Aan de slag met de Omgevingswet

Foto: Ivo Vrancken

Omgevingsbeleid op grond van de Omgevingswet

Slagsessies

januari 2020

Jelle Troelstra , Mohamed el Allouchi

Programma Aan de Slag met de Omgevingswet

Versie 23 jan. 2020

Wie zijn jullie en hoe ver zijn jullie?

- Organisatie?
- Omgevingsvisies?
- Programma’s?
- Verhouding omgevingsvisies en programma’s?
- Ergens tegenaan gelopen en/of belangrijke inzichten opgedaan?
- (Andere) belangenrijke vragen?

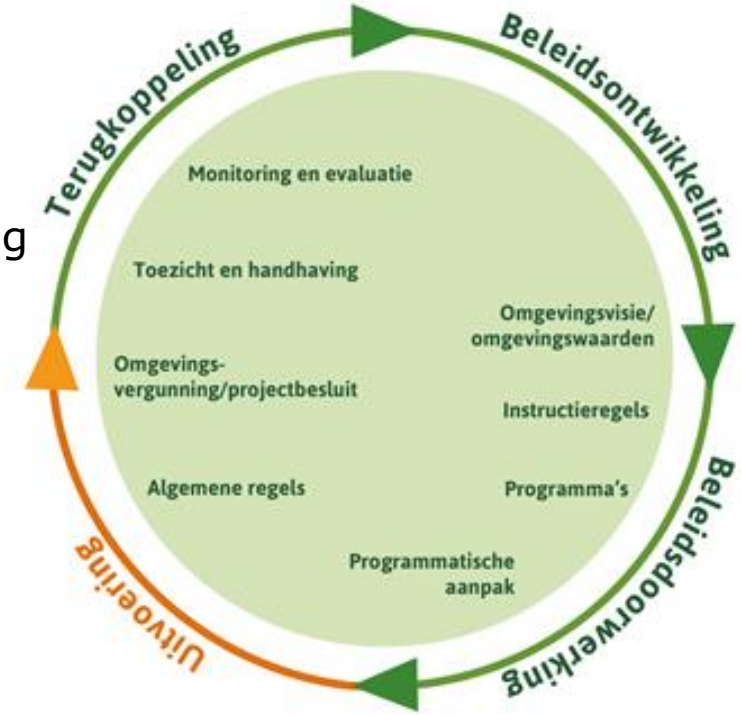
Op zoek naar meer samenhang

- Samenhangende benadering gehele fysieke leefomgeving

- Omgevingsbeleid vaak in vele verschillende documenten

- Straks:
  - één integrale "omgevingsvisie"
  - meerdere "programma's" voor uitwerking
  - overige beleidsdocumenten

- Niveaus van samenhang:
  - integraal
  - afgestemd
  - gecoördineerd



Wat is een omgevingsvisie

Strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving

- Eén visie per bestuursorgaan voor hele grondgebied

- Verplicht voor gemeente (raad), provincie (PS) en Rijk (ministers)
- Zelfbindend

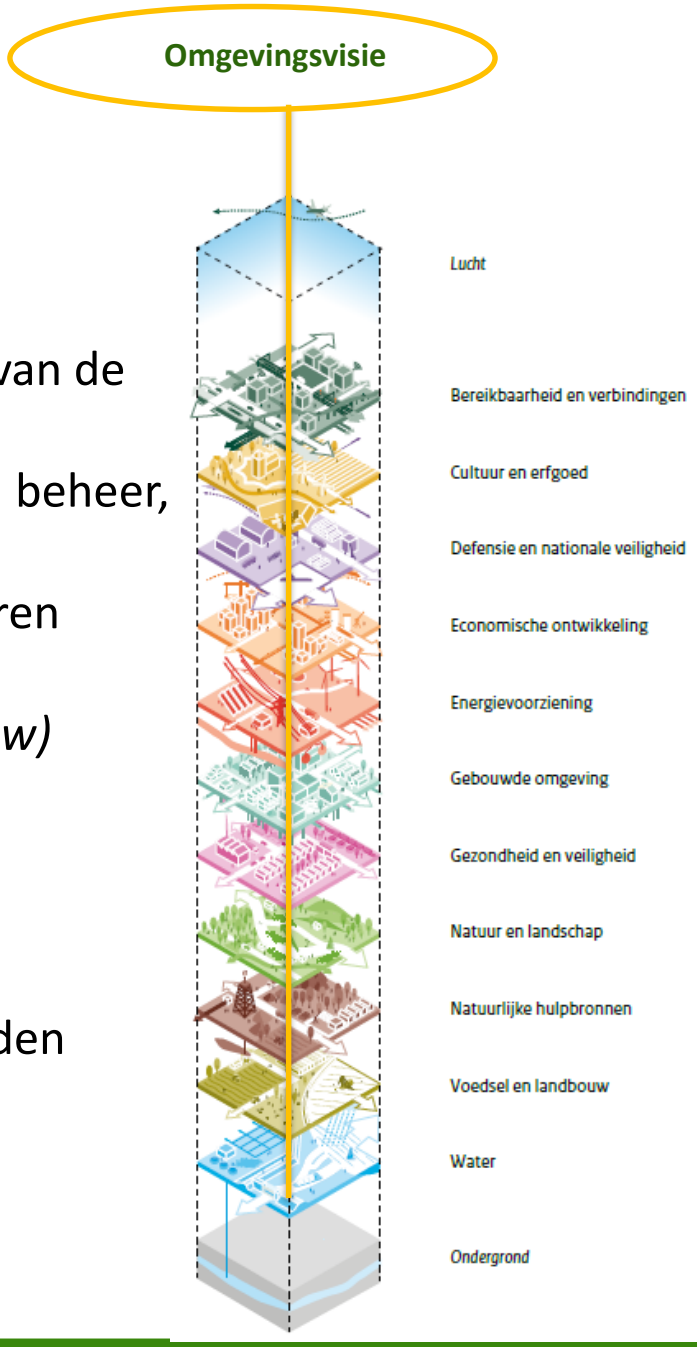
Omgevingsvisie: inhoud

- Beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving
- Hoofdlijnen voorgenomen ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied
- Hoofdzaken voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid

(art 3.2 Ow)

Houdt rekening met beginselen

- voorzorg
- preventief handelen
- milieuaantastingen bij voorrang aan bron bestrijden
- vervuiler betaalt



Vier typen programma’s

1. Onverplichte programma’s

2a. Verplichte programma’s volgend uit EU regelgeving

2b. Verplichte programma’s bij dreigende overschrijding omgevingswaarde

3. Programma’s met programmatische aanpak

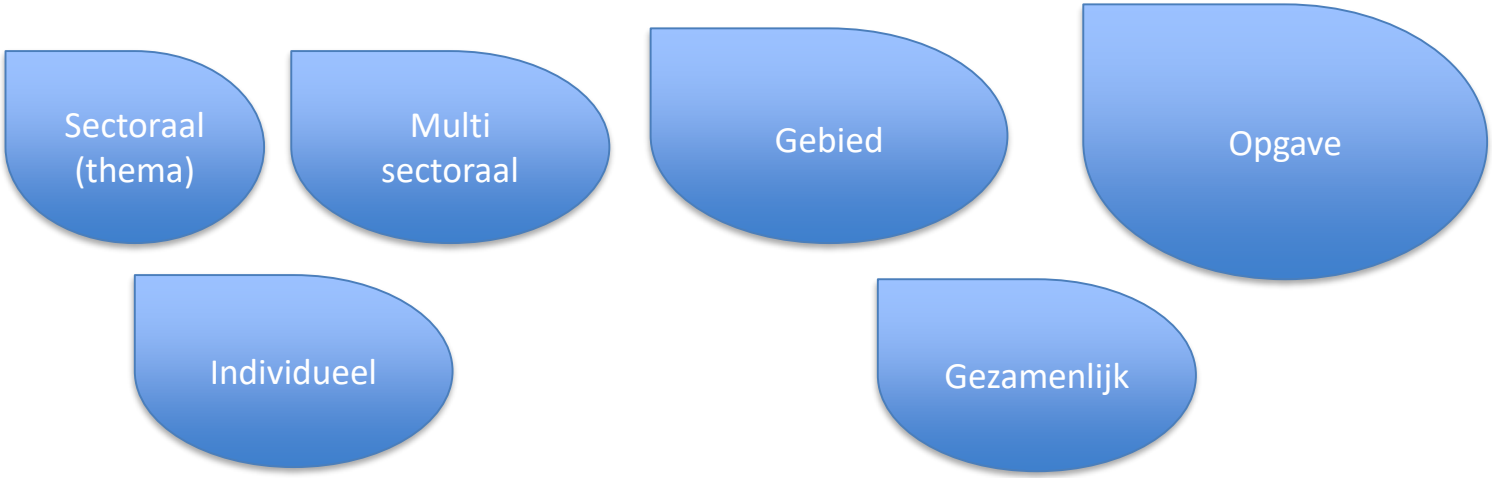
→ Vast te stellen door B&W, AB, GS, Minister

Wat is een programma?

- Uitwerking van het te voeren beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving.
- Maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen of maatregelen om een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

(art 3.5 Ow)

Benaming van document is niet relevant. Voldoet het aan bovenstaande dan is het een programma in de zin van Omgevingswet.



Programma: een veelzijdig instrument in de geest van de Omgevingswet

- Maakt doelen van de omgevingsvisie concreet
- Op programma niveau kunnen andere belangen op tafel komen

- Sectoraal of multisectoraal
- Vraagt inzet van verschillende afdelingen/professionals/organisaties

- Alleen of samen met andere overheden
- Handig en concreet middel om regionaal gesprek te voeren over een gedeelde opgave

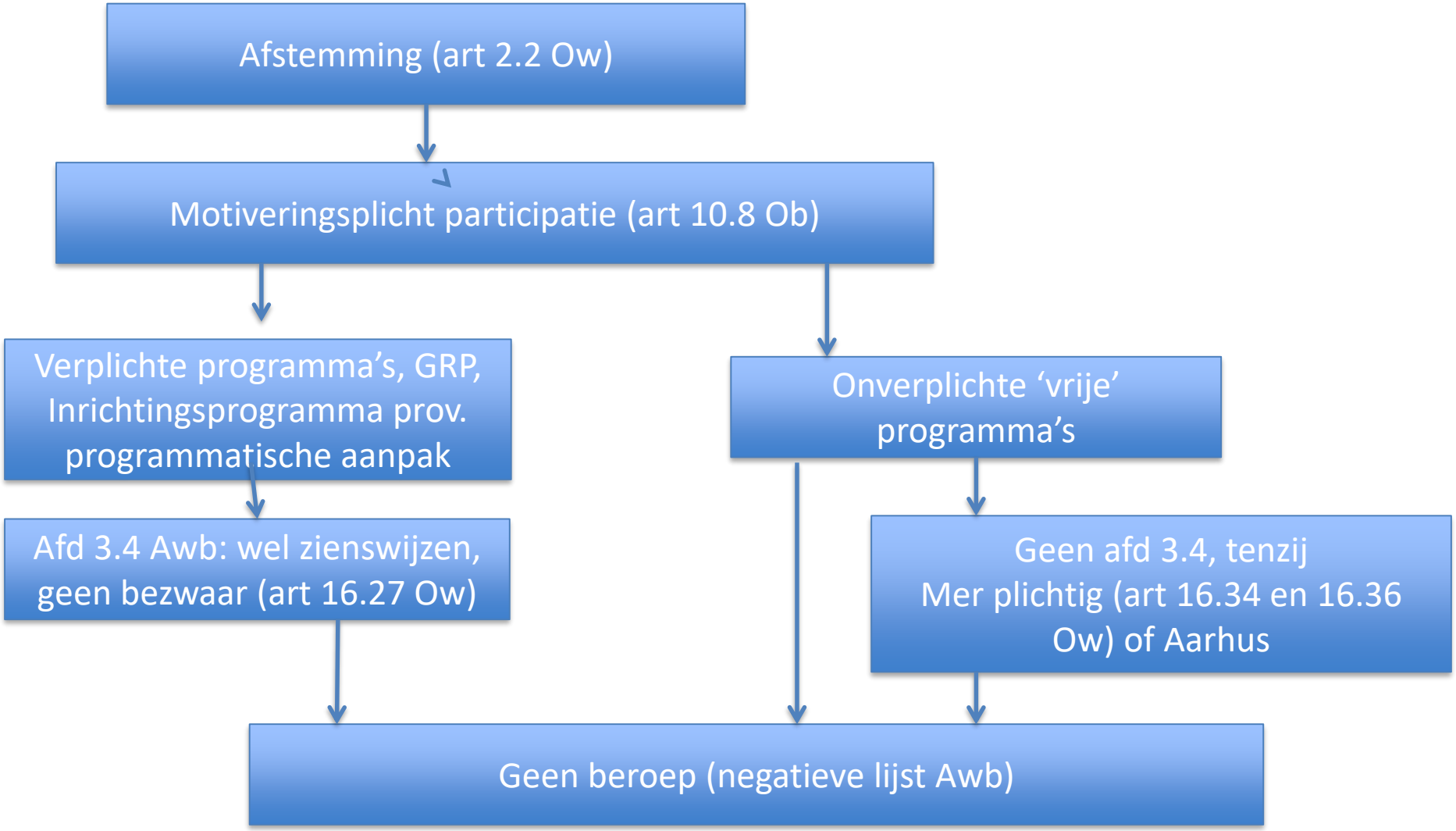
- Verschillende ‘maatregelen’ mogelijk
- Andere sturing overheid vraagt andere inzet van instrumenten.

Wat kun je opnemen in programma’s?

- de inzet van communicatie- of informatie-instrumenten, bv voorlichting, best practices
- de inzet van financiële instrumenten, bv beschikbaar stellen van subsidie, heffing
- afspraken met organisaties, bestuurlijk overleg
- feitelijke/fysieke maatregelen, bv aanleggen damwand
- aankondiging juridische maatregelen, bv regels voor activiteiten, het aanscherpen van bestaande omgevingsvergunningen,
- etc., etc,....

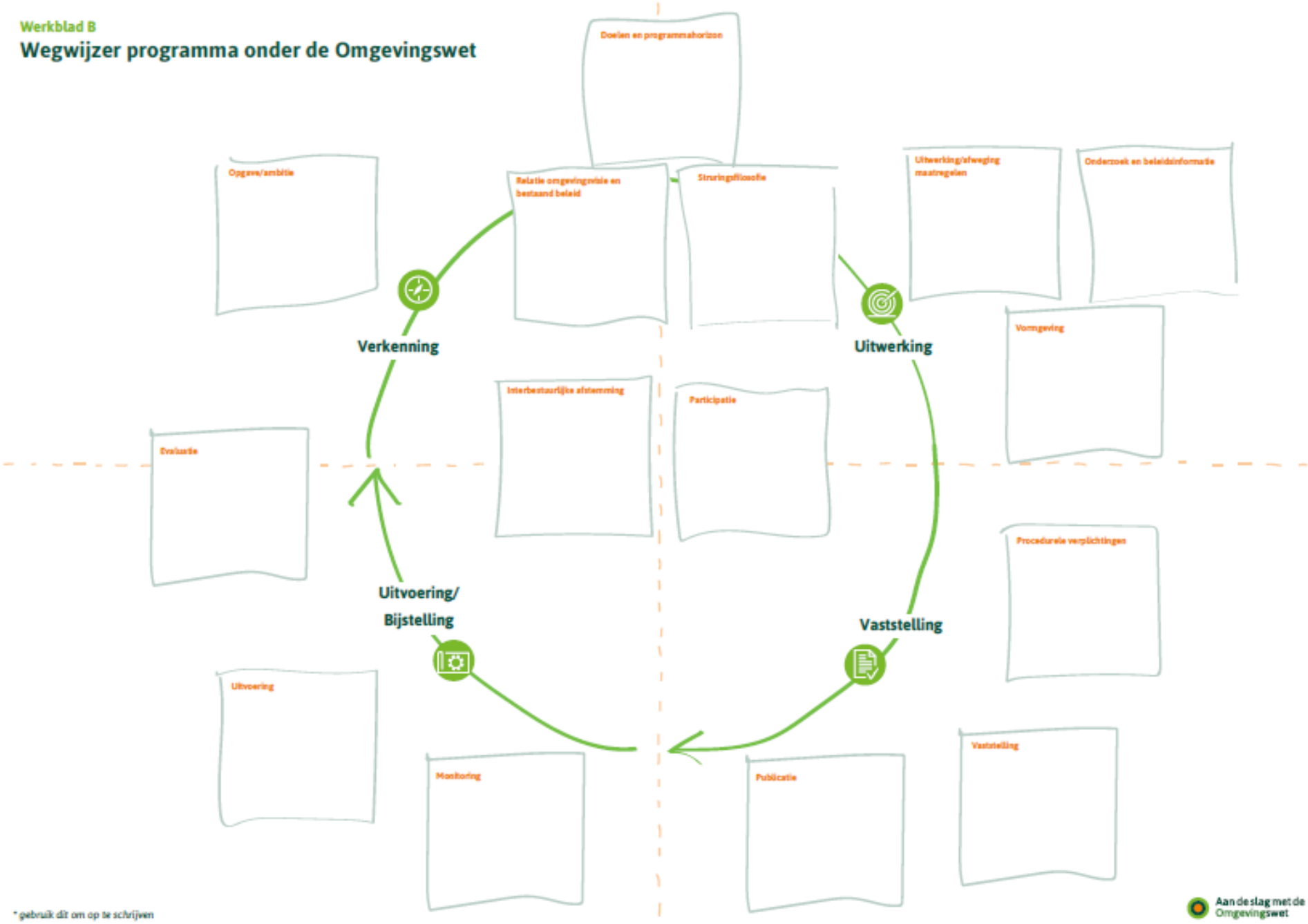
Maatregelen kunnen meerdere doelen dienen

Programma en procedures



Werkblad B

Wegwijzer programma onder de Omgevingswet



* gebruik dit om op te schrijven

Aan de slag met de Omgevingswet

Werkblad B

Wegwijzer programma onder de Omgevingswet

Voor u ligt de wegwijzer over het instrument 'programma' uit de Omgevingswet. De wegwijzer helpt bij het procesontwerp en de vormgeving van een 'vrij' programma (op grond van artikel 3.4 en 3.5 Ow). In het werkblad zijn de diverse onderwerpen van de wegwijzer toegedeeld aan verschillende fasen: verkenning, uitwerking, vaststelling en uitvoering/bijstelling. In de praktijk kunnen echter onderwerpen in verschillende fasenterugkomen. De gedachte is dat vanaf het begin wordt nagedacht over de invulling van alle fasen. De wegwijzer is daarbij geen blauwdruk of vast recept. Het vraagt om een vrije en creatieve toepassing, passend bij de vraag of opgave waar het programma een antwoord op moet zijn.

Bij de vragen zijn twee werkbladen ontwikkeld. Werkblad A helpt vooral bij de planning van de ontwikkeling van een programma. Werkblad B ondersteunt het cyclische denken achter het programma. De werkbladen kunnen worden gebruikt om op te schrijven of te schetsen. Het is aan u om dat blad te kiezen dat het beste voor u werkt. De te stellen vragen zijn bij elk werkblad dezelfde.

Opgave

- Wat is de (hoofd)opgave en op welke beleidsdomeinen heeft deze betrekking?
- Welke thema's of onderwerpen worden in deze opgave samengebracht?
- Is in verband met de opgave een wettelijk taak, verantwoordelijkheid of bestuurlijke opdracht aan de orde?
- Wat is de urgentie van de opgave?
- Wat is het karakter daarvan? (thematisch, gebied, sectoraal of multisectoraal)
- Is de opgave interbestuurlijk?
- Wie zijn de belangrijkste stakeholders bij de opgave?

Relatie met omgevingsvisie en bestaand beleid

- Is er al beleid in een omgevingsvisie of ander beleidsdocument?
- Is voor de opgave een programma aangekondigd in de omgevingsvisie?
- Moet bestaand beleid in stand blijven (en welk beleid moet worden ingetrokken)?

Doelen en programmahorizon

- Wat is de beleidsambitie (het achterliggende doel)?
- Welke doelen worden gesteld uitgaande van de opgave en ambitie?
- Zijn er hoofd-, sub- of tussendoelen te onderscheiden?
- Is de vaststelling van een omgevingswaarde passend of is het halen van een bestaande omgevingswaarde aan de orde (afdeling 2.3 Ow)?
- Wanneer moeten de doelen bereikt zijn?
- Moet het programma bijdragen aan het bereiken van doelen op andere beleidsterreinen?

Onderzoek en beleidsinformatie

Mogelijk onderzoek kan zijn:

- Nadere analyse opgave
- Gebiedsanalyse
- Analyse relatie met andere opgaven en doelen
- Evaluaties of bevindingen ten aanzien van bestaande beleid
- Onderzoek naar (effecten) mogelijke maatregelen
- Scenariostudie
- Bepalen (haalbaarheid) omgevingswaarde
- Effectonderzoek ter onderbouwing van keuzes (voor evt. plan-m.e.r.)
- Stakeholderonderzoek
- Financiële aspecten, effecten, haalbaarheid
- Verder?

Sturingsfilosofie

- Welke strategie wordt gekozen om doelen te bereiken (reguleren, faciliteren, stimuleren, zelf uitvoeren, e.d.)?
- Welke type instrumenten worden ingezet (juridisch, financieel, fysieke maatregelen, etc)?
- Welke inzet pleegt het vaststellend bestuursorgaan om doelen te bereiken?
- Welke inzet wordt van andere stakeholders verwacht?

Vormgeving en ontsluiting

- Welke vormgeving draagt bij aan het interne en externe gesprek over het beleid?
- Hoe wordt en in welke vorm wordt het programma (digitaal) ontsloten?

Uitwerking/afweging maatregelen

- Wie wordt bij uitwerking betrokken?
- Welk maatregelen kunnen ingezet worden om de doelen te bereiken?
- Wat is de samenhang met andere beleidsterreinen/programma's?
- Hoe worden maatregelen gewogen en gekozen (afwegingskader), mede in het licht van andere beleidsterreinen?
- Welke (juridische) instrumenten worden ingezet voor de uitvoering?

Interbestuurlijke afstemming

- Raakt het programma taken, bevoegdheden of doelen van andere bestuursorganen?
- Zo ja, is het opstellen van een gezamenlijk programma nuttig?
- Hoe worden andere bestuursorganen betrokken?

Participatie

- Welke belanghebbenden worden betrokken gezien de doelen/karakter van het programma?
- Heeft bij totstandkoming van de Omgevingsvisie (of ander instrument) participatie plaatsgevonden en zo ja, is daar informatie uit bruikbaar?
- Hoe wordt bij besluitvorming genotiveerd welke belanghebbenden betrokken zijn geweest en wat de resultaten hiervan zijn (art. 10.8 Omgevingsbesluit)?
- Kan participatie voor het programma gecombineerd worden met andere participatietrajecten?

Procedurele verplichtingen

- Is plan-m.e.r. plicht aan de orde (paragraaf 16.4.1 Ow)?
- Is er bij de omgevingsvisie een plan-m.e.r. gemaakt en is daaruit informatie te gebruiken?
- Hoe wordt de totstandkoming van het programma gekoppeld aan het m.e.r.-proces?
- Is een advies 'detailniveau en reikwijdte' van de Commissie m.e.r. behulpzaam?
- Is er sprake van toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (3.4 Awb, op basis van m.e.r.-plicht of het Verdrag van Aarhus)?
- Participatie, zie boven.

Vaststelling

- Wordt de volksvertegenwoordiging geraadpleegd voor vaststelling van het programma?
- Hoe wordt uitvoering van het programma gefinancierd?
- Is de volksvertegenwoordiging aan zet, mede op de vaststelling van de begroting?
- Hoe zijn zienswijzen gewogen, indien de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is gevolgd?
- Hoe wordt inzet participatie gemotiveerd?
- Hoe wordt het programma na vaststelling digitaal bekendgemaakt?

Uitvoering

- Hoe ziet de uitvoering van het programma eruit (o.a. capaciteit, wie en wat)?
- Hoe wordt toegezien op uitvoering?
- Hoe wordt doelbereik gemonitord?
- Hoe wordt bijgestuurd als doelen onvoldoende bereikt worden?
- Hoe wordt politiek verantwoording afgelegd?

Programma

Een programma bevat één of meer van de volgende onderdelen (art. 3.5 Ow):

- uitwerking van het beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving;
- maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen;
- maatregelen om één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Programma niet wezenlijk nieuw, wel kansen:

- Het is een instrument voor sectoraal, multisectoraal of gebiedsgerichte uitwerking van beleid (b.v. uitwerking omgevingsvisie).
- Moet leiden tot slimmer en samenhangende uitwerking van dat beleid en tot maatregelen die zowel juridisch als niet-juridisch van aard zijn.
- Meer aandacht voor samenhang met andere beleidsdomeinen en programma's.
- Komt tot stand in samenhang met andere instrumenten uit de Omgevingswet.
- Interbestuurlijke afstemming heeft nu nadrukkelijker een plek.
- Er geldt een motiveringsplicht m.b.t. participatie, maar vorm is vrij.
- Uitwerking van beleid is beter vindbaar voor burgers, bedrijven, andere overheden, etc.

Aan de slag met de Omgevingswet

Overgangsrecht

Omgevingsvisies:
rijk en prov. per 1-1-2021, en gemeenten per 1-1-2024

Verplichte programma’s:
Overgangsrecht regelt dat verplichte programma's op grond van het oude recht blijven gelden onder de Omgevingswet.
Het Europese recht bepaalt de datum waarop vernieuwing nodig is.

Onverplichte programma’s:
Geen standaard overgangsrecht. Onverplichte programma’s zijn vaak buitenwettelijke figuren.
Via Invoeringswet een gelijkstellingsartikel voor programma’s die zijn vastgesteld op of na 23 maart 2016 (publicatie Ow) en voldoen aan criteria van art. 3.4 en 3.5 van de Omgevingswet.

Overschrijding omgevingswaarde
De verplichting om programma’s bij dreigende overschrijding omgevingswaarde 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.

In gesprek over uitdagingen

Omgevingsvisie

a. Hoe kom je tot een integrale visie?
b. Hoe kies je het detailniveau van een visie?
c. Hoe weeg je opgaven en ambities tegen elkaar afwegen (wat zijn de afwegingsmechanismen)?
d. Hoe wordt de visie uitgevoerd?
e. Hoe ga je voornemens en doelen monitoren en evalueren?

Programma's

i. Hoe wordt omgevingsbeleid uitgewerkt? Gebiedsgericht of thematisch (sectoraal of multisectoraal), individueel, gezamenlijk.
ii. Hoe worden maatregelen gewogen en gekozen (afwegingskader), mede in het licht van andere beleidsterreinen?
iii. Welke strategie wordt gekozen om doelen te bereiken (reguleren, faciliteren, stimuleren, zelf uitvoeren, e.d.)?
iv. Welke (juridische) instrumenten worden ingezet voor de uitvoering?

Omgevingswaarde

Bepaalt voor (onderdeel van) de fysieke leefomgeving (art 2.9 Ow):

- de gewenste staat of kwaliteit op een bepaald moment op een bepaalde plaats
- de toelaatbare belasting door activiteiten
- de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen

In objectieve termen omschrijven.

Daarnaast aangeven (art 2.10 Ow):

- of dit een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verder te omschrijven verplichting met zich meebrengt
- op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is

Vastleggen in omgevingsplan, omgevingsverordening, AMvB

Relatie omgevingsvisie en programma

- Zijn de doelen uit de omgevingsvisie concreet of verdere uitwerking nodig? Thema, gebied of opgave? Een programma kun je inzetten voor uitwerking van beleid.
- Welke overheidsrol (sturingsstijl) hanteer je in de omgevingsvisie? Dit kan per thema, gebied of opgave verschillen, dat geldt ook voor de inzet van instrumentarium.
- Welke afspraken hebben Raad en College B&W/ PS en GS gemaakt over uitwerking van beleid en onderlinge afstemming? Met elkaar leren anders werken
- Programma's hebben niet altijd een haakje nodig in de omgevingsvisie. Wel borgen dat nieuw beleid niet in strijd is met integraal omgevingsbeleid.
- Inventarisatie bestaand beleid. Welke hoofdlijnen horen in de omgevingsvisie en wat is uitwerking (in programma) of kan worden geïntegreerd of in de papierversnipperaar. Zoek naar samenhang daar waar het meerwaarde heeft.

Plan-m.e.r.

Art. 16.34 Ow:

- *Lid 1:* Deze paragraaf gaat over de milieueffectrapportage voor plannen en programma's als bedoeld in artikel 2, onder a, van de smb-richtlijn, waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en waarin het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd.
- *Lid 2:* In deze paragraaf wordt onder een plan of programma in ieder geval verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing.

Art. 16.36 Ow:

- *Lid 1:* Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als dat plan of programma het kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid.
- *Lid 2:* Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als bij de voorbereiding van dat plan of programma op grond van artikel 16.53c een passende beoordeling moet worden gemaakt.

Meer informatie

Check de **website**

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

https://vng.nl/onderwerpenindex/omgevingswet/ (**VNG**)

www.omgevingswetportaal.nl

Stel uw vraag aan de **helpdesk**

Informatiepunt omgevingswet

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/stel-uw-vraag/

In gesprek over uitdagingen

Omgevingsvisie

- Hoe zorg je ervoor dat alle benodigde interne disciplines en domeinen betrokken zijn om te komen tot een integrale visie?
- Wat is de gewenste detailniveau van een visie?
- Hoe verhouden opgaven en ambities zich tot elkaar en hoe ga je die tegen elkaar afwegen (wat zijn de afwegingsmechanismen)?
- Hoe worden de voornemens uit de omgevingsvisie gerealiseerd?
- Hoe wordt het realiseren van voornemens en doelen gemonitord en geëvalueerd?

Programma's

- Hoe wordt omgevingsbeleid uitgewerkt? Gebiedsgericht of thematisch (sectoraal of multisectoraal), individueel, gezamenlijk.
- Hoe worden maatregelen gewogen en gekozen (afwegingskader), mede in het licht van andere beleidsterreinen?
- Welke strategie wordt gekozen om doelen te bereiken (reguleren, faciliteren, stimuleren, zelf uitvoeren, e.d.)?
- Welke (juridische) instrumenten worden ingezet voor de uitvoering?