

4.3 Hoofdstuk 3: Omgevingsvisie en programma's

4.3.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel regelt de beleidsvorming door bestuursorganen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het hoofdstuk introduceert daartoe de «omgevingsvisie» en «programma's» als instrumenten voor beleidsplanning. In deze documenten kunnen bestuursorganen beleidsdoelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving opnemen en aangeven hoe deze worden bereikt. Een bestuursorgaan geeft zo beleidsmatig invulling aan zijn taken en bevoegdheden en daarmee aan de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving.

4.3.2 Instrumentarium

Omgevingsvisie De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie wordt door het Rijk, door de provincies en door gemeenten voor hun huishouding en grondgebied vastgesteld. Het is een **politiek-bestuurlijk document** dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft.

Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van het wetsvoorstel (weergegeven in afdeling 1.2). Het gaat hier om een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. Dat is ook de reden dat bestuursorganen slechts één omgevingsvisie vaststellen: één kenbaar en integraal beleidsdocument met het gehele strategische omgevingsbeleid van de visie vaststellende overheid.

Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven. Daarmee is de omgevingsvisie een belangrijk element in de paradigmawisseling zoals in paragraaf 1.4 van deze memorie van toelichting staat omschreven. Gelet op de reikwijdte en het integrale karakter is een omgevingsvisie voor waterschappen niet aan de orde.

Programma's Bij de operationalisering van beleidsdoelen uit de omgevingsvisies vervullen programma's een belangrijke rol. Gemeenten, provincies en het Rijk werken daarin het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uit. Zo kan een bestuursorgaan een programma opstellen voor een aspect van de fysieke leefomgeving, zoals recreatie of landschap, maar een programma kan ook gericht zijn op de (ruimtelijke) ontwikkeling van een bepaald gebied. Verder kan een programma maatregelen bevatten om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen te bereiken.

Een programma is vooral **uitvoeringsgericht**; de nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving.

Het staat het bestuursorgaan vrij om naar behoefte programma's op te stellen voor deze aspecten of voor deelgebieden. In een aantal situaties zijn – gelet op EU-richtlijnen – programma's verplicht. Dit is onder meer aan de orde voor geluidbeheersing, stroomgebieds- en overstromingsrisicobeheer, waterbeheer en natuurbeheer.

Daarnaast moet een programma worden opgesteld als uit monitoring op grond van afdeling 20.1 blijkt dat (op korte termijn) niet meer wordt voldaan aan bepaalde omgevingswaarden zoals deze op grond van afdeling 2.3 zijn vastgesteld. Een dergelijk programma moet ertoe leiden dat wel aan die omgevingswaarden wordt voldaan. In paragraaf 4.3.4 wordt dieper ingegaan op de verplichte programma's.

Verder kan voor bepaalde situaties een programma worden opgesteld waarmee de toelaatbaarheid van specifieke activiteiten (projecten en andere initiatieven) kan worden beoordeeld. Dergelijke programma's hebben een specifiek rechtsgevolg en worden aangeduid als «programma's met een programmatische aanpak». Een dergelijk programma is vooral bedoeld om in complexe situaties met veel nieuwe ontwikkelingen die beleidsdoelstellingen onder druk zetten die beleidsdoelstellingen toch te kunnen blijven behalen. Het gaat daarbij om beleidsdoelstellingen waarvoor een omgevingswaarde is vastgesteld of instructieregels of beoordelingsregels zijn gesteld. Bij deze laatstgenoemde categorie doelstellingen gaat het vooral om materiële beslisnormen, waarvoor een instructieregel (op grond van afdeling 2.5) of een beoordelingsregel (op grond van paragraaf 5.1.3) is gesteld. Op dit moment zijn twee programma's met een programmatische aanpak bekend: het Nationaal Samenwerkingprogramma Luchtkwaliteit, afgekort NSL en de programmatische aanpak stikstof (PAS). In paragraaf 4.3.6 wordt verder ingegaan op deze specifieke categorie programma's.

Status en voorbereiding De omgevingsvisie en de programma's **binden alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden** (net als bij de huidige structuurvisie of andere planfiguren die in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel opgaan). Dit volgt uit het voor het wetsvoorstel gehanteerde uitgangspunt «scheiding van normstelling en beleid», zoals toegelicht in paragraaf 2.7. **Beleidsregels in de zin van de Awb kunnen in een omgevingsvisie of programma worden opgenomen (ook deze binden alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf).**

De eenheid en kenbaarheid van het beleid voor de fysieke leefomgeving van dat bestuursorgaan staat bij omgevingsvisies en programma's voorop; **voor doorwerking van beleid naar andere bestuursorganen of naar burgers en bedrijven zijn andere instrumenten beschikbaar**. Gelet op het zelfbindende karakter staat er geen beroep open tegen het besluit tot vaststelling van de omgevingsvisie en programma's. Wel

moeten de vaststellende bestuursorganen zorg dragen voor inspraak en voorbereiding conform afdeling 3.4 Awb. Daarbij kunnen zienswijzen worden ingediend door «een ieder» (en niet alleen door belanghebbenden). Met de openbaarmaking van omgevingsvisies en programma's wordt voor burgers, bedrijven en organisaties kenbaar wat zij van de overheid kunnen verwachten.

Uitgaande van de uitgangspunten in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting, wordt bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving grote terughoudendheid betracht bij het stellen van eisen aan omgevingsvisies en programma's. Uit de wet zelf volgt dat een omgevingsvisie integraal moet zijn. Voor omgevingsvisies worden – anders dan dat deze conform digitale standaarden elektronisch worden vastgesteld en de kennisgeving ook elektronisch plaatsvindt – geen inhouds- en vormvereisten voorgeschreven. Zo krijgen bestuursorganen de ruimte om de beleidsdocumenten naar eigen inzicht in te richten. Voor diverse programma's worden bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen gesteld over de inhoud, vorm en totstandkomingsprocedure. Dit is in ieder geval aan de orde bij verplichte programma's die volgen uit EU-richtlijnen, maar ook bij de programmatische aanpak. De voorbereidingsprocedure wordt verder toegelicht in paragraaf 4.16.4 en de rechtsbescherming in paragraaf 6.4. 4.3.3

Samenhangende beleidsplanning door een bestuursorgaan Een belangrijk uitgangspunt bij de vormgeving van het stelsel voor beleidsplanning is het bevorderen van samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het onderscheid tussen strategisch beleid (in omgevingsvisies) en meer uitvoeringsgericht beleid (in programma's) is hiervan een uitwerking. Juist op het strategische niveau is integratie van belang. Het voorziene stelsel voor beleidsplanning brengt samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving door integratie van strategische planfiguren in de omgevingsvisie, door afstemming van (multi)sectorale programma's met meer uitvoeringsgerichte beleidsopgaven en door coördinatie in de uitvoering. Het onderscheid tussen strategisch en uitvoeringsgericht beleid sluit aan bij de door de regering beoogde beleidsdynamiek. Het is de bedoeling dat het strategische beleid voor langere tijd wordt vastgelegd en niet met alle winden meewaait. Tegelijkertijd moet het mogelijk zijn de uitvoering flexibel in te richten zonder het ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn geweld aan te doen. Zo kan een evenwicht worden gevonden tussen continuïteit en zekerheid aan de ene kant en flexibiliteit aan de andere kant. De omgevingsvisie voor de lange termijn voorziet in het eerste, de (multi)sectorale programma's leggen het accent op het tweede.

Dit wil uitdrukkelijk niet zeggen dat een sectoraal programma geen strategische elementen en een omgevingsvisie geen uitvoeringsgerichte elementen kan bevatten. Zo kan het zijn dat een bestuursorgaan voor het vastleggen van investeringen en de planning van beheer en onderhoud een programma met meer continuïteit en een langere doorlooptijd nodig heeft. Bovendien is voor het vastleggen van de uitwerking van

verschillende EU-richtlijnen in programma's een langere tijdshorizon noodzakelijk. **Wel ligt het voor de hand dat een programma bijdraagt aan het in de omgevingsvisie opgenomen integrale ontwikkelingsperspectief.**

Een bestuursorgaan kan – indien gewenst – een omgevingsvisie vergezeld doen gaan van één of meer programma's.

Strategisch omgevingsbeleid in omgevingsvisies Juist op het strategisch niveau zijn verbanden in de fysieke leefomgeving aan de orde. De regering acht daarom de beoogde beleidsmatige integratie van de diverse domeinen vooral op dat niveau zinvol. De gedachte van de regering is dat een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn. Daarvoor is de omgevingsvisie. Duurzaamheid betekent rekening houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Het vraagt om vooruitdenken en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Alleen zo kan de complexiteit van de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving als geheel het hoofd worden geboden, zoals ook in paragraaf 1.4 is toegelicht. Concreet betekent dit dat een omgevingsvisie onder meer ingaat op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed, aansluitend bij de reikwijdte van het begrip fysieke leefomgeving.

Deze brede reikwijdte van de omgevingsvisie wil **niet zeggen dat alle onderwerpen tot in detail moeten worden uitgewerkt. Dat is aan het vaststellend bestuursorgaan.** Uitgaande van de gehele fysieke leefomgeving kunnen in een omgevingsvisie accenten worden gelegd en prioriteiten worden gesteld. Gewenste kwaliteiten en functies kunnen op hoofdlijnen worden beschreven, uitgaande van opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. **Bij het opstellen van een visie worden de uitgangspunten en wensen voor de fysieke leefomgeving vanuit de verschillende thema's in beeld gebracht.** Daarmee kunnen tegengestelde of juist meekoppelende belangen vroegtijdig worden geïdentificeerd en worden gebruikt voor een wenkend ontwikkelingsbeeld. **Verder kan worden ingegaan op de sturingsfilosofie** (type in te zetten instrumenten en opvatting over de eigen rol daarbij). Zo wordt duidelijk voor welke zaken een bestuursorgaan verantwoordelijk is en wat aan anderen wordt overgelaten.

Uitwerking beleid in programma's 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. De nu bestaande structuurvisies voor specifieke onderwerpen zoals de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035⁸⁴ kunnen bijvoorbeeld als sectorale programma's worden gezien. Dat geldt ook voor structuurvisies voor de ontwikkeling van bepaalde deelgebieden, zoals deze bijvoorbeeld nu door gemeenten worden opgesteld. **Het is wel van belang dat de onderscheiden programma's bijdragen aan het integrale ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn uit de omgevingsvisie.**

Programma's kunnen ook gelijktijdig met de omgevingsvisie worden vastgesteld.

Wanneer nodig moeten programma's op elkaar worden afgestemd en moet de uitvoering ervan gecoördineerd plaatsvinden. 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. **Ook kunnen bestuursorganen gezamenlijke programma's opstellen.** Het kan dan zowel gaan om bestuursorganen binnen een zelfde bestuurslaag als van verschillende bestuurslagen. Het beleid zoals dat in een omgevingsvisie of een programma wordt vastgelegd kan samenhang vertonen met dat van andere bestuursorganen. Bestuursorganen zijn in dergelijke gevallen op grond van de algemene afstemmingsbepaling in artikel 2.2 van het wetsvoorstel verantwoordelijk voor een goede afstemming met die andere bestuursorganen. Voor de uitvoering van in omgevingsvisies en programma's vastgelegd beleid zullen vaak andere instrumenten uit het wetsvoorstel aan de orde zijn. Hierbij kan worden gedacht aan algemene regels, omgevingsvergunningen of projectbesluiten, maar ook aan andere instrumenten die een bestuursorgaan tot zijn beschikking heeft. Dat kan in de omgevingsvisie of het programma zelf worden beschreven.

Het zal – zeker bij programma's – vaak gaan om actieve maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving, zoals voorgenomen fysieke maatregelen en beleidsmaatregelen. Deze maatregelen kunnen abstracter, maar ook concreter van aard zijn. Het pakket aan maatregelen zal voldoende moeten zijn om aan de omgevingswaarde te kunnen voldoen of om een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te kunnen bereiken.

Onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen waarvoor publiekrechtelijke besluitvorming nodig is en maatregelen waarvoor dat niet nodig is. Voorbeelden van laatstgenoemde maatregelen zijn het stimuleren van een bepaald type brandstof of het feitelijk beheer van waterstanden.

Bij de maatregelen waarvoor wel publiekrechtelijke besluitvorming nodig is, is een verdere onderverdeling mogelijk in besluiten die algemene besluitvorming vergen, zoals het aanpassen of de introductie van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld

kilometerbeprijzing), en individuele besluitvorming. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om het intrekken van omgevingsvergunningen of het verstrekken van subsidies.

Ook gebiedsprogramma's kunnen dergelijke maatregelen bevatten voor de uitvoering van het daarin opgenomen beleid. Gedacht kan worden aan het nemen van een projectbesluit of de wijziging van een omgevingsplan.

Verhouding tussen de omgevingsvisie en programma's Het systeem van hoofdstuk 3 is – zoals hiervoor toegelicht – zo ingericht dat de uitvoering van het in de omgevingsvisie opgenomen beleid primair wordt uitgewerkt in een programma. De omgevingsvisie is het integrerende kader voor het op uitvoering gerichte beleid van een bestuursorgaan. De praktijk van de gebiedsdekkende structuurvisie uit de Wro laat zien **dat het wenselijk is een uitvoeringsparagraaf op te nemen in een meer strategische visie, zodat duidelijk is hoe een visie wordt uitgewerkt.** In het nu voorziene stelsel in het wetsvoorstel zijn programma's bedoeld als concrete uitwerking van strategische beleidskeuzen. **In een omgevingsvisie kan worden vermeld hoe de uitwerking en uitvoering zal worden vormgegeven, waarbij programma's kunnen worden aangekondigd of tegelijkertijd met de visie worden uitgebracht. Daarnaast kan in de omgevingsvisie worden opgenomen welke sturingsinstrumenten (economisch, financieel, juridisch, beleidsmatig, communicatief) een bestuursorgaan wil inzetten.** Door opname van de wijze van verwezenlijking van de voorgenomen ontwikkeling wordt voor iedereen duidelijk hoe en met inzet van welke bevoegdheden en instrumenten de realisatie van het beleid zal plaatsvinden.

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.

De in de Wro opgenomen eis dat een structuurvisie een uitvoeringsparagraaf moet bevatten is voor de omgevingsvisie niet overgenomen in het wetsvoorstel, maar het staat hieraan niet in de weg. **Een bestuursorgaan kan dus desgewenst in de omgevingsvisie op hoofdlijnen aangeven met welke bestuursorganen, op welke wijze en met inzet van welke bevoegdheden en instrumenten het beleid zal worden gerealiseerd.**

Rol omgevingsvisie en programma bij gebiedsontwikkeling Als een bestuursorgaan grotere gebiedsontwikkelingen wil initiëren, kan dat beginnen met de omgevingsvisie. Daarin kunnen op grond van een integrale beschouwing keuzes op hoofdlijnen worden gemaakt over de wenselijke ontwikkelrichting van diverse delen van het grondgebied. Het staat een bestuursorgaan vrij de ontwikkelingen in specifieke gebieden meer in detail uit te werken in de omgevingsvisie. Maar vaak zal behoefte bestaan aan een gebiedsgerichte uitwerking. Dat kan in programma's met (ruimtelijk) beleid voor deelgebieden. Ze zijn vaak integraler van karakter dan puur sectorale programma's,

maar gaan niet over het hele (gemeentelijke) grondgebied. De Wro kent daarvoor de structuurvisie voor een gebied of project. Als onder de Omgevingswet behoefte bestaat aan een dergelijk meer visionair programma, dat niet direct op finale besluitvorming is gericht, kan daarvoor een programma met een uitwerking voor deelgebieden worden opgesteld. Wanneer de ontwikkeling wel concreet is, kan worden gestart met de voorbereiding van een concreet besluit. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een projectbesluit of een vergunning. Daarmee kan overigens ook direct worden begonnen, zonder eerst een programma voor een deelgebied op te stellen.

Bij de voorbereiding van het programma of het concrete besluit kan de «sneller en beter»-aanpak worden gevolgd (zie ook paragraaf 4.16.4 van deze memorie van toelichting). Een beoogd voordeel van het gebruik van een omgevingsvisie en van programma's is – net als in de huidige situatie – dat de Wet voorkeursrecht gemeenten kan worden toegepast op de gronden die worden ontwikkeld. Voor de vestiging van een voorkeursrecht in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten is het nodig dat burgers uit de omgevingsvisie de ruimtelijke voornemens van de overheid kunnen afleiden. De omgevingsvisie of het programma zou dan dus aanwijzingen voor de bestemming van een gebied moeten bevatten. Definitieve keuzen hierover hangen echter af van de resultaten van de lopende evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Verhouding tussen beleidsplanning en andere instrumenten De omgevingsvisie en programma's zijn belangrijke schakels in de beleidscyclus van een bestuursorgaan. Zo spelen een omgevingsvisie en vooral programma's een belangrijke rol bij het voldoen aan omgevingswaarden. Het ligt verder voor de hand dat in een omgevingsvisie of een programma wordt aangekondigd dat een projectbesluit wordt voorbereid of dat een omgevingsplan of omgevingsverordening wordt aangepast. Deze volgen op een logische wijze uit strategische beleidskeuzen die in de visie zijn gemaakt. In die zin vormt bijvoorbeeld een omgevingsplan ook een weerslag van die delen van de omgevingsvisie die een directe binding van burgers en bedrijven vragen. Ze horen bij elkaar. Er is echter geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en een programma, een projectbesluit of wijziging van decentrale regelgeving. **Het is niet zo dat een omgevingsvisie moet worden aangepast als een programma wordt gewijzigd of dat een onderwerp in een omgevingsvisie aan de orde moet komen, voordat een programma kan worden opgesteld of andere instrumenten kunnen worden ingezet.** Daarom is de subsidiariteitsbepaling uit artikel 2.3 ook niet van toepassing op omgevingsvisies en programma's. **Bestuursorganen kennen een grote mate van vrijheid om beleidsdocumenten naar eigen inzicht in te richten en op elkaar af te stemmen.** Een formele koppeling tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten zou een adequate reactie van het bestuur op ontwikkelingen in de weg staan en kunnen leiden tot ingewikkelde procedures, juridisering van het stelsel en daarmee tot onnodige bestuurlijke lasten. Ook zou het beleidsmatige karakter en daarmee de werking van deze

documenten onder druk komen te staan. Het getuigt echter van goed bestuur als de inzet van instrumenten volgt uit een samenhangende omgevingsvisie. Het is dan ook van belang dat omgevingsvisies en programma's actueel en op elkaar afgestemd blijven. Vooral dan kunnen deze beleidsdocumenten hun functie goed vervullen. Het vaststellende bestuursorgaan heeft ook baat bij een actuele omgevingsvisie en bij programma's die up to date zijn. Het geeft het bestuursorgaan zelf, als referentiekader bij de uitoefening van taken en bevoegdheden, en andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties helderheid over het meest actuele beleid. Zij moeten op dit vastgelegde beleid kunnen vertrouwen. In het wetsvoorstel is ervan afgezien om regels te stellen over een verplichting tot het actualiseren en een (vaste) termijn waarbinnen actualisatie moet plaatsvinden. Dat biedt optimale flexibiliteit aan het vaststellende bestuursorgaan, bijvoorbeeld in de afstemming van de omgevingsvisie met omgevingsvisies van andere bestuursorganen en programma's. Ook worden op deze manier onnodige bestuurlijke lasten voorkomen. Het achterwege laten van de actualiseringplicht ontslaat een bestuursorgaan uitdrukkelijk niet van het actueel houden van zijn beleid. Maar het is aan het desbetreffende bestuursorgaan om te beoordelen of de omgevingsvisie actueel is of dat wijziging nodig is. De looptijd van de visie kan overigens in de omgevingsvisie worden aangeduid, waarmee een bestuursorgaan tot uitdrukking brengt wanneer wijziging in ieder geval moet worden overwogen.

4.3.4 Gevallen waarin omgevingsvisies en programma's al of niet verplicht zijn

4.3.5 Verhouding tussen bestuursorganen bij beleidsplanning

Verhouding tussen omgevingsvisies van verschillende bestuursorganen Net als onder de Wro is er geen sprake van een planhiërarchie. Het wetsvoorstel voorziet bewust niet in juridische doorwerking van omgevingsvisies of programma's naar omgevingsvisies of programma's (of andere instrumenten) van andere bestuursorganen. Voor juridische doorwerking kent het wetsvoorstel andere instrumenten. Het zelfbindende karakter hangt samen met het gehanteerde principe van scheiding van normstelling en beleid. Een juridische doorwerking zou ten koste kunnen gaan van het beleidsmatige karakter van een omgevingsvisie en tot juridisering van het omgevingsbeleid kunnen leiden. Het bestuursorgaan legt dan met een omgevingsvisie of programma immers een norm op aan een «lager» bestuursorgaan. De vraag of bestuursorganen in voldoende mate rekening hebben gehouden met een omgevingsvisie of programma van een «hoger» bestuursorgaan kan dan bij de totstandkoming van een visie gaan overheersen. Dat kan leiden tot langdurige discussies en stroperige planprocessen. De ervaringen met de vroegere Wet op de Ruimtelijke Ordening laten ook zien dat een dergelijke juridische doorwerking tot juridisering van de toen in die wet opgenomen planologische kernbeslissingen en streekplannen leidde. De regering heeft daarom een omgevingsvisie voor ogen die sturing geeft aan het optreden van het

visievaststellend orgaan zelf. De verantwoordelijkheden en de omgevingsvisies van een «hoger» of aangrenzend bestuursorgaan maken uiteraard wel onderdeel uit van de context waarbinnen het desbetreffende bestuursorgaan zijn visie vaststelt. Voor een omgevingsvisie van een gemeente zullen beleidsontwikkelingen en -documenten van buurgemeenten, provincie en het Rijk van betekenis zijn. Hiermee wordt bedoeld dat naast ontwikkelingen en trends in de fysieke leefomgeving zoals deze bijvoorbeeld uit monitoring kunnen blijken, ook beleidsmatige ontwikkelingen bij andere bestuursorganen van belang zijn bij het opstellen van een omgevingsvisie. Om het belang van de afstemming van de inzet van de verschillende instrumenten te onderstrepen is in het wetsvoorstel artikel 2.2 opgenomen, dat bepaalt dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. De verantwoordelijkheid voor een goede afstemming ligt bij het visievaststellend bestuursorgaan. Overigens vloeit ook uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – zoals vastgelegd in de Awb – voort dat besluiten van bestuursorganen zorgvuldig moeten worden voorbereid. Dit betekent onder meer dat bij de vaststelling van beleid de nodige informatie moet worden verzameld en dat vastgesteld beleid gebaseerd moet zijn op een deugdelijke motivering. Een bestuursorgaan kan niet zomaar voorbijgaan aan het beleid van andere bestuursorganen voor zijn grondgebied. Zo zullen bestuursorganen bij de voorbereiding van een omgevingsvisie in ieder geval kennis moet nemen van het beleid van andere bestuursorganen. De omgevingsvisies van respectievelijk het Rijk, provincies en gemeenten zullen ondanks de verwachte afstemming van elkaar zijn te onderscheiden. De omvang van het grondgebied heeft immers gevolgen voor het detailniveau waarop de omgevingsvisies kunnen worden uitgewerkt. Ook zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving van de verschillende overheidsniveaus verschillend, wat in de omgevingsvisie tot uitdrukking zal komen.

Gezamenlijke beleidsplanning of combinaties van omgevingsvisies en programma's

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een gezamenlijke omgevingsvisie of een gezamenlijk programma vast te stellen. Het kan dan gaan om bestuursorganen binnen eenzelfde bestuurslaag of uit verschillende bestuurslagen. Alle betrokken bestuursorganen zijn dan gebonden, uiteraard tot zover hun taak of bevoegdheid reikt. In dergelijke gevallen kan één bestuursorgaan het voortouw nemen. Er is geen sprake van overdracht van taken en bevoegdheden; daarom moeten alle betrokken bestuursorganen instemmen met de gekozen richting. Een omgevingsvisie of programma kan afspraken bevatten over de wijze waarop de bestuursorganen die het programma vaststellen gebruik zullen maken van de bevoegdheden die krachtens de Omgevingswet of andere wetten aan hen zijn toegekend. Dit is een manier van werken die in de Nederlandse bestuurlijke cultuur in de praktijk effectief wordt ingezet en die ook onder de Omgevingswet kan worden gecontinueerd. Gedacht kan worden aan een gezamenlijk waterprogramma van provincie(s) en waterschap(pen) in eenzelfde

(deel)stroomgebied of aan een gezamenlijke omgevingsvisie van gemeenten die in regionaal verband wordt opgesteld. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen worden verplicht om verplichte programma's gezamenlijk vast te stellen. Als de betrokkenheid van een ander bestuursorgaan zich beperkt tot één of enkele maatregelen kan de bestuurlijke binding ook anders worden geregeld. Zo zou het bestuursorgaan dat het voortouw heeft een bestuursovereenkomst kunnen sluiten met elk bestuursorgaan dat maatregelen neemt ter uitvoering van het programma. Een dergelijke aanpak is bijvoorbeeld denkbaar als een gemeente of provincie een project gaat realiseren als onderdeel van een rijksprogramma voor water of infrastructuur. Een voorbeeld waarbij dit is toegepast is het programma Ruimte voor de Rivier. Ook kunnen de mogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden benut. Soms zullen lichtere middelen, zoals een bestuurlijke briefwisseling, voldoen om het bestuurlijke commitment vast te leggen.

Verder is het mogelijk om (sectorale) programma's te combineren. Zo kan een provincie er bijvoorbeeld toe overgaan (eigen) sectorale programma's samen te voegen of bijvoorbeeld met een waterschap een beheerprogramma op te stellen voor Natura 2000-gebieden en water. Ook kan een omgevingsvisie vergezeld gaan van één of meer programma's.

4.3.6 Het programma met een «programmatische aanpak»

4.3.7 Zekerstellen uitvoering programma's

Programma's spelen een belangrijke rol bij het bereiken van omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Ze zijn daarmee een belangrijke schakel in de beleidscyclus, zoals verwoord in paragraaf 1.4. Het gaat dan vooral om de uitvoering van in programma's opgenomen maatregelen. In algemene zin is een bestuursorgaan gehouden een programma dat het heeft vastgesteld of de maatregelen waarmee het heeft ingestemd uit te voeren. Omdat het om beleidsplannen gaat, is het aan vertegenwoordigende organen (de gemeenteraad, provinciale staten of de Tweede Kamer) om te controleren of programma's daadwerkelijk worden uitgevoerd. Om de uitvoering van programma's te bevorderen kan op grond van artikel 3.11 van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur voor verplichte programma's een uitvoeringsplicht voor de daarin opgenomen maatregelen worden ingesteld. Het gaat dan in ieder geval om de maatregelenprogramma's uit de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie. Op grond van artikel 3.17 is een specifieke uitvoeringsplicht aan de orde voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en – zoals in de vorige paragraaf aangegeven – voor programma's die een programmatische aanpak bevatten. Dergelijke programma's hebben immers direct betekenis voor toestemmingsbesluiten over activiteiten die in het programma zijn opgenomen (projectbesluiten, omgevingsvergunningen of wijzigingen van het omgevingsplan).

Verder kan op grond van afdeling 2.5 een «hoger» bestuursorgaan» onder voorwaarden een instructieregel stellen of een instructie geven aan een «lager» bestuursorgaan om bepaalde maatregelen uit te voeren. Aan de toepassing van deze bevoegdheid zijn onder andere de in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitscriteria verbonden.

Bij programma's die gericht zijn op het voldoen aan een omgevingswaarde of die een programmatische aanpak bevatten moet op grond van afdeling 20.1 worden gemonitord in hoeverre de omgevingswaarde of het in de programmatische aanpak geformuleerde doel wordt bereikt.

Een programma moet, als dat niet het geval is, zo worden aangepast dat het doel binnen de gewenste termijn wel wordt gehaald. **Als een programma niet wordt aangepast of maatregelen uit een programma niet worden uitgevoerd, is het aan het verantwoordelijke vertegenwoordigende orgaan om het uitvoerende orgaan hierop aan te spreken.**

Bij verplichte programma's, bij programma's met een programmatische aanpak of bij een gemeentelijk rioleringsplan kunnen andere bestuursorganen in het kader van het interbestuurlijke toezicht het desbetreffende bestuursorgaan hierop aanspreken en zo nodig in de plaats treden van het voor uitvoering verantwoordelijke bestuursorgaan.

Belanghebbenden kunnen in voorkomende gevallen het desbetreffende bestuursorgaan vragen om uitvoering of wijziging van een programma. Ook kunnen zij de kwestie aankaarten bij het vertegenwoordigende orgaan. Ook kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad.

4.3.8 Milieueffectrapportage

Op grond van afdeling 16.4 van het wetsvoorstel geldt een plan-mer-plicht voor omgevingsvisies en programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven en die kaderstellend zijn voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten. Ook is een plan-mer aan de orde als in een visie of programma ontwikkelingen zijn voorzien waarvoor een «passende beoordeling» gemaakt moet worden voor Natura 2000-gebieden. Ook facultatieve programma's kunnen plan-mer-plichtig zijn als ze voldoen aan de vereisten van artikel 16.34. Als een omgevingsvisie of programma van hoofdstuk 3 alleen kleine wijzigingen bevat, of het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau, of het kader vormt voor een niet-mer-plichtig besluit, kan een plan-mer-beoordeling nodig zijn. Wanneer uit een plan-mer-beoordeling volgt dat er sprake is van aanzienlijke milieugevolgen, is er plan-merplicht. Een plan-mer-plicht betekent onder andere dat er aanvullende procedurele eisen gelden. Deze eisen betreffen onder meer de verplichting tot het opstellen van een notitie over de reikwijdte en het detailniveau van de relevante informatie, de redelijke alternatieven van de voorgenomen activiteit waarvoor de omgevingsvisie of het programma een kader stelt, overleg met

bestuursorganen en advisering door de Commissie voor de mer. In paragraaf 4.16.5 wordt verder op de mer ingegaan.

4.3.9 Gevolgen voor bestaande planfiguren, wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie