

Het programma, een essentieel instrument in de omgang met een klassiek dilemma?

Verdaas, Co; Nijenhuis, Arjan

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Published in

Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling

Citation (APA)

Verdaas, C., & Nijenhuis, A. (2023). Het programma, een essentieel instrument in de omgang met een klassiek dilemma? In M. N. Boeve, F. A. M. Hobma, & J. C. Verdaas (Eds.), *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: Verder met een multidisciplinaire aanpak* (pp. 235-250). Instituut voor Bouwrecht (IBR).

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

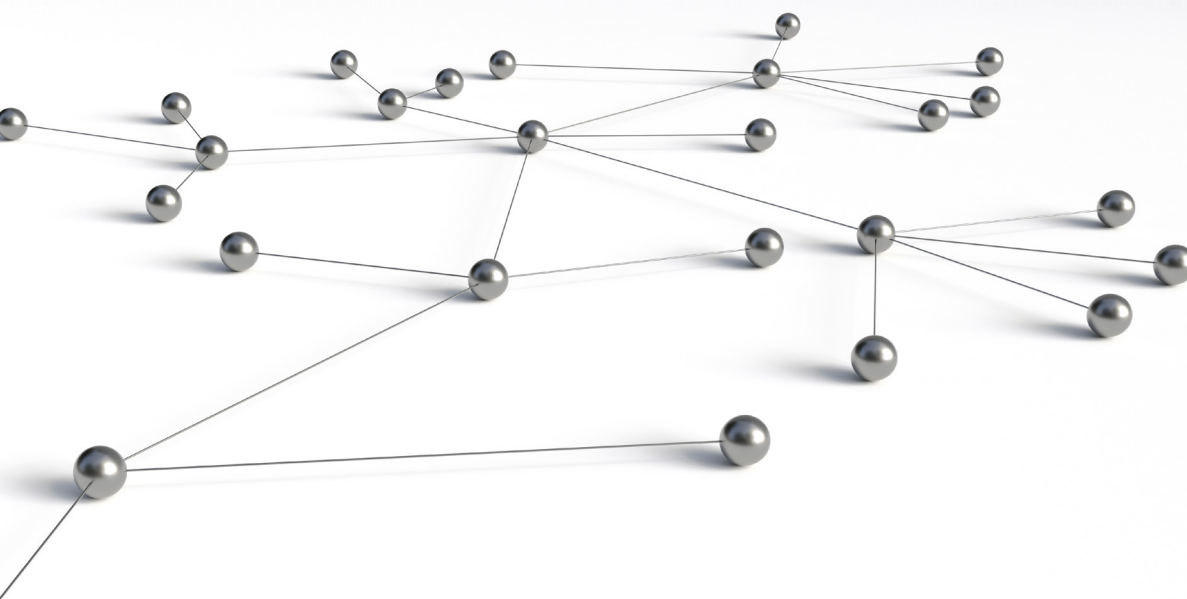
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak

Redactie

Prof. mr. dr. M.N. Boeve

Mr. dr. F.A.M. Hobma

Prof. dr. J.C. Verdaas



1^e druk
ISBN 978-94-6315-093-4
NUR 823

© 2023, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravenhage

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Het programma, een essentieel instrument in de omgang met een klassiek dilemma?

Co Verdaas en Arjan Nijenhuis¹

1 Een gekende aanpak als kerninstrument

In hoofdstuk 1 is duiding gegeven aan het fenomeen dat het omgevingsrecht zelf een steeds belangrijkere rol speelt om de opgaven waar we voor gesteld staan te adresseren en tot uitvoering te komen. Woningbouw, energietransitie, klimaatverandering, verduurzaming economie, et cetera hangen als opgaven samen, beïnvloeden elkaar en zijn nog niet ‘gestold’ in een vastomlijnd plan voor Nederland. De opgaven in de fysieke leefomgeving vergen vanwege die samenhang meer dan ooit een samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures om tot betere mogelijkheden voor integraal gebiedsgericht beleid te komen.

De Omgevingswet (Ow) beoogt dit samenhangend stelsel te zijn en introduceert daarbij *het programma* als een van de 6 kerninstrumenten.² Het programma (als instrument) en een programmatische aanpak³ zijn op zichzelf geen nieuwe instrumenten. Wat wel nieuw is, is dat de wetgever het instrument *programma* zo’n centrale plaats geeft in het stelsel. De website ‘aandeslagmetdeomgevingswet’ introduceert het programma als volgt: ‘het programma onder de Omgevingswet is een veelzijdig instrument. Kennis en begrip van dit instrument is noodzakelijk om beleid voor de fysieke leefomgeving via het systeem van de Omgevingswet vorm te geven.’⁴

Het programma is een essentieel onderdeel van het instrumentarium van de Omgevingswet. Het slaat als het ware de brug tussen de doorgaans meer abstracte en op de lange termijn gerichte omgevingsvisie en het omgevingsplan als juridisch bindend element en uiteraard de omgevingsvergunning die nodig is om tot realisatie te komen. In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet komt het woord ‘programma’ maar

1 Prof. dr. J.C. Verdaas is hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en dijkgraaf bij Waterschap Rivierenland. Mr. J.A.E. Nijenhuis is van meet af aan betrokken geweest bij de totstandkoming en implementatie van de Ow, als plaatsvervangend directeur Eenvoudig Beter resp. MT-lid/relatiemanager Aandeslag. Sinds 1 september 2023 is hij met pensioen.

2 Afd. 3.2 Ow.

3 In de Memorie van Toelichting wordt een programmatische aanpak als een bijzondere vorm van een programma gezien. Gemakshalve sluiten we bij deze definitie aan, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 115.

4 <aandeslagmetdeomgevingswet.nl/publish/pages/151502/leaflet_programma_als_kerninstrument_in_de_omgevingswet.pdf>.

liefst 278 keer voor. Al gaat het daarbij geregeld ook over programma's die opgaan in de Omgevingswet.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de kenmerken van het kerninstrument programma en plaatsen we het ook in de context van de maatschappelijke opgaven waar we voor gesteld staan. We hopen op deze wijze een bijdrage te leveren aan een doordachte en juiste toepassing van dit instrument. We doen dit vanuit de overtuiging dat het programma een bruikbaar instrument kan zijn dat door de wetgever als gekend instrument nadrukkelijk wordt omarmd binnen het stelsel van de Omgevingswet. Opgaven in de leefomgeving hangen immers steeds meer samen en om tot uitvoering te komen is adaptiviteit en flexibiliteit in de aanpak nu eenmaal gewenst of zelfs randvoorwaardelijk. Een programmatische werkwijze is daarbij cruciaal omdat een programma én richting kan geven en gelijktijdig flexibiliteit kan bieden in de uitvoering.⁵

Voor de goede orde: een programmatische werkwijze is niet hetzelfde als 'een programma of een programmatische aanpak'. Voor een nadere toelichting verwijzen we naar artikel 3.15 e.v. Omgevingswet en de Memorie van Toelichting waarin het toepassingsgebied nader wordt gedefinieerd. Zo kan een programma met programmatische aanpak als rechtstreeks beoordelingskader fungeren voor de toelaatbaarheid van activiteiten. Daarbij kunnen beoordelingsregels voor de verlening van omgevingsvergunningen of instructieregels geheel of gedeeltelijk buiten toepassing worden verklaard (zie art. 3.16 lid 2 Ow). Daarnaast hangt het mede af van het bestuursniveau waarop een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt vastgesteld of daarvoor een programma met programmatische aanpak kan worden vastgesteld.⁶

Een doordachte en juiste toepassing van het instrument programma vraagt veel van de professionals en beslissers in de praktijk. Immers, het instrument programma kent de nodige vrijheidsgraden en dat brengt enige mate van onzekerheid met zich mee. Daarmee raakt dit instrument direct aan het klassieke dilemma in het ruimtelijk ordeningsrecht: de balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Het recht wil immers aan de ene kant zekerheid bieden aan burgers en bedrijven over hetgeen in hun omgeving mag of kan gebeuren. Gelijktijdig is enige flexibiliteit geboden gezien de opgaven waar we voor staan en de dynamiek die onze samenleving nu eenmaal eigen is. Het kenmerk van een dilemma is dat het niet opgelost kan worden. Interessant is vooral te verkennen hoe met dit dilemma omgegaan kan worden en welke rol het programma daarbij kan vervullen. Het klassieke dilemma tussen rechtszekerheid en (de benodigde) flexibiliteit speelt pregnanter dan ooit tevoren. Kan de Omgevingswet met het programma als kerninstrument enerzijds richting geven aan de te realiseren doelen (kwaliteitseisen) en anderzijds ruimte bieden aan de wijze waarop die doelen gerealiseerd kunnen worden?

We beschouwen het programma als wettelijk instrument dus nadrukkelijk in de context van het stelsel zelf, de ambitie om de opgaven waar we voor staan in samenhang tot uitvoering te brengen en omarmen het klassieke dilemma. We gaan daarbij ook in op

5 C. Verdaas, F. de Zeeuw, *Na wild west en science fiction op zoek naar de juiste film, naar een nieuw sturingsconcept*, TU Delft, praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling, 2020.

6 <www.dirkzwager.nl/omgevingswet/wettekst/hoofdstuk-3-omgevingsvisies-en-programmas/afdeling-32-programmas/324-programmatische-aanpak/315-toepassingsbereik-programmatische-aanpak/>.

de verschillende soorten programma's, de noodzakelijke monitoring en andere relevante aspecten.

Uiteraard is het uiteindelijk aan de gebruikers zelf om het instrument te benutten binnen de gegeven wettelijke kaders. De toekomst zal leren of en op welke wijze het programma een kerninstrument wordt bij het in samenhang realiseren van de opgaven waar we voor gesteld staan.

2 Het programma nader geduid⁷

Zoals aangeven is het programma, met inbegrip van een programmatische aanpak, als instrument niet nieuw. Ook de Memorie van Toelichting laat daar geen misverstand over bestaan en beschrijft tal van bestaande programma's die al dan niet opgaan in de Omgevingswet. Zo zal het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit niet opgaan in de Omgevingswet (p. 97 MvT), is ter implementatie van de kaderrichtlijn maritieme strategie het maritieme ruimtelijke plan als verplicht programma opgenomen (in artikel 3.9 lid 2 onder d Omgevingswet) en stelt het eerste lid van artikel 4.58 Invoeringswet Omgevingswet het beheerplan dat op grond van artikel 4.6 van de Waterwet wordt vastgesteld door waterschappen voor regionale wateren gelijk aan het waterbeheerprogramma als bedoeld in artikel 3.7 van de Omgevingswet. En zo worden nog tal van programma's nader geduid in het licht van de Omgevingswet.⁸

Ook wie op internet zoekt op programma als aanpak of beleidsinstrument vindt een waaier aan (vrijwillige) toepassingen: een programma voor het aanpakken van geluidshinder langs weg of spoor, de aanpak van niet actief beveiligde overwegen, de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen, het herbestemmen van militaire oefenterreinen, et cetera. Een van ons schreef al ruim 20 jaar terug voor het KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing een essay over de meerwaarde van het programmatisch werken.⁹

Kortom, in de praktijk is met het programma of een programmatische aanpak de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan. Soms met, vaak ook zonder wettelijke basis. Overigens is het programma of programmatisch werken ook buiten het domein van de leefomgeving een gekend begrip. Een eenduidige en breed gedragen definitie ontbreekt. Veelal wordt volstaan met een beschrijving van de beoogde werking van 'het programma', ook buiten het domein van het omgevingsrecht.

Een programma kent doorgaans een aantal vaste ingrediënten. Het bevat meestal één of meerdere ambities, resultaten en/of beleidsvoornemens die meer of minder concreet geformuleerd kunnen zijn. Bij een programma hoort ook altijd een overzicht van mogelijk te nemen maatregelen. Daarnaast kan een programma dat raakt aan de omgevingskwaliteit of ruimtelijke inrichting een overzicht bevatten van een gebied of aantal locaties

7 De Ow ziet de programmatische aanpak als een van de varianten, zie ook verderop in dit hoofdstuk.

8 De Memorie van Toelichting bevat geen overzicht van vigerende programma's die onder de Ow gaan vallen, maar er worden diverse voorbeelden genoemd.

9 Verdaas, C., H. de Haas, *N2 - Een programmatisch perspectief*, KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 2003.

waarop het programma zich richt.¹⁰ Tot slot gaat een programma vrijwel altijd vergezeld van een of andere vorm van monitoring om in beeld te brengen welke maatregelen tot welke resultaten hebben geleid. Op basis van de monitoring kan een programma vervolgens bijgesteld worden. Bijvoorbeeld door het te intensiveren of maatregelen toe te voegen dan wel te schrappen. In bepaalde gevallen moet een programma worden opgesteld (art. 3.10)¹¹ of gewijzigd (art. 3.11) als blijkt dat met het programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan.¹² Vaak is aan het programma direct of indirect een budget gekoppeld. Een programma is vaak tijdelijk vanuit de veronderstelling dat op enig moment de doelen gerealiseerd zijn.

Dat het programma onder de Omgevingswet zo nadrukkelijk wordt gepositioneerd als een kerninstrument dat kan helpen om van beleid tot uitvoering te komen is zoals gezegd nieuw. Blijkbaar legitimeren de opgedane ervaringen deze positionering dan wel is de verwachting dat het programma helpt om ambities om te zetten in concrete resultaten waar het de opgaven binnen de leefomgeving betreft.¹³

3 Het programma onder de Omgevingswet nader beschouwd

Het programma is het kerninstrument dat zich vooral richt op het uitvoering geven aan ambities die veelal in een omgevingsvisie zullen zijn verwoord. In de systematiek van de Omgevingswet is de omgevingsvisie immers het instrument waarin de integrale langetermijnvisie voor de fysieke leefomgeving wordt vastgelegd.¹⁴ De Omgevingswet verplicht Rijk, provincies en gemeenten tot het maken van zo'n visie. Het programma biedt de mogelijkheid deze visie en het daarin verwoorde (of van de visie afgeleide) beleid te concretiseren. Dat beleid kan gebiedsgericht en/of thematisch zijn en het kan zijn vervat in de omgevingsvisie of een beleidsbrief. Ook bevat het programma maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.¹⁵ Een programma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, de minister die het aangaat of

10 De MvT stelt hierover: 'In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied.', *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 23.

11 Uit art. 3.10 Ow blijkt dat een omgevingswaarde ook langs andere weg dan een programma gerealiseerd kan worden. Lukt dat niet, dan is een programma vereist.

12 Art. 3.11 lid 1 Ow stelt dat het bestuursorgaan dat een programma als bedoeld in deze paragraaf heeft vastgesteld, dat programma wijzigt als uit de monitoring, bedoeld in art. 20.1 lid 1, blijkt dat met dat programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan of (lid 2) niet binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

13 Voor een nadere beschouwing van de programmatische benadering in het Europese recht verwijzen we naar het proefschrift van Lolke Braaksma, *The Programmatic Approach in Environmental Law. Towards a legal design in the European Union and the Netherlands that pursues sustainability*, diss. Groningen, 2023

14 In de MvT is te lezen: 'De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn.', *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 114. Zie eveneens art. 3.1 en 3.2 Ow.

15 Zie art. 3.5 Ow.

in geval van een waterbeheerprogramma het algemeen bestuur van het waterschap.¹⁶ Het programma is uitgesloten van beroep. Op deze regel bestaat een uitzondering: als er specifieke rechtsgevolgen zijn of aan programma's een rechtstreekse titel kan worden ontleend voor activiteiten waar geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer volgt staat wel beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁷ Het programma is dus bindend voor het bestuursorgaan zelf. Overigens zullen bestuursorganen op grond van art. 2.2 van de Omgevingswet rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig moeten afstemmen. Dat impliceert dat ook afstemming over een voorgenomen programma aan de orde kan zijn.

In de Omgevingswet worden vier soorten programma's onderscheiden:

Verplichte programma's (EU)

De vaststelling van deze programma's dient ter implementatie van EU-richtlijnen als de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, EU Richtlijn luchtkwaliteit, et cetera. Denk aan Nationaal waterprogramma, Stroomgebiedsbeheerplan, Natura2000 beheerplan¹⁸ e.d.

Verplichte programma's (omgevingswaarden)

Een programma is ook verplicht indien er sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde.¹⁹ In de meeste gevallen²⁰ stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is, dan een programma vast, teneinde alsnog te voldoen aan de omgevingswaarde. Vervolgens dient monitoring van de voortgang van de maatregelen uit zo'n programma plaats te vinden.²¹

Onverplichte programma's

De wet noemt in de artikelen 3.14 en 3.14a alleen het gemeentelijk rioleringsprogramma en het provinciaal inrichtingsprogramma na landinrichting. Beleidsmatig is de inzet om veel voormalige structuurvisies en vergelijkbare beleidsplannen programma's te laten worden: onder meer Structuurvisie Wind op land, PKB Waddenzee, Structuurvisie RRAAM.

16 Art. 2.2 Ow bepaalt dat bestuursorganen bevoegdheden eveneens gezamenlijk kunnen uitoefenen, waarbij overigens niet is voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.

17 Zie o.a. de beschouwing van Stibbe op dit punt met de verwijzing naar en interpretatie van de MvT (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 116): <www.stibbe.com/nl/publications-and-insights/faq-het-programma-onder-de-omgevingswet>.

18 Omdat bij de implementatie van de EU-richtlijnen geregeld gekozen is voor de term 'plan', was in de eerste versie van de Ow sprake van 'programma of plan'.

19 Een omgevingswaarde betreft een *meetbare* eigenschap over de staat of kwaliteit van de leefomgeving. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (i.h.b. Hoofdstuk 2) wordt dit begrip nader uitgewerkt en toegelicht.

20 Art. 3.10 lid 2 Ow bevat enkele uitzonderingen.

21 Afd. 20.1 Ow. Ook bij een programmatische aanpak is monitoring verplicht.

Programmatistische aanpak

Dit type programma is bedoeld om met samenhangende activiteiten en maatregelen ruimte voor ontwikkelingen te creëren, terwijl gelijktijdig de milieukwaliteit wordt verbeterd. Bekende voorbeelden zijn het Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatistische Aanpak Stikstof (PAS).²² Ook bij deze categorie is monitoring verplicht.

Ook buiten deze te onderscheiden programma's waar de Omgevingswet aan refereert kennen we programma's in het domein van de leefomgeving. Denk aan het nationaal programma landelijk gebied (NPLG), het Deltaprogramma of het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Alhoewel deze programma's hun grondslag dus niet direct in de Omgevingswet zelf vinden, zijn ze wel degelijk relevant voor die domeinen waar de Omgevingswet aan raakt.

De genoemde programma's hebben soms ook nu al een wettelijke basis. Zo is het Deltaprogramma geborgd in de Deltawet (de Deltawet behelst als zodanig weer een wijziging van de Waterwet). In diezelfde Waterwet zijn de normen voor waterveiligheid geborgd.²³ In het geval van waterveiligheid is de norm wettelijk vastgelegd en is de zelfbinding juridisch verankerd. Het HWBP is als programmatistische aanpak het vehikel om de wettelijke norm te realiseren. Daar waar (sectorale) wetgeving opgaat in de Omgevingswet lijkt het logisch dat de bijbehorende programma's onder de Omgevingswet gaan vallen. Voor programma's die geen wettelijke basis hebben of waarvan de wettelijke basis niet opgaat in de Omgevingswet is het aan het bestuursorgaan zelf om dit te beslissen, immers de Omgevingswet is hier niet expliciet over.

Een voorbeeld van een (voorgenomen) programma onder de Omgevingswet (POW) is het programma in het kader van Integraal Rivier Management (IRM). Dit POW zou eind 2023 gereed moeten zijn. Het behelst een integrale visie op het rivierengebied met daarbij de te realiseren ambitieniveaus voor de afvoercapaciteit en bodemligging en de te nemen maatregelen met bijbehorende locatie om deze visie vorm te kunnen geven. Ook is het voornemen in dit POW vast te leggen met welke maatregelen doelen gerealiseerd gaan of kunnen worden. De aanleiding tot dit POW is het gegroeide inzicht dat een sectorale aanpak van de opgaven die samenhangen met het riviersysteem niet langer werkt. Alleen door de rivier weer als één systeem te zien, opgaven samen te brengen en in samenhang te beoordelen en te realiseren vanuit één gezamenlijke visie kunnen Maas en Rijn veilig, vitaal, bevaarbaar en aantrekkelijk worden gehouden. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden waarbij wordt ingezet op zogeheten meervoudig gebruik, passend bij de karakteristieken van het gebied.²⁴

Het voorbeeld van het POW IRM laat zien dat een programma onder de Omgevingswet veel vrijheidsgraden kent en niet altijd een concrete omgevingswaarde hoeft te adres-

22 Inmiddels gesneuveld als gevolg van ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

23 De Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening van 1 december 2011 introduceert wijzigingen in de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds (<wetten.overheid.nl/BWBR0030836/2012-01-01>). Per 1 januari 2022 is de Wet infrastructuurfonds samengevoegd met de Wet mobiliteitsfonds.

24 De alinea over het POW IRM is gebaseerd op de informatie die is te vinden op <www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/vraag-en-antwoord/wat-is-het-programma-integraal-riviermanagement>.

seren en een combinatie kan zijn van een visie, maatregelen, locaties en een gebiedsgerichte aanpak

4 Het programma onder de Omgevingswet als ‘antwoord’ op een klassiek dilemma

In de inleiding schetsten we reeds het klassieke dilemma in het omgevingsrecht tussen het bieden van rechtszekerheid aan de ene kant en de behoefte aan flexibiliteit aan de andere kant. Dit dilemma is zo oud als het omgevingsrecht zelf en komt bij elke wetswijziging weer om de hoek kijken. Binnen het kader van dit hoofdstuk is het ondoenlijk dit dilemma in al zijn facetten uit te diepen en de verschillende perspectieven recht te doen. Wel is het interessant de legitimatie achter de Omgevingswet nader te duiden en het programma als kerninstrument in die context te plaatsen.

De achterliggende legitimatie voor de ‘operatie Omgevingswet’ is dat de afgelopen decennia veel belangen en ambities zijn voorzien van een eigen sectoraal wettelijk kader met eigen ambities, normen, procedures en onderzoeksvereisten. Een belangrijke motivatie bij en legitimatie voor veel van deze sectorale wetgeving - geregeld voortvloeiend uit Europese regelgeving - is voor de wetgever het recht willen doen aan de maatschappelijke wens zogeheten zachte waarden beter te beschermen en kwaliteitseisen aan de leefomgeving te definiëren. Dit leidde in de loop der jaren tot wetgeving op tal van deelaspecten van de leefomgeving. Denk aan de wetgeving rondom geluidhinder, bodem(sanering), luchtkwaliteit, waterkwaliteit, cultureel erfgoed, et cetera.

In een gelijkblijvende hoeveelheid ruimte botsen ambities rondom ruimtelijke ontwikkelingen en eisen en wensen ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving steeds vaker. Het dilemma om aan de ene kant rechtszekerheid te bieden aan burgers en bedrijven en aan de andere kant recht te doen aan de ruimte voor ontwikkeling deed zich de laatste jaren meer voelen dan ooit. Waar dus enerzijds door de stapeling van sectorale wetgeving en normen als het ware een bodem onder het omgevingsbeleid werd gelegd groeide anderzijds het besef dat het in samenhang wegen van verschillende belangen die raken aan de leefomgeving een steeds complexere opgave werd.

Overigens heeft deze veelal sectoraal ingestoken wetgeving wel degelijk tot tastbare resultaten geleid. Lucht, bodem en water zijn beter beschermd en doorgaans ook beter van kwaliteit dan enkele decennia geleden. De inzet op sectorale wetgeving heeft dus zijn vruchten afgeworpen. Gelijktijdig groeide de druk op de omgeving de afgelopen decennia door onder andere een hoger niveau van welvaart, een toename van de bevolking en de dynamiek die een samenleving in ontwikkeling nu eenmaal eigen is. Daarnaast dienen zich zoals gezegd nieuwe opgaven aan: het inspelen op een veranderend klimaat, de energietransitie, de biodiversiteitscrisis, de ambities rondom een duurzame en circulaire economie, et cetera.

Of denk aan recente inzichten rondom de stapeling van zeer zorgwekkende stoffen in onze leefomgeving die slecht afbreekbaar zijn en onze leefomgeving blijvend belasten en gezondheidsrisico's met zich meebrengen. Zo constateerde de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in 2020 in het advies Greep op gevaarlijke stoffen dat het beleid voor gevaarlijke stoffen niet toereikend is om risico's in de leefomgeving voldoende te

beheersen en wordt onder andere gepleit voor een gebiedsgerichte aanpak.²⁵ Ook in EU-verband is dit dossier volop in beweging en zal dit leiden tot aangepast beleid en bijbehorende regelgeving.²⁶

Ook wetgeving rondom klimaat, biodiversiteit en energie is nog volop in ontwikkeling en zal van invloed zijn op de wijze waarop we de ruimte in ons land willen en kunnen benutten en welke eisen aan de kwaliteit zullen worden gesteld. Kortom, de noodzaak te komen tot een samenhangende benadering van onze leefomgeving is evident.

De regelcomplexiteit nam (en neemt) de afgelopen decennia met goede aanleidingen allengs toe en daarmee ook de behoefte om - zonder de bodem onder de kwaliteit van de fysieke leefomgeving weg te slaan - belangen weer onderling te kunnen wegen, sneller tot uitvoering te kunnen komen en proces-, onderzoeks- en transactiekosten enigszins te reduceren.

In 2010 verwoordt DG Ruimte C. Kuijpers het als volgt in de essaybundel die in 2010 in de aanloop naar de Omgevingswet verscheen: 'Ontwerp de contouren van een realistisch stelsel van omgevingsrecht dat recht doet aan de wens in de maatschappij om de inrichting van de fysieke leefomgeving op een snellere, doorzichtiger en eenvoudiger wijze aan de maatschappelijk gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te kunnen aanpassen.'²⁷

Evenmin kan de motie-Pieper ongenoemd blijven die het kabinet oproept om vanuit een 'tabula rasa'-gedachte een nieuw stelsel van omgevingsrecht te ontwerpen. De achterliggende gedachte hierbij was dat, zou een groep experts de opdracht krijgen een adequate en actuele wet voor het inrichten van Nederland te ontwerpen, dit nimmer zou leiden tot een stelsel met tientallen sectorale wetten en regelingen. Of zoals het dictum van de motie zelf stelt: 'mochten deskundigen nu gevraagd worden vanuit een 'tabula rasa' een stelsel voor omgevingsrecht te ontwerpen, er vele uitkomsten denkbaar zijn behalve het huidige complexe stelsel.'²⁸

Kortom, de Omgevingswet en daarmee het programma als kerninstrument vindt zijn oorsprong en legitimatie in een breed gedeelde behoefte de regelcomplexiteit te reduceren en de constatering dat het gegroeide stelsel van sectorale wetgeving niet meer voldoet.²⁹

25 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *Greep op gevaarlijke stoffen*, Den Haag: februari 2020, p. 34.

26 <environment.ec.europa.eu/strategy/chemicals-strategy_nl>.

27 C.B.F. Kuijpers, *Voorwoord bij de bundel Bezinning op het omgevingsrecht; Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011.

28 Motie 32 123 XI van het lid Pieper, vergaderjaar 2009-2010, nr. 16 voorgesteld tijdens het wetgevings-overleg van 26 november 2009.

29 Over deze thematiek zijn talloze bijdragen verschenen, zowel opiniërend, analyserend als prescriptief. We noemen er hier een paar:

- Zeeuw, F. de, C. Verdaas, *Tem het institutionele monster*, Financieel Dagblad, 28 februari 2009.

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Bezinning op het omgevingsrecht*, essaybundel, 25 februari 2011.

- meer recent reflecteerde de Raad van State zelf nog op het thema 'regelcomplexiteit' aan de hand van een verkenning van twee casestudy's, april 2023. Zie M. Boeve en F. Groothuijs, *Regelcomplexiteit; Een verkenning aan de hand van twee casestudy's*, Den Haag: Raad van State, 2023.

5 Het adresseren van het dilemma rechtszekerheid - flexibiliteit door de jaren heen

Om te begrijpen hoe de wetgever uiteindelijk bij de Omgevingswet en het programma als kerninstrument is uitgekomen wordt kort stilgestaan bij de wijze waarop de wetgever vanaf de introductie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 heeft getracht dit dilemma te adresseren. De decennia voorafgaand aan de Omgevingswet zette de wetgever vooral in op wat ook wel de koninklijke - want planmatige - route werd genoemd. Rechtszekerheid werd gevonden in het bestemmingsplan en flexibiliteitsbepalingen waren de beoogde uitzonderingen daarop.

Beroemd (of berucht) is de zogeheten anticipatieregeling of artikel-19 procedure onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965 (zie ook hoofdstuk 1 in deze bundel). Deze regeling maakte het mogelijk om af te wijken van het bindende (rechtszekerheid biedende) bestemmingsplan zodat bij een gewenste urgente ontwikkeling niet de langdurige bestemmingsplanprocedure hoefde te worden gevolgd. Een partiële herziening was altijd ook mogelijk, maar daarvoor was de langere bestemmingsplanprocedure vereist. Via een separate procedure kon dus *geanticipeerd* worden op de herziening van het bestemmingsplan. Uit onderzoek bleek enige jaren later dat deze procedure min of meer de norm was geworden en de koninklijke route via het bestemmingsplan veelvuldig werd omzeild.³⁰

De wetgever constateerde dat de balans in de praktijk was doorgeslagen naar flexibiliteit in plaats van rechtszekerheid en wilde met de fundamentele herziening van Wet ruimtelijke ordening in 1985 de zogeheten koninklijke route via het bestemmingsplan weer in ere herstellen. Het voert in het kader van dit hoofdstuk te ver om de resultaten van deze fundamentele herziening uitvoerig toe te lichten. Wel kan op basis van grootschalig empirisch onderzoek de conclusie getrokken worden dat ook onder de Wro/Bro '85 de praktijk bleef kiezen voor doorgaans gedetailleerde bestemmingsplannen, ondanks de mogelijkheden voor een globaal eindplan en de introductie van de 'Beschrijving in Hoofdlijnen' (BiH) en andere mogelijkheden om flexibiliteit in te bouwen. Gelijktijdig bleef de (toenemende) maatschappelijke dynamiek nopen tot flexibiliteit.

Dit resulteerde vooral in een aanzienlijke hoeveelheid zogeheten postzegelplannen. Populair geformuleerd: de koninklijke weg werd op papier gevolgd, maar of daarmee de rechtszekerheid werd gediend is zeer de vraag. In het kader van hun promotie-onderzoek naar de doorwerking van de fundamentele herziening van de Wro/Bro '85 troffen Verdaas en Van Damme in de archieven van de Inspectie RO te Deventer ooit een tweehonderdzoveelste partiële herziening aan van een bestemmingsplan.³¹ Dit voorbeeld illustreert dat de rechtszekerheid die het 'moeder-bestemmingsplan' beoogde te bieden enigszins genuanceerd kan worden.

30 Zie hiertoe o.a. het onderzoek van Bröcking, B.C., en H.J.A.M. van Geest, *Anticiperen en ruimtelijk beleid*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1982 en Faludi, A., S.L. Hamnett, *Bouwen en plannen in onzekerheid*, Leiden, 1978.

31 Damme, L. Van en C. Verdaas, *Plannen laten zich niet plannen*, dissertatie, 1996.

6 De rol van het programma in de beleidscyclus

Waar eerdere (fundamentele) herzieningen van de Wro vooral poogden de koninklijke route via planmatige ruimtelijke ordening centraal te stellen zouden de Omgevingswet en daarmee het instrument programma gezien kunnen worden als een manier om het dilemma 'rechtszekerheid - flexibiliteit' onder ogen te zien en te hanteren.

Het programma kan worden gezien als een inspanningsverplichting van het bestuursorgaan: het committeert zich met het programma immers politiek en bestuurlijk aan de vastgestelde beleidsdoelstellingen. Het belooft aan zijn burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om financiële middelen en menskracht ter beschikking te stellen om de beoogde doelen te realiseren. Deze doelstellingen zijn - op gemeentelijk niveau - meestal geformuleerd in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Voor beide instrumenten is participatie voorgeschreven en het omgevingsplan staat open voor bezwaar en beroep. De rechtszekerheid op doelen en proces is daarmee geborgd, zo zou gesteld kunnen worden. Het programma biedt flexibiliteit in de uitvoering. Immers, in de cyclus van monitoring en eventuele bijstelling wordt transparant op welke wijze het bestuursorgaan de doelen wil realiseren zonder dat de doelen zelf voortdurend ter discussie worden gesteld. Het biedt flexibiliteit in de uitvoering die niet ten koste gaat van de gestelde doelen in de omgevingsvisie of anderszins. Het samenspel tussen omgevingsvisie, omgevingsplan en programma borgt procesmatig en op doelniveau de rechtszekerheid en biedt flexibiliteit in de realisatie. Daarmee is het programma niet vrijblijvend en de realisering ervan wordt via wettelijke verplichtingen (monitoring, aanscherping) zo veel mogelijk geborgd. Als uit de monitoring blijkt dat de beoogde doelstelling niet gehaald kan worden, past het bestuur het programma aan. Die aanpassing kan een intensivering betekenen, maar kan ook, bijvoorbeeld bij een vrijwillig programma, leiden tot aanpassingen in de planning. Het maakt dat de uitvoering flexibel is en beter aan veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten kan worden aangepast.

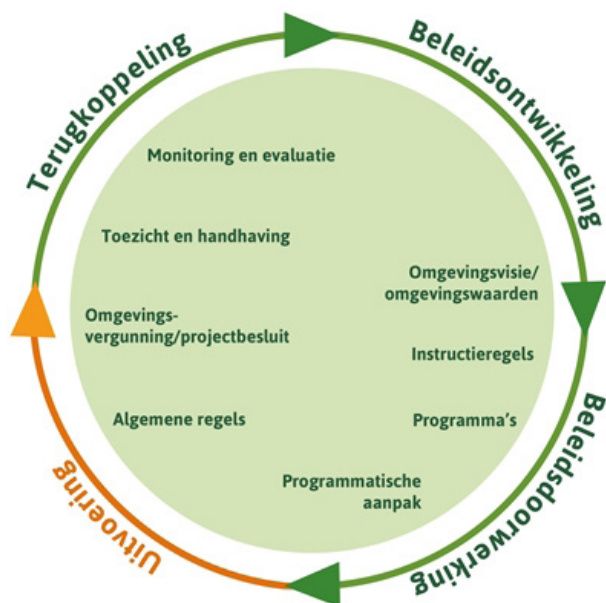
De constatering dat het programma alleen de gemeente of een ander bevoegd gezag zelf bindt, maakt het programma (zoals hierboven al aangegeven) zeker niet 'vrijblijvend'. Het is primair aan de raad zelf om hier verantwoordelijkheid in te nemen, al kunnen ook derden zich beroepen op verplichtingen die uit het zelfbindende karakter van het programma voortvloeien. De Memorie van Toelichting (p. 9/10) is hier zelf overigens opvallend expliciet over: 'verantwoordelijke bestuursorganen moeten ook door derden aangesproken kunnen worden op het wel of niet realiseren van omgevingswaarden, kwaliteiten en projecten en op de uitvoering van beleid dat is vastgelegd in omgevingsvisies en programma's. Monitoring en de beschikbaarstelling van gegevens daaruit is hierbij van wezenlijk belang'. Wie die derden zijn zal moeten blijken, maar recent zijn er natuurlijk diverse voorbeelden geweest waarbij burgers en belangenorganisaties overheden aanspreken op de door de betreffende overheid zelf geformuleerde ambities rondom klimaat en stikstof bijvoorbeeld.

De kritiek kan zijn dat 'het hoe' ook onderdeel dient te zijn van de rechtszekerheid, daar staat tegenover dat het ontbreken van bezwaar en beroep bij het vaststellen van het programma juridisering van de uitvoering voorkomt en ook de slagvaardige realisatie van in omgevingsvisie en omgevingsplan gestelde doelen als een onderdeel van de rechtszekerheid kunnen worden beschouwd

De praktijk zal weerbarstig zijn, de instrumenten onder de Omgevingswet dienen nadrukkelijk in onderlinge samenhang te worden ingezet. De omgevingsvisie faciliteert de behoefte of noodzaak om belangen integraal af te wegen, het ambitieniveau te borgen in het omgevingsplan en maakt met het programma een meer cyclische en adaptieve benadering mogelijk in de uitvoering. Het monitoren van de voortgang en op basis daarvan bijstellen van de inzet is daarmee eveneens een onlosmakelijk onderdeel van het programma en de Omgevingswet.

De MvT over deze wisseling van paradigma (p. 7): ‘De stelselherziening van het omgevingsrecht is bedoeld als meer dan een verbetering en vereenvoudiging van bestaande regels. De regering beoogt nadrukkelijk een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Hiermee wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit vraagt om een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging vergt over meerdere sectoren en meerdere belangen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer.’

Het programma is dus geen geïsoleerd instrument maar wordt door de wetgever nadrukkelijk geplaatst in de beleidscyclus zoals verbeeld in figuur 1. Daarmee wordt nadrukkelijk ook de dynamiek en noodzaak tot ‘ontwikkeling’ omarmd. Deze filosofie en de bijbehorende beleidscyclus is opgenomen en nader geduid in de Memorie van Toelichting (paragraaf 1.3). Zij nodigt derden ook nadrukkelijk uit om als het ware in de beleidscyclus te stappen met concrete initiatieven die bijdragen aan de doelen die in het beleid worden gesteld (paragraaf 1.3.1. Van de MvT).



Figuur 1. De beleidscyclus volgens de Omgevingswet³²

7 Het programma in de praktijk

Er is de afgelopen jaren door tal van overheden en andere organisaties ervaring opgedaan met het programma op de diverse aspecten van de fysieke leefomgeving. Dat het programma geen panacee is moge helder zijn. Een wet of wettelijk stelsel biedt zelf geen oplossing voor botsende belangen in de ruimte. De Omgevingswet kan instrumenten aanreiken, het is aan beslissers en gebruikers om deze instrumenten toe te passen en aan de politiek om richting te geven. Het meest pregnante voorbeeld dat een instrument niet de oplossing kan zijn is misschien wel de programmatische aanpak stikstof. De programmatische aanpak heeft als instrument hierdoor mogelijk ten onrechte een slechte naam gekregen, terwijl een nadere analyse leert dat met name de toepassing van het instrument tot de huidige impasse heeft geleid en niet het instrument zelf.³³

7.1 De rol van de raad bij het programma

Het programma is er op gericht tot doorwerking van het beleid uit een omgevingsvisie te komen. In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Het programma is dus uitvoeringsgericht. Daarmee ligt het voor de hand dat naast een planning een programma ook vergezeld gaat van een financiële paragraaf.

Stel dat de gemeentelijke omgevingsvisie de ambitie bevat om de fietsstad van de provincie te worden, dan zal er een programma komen voor de aanleg en verbetering van fietspaden. Vergelijkbare programma's zijn mogelijk voor bijvoorbeeld een kwaliteitsimpuls van het landelijk gebied of de verbetering van het leefmilieu rond bedrijventerreinen.

Met deze voorbeelden wordt duidelijk dat een programma meestal sectoraal zal zijn, al kunnen bij een gebiedsgericht programma natuurlijk wel verschillende beleidsvelden samenkomen: bijvoorbeeld de aanpak van geluidhinder, het verbeteren van de verkeersveiligheid en de aanleg van groen met speelvoorzieningen.

De inzet van het instrument programma is dus altijd situationeel en gerelateerd aan de opgaven en prioriteiten die het bevoegd gezag zelf stelt.

Een programma kan dus themagericht zijn (aanpak fietspaden, vermindering geluidhinder, et cetera), maar ook gebiedsgericht, zoals bij de herstructurering van een bedrijventerrein het geval is. Vooral bij gebiedsgerichte programma's springt de mogelijkheid van samenwerking van aangrenzende gemeenten en provincies in het oog. Het tweede lid van art. 2.2 stelt uitdrukkelijk dat bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen. Een regionaal programma behoort dus eveneens tot de mogelijkheden.

Het thema uitvoeringskracht wint aan belangstelling. Logisch, de doelen op langere termijn zijn redelijk helder, de vraag is vooral opportuun hoe we van ambities tot resultaat komen. Het ligt daarmee in de lijn der verwachting dat ook het programma als in te zetten instrument gaandeweg meer in de belangstelling zal komen te staan.

33 Zie voor een nadere analyse van de Programmatische aanpak Stikstof onder meer W.J. Bosma, M.M. Kaajan, J.C. Verdaas, *Gebiedsontwikkeling tijdens de stikstofcrisis*, VBR Preadvies nr. 49, 2021.

In de praktijk is het vooral van belang de samenhang tussen de diverse programma's in het oog te houden.³⁴ In onze ogen speelt op gemeentelijk niveau de gemeenteraad daarbij een belangrijke rol. De raad heeft immers de integrale omgevingsvisie vastgesteld en geeft daarmee richting aan de inzet van middelen, de uitvoering en de kaders waarbinnen tot resultaat moet worden gekomen. Het risico is aanwezig dat in de uitvoering het integrale karakter verloren gaat als de uitvoering gestalte krijgt in sectorale deelprogramma's. Versplintering van de integrale visie ligt op de loer. Gelijktijdig is uitvoering alleen mogelijk aan de hand van concrete maatregelen en vergt sturing op omgevingswaarden concrete en dus meetbare normen.

Ook Trees van der Schoot wijst op dit risico en benadrukt nadrukkelijk het samenspel tussen visie, plan en programma. Ze wijst nadrukkelijk op de kansen van gebiedsgerichte programma's als kerninstrument om dat daarmee sectorale versnippering voorkomen wordt.³⁵

Het is aan de raad om zich te buigen over de inzet van gebiedsgerichte dan wel meer thema-gerichte programma's en het spanningsveld enerzijds integraal te werken en anderzijds recht te willen doen aan het realiseren van concrete doelen en normen. Het is uiteindelijk de raad die met de omgevingsvisie als basis richting kan geven aan de toedeling van de beschikbare budgetten, accenten te (ver)leggen, maatregelen op hun effectiviteit te bezien en een tandje bij te zetten dan wel ambities bij te stellen. Recht doen aan het cyclisch iteratieve karakter van de Omgevingswet is maatwerk en geen kwestie van het volgen van een protocol. Dat maakt het werken onder de Omgevingswet interessant en uitdagend.

Het is dienstbaar om heldere afspraken te maken tussen raad en B&W over de wijze waarop de raad betrokken wordt bij eventuele bijstellingen van programma's teneinde de integrale omgevingsvisie te realiseren. Enerzijds is flexibiliteit in de uitvoering geboden, anderzijds is het aan de raad om de kaders vast te stellen, zowel inhoudelijk als financieel.

Uiteraard kan op enig moment ook het toevoegen van een nieuw programma of het beëindigen van een lopend programma aan de orde komen waarbij steeds de samenhang met andere programma's in ogenschouw zal moeten worden genomen om recht te blijven doen aan het integrale karakter van de omgevingsvisie.

Een periodiek debat over de voortgangsrapportage past in onze ogen heel goed bij de beleidscyclus van de Omgevingswet, die immers ook een permanent proces van monitoring, bijstelling en uitvoering impliceert.

De betrokkenheid van de raad bij de uitvoering van programma's is eveneens van belang vanwege de samenhang met het omgevingsplan dat door de raad wordt vastgesteld.

34 Zie hierover ook o.a.: M.C. Brans, 'Overheid tot actie: programma's in de Omgevingswet', *TBR* 2014/166 en M.N. Boeve, F.A.G. Groothuise, 'De programmatische aanpak in de Omgevingswet, ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit? Wet eenvoudig beter, amvb diffuser en complexer?', *TO* 2014, 3 en 4, p. 71-80.

35 T. van der Schoot, *Werken in de geest van de Omgevingswet, Bedoeling en wettekst in een veranderende tijd*, Van Leijen Academie, 2021. Zie ook diverse van haar columns in Binnenlands Bestuur (12 mei 2023), in het bijzonder 'Programma helpt initiatiefnemer vooruit, de omslag naar integraal gebiedsgericht werken is voor gemeenten een cultuuromslag. Het programma biedt hulp.'

Waar het programma alleen de gemeente zelf bindt, is het omgevingsplan voor iedereen bindend. Sommige maatregelen ter uitvoering van de omgevingsvisie zullen in het omgevingsplan vastgelegd worden, andere in een programma. Het is de mix van instrumenten die moet zorgen voor een effectieve, zorgvuldige uitvoering van het gemeentelijke beleid.

De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre ‘derden’ het verantwoordelijke bestuursorgaan zullen aanspreken op de uitvoering van vastgestelde programma’s. Voor nu laten we het bij de constatering dat de wetgever die mogelijkheid expliciet benoemt dan wel een deel van de verantwoordelijkheid bewust bij ‘derden’ legt.

7.2 Het belang van monitoring

Het zelfbindende karakter van het programma in combinatie met de mogelijkheid dat het bevoegd gezag door derden aangesproken moet kunnen worden leidt tot de noodzaak de voortgang en het doelbereik inzichtelijk te maken. De MvT (p. 10) stelt niet voor niets dat monitoring en de beschikbaarstelling van gegevens daaruit van wezenlijk belang zijn. In het Besluit kwaliteit leefomgeving staan vervolgens de regels en instructies die van toepassing zijn op de monitoring en het beheer van gegevens.

De onderlinge relatie tussen omgevingsplan en programma komt naar voren bij omgevingswaarden³⁶. Een omgevingswaarde geeft in objectieve, meetbare termen de (beoogde) staat aan van de fysieke leefomgeving. De omgevingswaarde kan bijvoorbeeld betrekking hebben op luchtkwaliteit, de toelaatbare belasting door geluid of geur, de waterkwaliteit of de veiligheid van waterkeringen. Op lokaal niveau stelt de gemeenteraad de omgevingswaarden vast in het omgevingsplan. Die waarden zullen veelal bereikt gaan worden met de inzet van een programma, maar dat kan ook met behulp van andere middelen. Wel komt het programma nadrukkelijk in beeld als blijkt dat de vastgestelde omgevingswaarde niet bereikt is of bereikt gaat worden. In dat geval zijn burgemeester en wethouders verplicht een programma vast te stellen, teneinde alsnog te voldoen aan de omgevingswaarde.

Het inzetten van de meest passende instrumenten in hun onderlinge samenhang is een zoektocht, waarbij diverse disciplines betrokken zullen zijn. Van beleidsmedewerkers tot vakjuristen. De afgelopen jaren heeft een dergelijke zoektocht her en der al wel eens plaatsgevonden, onder meer in een onderzoek naar de energietransitie en de Omgevingswet.³⁷

In een pilot bij acht gemeenten is gekeken naar de mogelijkheden om de energietransitie te versnellen met de instrumenten van de Omgevingswet. De pilots zijn uitgevoerd volgens het ‘community of practice’-principe: de gemeenten stonden in verbinding met elkaar en deelden onderling kennis. Nog eens 20 gemeenten in de tweede schil volgden de pilots als leertraject.

36 Zie afd. 2.3 Ow.

37 Energietransitie versnellen met de Omgevingswet, 8 april 2020, te raadplegen via: <open.overheid.nl/documenten/ronl-54f5b9a0-e34b-47b0-ab67-739717360f01/pdf>.

Een van de bevindingen was dat de deelnemende gemeenten veel meerwaarde zien in het instrument programma. Sommige gemeenten vinden het programma meer geschikt om de doelstellingen van de energietransitie te halen dan het omgevingsplan zelf. Dat heeft immers een verordenend karakter en is daarmee restrictiever. Een programma is gericht op het bereiken van doelen. Met het opnemen van een omgevingswaarde³⁸ in het omgevingsplan en het vaststellen van een programma om die omgevingswaarde te bereiken, kunnen beide instrumenten effectief worden ingezet. In feite geeft de gemeenteraad met het vaststellen van de omgevingswaarde in het omgevingsplan de opdracht aan het college om de beoogde omgevingswaarde te behalen. Belangrijk is om beide instrumenten continu op elkaar te blijven afstemmen.

De pilot laat zien dat het programma een instrument kan zijn waarmee burgers en bedrijven worden verleid om bijvoorbeeld met subsidies bij te dragen aan het realiseren van de doelen van het programma. Het omgevingsplan heeft een verplichtend karakter. Daarom werd bij de discussies wel gesproken van een wortel en een stok³⁹.

Het onderzoek laat, hoewel al ruim drie jaar oud, op een invoelende manier zien in hoeverre de keuze voor een instrument situationeel is en mede afhankelijk van de fase waarin een opgave zich bevindt. Het is uiteindelijk ook een politieke afweging of en hoe de wortel en de stok in welke verhoudingen en op welke thema's wordt ingezet. De Omgevingswet laat die ruimte bewust aan de bevoegde gezagen.

7.3 Stand van zaken aan de vooravond van invoering Omgevingswet

Het lijkt er op⁴⁰ dat het programma momenteel nog niet tot de prioriteiten van bevoegd gezagen behoort, mogelijk vooral omdat - in de context van de Omgevingswet - dat nog een onbekend en niet beproefd instrument is. Dit regardeert met name de decentrale overheden. Verplichte programma's die voortvloeien uit Europese richtlijnen of voortvloeien uit wetgeving die opgaat in de Omgevingswet worden zoals aangegeven gecontinueerd onder de Omgevingswet. Dat is alleszins te begrijpen. De focus ligt - los van de inspanningen rond het digitale stelsel, het DSO - tot nu toe op de verplichte omgevingsvisie, de nieuwe mogelijkheden van het omgevingsplan en de vergunning. Dat lijkt logisch: zo heeft iedere gemeente vanaf 1 januari 2024 van rechtswege een omgevingsplan (voor het tijdelijke deel van het plan is nog sprake van een overgangsfase tot 1 januari 2032) en kan het worden gezien als de opvolger van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zoals we dat al onder de Crisis- en herstelwet kennen en waar inmiddels de nodige ervaring mee is opgedaan. Veel gemeenten beschikten al over een structuurvisie en kozen er de afgelopen jaren voor deze om te zetten in een omgevingsvisie, zeker als de structuurvisie sowieso weer geactualiseerd diende te worden. Daar komt bij dat de omgevingsvisie vormvrij is. Ook het programma kent veel vrijheidsgraden, maar is minder bekend en er komt meer achter weg als het gaat om monitoren en rapporteren. De

38 In het kader van de energietransitie bijvoorbeeld een bepaald vermogen aan windenergie of een bepaald percentage woningen met isolatieniveau X.

39 <www.infomil.nl/actueel/nieuws-perspectief-1/energietransitie-versnellen-omgevingswet/>.

40 Medio 2022 had blijkens een niet gepubliceerd, intern onderzoek van de Antea Group zo'n 80% van de gemeenten nog weinig of niets met het programma gedaan.

vergunning is natuurlijk bekend terrein en is een cruciaal onderdeel voor de bevoegde gezagen bij het adresseren van initiatieven. Anders gezegd: bekende en noodzakelijke instrumenten uit de Omgevingswet vinden eerder hun weg naar de gebruiker dan een nog relatief onbekend en veelal facultatief instrument als het programma. Zeker nu de arbeidsmarkt krap is en veel gemeenten toch al hoge druk op de ambtelijke organisatie ervaren.

Het programma wordt door de wetgever met goede redenen gepositioneerd als een onmisbare schakel in de beleidscyclus. Gelijktijdig zien we dat de praktijk zich aan de vooravond van de inwerkingtreding van de Omgevingswet vooral richt op de reeds gekende en verplichte instrumenten en de digitalisering. Het denken vanuit de filosofie van de Omgevingswet en het van daaruit bewust kiezen voor de inzet van de beschikbare instrumenten lijkt nog niet de norm. Anders geformuleerd: de cyclisch-iteratieve wijze van werken waarbij het formuleren van ambities, programmatisch werken, monitoring en bijstelling elkaar continu beïnvloeden is nog niet verinnerlijkt in de praktijk.

Aan de ene kant is dit logisch, de implementatie van de Omgevingswet is een mega-operatie die de nodige jaren van experimenteren en leren zal vergen. Aan de andere kant, wil de Omgevingswet meer zijn dan 'een make-over' dan lijkt het noodzakelijk dat de praktijk eerst de achterliggende filosofie omarmt en meer ervaring gaat opdoen met het programma als kerninstrument en de (reeds) opgedane ervaringen ontsluit.

7.4 Slot

Het programma is een instrument dat de afgelopen decennia al veelvuldig met meer en minder succes is beproefd in het domein van de fysieke leefomgeving. De wetgever maakt van het programma een kerninstrument dat past bij de filosofie van de Omgevingswet om ontwikkelingen in samenhang tot resultaat te brengen en daarbij in een cyclische aanpak balans te zoeken tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Dat leidt tot kansen, dilemma's en ongetwijfeld ook tot nieuwe inzichten over wat wel en niet werkt.

Het programma is zeker geen panacee, wel kan het onderweg richting geven aan de wijze waarop we de geformuleerde ambities voor de fysieke leefomgeving gaan realiseren. Dat vereist goede monitoring, de bereidheid onderweg bij te sturen en de acceptatie dat de toekomst nimmer in een blauwdruk gevat zal kunnen worden. Ook dat is een vorm van zekerheid.