

# Verslag bijeenkomst onverplicht programma

Westraven, Utrecht  
(3 juli 2019)

De inwerkingtreding van de Omgevingswet komt in een rap tempo dichterbij en gelukkig zijn veel overheden druk bezig met de voorbereidingen. Er komt veel op de decentrale overheden af en daarbij hebben ze tevens de taak om invulling te geven aan het vernieuwde instrumentarium onder de Omgevingswet. Inmiddels zijn veel overheden zich wel bewust van het schrijven van een omgevingsvisie en de verankering van regels in het omgevingsplan. Het instrument programma is vaak nog onderbelicht en daarom heeft het Uitvoeringsprogramma bodem en ondergrond, in samenwerking met 'Aan de slag met de Omgevingswet' een bijeenkomst georganiseerd over het instrument programma. De bijeenkomst is het vervolg op een eerdere bijeenkomst van 10 december 2018 en gaat specifiek in op het onverplichte programma.

Het instrument programma speelt in het land en dat uit zich in een grote belangstelling voor de bijeenkomst. Voor aanvang van de bijeenkomst staat er een grote rij met deelnemers te wachten bij de ingang van het gebouw. De meeste aanwezigen zijn werkzaam bij de gemeente, aangevuld met een aanzienlijk aandeel van provincies. Daarnaast zijn ook waterschappen, omgevingsdiensten en Rijksambtenaren vertegenwoordigd. Als iedereen uiteindelijk zijn plaats heeft gevonden trapt Jelle Troelstra de bijeenkomst af. Hij geeft direct mee dat de bijeenkomst, net als het instrument programma, een relatief vrije invulling heeft. Deze bijeenkomst heeft daarom ook een exploratief karakter. De vele vragen die spelen in het land worden aan de hand van drie casussen besproken. Het doel is om meer duidelijkheid te geven over de mogelijkheden van het instrument programma onder de Omgevingswet.

## Het instrument programma

Voordat de casussen worden besproken, neemt Nicole Hardon van Rijkswaterstaat het woord om een algemene introductie te geven over het



instrument programma. Ze merkt als eerste op dat er nog een hele wereld valt te ontdekken. Zo zullen er nieuwe en reeds bekende onderdelen zijn van het programma, zoals we die straks kennen onder de Omgevingswet. Nicole raadt aan bij de implementatie van het programma te beginnen met een inventarisatie van bestaand beleid. "Welke beleidsstukken liggen er allemaal op de plank binnen de eigen organisatie en in hoeverre zijn deze stukken actueel?" Het is goed om al in de omgevingsvisie aan te geven wat er precies met het bestaand beleid gedaan moet worden. Zodra bekend is welke (regionale) ambities er liggen om maatschappelijke vraagstukken op te lossen en met welke beleidsstukken de overheden verder wensen te gaan moet worden nagedacht over de sturingsfilosofie. "Welke rol wil je als overheid innemen en welke rol verwacht je van andere partijen?" Op basis van deze rolverdeling kun je gerichtere keuzes maken. Nicole onderscheidt op basis van een model van de NSOB vier basisrollen, te weten: rechtmatige overheid, meewerkende overheid, realiserende overheid en samenwerkende overheid. Onder de Omgevingswet wordt van overheden verwacht na te gaan voor welke vraagstukken welke houding wordt aangenomen.

In het overgangsrecht is geregeld dat verplichte programma's op grond van het oude recht blijven gelden onder de Omgevingswet. Voor verplichte programma's geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb). Voor onverplichte programma's geldt er geen standaard overgangsrecht en geen verplichte procedure, tenzij MER-plicht of Aarhus van toepassing is. Via de Invoeringswet Ow is er een gelijkstellingsartikel geïntroduceerd voor programma's die zijn vastgesteld op of na 23 maart 2016 (publicatie Ow) en voldoen aan criteria van art. 3.4 en 3.5 van de Omgevingswet. Hoe het beleid uiteindelijk wordt ontwikkeld in een visie of onverplicht programma is redelijk vrij gelaten vanuit de wetgever. De omgevingsvisie en het programma kunnen daarbij

worden gezien als communicerende vaten waarbij het strategische beleid in de visie terechtkomt en het meer uitvoeringsgerichte beleid (vaak voor de kortere termijn) in een programma.

Het onverplichte programma heeft een vrij karakter, zodat er optimaal invulling kan worden gegeven aan de inhoud van het programma en daarmee het te voeren beleid. Te denken valt aan zoals sectorale, thematische programma's, multisectorale programma's, gebiedsprogramma's (bijvoorbeeld de gebiedsstructuurvisie onder de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening of gebiedsbeheerplannen) en opgave gerichte programma's (bijvoorbeeld in relatie tot energietransitie). Het mooie van het instrument programma is dat er ook aan gezamenlijke programma's kan worden gewerkt. Zo kunnen verschillende overheden samen een programma opstellen. Tevens kunnen verschillende soorten programma's met elkaar worden verbonden. Het is echter niet een doel om alle programma's in samenhang te zien. Als een individueel programma werkt en haar doel effectief bereikt, is het natuurlijk prima om het zo te laten. Een programma is als het ware een bundeling van verschillende beleidsinstrumenten. Het is dus van belang om eerst te inventariseren wat er nu is en te kijken hoe dat zich verhoudt tot het nieuwe beleid. Zet op een tijdslijn de doelen voor de korte en lange termijn, maar probeer niet alles meteen in regels te gieten.

Tot slot adviseert Nicole om vroegtijdig zowel de Raad als het college of bestuur mee te nemen in het proces van uitwerking van programma's. Programma's worden weliswaar vastgesteld door het College, maar zodra financiële aspecten een rol spelen, dient de Raad er ook wat over te zeggen.

### Vragen uit de zaal:

Na de presentatie van Nicole komen er vragen uit de zaal. Onderstaand zijn de vragen met antwoorden weergegeven.

- *Wat zijn in de huidige situatie verplichte programma's?*

. Bijvoorbeeld actieplannen geluid gelden als verplichte programma's onder de Omgevingswet of bestaande plannen op het gebied van water (Waterwet).

- *Hoe bepaal je dat bestaand beleid opgaat in een programma?*

Dit ligt voornamelijk bij de overheden zelf en welke ambities zij stellen. Een goede inventarisatie en evaluatie van bestaand beleid is daarbij belangrijk.

- *Zijn er momenteel voorbeelden van programma's die niet als programma onder de Omgevingswet vallen?*

Eigenlijk niet. Daarbij komt dat programma's onder de Omgevingswet vormvrij zijn en op eigen wijze kunnen worden ingevuld. Let wel op dat het onderwerp en uitwerking verband moeten houden met de reikwijdte van de wet, namelijk het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Er is dan nog de vraag: "wat valt er precies onder de fysieke leefomgeving?"

- *Moeten programma's worden gepubliceerd en hoe werkt dat?*

Programma's hoeven niet in het DSO te worden ontsloten, maar sommige moeten wel worden gepubliceerd. 'Het zou wel toegankelijk moeten zijn voor burgers en bedrijven.' Als het DSO nu niet voorziet in publiceren, dan op de huidige wijze publiceren/ bekendmaken.

- *Hoe concreet zijn de omgevingswaarden. Zijn bijvoorbeeld KRW-doelen rechtstreeks als omgevingswaarde overgenomen?*

Zodra omgevingswaarden zijn vastgesteld zijn deze in zoverre concreet dat ze kunnen worden gemonitord, zodat actie kan worden genomen bij overschrijdingen.

Het Rijk geeft een aantal verplichte omgevingswaarden mee in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL), zoals bijvoorbeeld voortvloeiend uit de KRW. Aanvullend kunnen decentrale overheden ook zelf omgevingswaarden vaststellen. Let echter wel op dat de decentrale overheden gebonden zijn aan deze waarden en derhalve verplicht zijn om actie te ondernemen bij eventuele overschrijdingen.

- *Is een gemeentelijk rioleringsplan een verplicht programma?*

Nee, het GRP is na 2020 geen verplicht programma meer. Wel geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb).

- *Wanneer weet je of een programma verplicht is of niet?*

Dat volgt uit de Omgevingswet, de verplichte programma's worden in par. 3.2.2 van de wet genoemd.

- *In de NOVI staan al zaken die onder programma's moeten vallen. Is dat een vereiste??*

Er is geen verplicht haakje in een visie nodig om een programma te mogen maken. Het is wel handig om bepaalde doelen en opgaven op te nemen in een visie. Wanneer een visie iets over een onderwerp vermeldt, dan kan dit worden uitgewerkt in een programma.

- *De vrijheid van een programma blijft benadrukt, maar waarom zouden we programma eigenlijk gebruiken? Het Rijk kan naderhand nog steeds dwars door bestaand beleid heen, denk bijvoorbeeld aan de RES of woonprogramma's. Wat is nu echt de meerwaarde van zelf ontwikkelde programma's?*

Met een programma wordt uitwerking en onderbouwing gegeven aan het eigen beleid en dit vormt een leidraad voor de eigen organisatie (zelfbindend). Uiteraard mogen programma's niet in tegenspraak te zijn met verplichtingen die vanuit het Rijk worden opgelegd. Let op, programma's zijn zelfbindend, terwijl een omgevingsplan doorwerkt naar burgers.

- *Wat doen we met beleidsregels? Kunnen die ook in de programma's worden verwerkt? Als ze naast elkaar blijven bestaan, werkt dat niet juist versnippering van regelgeving in de hand?*

Beleidsregels kunnen op grond van de Awb worden vastgesteld. Deze mogelijkheid blijft bestaan, naast de Omgevingswet. Het is geen

verplichting om beleidsregels in een programma op te nemen. Het kan wel, maar dan het liefst herkenbaar, bijvoorbeeld in een bijlage. Wellicht is er een koppeling te maken in het DSO (een beleidsregel zit vaak vast aan een vergunning of open norm).

- *Wat is de wisselwerking tussen de NOVI en provinciale programma's naar gemeenten?*

Programma's onder de NOVI zijn bindend voor het Rijk, maar deze werken juridisch niet door naar decentrale overheden. Wanneer doorwerking gewenst is, dan moet dit worden opgenomen in de AMvB's (instructieregel). Het regionale waterprogramma van de provincie werkt wel door naar het waterbeheerprogramma van de waterschappen.

- *Zijn interbestuurlijke afspraken bindend voor het Rijk en hoe werkt dit door?*

Je bent altijd gebonden aan de afspraken die je maakt, maar dan moet je wel partner zijn. Je moet dus de eigen positie kennen en afstemmen met andere overheden. Je moet goed weten wat je wil en niet iets afspreken waar je niet achterstaat. Doorwerking naar decentrale overheden zonder afspraken kan alleen via instructieregels (van het Rijk of de provincie, gericht tot provincies, waterschappen en/of gemeenten).

Bindende regels voor iedereen (burgers, bedrijven, e.d.) worden vastgelegd in de omgevingsverordening van provincies, de waterschapsverordening van waterschappen en het omgevingsplan van de gemeenten. Een visie kan alleen voor het eigen grondgebied worden vastgesteld.

- *In hoeverre kunnen bedrijven en andere individuen worden gebonden aan programma's?*

Zij kunnen worden betrokken, maar het programma is niet bindend voor hen (zelfbindend voor overheden). Voor het stellen van regels (zoals bijvoorbeeld een saneringsplicht) zijn andere instrumenten

nodig (bijv. het omgevingsplan of de omgevingsverordening). Je kunt in participatie wel andere partijen motiveren of faciliteren om iets te doen.

### **Interactieve werksessies**

Aan de hand van een drietal uiteenlopende casussen ging de groep na de plenaire introductie door de provincie Flevoland en de gemeenten Weert en Zwolle (zie bijlagen voor presentaties) uiteen om de gedachten te laten gaan omtrent vraagstukken die spelen bij (de implementatie van) het (onverplicht) programma. Voor de lunch ging men in gesprek over proces- en beleidsmatige vraagstukken en na de lunch werd de casus verkend vanuit een meer inhoudelijke invalshoek. Het gaat dan om overwegingen, eventuele dilemma's, keuzen en opgedane inzichten. Onderstaand een beknopte beschrijving van de casussen, gevolgd door de belangrijkste punten uit de discussierondes.

----

#### **Casus Flevoland - gezamenlijk waterprogramma**

In Flevoland werkt de provincie aan de totstandkoming van het waterprogramma, een verplicht programma onder de Omgevingswet, waarin de provincie haar water(beleids)voornemens voor de komende planperiode (6 jaar) uiteenzet. Hierin trekt de provincie Flevoland samen op met waterschap Zuiderzeeland, die op haar beurt werkt aan het waterbeheerplan. Vanuit een gedeelde bestuurlijke wens heeft een verkenning plaatsgevonden naar een samenwerking op dit gebied. Naar aanleiding van deze verkenning zijn provincie en waterschap voornemens beide opgaven te combineren en te komen tot één gezamenlijk waterprogramma. Dat uit zich in een gezamenlijk proces en een gedeeld product. In het proces krijgen ook maatschappelijke organisaties als de Flevolandse gemeenten, Rijkswaterstaat, LTO en Vitens een rol. Hoe het product er uiteindelijk uit komt te zien is op dit moment nog onderwerp van gesprek. Uitgangspunt is wel dat ze een gezamenlijke lange termijn visie opstellen over het gehele Flevolandse watersysteem. 'Daaronder' komen de maatregelen en acties in de programmaonderdelen (voor provincie en waterschap) aan bod die moeten bijdragen aan het bereiken van de opgestelde visie.



#### **Discussieronde 1**

De provincie Flevoland wenst dat het programma aan diverse eisen voldoet, waarbij een goede samenwerking en afstemming met het waterschap noodzakelijk is. De voornaamste vraag tijdens de eerste discussieronde is hoe de vernieuwde vorm van samenwerking wordt geborgd in de toekomst met behoud van voldoende flexibiliteit.

#### ***Samenhang tussen beleid en uitvoering***

Tijdens de discussie wordt geadviseerd om te waken dat de samenhang tussen beleid en uitvoering geborgd blijft. Hier is een actieve houding voor nodig. 'Blijf elkaar opzoeken', is het devies. In de uitwerking van het proces is het van belang om niet zwart wit te denken, maar een beleid te maken waar men gezamenlijk achter staat (gezamenlijk kleur geven). Probeer daarbij niet vanuit eigen ambitie te redeneren, maar meer vanuit de verbondenheid. 'Ga op zoek naar een gezamenlijk doel'. Het is dan ook van belang om te investeren in het begrijpen van elkaars standpunten.

#### ***Investeer in de relatie***

Een belangrijke vraag van de provincie is hoe de samenwerking geborgd blijft in de toekomst. Samenwerken is voor een belangrijk deel een vertrouwenskwestie. Geef daarom duidelijk aan wat de verwachtingen zijn. Houdt daarnaast rekening met de cultuur binnen een organisatie en ervaringen uit het verleden. Een globale verkenning van spanningsvelden binnen de organisatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan de basis voor een goede en duurzame samenwerking.

Van groot belang is dat men naast een kritische houding wel openstaat voor standpunten van andere personen en partijen. Uitgangspunt is dat moet worden gezocht naar oplossingen die in de praktijk werken voor alle betrokken partijen. Hierin kunnen 'out of the box' redeneringen helpen bij het verkrijgen van nieuwe inzichten.

### **Redeneer vanuit de klant**

De Omgevingswet is mede ontwikkeld om het proces rond activiteiten voor initiatiefnemers (burgers en bedrijven) te vergemakkelijken (één-loket gedachte). Vanuit de groep wordt dan ook geadviseerd om de klant centraal te stellen bij de uitwerking van het beleid. 'Op welk moment heeft de klant met ons te maken en welke werkprocessen leiden tot contact met de klant?' zijn belangrijke vragen om als uitgangspunt te nemen.

### **Discussieronde 2**

Tijdens de tweede discussieronde gaat men in op de vraag hoe het programma actueel moet worden gehouden in een wereld die constant aan verandering onderhevig is.

### **Verhouding PS en GS**

Bovenstaande vraag is mede afhankelijk van het orgaan die het besluit neemt over het programma. Hier dient vooraf goed over te worden nagedacht om sneller in te spelen op veranderingen in de maatschappij en ons leefmilieu.

Het is belangrijk om Provinciale Staten (PS) duidelijkheid te geven over het proces en geef PS ook tijdig mogelijkheden om beslissingen te nemen. Het is mogelijk om de beslissingsbevoegdheid over een programma van Gedeputeerde Staten (GS) naar te leggen bij de PS, maar bedenk daarbij wel dat de weg terug niet meer mogelijk is daarna. Heeft een programma financiële gevolgen, dan ligt de beslissingsbevoegdheid daarover bij PS. Bevat een programma veel beleidsuitwerking dan kan dat ook een reden zijn het programma aan PS voor te leggen.

"Overijssel bulkt kleine beleidsneutrale wijzigingen op om deze tijdens een periodieke 'APK' door te kunnen voeren. Voor andere grotere wijzigingen worden afspraken gemaakt over wat wel en niet door PS moet worden vastgesteld."

"De gemeente Zwolle geeft aan dat voor haar gevoel de afstand tussen verschillende lagen bij de gemeente kleiner zijn waardoor mandatering mogelijk op een lager niveau is neergelegd."

### **Ruimte voor flexibiliteit**

Geef bij het opstellen van het programma ruimte door niet overal (beleids)regels voor te maken, zodat kan worden ingespeeld op verandering. Het volledig dichttimmeren met regelgeving maakt een programma zeer gevoelig voor een (snel) veranderende samenleving, aangezien er dan niet

of nauwelijks op adequate wijze kan worden ingespeeld op veranderingen en initiatieven.

### **Het proces als traject**

Het opstellen van een programma is vaak ook een kwestie van doen en lef tonen. Vanuit de groep komt het advies om, voor van verankering van de samenwerking en het actueel houden van het programma, te denken aan een traject in plaats van alleen een vastgesteld document (programma). Het programma kan altijd worden aangescherpt. Spreek daarom ook evaluatiemomenten af en wees open en transparant in de totstandkoming van het beleid. Daarnaast is het goed om te bedenken welke doorlooptijden een rol spelen bij bepaalde opgaven en spreek tussenmomenten af (wanneer is wat af en vieren me een mijlpaal?). Monitoring en evaluatie van de uitvoering is van belang voor bijsturing van de uitvoering van een programma. Tot slot geeft men aan om het doel goed voor ogen te houden. Het gaat niet om het afronden van werkplannen en beleidsstukken, maar om de uitwerking ervan in de praktijk.

### **Casus Weert - doorvertaling waterketenplan**



Roy Thijssen introduceert de casus waarin de regio Noord-Limburg een waterketenplan opstelt die moet worden vertaald naar diverse lokale gemeenten. In het kader van de Omgevingswet en de regionale samenwerking op het gebied van water en klimaat gaat Weert onder de vlag van Waterpanel Noord een waterketenplan opstellen. In het waterketenplan worden de ambities vastgelegd en het beleid verankerd. Vervolgens wordt er een doorvertaling gemaakt naar het gemeentelijk rioleringsprogramma waarin ambities worden vertaald naar de lokale situatie per gemeente. Het programma is het uitvoeringsprogramma per organisatie dat ook geldt als onderbouwing voor de rioolheffing. Het programma zal een doorlooptijd krijgen van vijf jaar.

Aan het Waterpanel Noord nemen 15 gemeenten in Noord- en Midden Limburg, Waterschap Limburg en Waterleidingmaatschappij Limburg deel, die ieder met de provincie moeten afstemmen. Daarnaast vindt afstemming plaats met andere samenwerkingsverbanden/overleggen. Denk hierbij aan Omgevingswet werkgroepen en de ruimtelijke ordening netwerken.

### **Discussieronde 1**

Een groep van aanwezigen van provincies, gemeenten en waterschappen gaat in discussie over de vragen die Roy Thijssen heeft bij de doorvertaling van het waterketenplan. De gemeente Weert vraagt zich met name af wat precies de speelruimte is van een individuele gemeente. Daarnaast spelen vragen als:

- Hoe kunnen we het huidige waterketenplan 'Omgevingswet proof' maken?
- Wat is de relatie met andere kerninstrumenten van de Omgevingswet?
- Hoe creëren we meerwaarde binnen het gezamenlijke proces?

De Limburgse Waterpartners van Waterpanel Noord hebben gezamenlijk de ['bouwstenen voor water en klimaat'](#) ontwikkeld. Gemeenten kunnen de bouwstenen gebruiken om water en klimaat een plek te geven in hun omgevingsvisies. De bouwstenen zijn vrij abstract, de vervolkeuzes die voor een programma moeten worden gemaakt worden spannender.

### **Doorvertaling regionale aanpak**

Als eerste wordt aangegeven dat goed moet worden nagegaan of bepaalde thema's in regionaal of lokaal verband dienen te worden aangepakt. Niet alle opgaven hoeven (boven)regionaal te worden opgepakt, maar kunnen qua effectiviteit beter in een lokaal programma worden verwerkt. Inspraak van burgers is dan ook makkelijker te faciliteren. Burgers voelen zich vaak meer verbonden met lokale aspecten dan het grotere regionale plaatje. Water is echter bovenlokaal en gaat over gemeentegrenzen heen. Dat moet je daarom niet individueel gaan regelen. Bij het proces van participatie wordt aangeraden om dit te regelen vanuit één overheidsorgaan, waarin ook de vragen van de andere overheidsorganen worden meegenomen. Dit zorgt ervoor dat stakeholders niet overvraagd worden op dezelfde thema's.

Aan tafel blijkt dat niet alle provincies op dezelfde wijzen acteren bij het opstellen van regionale programma's. In de groep wordt dan ook de vraag gesteld hoe gemeenten moeten omgaan met een provincie die verder weinig actief betrokken is bij het maken van gezamenlijk beleid. De provincie moet volgens sommige deelnemers meer de regie nemen voor wat betreft de bovenlokale belangen.

### **Bestuurlijke betrokkenheid**

Er wordt lang gediscussieerd over de rol van bestuurders binnen de provincies en gemeenten. Hiermee wordt duidelijk dat bestuurlijke betrokkenheid een belangrijk onderwerp is. Gekozen bestuurders denken vaak in korte termijn perioden en geven niet altijd prioriteit aan het opstellen/ verwerken van een regionale visie voor de lange termijn. Een oplossing kan zijn om de problematiek te relateren aan maatschappelijke opgaven, zoals energietransitie of klimaatadaptatie die in de bestuurlijke belangstelling staan. Uiteindelijk is het van belang dat bestuurders concrete resultaten kunnen nalaten (nalatenschap).

In het proces van bestuurlijke betrokkenheid wordt geadviseerd om bestuurders die zijn verbonden aan dezelfde thema's aan tafel te krijgen. Om bestuurlijke betrokkenheid te faciliteren kan het benoemen van bestuurlijke portefeuillehouders (wethouder) zorgdragen voor de verankering van een interbestuurlijk gezamenlijk programma of afstemming tussen programma's.

In de discussie wordt duidelijk dat bestuurlijke betrokkenheid essentieel is om een gezamenlijk programma op adequate wijze vorm te geven. Ook is betrokkenheid van het team dat een programma ontwikkeld bij bestuurlijke overleggen en besluitvorming belangrijk. Niet iedereen is op de hoogte van alle bestuurlijke overleggen in de regio. Maak daarom een volledig overzicht om te bepalen wat en wanneer onderwerpen worden besproken, zodat je ideeën en suggesties kunt inbrengen. Een ander belangrijk advies is om vooral proactief te handelen en de bestuurlijke bijeenkomsten bij te wonen (wacht niet op de uitnodiging).

### **Doelen en activiteitenlijsten**

Voor aanvang van het opstellen van een gezamenlijk programma is het belangrijk om duidelijke doelen te formuleren. Bij het opstellen van een programma is het van belang om overleggen/afstemming niet te technisch in te

steken. Het gevaar is dat er dan veel mensen zullen afhaken.

Nadat doelen zijn geformuleerd heeft het maken van een overzicht van activiteiten een positieve bijdrage aan een succesvolle uitvoering van het programma. Maak daarom een lijst met zaken die per se bereikt moeten worden binnen een bepaald gebied. Hiermee wordt tevens duidelijk waar de ruimte is om nog keuzes te maken. Door deze exercitie wordt ook duidelijk welke thema's met elkaar botsen. De ontwikkelruimte in bepaalde gebieden wordt hierdoor beter zichtbaar en op deze manier kun je zien dat sommige keuzes niet meer kunnen worden gemaakt.

Aan een onverplicht programma kunnen ook bestuursakkoorden worden toegevoegd. Organiseer ook een follow-up en zorg dat ook monitoring wordt ingebracht in een programma. Daarmee kun kan effectief worden getoetst in hoeverre je op koers ligt.

#### **Discussieronde 2**

Tijdens de tweede discussieronde is de belangrijkste vraag hoe het waterketenplan zich verhoudt tot de instrumenten van de Omgevingswet.

#### ***Bouwstenen voor de omgevingsvisie***

Het waterketenplan bevat bouwstenen voor de omgevingsvisie en input voor het omgevingsplan. Op dit moment zijn de bouwstenen in een aantal visies van gemeenten geland. De rest van de gemeenten moeten hiermee nog aan de slag. Verder is het de bedoeling dat de inhoud van het waterketenplan landt in de beheerplannen van de waterschappen en provinciale omgevingsvisies, regionaal waterbeheerprogramma, en omgevingsplan. Het waterketenplan wordt door Roy Thijssen gezien als een interbestuurlijk gezamenlijk programma waarvan uit wordt gewerkt en naar samenhang wordt gezocht. "Samenhang is het zoeken naar integraliteit, afstemming, of coördinatie". Het voordeel van het waterketenplan is dat het kwaliteit biedt door samenwerking. Met andere woorden 'meer deskundigheid en minder hoge kosten voor de uitvoering'. Het voordeel van het waterketenplan is dat er kosten worden bespaard omdat niet iedere gemeente opnieuw voor bepaalde onderwerpen het wiel hoeft uit te vinden. Belangrijk is bovendien dat de voortgang van de doelen uit het waterketenplan worden bewaakt (evalueren -> beleidscyclus).

Geconstateerd wordt in de groep dat de vertaling van het waterketenplan in het GRP van gemeenten

niet alle facetten dekt. Er moet daarom worden bepaald waar de overige onderdelen en maatregelen in worden opgenomen (niet alles past in het GRP). Er bestaat bovendien een verschil in wat er beleidsmatig wordt afgesproken en wat in de uitvoering zit. Soms is het noodzakelijk om meerdere programma's te ontwikkelen, waar maatregelen in landen.

Verder is de datum van 1-1-2021 niet heilig. Waarschijnlijk lukt het niet om voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet alle onderwerpen in programma's te hebben geregeld. Het is van belang om na te gaan wat haalbaar is om voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op te nemen in programma's. Let wel op dat verplichte programma's op het gebied van water al bestaan op moment van invoering (overgangsrecht). Ook niet verplichte programma van na 23 maart 2016 zijn programma's op grond van de Omgevingswet.

#### **Casus Zwolle - gebiedsbeheerplan 2.0**



Tot slot introduceert Katja Buis het gebiedsbeheerplan 2.0 van Zwolle. Zwolle is een snelgroeiende gemeente. Groei die niet alleen bovengronds, maar ook ondergronds gerealiseerd moet worden. Ondergrondse cultuurhistorische, economische en ecologische waarden kunnen bijdragen aan een gezonde, comfortabele en duurzame leefomgeving. Zwolle is succesvol bezig om met gebiedsgerichte aanpak van grondwaterverontreinigingen in het beheergebied Zwolle Centraal (de binnenstad met een aangrenzende zone) in uitvoering te brengen.

Om al zo vroeg mogelijk in het proces belangen en visies op elkaar af te stemmen heeft de gemeente Zwolle samenwerking gezocht met het waterschap, de provincie en Vitens. Uitkomst is dat de gemeente Zwolle aan de slag gaat met het Gebiedsbeheerplan

2.0, wat waarschijnlijk de status van “onverplicht programma” krijgt. Er zullen meerdere thema’s worden betrokken in dit nieuwe beheerplan. Hierbij spelen de volgende vragen:

- Welke thema’s neem je mee?
- Hoe ga je om met zoveel verschillende thema’s?
- Waar start je?
- Hoe moet de samenwerking worden ingevuld?
- Hoe breng je de verschillende programma’s/ beleidstukken samen?
- Hoe zorg je ervoor dat het geen oneindig proces zonder resultaat wordt?
- Hoe borg je de uitkomsten?
- Hoe houd je mensen betrokken?

### **Discussieronde 1**

Aan de hand van de eerste discussieronde wordt duidelijk dat de gemeente Zwolle nog bezig is het proces van ontwikkeling/totstandkoming van het programma vorm te geven. Er is een sterke behoefte aan een samenwerking tussen alle betrokken partijen en zo gezamenlijk uit te zoeken in welke richting een eventueel programma op moet. Vooralsnog is een gezamenlijk programma echter nog een stap te ver.

### ***Start met een stakeholdersanalyse***

Zwolle heeft het idee om per opgave een programma uit te werken. Het advies uit de groep luidt dan ook om als eerste de opgaven in beeld te brengen en vervolgens de overeenkomsten en knelpunten in deze opgaven van verschillende ketenpartners te bepalen. Een stakeholderanalyse is in deze een goede eerste stap.

### ***Relatie met de omgevingsvisie***

Aan tafel vraagt men zich af in hoeverre de omgevingsvisie moet zijn uitgewerkt. Het is duidelijk dat beide instrumenten in elkaars verlengde liggen. Het zou goed zijn als er in de visie wordt aangegeven welke programma’s er komen. Een strategische doelstelling kan als basis dienen voor de uitwerking van een programma. Op die wijze is er tevens een duidelijke verbinding met de omgevingsvisie.

In de visie staat geen uitvoerige uitwerking van het beleid of wie er precies voor de uitwerking moet zorgen. Dat kan allemaal in het programma worden verwerkt.

In Gelderland is eerst gewerkt aan de visie, die is opgesteld samen met de buitenwereld. Zo is duidelijk geworden waar draagvlak voor is en waar de meekoppelkansen liggen. Om te starten vanuit beleidsuitwerking in een programma wordt daarom als bijzonder ervaren. Een goed programma kan ook helpen bij het gesprek over de strategische keuzes binnen de visie. Zo kan er uit het bestaande bodembeheerplan input komen voor de omgevingsvisie. Uiteindelijk wordt geconcludeerd dat een vaste werkwijze niet bestaat. Wel moet worden gegarandeerd dat er verbinding is tussen de kerninstrumenten.

### **Bestuurlijke klankbordgroep**

De vraag reist hoe de uitwerking van beleid ten aanzien van bepaalde opgaven wordt aangekaart bij het bestuur. In hoeverre is het bestuur al meegenomen in het proces en de rol die het bestuur speelt binnen de Omgevingswet. Het instellen van een bestuurlijke klankbordgroep kan goed helpen om ervoor te zorgen dat beleid goed geborgd wordt.

### **Discussieronde 2**

Tijdens de tweede discussieronde speelt de vraag hoe moet worden afgewogen welke thema’s van belang zijn om in programma op te nemen.

### ***Cultuurverandering***

Aan tafel wordt geconcludeerd dat in Zwolle voornamelijk een cultuurverandering als belangrijke opgave speelt. Veranderende processen leiden tot een andere houding en manier van werken. Programma’s zullen ertoe leiden dat allerlei disciplines moeten gaan samenwerken. Uiteindelijk moet altijd kunnen beargumenteerd hoe de uitwerking binnen de omgevingsvisie past.

### ***Thema’s***

In Zwolle vraagt men zich af hoe om te gaan met en te prioriteren tussen de grote hoeveelheid aan thema’s die een rol kunnen spelen in een programma. Is het daarbij noodzakelijk om alle thema’s terug te laten komen in het programma? Mensen moeten worden aangemoedigd om eerst te kijken naar welke onderwerpen van belang zijn om vervolgens deze nader uit te werken. Hierop wordt ingehaakt door te vragen met welk doel het gebiedsgericht grondwaterbeheer in eerste instantie is ontstaan in Zwolle. Het doel kan worden omschreven als behoud/creëren van schone ondergrond zonder dat het ontwikkeling in de stad dwarsboomt. Voor het GGB 2.0 wil Zwolle de



belangrijke maatschappelijke opgaven als klimaatadaptatie en energietransitie op volwaardige wijze betrekken.

### ***Voorkom sectorale doelen***

Nu blijkt dat Zwolle maatschappelijke opgaven wil ophangen aan het GGB 2.0, vraagt men binnen de groep zich af of het niet verstandiger is om het programma op te hangen aan de maatschappelijke opgaven in plaats van aan het grondwater. Grondwater kan bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen binnen de opgave van energietransitie, denk warmte en koude opslag in het grondwater.

Er dient te worden voorkomen dat er uitsluitend sectorale doelen worden geformuleerd. Het doel moet worden ophangen aan de centrale visie en de brede opgaven in de samenleving. Uiteindelijk moet het instrument bijdragen aan de gewenste werkwijze. Sectorale belangen blijven altijd bestaan, maar het is de kunst om deze aan een hoger doel te laten bijdragen en daarbij elkaar mogelijk kunnen versterken.

### ***Maak het doel concreet***

Een concreet geformuleerd doel in een programma is belangrijk. Het doel: bijdragen aan de maatschappelijke opgave is te vaag en moeilijk lastig realiseerbaar, omdat niet aan touwtjes kan worden getrokken door het projectteam. Een vaag doel kan leiden tot een oneindig proces. Een concreet doel kan zijn: 'een duurzame bijdrage van het bodemsysteem aan energietransitie, gebruikmakend van de kracht van het systeem'. Een dergelijk doel levert tal van randvoorwaarden op die kunnen worden vertaald in behouden, beschermen, versterken en benutten van bepaalde waarden. Uiteindelijk zal dit leiden tot dilemma's waarover in gesprek moet worden gegaan met belanghebbenden.

## **Vervolg**

Over het algemeen heerst het gevoel dat een vervolg op de bijeenkomst gewenst is. Hoewel er een stap gezet met betrekking tot bewustwording en het verkrijgen van meer duidelijkheid omtrent het programma, moeten nog diverse vragen worden beantwoord. Zo is er behoefte aan concrete voorbeelden van programma's. Hierbij kan worden gedacht aan een casco programma, zoals deze ook voor het omgevingsplan is ontwikkeld door het VNG. Daarnaast is men nog op zoek naar de samenhang tussen programma andere instrumenten onder de Omgevingswet. 'Waar staat het programma nu precies in het proces?' Niet

alleen de verbinding tussen programma en visie wordt aangehaald, ook de doorwerking van regelgeving naar het omgevingsplan (of verordening voor provincies en waterschappen) is voor een aantal deelnemers een aanknopingspunt voor vervolg. Tot slot is ook de integraliteit bij het opstellen van een programma een belangrijk onderwerp bij de afsluitende discussie. "Hoe gaat afstemming tussen overheidslagen en sectorale werkvelden met het oog op het beantwoorden van maatschappelijke opgaven?"

Er is dus voldoende animo voor een vervolgbijeenkomst. De deelnemers zijn over het algemeen content met de gehanteerde werkvorm in deze sessie. Tijdens een vervolg wordt het dan ook gewaardeerd om vanuit een concreet voorbeeld (casus) te blijven werken en wellicht in de vorm van een intervisie het onderwerp verder uit te diepen om zo sneller in te spelen op actuele vragen.

Het nut van het programma is duidelijker geworden en de meeste deelnemers geven dan ook aan om na de bijeenkomst de mogelijkheden voor de uitwerking van programma's te onderzoeken. Veel deelnemers zijn voornemens om de uitwerking van een (grond)waterprogramma nader uit te zoeken.