingezet als een programma dat verplicht moet worden vastgesteld bij dreigende overschrijding.

Voorbeeld Programma Aanpak Stikstof (PAS)

Ruimte voor economische ontwikkelingen, sterkere natuur en minder stikstof. Dat is het doel van het Programma Aanpak Stikstof waarin overheden, natuurorganisaties en ondernemers samenwerken.

Al jaren is er in Natura 2000-gebieden een overschot aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden). Dit is schadelijk voor de natuur. Het belemmert ook vergunningverlening voor economische activiteiten. Daarom heeft het Rijk het initiatief genomen om deze stikstofproblemen aan te pakken. In het Programma Aanpak Stikstof (PAS) werken overheden en maatschappelijke partners samen om de stikstofuitstoot te verminderen en daarmee ook economische ontwikkelingen mogelijk te maken.

Rijk, provincies en natuurorganisaties nemen maatregelen om de natuur te herstellen, door bijvoorbeeld stikstofrijke grondlagen te verwijderen. Agrarische ondernemers nemen maatregelen in hun bedrijfsvoering, zoals mest aanwenden met weinig stikstofverliezen en het gebruik van aangepast voer. Door deze combinatie van maatregelen ontstaat er ruimte voor nieuwe economische activiteiten.⁴

De PAS zal via de Aanvullingswet Natuur in de Omgevingswet worden geïmplementeerd.

Werking tussen bestuurslagen

Een programmatische aanpak biedt, om te voldoen aan een omgevingswaarde of andere doelstelling, een andere wijze van beoordeling van besluiten zoals de omgevingsvergunning, een projectbesluit of wijziging van het omgevingsplan. Het Rijk kan een programmatische aanpak vastleggen in het BKL om bijvoorbeeld aan omgevingswaarden te gaan voldoen. Middels een instructieregel kan aan een provincie of gemeente bijvoorbeeld de verplichting opgelegd worden om bij het vaststellen van een omgevingsplan of -vergunning de omgevingswaarden in acht te nemen. Om zo te kunnen voldoen aan de omgevingswaarden.

In de omgevingsverordening kan de provincie een programmatische aanpak koppelen aan de instructieregels of beoordelingsregels in de omgevingsverordening. Het programma biedt dan maatregelen om te kunnen voldoen aan de omgevingswaarden of andere doelstellingen achter die regels. In het omgevingsplan kan de gemeente een programmatische aanpak koppelen aan de beoordelingsregels voor een omgevingsplanactiviteit. Het programma biedt dan maatregelen om te kunnen voldoen aan de omgevingswaarden of andere doelstellingen achter die regels. Het waterschap heeft geen bevoegdheden om de programmatische aanpak toe te passen.

Werking voor belanghebbenden

Dit type heeft in beginsel meer impact voor belanghebbenden, en daarom zijn er ook meer juridische verplichting aan gekoppeld zoals verplichte participatie, een uitvoeringsverplichting voor de maatregelen en een monitoringsverplichting.

⁴ <http://pas.natura2000.nl/pages/de-pas-in-het-kort.aspx>

4

Verantwoording en aanpak

Opdracht

Een werkgroep met adviseurs van verschillende overheden is vanaf september tot december 2017 een aantal keren bijeengekomen. Deze verkenning is door hen opgesteld in opdracht van de programmamanager Invoeringsondersteuning (IVO) voor de programmaraad van het Interbestuurlijk Programma Aan de Slag met de Omgevingswet. Doel van de verkenning is:

- te adviseren over de gewenste invoeringsondersteuning (interbestuurlijk) rond dit kerninstrument in aanloop naar invoering van de wet;
- op hoofdlijnen inzicht te geven in de werking en toepassingsmogelijkheden van het instrument, voor de verschillende overheden en de bewustwording daarover te vergroten;
- input te leveren voor verdiepende kennisproducten en bijeenkomsten met het oog op de samenhangende werking van kerninstrumenten ten behoeve van landelijke implementatie van de Omgevingswet.

Aanpak

Zowel de juridische inhoud als de beoogde werking van de verschillende typen programma's zijn verkend. De interbestuurlijke samenstelling van de groep heeft bijgedragen aan een brede, integrale blik op het instrument en de positie ervan in de Omgevingswet. Van te voren was duidelijk dat gelet op de fase waarin de regelgeving zich bevindt en de tijd die voor de werkgroep beschikbaar was, niet alle vragen beantwoord zouden worden. Gestreefd is daarom naar verdieping op basis van de juridische informatie. Dit is dan ook een eerste verkenning op hoofdlijnen. Daaruit volgen aanbevelingen voor vervolgstappen en vragen die verder uitgezocht moeten worden. Deze verkenning kan gebruikt worden als eerste aanzet voor praktische handreikingen voor overheden.

Feedback ronde

Eind december 2017 legde de werkgroep de concept verkenning voor aan een bredere groep collega's. Naar aanleiding daarvan zijn met name de aanbevelingen concreter gemaakt. De werkgroep is veel dank verschuldigd voor de positief kritische feedback die ze in januari ontving van:

- Adviseurs van de gemeenten Alphen aan de Rijn, Capelle aan den IJssel, Rotterdam, Utrecht, Zaanstad en Zwolle;
- Adviseurs van de provincies Limburg, Noord-Brabant, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland, Friesland Groningen, Zeeland via de IPO adviesgroep Omgevingswet;
- Juristen van Hoogheemraadschap van Rijnland, het overleg van Projectleiders Implementatie Omgevingswet (PIO) en het Afstemmingsoverleg Invoeringsondersteuning;
- Adviseurs namens de deelprogramma's van Veranderopgaven bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Rijk;
- Adviseurs van DSO-team standaarden (via Geonovum), RIVM en het Informatiepunt.

Dit was de hoofdlijn van de ontvangen reacties:

*Bij **gemeenten** is de positie en functie van het programma nog niet voor iedereen duidelijk. Wat betekent het als bestaand beleid – dat nu door de raad wordt vastgesteld - straks worden vastgesteld als programma? Wanneer het programma straks door het college wordt*

vastgesteld, is het de vraag hoe het programma een positie krijgt binnen de bestuurlijke verhoudingen van raad en college.

In zijn algemeenheid bestaat behoefte aan het beantwoorden van de vraag hoe het programma ingezet kan worden bij gebiedsontwikkeling en wat dat oplevert. Om het belang van het instrument onder de aandacht van bestuursorganen te brengen is het nodig om te laten zien wat er mee bereikt kan worden. Voorbeelden van programma's kunnen daarbij helpen.

Sowieso is het de vraag welk beleid wel, en welk niet geschikt is om in de vorm van een programma te laten vaststellen. Ook het belang van aandacht voor de samenhang van de verschillende instrumenten en de verschillende (bestaande) programma's en beleidsdocumenten wordt onderstreept. Hoe de samenhang eruit uitziet is echter niet altijd duidelijk.

Dit alles geldt te meer bij de bijzondere programma's (verplicht programma vanwege dreigende overschrijding omgevingswaarden en programmatische aanpak). Daar waar het 'gewone' programma in zekere zin bekend beleidsterrein is, zijn deze twee programma's voor de gemeentelijke praktijk nieuwe instrumenten

*Voor de **provincies** heeft het document een goed inkijkje in het instrument Programma en de mogelijkheden, maar een meer pragmatische insteek of aanvullen met praktische info kan de werking begrijpelijker maken. Ook de verhouding Omgevingsvisie en Programma, en in het verlengde ervan, de verhouding PS-GS behoeft verduidelijking. Provincies hebben straks een uitvoeringsparagraaf in de visie staan, maar de vraag is in hoeverre het een bewuste keuze geweest om die in de visie op te nemen. Deze kan ook in z'n geheel worden vastgelegd in een of meerdere programma's.*

Men vraagt zich ook af of het uitgangspunt van de Omgevingswet om beleid te bundelen in één omgevingsvisie niet op gespannen voet staat met het feit dat naast de omgevingsvisie allerlei aparte programma's opgesteld worden. En aan welke is de monitoring gekoppeld?

De juridische consequenties behoeven meer aandacht; vooral de rechtsgevolgen van programma's. Vragen die men beantwoord wil zien gaan over aansprakelijkheid en in hoeverre de rechter overheden kan verplichten om bepaalde maatregelen uit te voeren wanneer doelen niet gehaald worden.

In de interbestuurlijke samenwerking is de vraag in hoeverre overheden verplicht zijn om rekening te houden met elkaars programma's bij uitvoering van een eigen bevoegdheid, terwijl de verkenning een zelfbindend karakter voor het vaststellende bestuursorgaan bij programma (als uitwerking van beleid) centraal stelt. Hoe verhoudt zich dit tot Awb artikel 3:2? En ervaringen met bijv. Natura 2000 wijst uit dat rechtsgevolgen complex kunnen zijn.

Al met al vraagt men om bij de vervolgstappen meer aandacht te geven aan praktische uitvoerbaarheid. En om daarnaast duidelijk te maken welke eisen vanuit het DSO aan programma's worden gesteld.

*Voor de **rijksoverheid** nodigt de verkenning uit om te gaan kijken naar onder meer: de doorwerking van de NOVI in programma's; de vertaling van EU-richtlijnen in (verplichte) programma's; de werking bij eventuele overschrijding van omgevingswaarden; en het interbestuurlijke karakter van actieplannen geluid voor zowel provincies, rijk en gemeenten.*

*Voor de **waterschappen** roept de verkenning vooral op dat het instrument nog erg onbekend is, zowel in de beleidscyclus als wat betreft inhoud. Dat roept ook vragen op over de scheidslijn tussen omgevingsvisies en programma's. Specifiek aandacht is gewenst bij de waterschappen voor het waterprogramma onder de Omgevingswet. Men vraagt om onder meer duidelijker te maken welke aspecten het programma moet voldoen onder de Omgevingswet, en wellicht in hoeverre de huidige WBP's zouden moeten veranderen. Om leereffecten te verhogen is voor implementatie van belang dat naast de aansprekende voorbeelden de overheden ook (interbestuurlijk) leren van het proces om te komen tot een programma. Men ziet graag dat ervaringen met het PAS benut worden om meer te leren over de programmatische aanpak.*