

Artikel

Van koudwatervrees naar kansen voor het programma

Gemeenten wikken en wegen tussen sectorale duidelijkheid en gebiedsgerichte samenhang bij de vertaling van beleid naar uitvoering via programma's

Loesanne van der Geest, Paul van Eijk, Peter Groenhuijzen en Gerdo Kuiper*

1 Inleiding

Maatschappelijke opgaven als de watertransitie, de woningbouwopgave en de energietransitie verlangen samenhang in beleid en uitvoering, juist nu de ruimte in Nederland steeds schaarser wordt. Deze opgaven vragen vanwege de samenhang om een gebiedsgerichte aanpak, die door veel overheden inmiddels wordt omarmd.¹ De Omgevingswet (Ow) beoogt vanuit de beleidscyclus deze samenhang te bieden en introduceert daarbij het programma als een van de zes kerninstrumenten. Uit ons RAAK-onderzoek 'Water en Bodem sturend in de Omgevingswet' komt naar voren dat gemeenten het programma zoals bedoeld in de Omgevingswet steeds meer verkennen, maar dat het instrument nog steeds

wel onderbelicht is.² Dit terwijl het programma juist de beoogde schakel is van doelstelling naar maatregel en daarmee een brug kan zijn tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan, zoals figuur 1 illustreert. Het programma speelt een cruciale rol in de vertaling van samenhangend beleid naar concrete uitvoering.³ Werken in lijn met de beleidscyclus vraagt vanwege deze vertaling een herziening van het beleidshuis.

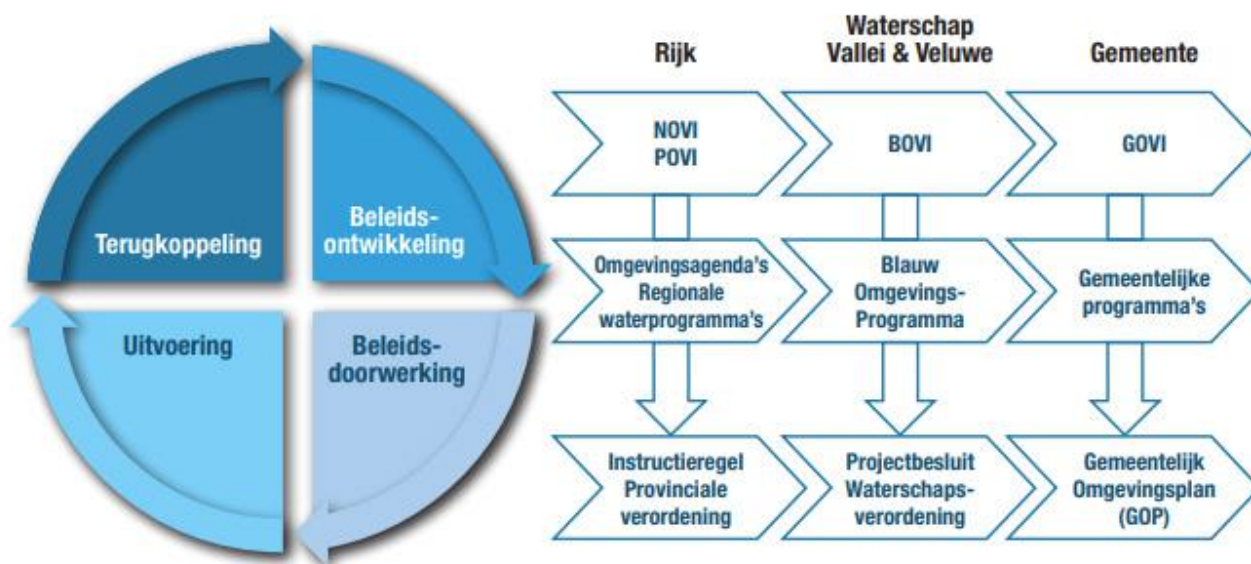
27

* Mr. L.Q. van der Geest is docent-onderzoeker omgevingsrecht bij het kenniscentrum Toegepaste Brede Welvaart van Hogeschool Leiden. Dr. ing. P. van Eijk is lector Duurzaam Water in de Omgevingswet bij Hogeschool Van Hall Larenstein en verantwoordelijk voor de ruimtelijke transformatie van de gebouwde omgeving bij het waterschap Vallei en Veluwe. Ir. P. Groenhuijzen is docent-onderzoeker bij het lectoraat Duurzaam Water van Hogeschool Van Hall Larenstein. Mr. drs. G. Kuiper is lector Recht & Rechtvaardigheid bij Hogeschool Leiden. De auteurs danken Sarah Ros voor de waardevolle feedback en kritische opmerkingen.

1 M.N. Boeve, F.A.M. Hobma & J.C. Verdaas, Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2023.

2 In het RAAK-onderzoek 'Water en Bodem sturend in de Omgevingswet' wordt gezocht naar wijzen waarop water- en bodemsystemen kunnen doorwerken in de beleidscyclus van overheden, met focus op de doorwerking via het kerninstrument 'programma' (uit de Omgevingswet). Het consortium bestaat uit vijf gemeenten, vier waterschappen, de provincie Zuid-Holland, de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU), Stichting Climate Adaptation Services (CAS), Hogeschool Van Hall Larenstein en Hogeschool Leiden. In werkateliers wordt collectief kennis ontwikkeld en worden ervaringen gedeeld. Daarnaast zijn diverse gesprekken gevoerd met gemeenten binnen en buiten het consortium om kennis te ontwikkelen over het programma en hoe het water- en bodemsysteem daar een rol in krijgt. Zie www.nwo.nl/projecten/raakpub11008.

3 J. Jager, Omgevingsprogramma als brug tussen visie en plan, ROMagazine 15 april 2024.



P. Groenhuijzen & P. van Eijk, 2019.

Bij deze herziening lopen gemeenten tegen de volgende vraag aan: 'In welke gevallen is een sectoraal/thematisch programma wenselijk en wanneer een multisectoraal, gebiedsgericht programma ter realisatie van bepaalde beleidsdoelen of ambities?' Om deze vraag te beantwoorden lichten we allereerst de varianten van het programma op basis van de Omgevingswet toe. Vervolgens wordt ingegaan op de voor- en nadelen van sectoraal en multisectoraal, meer integraal beleid. Daarna bespreken we onderwerpen die, op basis van interviews, van belang zijn bij de keuze voor sectorale of multisectorale programma's: het bepalen van de grens tussen de omgevingsvisie en het programma, het principe van niet afwentelen, doorwerking richting het omgevingsplan, het water- en bodemsysteem als fundament, de samenhangende benadering en het integraal werken. Tot slot volgen enkele aanbevelingen.

2 De juridische betekenis van het programma

Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.⁴ Omdat de omgevingsvisie het gehele grondgebied van het bevoegd gezag bestrijkt, is deze vaak strategischer van aard, op een hoger schaalniveau en gericht op de lange termijn. Programma's kunnen dienen als uitwerking van die omgevingsvisie, met concrete afspraken en gedetailleerdere maatregelen. Met een programma geeft het bestuur richting aan de uitvoering van keuzes uit de omgevingsvisie en geeft daarmee aan andere partijen relatieve zekerheid over de koers van het bestuur. Private en publieke partijen kunnen daardoor hun handelen afstemmen op het programma, maar zijn

niet verplicht zich eraan te houden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma ligt uitsluitend bij het vaststellende orgaan. Dit betekent echter niet dat er helemaal geen gevolgen zijn wanneer het programma niet of onvoldoende wordt uitgevoerd. In zo'n geval kan het vaststellende orgaan door andere bestuursorganen worden aangesproken in het kader van interbestuurlijk toezicht.

Een programma moet worden voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure (art. 16.27 Ow jo. afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht – Awb). Iedereen kan zienswijzen indienen (art. 16.23, eerste lid, van de Ow). Gelet op het zelfbindende karakter is geen beroep mogelijk. Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat hiervan de resultaten zijn (art. 10.8 van het Omgevingsbesluit – Ob). In principe heeft de wetgever een scheiding beoogd tussen beleid en normstelling, waardoor doorwerking van het programma naar bijvoorbeeld het omgevingsplan geen vanzelfsprekendheid is. Toch is deze doorwerking vaak wenselijk en noodzakelijk om de doelstellingen van het programma te behalen. Dit vereist een vertaling naar het omgevingsplan, bijvoorbeeld door het opnemen van specifieke regels.

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen verplichte en onverplichte programma's. In de praktijk lopen deze soms in elkaar over; een verplicht programma kan ook onverplichte onderdelen bevatten en vice versa. De verplichte programma's worden onderverdeeld in drie categorieën (zie tabel 1).⁵

4 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 51.

5 H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, *Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Tabel 1 Verplichte programma's

Verplicht	Voorbeeld
Programma met een programmatische aanpak	Voormalige Programmatische Aanpak Stikstof
Programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde	KRW, waterveiligheid, luchtkwaliteit
Programma (ter implementatie van EU-richtlijnen)	Programma Geluid, waterbeheerprogramma's van waterschappen

Tabel 2 Onverplichte programma's

Onverplicht (vrijwillig)	Voorbeeld
Sectoraal	Programma Water, Programma Mobiliteit
Interbestuurlijk sectoraal	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, Programma Waterveiligheid en Ruimte Limburg*
Gebiedsprogramma	Programma Stationsgebied
Interbestuurlijk gebiedsprogramma	NPLG

* B. Siebelink, Waterproblematiek vergroot de druk op ruimtelijke plannen in Limburg, Gebiedsontwikkeling.nu 19 november 2024.

Vervolgens zien wij, zoals tabel 2 illustreert, vier typen onverplichte programma's: sectoraal, multisectoraal, interbestuurlijk sectoraal of interbestuurlijk multisectoraal. Sectorale programma's kennen we van oudsher als programma's over water, groen of mobiliteit. In multisectorale programma's komen de belangrijkste thema's samen voor een bepaald gebied. In de interviews die wij hebben gehouden wordt veelal vanuit een gebiedsgerichte visie gewerkt aan multisectorale programma's voor een geografisch afgebakend gebied. Dat gebied kan een wijk, een stadsdeel of zelfs een stroomgebied zijn dat de gemeentegrens overstijgt. Vaak wordt hiervoor door gemeenten het begrip 'gebiedsprogramma' gehanteerd.⁶

In een multisectoraal programma wordt gefocust op de herwaardering van een bepaald gebied, waar verschillende ambities in samenhang met elkaar worden gerealiseerd. Denk bijvoorbeeld aan een programma voor een havengebied of verouderd stationsgebied. Daarnaast kan een programma fungeren als instrument voor regionale samenwerking, omdat veel ambities en opgaven niet ophouden bij de gemeentegrens.⁷ Dit geldt enerzijds voor het water- en bodemsysteem, dat een grensoverschrijdende aanpak vereist, en anderzijds voor bredere maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie, woningbouw en mobiliteit. In een interbestuurlijk programma (sectoraal of integraal) kunnen overheden gezamenlijk ambities delen en afspraken opnemen over de te nemen inhoudelijke maatregelen en over de rollen in het proces (zoals de gezamenlijke uitvoering van de

MER-plicht) en de governance.⁸ Dit sluit aan bij art. 2.2 Ow, waarin bepaald is dat bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen, zonder dat sprake is van een overdracht van taken of bevoegdheden.

In deze bijdrage hanteren wij de term 'gebiedsprogramma's' voor de multisectorale programma's met een specifieke geografische afbakening. We focussen ons derhalve op de (grotendeels) onverplichte gebiedsprogramma's van vooral gemeenten. Deze programma's bevatten globaal de volgende onderdelen:⁹

- verwijzing naar de omgevingsvisie en aanleiding van het programma;
- aanduiding van het geografische gebied waarop het programma van toepassing is;
- beschrijving van de bestaande situatie (nulsituatie);
- beschrijving van de ambities, doelen of omgevingswaarden (het beleidsvoornemen);
- beschrijving van de te nemen maatregelen met planning;
- monitoring beleidseffecten en evaluatie;
- financiële verantwoording;
- motivering participatie en beschrijving van het proces van communicatie;
- verwijzing naar eventuele MER of andere thema's of koppelkansen.¹⁰

6 Dit blijkt o.a. uit een inventarisatie van programma's en interviews met de gemeenten Amersfoort, Uithoorn, Hilversum, Leiden, Eindhoven en Voorst in het kader van het RAAK-onderzoek 'Water en Bodem sturend met behulp van het Programma'.

7 A. Kerklingh, De samenhang der instrumenten: wie dirigeert het omgevingsorkest?, Platform 31 6 mei 2022.

8 Zie hiervoor ook het advies 'Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2024), die in dit verband ook wel spreekt van Interbestuurlijke Omgevingsprogramma's.

9 Dit is gebaseerd op de MvT bij de Omgevingswet, gesprekken met de praktijk en (concept)programma's van o.a. de gemeenten Eindhoven, Amersfoort en Uithoorn. Daarnaast heeft de gemeente Stichtse Vecht een sjabloon voor programma's opgesteld, die ook is meegenomen als input.

10 Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, en dit wordt tevens bevestigd in interviews met de gemeentelijke praktijk.

3 Wanneer kiezen voor multisectorale programma's en wanneer voor sectoraal?

Zoals in de inleiding is toegelicht, vragen de ruimtelijke opgaven in de fysieke leefomgeving om een gebiedsgerichte aanpak. Om hier invulling aan te geven bieden gebiedsprogramma's hulp. In de gemeentelijke praktijk worden echter ook (nog steeds) sectorale programma's opgesteld.¹¹ De memorie van toelichting zegt hierover:

'Bij programma's is primair slagkracht en effectiviteit van beleid van belang. Samenhang op dit niveau wordt bereikt door afstemming en coördinatie tussen domeinen. Volledige integratie ligt hier minder voor de hand; elk specifiek beleidsterrein kent immers zijn eigen dynamiek en kenmerken. Bovendien is er op uitvoeringsniveau niet altijd sprake van directe samenhang. Er is bijvoorbeeld geen noodzaak om gemeentelijk beleid voor luchtkwaliteit op uitvoeringsniveau te integreren met rioleringsbeleid. Integratie is dan een nutteloze opgave die leidt tot veel bestuurlijke lasten. Daarom wordt de uitvoering van het beleid verder uitgewerkt in (multi)sectorale programma's of programma's voor de ontwikkeling van deelgebieden. (...) Uiteraard kunnen ook – daar waar wenselijk – multisectorale programma's worden opgesteld, bijvoorbeeld voor natuur en water. Of samenvoegen wenselijk is hangt af van de situatie en is ter beoordeling van het desbetreffende bestuursorgaan.'¹²

In de praktijk blijkt deze beoordeling een uitdaging. De keuze voor een sectoraal programma is vaak de makkelijkste weg. Sectoraal beleid heeft als voordeel dat het helder is, met minder betrokken partijen, waardoor het proces relatief snel kan worden doorlopen.

Het nadeel van een sectorale aanpak is echter dat de oplossing van een specifiek probleem vaak nieuwe problemen in andere sectoren creëert of de oplossing van andere sectorale vraagstukken in de weg staat.¹³ Bovendien, wanneer sectorale doelen niet behaald worden, dan kan dat leiden tot de conclusie dat nieuw sectoraal beleid nodig is.¹⁴ Dit kan tot een reflex leiden waarin de uitvoering van integrale gebiedsprogramma's keer op keer moet worden uitgesteld en maatschappelijke opgaven niet in samenhang worden opgepakt, waardoor ook de realisatie van sectorale doelen wordt vertraagd. In de praktijk is dit spanningsveld duidelijk merkbaar. Ener-

zijds streven gemeenten naar een integrale en gebiedsgerichte werkwijze, anderzijds willen zij recht doen aan het realiseren van concrete doelen en normen.¹⁵ Dit doet bij gemeenten de vraag rijzen wanneer het verstandig is om sectorale programma's op te stellen of wanneer een gebiedsgericht, meer integraal programma de juiste stap is ter realisering van samenhangende ambities in een bepaald gebied.¹⁶ Is een combinatie van beide soorten programma's ook mogelijk door horizontaal, extern georiënteerd en interdisciplinair te sturen en tegelijkertijd verticaal, intern en monodisciplinair te sturen? Hoe gaan gemeenten een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet om met deze vraag?

4 Naar een nieuw beleidshuis in de praktijk

Gemeenten worden door de komst van de Omgevingswet gestimuleerd om hun beleid te actualiseren en te herstructureren. Dat bestaat onder andere uit het in trekken van beleid en het vaststellen van nieuw in samenhang opgesteld beleid, zoals de omgevingsvisie. In deze paragraaf worden enkele elementen benoemd die op basis van de interviews van belang zijn bij herziening van het beleidshuis en relevant zijn bij beantwoording van de vraag wanneer gemeenten kiezen voor sectorale programma's en wanneer voor gebiedsprogramma's. Nu willen wij niet pleiten voor een stortvloed aan nieuwe (vrijwillige) programma's. Enige terughoudendheid is raadzaam, onder andere vanwege de financiële gevolgen wanneer een monitoringsplicht geldt. Dit is het geval wanneer in de omgevingsvisie doelen zijn geformuleerd die zijn aan te merken als een omgevingswaarde. Een omgevingswaarde zoals bedoeld in afdeling 2.3 Ow is een norm die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastlegt. Deze norm moet worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Aan het vaststellen van een omgevingswaarde verbindt de Omgevingswet gevolgen voor het bestuursorgaan, namelijk de plicht tot het door middel van monitoring bewaken van de omgevingswaarde en de plicht om bij dreigende overschrijding een programma vast te stellen met maatregelen om alsnog aan de omgevingswaarde te voldoen (afdeling 20.1 Ow). In dat geval kan het dus zijn dat bijvoorbeeld een gebiedsprogramma verplichte elementen bevat. Onder andere deze verplichting vraagt om strategisch nadenken aan de voorkant over de inzet en samenhang tussen de omgevingsvisie, de programma's en het omgevingsplan.

11 Dit blijkt o.a. uit een inventarisatie van programma's en interviews met de gemeenten Amersfoort, Uithoorn, Hilversum, Leiden, Eindhoven en Voorst in het kader van het RAAK-onderzoek 'Water en Bodem sturend met behulp van het Programma'.

12 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 31.

13 W. Kuindersma, F.G. Boonstra, S. van Bommel & D. Brunt, Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen (Alterra-rapport 2056), Wageningen: Alterra 2010, p. 23.

14 Kuindersma e.a. 2010, p. 23.

15 Boeve, Hobma & Verdaas 2023, p. 247.

16 Dit blijkt o.a. uit interviews met de gemeenten Leiden, Wageningen, Stichtse Vecht, Uithoorn, Amersfoort en Hilversum.

4.1 Grens tussen omgevingsvisie en programma bepalen

De wetgever heeft gemeenten veel vrijheid geboden als het gaat om het bepalen van de grens tussen de omgevingsvisie en het programma:

‘De grens tussen een omgevingsvisie en een programma is in generieke zin niet eenduidig te trekken. Het verantwoordelijke bestuursorgaan bepaalt die grens zelf, afhankelijk van de situatie en van de sturingsfilosofie die het desbetreffende bestuursorgaan hanteert. Op deze manier wordt maximale vrijheid geboden bij de vormgeving van een omgevingsvisie en van programma’s.’¹⁷

Uit de interviews met gemeenten, waaronder Uithoorn, Stichtse Vecht, Amersfoort, Hilversum en Leiden, merken we dat het voor hen zoeken is naar een invulling van deze vrijheid.

In de gemeente Stichtse Vecht wordt onder andere gewerkt aan een programma voor het landelijk gebied. Dit programma geeft richting aan de uitdagingen en biedt overzicht over de programmering van de aanpak om het platteland krachtig, aantrekkelijk en economisch gezond te houden. Belangrijke partners in het gebied, zoals de provincie Utrecht en agrariërs, zijn essentieel voor de ontwikkeling van het gebied. Zij worden actief betrokken bij de totstandkoming van het programma, net als andere inwoners, ondernemers, waterschappen en buurgemeenten. We zien echter ook andere programma’s die (on)bewust meer weg hebben van een omgevingsvisie gericht op een gebied dan van een programma in het kader van de Omgevingswet. Het ontbreekt in deze programma’s aan concrete maatregelen met een tijdsplanning. Soms is hier bewust op gestuurd, want hoe concreter de maatregelen, hoe meer het bestuur de verantwoordelijkheid heeft voor de effectuering hiervan via de monitoringsplicht. Een programma gaat pas door voor een programma onder de Omgevingswet wanneer de inhoud in hoofdzaak over (een thema in) de fysieke leefomgeving gaat en ten minste één maatregel bevat. Het onderscheid tussen de omgevingsvisie en de tot nu toe ontwikkelde programma’s is daarmee nog niet altijd even scherp:

‘We moeten meer onderscheid kunnen gaan brengen tussen omgevingsvisie en programma. Waar ligt nu het verschil? Dus vandaar ook dat wij zoeken naar een definitie van een programma.’¹⁸

Deze worsteling is ook te zien bij de omgevingsvisie in de gemeente Hilversum:

‘Hoe ver ga je in de omgevingsvisie? Je wilt duidelijk zijn in de visie, maar dat betekent voor ons dat er ook al maatregelen in staan, die op basis van de Omgevingswet wellicht beter bij het programma passen. Deze worsteling zal bij iedere gemeente aan de orde

zijn of veel gemeenten hebben het makkelijker gehouden door de visie alleen bij de doelen te houden.’¹⁹

Bij de herziening van het beleidshuis valt ook het diverse palet aan benamingen van beleid op dat door de jaren heen is ontstaan: gebiedsvisies, kadernota’s, agenda’s, notities, uitwerkingsprogramma’s en concernagenda’s. Er bestaat gedeeld besef over het uniformiseren van deze termen naar termen in lijn met de Omgevingswet. Dat betekent echter niet dat er geen beleid meer wordt opgesteld met andere benamingen, hoewel collega’s elkaar hier wel op aanspreken.²⁰ Het verdient aanbeveling om hier eenduidig in te zijn, omdat andere benamingen vragen oproepen over de status van het beleid en tevens de werking van de beleidscyclus vervagen.²¹

4.2 Niet afwentelen op andere gebieden of sectoren

Op basis van art. 3.3 Ow dient in de omgevingsvisie rekening te worden gehouden met de milieubeginselen uit art. 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit omvat het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het principe dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron moeten worden bestreden en het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt. Dit sluit aan bij de uitgangspunten uit de Water en Bodem sturend-Kamerbrief,²² namelijk dat negatieve effecten van ruimtelijke ontwikkeling op het water- en bodemsysteem zo veel mogelijk moeten worden voorkomen. Opgaven zoals het verbeteren van waterkwaliteit, het beschermen van watervoorraden en het tegengaan van bodemdaling mogen niet verder onder druk komen te staan. Dit principe is niet alleen relevant voor het waterbeheer, maar geldt ook voor andere beleidsterreinen, zoals de energietransitie, geluidshinder en biodiversiteit. Gemeenten geven aan dat deze afwegingen een rol spelen bij de keuze tussen gebiedsgerichte en thematische programma’s. Een gebiedsgericht programma kan helpen om te waarborgen dat keuzes binnen één sector niet leiden tot negatieve gevolgen voor andere sectoren. Daarentegen kunnen thematische programma’s bijdragen aan een gelijk speelveld tussen verschillende gebieden en ongewenste verschillen of ongelijkheden tegengaan. Dit roept de vraag op welke beleidskaders minimaal op thematisch niveau moeten worden vastgesteld om regionale verschillen te beperken en negatieve effecten op andere gebieden te voorkomen. Daarnaast is het relevant om te kijken naar bestaande sectorale kaders en hun impact op andere thema’s. Is het wenselijk om bepaalde ambities op gemeentelijk niveau vast te leggen in een thematisch programma, of is een gedetailleerde uitwerking per gebied passender? Tot slot is het van belang om na te gaan hoe thematische uitgangs-

17 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 119.

18 Interview gemeente Stichtse Vecht, 17 mei 2024.

19 Interview gemeente Hilversum, 22 mei 2024.

20 Interview gemeente Stichtse Vecht, 17 mei 2024.

21 T. van der Schoot, Raad moet onder Omgevingswet opnieuw leren bijten, Binnenlands Bestuur 20 december 2024.

22 Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592, p. 2.

punten op een consistente manier kunnen worden verwerkt in gebiedsgerichte programma's.

Stichtse Vecht bestaat uit twaalf kernen. Kleinere en grotere, allemaal uniek en allemaal een eigen karakter, omgeving, sfeer en eigen belangen. De gemeenteraad vond het in eerste instantie vanzelfsprekend dat er een programma per kern zou komen. Maar hebben we het dan echt over een programma, of gaat dit over een aanvulling op de omgevingsvisie? Gemeente Stichtse Vecht kwam tot de conclusie dat er meer handvatten nodig waren in overkoepelende thema's. Wanneer er gelijk voor gebiedsprogramma's gekozen wordt, bestaat het risico dat dat programma ofwel niet concreet genoeg is, ofwel problemen van één kern oplost en dat de andere regio's vervolgens achterblijven. Ook de gemeente Uithoorn werkt thematisch gerichte en gebiedsprogramma's uit. Zij geven hetzelfde argument:

'De gemeenteraad heeft vastgesteld dat er drie gebiedsprogramma's komen. Het college gaat deze uitwerken, met een viertal thematische programma's: klimaatadaptatie, energietransitie, warmte en geluid. Die uitwerking is overkoepelend: je wilt niet dat de gebieden op elkaar gaan afwentelen, thematisch afwentelen.'²³

4.3 Doorwerking van beleid naar uitvoering

Wat opvalt is dat in de onderzochte programma's nog nauwelijks aandacht wordt besteed aan de doorwerking richting uitvoering in het omgevingsplan of andere regels.²⁴ Zoals in paragraaf 2 is toegelicht, bindt het programma enkel het bestuursorgaan dat het vaststelt. De wetgever heeft een duidelijke scheiding tussen beleid en normstelling beoogd.²⁵ Hierdoor is doorwerking vanuit het programma alleen mogelijk door extra besluitvorming. Juist daarom verdient het aanbeveling om tijdens het opstellen van het programma na te denken over de doorwerking van de maatregelen uit het programma in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening of een (andere) link te leggen met uitvoering. Voor welke maatregelen in het programma is het nodig dat hier regels over worden opgenomen in het omgevingsplan? Hoe worden collega's die bezig zijn met het omgevingsplan en vanuit vergunning, toezicht en handhaving betrokken bij het beleidsontwikkelingsproject en specifiek het programma?

4.4 Hanteer het water- en bodemsysteem als fundament

Als het dan gaat over hoe het water- en bodemsysteem moet worden meegenomen in de beleidscyclus, dan ligt het voor de hand om de principes die uit het natuurlijke systeem voortvloeien, te hanteren als basis voor een ge-

biedsprogramma.²⁶ Water en bodem vormen letterlijk en figuurlijk een onderlegger of een fundament waarop andere ambities in een gebied verder kunnen worden uitgewerkt:

'We hebben er over nagedacht of een thematisch programma over water en bodem effectief kan zijn. Maar het is zo fundamenteel, dat het eigenlijk overal een invalshoek is in plaats van iets aparts.'²⁷

Een voorwaarde daarvoor is wel dat de kennis over het water- en bodemsysteem op peil en toegankelijk is binnen de organisatie, zodat deze invalshoek ook daadwerkelijk wordt gebruikt als basis voor gebiedsprogramma's. Om deze kennis te vergroten is door de gemeente Leiden in samenwerking met het waterschap een verkenning uitgevoerd van het water- en bodemsysteem en de gevolgen van klimaatverandering voor de stad op de lange termijn. Zijn technische maatregelen voldoende, of is in de toekomst ruimte nodig, bijvoorbeeld om water vast en schoon te kunnen houden? Wat zijn mogelijke kantelpunten in de toekomst? De gemeente Leiden gebruikt methodieken zoals scenarioanalyse (*forecasten* en *backcasten*) om de effecten van klimaatverandering beter te begrijpen en te vertalen naar praktische beleidsmaatregelen. De opbrengsten uit deze verkenning worden onder andere verwerkt in gebiedsprogramma's.²⁸

4.5 De samenhangende benadering en het integraal werken

In de interviews wordt aangegeven dat het werken vanuit de beleidscyclus en met gebiedsprogramma's een andere manier van werken vraagt: meer integraal werken. Het blijkt in de praktijk nog lastig om het inhoudelijke integrale plaatje (de samenhangende benadering) passend te krijgen. Er is sprake van wisselende inzichten en ook tussentijdse politiek-bestuurlijk ingegeven koerswijzigingen helpen niet mee. De bestaande processen bieden weinig ruimte om de mogelijkheden (voor integrale kansen) te benutten.²⁹

In de gemeente Uithoorn wordt wel meer gezocht naar haakjes:

'We wilden een gemeentelijke weg van 50 km/h, naar 30 km/h brengen. Om het gebied rondom de weg te upgraden, is een gebiedsprogramma een geschikt instrument. (...) Bij een 30 km weg is een andere inrichting nodig, en dat biedt kansen voor vergroening, duurzaamheid, water, biodiversiteit, geluid, etc. Maar wat is je referentiekader om het gebied opnieuw in te richten? Dat is het uitgangspunt van verkeersveiligheid: dit belang staat bovenaan. Maar misschien vraagt dat gebied wel om een duurzamere inrichting,

23 Interview gemeente Uithoorn, 6 juni 2024.

24 Dit blijkt o.a. uit een inventarisatie van programma's en ook uit de resultaten van het afstudeeronderzoek van Hbo-Rechten-studente Emma Schijff. Zij deed in 2024 onderzoek naar de doorwerking van het omgevingsprogramma in het omgevingsplan als onderdeel van het RAAK-onderzoek 'Water en Bodem sturend met behulp van het Programma'.

25 F.H. Kistenkas, De haperende beleidscyclus, Wur.nl 24 mei 2022.

26 P. van Eijk, L.Q. van der Geest, P. Groenhuijzen, F. Hobma & G. Kuiper, Het programma in het kader van de Omgevingswet: stedenbouwkundigen aanzet, Stedebouw & Architectuur 2024, afl. 3, p. 14-27.

27 Interview gemeente Stichtse Vecht, 17 mei 2024.

28 Dit blijkt uit diverse gesprekken met de gemeente Leiden en uit het atelier dat is georganiseerd als onderdeel van het RAAK-onderzoek 'Water en Bodem sturend in de Omgevingswet' op 19 juni 2024 in Leiden.

29 Interview gemeente Hilversum, 22 mei 2024.

bijvoorbeeld vanwege een zwakke bodem of omdat het water lang blijft staan. Dat kan ten koste gaan van de verkeersveiligheid. Wie gaat bepalen wat dan het belangrijkste is?³⁰

De verbinding zoeken om opgaven te koppelen aan elkaar is zowel een uitdaging als een kans. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat dit proces soms nog moeizaam verloopt, nu gemeenten veelal nog sectoraal zijn opgebouwd, met afdelingen op thema's. Tijdsdruk, capaciteit en een blik op de uitvoering zijn hierin kritische succesfactoren. Om meer integraal te werken moet men ook 'meer van elkaar weten en overzicht hebben in waar we mee bezig zijn'.³¹ Vooral in grotere gemeenten is het lastig dit overzicht te krijgen. Mogelijk kunnen gebiedsregisseurs, stedenbouwkundigen of wijkteams hier een belangrijke rol in spelen. In Leiden worden bijvoorbeeld stedenbouwkundigen gekoppeld aan een of meer wijken. Hierdoor is er altijd iemand met zicht op de ruimtelijke ontwikkelingen in een gedeelte van de stad. In kleinere gemeenten is vooral capaciteit de belemmerende factor: soms beslaat één fulltime-equivalent de domeinen groen/blauw, duurzaamheid, biodiversiteit én de openbare ruimte. In deze gemeenten is het al een uitdaging om de uitvoering op orde te hebben, laat staan na te denken over de lange termijn. Ook de scheiding tussen het fysiek en sociaal-economisch domein en de scheiding tussen water en ruimtelijke ordening zijn nog steeds sterk aanwezig. Gebiedsprogramma's kunnen helpen om deze werelden dichter bij elkaar te brengen.³² De portefeuilleverdeling van wethouders is daarnaast ook interessant: in sommige gemeenten is dit gescheiden. De ene wethouder beheert wonen, de andere verkeer en weer een andere duurzaamheid. Op deze manier komen opdrachten sectoraal binnen op de afdeling en is het aan de ambtenaren om de verbinding te zoeken. In Leiden wordt aangegeven dat dit minder speelt: veel bestuurders hebben namelijk overkoepelende samenhangende thema's, zoals wonen, bouwen en welzijn. Ook worden meerdere portefeuilles gecombineerd, waardoor onderlinge relaties worden gelegd.

5 Slotbeschouwing

Waar het integrale karakter van de omgevingsvisie verplicht is en duidelijk zichtbaar is in de praktijk, bestaat het risico dat de bereikte samenhang in de vertaling van de ambities naar de uitvoering verloren gaat als gemeenten gaan werken met sectorale programma's. Desondanks zien wij dat in de praktijk behoefte is aan houvast in de vorm van sectorale programma's, ook omdat organisaties nog grotendeels sectoraal zijn ingericht. Volgens de wetgever is dit geen belemmering voor het uitvoeren van integraal beleid. Hier schuilt echter het gevaar dat sectorale doelen de uitvoering van integrale

gebiedsprogramma's vertragen. De oplossing lijkt te zitten in een combinatie van multisectorale programma's voor een afgebakend grondgebied, waarin juist de belangrijkste thema's uit een bepaald gebied gekoppeld worden.

Hoewel veel programma's vanuit de beleidscyclus van de Omgevingswet nog in de kinderschoenen staan, hebben wij in dit artikel gepoogd om overheden en gemeenten in het bijzonder handvatten te bieden voor de afweging tussen thematische programma's en multisectorale programma's, op basis van de eerste ervaringen uit de praktijk. Wij willen niet pleiten voor een moeras aan programma's, maar juist door vooraf na te denken over het doel en de samenhang tussen verschillende instrumenten (waaronder de programma's) kunnen ambities in samenhang en geïntegreerd worden gerealiseerd.

We beseffen dat dit artikel geen pasklare antwoorden geeft, maar een start is voor het interne gesprek over de insteek van programma's. Voor dit gesprek geven wij graag de volgende handvatten mee:

1. Waar stopt de reikwijdte van de omgevingsvisie en waar start het detailniveau van het programma? Start het gesprek over de definitie van de omgevingsvisie en het programma. Wees eenduidig in het gebruik van namen van beleidsstukken en sluit aan bij de benamingen uit de Omgevingswet.
2. Is het kennisniveau over bepaalde onderwerpen, zoals het water- en bodemsysteem en de gevolgen van klimaatverandering voor de gemeente, voldoende op orde? Het waterschap is hierin een waardevolle kennispartner. Hoe kan men dit kennisniveau binnen de organisatie vergroten?
3. Bedenk vervolgens wat sectoraal *minimaal* nodig is om te voorkomen dat gebieden op elkaar gaan afwentelen of dat er onevenredige en ongewenste verschillen of ongelijkheid ontstaan tussen gebieden. Bedenk daarbij ook: Wat is er al sectoraal vastgesteld (in het verleden) en wat was daarvan het effect, ook op andere thema's? Is het nodig om de ambities daadwerkelijk gemeentebreed vast te leggen, of is maatwerk in een gebied passender op bepaalde thema's? Verwerk deze sectorale uitgangspunten vervolgens in meer multisectorale gebiedsprogramma's.
4. Wat is het gevolg wanneer bepaalde programma's aansluiten bij de huidige organisatiestructuur? Wees kritisch: hoe integraal wordt er eigenlijk echt gewerkt, zie interne en externe doorwerking? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de verschillende programma's onderling worden afgestemd op elkaar? Hoe waarborg je zinvolle participatie (art. 10b Ow) wanneer voor verschillende thematische programma's losse participatietrajecten ontstaan? Denk tijdens het opstellen van een programma ook na over de doorwerking richting het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Duid het verschil tussen de samenhangende bena-

30 Interview gemeente Uithoorn, 6 juni 2024.

31 Interview gemeente Hilversum, 22 mei 2024.

32 Interview gemeente Hilversum, 22 mei 2024.

dering (inhoudelijke afwegingen) en de integrale werkwijze (het proces).

5. Breng per gebied in kaart wie waarmee bezig is en wat de gedeelde opgaven en prioriteiten zijn, ook in samenwerking met het waterschap en de provincie. Breng daarbij ook de ambities vanuit de omgevingsvisie in kaart, welke ambities elkaar versterken of juist niet, en bedenk wat dat voor gebieden betekent. Welke rol hebben wijkteams, gebiedsregisseurs en stedenbouwkundigen van waterschappen en gemeenten hierbij? Hoe komen zij tot een efficiënte werkwijze om gebiedsgericht werken te bevorderen?