

Het programma, een veelzijdig instrument

Nu we de jaarwisseling achter ons hebben gelaten, hebben we nog twee jaar tot de Omgevingswet ingaat. De periode van pionieren is voor veel overheden voorbij. Daarmee komen ze in een nieuwe fase. Een fase van verdiepen en doen. Het programma Aan de slag met de Omgevingswet speelt daarop in met interbestuurlijke en interactieve kennisbijeenkomsten. Op 10 december was er zo'n sessie in Utrecht over de praktische toepassingsmogelijkheden van het programma. Zo'n veertig medewerkers van gemeenten, waterschappen, provincies, het Rijk en een omgevingsdienst schoven samen aan tafel om van gedachten te wisselen over dit instrument.

Vlak na lunchtijd wandelen de deelnemers de zonovergoten zaal van de Jaarbeurs MeetUp binnen. Met een broodje in de ene hand en een dampende cappuccino in de andere, zijn ze goed gewapend voor de middag die komen gaat. Omdat het concept van werken met programma's deels is ontleend aan het waterdomein, heeft water vandaag een speciale rol. Er leven veel vragen over het nieuwe instrument. Ook bij de waterschappen, die al gewend zijn te werken met iets soortgelijks. Want in hoeverre verschilt het programma onder de Omgevingswet van het instrument zoals zij dat nu kennen?

Waterbeheerplan wordt programma

Na het welkomstwoord van Anouk Baving van het programma Aan de slag met de Omgevingswet, geeft Christel Verstappen van Waterschap Limburg een korte presentatie. Ze laat een flink boekwerk zien; het zogeheten waterbeheerplan. Onder de Omgevingswet wordt dat omgedoopt tot programma. 'Hoe gaat dat in z'n werk? Wat behelst de verandering precies? In het waterbeheerplan staat water vanzelfsprekend centraal, maar onder de Omgevingswet is het slechts een element van de integrale leefomgeving. In het waterbeheerprogramma gaan we meer redeneren vanuit de doelen van de omgeving. Ik kan me voorstellen dat we de doelen in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) straks centraal stellen in dit plan. Maar hoe dan? Op welk detailniveau moeten we dingen uitwerken? Hoe moeten we omgaan met omgevingswaarden? Hoe gaan we om met participatie en de motiveringsplicht? Hoe vertalen we zo'n papieren boekje naar het DSO?' Verstappen hoopt vandaag met antwoorden naar huis te gaan.

Veel vragen bij gemeenten

Vervolgens is Claudia Wenker van de VNG is aan het woord. Ook zij heeft namens haar organisatie een aantal vragen over het programma. Bij gemeenten lijkt het instrument tot nu toe meer verwarring dan duidelijkheid op te leveren, vertelt ze. 'Wat neem je op in een programma en wat in een omgevingsvisie? Wat is de verhouding tussen die twee instrumenten? Kun je zomaar alles opnemen in een programma, of moet je daar overleg over plegen? Mogen hogere overheden zomaar omgevingswaarden opstellen, waarvoor gemeenten een verplicht programma moeten opstellen? Tot nu toe zijn er meer vragen dan antwoorden', erkent Wenker, maar ze heeft er het volste vertrouwen in dat daar in de nabije toekomst verandering in komt.

'De kracht van het programma'

Voordat de deelnemers van start gaan met elkaar geeft Nicole Hardon van het Informatiepunt Omgevingswet een korte presentatie over wat het kerninstrument inhoudt en de werking ervan in het systeem van de Omgevingswet. Zo leven er bij overheden vragen over de te volgen procedure voor het vaststellen van een programma. Hardon licht toe dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is op de voorbereiding van een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4. Dit betekent dat onverplichte (vrijwillige) programma's die verplichting niet hebben, tenzij er sprake is van een m.e.r.-plichtig programma. Wel geldt er een motiveringsplicht participatie voor alle typen programma's. Ook geldt de algemene verplichting om met andere overheden en belanghebbenden af te stemmen over de totstandkoming van programma's (art 2.2 Ow). En daar zit nu de kracht van het programma in. Een programma kan door meerdere overheden gezamenlijk worden vastgesteld. Programma's – verplicht of onverplicht – kunnen worden gecombineerd, zodat bepaalde maatregelen een dubbele werking kunnen hebben. Aan de hand van de verschillende programma's op het gebied van water laat Hardon zien dat het programma een handig en concreet middel is om regionaal gesprek te voeren over een gedeelde opgave.

'Dynamiek en levendigheid noodzakelijk'

Dan is het tijd om het plenaire gedeelte te laten voor wat het is. De groep verdeelt zich over de vier interbestuurlijke gesprekstafels. Elke tafel buigt zich over een ander vraagstuk. Zodra gespreksleider Anouk Baving het startsein geeft, barsten de gesprekken los. Het is te merken dat de deelnemers gemotiveerd zijn om antwoorden te vinden. 'Hoe houd je programma's als instrument dynamisch en levend?' luidt de vraag aan de eerste gesprekstafel. Na een half uur onophoudelijk discussiëren, vertelt Nicole Hardon van het Informatiepunt Omgevingswet, wat haar groep concludeert: Het is belangrijk om te realiseren dat de inhoud van programma's kan verschillen. Je hebt met verschillende dimensies te maken. Sommige delen kunnen robuuster van aard zijn en andere meer flexibel. Hoewel het niet voor elk programma van toepassing is, denken wij dat het noodzakelijk is om een programma dynamisch en levendig te houden. Hét antwoord op hoe je dat het beste kunt doen, hebben we nog niet, maar bij het flexibele gedeelte van het programma zou je kunnen denken aan de begrotingscyclus en als het gaat om het robuuste deel aan de bestuurlijke periode. Het kan ook helpen om bij de vaststelling van een programma na te denken over de looptijd van het programma.' 'De waterbeheerprogramma's zijn hier een vreemde eend in de bijt', vult een ander groepslid aan. 'Dat komt doordat het algemeen bestuur van het waterschap het waterbeheerprogramma vaststelt. Het kan interessant zijn om na te denken over de flexibiliteit van dit programma en te onderzoeken of het dagelijks bestuur ook een rol kan spelen.'

Hoe je over grenzen heen kunt stappen

'Hoe zorg je voor samenhang in maatregelen in programma's?' is het onderwerp aan de tweede tafel. Jelle Troelstra van het programma Aan de slag met de Omgevingswet vat het gesprek aan zijn tafel samen: 'Een belangrijke vraag die hier voorbij kwam, was hoe je over grenzen heenstapt en aanhaakt bij een integraal ontwikkelingsbeeld, zoals dat bijvoorbeeld in een omgevingsvisie is opgenomen. Twee routes kwamen naar voren. De

eerste houdt in dat je een gebied, ambitie of opgave centraal stelt. Dat motiveert om buiten je eigen sector te denken en ergens samen aan te werken. Vanuit daar maak je vervolgens concreet wat verschillende partijen kunnen bijdragen aan en kom je de gezamenlijke belangen tegen. Een andere route is dat je werkt vanuit het bestaande detailniveau en het programma gaandeweg verder verbreedt.' Aan deze tafel kwamen daarnaast twee voorbeelden naar voren voor een bestaande aanpak, vertelt Troelstra. Bijvoorbeeld de wens van de provincie Flevoland om één programma te maken waar alle sectoren aan de orde komen. En de provincie Drenthe waar één programma wordt vastgesteld en dan daarnaast nog bestuursakkoord waar andere bestuurders aan worden gekoppeld. Programma's kunnen los van elkaar worden gemaakt, of er kan een programma worden gemaakt met daarin deeltwerkingen voor allerlei domeinen, thema's of deelgebieden. Dat faciliteert afstemming en coherentie.

'Leg programma's naast elkaar'

De derde tafel boog zich over het vraagstuk: 'Wat houdt interbestuurlijke afstemming in bij werken aan programma's?' Mohamed el Allouchi van het programma Aan de slag met de Omgevingswet spreekt namens zijn groep: 'Onze *overall* conclusie is dat, als je als overheden met elkaar gaat afstemmen, het goed is om ook de procedures van de totstandkoming van programma's naast elkaar te leggen. En te kijken waar ze met elkaar overlappen. Afstemmen is een proces dat je met elkaar doorloopt, denken wij. Er kwamen een aantal vragen naar voren: Op welk niveau stem je af, op maatregelen of op doelen? Wat wil je bereiken? Ga je na afstemming een eigen programma uitwerken, of doe je dat juist samen? Onze kanttekening is dat op het moment dat je integraal of multisectoraal met elkaar gaat afstemmen, het proces ondoorzichtig kan worden. Het is belangrijk om daarvoor te waken. Zorg daarnaast voor vindbaarheid en inzicht in elkaars programma's. En begin niet meteen over financiën, maar verken eerst waar in de afstemming meerwaarde zit.'

'Zorg dat je burgers niet overvraagt'

'Wat betekent de motiveringsplicht voor participatie bij programma's in de praktijk?' Nicoline van den Heuvel van het programma Aan de slag met de Omgevingswet vat samen wat naar voren kwam in de groep: 'We begonnen met een heel praktische vraag, namelijk waar je die motiveringsplicht opneemt. Dat kan gewoon in een alinea in het programma. We hadden het over het belang van verwachtingenmanagement aan de voorkant. En dat je mensen misschien al eerder moet betrekken, bijvoorbeeld bij de visie, in een stadium waar minder vastligt. Hoe bereik je iedereen, in plaats van alleen maar de *usual suspects*? Iemand kwam met de suggestie voor een prijsvraag over een bepaald thema. En: maak gebruik van de instrumenten van verschillende bestuurslagen. De gemeente Zwolle houdt bijvoorbeeld periodiek een enquête onder burgers. Het waterschap zou die resultaten kunnen gebruiken bij het opstellen van haar waterprogramma of de gemeente kunnen vragen een aantal zaken voor haar te polsen. En hoe zorg je dat je burgers niet overvraagt? Je zou bijvoorbeeld gebiedsregisseurs kunnen inzetten die overzicht houden op die verschillende participatietrajecten in een gebied.'

Tot slot: alle tips en inzichten op een rij

Na de eerste discussieronde volgt nog een tweede, waarin collega's van dezelfde overheidslaag met elkaar in gesprek gaan over wat hetgeen interbestuurlijk besproken is betekent voor mijn eigen programma. En tijdens de derde, afsluitende ronde, deelt

iedereen een tip, inzicht of vraag. Zo gaan alle deelnemers met dezelfde waardevolle informatie naar huis gaan. Voor wie er niet bij was, delen we ze hieronder.

vanuit het Rijk:

- Voor het opstellen van een programma heb je niet per se eerst een omgevingsvisie nodig. Een programma bevat uitwerking van beleid; als er een omgevingsvisie is, dan vindt een programma hierin wel zijn integrale basis.
- Zorg bij de invulling van het programma voor experimenteer ruimte.
- Focus op inhoud en doel, niet alleen op de vorm. Wat betreft de vorm bestaat immers grote vrijheid (bij vrijwillige programma's).
- Programma's kunnen zowel gebieds- als themagericht zijn en kan betrekking hebben op een of meer sectoren/domeinen binnen de fysieke leefomgeving.
- Er komen verschillende typen programma's onder de NOVI te hangen: vanuit het gebied en thematisch.

vanuit de waterschappen:

- Het is niet zo ingewikkeld: het kader voor het waterbeheerplan verandert niet wezenlijk. Het plan mag anders, maar het hoeft niet.
- Houd het programma op hoofdlijnen, flexibiliteit breng je in op een ander niveau.
- Het is niet verkeerd om onderwerpen sectoraal te beschrijven. Dit zegt niets over de integrale afstemming.
- Het is niet zwart-wit, er is veel bewegingsruimte.
- Gemeentelijke omgevingsvisie is ook relevant voor de waterschappen. Misschien wel relevanter dan de nationale variant.
- Verken met elkaar op welk niveau je wilt afstemmen.
- Begin met het inzichtelijk maken van elkaars doelen op verschillende termijnen.
- Een waterschap heeft geen aparte watervisie nodig. Je kunt hier prima het waterbeheerprogramma voor gebruiken.
- Door te refereren aan de strategische opgaven uit de NOVI maak je inzichtelijker wat je als waterschap bijdraagt aan grote transitie in de leefomgeving.

vanuit de gemeenten:

- Het is een uitdaging om de programma's opgavegericht in te steken. Dat maakt het meteen ook complex omdat je over sectorale beleidsterreinen en gelabelde budgetten heen moet kijken.
- Koppel de regels uit het omgevingsplan aan het programma. Dit geeft een gebruiker inzicht in het beleid voor inhoud van regels in het omgevingsplan.
- Het is nu tijd om de werking en invulling van programma's met de beleidsmedewerkers te bespreken.
- Er is vrijheid, ga aan de slag!
- Verlies de praktijk niet uit het oog.
- Denk als één overheid.
- Interne verantwoordelijkheden kunnen gedelegeerd worden om een samenwerkingsproces te versoepelen.

vanuit provincies:

- Het is belangrijk om helderheid te creëren over de begrippen. Vooral beleidsmedewerkers kennen het instrument veelal nog niet
- Betrek bij de start van een programma zoveel mogelijk diverse onderwerpen en disciplines ten behoeve van integraliteit. Dit geldt ook voor intern: maak samen keuzes.
- Programma's zijn een mooie kans naast bestaande werkwijzen en instrumenten.
- Gewoon gaan doen!
- Voordat je het programma gaat maken, moeten belangen en bevoegdheden helder worden gemaakt.
- Stel vast wat je met een programma wil bereiken en stel vast hoe je het wil gebruiken. En communiceer erover met derden om de beweegredenen en belangen duidelijk te maken.
- Met programma's kun je wellicht dezelfde maatregelen en middelen inzetten voor meerdere (programma)doelen
- Stem participatie tussen provincie, gemeenten en waterschappen af om burgers niet te overvragen.
- Definieer participatie bij aanvang met elkaar.