



Het Omgevingsprogramma onder de Omgevingswet

Maart 2025

Inhoud

0. Inleiding	3
1. Het omgevingsprogramma	5
2. Het omgevingsprogramma in de beleidscyclus	8
3. Participatie en bestuurlijke borging	13
4. Het proces rond een omgevingsprogramma en de digitale ontsluiting	17
5. Financiën en het omgevingsprogramma	18
6. Interbestuurlijke samenwerking via omgevingsprogramma's	19
 Bijlage 1	 20

Disclaimer: De tekst van deze notitie is grotendeels ontleend aan de website 'Aan de slag met de Omgevingswet' en de notitie 'werken met Omgevingsprogramma's' van de gemeente Stichtse Vecht.

0. Inleiding

Deze notitie behandelt het instrument 'omgevingsprogramma' uit de Omgevingswet. Het omgevingsprogramma is een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus zoals die is ingebed in de Omgevingswet. De cyclus bestaat uit beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling.



Het omgevingsprogramma is één van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. De beleidscyclus kent de volgende kerninstrumenten: omgevingsvisie, programma's, algemene rijksregels, decentrale regels (het omgevingsplan), omgevingsvergunning en het projectbesluit.

OMGEVINGSWET

De 6 instrumenten



Omgevingswetportaal.nl | februari 2018

In een omgevingsvisie staat waar de gemeente met de fysieke leefomgeving op de lange termijn naartoe wil: wat zijn de 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 verder uit te werken. Dit kan in een omgevingsprogramma dat meer tactisch van aard is; de schakel tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. Soms is het wettelijk verplicht om een omgevingsprogramma op te stellen, bijvoorbeeld wanneer een wettelijke omgevingswaarde (dreigt te) word(t/en) overschreden. Maar de gemeente kan er ook voor kiezen om vrijwillig een omgevingsprogramma op te stellen.

1 Het omgevingsprogramma

1.1 Wat is een omgevingsprogramma volgens de wet?

Artikel 3.5 uit de Omgevingswet definieert een omgevingsprogramma.

Artikel 3.5

Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, lid 1, voor één 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.*

Kenmerken van een omgevingsprogramma:

- Een programma kan worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders (artikel 3.4 Omgevingswet).
- Het programma is zelfbindend. Dit betekent dat het alleen het bestuur zelf bindt (dus niet burgers, organisaties of bedrijven)¹. 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 van de gemeente (de gemeenteraad) aan de hand van het programma het uitvoerend bestuur (het college van B&W) om verantwoording vragen.

1.2 Type omgevingsprogramma's volgens de wet

Er zijn 4 typen omgevingsprogramma's:

1. Een vrijwillig of onverplicht programma

De gemeente mag zelf bepalen of ze een Omgevingsprogramma wil opstellen en vaststellen en wat de inhoud ervan is. Dit type programma is dus op initiatief van de gemeente zelf en kan worden ingezet vanuit een wens tot beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering/ sturing. De gemeente kan een programma thematisch, gebiedsgericht of vanuit een specifieke opgave opstellen. 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 Omgevingswet.

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 aan. Het staat overheden vrij om in een verplicht programma ook hun andere beleid voor zo'n onderwerp op te

¹ Hierop gelden 2 uitzonderingen: 1) Als via het programma beleidsregels in het Omgevingsplan worden aangekondigd en 2) Als een programma gericht is op het bereiken van een programmatische aanpak.

nemen. Het Europese recht bepaalt wanneer eventueel aangepaste of nieuwe verplichte programma's van kracht worden.

3. Verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde

Als de overheid (Rijk, provincie gemeente of waterschap) 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 (worden vergund). Een programmatische aanpak zorgt ervoor dat nieuwe activiteiten (weer) mogelijk worden doordat het programma maatregelen bevat met een uitvoeringsplicht (een bekend en berucht voorbeeld hiervan is het Programma Aanpak Stikstof). 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 het omgevingsplan.

1.3 Onderdelen vrijwillig omgevingsprogramma

De Omgevingswet stelt weinig eisen aan de opzet en inhoud van vrijwillige omgevingsprogramma's. Logische onderdelen zijn:

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 kan worden gedacht 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 de 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 (milieueffectrapport). In het omgevingsprogramma moet dan wel worden beschreven wat met de bevindingen in de MER is gedaan.
8. eventueel verwijzen naar andere thema's (integraliteit, koppelkansen).

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.
4. uitvoeringsmaatregelen die horen bij een gebiedsuitwerking of gebiedsgericht beleid
5. thematische benadering. Het samenhangend bundelen van het beleid voor het betreffende thema én de maatregelen die genomen zullen worden om de doelstellingen uit dat beleid te realiseren.
6. gebiedsgerichte uitwerkingen zoals bijvoorbeeld een binnenstadsvisie of een visie buitengebied.

2 Het instrument omgevingsprogramma in de beleidscyclus

2.1 De beleidscyclus

De Omgevingswet wil meer overzicht en samenhang bevorderen (integraliteit) tussen alle visies, nota's, ontwikkelkaders en andere stukken van de overheid. Voor de gemeente 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 (in ons geval 2040). 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.

Maatschappelijke opgaven zijn de grote onderwerpen waarvoor overheden de komende jaren aan de lat staan. Voorbeelden zijn leefbaarheid (een gezonde leefomgeving), bereikbaarheid (mobiliteit), de woningbouwopgave en bijvoorbeeld de energietransitie. De instrumenten van de Omgevingswet zijn hulpmiddelen om deze opgaven uit te werken.

Sturingsfilosofie.

In een omgevingsprogramma wordt het strategische beleid uit de omgevingsvisie uitgewerkt. Het is daardoor een instrument dat op tactisch niveau invulling geeft aan de ambities. 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 wordt uitgewerkt met welke maatregelen (concrete acties) het beleid wordt gerealiseerd ten behoeve van bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving (artikel 3.5 Omgevingswet). 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 kan ook worden aangegeven dat juridische maatregelen worden geïntroduceerd door regels op te nemen in het omgevingsplan of in een verordening of via privaatrechtelijke overeenkomst(en). De keuzes die daarin gemaakt worden bepaalt de sturingsfilosofie van de gemeente.

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.



Schematische weergave Omgevingsprogramma binnen de beleidsproces (bron Antea)

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	1 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 geeft aan dat elke gemeente één omgevingsplan voor haar 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 wordt geborgd dat een in een programma beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt beschermd of bereikt. Op basis van een omgevingsprogramma kan in het omgevingsplan:

- functies aan locaties worden toegedeeld;
- (algemene) regels voor activiteiten worden vastgesteld;
- omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving worden opgenomen;
- een beoordelingskader worden gemaakt voor initiatieven in de uitvoeringsfase.

Bij het opstellen van een omgevingsplan of het wijzigen van een omgevingsplan moet rekening worden gehouden met de inhoud van omgevingsprogramma('s).

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

Naast omgevingsprogramma's kunnen bestaande beleidsdocumenten ook blijven bestaan. Omdat de artikelen 3.4 en 3.5 Omgevingswet niet dwingend zijn vormgegeven wordt er 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 uitgebreidere uitleg hierover staat in bijlage 1.

Het is verstandig 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 Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) staan. Binnen het Omgevingsloket van het DSO zoek je op thema naar overheidsdocumenten waaronder het programma.
6. Alles wat met een ander beleidsdocument kan, kan 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 (artikel 9.1, lid 1, onderdeel b Omgevingswet).
 - b. Het sluiten van een overeenkomst over financiële bijdragen voor ontwikkelingen in een gebied als bedoeld in artikel 13.22 Omgevingswet.
 - 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 (artikel 13.23 en 13.24 Omgevingswet).
9. Het vaststellen als programma (via de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) zorgt ervoor dat de internationale verplichtingen (SMB-richtlijn en het verdrag van Aarhus die zijn geïmplementeerd via de Omgevingswet (onder andere MER-plicht), geëerbiedigd worden. Dat voorkomt een grotere onderzoekslast en juridische risico's bij de latere besluitvorming over projecten.

Beleidsregels

Er is een wezenlijk onderscheid tussen beleid en beleidsregels. Het verschil zit hem vooral in 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 afwegen, feiten vaststellen of wettelijke voorschriften uitleggen. Dit volgt uit artikel 1:3, lid 4 Awb. 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).

Beleid zoals dat wordt 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 één 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 beleidsregels 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 1 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.

2.5 Thematische en gebiedsgerichte Omgevingsprogramma's.

Bij omgevingsprogramma's wordt onderscheid gemaakt in gebiedsgerichte en thematische omgevingsprogramma's. Een thematisch programma richt zich op specifieke beleidsthema's zoals bijvoorbeeld mobiliteit, duurzaamheid of cultuurhistorie. Zo'n programma is gericht op het bereiken van concrete doelstellingen op één thema, zoals het verbeteren van de verkeersveiligheid. Maatregelen hoeven zich niet te richten op één gebied maar kunnen voor de hele gemeente gelden.

Een gebiedsgericht programma richt zich daarentegen op een specifiek geografisch gebied, bijvoorbeeld een wijk, het landelijk gebied of het bedrijventerrein. Het gebiedsgerichte omgevingsprogramma heeft als doel om de kwaliteit van de leefomgeving in zijn geheel in één afgebakend gebied te verbeteren, zonder zich daarbij te richten op één thema. Het gebiedsgerichte programma ziet toe op een integrale aanpak van vraagstukken die specifiek zijn voor het betreffende gebied, waarbij verschillende beleidsvelden (thema's) worden geïntegreerd. Hiervoor is het noodzakelijk dat de thematische omgevingsprogramma's (of beleidsdoelen) voldoende zijn uitgewerkt voor dat gestart kan worden met een gebiedsgericht omgevingsprogramma. Thematische omgevingsprogramma's vormen dus de bouwstenen voor een gebiedsgericht omgevingsprogramma. Zonder thematische omgevingsprogramma's (of thematische beleidsdoelen) wordt het heel lastig om een integrale afweging te maken in een gebiedsgericht programma. Een gebiedsgericht programma is vooral van meerwaarde als binnen het beoogde gebied meerdere thema's, opgaven en maatregelen, gelijktijdig en integraal opgepakt moeten worden (zeker als de verschillende thema's ook nog invloed op elkaar uitoefenen).

3 Participatie en bestuurlijke borging

3.1 Samenwerken binnen de organisatie

Een omgevingsprogramma 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.

Belangrijk is ook om de samenhang te versterken 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.

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.

3.2 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.

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.

Participatie kan uiteenlopen van het werken met een klankbordgroep of het ter inzage leggen van een ontwerp tot een volledig gebiedsproces. Net als bij andere instrumenten onder de Omgevingswet geldt ook voor een omgevingsprogramma een motiveringsplicht met betrekking tot participatie. In artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit zijn de randvoorwaarden voor deze motivering opgenomen. Bij het vaststellen van een omgevingsprogramma moet worden aangegeven op welke wijze is geparticipeerd en wat de resultaten daarvan zijn. De vorm en wijze waarop deze participatie wordt ingericht is niet wettelijk geregeld. Een omgevingsprogramma dient ook formeel ter inzage te worden gelegd. Tegen een omgevingsprogramma kunnen zienswijzen worden ingediend, er is echter geen mogelijkheid om in beroep te gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De manier van participeren hangt af van de opgaven en thema's die binnen een beoogd omgevingsprogramma worden behandeld. Bij de keuze voor participatie moeten dan ook in ieder geval de volgende vragen worden gesteld:

1. **Keuze voor belanghebbenden:** Welke belanghebbenden worden betrokken, gelet op de doelen en het karakter van het omgevingsprogramma en de maatregelen die hieruit voortkomen?
2. **Eerdere participatie:** Heeft er eerder participatie plaatsgevonden en zijn de resultaten nog voldoende actueel en bruikbaar?
3. **Gelijktijdige participatie:** Kan participatie ten behoeve van een omgevingsprogramma gecombineerd worden met andere participatietrajecten?
4. **Wat en wie:** Wat moet de participatie opleveren en wie organiseert het proces?
5. **Resultaten:** Hoe wordt de opbrengst van participatie verwerkt en hoe maken we dat zichtbaar?

Bij het organiseren van participatie is het belangrijk om te realiseren dat een omgevingsprogramma gericht is op de uitvoering en uiteindelijk concrete maatregelen moet bevatten. Het doel van de participatie zal daarom vooral zijn het toetsen van de maatregelen en het ophalen van lokale kennis. Participatie bij omgevingsprogramma's zal zich daarom richten op de vraag wie op welke manier bij de uitvoering kan worden betrokken. Participatie is daarmee ook grotendeels uitvoeringsgericht.

Bij participatie moet ook worden nagedacht over de interbestuurlijke afstemming. Soms raakt een omgevingsprogramma taken, bevoegdheden of doelen van andere bestuursorganen. In sommige gevallen kan het zelfs handig zijn om (delen van een) omgevingsprogramma gezamenlijk op te stellen. In alle gevallen is het raadzaam om voorafgaand aan het opstellen van een omgevingsprogramma afstemming te zoeken.

3.3 Monitoring en informeren

Uit de monitoring van een omgevingsprogramma moet blijken in hoeverre de doelen van een omgevingsprogramma worden bereikt. De monitoring kan toezien op de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma. De Omgevingswet stelt regels aan het informeren van het 'publiek' over de monitoring. Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het ter beschikking stellen van gegevens en anderzijds het actief verstrekken van informatie. Het ter beschikking stellen van gegevens zie toe op de monitoringsresultaten die zijn verzameld. Het actief verstrekken van informatie betreft ook informatie waaruit blijkt dat niet voldaan of dreigt te worden voldaan aan de beoogde doelen. Het college moet ook door derden kunnen worden aangesproken op het al dan niet realiseren van doelen en projecten en op de uitvoering van beleid dat is vastgelegd in een programma.

3.4 Bestuurlijke borging

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

Omdat een programma altijd een relatie heeft met 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.

- Maak vooraf afspraken met de raad over hoe en in welke fase zij betrokken willen worden. Dat kan verschillend zijn voor verschillende 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.

- 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 later in het proces uitgebreid geparticipeerd wordt. Het vroegtijdig ophalen van de wensen en bedenkingen van raadsleden bij programma-onderdelen geeft invulling aan de betrokkenheid van de gemeenteraad bij een programma en versterkt het gevoel van mede-eigenaarschap.

3.4.1 De positie van de gemeenteraad

Onder de Omgevingswet is het de gemeenteraad die de omgevingsvisie en het omgevingsplan vaststellen. Door vaststelling van de omgevingsvisie geeft de gemeenteraad het college kaders en doelstellingen mee die uitgewerkt moeten worden in omgevingsprogramma's. Vervolgens kunnen in het omgevingsplan de (instructie)regels worden vastgesteld die nodig zijn om de maatregelen uit een omgevingsprogramma uit te kunnen voeren. De gemeenteraad kan dus richting geven en kaders stellen bij de visievorming en bijsturen (of op de rem trappen) bij het uiteindelijk vaststellen van de juridische regels.

Het vaststellen van een omgevingsprogramma is een collegebevoegdheid. Binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet wordt dit gezien als een onderdeel gericht op 'de uitvoering'. omgevingsprogramma's zijn gericht op het bereiken van resultaten op de kortere termijn. Bij de vaststelling van de omgevingsvisie heeft het college aan de gemeenteraad toegezegd om de gemeenteraad actief en vroegtijdig te betrekken bij het opstellen van omgevingsprogramma's. Een eerste stap daarin is het agenderen van de startnotitie 'werken met omgevingsprogramma's' en deze notitie te agenderen voor behandeling in de gemeenteraad.

In een omgevingsprogramma kunnen beleidsregels worden opgenomen. Deze krijgen direct een functie als afwegingskader. De beleidsregels moeten daarom ook worden opgenomen in het omgevingsplan. In een omgevingsplan heten beleidsregels vaak instructieregels. Het (gewijzigd) vaststellen van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Als in een omgevingsprogramma daarom behoefte is aan het opnemen van beleidsregels (die ook in het omgevingsplan moeten landen) is het noodzakelijk om afstemming daarover te zoeken met de gemeenteraad. Om de maatregelen uit een omgevingsprogramma uit te kunnen voeren zijn vaak financiële middelen nodig. De gemeenteraad besluit in veel gevallen of, voor hoe lang en wanneer deze middelen beschikbaar worden gesteld. De gemeenteraad heeft daardoor ook over inhoud van omgevingsprogramma's een stevige vinger in de pap.

Concluderend:

1. Omgevingsprogramma's geven uitwerking aan de door de gemeenteraad vastgestelde omgevingsvisie.
2. Voorafgaand aan het opstellen van een omgevingsprogramma wordt een plan van aanpak opgesteld, waar de gemeenteraad over wordt geconsulteerd.
3. In een omgevingsprogramma moet inzichtelijk worden gemaakt of en welke aanpassingen in het omgevingsplan noodzakelijk zijn. Bij vaststelling van het omgevingsprogramma moet hierover afstemming hebben plaatsgevonden met de gemeenteraad.
4. Om de maatregelen uit een programma te kunnen uitvoeren zijn wellicht financiële middelen nodig. Bij de vaststelling van een omgevingsprogramma moet hierover afstemming plaats hebben gevonden met de gemeenteraad.

4 Het proces rond een omgevingsprogramma en digitale ontsluiting

4.1 Het proces

In wezen is het programma niet iets nieuws. Er worden al jaren programma's opgesteld voor allerlei sectorale doelen 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 4 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?

4.2 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. Als we er voor kiezen om de omgevingsprogramma'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.

Enkele tips over digitale ontsluiting zijn:

- Denk voorafgaand aan het schrijven na over de tekststructuur.
- 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 (enzovoort) heeft. Geen glossy opmaak.

5 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. 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.

6 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.

Voordelen van een regionaal programma kunnen zijn:

- De regionale schaal biedt mogelijkheden om een gemeentegrensoverschrijdend 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/afsprakenstelsel, 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 ieders 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?

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

Artikel 3.4 Omgevingswet 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 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 eventueel 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.

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 omgevingsprogramma. Voor deze beleidsdocumenten is de kenbaarheid geborgd, omdat zij moeten worden opgenomen in het DSO.

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 c.q. beleidsdocument. 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 Omgevingswet), overeenkomst over financiële bijdragen (art. 13.22 Omgevingswet), onderbouwing functionele samenhang bij afdwingbare financiële bijdragen (art. 13.23 en 13.24 Omgevingswet)).

Belangrijk aandachtspunt bij het vaststellen van buitenwettelijke beleidsdocumenten is dat daarbij het risico bestaat dat 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 Omgevingswet 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 (verkenkend, 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.

Participatieverplichting bij het programma

Ten aanzien van de participatie bij het programma op grond van de Omgevingswet geldt het volgende. De wet bevat hierover een motiveringsplicht. Deze motiveringsplicht uit het Omgevingsbesluit 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 Omgevingsbesluit pagina 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 Omgevingswet 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.