

## Verslag lessen/inzichten slagsessies Maastricht, Utrecht en Zwolle

In dit verslag volgt een beschrijving van de lessen/inzichten die zijn opgedaan bij de slagsessies beleidsontwikkeling in oktober 2018 te Maastricht, Utrecht en Zwolle.

Tijdens de slagsessies is gebruik gemaakt van de casus *wateroverlast* gerelateerd aan de Kerninstrumenten voor beleidsontwikkeling namelijk Omgevingsvisie en Programma's.

### **Samenwerken**

- Wie neemt de regie tot samenwerken bij het oplossen van een probleem dat alleen interbestuurlijk effectief opgelost kan worden? Het is handig als één partij de regie neemt. De wet wijst geen regisseur aan. In overeenstemming, kijkend naar belangen, taken en bevoegdheden, moeten overheden zelf een keuze maken. Vanuit de casus kan de gemeente als probleemeigenaar namens de burgers de regie nemen, het waterschap gezien hun rol als het gaat om waterproblematiek of de provincie gezien grensoverschrijdend karakter van het probleem in de casus.
- Je bent vaak 'tot elkaar veroordeeld, je kan beleidsproblemen niet altijd alleen oplossen. Daarin zit de noodzaak voor afstemmen en samenwerken.
- Rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden is verplicht op grond van artikel 2.2 Ow. En ook nuttig bij een gedeeld belang. Parkstad Limburg en MRA werden als samenwerkingsverbanden genoemd. Tip: stuur je wethouder op pad (naar waterschap bijvoorbeeld).
- Benut urgente problemen om samenwerking/netwerk tot stand te brengen. Wateroverlast moet voor de korte termijn gewoon worden opgelost. Voor een te voeren beleid voor een robuust watersysteem voor de lange termijn heb je dezelfde partijen nodig.
- Wat kan je als overheid doen als buurtgemeenten en/of provincie en/of waterschap weigeren om maatregelen te nemen voor een probleem dat zich met name op het eigen grondgebied manifesteert? Altijd overleg nodig.
- Moet je als waterschap meedenken met gemeenten bij de totstandkoming van Omgevingsvisie? Uitdaging als het gaat om aantal gemeenten die in een gebied van een waterschap liggen. Hoe pak ik dit effectief aan? Ja, het is verstandig om als waterschap al vroeg bij het proces van totstandkoming van de gemeentelijke en provinciale Omgevingsvisie betrokken te zijn. Benut zoals eerder aangegeven urgente korte termijn problemen om samenwerking/netwerk tot stand te brengen. Breng als waterschap ook goed in kaart wat je eigen visie is en doelen zijn. Maak hier bijvoorbeeld een boekje van om deze onder de aandacht te brengen bij gemeenten en provincies (voorbeeld in Zuid-Limburg).

### **Aanpak**

- Analyseer eerst het probleem, houd dat bij de feiten, en zet het op een kaart.
- Denk daarna breed na over oplossingen. Houd ook dat bij de feiten. Bij beleidsontwikkeling is het belangrijk dat men eerst naar het probleem en de oplossingen kijkt en bekend zijn alvorens na te denken welke instrumenten nodig zijn om de oplossing te realiseren. Stel de leefomgeving en de opgave centraal en niet de instrumenten. Maak een probleemanalyse bijvoorbeeld aan de hand van de lagenbenadering. Gebruik een methode om de feitelijke knelpunten duidelijk in beeld te krijgen bv. klimaatstresstest.
- Het gebruik van (eenduidige) databronnen bij totstandkoming van een Omgevingsvisie wordt gezien als belangrijk. Dit soort kennisontwikkeling is belangrijk voor het oplossen van beleidsproblemen, goed dat het gebeurt. Het samen verzamelen en beheren van data zou ook in de vorm van een gezamenlijk Programma kunnen worden opgepakt bij interbestuurlijke samenwerking. De delta

aanpak klimaatadaptatie werk aan kennisopbouw van het probleem en de oplossing (<https://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/gebieden-en-generieke-themas/ruimtelijke-adaptatie>) en Groningen werkte met partners aan het op orde brengen van databronnen. Zie ook Praktijkcases data-innovatie bij gemeenten op <http://www.vngzine.nl/data-en-gemeenten/#!/inhoud>

## Participatie

- Naast samenwerken met medeoverheden en belanggroepen moeten burgers ook onderdeel zijn van de oplossing door ze uit te leggen dat ze bijdragen aan het ontstaan van een probleem en daardoor onderdeel kunnen zijn van de oplossing door zelf met initiatieven te komen of eigen gedrag aan te passen. Betrek de burger bij beleidsontwikkeling langs problemen en kansen die de burgers zelf ervaren. Het gaat niet om de wetsinstrumenten, dat is een interne aangelegenheid bij overheden

## Omgevingsvisie

- Welke overgangstermijn/-recht geldt voor Omgevingsvisie en Programma (op basis van concept invoeringswet)?

### Gemeenten

- o Omgevingsvisie wordt vastgesteld door gemeenteraad (artikel 3.1 Omgevingswet). De termijn voor vaststelling omgevingsvisie is volgens de Invoeringswet 3 jaar na inwerkingtreding Omgevingswet (zie MvT Invoeringswet - Algemeen deel onder kopje "*Verhouding met omgevingsvisies van andere overheden, overgangsrecht*")
- o Programma wordt vastgesteld door college B&W (artikel 3.4 Omgevingswet). Voor programma's spelen termijnen voor invoering niet. Voor gemeente geldt dat er een verplicht programma ten aanzien van geluid moet zijn opgesteld (actieplan geluid, artikel 3.6 Omgevingswet). Maar het opstellen van zo'n actieplan geldt ook al op basis van huidig recht. Het actieplan onder huidig recht wordt van rechtswege een actieplan als bedoeld in artikel 3.6 Omgevingswet.

### Provincies

- o Geen overgangsrecht voor af hebben van een Omgevingsvisie. Afspraak is dat deze af is voor inwerkingtreding van de wet zodat gemeenten hier kennis van kunnen nemen.
- o Verplichte programma's die op grond van het oude recht zijn vastgesteld, blijven door overgangsrecht gelden onder de Omgevingswet (zie artikel 4.57 invoeringswet, voor het regionaal waterplan). De datum waarop vernieuwing nodig is, wordt voor het waterprogramma ook door het Europese recht bepaald. Voor andere type programma's geen overgangsrecht.

### Waterschappen

- o Verplichte programma's die op grond van het oude recht zijn vastgesteld, blijven door overgangsrecht gelden onder de Omgevingswet (zie bijvoorbeeld de artikelen 4.56 en 4.57 van dit wetsvoorstel, 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. Voor andere type programma's geen overgangsrecht.
- Maak onderscheid tussen korte termijn problemen (casus) en het lange termijnperspectief waarin nagedacht wordt het voorkomen van problemen (preventie). Het lange termijnperspectief past bij de omgevingsvisie. Het programma is voor de kortere of middellange termijn. Acute problemen, zoals natte voeten, moeten direct worden opgelost. Een acuut probleem voor de korte termijn

aanpak moet aanleiding zijn voor het aanpakken van een daarmee verband houdende structureel problemen. Een structureel probleem moet aan de orde komen in de Omgevingsvisie, en kan leiden tot strategische doelen voor de lange termijn in die visie. Ken elkaars beleid en stel duidelijke doelen. Stel die doelen samen als je elkaar nodig hebt voor het bereiken van die doelen. Stel die doelen ook gezamenlijk vast, dat hoeft niet in een Omgevingsvisie (want er kan maar één Omgevingsvisie per bestuurslaag) en die gezamenlijke doelen werken wel door in de Omgevingsvisie (voorbeeld Katwijk: Regionale omgevingsagenda, Hart van Holland).

- Moet je een opgave in je Omgevingsvisie SMART maken? Dat hoeft niet, en de opgave moet wel duidelijk en haalbaar zijn. Kijk vooruit naar oplossingen, en scherp je doelstelling daarmee aan.
- Verdiep je bij de keuze voor maatregelen of je juist kiest voor een regulerende rol of ondersteunende of faciliterende rol. Denk na over de sturingsfilosofie en ken de noodzakelijke en meeste effectieve rol. Die is soms anders dan je natuurlijke rol als persoon. Voorbeeld iemand die zelf regulerend als voorkeursrol had, maar was gaan inzien dat een ondersteunende rol effectiever kan zijn. Ken ook de rollen en taken en belangen van andere relevante partijen.
- Politieke dimensie is zeer relevant. De ene wethouder is de andere niet. Uitspraak: "ik gun iedereen een visionaire wethouder".

### **Programma**

- Hoe bepaal je wanneer je te maken hebt met een dreigende overschrijding en dus een verplicht Programma? Als er een omgevingswaarde in de zin van de Omgevingswet is, is er ook een monitoringsplicht. Afhankelijk van de gekozen parameter en waarde kun je dus in die monitor zien wanneer overschrijding dreigt.
- Mag je naast een programma onder de Omgevingswet nog andere uitvoeringsdocumenten hebben over de fysieke leefomgeving? Of moet je dit altijd zien als een programma onder de Omgevingswet. Ja, het is mogelijk om andere uitvoeringsdocumenten te hebben naast programma's onder de Omgevingswet. Maar zodra een document kenmerken heeft van een programma zoals omschreven is in de Omgevingswet, is het een programma en moet je voldoen aan de eisen die daaraan zijn gesteld.
- Keuze van wetgever om ook niet verplichte programma als instrument op te nemen in de wetgeving is om kenbaarheid en communicatie over het te voeren beleid en maatregelen te borgen. Bovendien helpt het bij samenhang beleid, zowel binnen programma als bij ander beleid uit visie of andere programma's
- Programma's worden in tegenstelling tot de Omgevingsvisie vastgesteld door het college, GS en AB-waterschappen.
- Het Programma is een aangrijpingspunt voor het beïnvloeden van anderen, en ook de werkprocessen, kennis en kunde in eigen organisatie.
- Een Programma is handig om samenhangende opgaven, de afhankelijkheid tussen deze opgaven uit te werken. Niet alleen de inhoud maar ook de timing bij het stellen van haalbare doelen en passende oplossingen (synergievoordeel of tegenstrijdigheden) is relevant bij de afstemming.

### **Samenhang Omgevingsvisie en Programma**

- Gebruik van het instrument Programma hangt af van hoe abstract of concreet de Omgevingsvisie is. Sommigen ervaren de afstand tussen Omgevingsvisie en Omgevingsplan als groot. Anderen nemen beleidsdoorwerking concreet mee bij totstandkoming van de Omgevingsvisie omdat dit ook de sturingsfilosofie raakt. Het abstractieniveau van de Omgevingsvisie verschilt ook per opgave.

## Omgevingswaarde

- Kan bij het vaststellen van een omgevingswaarde door gemeente A, gemeente B verplicht worden gesteld maatregelen te nemen om deze omgevingswaarde te halen? Nee, dat kan niet. Omgevingswaarden gelden in de eerste plaats voor de overheid die ze vaststelt. Wel is mogelijk dat omgevingswaarden vastgesteld door Rijk of een provincie doorwerken middels bv. instructieregels en zo gaan gelden voor (besluiten van) een decentraal bestuursorgaan.
- Waarom zou je als overheid een omgevingswaarde vaststellen? Deze is immers bindend, Andere instrumenten die dit bindende karakter niet hebben zullen eerder de voorkeur hebben. Een Omgevingswaarde stel je vast als je echt zekerheid wil bieden, een bepaald beschermingsniveau wil bieden. Gaat dus om zekerheid en rechten (bescherming, milieugebruiksruimte, e.d.).
- Als er een omgevingswaarde is, dan is er ook een monitoringsplicht en een plicht om een programma met maatregelen op te stellen als niet aan de waarde wordt voldaan. Een dergelijke stevige waarde kan in bepaalde omstandigheden wenselijk zijn bv. als burgers hier om vragen of als je politiek aan een ontwikkeling wil binden.