



Aan de slag met de  
Omgevingswet

# Het programma onder de Omgevingswet

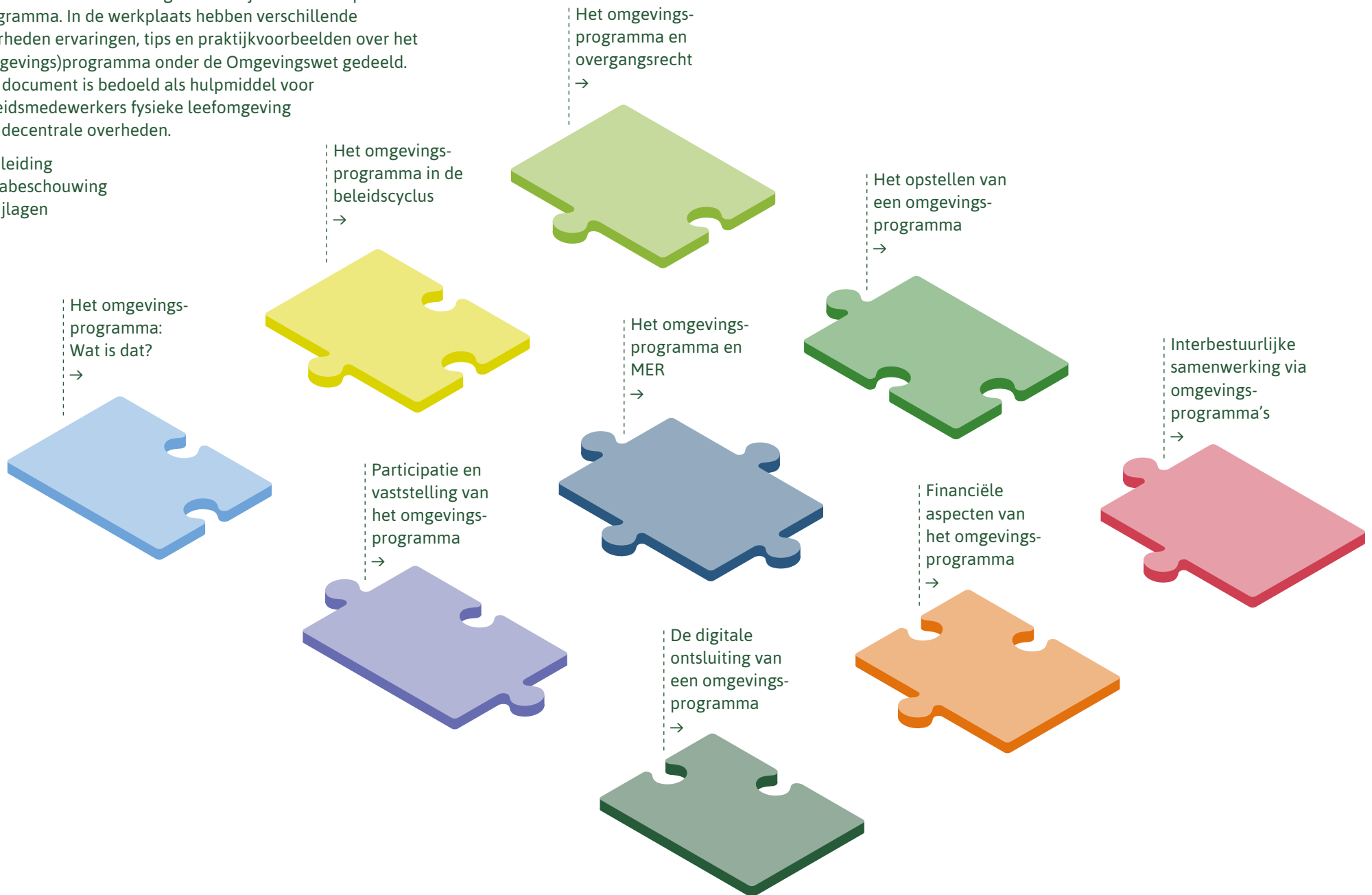
Inspiratiedocument

**November 2022**

# Het programma onder de Omgevingswet

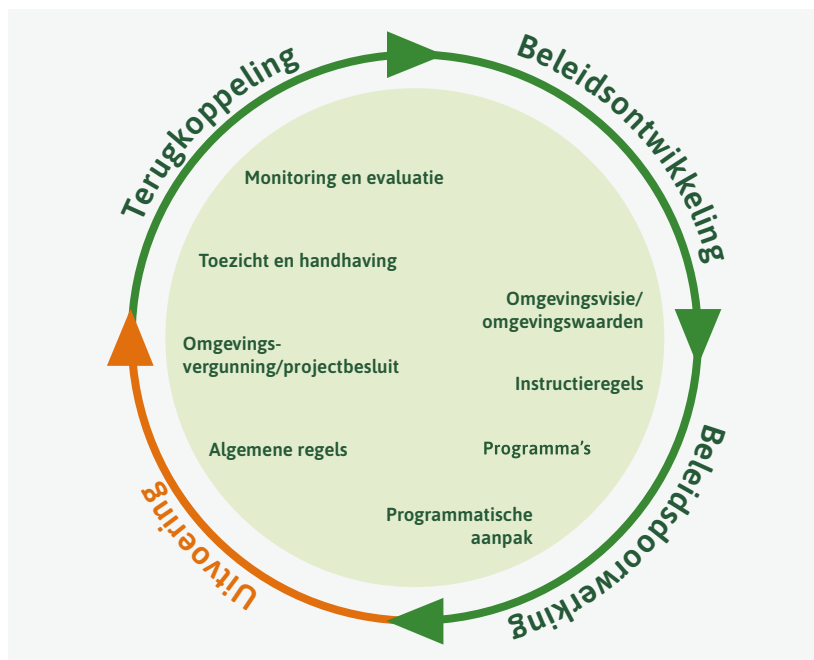
Dit document is tot stand gekomen tijdens de werkplaats programma. In de werkplaats hebben verschillende overheden ervaringen, tips en praktijkvoorbeelden over het (omgevings)programma onder de Omgevingswet gedeeld. Het document is bedoeld als hulpmiddel voor beleidsmedewerkers fysieke leefomgeving van decentrale overheden.

- Inleiding
- Nabescherwing
- Bijlagen



# Inleiding

Dit inspiratiedocument gaat over het programma onder de Omgevingswet, in dit document het omgevingsprogramma genoemd. Het omgevingsprogramma is onderdeel van de beleidscyclus Omgevingswet. De cyclus bestaat uit beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. Het omgevingsprogramma is een van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. De beleidscyclus kent de volgende kerninstrumenten: omgevingsvisie, programma's, algemene rijksregels, decentrale regels, omgevingsvergunning en het projectbesluit.



Figuur 1: De beleidscyclus onder de Omgevingswet

In een omgevingsvisie staat waar het Rijk, een provincie of gemeente met de fysieke leefomgeving op de lange termijn naartoe willen: wat zijn ambities, wat willen we beschermen en behouden, wat willen we ontwikkelen, welke keuzes maken we, enzovoort. De omgevingsvisie geeft de strategie aan.

Een omgevingsvisie heeft vaak een behoorlijk hoog abstractieniveau. Het kan daarom nodig zijn om een onderwerp, thema, gebied of opgave uit te werken. Dit kan in een omgevingsprogramma dat meer tactisch van aard is; de schakel tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. Soms kan dit wettelijk verplicht zijn, bijvoorbeeld wanneer een (wettelijke) omgevingswaarde wordt overschreden. Maar het kan ook vrijwillig.

Dit document gaat alleen in op het vrijwillig omgevingsprogramma. De overige (verplichte) programma's behandelen we niet. Dit omdat de wet daar al veel voorschriften voor heeft.

In dit document geven we aan wat de wet beschrijft en geven we onze ervaringen vanuit de werkplaats weer. In de werkplaats is gedurende een half jaar gewerkt aan het opstarten van en invulling geven aan een programma. De deelnemers waren voornamelijk gemeenten. Vandaar dat in dit document meer nadruk ligt op de gemeentelijke insteek.

Dit document bevat informatie over:

- Wat een programma is
- Wat de kansen zijn
- Wat het belang van participatie is
- Welke financiële aspecten een rol spelen

Daarnaast staan in dit document diverse voorbeelden en links naar meer informatie. Op die manier geven we inspiratie en handvatten

voor degene die aan de slag gaan met een omgevingsprogramma of overweegt dit te doen. Dit document is daarom een goed hulpmiddel voor beleidsmedewerkers fysieke leefomgeving bij met name decentrale overheden.

## Totstandkoming

Bij verschillende overheden leefden vragen over het omgevingsprogramma. Hoe ga je daarmee aan de slag? Hoe kan je het omgevingsprogramma gebruiken? Daarom is een werkplaats opgezet met ondersteuning vanuit het programma Aan de slag met de Omgevingswet – een organisatie opgericht door gemeenten ([Vereniging van Nederlandse Gemeenten – VNG](#)), provincies ([Interprovinciaal Overleg – IPO](#)), waterschappen ([Unie van Waterschappen](#)) en het Rijk. De vraagstellers hebben in deze werkplaats met elkaar ervaringen gedeeld. Doel van deze werkplaats was het opstellen van een inspiratiedocument voor het omgevingsprogramma en zo de geleerde inzichten breed te delen.

Deelnemers waren beleidsmedewerkers, projectleiders en programma-managers van gemeenten, provincie en waterschap. [Zie colofon](#).

# 1 Het kerninstrument omgevingsprogramma

## 1.1 Wat is een omgevingsprogramma volgens de wet?

Een **programma** op grond van de Omgevingswet (artikel 3.5 Ow) bevat 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.

Uit de verwijzing naar artikel 2.1 volgt dat een programma gericht moet zijn op de doelen van de Omgevingswet.

Kenmerken van een omgevingsprogramma:

- Een programma kan worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur van een waterschap, Gedeputeerde Staten en de minister die het aangaat (artikel 3.4 Ow).
- Het programma is zelfbindend. Dit betekent dat het alleen het bestuur zelf bindt (dus niet burgers, organisaties of bedrijven, tenzij er sprake is van beleidsregels, zie [paragraaf 1.3](#) of programma met programmatische aanpak, zie [paragraaf 1.2](#)). Een programma kan wel burgers en bedrijven stimuleren om die dingen te doen die helpen om de doelstellingen te halen. Er is geen sprake van direct toezicht of handhaving op een programma. Er staat geen beroep open tegen de vaststelling van een programma. Wel kan het algemeen bestuur (gemeenteraad, Provinciale Staten, Kamers der Staten-Generaal) aan de hand van het programma het uitvoerend bestuur om verantwoording vragen.

## 1.2 Type omgevingsprogramma's volgens de wet

Er zijn vier typen omgevingsprogramma's:

### 1. Een vrijwillig of onverplicht programma

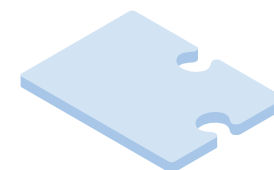
Overheden (Rijk, provincie, waterschap, gemeente) mogen zelf bepalen of ze deze willen opstellen en vaststellen en wat de inhoud ervan is. Dit type programma is dus op initiatief van de overheid en kan worden ingezet vanuit een wens tot beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering/sturing. Een overheid kan een programma sectoraal of multisectoraal insteken. Het kan thematisch, gebiedsgericht of vanuit een specifieke opgave. Het abstractieniveau kan gekozen worden en het kan gericht zijn op beleidsontwikkeling of meer op de beleidsdoorwerking. Een omgevingsprogramma bevat altijd maatregelen om doelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving te bereiken. Dat laatste volgt uit artikel 3.5, onderdeel b Ow.

### 2. Verplicht programma

Verplichte programma's zijn programma's die in de Omgevingswet verplicht zijn gesteld en die volgen uit Europese regelgeving. Er zijn verplichte programma's per overheidslaag (Rijk, provincie, gemeente, waterschap). De Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) geven gedetailleerd aan welke inhoudelijke verplichtingen voor deze programma's gelden. Ze geven hierbij de minimale inhoud van zo'n programma. Het staat overheden vrij om in een verplicht programma ook hun andere beleid voor zo'n onderwerp op te nemen. Het overgangsrecht bepaalt dat programma's die nu al Europees verplicht zijn, dit ook zullen zijn onder de Omgevingswet. Het Europese recht bepaalt wanneer eventueel aangepaste of nieuwe verplichte programma's van kracht worden. Het overgangsrecht sluit hierbij aan.

### 3. Verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde

Als de overheid een omgevingswaarde heeft vastgesteld en ze voldoet er niet aan, of ze dreigt er niet aan te voldoen, dan geldt er een



programmaplicht. De overheid moet dan een programma opstellen met maatregelen waardoor ze wel kan voldoen aan de omgevingswaarde. Dat staat in artikel 3.10 van de Omgevingswet.

#### 4. Programma met een programmatische aanpak

Dit programma is bedoeld voor gebieden waarin omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving onder druk staan, waardoor nieuwe (economische) activiteiten niet kunnen. Een programmatische aanpak zorgt ervoor dat nieuwe activiteiten (weer) mogelijk worden doordat het programma maatregelen bevat met een uitvoeringsplicht. Zodat na uitvoering voldaan wordt aan de omgevingswaarde of andere doelstelling (uitwisseling plussen en minnen). Een programmatische aanpak is altijd een combinatie van een programma (gebied, periode, doelstelling, ontwikkelingen, activiteiten, gevolgen en maatregelen) en regels in de omgevingsverordening / waterschapsverordening / omgevingsplan.

### 1.3 Onderdelen vrijwillig omgevingsprogramma, ervaringen uit de werkplaats

De Omgevingswet stelt weinig eisen aan de opzet en inhoud van vrijwillige omgevingsprogramma's. De werkplaats geeft aan dat het handig is om de volgende onderdelen een plaats te geven:

1. een verwijzing naar de omgevingsvisie: beschrijving van de verhouding tot het in de omgevingsvisie opgenomen beleid
2. uitvoeringsparagraaf met beschrijving van de maatregelen, bij voorkeur met inbegrip van het tijdstip van uitvoering van de maatregelen (planning). Bij maatregelen kunt u denken aan:
  - a. financiële instrumenten, bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van subsidie, of invoeren van heffingen die wettelijk zijn toegestaan
  - b. communicatie- of informatie-instrumenten
  - c. feitelijke/fysieke maatregelen, bijvoorbeeld aanleggen openbaar groen
  - d. aankondiging juridische maatregelen, bijvoorbeeld regels voor activiteiten, vergunningplichten, het aanscherpen van bestaande omgevingsvergunningen
  - e. afspraken met organisaties, bestuurlijk overleg, regionale afspraken

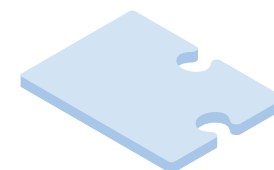
3. financiële paragraaf
4. monitoring/evaluatie
5. looptijd/indicatie voor termijn waarop het programma herzien wordt
6. beschrijving van het proces van participatie en uitkomsten: motivatie hoe je met participatie bent omgegaan
7. als bijlage bij een omgevingsprogramma eventueel de MER (milieu-effectrapport). In het omgevingsprogramma dan wel beschrijven wat met de bevindingen in de MER is gedaan.
8. eventueel verwijzen naar andere thema's (integraliteit, koppelkansen).

Meer informatie over het instrument programma en over wat in een vrijwillig programma kan worden opgenomen is te vinden in de [Wegwijzer vrijwillig programma op de website van het Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#).

### 1.4 Kansen vrijwillig omgevingsprogramma

Een vrijwillig programma kan zich richten op een thema, sector, gebied of opgave. Het is geschikt voor:

1. de uitvoering van de ambities uit de omgevingsvisie of een andere visie, als deze beleidsmatig vertaald kunnen worden in doelen en maatregelen/inspanningen
2. (complexe) situaties waar sturing nodig is: waar we te maken hebben met inhoud, proces, doelen, mensen, middelen en interactie met de samenleving
3. complexe bestuurlijke processen: sommige kwesties zijn zo complex of bestuurlijk gevoelig dat de bestuurlijke wens ontstaat de kwestie gericht aan te pakken en eventueel te monitoren. (Monitoring van de uitvoering en resultaten van een programma is niet wettelijk verplicht. Wel sluit het goed aan bij het gedachtegoed van de beleidscyclus.)
4. uitvoeringsmaatregelen die horen bij een gebiedsuitwerking of gebiedsgericht beleid
5. thematische benadering. Dan kunnen ze het samenhangende beleid voor het betreffende thema bevatten én de maatregelen die genomen zullen worden om de doelstellingen uit dat beleid te realiseren.
6. gebiedsgerichte uitwerkingen zoals bijvoorbeeld een havenvisie of een visie buitengebied.

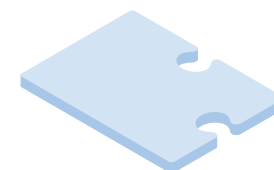


### Voorbeeld:

Illustratief voor het gebruik van het omgevingsprogramma onder de beleidscyclus is een afstudeeronderzoek door studenten Land- en Watermanagement van Hogeschool Van Hall Larenstein (HVHL) (Stap voor stap richting een waterinclusief Omgevingsplan, 2021). Marleen Hofs en Femke de Groot voerden in 2021 een onderzoek uit naar mogelijkheden om invulling te geven aan het borgen van het locatiespecifieke karakter in een omgevingsplan. Uit interviews met gemeenten komt naar voren dat zowel intern als extern de overgang van omgevingsvisie naar omgevingsplan te groot is. De invulling van het omgevingsplan vraagt eerst consensus en gedeeld begrip van betrokkenen over de wijze waarop in specifieke gebieden het bodem- en watersysteem sturend kan zijn voor de gebruiksmogelijkheden. Daarvoor is als mogelijke bouwsteen een blauw omgevingsmodel opgesteld en in een gebiedsatelier getest in de praktijk bij de gemeente Amersfoort.

Ook is er in een afstudeeronderzoek van de Hogeschool Leiden onderzoek gedaan naar de juridische en bestuurlijke basis van samenwerking tussen gemeenten en waterschappen om te komen tot een waterinclusief omgevingsplan waaruit blijkt dat de verwachtingen over en weer en de afstemming tussen waterschappen en gemeenten niet vanzelfsprekend zijn.

Gemeenten en waterschappen ervaren dat de doorwerking binnen de eigen organisatie (intern) en bij andere overheden (extern) niet soepel verloopt en dat er nog weinig praktische hulpmiddelen zijn om die doorwerking te faciliteren. Meerdere betrokkenen geven aan dat er een 'gat' zit tussen de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering. Nog onvoldoende duidelijk is hoe een visie concreet vertaald kan worden in programma's en omgevingsplannen en hoe daarbij de afstemming tussen gemeenten en waterschappen moet verlopen. Met name op tactisch niveau is behoefte aan goede handvatten voor gemeenten om bodem- en watersysteem als verbindende factor bij duurzame ontwikkeling in te kunnen zetten. Essentieel daarbij is de rol die het kerninstrument programma's kan spelen om vanuit het bodem- en watersysteem richting te geven aan omgevingsplannen. Dit houdt in dat gemeenten en waterschappen samen moeten gaan werken om duurzaam bodem- en waterbeheer vorm en inhoud te geven. Veel gemeenten hebben al een omgevingsvisie met daarin duurzame ambities en doelen. Het duurzaam bodem- en waterbeheer kan tactisch een plek krijgen in de programma's en omgevingsplannen zodat dit integraal aan de orde komt en adequaat verankerd is vanuit juridisch-bestuurlijk perspectief (Bron: Projectvoorstel Omgevingsplan op waterbasis, Peter Groenhuijzen en Paul van Eijk, 3 november 2020).

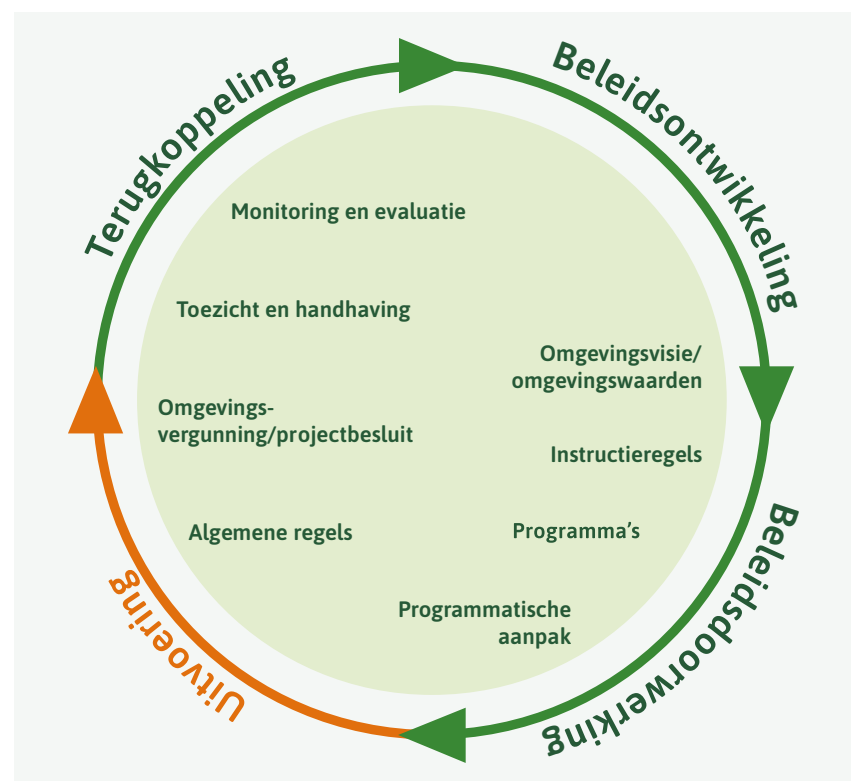


## 2 Het instrument omgevingsprogramma in de beleidscyclus

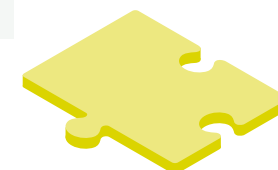
### 2.1 De beleidscyclus

De Omgevingswet wil meer overzicht en samenhang tussen alle visies, nota's, ontwikkelkaders en andere stukken van een provincie, gemeente of waterschap. Voor de provincies, gemeenten, rijkspartijen en waterschappen is dit een stimulans om de beleidsvisies en andere beleidsdocumenten voor de fysieke leefomgeving te ordenen en beleid thematisch en gebiedsgericht te integreren. Om dit te bereiken, biedt de Omgevingswet aan de gemeente vier kerninstrumenten: omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan en omgevingsvergunning. Elk van deze instrumenten heeft een andere rol in de beleidscyclus. Kort gezegd richten ze zich respectievelijk op ambities (visie) – concretiseren doelen en benoemen randvoorwaarden en kaders (programma) – vast te stellen regels, normen en waarden (omgevingsplan) om uiteindelijk vertaald te kunnen worden in een te verlenen omgevingsvergunning.

In de **omgevingsvisie** staat het strategisch beleid voor de lange termijn (bijvoorbeeld 2050). Het bevat integraal, samenhangend en gebiedsgericht beleid voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving: ruimte, duurzaamheid, milieu, wonen, economie, water, openbare ruimte, mobiliteit et cetera. De omgevingsvisie is het afwegingskader. De gemeenteraad maakt in de visie over de langere termijn strategische keuzes over de maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. De uitwerking en verantwoording van beleid is de taak van het college van B en W in omgevingsprogramma's en andere beleidsstukken. De visie bepaalt ook de sturingsfilosofie.



Figuur 2: De beleidscyclus onder de Omgevingswet





**Maatschappelijke opgaven** zijn de grote onderwerpen waarvoor overheden de komende jaren aan de lat staan. Voorbeelden zijn leefbaarheid (een gezonde leefomgeving), bereikbaarheid (mobiliteit), circulaire economie en duurzame landbouw (kringlooplandbouw). De instrumenten van de Omgevingswet zijn hulpmiddelen om deze opgaven uit te werken.

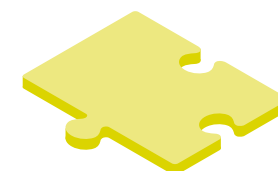
**Sturingsfilosofie.** Sturing is het doelgerichte beïnvloeden van de interactie tussen actoren om maatschappelijke opgaven te realiseren. Actoren zijn bijvoorbeeld burgers, bestuurders, vertegenwoordigers van belangengroepen en het bedrijfsleven. De sturingsfilosofie bevat principes en uitgangspunten waarop de sturing gebaseerd zal worden. De opvatting over de samenwerking met en rol- en taakverdeling tussen overheden en andere partijen staat in de sturingsfilosofie. Uit de sturingsfilosofie volgt welke instrumenten een bestuursorgaan inzet om zijn doelen te bereiken. Bij voorkeur staan overheidsorganisaties hier bij de totstandkoming van hun omgevingsvisie al bij stil.

In een **omgevingsprogramma** werkt u het strategische beleid (van de omgevingsvisie) uit. Het is daardoor een instrument dat op tactisch niveau invulling geeft aan de ambities van het bevoegd gezag. Dat kan in omgevingsprogramma's per thema (=sectoraal beleid), per maatschappelijke opgave of in integrale samenhang voor een gebied (project, deel van de stad, gehele stad of regionaal). In het omgevingsprogramma werkt u uit met welke maatregelen (concrete acties) u het beleid gaat realiseren ten behoeve van bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving (artikel 3.5 Ow). Er is een breed aanbod aan maatregelen mogelijk om dit te bereiken, bijvoorbeeld feitelijke/fysieke maatregelen, inzet van communicatie- of informatiemiddelen, inzet van financiële instrumenten en afspraken met andere organisaties. In het omgevingsprogramma kunt u ook aangeven dat u juridische maatregelen wil treffen door regels op te nemen in het omgevingsplan of in een verordening of een privaatrechtelijke overeenkomst.

In het **omgevingsplan** staan alle gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan is dus het toetsingskader. In het omgevingsplan moet duidelijk een link worden gelegd met de omgevingsvisie. Bij het opstellen van een omgevingsplan of het wijzigen van een omgevingsplan kan het zijn dat u ook rekening moet houden met een vastgesteld omgevingsprogramma.

## 2.2 Omgevingsvisie en omgevingsprogramma

Een omgevingsprogramma kan voortkomen uit een omgevingsvisie. De omgevingsvisie beschrijft integraal en op hoofdlijnen hoe de toekomst van de fysieke leefomgeving eruitziet. Een omgevingsprogramma richt zich meer op de uitvoering en beschrijft gerichte maatregelen waarmee beleid wordt uitgevoerd. Programma's hebben niet altijd directe koppeling nodig met de omgevingsvisie. Wel is het verstandig om in de gaten te houden dat nieuw beleid in een programma niet in strijd is met het integrale omgevingsbeleid in de omgevingsvisie. Ook kan nieuw beleid in een programma soms aanleiding zijn om het beleid in de omgevingsvisie aan te passen.



**Tabel 1: Samenhang programma en omgevingsvisie**

| Parameter                 | Omgevingsvisie   | Programma  |
|---------------------------|--|--|
| 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                                       |
| Samenhang tussen domeinen | Eén integraal ontwikkelingsbeleid voor de fysieke leefomgeving                               | (Multi-)sectoraal, inzetten op afstemming, coördinatie verschillende domeinen                  |
| Horizon                   | Lange termijn  | Kortere termijn  |
| Werking                   | Basis voor het handelen van het visievaststellend bestuursorgaan en voor programma's         | Basis voor inzet maatregelen over het betreffende onderwerp                                    |
| Juridische status         | Bindt enkel het visievaststellend orgaan (zelfbindend)                                       | Bindt enkel het programmavaststellend orgaan (zelfbindend)                                     |
| Vaststelling              | Gemeenteraad, Provinciale Staten, minister BZK   | College van B en W, algemeen bestuur waterschap, Gedeputeerde Staten, minister die het aangaat |

## 2.3 Omgevingsprogramma en omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving die bindend zijn voor initiatiefnemers en gebruikers. De Omgevingswet (Ow) geeft aan dat elke gemeente één omgevingsplan voor hun grondgebied moet hebben.

Het beleid uit het programma kan in het kader van de beleidsdoorwerking rechtstreeks vertaald worden in de regels van het omgevingsplan. Op deze manier borgt u dat in een programma beleidsmatig vastgelegde en gewenste

kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt beschermd of bereikt.

Op basis van het programma kunt u in het omgevingsplan:

- functies aan locaties toedelen
- (algemene) regels voor activiteiten opstellen
- omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving opnemen
- een beoordelingskader maken voor initiatieven in de uitvoeringsfase.

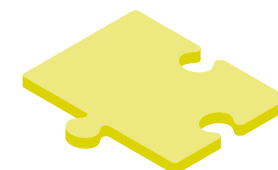
## 2.4 Omgevingsprogramma en andere beleidsdocumenten en programma's voor de fysieke leefomgeving

In de werkplaats is gevraagd of een beleidsdocument dat voldoet aan de definitie van het programma in artikel 3.5 Ow ook verplicht moet worden vastgesteld als een programma onder de Omgevingswet en aan de daaraan gestelde eisen moet voldoen. Omdat de artikelen 3.4 en 3.5 Ow niet dwingend zijn vormgegeven, hoeft dit niet zo te zijn. Er wordt geen regel overtreden als een beleidsdocument wordt vastgesteld over de fysieke leefomgeving zonder dat dit uitdrukkelijk als programma wordt aangemerkt/vastgesteld.

Wel is het uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever dat het beleid over de fysieke leefomgeving in omgevingsvisie en omgevingsprogramma's wordt vastgelegd. Het opnemen van beleid over de fysieke leefomgeving in andere beleidsdocumenten doorbreekt namelijk de samenhang in de instrumenten uit de Omgevingswet in de beleidscyclus. Een uitgebreide uitleg staat in [bijlage 1](#).

Het advies is om bij het opstellen van beleidsdocumenten over de fysieke leefomgeving bewust om te gaan met de keuze voor een buitenwettelijk document dan wel een programma op grond van de Omgevingswet:

- Bepaal vooraf of het nodig is het beleidsdocument conform een wettelijke regeling vast te stellen als plan of programma.
- Bepaal vooraf of een beleidsdocument kaders stelt voor projecten in de fysieke leefomgeving waarover besluitvorming zal plaatsvinden op grond van de Omgevingswet.



En zo ja:

- Kijk in de Omgevingswet of een plan-mer of plan-mer-beoordeling nodig is en leg dat ter inzage tegelijk met het ontwerp-plan of programma.

### Waarom kiezen voor een omgevingsprogramma

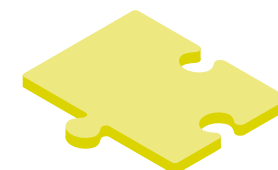
1. Het omgevingsbeleid (zoals omgevingsvisie en omgevingsprogramma's) vormt een samenhangend geheel, en de beleidsdocumenten vormen weer een geheel als het gaat om de andere instrumenten uit de beleidscyclus.
2. Het omgevingsprogramma moet worden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet, waarmee de samenhang met andere onderwerpen en de balans tussen beschermen en benutten worden beklemtoond. Dit om te voorkomen dat overheden beleid maken waarbij onvoldoende gekeken is naar de verhouding met andere beleidsdocumenten.
3. Het vergroot de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het omgevingsrecht: er is duidelijkheid over de status van het document en de wijze van verantwoording.
4. Motiveringsplicht participatie bij het omgevingsprogramma draagt bij aan het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor het beleid. En via participatie komen belangen en oplossingsrichtingen in beeld. Het helpt bij het maken van afwegingen voor de in te zetten maatregelen.
5. Beleid opnemen in een omgevingsprogramma zorgt voor meer overzicht en betere kenbaarheid van het beleid, omdat de omgevingsvisie én alle omgevingsprogramma's straks in het DSO staan. Binnen het Omgevingsloket van het DSO zoek je op thema naar overheidsdocumenten waaronder het programma.

6. Alles wat u met een ander beleidsdocument kan, kunt u ook met het omgevingsprogramma. Er is vrijheid in inhoud en structuur (vrijwillig programma).
7. Er zijn mogelijkheden voor gezamenlijke omgevingsprogramma's – met meer bestuursorganen samen/regionale programma's (manier van vastleggen bestuurlijke afspraken)
8. Een omgevingsprogramma kan als grondslag dienen voor de inzet van een wettelijk instrument:
  - a. vestiging van een voorkeursrecht (art. 9.1, lid 1, onderdeel b Ow).
  - b. het sluiten van een overeenkomst over financiële bijdragen voor ontwikkelingen in een gebied als bedoeld in artikel 13.22 Ow.
  - c. Een omgevingsprogramma kan helpen bij de onderbouwing (van de functionele samenhang) van het, via het omgevingsplan, afdwingen van financiële bijdragen voor ontwikkelingen in een gebied (art. 13.23 en 13.24 Ow).
9. Het vaststellen als programma zorgt ervoor dat de internationale verplichtingen (SMB-richtlijn<sup>1</sup>, verdrag van Aarhus<sup>2</sup>) die zijn geïmplementeerd via de Omgevingswet (onder andere MER-plicht), worden nageleefd. Dat voorkomt een grotere onderzoekslast en juridische risico's bij de latere besluitvorming over projecten.

Opschoning en overzicht van bestaand beleid zijn ondersteunend om samenhang in beleid te bereiken en een mooi startpunt voor het opstellen van omgevingsvisie en programma. Binnen de werkplaats is zichtbaar geworden dat er vele manieren zijn om dit te bereiken. Cruciale vraag is hoe regie te houden op samenhang en het beleid overzichtelijk te houden.

<sup>1</sup> SMB (strategische milieubeoordeling)-richtlijn: beleidsdocument dat qua inhoud voldoet aan de definitie van een programma, maar niet zo wordt genoemd en waarvoor geen MER wordt opgesteld, heeft het risico dat de rechter/ het Hof van Justitie (EU) dit als omzeiling van de richtlijn strategische milieubeoordeling zal zien als door die keuze ten onrechte geen plan-mer gemaakt is.

<sup>2</sup> Verdrag van Aarhus: vaststellen beleidsdocumenten die het karakter hebben van een plan of programma en gaan over het 'milieu' (art. 3 verdrag Aarhus kent een breed milieubegrip ('lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen.'). Zonder inspraak door het publiek = handelen in strijd met verdrag van Aarhus. Met het vaststellen van een programma en het volgen van de procedurele regels voor programma's is deze verplichte inspraak geborgd.



### Opties om samenhang in beleid te bereiken en de interne participatie in te richten

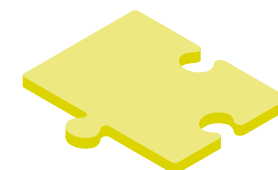
- In Amsterdam is gekozen om een regieteam in te stellen dat zicht houdt op de samenhang tussen de verschillende beleidsstukken. Het doel is integraliteit te bereiken en tegenspraak tussen diverse stukken te voorkomen.
- Haarlem kiest voor het werken via een beleidshuis. In dit huis onderscheidt zij verschillende niveaus (Zie [bijlage 2](#)).
- In Utrechtse Heuvelrug is eerst gekeken welke opgaven er volgens de buitenwereld zijn. Deze zijn vervolgens verwerkt in een visie. De volgende stap is een check van het bestaande beleid. Wat moet worden aangepast en/of ingetrokken.
- In Amersfoort is een Omgevingskamer ingericht. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende beleidsdisciplines en van de uitvoeringspraktijk. Deze draagt zorg voor de uitvoering van de omgevingsvisie (die samenhangt met het coalitieakkoord) en stimuleert dat er integraal en uitvoeringsgericht beleid tot stand komt in omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan. Een (voornemen voor een) nieuw beleidsstuk wordt besproken in de omgevingskamer en vooralsnog opgezet als een (deel)omgevingsprogramma.
- Nieuwegein heeft een EHBO-team (Eerste Hulp Bij Omgevingsvisie). Dit team bestaat uit collega's van de afdelingen die het meest met de Omgevingswet te maken hebben. Het EHBO-team heeft als doel de organisatie te helpen bij het werken met de omgevingsvisie en de omgevingsprogramma's. Door dit team wordt ook een leidraad opgesteld die collega's kunnen gebruiken bij het opstellen van een omgevingsprogramma. In deze leidraad staat ook het belang van interne participatie omschreven. Er staat bijvoorbeeld getipt een werkgroep op te richten met collega's die het programma gaan schrijven en een bredere kring collega's te betrekken om het programma te klankborden.
- Omdat het EHBO-team uit collega's van verschillende plekken in de organisatie bestaat, is snel in beeld welke omgevingsprogramma's in ontwikkeling zijn. Samen met het MT van deze afdelingen worden keuzes gemaakt voor het al dan niet opstellen, samenvoegen of stopzetten van de specifieke omgevingsprogramma's, om daarmee de

samenhang te behouden. Bij het opstellen van de omgevingsvisie is een inventarisatie gemaakt van het bestaand beleid. Tegenstrijdigheden en hiaten in bestaand beleid zijn in overleg met de stad opgelost. Het beleid waar de omgevingsvisie op gebaseerd is, blijft vooralsnog in stand. Met het opstellen van omgevingsprogramma's zal het bestaande beleid op den duur worden vervangen.

- Rotterdam stelt geen andere visies meer vast, maar enkel nog programma's en beleid. Om dit te regelen is bij de visie een uitvoeringsstrategie opgesteld die ondersteunend is bij het aanbrengen van focus, prioriteiten en fasen.
- Bronckhorst heeft ervoor gekozen om voorafgaand aan het opstellen van de visie eerst een beleidsinventarisatie te doen. Zij volgen nauw de systematiek van visie – programma – omgevingsplan en inventariseren waar het bestaande beleid landt in de instrumenten van de Omgevingswet en welk beleid ingetrokken moet worden. Met de nieuwe coalitie wordt gewerkt aan prioritering van de programma's. Resultaat: een heldere lijn: één visie en een beperkt aantal programma's (vier stuks).
- In Edam heeft eerst een inventarisatie van bestaand beleid plaatsgevonden en zijn via participatie vijf thema's prioritair verklaard. Deze zijn vervolgens vastgesteld door de raad. Het vervolgtraject is nog niet duidelijk maar de methode van Bronckhorst is inspirerend.
- Zo is het Blauw Omgevingsprogramma de tactische en interactieve uitwerking van de Blauwe omgevingsvisie (BOVI2050) van Waterschap Vallei en Veluwe. Met als overkoepelend thema 'een waardevolle leefomgeving', worden de maatschappelijke thema's klimaatverandering, energietransitie, circulaire economie en biodiversiteit, gekoppeld aan waterprincipes en geïntegreerd in gebiedsprogramma's.
- Een uitgewerkt voorbeeld van een programma op watergebied is het [waterbeheerprogramma \(Blauw Omgevingsprogramma = BOP\)](#).

### Beleidsregels

Wees u bewust van het onderscheid tussen beleid en beleidsregels, omdat dit impact heeft op de doorwerking naar derden, en de mate van rechtsbescherming van derden.

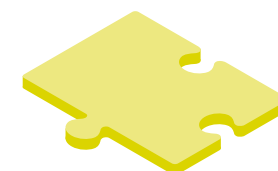


Beleidsregels zijn een bijzondere vorm van beleid. Het zijn regels over het gebruik van een bevoegdheid door een bestuursorgaan. Bestuursorganen leggen erin vast hoe zij belangen tegen elkaar afwegen, feiten vaststellen of wettelijke voorschriften uitleggen. Dit volgt uit artikel 1:3, lid 4 Awb (Algemene wet bestuursrecht). Beleidsregels dragen bij aan een consistente en consequente ofwel betrouwbare besluitvorming door het bestuursorgaan. Een voorbeeld van een beleidsregel kan zijn het document dat gaat over ruimtelijke kwaliteit (welstandsnota).

Beleidsregels worden opgenomen in de omgevingsvisie of een programma is in beginsel zelfbindend. Het bindt alleen de overheid die het heeft vastgesteld. Voor beleidsregels is dat anders: burgers kunnen bij het bestuursorgaan en de rechter een beroep doen op beleidsregels. Het bestuursorgaan kan alleen van de beleidsregel afwijken als dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Dit volgt uit artikel 4:84 Awb.

Daarom is het verstandig om ze duidelijk te onderscheiden van het overige beleid. Beleidsregels kunnen in een apart document worden vastgesteld. Dan is de status direct duidelijk én kunnen ze gemakkelijk en snel worden gewijzigd.

Beleidsregels kunnen ook in een programma opgenomen worden. Een reden hiervoor kan zijn dat het wenselijk is om het beleid over een thema én de daarmee samenhangende beleidsregels in één document vast te leggen. Omdat beleidsregels een andere werking hebben dan het overige beleid in het programma, is het dan wel verstandig om de beleidsregels goed herkenbaar te maken. Bijvoorbeeld door ze in een aparte paragraaf of in een kader te zetten en er duidelijk bij te vermelden dat het beleidsregels zijn en over welke bevoegdheid die beleidsregels gaan.



## 3 Overgangsrecht

### 3.1 Overgangsrecht voor beleid voor en na 2016

Bij beleid van voor 2016 is het belangrijk om na te gaan of dit beleid nog wel actueel is (beleid is dan al meer dan zeven jaar oud). Zo niet, dan is het goed om in uw omgevingsvisie actuele ambities op te nemen en dit eventueel uit te werken in een programma en/of regels op te nemen in het omgevingsplan. Dit geldt overigens ook voor beleid dat na 2016, maar voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, is vastgesteld.

De Omgevingswet geeft aan hoe om te gaan met bestaand beleid van gemeenten en provincies.

Bij gemeentelijk beleid zijn er drie smaken voor bestaand beleid:

1. Het vervalt.
2. Het blijft gelden.
3. Het blijft tijdelijk gelden tot intrekking of automatisch vervallen van het beleid.

Bij provinciaal beleid zijn er twee smaken:

1. Het vervalt.
2. Het blijft gelden.

Samengevat komt het overgangsrecht voor gemeentelijk en provinciaal beleid neer op:

1. Bestaand strategisch beleid opnemen in de omgevingsvisie. Dit beleid komt na vaststelling van de omgevingsvisie te vervallen (wel actief intrekken!). Wilt u dat onderdelen blijven gelden, dan is het verstandig dit expliciet in uw omgevingsvisie te benoemen.
2. Niet-strategisch beleid met wettelijke grondslag wordt automatisch een programma (mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden), met uitzondering van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP).

Het GRP blijft of gelden tot het eind van de periode van het GRP of de gemeente laat het GRP vervallen.

3. Niet-strategisch beleid **zonder** wettelijke grondslag blijft gelden.
4. Niet-strategisch beleid (programma's) vooruitlopend op de Omgevingswet blijven gelden als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

Meer informatie over het overgangsrecht is terug te vinden op: [Bestaand gemeentelijk beleid onder de Omgevingswet op de IPLO-website](#).

### 3.2 Omgevingsprogramma vóór inwerkingtreding Omgevingswet

Overheden kunnen al vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet een programma vaststellen. We noemen dat ook wel een anticiperend programma. Dit is mogelijk gemaakt met artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet. Dit artikel stelt drie eisen aan het beleidsdocument dat een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet moet worden.

Het beleidsdocument moet:

- a. zijn vastgesteld op of na 23 maart 2016
- b. voldoen aan de eisen gesteld bij of krachtens artikel 2.24 en paragraaf 3.2.1 van de Omgevingswet, en indien van toepassing, bij of krachtens paragraaf 16.4.1 van de Omgevingswet
- c. voor de inwerkingtreding van artikel 3.4 van de Omgevingswet van kracht is of onmiddellijk na de inwerkingtreding van kracht wordt, geldt als een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet.



Als we dit artikel en de toelichting daarbij uitpluizen, leidt dat tot de volgende eisen:

1. Beleidsdocument moet zijn vastgesteld op of na 23 maart 2016 (artikel 4.11, onderdeel a).
2. Beleidsdocument moet bij voorkeur vastgesteld worden conform eisen huidig recht (volgt uit toelichting bij artikel 4.11).
3. Er zijn geen instructieregels uit Bkl van toepassing, want die zien alleen op verplichte programma's (artikel 4.11, onderdeel b).
4. Het moet voldoen aan de beschrijving van het programma in artikel 3.5 Ow, (artikel 4.11, onderdeel b).
5. Het is vastgesteld door college van burgemeester en wethouders of Gedeputeerde Staten (artikel 3.4 Ow).
6. Conform artikel 4.11 IOw, onderdeel b mogen ook de gemeenteraad of Provinciale Staten het programma vaststellen. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan dit niet meer.
7. Motiveringsplicht participatie geldt niet. Er mag op vrijwillige basis natuurlijk wel een participatieparagraaf in het document staan.
8. Het moet voldoen aan de regels over de MER als dit uit paragraaf 16.4.1 Ow volgt. Indien MER van toepassing is, dan is ook afdeling 3.4 Awb van toepassing (artikel 3.11, onderdeel c).
9. Een anticiperend programma hoeft niet in het DSO, het mag wel (zie [hoofdstuk 6](#)).

#### Aanbevelingen vanuit de werkplaats

- Laat het programma onder het huidige recht én als programma zoals bedoeld in de Ow vaststellen. Dan voldoe je aan het huidige recht én aan het nieuwe recht.
- Volg de motiveringsplicht participatie. Dat is werken in de geest van de Omgevingswet. Dit vergroot het vertrouwen in de overheid.
- Voordat de wet ingaat, het programma door zowel gemeenteraad of Provinciale Staten (huidig recht) als het college van B en W of Gedeputeerde Staten (nieuw recht laten vaststellen).



## 4 Participatie en bestuurlijke borging

### 4.1 Samenwerken binnen de organisatie

Een omgevingsprogramma, zeker als dat geïntegreerd is, staat of valt bij voldoende interne betrokkenheid en draagvlak. Vanuit verschillende organisatieonderdelen wordt inhoud geleverd voor het programma. Hoe breder het programma, hoe meer mensen betrokken zullen zijn.

In veel gevallen is het niet werkbaar om met alle betrokkenen daadwerkelijk te schrijven aan het programma. Een oplossing kan zijn om naast een breed samengesteld kernteam een tweede ring te organiseren die kan meedenken, betrokken kan worden in werksessies et cetera. Producten worden voorbereid in het kernteam, vervolgens breed gedeeld en besproken en de opbrengst wordt weer meegenomen in de volgende rondes. Door de interne participatie in dit soort rondes te organiseren borgt u de betrokkenheid van velen.

Voor het interne draagvlak is daarnaast van belang dat niet alleen de medewerkers intensief betrokken worden, maar ook het management. Veel gemeenten zijn lijngestuurde organisaties.

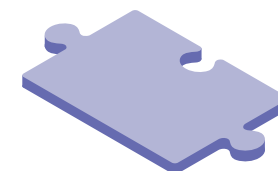
Door de verantwoordelijk lijnmanagers mede-eigenaar te maken van de opgave tot meer samenhang in beleid ontstaat een dynamiek waarin medewerkers ook steeds meer ruimte krijgen om op een nieuwe manier te werken. Rapporteer niet alleen aan het management, maar ga actief met ze aan de slag. Door te oefenen, via de inhoud de samenhang te laten zien en te inspireren.

Organiseer ook de versterking van de samenhang tussen evaluatie, beleid en uitvoering. Dit zijn vaak gescheiden werelden. Heldere samenhangende beleidskeuzes voor zowel beleid als uitvoering zijn de kern. Immers, wanneer beleid meer in samenhang wordt ontwikkeld en voor de uitvoering de prioritering van keuzes helder is, wordt de uitvoering

versneld en neemt de kans toe dat beleidskeuzes tot uitvoering komen. Hier is een goed gesprek tussen beleid en uitvoering belangrijk. Goede monitoring en evaluatiegegevens helpen bij dit gesprek. Doe dat zodanig dat al in de beginfase van het proces vanuit de uitvoeringspraktijk wordt bekeken of het nieuwe beleid uitvoerbaar is. Daartoe zit bijvoorbeeld bij de gemeente Amersfoort iemand vanuit de afdeling Projecten (gericht op niet te veel stapeling van beleidsambities) en de afdeling VTH (beleid moet ook moet ook gehandhaafd kunnen worden) in de Omgevingskamer – een groep die nieuw beleid toetst. Ten slotte gaat uitvoerbaarheid ook over: is er genoeg geld voor en steeds belangrijker: capaciteit; mensen om het te doen. Dus een heldere structuur hoe beleid en uitvoering met elkaar samenhangen kan behulpzaam zijn. Op die manier organiseer je dat het gesprek vanuit hetzelfde vertrekpunt wordt gevoerd. Onderzoek samen waar de behoefte ligt van de uitvoeringsorganisatie, zodat dit meegenomen kan worden bij het opstellen van het beleid. Beperk het gesprek niet alleen tot de beleidsinhoud, maar denk ook aan gereedschap om de ambities uit te voeren.

### 4.2 Participatie extern

Een omgevingsprogramma opstellen doe je samen. Niet alleen omdat allerlei belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, andere overheden, ketenpartners et cetera) hun eigen ideeën hebben en veel kennis kunnen inbrengen, maar bovenal omdat de gemeente niet de partij is die alles realiseert. In de meeste gevallen zijn dit professionele partijen zoals beleggers, corporaties en ontwikkelaars, maatschappelijke partijen en inwoners. Daarom is goede externe participatie van belang. Hier zijn vele vormen voor. Zoek maar eens op [inspiratiegids participatie](#) of [Groninger participatiewerkboek](#).





De werkplaats geeft aan dat bij het gesprek over een thematisch programma (bijvoorbeeld biodiversiteit) ook de vraag speelt wat dat betekent voor andere thema's zoals wonen, klimaat adaptatie of gezondheid. En altijd is een programma deel van een groter gesprek over de toekomst van de gemeente en de realisatie van alle ambities. Verwijs terug naar eerdere gesprekken (bijvoorbeeld in het kader van de omgevingsvisie), waar dan ook gevoerd en met wie dan ook. Laat zien hoe dit gesprek zich verhoudt tot het grotere geheel. Heel belangrijk hiervoor is het om een goed overzicht te hebben van waar er met wie wordt gesproken. Op beleidsniveau, in projecten, rondom initiatieven. Niets is vervelender voor belanghebbenden dat ze dingen dubbel moeten vertellen of dat de gemeentelijke gesprekspartner niet weet wat er aanpalend gebeurt. We praten als gemeente met één mond. Het bestuur en de ambtelijke organisatie vervullen hier ieder hun eigen rol in, nauwe samenwerking tussen college en organisatie is eveneens nodig, omdat ook wethouders natuurlijk allerlei gesprekken hebben. Een goed systeem waarin gesprekken worden vastgelegd, kan helpen.

In het omgevingsprogramma moet staan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn. En wat de resultaten daarvan zijn. Deze motiveringsplicht is geregeld in artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit. De overheid mag zelf weten hoe zij daar invulling aan geeft. Wie een overheid bij de vroegtijdige participatie betreft, hangt af van het type programma: de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving. Lees meer over omgevingsprogramma en participatie: [Participatie bij een programma op de IPLO-site](#).

### 4.3 Bestuurlijke borging

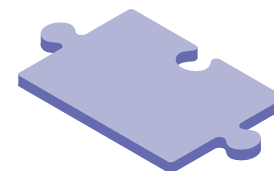
#### Positie algemeen en dagelijks bestuur bij voorbereiding en besluitvorming

De Omgevingswet bepaalt in artikel 3.4 dat bij gemeenten het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is voor het vaststellen van omgevingsprogramma's.

Omdat een programma gekoppeld kan zijn aan de omgevingsvisie, wat een instrument van de gemeenteraad is, is het zaak om goed te kijken welk bestuursorgaan het beslissende orgaan moet zijn bij de vaststelling. Hieronder volgen enkele suggesties die tijdens de werkplaats-bijeenkomsten naar voren zijn gekomen.

De volgende tips komen vanuit de werkplaats:

- Maak vooraf afspraken met de raad over hoe en in welke fase zij betrokken willen worden. U kunt daarbij differentiëren voor verschillende typen programma's. Bij een programma dat op uitvoering is gericht, is misschien minder betrokkenheid van de raad nodig dan bij een beleidsintensief programma of een programma met grote financiële consequenties.
- De betrokkenheid van de raad kunt u afstemmen op de participatie van externen. Denk na of u de hele raad wilt betrekken of alleen een commissie en of u dat meerdere keren wilt doen of op één moment.
- B en W stellen programma's formeel vast maar het omgevingsprogramma kan wel voor instemming/ondersteuning aan de raad worden voorgelegd. Dat geeft de raad comfort en B en W politieke dekking.
- Als programmaonderdelen samengaan met financiële verplichtingen, is de raad veelal het besluitnemend orgaan vanwege het wettelijke budgetrecht (begroting gemeente).
- Het valt te overwegen om de raad te betrekken in het veelal informelere proces van voorbereiding. Raadsleden willen graag vroegtijdig betrokken worden, zeker als er ook uitgebreid geparticipeerd wordt. De ervaring leert dat informele gesprekken met de raad, buiten de vergaderingen om waarin de gemeenteraad wordt voorbereid, goed werken. Veel gemeenten hebben hier een structuur voor. In zo'n gesprek kan besproken worden wat een omgevingsprogramma inhoudt, kan inhoud worden afgetast, scenario's worden voorgelegd et cetera. Op die manier maakt u de raad mede-eigenaar van het programma. Het is als het ware een lijn naast de externe participatie en deze twee lijnen kunnen ook vervlochten worden. Het is goed om datgene wat er met belanghebbenden wordt besproken, ook met de raad te bespreken.

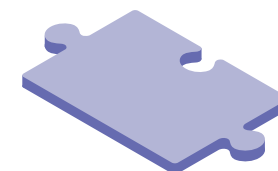


### Een voorbeeld:

In Almere wordt gewerkt aan een stedelijke vernieuwingsopgave voor Haven (een van de eerste wijken). In een Havenvisie zijn de ambities voor deze opgave vertaald in negen toekomstkeuzes. Deze visie is vastgesteld door het Havenverbond (samenwerkingsverbond van onder andere corporaties, ondernemers, gemeente, Almeerse Scholengroep). Na vaststelling is gestart met oriëntatie op de best mogelijke instrumentkeuze binnen de Omgevingswet en de beste basis voor kostenverhaal, gegeven die wet. Het opstellen van een (vrijwillig) programma bleek hiervoor een goede keuze. De raad is vervolgens gevraagd in te stemmen met de toekomstkeuzes uit de visie en akkoord te geven op het concretiseren van de visie in een programma als instrument onder de Omgevingswet en het te zijner tijd verwerken hiervan in het omgevingsplan. Hiermee is een eerste/vervolgstap gezet om de visie daadwerkelijk publiekrechtelijk te kunnen gebruiken.

Qua voortraject had de raad zich al positief uitgesproken over de vernieuwende aanpak om in Almere Haven tot stedelijke vernieuwing te komen (2019). In 2020 is de raad geïnformeerd dat de visie en bijbehorende plan van aanpak waren vastgesteld (door het Havenverbond). In het zogenoemde Koersdocument Implementatie Omgevingswet (in 2019 geagendeerd in de raad) is deze stedelijke vernieuwing al als voorbeeld genoemd. Het maken van een programma is dan nu een logische en ook voor de raad inzichtelijke stap.

Een mooi voorbeeld van de eerste stappen van het toepassen van het instrument programma in een overgangsfase tussen oude en nieuwe regelgeving. Conform de beleidscyclus van de Omgevingswet ligt het meer in de lijn als de omgevingsvisie Almere de hoofdlijn voor Haven weergeeft en dat het programma Haven daar dan een uitwerking van is (en niet van een aparte gebiedsvisie). Maar goed, dat is iets voor de toekomst wellicht. Niet alles kan en hoeft nu al in één keer helemaal volgens het boekje. De wet is immers ook nog niet van kracht en veel gemeenten werken nog met losse documenten. Voor een betere dienstverlening is het beter om de beleidscyclus Omgevingswet te volgen, zodat het straks ook goed in het DSO (Omgevingsloket) past en dus makkelijker vindbaar is.



## 5 Omgevingsprogramma en MER

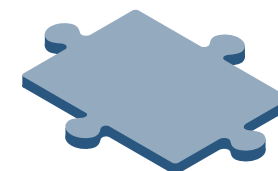
Omgevingsvisie en programma stellen, zoals dat heet, het kader voor toekomstige ontwikkelingen met aanzienlijke milieugevolgen. Denk aan de woningbouw- of energieopgave. Daarom speelt milieueffectrapportage vrijwel altijd een rol bij de voorbereiding ervan.

In plaats van een MER (milieueffectrapport) wordt ook wel gesproken over een OER, een omgevingseffectrapport, waarbij bijvoorbeeld ook naar de sociale effecten wordt gekeken. Het MER, of OER, dat voor het besluit over de omgevingsvisie is opgesteld, biedt een goed startpunt voor een MER bij het programma. Zo bevat het MER (of OER) bij de omgevingsvisie een goede foto van de leefomgeving, en een beeld van knelpunten en kansen voor het besluit zelf en voor eventuele vervolgbesluiten.

De monitoringsparagraaf geeft aan welke informatie nog verzameld moet worden en waarom dat nodig is. Deze informatie kan worden hergebruikt in het MER (of OER) bij de programma's die voortborduren op de visie.

Net zoals het programma een verdieping kan zijn van de visie, kan het MER bij het programma een verdieping van het MER bij de visie zijn. Het MER bij het programma geeft bijvoorbeeld nog een stap concreter aan welke maatregelen mogelijk zijn om de doelstellingen te bereiken, waar in het plangebied die maatregelen nodig zijn en welke eventuele neveneffecten op de leefomgeving vanwege die maatregelen kunnen optreden. Het MER maakt, met andere woorden, duidelijk welke doelstellingen met welke maatregelen haalbaar zijn. En natuurlijk laat het MER zien wat dit betekent voor de leefomgeving. Zo draagt het MER bij aan de uitvoerbaarheid van het programma en helpt het een goed besluit te nemen.

Er zijn nog weinig omgevingsprogramma's die het hele besluitvormingstraject al hebben doorlopen. Net als bij omgevingsvisies zal het de komende tijd zoeken zijn naar de juiste vorm, het juiste gewicht en de juiste insteek. Het MER bij de omgevingsvisie biedt daar in ieder geval wat houvast bij.



## 6 Het proces rond een omgevingsprogramma en digitale ontsluiting

### 6.1 Het proces

In wezen is het programma niet iets nieuws. Er worden al jaren programma's opgesteld voor allerlei sectorale projecten en meer en meer ook vanuit een meer integrale benadering. Het proces om tot een resultaat (programma) te komen is dus ook niet echt nieuw.

Dat wordt meestal voorbereid door middel van een standaard gefaseerd proces. De VNG hanteert in een voorbeeld van een beleidsproces een verdeling in vier fasen:

1. Initiatiefase
2. Programmavorming en participatiefase
3. Besluitvormingsfase
4. Uitvoeringsfase

Voordat wordt gestart is het aan te bevelen om na te denken over de vraag wat het bestuur wil (ambitieniveau, sectoraal/integraal, detailniveau, bevoegdheden, financiën, participatie). Hoe werk je het proces uit? Dagelijks besturen opereren meestal meer tactisch van aard, de adviserende eigen organisatie intern is vaak inhoudelijk sterk en heeft soms haar eigen perspectief. En hoe houd je regie tijdens het proces? Sluit je met je programma aan bij de bestuurlijke portefeuilles of laat je de inwoners van de gemeente thema's kiezen?

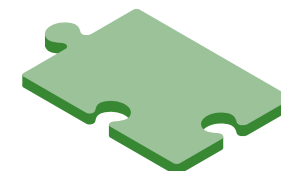
Wanneer u normaliter een nieuw proces gaat inrichten is het zinvol om eerst de huidige werkwijze in beeld te brengen. Vervolgens denkt u na hoe u wil dat het nieuwe proces gaat verlopen. Op basis van de verschillen die tussen de beide situaties bestaan, maakt u dan een Proces Actie Plan, waar het (veelal nog in te richten) proces team mee aan de slag gaat. De

verschillende acties die nodig zijn om het nieuw bedachte proces in te gaan richten, worden dan gekoppeld aan een actiehouder die verantwoordelijk is voor het realiseren van de betreffende actie.

In Eindhoven bleek de huidige werkwijze niet uniform te zijn vastgelegd. Dit zorgt voor een onoverzichtelijke situatie met betrekking tot het formuleren van (integraal) beleid. En het blijkt lastig om heldere toets- en afstemmingsmomenten in te bouwen. Daardoor is het voor beleidsontwikkelaars, opdrachtgevers en MT moeilijk om te sturen op dit proces. Het bleek uitermate zinvol te zijn om deze waarneming voor iedereen zichtbaar te maken door een overzicht te genereren van alle beleidsdossiers van de afgelopen twee jaar, waarmee de behoefte op een eenduidige werkwijze voor iedereen helder werd. De noodzaak om ons te richten op het nieuwe gewenste proces was daarmee voor iedere deelnemer aan de workshops direct helder.

### 6.2 Digitale ontsluiting

Bij het nadenken over het proces van vormgeven van het omgevingsprogramma is het belangrijk om vroegtijdig bij de opbouw en indeling van het programma stil te staan. De vindbaarheid van een programma binnen het nieuwe Omgevingsloket is sterk afhankelijk van aan tekst verbonden kenmerken zoals locaties en thema's. Het fatsoenlijk huisvesten van deze kenmerken kan invloed hebben op de indeling van de teksten. Meer informatie hierover staat in het Toepassingsprofiel omgevingsdocumenten



(TPOD) programma. (Het actuele TPOD is te vinden [via de website van Geonovum](#).) Mocht u ervoor kiezen om uw programma's niet via een TPOD in het Omgevingsloket te ontsluiten maar voorlopig als pdf te uploaden, dan zijn ze niet te raadplegen via filtermogelijkheden van het Omgevingsloket.

In het webinar over digitale ontsluiting wordt uitgelegd hoe een goede tekststructuur kan worden gemaakt en hoe dit de raadpleegbaarheid van het programma vergroot. [Bekijk het webinar op YouTube](#).

Enkele tips uit dit webinar programma's (april 2022) zijn:

- Denk voordat u gaat schrijven na over de tekststructuur.
- Begin vroeg en werk samen. Tekstschrijvers en kaartmakers, maar ook makers van verschillende op elkaar inhakende besluiten.
- Niet geannoteerd is niet doorzoekbaar in de Viewer.
- Onderhoud is makkelijker bij objectgericht schrijven.
- Denk na over het clusteren van informatie. Zowel in een besluit als over besluiten heen.
- Houd rekening met web-weergave en het feit dat niet iedereen dezelfde monitor et cetera heeft. Geen glossy opmaak.

### Anticiperend programma en Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Moet een anticiperend programma (zie [3.2 in dit inspiratiedocument](#)) ook in het DSO worden opgenomen? Nee, dit volgt niet uit artikel 4.11 IOw. Deze verplichting ontstaat ook niet met terugwerkende kracht na inwerkingtreding van de Ow.

Kan een anticiperend programma na inwerkingtreding van de Omgevingswet alsnog in het DSO worden opgenomen? Ja, dat kan, maar dan moet het wel voldoen aan het TPOD programma.

Kan het al in het DSO worden opgenomen voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet? Ja. Voor het anticiperende programma geldt dat publicatie via de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) niet verplicht is. Maar het is wel op vrijwillige basis mogelijk. Gemeenten kunnen programma's via de LVBB in het DSO opnemen. Het programma moet dan voldoen aan de publicatiestandaard TPOD programma.

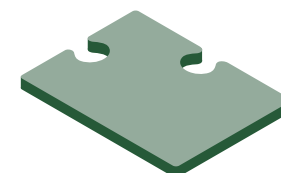
Wilt u een programma publiceren via de LVBB vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, stem dit dan eerst af met het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Dit kan ook via het IPLO. Het zogenoemde virtueel contentteam helpt bij het plaatsen van content op de productieomgeving in de implementatiefase. Uiteraard zult u eerst wel willen oefenen met publiceren op de oefenomgeving (pre-omgeving).

### Als publicatie van het anticiperend programma via DSO technisch niet haalbaar is

Om een anticiperend programma te publiceren via het DSO moet u daar als overheid technisch klaar voor zijn. Als dat nog niet het geval is, dan kunt u ook nog met de TAM IMRO (ruimtelijke standaarden) werken en via ruimtelijke plannen publiceren. Het nadeel is dat u dan niet op thema kan zoeken.

Anticiperende programma's die in ruimtelijke plannen worden gepubliceerd, worden na inwerkingtreding van de Omgevingswet via de overbruggingsfunctie zichtbaar in het DSO.

Meer informatie over het programma in het DSO is te vinden op de pagina [Programma in het DSO op de IPLO-website](#).



## 7 Financiën en het omgevingsprogramma

De financiële gevolgen van een programma zijn afhankelijk van de aard en de inhoud van het programma. Gaat het alleen maar over vaststelling van beleid, dan kunnen hier soms weinig financiële consequenties aan vastzitten, omdat dit pas duidelijk is als het beleid wordt uitgewerkt en uitgevoerd. Maar als het een ambitieus document is met vele directe toepassings/uitvoeringsactiviteiten, dan kan het zijn dat er samen met het programma financiële reserveringen moeten worden gedaan om te komen tot realisatie. Vaak is er dan ook een MER nodig (zie [hoofdstuk 5](#)). In het algemeen geldt: geen uitgaven zonder voorafgaande reservering/vastlegging in de gemeentelijke begroting, tenzij er reeds bestaande budgetposten voor de betreffende uitgaven beschikbaar zijn in die begroting.

### Samenhang met de gemeentelijke begroting (BBV-programma's)

De gemeentelijke begroting volgt een vaste indeling op basis van een Besluit begroting en verantwoording (BBV)-programmastructuur met daarin taakvelden. Iedere gemeente is vrij om deze indeling (de ordening van taakvelden zagezegd) op een eigen manier vorm te geven. Hierin is het van belang om te beseffen dat het overzetten/uitwisselen van budgetten tussen de hoofdgroepen van taakvelden (de begrotingsprogramma's) een raadsbevoegdheid is. Zou er voor een omgevingsprogramma dus budget nodig zijn uit meerdere begrotingsprogramma's dan is het goed mogelijk dat voor deze financiële accordering alsnog een raadsbesluit nodig is.

Om dit te voorkomen (idee van omgevingsprogramma's is dat dit via het college geregeld kan worden) zou het een logische zet kunnen zijn om de invulling van de begrotingsprogramma's gelijk te trekken met de indeling van de omgevingsprogramma's.

### Begrotingscyclus ten behoeve van uitvoeringsprogramma's

De omgevingsprogramma's hebben als eigenschap dat ze uitvoeringsgericht, realistisch en haalbaar moeten zijn. Van belang daarbij is ook dat de omschreven maatregelen financieel gedekt zijn. Dat kan door gebruik te maken van bestaande budgetten uit de begrotingsprogramma's of dat ze een claim zijn voor aanvullend budget. In dat geval zal het conceptprogramma, ruim voor de start van het programma een financiële claim neer moeten leggen bij de kadernota<sup>3</sup> (> 9 maanden, uiterlijk maart jaar X -1, voor start programma jaar X).

<sup>3</sup> In een kadernota worden op hoofdlijnen de inhoudelijke discussiepunten en de technische randvoorwaarden voor het opstellen van de begroting vastgesteld. Daarin kunnen ook nieuwe ontwikkelingen en nieuwe beleidswensen worden opgenomen.



## 8 Interbestuurlijke samenwerking via omgevingsprogramma's

Een omgevingsprogramma kan door meerdere overheden gezamenlijk worden opgesteld om samen doelstellingen te behalen. Het programma geldt dan voor al die overheden, mits de betreffende overheden het ook hebben vastgesteld. Vanwege de opname van het programma in het DSO zijn de hierin opgenomen afspraken voor iedereen kenbaar.

Er is een voorbeeld van een regionale programmering wonen en werken in de provincie Utrecht, zie: [Provinciaal programma: wonen en werken 2021 \(pdf\) \(Provincie Utrecht\)](#). Dit regionaal programma is niet door alle besturen vastgesteld maar door de provincie. Het is op basis van de filosofie van de Omgevingswet samen met gemeenten op regionaal niveau uitgewerkt in adaptieve programma's (zie ook [hoofdstuk 4](#)) voor wonen en werken. De essentiële informatie uit de drie regionale programma's is opgenomen in dit provinciale programma. In de provinciale interim-omgevingsverordening wordt bepaald dat bestemmingsplannen die woningbouw of bedrijventerrein-ontwikkelingen bevatten, moeten passen in dit programma Wonen en werken. Dit laatste is uiteindelijk niet formeel vastgesteld als interbestuurlijk programma, maar fungeert door de gemeenschappelijke voorbereiding en de koppeling daarvan aan de inhoud van bestemmingsplannen in de praktijk toch als coördinerend document. De bedoeling is dat dit programma jaarlijks wordt herzien.

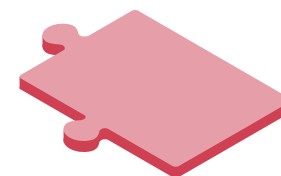
Voordelen van een regionaal programma kunnen zijn:

- De regionale schaal biedt mogelijkheden om een gemeentegrens-overschrijdend doel (bijvoorbeeld het realiseren van voldoende woningen in een regio) te realiseren.
- Het instrument en het proces daaromheen faciliteren een gezamenlijk regionaal gesprek over de regionale opgave.
- De hogere frequentie van vaststelling van een omgevingsprogramma (dan bij de omgevingsvisie en omgevingsverordening) maakt het mogelijk om beter te plannen en bij te schakelen.

- Het hanteren van een gezamenlijk kader met gelijke definities geeft meer inzicht in de daadwerkelijke opgave (tekorten dan wel overschotten), waar individuen hun voordeel mee kunnen doen (en wat in het geval van een provinciale samenwerking weer kan helpen bij een eenduidig verhaal richting Rijk).

Aandachtspunten bij de toepassing van dit instrument zijn onder meer:

- Er is duidelijkheid nodig over de aard en de functie van het instrument. Het zou goed zijn vooraf te duiden of dat bijvoorbeeld is: het komen tot een gezamenlijke visie/afsprakenet, het maken van een inventarisatie, het stellen van beleidskaders, het zijn van een kwantitatief sturingsinstrument of het zijn van een juridisch sluitstuk.
- Bij een interbestuurlijk programma met verschillende soorten partijen (bijvoorbeeld provincie en gemeenten) is helderheid over rolverdeling en governance van belang. In welke mate is regionale programmering een samenwerking, in welke mate stuurt de 'bovenliggende' partij (bijvoorbeeld provincie ten opzichte van gemeenten)? Daarbij is ook de relatie met omgevingsvisie en omgevingsverordening van belang.
- Wat is de verwachting op het gebied van vaststelling en besluitvorming? Een interbestuurlijk programma doet vermoeden dat alle partijen het vaststellen, maar dit gebeurt niet altijd. Wellicht hebben partijen hun inbreng al op een andere wijze vastgesteld?
- Er moet voldoende ambtelijke capaciteit bij alle partijen zijn. Dit vraagt een goede inschatting van de benodigde tijd aan de voorkant (en dus ook inzicht in het voorgenomen proces).
- De scope moet helder zijn. Waar gaat het omgevingsprogramma wel en waar gaat het niet over? En: hoe verhouden andere documenten bij verschillende partijen zich tot dit omgevingsprogramma?



# Nabeschuwing

Het programma lijkt niet veel nieuws. Het voordeel is dat het de basis kan vormen voor toepassing van voorkeursrecht en onteigening. Maar ook dwingt het soms tot toepassing van een MER, vaak ervaren als last, maar toch zeker nuttig (en nodig) in een voortijdige kwalitatieve afweging van richtinggevende scenariokeuzes. De Omgevingswet geeft weinig eisen waar het instrument programma aan moet voldoen (flexibiliteit). De wet benadrukt de meerwaarde van meer onderling afgestemd beleid en beleidstoepassing en beleidsuitvoering op het gebied van het fysieke leefmilieu. In feite – als men wil – een detaillering en uitvoeringsdocument om de omgevingsvisie handen en voeten te geven. Het stimuleert de opschoning van het beleidshuis en stimuleert tevens de kenbaarheid en transparantie van beleid door digitale publicatie conform het wettelijk systeem.

Een van de centrale niet-juridische begrippen van de Omgevingswet is het begrip ‘vertrouwen’ als reguleringsmechanisme in de verhouding tussen overheid en samenleving. Vertrekpunt van de Omgevingswet is de zorgplicht en alleen als de zorgplicht onvoldoende uitkomst biedt, dan is regulering aan de orde. Allereerst regulering als algemene regel en pas in laatste instantie regulering op basis van een op regels in het omgevingsplan gebaseerde vergunningplicht.

De Memorie van Toelichting geeft aan: ‘De Omgevingswet kan een bescheiden bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid door het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving. Consistentie tussen woorden en daden is ook een belangrijke grond voor vertrouwen. Sectorale beleidsplannen stellen nu soms het sectorale doel zoals water, mobiliteit of natuur centraal, waarna de uitvoering tegenvalt, omdat daarbij ook andere belangen een rol spelen en alsnog een bredere afweging moet

worden gemaakt. De Omgevingswet is ontworpen vanuit de gedachte dat de overheid een eenduidig beleid heeft, vastgelegd in een omgevingsvisie, en dat ook uitvoert.’

Tegen deze principiële achtergrondgedachte zou men kunnen afwegen of de omgevingsvisie en omgevingsprogramma eigenlijk niet een veel groter gewicht toegekend zouden moeten krijgen als zijnde het centrale instrument op gemeentelijk niveau. Is het omgevingsplan in deze gedachte in feite niet een soort ultimatum remedium? Nuttig en nodig aan het einde van de keten, zeker, maar de werkelijke veranderopgave heeft wellicht te maken met (een houding van) vertrouwen. Vertrouwen in mensen en organisaties: de cultuur van organisaties, de competenties van ketenpartners, de kennis en ervaring vanuit het participatieve veld.

Dat vergt om te beginnen kennis van en inzicht in de mogelijkheden van nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet, waaronder het programma. Wij hopen dat de uitkomsten van de werkplaats zoals verwoord in dit document hiertoe kan bijdragen.

## Belangrijkste ervaringen vanuit de werkplaats

- Start vroegtijdig met (digitale) tekststructuur.
- Collega’s meekrijgen behoeft apart aandacht.
- Goede beleidsinventarisatie helpt.
- Geef aan wat verschil is met huidig beleid/beleidsregels.
- Redeneer vanuit de beleidscyclus: omgevingsvisie – programma – omgevingsplan.
- Check of MER verplicht is, zet het voor eigen gemak in.
- Gebruik het als instrument voor regionale samenwerking.



# Bijlage 1: Wanneer is het fysieke beleid een programma en wat zijn de participatievereisten?

Artikel 3.4 Ow is geformuleerd als een kan-bepaling. Door die formulering hoeft het bevoegde bestuursorgaan (als het een vrijwillig programma betreft) geen programma vast te stellen. En uit het feit dat het een kan-bepaling is, volgt dat het bevoegde bestuursorgaan er ook voor kan kiezen om beleid over de fysieke leefomgeving (dat al dan niet voldoet aan de criteria uit artikel 3.5 Ow) op een andere manier vast te stellen. Gemeenten, provincies en Rijk kunnen er dus voor kiezen om beleid over de fysieke leefomgeving niet als programma als bedoeld in de Omgevingswet vast te stellen en evt. ook met een andere procedure voor te bereiden.

Heel praktisch betekent dit dat het voor gemeenten, provincies en het Rijk ook onder de Omgevingswet dus mogelijk blijft om beleidsdocumenten zonder wettelijke grondslag (ook wel buitenwettelijke beleidsdocumenten genoemd) zoals beleidsbrieven, beleidsnota's, inventarisaties, verkenningen, themabeleid, visies (en andere namen voor niet wettelijk geregelde beleidsdocumenten) op te stellen en als beleid voor de fysieke leefomgeving te hanteren. Dat is onder het huidige recht al zo en de Omgevingswet brengt daar geen verandering in.

Wel is het zo dat een doelstelling van de Omgevingswet is, om een einde aan het ondoorzichtige oerwoud van beleidsdocumenten over de fysieke leefomgeving. Daarom stuurt de Omgevingswet op het opnemen van het beleid in de omgevingsvisie of het programma. Voor deze beleidsdocumenten is de kenbaarheid geborgd, omdat zij moeten worden opgenomen in DSO. Ook is voor de omgevingsvisie en het programma voorzien in implementatie van internationale verplichtingen. Dat voorkomt juridische risico's.

Ook is een belangrijke gedachte achter de keuze voor het werken met deze 2 beleidsdocumenten dat dit bijdraagt aan een meer **integrale/samenhangende benadering** van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie en de programma's vormen een samenhangend geheel, omdat ze beide moeten worden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet. De samenhang van het beleid in de omgevingsvisie en de programma's moet daardoor steeds onderling worden afgestemd met aandacht voor zowel het 'benutten' als het 'beschermen'.

En door het beleid op te nemen in de omgevingsvisie en programma's kan er ook geen onduidelijkheid ontstaan over de **status** van het beleid(sdocument). Dit is belangrijk, omdat het voor sommige bevoegdheden nodig is dat het beleid in de omgevingsvisie of het programma staat (voorkeursrecht (art. 9.1, lid 1, onderdeel b Ow), overeenkomst over financiële bijdragen (art. 13.22 Ow), onderbouwing functionele samenhang bij afdwingbare financiële bijdragen (art. 13.23 en 13.24 Ow).

Belangrijk aandachtspunt bij het vaststellen van buitenwettelijke beleidsdocumenten is dat daarbij het risico bestaat dat de de plan-mer-plicht uit de SMB-richtlijn en ook inspraakverplichtingen uit het verdrag van Aarhus buiten beeld blijven. Dat heeft het risico bij vervolgbesluitvorming die daarop wordt gebaseerd, dat een rechter achteraf kan oordelen dat dit beleid niet ten grondslag kon worden gelegd aan een besluit zonder dat de daarin gemaakte keuzes alsnog aan een plan-mer worden onderworpen.

Voor beleid over de fysieke leefomgeving dat kaderstellend is voor nadere besluitvorming en/of over het milieu in brede zin gaat, is dan ook het dringend advies om dit ook daadwerkelijk als programma als bedoeld in artikel 3.5 Ow voor te bereiden (dus met participatie en indien aan de orde met toepassing van afdeling 3.4 Awb en vergezeld van een plan-mer-beoordeling of plan-mer) en vast te stellen.

Daarnaast is het advies om bij buitenwettelijke beleidsdocumenten over de fysieke leefomgeving duidelijk uit de benaming te laten blijken wat de aard (verkennend, inventariserend, of anderszins) van het document is. En het advies bij programma's is om ook duidelijk in de benaming (evt. ondertitel) aan te geven dat het een programma op grond van de Omgevingswet is. Door duidelijke benamingen te hanteren is niet alleen de inhoud van het document duidelijk, maar ook de juridische status en hoe het zich verhoudt tot de omgevingsvisie en programma's.

## Advies

Het **advies** is om bij het opstellen van beleidsdocumenten met betrekking tot de fysieke leefomgeving bewust om te gaan met de keuze voor een buitenwettelijk document dan wel een programma op grond van de Omgevingswet:

- Bepaal vooraf of het nodig is het beleidsdocument conform een wettelijke regeling vast te stellen als plan of programma.
- Bepaal vooraf of een beleidsdocument kaders stelt voor projecten in de fysieke leefomgeving waarover besluitvorming zal plaatsvinden op grond van de Omgevingswet.

En zo ja:

- Bezie dan op grond van de regels in de Omgevingswet of een plan-mer of plan-mer-beoordeling nodig is en leg dat ter inzage tegelijk met het ontwerp-plan of programma.

## Participatieverplichting bij het programma

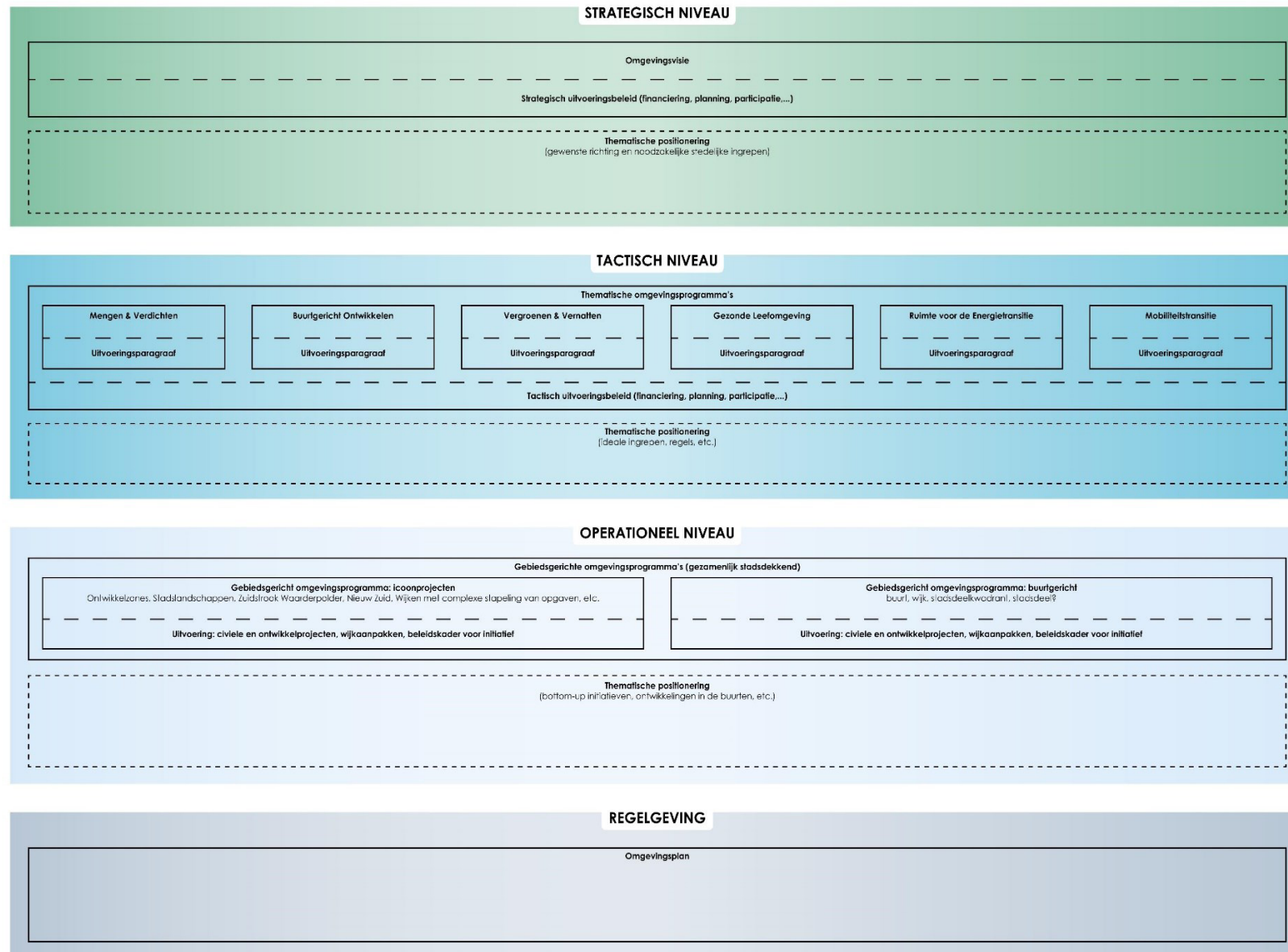
Ten aanzien van de participatie bij het programma op grond van de Omgevingswet geldt volgens het IPLO het volgende. De wet bevat hierover een motiveringsplicht. Deze motiveringsplicht uit het Omgevingsbesluit (Ob) leidt niet tot een juridisch afdwingbare participatieverplichting voor het bestuursorgaan dat een programma vaststelt. De wetgever heeft met de motiveringsplicht beoogd vaststellende bestuursorganen te stimuleren om zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden. Wel moet het bevoegd gezag motiveren hoe zij participatie inzet.

*Nota van Toelichting Ob p. 137: De regering heeft toegezegd dat bij AMvB wordt vastgelegd dat bij plannen van overheden (omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen) het bevoegd gezag moet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bij het plan zijn betrokken. Het vaststellende bestuursorgaan wordt zo gestimuleerd zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden.*

Uitgangspunt is dat de participatie bij de voorbereiding van een programma passend/proportioneel is ten opzichte van de inhoud en maatschappelijke en bestuurlijke impact van het programma. Dit betekent ook dat als het gaat om een wijziging van een programma met heel weinig impact, dat dan de participatie heel beperkt kan zijn, of bij wijziging in het kader van herstel van fouten mogelijk zelfs van participatie kan worden afgezien (vergelijk ook artikel 16.24, lid 2 Ow dat bepaalt dat bij een wijzigingsbesluit dat alleen ziet op het herstel van kennelijke verschrijvingen afdeling 3.4 Awb buiten toepassing kan worden gelaten). Vanuit zorgvuldigheidsoverwegingen is het verstandig om de gekozen mate van participatie in een participatieparagraaf zorgvuldig uit te leggen.

Tegen een programma op grond van de Omgevingswet heeft de wetgever geen rechtsbescherming opengesteld. Reden hiervoor is dat een programma niet gericht is op rechtsgevolg. Het is als beleidsdocument alleen zelfbindend. Dus werkt simpel gezegd als 'leidraad' voor het handelen van het bestuursorgaan. Dit betekent dus ook dat geen bezwaar en beroep mogelijk zijn tegen het met onvoldoende participatie vaststellen van een programma.

# Bijlage 2: Het Haarlemse beleidshuis (conceptversie)



## Colofon

Dit inspiratiedocument kwam tot stand in de Werkplaats programma onder de Omgevingswet en is een uitgave van:  
Programma Aan de slag met de Omgevingswet  
[www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl)

November 2022

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (Interprovinciaal Overleg – IPO), waterschappen (Unie van Waterschappen) en het Rijk.

### Met dank aan

Gemeenten op alfabetische volgorde:

- Almere
- Amersfoort
- Amsterdam
- Bronckhorst
- Drimmelen
- Edam-Volendam
- Eindhoven
- Haarlem
- Lelystad
- Nieuwegein
- Oldebroek
- Rotterdam
- Sudwest Fryslân
- Utrechtse Heuvelrug

Overige gezagen:

- Waterschap Vallei en Veluwe
- Provincie Zuid-Holland

Begeleiding/expertise:

- Geonovum
- Informatiepunt Leefomgeving (IPLO)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Programma Aan de slag met de Omgevingswet

Gasten:

- Commissie m.e.r.
- Provincie Utrecht
- VNG-werkgroep financiën