

De doorwerking van het omgevingsprogramma

In het omgevingsplan en de waarborging van die doorwerking



Student E.E. Schijff (studentnummer 1129648), student aan de opleiding HBO Rechten van de Hogeschool Leiden	In opdracht van dr. P.J. van Eijk, lector bij het Lectoraat Duurzaam Water in de Omgevingswet van Hogeschool Van Hall Larenstein
Begeleidend docent mr. L.Q. van der Geest	Onderzoek docent R. Koning
Modulecode HBR-4-AS1f7-AS	Type kans en inleverdatum Eerste kans op 16 januari 2024

Voorwoord

Ondanks de woelige wateren waarin ik mij bevond de afgelopen maanden, is het gelukt om deze fase van mijn opleiding met plezier te voltooien. Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek, dat ik heb uitgevoerd voor dr. P (Paul).J. van Eijk in zijn rol als lector bij het Lectoraat Duurzaam Water in de Omgevingswet van Hogeschool Van Hall Larenstein en diens betrokkenheid bij het RAAK publiek onderzoek.

Paul heb ik leren kennen als enthousiast en bevlogen persoon, die deze eigenschappen inzet voor het belang van water en bodem in Nederland. Ik denk dat heel veel mensen, waaronder enkele geïnterviewden, dit kunnen beamen. De rol van Paul als opdrachtgever was zakelijk van aard, echter heb ik mogen ervaren dat er ook aandacht mag zijn voor hetgeen dat op de achtergrond speelt.

Met het noemen van Paul, komt ook het noemen van mijn afstudeerbegeleidster: Loesanne van der Geest. Loesanne is voor mij een voorbeeld door haar kennis maar ook haar kunde in het begeleiden. Zij heeft bijna wekelijks tijd besteed aan het begeleiden en zonder haar had dit afstudeeronderzoek hier en daar scherpte gemist. Paul en Loesanne, bij deze bedankt!

Maar dit onderzoek had überhaupt nooit van de grond gekomen zonder de begeleiding van Robert Koning in de beginfase van dit onderzoek. In deze fase heb ik Robert verder leren kennen en zijn begeleiding zou ik willen omschrijven als 'zelf laten zwemmen, maar niet laten verzuipen'. Dit heb ik zelf mogen ervaren op het moment dat het écht even moeilijk was om mijn hoofd boven water te houden. Dus Robert ook voor jou geldt, bedankt!

Daarnaast verdient mijn mede-afstudeerder Esther ook een bedankje. Esther en ik hebben meerdere dagen samen op de gangen van de Hogeschool Leiden aan ons afstuderen gezeten. Tijdens deze momenten was er altijd tijd voor plezier maar ook voor gesprekken over serieuze zaken én een lekker hapje eten. Bovendien verdient Esther, mijns inziens, bewondering voor haar gedrevenheid bij haar afstuderen.

Emma Schijff, Den Haag, 16 januari 2024.

Samenvatting

De Omgevingswet is per 1 januari 2024 daadwerkelijk van kracht. Gelijktijdig met de invoering, staat Nederland voor een aantal maatschappelijke opgaven die hun invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Primair wordt de zorg voor deze leefomgeving toevertrouwd aan de lokale overheid. Zij horen beleid te maken en daar waar nodig, deze te vertalen naar normen. Hiervoor krijgen zij een aantal instrumenten toegereikt, waaronder het omgevingsprogramma. Het omgevingsprogramma is een uitvoeringsgericht beleidsdocument waarin doelen worden bepaald én wordt aangegeven hoe deze doelen bereikt moeten worden. Het is een zelfbindend instrument, daardoor is alleen het vaststellend orgaan verantwoordelijk voor de uitvoering.

De opdrachtgever wil graag weten hoe het omgevingsprogramma doorwerking kan vinden in een gemeentelijk omgevingsplan én hoe die doorwerking gewaarborgd kan worden. Dit onderzoek kent daardoor twee doelen. Enerzijds is het doel om te verduidelijken wanneer maatregelen uit het omgevingsprogramma juridisch bindend zijn. Anderzijds is het doel om advies te geven over de manier waarop de maatregel in het omgevingsplan kan landen. Hiermee wordt beoogd om de toepasbaarheid van het omgevingsprogramma te vergroten. De centrale vraag is: *“Welk advies kan aan het lectoraat Duurzaam water in de Omgevingswet van Hogeschool Van Hall Larenstein gegeven worden over de beste waarborging van doorwerking van het omgevingsprogramma in een omgevingsplan onder de Omgevingswet op basis van wet- en regelgeving, literatuur en interviews?”*

Om de bovenstaande vraag te beantwoorden is theorieonderzoek en praktijkonderzoek uitgevoerd. Het theoretisch onderzoek is uitgevoerd middels analyse van wet- en regelgeving en literatuur. Voor het beantwoorden van de praktijkgerichte deelvragen zijn interviews afgenomen met waterschappen, gemeenten, een expert in het omgevingsplan en een expert in de algehele Omgevingswet.

De belangrijkste resultaten van het theoretisch onderzoek zijn de beoogde scheiding tussen beleid en normstelling en het uitgangspunt van integraliteit, dat is verankerd in de wettekst. Daar waar de beoogde scheiding doorwerking bemoeilijkt, biedt de vastlegging van de integrale benadering een handvat om doorwerking af te dwingen. Daarnaast is gebleken dat interbestuurlijke samenwerking ook belangrijk is bij het toepassen van de Omgevingswet. Uit het praktijkgedeelte blijkt dat er bij bestuursorganen behoefte is aan doorwerking in normstelling, met name in het omgevingsplan. Hoewel deze behoefte door verschillende bestuursorganen wordt beaamd, is er een discrepantie in het gemak waarmee dit gerealiseerd kan worden. Daarnaast is gebleken dat samenwerking belangrijk wordt gevonden, maar dat dit bij het opstellen en uitvoeren van het omgevingsprogramma momenteel nauwelijks plaatsvindt.

De eindconclusie van dit onderzoek is dat het voor gemeenten makkelijker is om doorwerking van het omgevingsprogramma te realiseren in het omgevingsplan. Dat betekent echter niet dat andere bestuursorganen geen doorwerking kunnen bewerkstelligen. De verankering van de integrale benadering kan mogelijk leiden tot het afdwingen van doorwerking. Met oog op het uitgangspunt van interbestuurlijke samenwerking is het echter de vraag of dit wenselijk is.

Voor het belang van water en bodem sturend bij de ruimtelijke ordening biedt de omgevingswet mooie kansen. De Omgevingswet verankert het meewegen van het waterbelang én de opvattingen van de waterbeheerder in de algehele belangenafweging bij het verlenen van een omgevingsvergunning door een ander bestuursorgaan. Daarnaast moeten het hiervoor

genoemde belang en de daarbij horende opvattingen ook meegenomen worden bij het opstellen en vaststellen van het omgevingsplan. In combinatie met de Kamerbrief over de rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening zijn er hiermee drie schermstukken ter versterking van het belang van water en bodem sturend bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Afkortingen	6
Begrippenlijst.....	7
Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse.....	8
1.2 LivingLab Zuid-Holland.....	10
1.3 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen	10
1.3 Operationaliseren van begrippen	11
1.4 Onderzoeksmethode/ verantwoording per deelvraag.....	11
1.6 Opmerking van de onderzoeker	13
1.7 Leeswijzer.....	13
Hoofdstuk 2: Omgevingswet en kerninstrumenten	14
2.1 Introductie Omgevingswet	14
2.2 Beleidscyclus.....	15
2.3 Kerninstrumenten.....	17
2.3.1 Omgevingsvisie.....	17
2.3.2 Omgevingsprogramma	17
2.3.3 Decentrale regels.....	19
2.3.4 Overige kerninstrumenten	21
Hoofdstuk 3: Bevoegdheidsverdeling rijk, provincie en gemeenten	23
3.1 De Rijksoverheid en de provincie.....	23
3.2 Gemeenten en waterschappen	24
3.3 Integraliteit en interbestuurlijke samenwerking in de Omgevingswet	25
3.4 Doorwerking in de Omgevingswet.....	27
3.6 Tussenconclusie	27
Hoofdstuk 4: Interviewresultaten	29
4.1 Over het omgevingsprogramma	29
4.2 Over doorwerking, toetsing en evaluatie.....	30
4.3 Over (interbestuurlijke) samenwerking	33
4.4 Tussenconclusie	35
Hoofdstuk 5: Conclusie.....	37
Hoofdstuk 6: Aanbevelingen	39
Literatuurlijst.....	40
Bijlagen	42

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
College van B&W	College van burgemeester en wethouders
KPI's	Key Performance Indicators
KRW	Kaderrichtlijn Water (zie Richtlijn 2000/60/EG)
Gw	Grondwet
BOPA	Buitenplanse omgevingsplan activiteit
MvT	Memorie van toelichting
Ob	Omgevingsbesluit
Ow	Omgevingswet
WABO	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Richtlijn 2000/60/EG	Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. (Zie KRW)

Begrippenlijst

Activiteit	Een handeling die een verandering aanbrengt in de fysieke leefomgeving.
Algemene zorgplicht	Een voor iedereen geldende zorgplicht die inhoudt dat iedereen verantwoordelijk is voor de fysieke leefomgeving. Inclusief de plicht dat iemand die een activiteit wil verrichten die nadelige effecten kan hebben, maatregelen moet nemen om die nadelige gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Is dit niet voldoende mogelijk, dan mag de activiteit niet plaatsvinden.
Belangenafweging	Een afweging tussen alle belangen die worden getroffen door de reikwijdte en toepassing van een vergunning.
Bestuursorgaan	Orgaan van een rechtspersoon binnen het publiekrecht.
Eén-overheid	Een concept waarbij verschillende besturende partijen samen optreden om een probleem aan te pakken.
Gebruiksruimte	De juridische ruimte die aanwezig is voor (het toestaan van) activiteiten binnen een gebied.
Normen	In deze context: een eis in de vorm van een juridische regel waaraan voldaan moet worden.
Omgevingswaarde	Een instrument om objectief en meetbaar een gewenste kwaliteit of staat van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving vast te leggen.
Ontwikkeling	Ruimtelijke ontwikkeling die leidt tot een verandering van de omgeving.
Vergunningverlening	Proces waarbij een vergunning wordt aangevraagd, de aanvraag beoordeeld wordt en leidt tot een beslissing over het al dan niet verlenen van een vergunning.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse

Aanleiding

Klimaatverandering dwingt de maatschappij anders om te gaan met water. Middels de kamerbrief van 25 november 2022 adviseert het ministerie van Infrastructuur en Rijkswaterstaat aan de Tweede Kamer het water- en bodemsysteem leidend te laten zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Er wordt gevraagd om een zogenaamde 'watertransitie'. Met deze watertransitie wordt de verduurzaming van watersystemen bedoeld. De watertransitie wordt versneld door de gevolgen van klimaatverandering.¹ Tegelijkertijd is de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor provincies, gemeenten en waterschappen een kans om van gezamenlijke doelen voor duurzame ontwikkelingen van water- en bodemsystemen een speerpunt te maken in hun visies, programma's en plannen.

Na meerdere malen uitstellen is de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking getreden. De Omgevingswet bundelt regels over de fysieke leefomgeving en ruimtelijke ontwikkelingen. De Omgevingswet is de grootste wetswijziging in 100 jaar en brengt een stelselwijziging in het omgevingsrecht. Dit moet leiden tot maatwerk en kwalitatief goede en efficiënte besluitvorming. Een expliciet doel van de omgevingswet is het bevorderen van samenwerking tussen overheidspartijen middels de één-overheidsgedachte.² De één-overheidsgedachte houdt in dat verschillende overheidspartijen samenwerken om grensoverschrijdende opgaven aan te pakken.³

Decentrale overheden, waaronder waterschappen en gemeenten, zijn druk bezig met het implementeren van de Omgevingswet en tegelijkertijd met de watertransitie. De Omgevingswet kent een zestal kerninstrumenten, waaronder de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. De omgevingsvisie heeft betrekking op alle onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het betreft een allesomvattende, vooruitziende blik waarin strategische keuzes voor beleid zijn opgenomen. Een programma in het kader van de Omgevingswet is een tactische vertaling van een visie en is voorzien van doelen en maatregelen/activiteiten. Het Omgevingsplan en wat het waterdeel betreft, de Waterschapsverordening, bevat alle algemene regels die gelden voor het grondgebied van een gemeente dan wel van het beheersgebied van het waterschap.

Bovendien komt er met de Omgevingswet een nieuwe beleidscyclus (zie figuur 1), die overheidsinstanties een kans biedt om middels kerninstrumenten regels en beleid gebiedsgericht en thematisch te integreren.⁴ Dit leidt tot meer samenhang tussen allerlei beleidsstukken, nota's, visies en andere stukken van overheden.

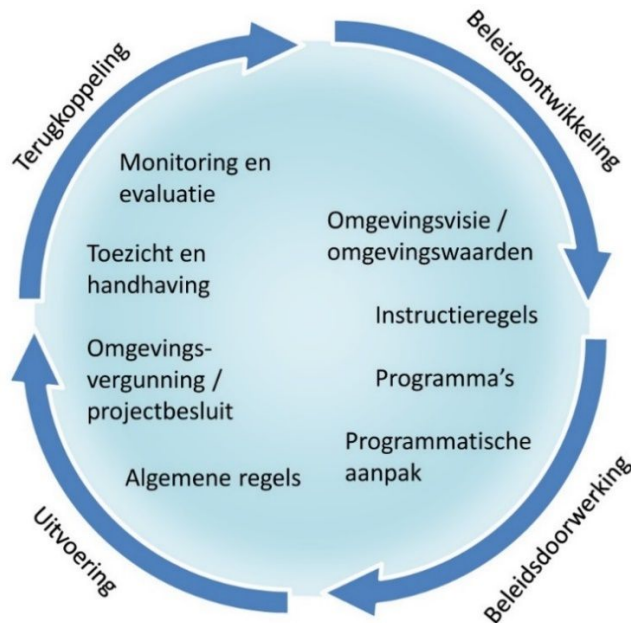
¹ *Kamerstukken II*, 2022/23, 27625, nr. 592, p. 2-3.

² Rotmans 2018.

³ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35133 nr. 3, p. 7 (MvT).

⁴ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 21-24 (MvT).

Figuur 1. Beleidscyclus onder de Omgevingswet



Wegens hun aard zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan op andere manieren inzetbaar. De omgevingsvisie bevat immers alleen beleid en het omgevingsplan alleen regels. Het omgevingsprogramma bevat zowel regels als beleidsdoelen voor een specifiek gebied of thema om zo de gewenste kwaliteiten binnen dat gebied of thema te bereiken.

Het omgevingsprogramma kan door zijn aard beschouwd worden als een brug tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Bovendien is het omgevingsprogramma op verschillende punten in de beleidscyclus inzetbaar. Een omgevingsprogramma kan door meerdere overheidspartijen samen worden opgesteld om zo doelstellingen te behalen. Via omgevingsprogramma's kan er dus interbestuurlijke samenwerking plaatsvinden, waardoor het instrument goed past binnen de één-overheidsgedachte.

Het lectoraat Duurzaam water in de Omgevingswet van de Hogeschool Van Hall Larenstein onderzoekt allerlei zaken die te maken hebben met de transitie naar duurzame watersystemen onder de Omgevingswet. Onderdelen hiervan zijn het verkrijgen van praktische en theoretische kennis en de (inzet van) gereedschappen ten behoeve van deze watersystemen in de context van de Omgevingswet.

In samenwerking met een groot aantal organisaties heeft de Hogeschool Van Hall Larenstein als penvoerder een RAAK publiek subsidie verkregen voor het tweejarige onderzoek 'Water en Bodem sturend in de Omgevingswet'. Hogeschool Leiden neemt deel aan dit onderzoek en zit in het projectteam als kartrekker van een aantal werkpakketten. In dit tweejarig onderzoek wordt onderzocht hoe duurzame water- en bodemsystemen verankerd kunnen worden vanuit bestuurlijk-juridisch perspectief⁵. Het centraal stellen van het water- en bodemsysteem vanuit de één-overheidsgedachte met adequate doorwerking in de beleidscyclus vormt hierbij de uitdaging. Middels beantwoording van de onderzoeksvraag wordt een bijdrage geleverd aan dit grotere onderzoeksproject.

⁵ Van Eijk & Van der Geest & Groenhuijzen 2022, p. 6.

Het probleem

Het probleem komt voort uit onduidelijkheid omtrent de toepasbaarheid van het omgevingsprogramma. Uit gesprekken met bestuursorganen is gebleken dat het kerninstrument omgevingsprogramma mogelijk niet goed inzetbaar is doordat er geen gevolgen zijn indien doelen uit het omgevingsprogramma niet worden behaald. De juridische component van dit probleem is de verankering van de doelen en afspraken uit het omgevingsprogramma in het omgevingsplan terwijl die doelen en afspraken niet juridisch bindend zijn.

Hoewel dit een probleem is van de decentrale overheden, kan het lectoraat Duurzaam water in de Omgevingswet als kennisinstelling een belangrijke bijdrage leveren aan het aanrijken van bruikbare handvaten als oplossingen. De veronderstelling in het RAAK publiek onderzoeksvoorstel is dat het kerninstrument omgevingsprogramma het meest geschikte instrument is om duurzame bodem- en watersystemen te verankeren in decentraal beleid en regelgeving.

1.2 LivingLab Zuid-Holland

Dit onderzoek maakt deel uit van het LivingLab Zuid-Holland. Het LivingLab is een samenwerkingsverband in het kader van de Omgevingswet. Binnen het LivingLab is er in deze periode (september 2023-januari 2024) één afstudeerder aan de slag met een vraagstuk vanuit de Omgevingswet. Het doel van het LivingLab is kennisvergaring en deling met oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hopelijk kan middels dit onderzoek een bijdrage worden geleverd aan die doelstelling.

1.3 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

Doelstelling

Dit onderzoek focust zich op omgevingsprogramma's waarbij op interbestuurlijk niveau wordt samengewerkt. Het doel van dit onderzoek is tweeledig, enerzijds is het doel om te verduidelijken wanneer maatregelen uit het omgevingsprogramma juridisch bindend zijn. Hiermee wordt beoogd om de toepasbaarheid van het omgevingsprogramma te vergroten.

Zoals beschreven in de probleemanalyse is het opnemen van een maatregel in het omgevingsplan een van de manieren om doorwerking te creëren. Hierdoor is het doel van dit onderzoek anderzijds om advies te geven over de manier waarop de maatregel in het omgevingsplan kan landen.

Centrale vraag

Om het doel te bereiken is een hoofdvraag geformuleerd. Deze luidt: Welk advies kan aan het lectoraat Duurzaam water in de Omgevingswet van Hogeschool Van Hall Larenstein worden gegeven over de beste waarborging van doorwerking van het omgevingsprogramma in een omgevingsplan onder de Omgevingswet op basis van wet- en regelgeving, literatuur en interviews?

Deelvragen

De hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen, welke weer onderverdeeld zijn in theoretisch-juridische en praktijkgerichte deelvragen.

Theoretisch-juridisch

1. Wat is het juridische kader van de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma en het omgevingsplan volgens analyse van wet- en regelgeving en literatuuronderzoek?
2. Welke mogelijkheden biedt de Omgevingswet voor de toetsing van de doorwerking van een programma in een omgevingsplan op basis van analyse van wet- en regelgeving en literatuuronderzoek?

Praktijkonderzoek

3. Wat zijn redenen voor waterschappen en gemeenten om voor een omgevingsprogramma te kiezen blijkens interviews?
4. Wat zijn de praktijkervaringen van waterschappen en gemeenten met integratie van beleid en regels uit een omgevingsprogramma in een omgevingsplan blijkens interviews?
5. Hoe werken waterschappen en gemeenten samen aan de uitvoering van maatregelen uit het omgevingsprogramma blijkens interviews?
6. Op wat voor manier kan de doorwerking van een omgevingsprogramma in een omgevingsplan worden getoetst blijkens interviews?

1.3 Operationaliseren van begrippen

De hoofdvraag spreekt over de beste waarborging. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden moet het concept 'de beste waarborging' worden geoperationaliseerd. De beste waarborging vindt plaats wanneer de maatregelen uit het omgevingsprogramma voor alle samenwerkende partijen juridisch bindend zijn en daardoor bijdragen aan het behalen van de doelen uit dat omgevingsprogramma.

1.4 Onderzoeksmethode/ verantwoording per deelvraag

Theoretisch-juridisch gedeelte

De theoretisch-juridische vragen van het afstudeeronderzoek zijn beantwoord door middel van analyse van wet- en regelgeving en literatuuronderzoek. Er is gebruik gemaakt van internetbronnen, artikelen uit juridische vakbladen, de memorie van toelichting van de Omgevingswet en verschillende boeken. In deze bronnen ben ik opzoek gegaan naar de termen die een rode draad vormen in dit onderzoek. Hierbij moet gedacht worden aan de woorden: kerninstrument, doorwerking, samenwerking, co-actorschap, toetsing, evaluatie, normstelling, overheidslaag, integraliteit, fysieke leefomgeving, integratie, omgevingsplan en omgevingsprogramma.

Betrouwbaarheid en validiteit van het juridisch-theoretisch gedeelte zijn gewaarborgd door waar mogelijk de meest primaire bronnen, de rechtsbronnen, te analyseren. Deze worden op een systematische manier van algemeen naar bijzonder geanalyseerd.

Daarnaast is gekozen voor literatuuronderzoek om een compleet beeld te krijgen van dit onderwerp. Om betrouwbaarheid te waarborgen is bij de selectie van bronnen uitvoerig gekeken naar de betrouwbaarheid van de bronnen. Aandachtspunten waren de auteur en het belang van de auteur bij publicatie. Bij het belang van de auteur is gekeken naar het platform waarop wordt gepubliceerd en geldelijke belangen. Bij het onderzoeken is zoveel mogelijk de originele bron gebruikt. Validiteit is gewaarborgd door te onderzoeken tot het saturatiepunt werd bereikt, zodat generalisatie van de uitkomsten mogelijk was. De analyse van deze bronnen is regelmatig gecontroleerd door de afstudeerbegeleidster en eenmaal door de opdrachtgever.

Praktijkgedeelte

Het praktijkgedeelte van dit onderzoek bestond uit het houden van interviews. Omdat de Omgevingswet in werking is getreden in de onderzoeksperiode, is er nog geen jurisprudentie die relevant is voor dit onderzoek. Jurisprudentie onderzoek was hierdoor dan ook niet mogelijk. Dossieronderzoek was door diens aard niet aan de orde, omdat het praktijkonderzoek grotendeels draait om zaken zoals ervaringen en samenwerking. Enquêteonderzoek was tevens niet het juiste middel, doordat er nauwelijks met open vragen gewerkt kan worden.

Er zijn acht kandidaten geïnterviewd. Door te kiezen voor een goede verdeling tussen de waterschappen en gemeenten wordt de validiteit en betrouwbaarheid beter gewaarborgd. Dit zorgt namelijk voor inzichten vanuit verschillende soorten bestuursorganen. Daarnaast zijn deze organen verspreid door Nederland en hebben zij onderling minder snel contact. Hierdoor is er minder sprake van eenzelfde visie, blik of een gezamenlijke aanpak. Bovendien zijn er ook twee experts geïnterviewd. Dit betreffen Chloë Polman expert op het gebied van het omgevingsplan en Sarah Ros, expert in de algehele Omgevingswet.

Hieronder volgt een overzicht van de interviewkandidaten, hun functie, werkgever en vanuit welke rol zij geïnterviewd zijn. Geïnterviewde 2 en 3 zijn gelijktijdig geïnterviewd, evenals geïnterviewde 4 en 5.

1. Chloë Polman, jurist bij Eiffel en geïnterviewd wegens diens expertise van het omgevingsplan.
2. Toos Lander, Programmamanager implementatie Omgevingswet, afdelingsleider Watertoets en geïnterviewd wegens diens betrokkenheid bij de implementering van de Omgevingswet en het Waterbeheerprogramma 6 van het Hoogheemraadschap Delfland.
3. Kees Paalvast, Strateeg en Projectleider Waterbeheerprogramma 2022-2027 van het Hoogheemraadschap Delfland en geïnterviewd wegens zijn rol als projectleider van het Waterbeheerprogramma 6 van het Hoogheemraadschap Delfland.
4. Roy Craamer, Adviseur Bodem, Ondergrond en Energie bij de gemeente Eindhoven en wie is geïnterviewd wegens diens betrokkenheid bij het omgevingsprogramma 'Ondergrond Eindhoven 2023-2026'.
5. Edith Rutte, Adviseur Bodem, Ondergrond en Energie bij de gemeente Eindhoven en geïnterviewd wegens diens betrokkenheid bij het omgevingsprogramma 'Ondergrond Eindhoven 2023-2026'.
6. Jaap Doude van Troostwijk, Beleidsadviseur juridische zaken bij waterschap Vallei en Veluwe en geïnterviewd wegens diens betrokkenheid bij het waterbeheerprogramma "Blauw Omgevingsprogramma 2022-2027".
7. Anneke van der Kraan, Senior adviseur Leefomgeving en Programmamanager Groen-Blauw 2040 bij de gemeente Amersfoort en geïnterviewd wegens diens betrokkenheid bij het omgevingsprogramma 'Amersfoort Groen-Blauw 2040'.
8. Sarah Ros, zelfstandig Bestuursadviseur fysieke leefomgeving en Omgevingswet en Lid van de Evaluatiecommissie Omgevingswet van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Betreffende het interview met mevrouw Polman dient het volgende genoemd te worden. Door de drukke agenda van mevrouw Polman is het niet gelukt om de volledige vragenlijst af te werken. Daarom heb ik tijdens het interview met haar afgesproken dat zij het restant van de vragenlijst schriftelijk zou beantwoorden. Ik zie hierbij geen problemen betreffende de betrouwbaarheid en validiteit, gelet op het feit dat elke kandidaat vooraf de vragenlijst heeft gekregen. Na

herhaaldelijke verzoeken is dit helaas niet gebeurd. Toch is ervoor gekozen dit interview te behouden en te gebruiken voor dit onderzoek, daar het op bepaalde punten nuttige en bruikbare informatie heeft opgeleverd en voor een verscherping in de conclusies zorgt.

Om betrouwbaarheid en validiteit van de interviews te waarborgen, zijn alleen personen met voldoende kennis van het onderwerp geïnterviewd. Aandachtspunten voor selectie van de geïnterviewden zijn opleiding, werkervaring en huidige functie en werkgever. De interviewkandidaten zijn vooraf besproken met de afstudeerbegeleidster.

Er zijn interviews afgenomen tot het saturatiepunt is bereikt. In alle interviews is aandacht besteed aan dezelfde topics, namelijk:

- Het omgevingsprogramma als instrument
- Keuze en aanleiding voor het opstellen van het omgevingsprogramma
- Doorwerking van het omgevingsprogramma
- (Interbestuurlijke) Samenwerking

De vragenlijst voor de bestuursorganen is voorafgaand aan de interviews voorgelegd aan de afstudeerbegeleidster en opdrachtgever. Dit heeft geleid tot een vragenlijst die met voldoende kennis is opgesteld. Ondanks het gebruik van een vragenlijst zijn de interviews meer semigestructureerd geworden. Dit komt doordat er soms al antwoord werd gegeven op een vraag die nog niet gesteld was. Tevens werden er dingen gezegd die dusdanig interessant en nuttig waren voor het onderzoek, dat hierop is doorgevraagd. Uit de interviews is voldoende materiaal opgehaald om de deelvragen en daarop voortbordurend de centrale vraag te beantwoorden.

1.6 Opmerking van de onderzoeker

Benadrukt dient te worden dat er een antwoord is gegeven en aanbevelingen worden gedaan op basis van de huidige kennis. Dit antwoord en de nuttigheid van de aanbevelingen kunnen met de tijd veranderen. Dit betekent echter niet dat het antwoord niet correct is en ook betekent dit niet dat de aanbevelingen nu niet toepasbaar zijn. Verandering is een concept waar zowel de mens, de maatschappij, de wet en daardoor dit onderzoek allen aan onderworpen zijn.

1.7 Leeswijzer

De rapportage van dit onderzoek valt uiteen in zes hoofdstukken. In hoofdstuk 2 en 3 wordt het theoretisch deel van dit onderzoek uitgewerkt. Hoofdstuk 2 geeft achtergrondinformatie over de Omgevingswet en diens kerninstrumenten. Hoofdstuk 3 gaat in op de rol van verschillende overheidslagen en bestuursorganen onder de Omgevingswet en enkele belangrijke uitgangspunten. Hoofdstuk 4 betreft de resultaten van het praktijkonderzoek, waarna in hoofdstuk 5 een algehele conclusie volgt. Hoofdstuk 6 bevat aanbevelingen.

Hoofdstuk 2: Omgevingswet en kerninstrumenten

In dit hoofdstuk wordt het juridisch – theoretisch kader van het onderzoek uiteengezet. Ten eerste wordt een algemene introductie van de Omgevingswet gegeven, waarbij enkele belangrijke begrippen worden behandeld. De voor dit onderzoek relevante instrumenten worden hierbij dieper uitgewerkt.

2.1 Introductie Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet (hierna: Ow) beoogt een stelselwijziging in het omgevingsrecht. De Ow kent twee aanleidingen.⁶ Allereerst is de wereld waarin wij leven, werken en wonen constant aan het veranderen. De afgelopen jaren is die constante verandering in een stroomversnelling geraakt. Deze verandering is ook van invloed op de manier waarop ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Door klimaatverandering, maar ook bezorgde burgers en een maatschappelijke roep om verantwoord ondernemen dient er bij ontwikkeling rekening gehouden te worden met duurzaamheid, maatwerk, vroegtijdige participatie en regionale verschillen. Het huidige omgevingsrecht geeft door diens sectorale aard hiervoor onvoldoende ruimte en sluit daardoor niet meer goed aan op de huidige en toekomstige wijze van ontwikkelen.

Daarnaast bestaat het huidige omgevingsrecht uit een groot web aan regels, verdeelt over verschillende wetten, besluiten en regelingen. Dit leidt tot allerlei onduidelijkheden. Het omgevingsrecht is in zijn huidige vorm onvoldoende transparant en niet bruikbaar genoeg.⁷ Om aan de behoefte van transparanter en bruikbaarder omgevingsrecht te voldoen, is de Ow ontworpen aan de hand van vier verbeterdoelen:

1. het vergoten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De verbeterdoelen en de wijze waarop deze bereikt moeten worden, hebben richting gegeven aan het ontwerpen van de Ow. De Ow is van toepassing op de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving vervult maatschappelijke functies en dient daardoor duurzaam te worden ontwikkeld.⁸ Om die duurzame ontwikkeling te bewerkstelligen zijn in art. 1.3 Ow de maatschappelijke doelen opgenomen. Deze doelen zijn;

1. Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
2. Het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De Ow is de basis voor wet- en regelgeving betreffende de fysieke leefomgeving en bevat dus regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze basis wordt verder uitgewerkt in vier algemene maatregelen van bestuur (hierna AMvB's) en een ministeriële

⁶ Van den Broek 2023, p. 7.

⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 3 (MvT).

⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 20 (MvT).

regeling. Bovendien bevat de Ow een groot instrumentarium, dat bestaat uit kerninstrumenten, ondersteunende instrumenten en instrumenten voor grondbeleid. De kerninstrumenten zijn de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma, de decentrale regels, de algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Daarnaast bevat de Ow algemene bepalingen, welke zijn opgenomen in art. 1.1 Ow tot en met art. 1.8 Ow. Deze bepalingen bevatten begripsbepalingen, het toepassingsgebied en doelen alsmede een algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving.

Op basis van artikel 1.2 Ow beslaat het toepassingsgebied van de Omgevingswet de gehele fysieke leefomgeving en activiteiten die daar verandering in kunnen aanbrengen. Het begrip fysieke leefomgeving is breed. De fysieke leefomgeving bestaat uit twee hoofdonderdelen, namelijk de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving. De natuurlijke omgeving behoort in zijn geheel tot de fysieke leefomgeving, met inbegrip van cultuurlandschappen, lucht, water, bodem en natuur. De gebouwde omgeving is niet gedefinieerd, de invulling van de gebouwde omgeving is afhankelijk van maatschappelijke opvattingen. Objecten kunnen over het algemeen tot de gebouwde omgeving worden gerekend wanneer het desbetreffende object bestemd is om zich meerdere jaren op dezelfde plaats te bevinden.⁹

De fysieke leefomgeving is onderworpen aan verandering. Een van de manieren waarop zij verandert, is ten gevolge van een activiteit. Het ontbreekt de Ow aan een definitie voor het begrip 'activiteit'. In ieder geval kan als activiteit worden gerekend: een handeling die een verandering aanbrengt in de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving.¹⁰

2.2 Beleidscyclus

De systematiek van de Ow komt overeen met die van richtlijnen van de Europese Unie (EU). In deze richtlijnen staat een beleidscyclus centraal die gericht is op het actief realiseren van specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving.¹¹ De beleidscyclus kent vier fasen, namelijk de beleidsontwikkeling, de beleidsdoorwerking, de uitvoering en terugkoppeling. In de fase van beleidsontwikkeling worden op strategisch niveau beleidskeuzes gemaakt en daarmee de omgevingsvisie gevormd. Het resultaat van de vorige fase, de terugkoppeling, levert belangrijke input voor de beleidsontwikkelingsfase en daarmee ook voor de omgevingsvisie.

In de fase van de beleidsdoorwerking kunnen de strategische beleidskeuzes concreter worden gemaakt en juridisch worden vastgelegd in omgevingswaarden of omgevingsprogramma's. Bij het juridisch vastleggen kunnen overheden worden gebonden om dat beleid uit te voeren. Het beleid van provincies of het Rijk kan ook doorwerken middels instructieregels over taken en bevoegdheden van lagere overheden.

Na de beleidsdoorwerking volgt de uitvoeringsfase. Uitvoering vindt plaats wanneer initiatiefnemers een activiteit of project willen uitvoeren. De overheid, bedrijven of burgers kunnen initiatiefnemers zijn. Wanneer toestemming voor een activiteit of project nodig is, moet een initiatiefnemer een omgevingsvergunningsprocedure doorlopen. Een ander instrument dat bij deze fase hoort is het projectbesluit.

⁹ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr.3 p. 60- 61 (MvT).

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 6 (MvT).

¹¹ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 7 (MvT).

De fase van terugkoppeling wordt gevormd door toezicht en handhaving of monitoring en evaluatie. Welk middel er wordt ingezet, is afhankelijk van het soort instrument. De naleving van de algemene regels en vergunningvoorschriften geschiedt middels toezicht en handhaving door de overheid. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt gemonitord en geëvalueerd. Uit evaluatie blijkt of aanpassen van de doelen of inzet van instrumenten noodzakelijk is. Wanneer het een omgevingsprogramma betreft zal monitoring en evaluatie in de terugkoppelingsfase het belangrijkste zijn.¹²

De verschillende fasen in de beleidscyclus werken in elkaar door. De kerninstrumenten uit de Ow zijn gekoppeld aan de fasen in de beleidscyclus, waardoor er al enige mate van doorwerking van het ene instrument in het andere ontstaat.

Omgevingswaarden

De toestand van de fysieke leefomgeving kan gemonitord worden middels omgevingswaarden. Een omgevingswaarde bepaalt voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving de gewenste kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie van stoffen. Een omgevingswaarde moet op grond van art. 2.9 Ow worden uitgedrukt in objectieve eenheden, waarbij gedacht kan worden aan meetbare of berekenbare eenheden.¹³ Anders gezegd, een omgevingswaarde betreft een beschrijving van een gewenste kwaliteit die op een bepaalde locatie binnen een bepaalde tijd moet worden behaald of in stand moet worden gehouden.

Een omgevingswaarde bestaat doorgaans uit de volgende elementen:

1. de natuurlijke waarden (vooral bij omgevingswaarden van het milieu);
2. de invloeden van burgers en bedrijven, en
3. de keuzes die de verschillende overheden maken bij het beheer van de fysieke leefomgeving.

Het Rijk, de provincie of een gemeente zijn bevoegd om een omgevingswaarde vast te stellen. Wanneer een omgevingswaarde wordt vastgesteld, ontstaan er twee rechtsgevolgen. Als eerst ontstaat er een programmaplicht. Art. 3.10 lid 1 Ow verplicht het college van burgemeester en wethouders (hierna: college van B&W) van de desbetreffende gemeente tot het vaststellen van een programma wanneer er (waarschijnlijk) niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan. De programmaplicht kent twee uitzonderingen. Allereerst kan ten gevolge van art. 3.10 lid 2 Ow een ander bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld, worden belast met een programmaplicht. Daarnaast kan een andere instantie op grond van art. 3.10 lid 2 Ow worden aangewezen om maatregelen te treffen die gericht zijn op het voldoen aan de omgevingswaarde.

Het tweede rechtsgevolg is het ontstaan van een monitoringsplicht, welke inhoudt dat een omgevingswaarde middels monitoring wordt gecontroleerd en beoordeeld. Het vaststellen van een omgevingswaarde kan echter nooit leiden tot doorwerking in andere besluiten zoals bedoelt in art. 1:3 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Hierdoor kan een omgevingswaarde zonder nadere regelstelling nooit derden binden.¹⁴ Het kerninstrument programma, dat ontstaat ten gevolge van de programmaplicht, wordt in paragraaf 2.3.2 nader toegelicht.

¹² 'Beleidscyclus', iplo.nl

¹³ Van den broek, 2023, p. 211.

¹⁴ Van den Broek, 2023, p. 213.

2.3 Kerninstrumenten

Hieronder worden de kerninstrumenten van de Ow toegelicht. De instrumenten die relevant zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag worden als eerst uitgewerkt. Voor de volledigheid van het juridisch-theoretisch kader volgt daarna een beperkte uitwerking van kerninstrumenten die buiten de scope van het onderzoek liggen.

2.3.1 Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een kerninstrument van de Ow en betreft een strategisch beleidsdocument. Het gaat hierbij om een samenhangende visie op strategisch niveau en niet om een samenvoeging van alle beleidsvisies van verschillende domeinen binnen de gemeente. De omgevingsvisie wordt gedefinieerd als een integrale visie met strategische hoofdkeuzes voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn.¹⁵ Op grond van art. 3.2 Ow bevat een omgevingsvisie:

- een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De gemeenteraad, provinciale staten en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn de bevoegde bestuursorganen betreffende het vaststellen van een omgevingsvisie. Door het integrale karakter van de omgevingsvisie en diens reikwijdte is een omgevingsvisie voor het waterschap niet aan de orde. Het waterschap is immers belast met een specifieke taak binnen een gebied en daardoor hoeven zij op strategisch niveau alleen beleidskeuzes te maken over water. Toch wordt door juristen geadviseerd om als waterschap een omgevingsvisie te maken, doordat water niet meer gezien moet worden als een single-issue beleidsonderwerp maar als onderdeel van integrale en samenhangende beleidsvorming.¹⁶ Dit wordt ondersteund door de Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ontwikkeling. Bij het opstellen van de omgevingsvisie kan de één-overheidsgedachte helpen om doelen en activiteiten gezamenlijk te formuleren en uit te voeren.

De omgevingsvisie heeft een zelfbindend karakter en bevat geen juridisch bindend, normatief beleid. Het bindt dus alleen het vaststellende bestuursorgaan aan het beleid in de omgevingsvisie bij de uitvoering van haar taken en bevoegdheden.¹⁷ Doordat de omgevingsvisie een beleidsinstrument is, hoort het in de fase van beleidsvorming uit de beleidscyclus. Dit betekent dat toetsing plaatsvindt middels monitoring en evaluatie.

2.3.2 Omgevingsprogramma

Daar waar de omgevingsvisie een strategisch beleidsdocument is, is een omgevingsprogramma een uitvoeringsgericht beleidsdocument. De nadruk van een omgevingsprogramma ligt op het stellen van een doel voor de fysieke leefomgeving en de wijze waarop het bestuursorgaan dit doel wil behalen. Aan het behalen van dat doel is altijd een tijdscomponent verbonden. Het omgevingsprogramma is belangrijk bij het operationaliseren van beleidsdoelen uit een omgevingsvisie. Het omgevingsprogramma bevat doorgaans beleid en maatregelen om aan het gestelde doel te voldoen.¹⁸

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p.114 (MvT).

¹⁶ Hanema & Blekkenhorst 2019, p. 8.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p.298 (MvT).

¹⁸ Van Tilburg 2019. *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 51 (MvT). Boeve & Hobma & Verdaas, 2023, p. 235 – 245.

Het college van B&W, het algemeen bestuur van een waterschap, de gedeputeerde staten en de minister van Infrastructuur en Waterstaat zijn allen bevoegd tot het vaststellen van een omgevingsprogramma. In totaal kent de Omgevingswet vier soorten programma's, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen verplichte omgevingsprogramma's en onverplichte omgevingsprogramma's

Het verplichte programma kent twee typen, namelijk het verplichte programma ter implementatie van EU-richtlijnen of het verplichte programma ten gevolge van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde op grond van art. 3.10 lid 2 Ow. Een voorbeeld van een EU-richtlijn die heeft geleid tot een verplicht programma is Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (hierna: richtlijn 2000/60/EG), welke ook als KRW wordt aangeduid. Een voorbeeld van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde is de rijksomgevingswaarde voor oppervlaktewaterkwaliteit, welke tevens leidt tot een verplicht programma. Het omgevingsprogramma van de waterschappen wordt het waterbeheerprogramma genoemd en bevat onder andere de verplichte uitwerking van onder Richtlijn 2000/60/EG en de rijksomgevingswaarde voor oppervlaktekwaliteit.

De verplichting tot het opstellen van een programma bij een (dreigende) overschrijding geldt alleen voor het college van B&W van de desbetreffende gemeente, zelfs wanneer de omgevingswaarde is vastgesteld door een ander bestuursorgaan. De programmaplicht geldt tot er aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

Het onverplichte omgevingsprogramma vindt zijn basis in art. 3.4 Ow. Hierin wordt bepaald dat een bestuursorgaan een omgevingsprogramma mag vaststellen voor een specifiek onderwerp of voor de uitwerking van een gebiedsontwikkeling van een bepaald gebied. Het onverplichte programma kan daardoor een sectoraal omgevingsprogramma of gebiedsgericht omgevingsprogramma worden genoemd.

Het omgevingsprogramma met een programmatische aanpak is een bijzonder type onverplicht programma. In afdeling 3.2.4 van de Ow zijn regels opgenomen voor dit type omgevingsprogramma. Het omgevingsprogramma met een programmatische aanpak combineert een programma en regels. Op basis van art. 3.17 Ow bevat een programma het gebied, de periode, de doelstellingen, ontwikkelingen, activiteiten, gevolgen en maatregelen. De regels moeten landen in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of het Bkl. Gelet op art. 3.16 Ow kan door het vaststellen van een programma met programmatische aanpak geen gebruik meer worden gemaakt van bestaande regels. Het doel van dit type programma is het bepalen of creëren van gebruikruimte of ontwikkelingsruimte. In navolging van art. 3.18 Ow kan dit omgevingsprogramma bestuursorganen aanwijzen die verplicht zijn tot de uitvoering van maatregelen binnen de daarvoor gestelde termijn.

In art. 3.5 Ow worden de inhoudelijke basiseisen waaraan elk omgevingsprogramma moet voldoen. Een omgevingsprogramma bevat voor een of meer aspecten van de fysieke leefomgeving:

- een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan, en
- maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

Met uitzondering van het programma met een programmatische aanpak bindt een omgevingsprogramma in eerste zin alleen het vaststellende orgaan. Het vaststellende orgaan is als enige verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma en er worden doorgaans geen rechtsgevolgen voor derden gecreëerd. Dit betekent niet dat er geen gevolgen zijn wanneer het vaststellende orgaan het omgevingsprogramma niet of onvoldoende uitvoert. In zo'n situatie kan het vaststellende orgaan aangesproken worden door andere bestuursorganen in het kader van interbestuurlijk toezicht. Indien nodig kan een ander bestuursorgaan uitvoering van het omgevingsprogramma op zich nemen. Bovendien kan een belanghebbende het vaststellende bestuursorgaan middels een civiele procedure oproepen tot uitvoering van het omgevingsprogramma.¹⁹

Kenmerkend aan het omgevingsprogramma is dat het een uitvoeringsgericht beleidsdocument is, waardoor het valt binnen de beleidsvormingsfase van de beleidscyclus van de Ow. Doordat het omgevingsprogramma een zelfbindend karakter heeft, kan het omgevingsprogramma normaliter geen invloed hebben op andere bestuursorganen of derden.²⁰ Doorwerking in normstelling, zoals het omgevingsplan, kan alleen gerealiseerd worden middels extra besluitvorming. Dit wordt nader toegelicht in par. 3.4. Een voorbeeld van extra besluitvorming is het opnemen van een set maatregelen, dat vertaald is naar normen, in het omgevingsplan. Hiervoor is een extra besluit nodig van het bestuursorgaan dat het omgevingsplan vaststelt.²¹ Toetsing van het omgevingsprogramma vindt plaats binnen de terugkoppelingsfase van de beleidscyclus en geschiedt middels monitoring en evaluatie.

Het omgevingsprogramma Ondergrond Eindhoven 2023-2026

Graag wil ik wijzen op het omgevingsprogramma Ondergrond Eindhoven 2023-2026 van de gemeente Eindhoven als voorbeeld van een omgevingsprogramma dat is opgesteld conform de omgevingswet. Het betreft een vrijwillig sectoraal omgevingsprogramma gericht op het vinden van een balans tussen de (bovengrondse) ontwikkelingen in de stad en het beschermen en benutten van de ondergrond. Het bevat beleidskaders en maatregelen om tot het behalen van de gestelde doelen te komen. Daarnaast benoemt het de middelen die daarvoor nodig zijn en schetst het de planning waarin de gemeente haar doelen wenst te bereiken. Tevens is er een en ander opgenomen over het proces van totstandkoming en de wijze waarop het omgevingsprogramma wordt gemonitord en geëvalueerd. In de bijlage is een zogenaamde 'checklist van de ondergrond' opgenomen. Geïnteresseerden en initiatiefnemers kunnen deze raadplegen waardoor zij tijdig inzicht krijgen in de ondergrondse aandachtspunten.

2.3.3 Decentrale regels

De Ow heeft als uitgangspunt: 'decentraal, tenzij'. Op basis van art. 2.3 lid 1 Ow zijn de gemeenten en waterschappen in de hoofdregel verantwoordelijk voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Hierdoor moeten zij voor hun hele grondgebied één regeling voor de fysieke leefomgeving opstellen. Voor gemeenten is dit het omgevingsplan en voor waterschappen is dit de waterschapsverordening. Omdat de provincie ook een decentrale bestuurslaag is, moeten zij ook zo'n regeling opstellen, deze wordt de omgevingsverordening genoemd. In de hoofdregel zijn zij echter niet primair belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving.

¹⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3 p. 129 (MvT).

²⁰ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p.114 (MvT).

²¹ VNG 2019, p. 19.

Decentrale regels worden dus opgenomen in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Decentrale regels bevatten normstelling betreffende de fysieke leefomgeving. De toetsing van normen is eenvoudig, er wordt aan voldaan of er wordt niet aan voldaan. Het zijn regels gericht op uitvoering en vallen daardoor in de uitvoeringsfase van de beleidscyclus. Gelet op de aard van dit kerninstrument worden de decentrale regels getoetst middels toezicht en handhaving, waarvan de resultaten de input vormen in de terugkoppelingsfase van de beleidscyclus.

De regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zoals bedoeld in art. 4.2 Ow. Het omgevingsplan en de waterschapsverordening regelen beiden (onderdelen van) de fysieke leefomgeving op hetzelfde lokale niveau, hierdoor is het van belang dat deze regelingen op elkaar aansluiten en dat regelgeving elkaar aanvult. Hieronder wordt nader ingegaan op het omgevingsplan omdat dit noodzakelijk is voor beantwoording van de deelvragen en daarmee de centrale vraag. De overige decentrale regels liggen buiten de scope van dit onderzoek.

Omgevingsplan

Art 2.4 jo art. 4.2 lid 1 Ow verplicht de gemeenteraad tot het opstellen van één omgevingsplan voor haar gehele grondgebied met daarin rechtsregels betreffende de fysieke leefomgeving.²² Het omgevingsplan vervangt de huidige bestemmingsplannen.²³ Art. 2.4 jo art. 2.8 Ow verplicht alleen de gemeenteraad tot het vaststellen van een omgevingsplan, maar deze verplichting mag gedelegeerd worden aan het college van B&W. In het omgevingsplan moet de gemeente zorg dragen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Met het toedelen van functies geeft de gemeente aan welke functies op welke locaties worden toegestaan. Daarbij geeft de gemeente aan hoe en onder welke voorwaarden deze functies op die locatie uitgeoefend mogen worden.

Wat een 'evenwichtige toedeling' is, wordt niet nader gedefinieerd door de Ow en is daarom onderworpen aan discussie. Het begrip 'evenwichtige toedeling' vervangt het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' behorende bij het voormalige stelsel van het omgevingsrecht.²⁴ Een goede ruimtelijke ordening houdt in dat het wenselijk moet zijn om een project op een bepaalde locatie te realiseren, waarbij het gezondheidsaspect een van de belangen is die bij de ruimtelijke afweging een rol speelt.²⁵ Mogelijk kan de invulling van het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' ook richting geven aan de invulling van het begrip 'een evenwichtige toedeling'.

Zoals gezegd, bevat een omgevingsplan regels betreffende de fysieke leefomgeving binnen het hele grond gebied van de desbetreffende gemeente. Daarnaast kan een omgevingsplan ook additionele regels bevatten. Wanneer gemeenten ervoor kiezen bepaalde onderwerpen vast te stellen, zijn zij verplicht deze op te nemen in het omgevingsplan. Hierbij gaat het om de volgende onderwerpen:

- omgevingswaarden op grond van artikel 2.11 Ow;

²² Zoals aangegeven betreft het omgevingsplan een regeling met daarin alle regels voor de fysieke leefomgeving van het grondgebied van de gemeente. Het omgevingsplan geldt voor een bepaald gebied en bevat normstelling die op eenieder in dat gebied van toepassing is. Hierdoor is het omgevingsplan een besluit van algemene strekking, of meer specifiek een algemeen verbindend voorschrift.

²³ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p.52 (MvT).

²⁴ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p.139 (MvT).

²⁵ 'een goede ruimtelijke ordening', infomil.nl

- maatwerkregels op grond van artikel 4.6 Ow, zolang algemene rijksregels daarvoor ruimte geven;
- beoordelingsregels betreffende het verlenen van vergunningen voor afwijkingsactiviteiten op grond van artikel 5.18 lid 1 Ow.

Bovendien kan de inhoud van een omgevingsplan afhankelijk zijn van hetgeen dat wordt opgenomen in AMvB's. AMvB's kunnen gevallen aanwijzen waarin regels over de fysieke leefomgeving alleen of juist helemaal niet in het omgevingsplan opgenomen mogen worden. Een voorbeeld is art. 2.1 van het Omgevingsbesluit, waarin gevallen zijn opgenomen die niet in het omgevingsplan geregeld mogen worden.

2.3.4 Overige kerninstrumenten

Algemene rijksregels

De Ow is gericht op decentralisatie, in de hoofdregel wordt de keus over het al dan niet vaststellen van regels overgelaten aan de decentrale overheden. Voor bepaalde onderwerpen acht de wetgever het echter noodzakelijk dat er op centraal niveau regels worden vastgesteld. Art. 4.3 lid 1 en 2 Ow bevatten een limitatieve opsomming van activiteiten waarvoor het Rijk regels moet vaststellen. Daarnaast geeft art. 4.3 lid 3 Ow ook aan voor welke activiteiten het Rijk regels mag vaststellen.

Zoals eerder aangegeven wordt de Ow verder uitgewerkt in vier AMvB's en een regeling. Het Rijk heeft de algemene rijksregels middels deze AMvB's vastgesteld. De AMvB's betreffen het Omgevingsbesluit (hierna: Ob), het Besluit activiteit leefomgeving (hierna: Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl). De AMvB's zijn te typeren als uitvoeringsregels en regelen een praktische kant, gericht op de uitvoering van de Ow. De Ow wordt ook verder uitgewerkt in een ministeriële regeling, namelijk de Omgevingsregeling. De Omgevingsregeling bouwt voort op de Ow en de AMvB's. Waar de AMvB's de praktische uitvoering regelt, regelt de Omgevingsregeling de technische en administratieve kant van de Ow.²⁶

De algemene rijksregels, zijn net zoals de decentrale regels, gericht op de uitvoering en vallen daardoor in de uitvoeringsfase van de beleidscyclus. Dit instrument kan worden getoetst middels toezicht en handhaving. Hiermee wordt input geleverd voor de terugkoppeling.

Omgevingsvergunning

De Ow is gericht op het zoveel mogelijk volstaan met algemene regels voor activiteiten, waardoor er geen toestemming van bevoegd gezag nodig is. Er zijn echter activiteiten waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving dusdanig groot zijn, dat niet wordt volstaan met algemene regels. Er is dan sprake van een vergunningplicht. Veelal is deze vergunningplicht nodig wegens de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of wanneer regulering middels algemene regels niet mogelijk is.²⁷ De vergunningplichtige activiteiten zijn limitatief opgesomd in art. 5.1 Ow. Het bevoegde bestuursorgaan beslist over de toelaatbaarheid van de activiteit. Acht het bestuursorgaan de activiteit toelaatbaar, dan zullen zij een omgevingsvergunning verlenen voor de activiteit.

²⁶ 'Inhoud Omgevingsregeling', iplo.nl

²⁷ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p.157 (MvT).

Gelet op het feit dat een omgevingsvergunning een beschikking is, creëert een positieve omgevingsvergunning alleen rechtsgevolg voor de vergunningaanvrager. Middels een omgevingsvergunning kan toestemming voor een activiteit worden verleend. Het bevoegd gezag kan kiezen om voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden. De omgevingsvergunning valt door diens aard in de uitvoeringsfase van de beleidscyclus. De omgevingsvergunning wordt geëvalueerd middels toezicht en zo nodig handhaving van de (voorschriften van de) omgevingsvergunning.

Projectbesluit

Het projectbesluit is een instrument waarmee vooraf toestemming wordt verleend voor een activiteit met gevolg voor de leefomgeving. In de kern lijkt het hierdoor op de omgevingsvergunning, echter onderscheidt het projectbesluit zich op een aantal punten. Daar waar de omgevingsvergunning gericht is op activiteiten, richt het projectbesluit zich alleen op projecten met een publiek belang én een provinciaal of nationaal belang. Onderdeel A van de bijlage bij de Ow geeft een definitie van het projectbegrip. Een ander verschil is dat een omgevingsvergunningsprocedure alleen opstart, wanneer er een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Een projectbesluit kan echter ook ambtshalve worden genomen.

Gelet op art. 5.44 lid 1 Ow kan het Rijk, de gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie of het dagelijks bestuur van een waterschap een projectbesluit nemen. Voorwaarde is én blijft dat er sprake is van een project zoals bedoelt in onderdeel A van de bijlage bij de Ow.

Met een projectbesluit wordt de uitvoering van het project maar ook van beleid mogelijk gemaakt, hierdoor valt het in de uitvoeringsfase van de beleidscyclus. Het projectbesluit kan door monitoring en evaluatie en toezicht en handhaving input leveren voor de terugkoppelingsfase.

Hoofdstuk 3: Bevoegdheidsverdeling rijk, provincie en gemeenten

Ten tijde van de invoering van de nieuwe grondwet is in 1848 een nieuwe overheidsstructuur ontstaan. In de loop van de tijd is deze structuur verder ontwikkeld. Deze ontwikkeling heeft zich geuit in een verdeling van overheidstaken. De huidige overheidsstructuur en taakverdeling baseert zich op diegene die is ontstaan in 1848. In de kern kent de structuur het Rijk en twee territoriale bestuursorganen, namelijk de gemeente en de provincie. Daarnaast kent het één functioneel territoriaal bestuursorgaan, namelijk het waterschap. Het is hierdoor een dekkend systeem, waarin bestuurstaken complementair worden behartigd door de bestuursorganen. De Ow is ontworpen om bij dit systeem aan te sluiten.²⁸

Op basis van art. 21 Grondwet (hierna: Gw) en internationaalrechtelijke verplichtingen is het een taak van de overheid om te zorgen voor de fysieke leefomgeving. Deze opdracht is geformuleerd in art. 2.1 lid 1 Ow en luidt als volgt: “Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wetgeving uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarvoor specifieke regels zijn opgesteld.”

De taken en bevoegdheden dienen daarbij te worden uitgevoerd aan de hand van de onderlinge samenhang van relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en de daarbij betrokken, rechtstreekse belangen.²⁹ In dit hoofdstuk staat de tweede deelvraag centraal, die luidt: “Welke mogelijkheden biedt de Omgevingswet voor de toetsing van de doorwerking van een programma in een omgevingsplan op basis van analyse van wet- en regelgeving en literatuuronderzoek?”.

3.1 De Rijksoverheid en de provincie

De wetgever kent publieke taken en bevoegdheden toe aan bestuursorganen door deze aan hen toe te delen in een wet. De wetgever geeft hierbij kaders mee voor het uitvoeren van deze taken en het uitoefenen van deze bevoegdheden. De Ow gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij). Dit houdt in dat er een hoofdrol is weggelegd voor de gemeenten en waterschappen bij de zorg voor de fysieke leefomgeving. Dat betekent echter niet dat er geen rol is weggelegd voor de provincie of het Rijk bij de regulering en zorg voor de fysieke leefomgeving. Sommige onderdelen in de fysieke leefomgeving hebben een dusdanig grote schaal dat een meer grensoverschrijdend niveau nodig is bij de regulering daarvan. In dat soort gevallen wordt regulering toevertrouwd aan de provincie of het rijk. De provincies hebben een belangrijke bestuurlijke rol bij het verbinden en regisseren van opgaven in de fysieke leefomgeving.³⁰ Het Rijk kan als regisseur optreden omwille van de schaalgrootte (zowel van het fysieke deel als het beleidsmatige deel), het maatschappelijk belang, de gevolgen voor de fysieke leefomgeving of de bestuurlijke complexiteit.³¹

Het subsidiariteitsbeginsel wordt toegepast door de wetgever bij het toedelen van de taken en bevoegdheden. Vooraf kan echter niet altijd goed worden aangegeven welk bestuursorgaan verantwoordelijk moet zijn. Dit kan namelijk afhankelijk zijn van de eigenschappen van de activiteit of de huidige bestuurlijke context. Hierdoor kan het zo zijn dat het subsidiariteitsbeginsel niet vooraf kan worden toegepast, maar pas ten tijde van de uitvoering van de taak of bevoegdheid. Om enige richting te geven zijn in art. 2.3 Ow algemene criteria

²⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 73 (MvT).

²⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 73 (MvT).

³⁰ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 43 (MvT).

³¹ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 42 (MvT).

opgenomen die het Rijk kan hanteren bij het besluiten welk bestuursorgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Namelijk:

- De rol van het rijk is nodig met oog op een nationaal belang tenzij decentrale overheden dat belang op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen behartigen
- De rol van het rijk is nodig in verband met een doelmatige of doeltreffende uitoefeningen van de taken en bevoegdheden krachtens de Ow of doordat een andere vorm niet wordt toegestaan door EU-regelgeving.

Kortom, het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de gemeenten en waterschappen, in de hoofdregel bevoegd zijn ten aanzien van zaken betreffende de fysieke leefomgeving. Alleen in uitzonderingsgevallen is de provincie of het Rijk het bevoegd gezag. Daarom wijdt de volgende paragraaf zich aan de gemeenten en waterschappen en diens taken en bevoegdheden.

3.2 Gemeenten en waterschappen

De Ow noemt als lokale overheid de gemeente en het waterschap. In de eerste zin is de gemeente, en daar waar het waterbeheer betreft het waterschap, verantwoordelijk voor de fysieke leefomgeving.

Gemeente

In de huidige bestuursstructuur is de gemeente een territoriaal bestuursorgaan. De Ow kent in afdeling 2.4 enkele specifieke (beheers-)taken toe aan bestuursorganen op verschillende niveaus. Deze afdeling betreft met name de afbakening van taken tussen functioneel-territoriaal en algemeen-territoriaal bestuur en zeer specifieke beheerstaken die niet afleidbaar zijn van de algemene verantwoordelijkheden die zijn toebedeeld aan de desbetreffende overheidslaag.

De bedoeling van de Ow is om zoveel mogelijk decentraal te regelen, vanuit de gedachte dat de gemeente beter in staat is om de zorg en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te begeleiden. Dit doordat zij een betere binding hebben met de burger en beter op de hoogte zijn van lokale aandachtspunten van de fysieke leefomgeving.³² De gemeente krijgt dus een hoofdrol bij de zorg voor de fysieke leefomgeving. De gemeente moet zorgen voor de openbare ruimte en het evenwichtig toedelen van ruimte aan maatschappelijke functies. Daarnaast dient de gemeente als bevoegd gezag voor (vergunningplichtige) activiteiten van burgers en organisaties.³³ Gemeenten hebben daarom een verplichting tot het opstellen van een omgevingsvisie en omgevingsplan op basis van art. 3.1 lid 1 Ow en 2.4 Ow.

Waterschappen

De Ow noemt waterbeheer een belangrijk onderdeel van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving. Hierachter ligt een zorgplicht die is neergelegd in art. 21 Gw. In dit kader vormt waterbeheer en de daaraan verbonden doelstellingen een uitwerking van een grondwettelijke opdracht aan de overheid. In Nederland zijn de waterschappen verantwoordelijk voor het regionale waterbeheer. De waterschappen zijn ook verantwoordelijk voor een groot deel van de primaire waterkeringen.

Doordat het waterschap als enige een functioneel territoriaal bestuursorgaan is, heeft dit bestuursorgaan een speciale plaats in de overheidsstructuur. Het waterschap opereert namelijk naast de gemeenten in haar beheersgebied. Art. 2.5 Ow verplicht de waterschappen om één

³² *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p.75 (MvT).

³³ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 43 (MvT).

regeling, ook wel de waterschapsverordening, op te stellen met daarin al haar regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.

De Ow gaat zeer minimaal in op de taken en bevoegdheden van de bestuurslagen. Uit verschillende paragrafen van de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever de bestaande taken en bevoegdheden van de waterschappen intact wil laten. Bovendien worden deze sterker verankerd in de Ow.³⁴ Wél wijst de Ow in art. 5.37 jo art. 8.0b lid 1 sub a Bkl op het meewegen van het waterbelang in het omgevingsplan of bij de integrale belangenafweging in het kader van vergunningverlening. Bij deze weging moeten het waterbelang en de opvattingen van de beheerder van het watersysteem worden meegewogen. In dit kader is de beheerder van het watersysteem het waterschap van het beheersgebied waar de desbetreffende gemeente in ligt.

Door de kamerbrief rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening is er echter een herpositioneringssituatie ontstaan. Om de water en bodembelangen leidend te laten zijn, dient er antwoord gevonden te worden op vragen zoals: Wie pakt welke rol? Wie is waarvoor verantwoordelijk? Daarnaast ontstaat ook de vraag of het waterschap gezien moet worden als een ruimtelijke ordenaar.

3.3 Integraliteit en interbestuurlijke samenwerking in de Omgevingswet

Integraliteit

Er is behoefte aan een integrale benadering bij het ontwikkelen van én het zorgen voor de fysieke leefomgeving. Deze behoefte is ontstaan door de groeiende bevolkingsdichtheid van Nederland in samenhang met een groot aantal maatschappelijke opgaven. Voorbeelden van deze opgaven zijn het woningtekort, asielproblematiek, een verminderde luchtkwaliteit en waterkwaliteit of het behouden van de natuur.³⁵ Maar ook klimaatverandering, waaronder de stijging van de zeespiegel maar ook meer én zwaardere regenbuien, is zo'n maatschappelijke opgave. Een behoefte voor het oplossen van deze maatschappelijke opgaven mag echter niet leiden tot een afbreuk van zaken zoals gezondheid, milieukwaliteit en cultureel erfgoed.³⁶ Dit alles maakt dat er steeds meer belangen betrokken zijn bij de fysieke leefomgeving en het ontwikkelen daarvan. Een ander uitgangspunt van de Ow is daarom de integrale benadering.

Een integrale benadering houdt in dat er bij een ontwikkeling in de fysieke leefomgeving en de toelaatbaarheid daarvan wordt gekeken naar samenhang. Hiermee wordt samenhang tussen verschillende delen van de fysieke leefomgeving, verschillende perspectieven en een afweging van belangen bedoeld. Dit in tegenstelling tot de meer sectorale benadering vanuit de WABO. Integraliteit leidt tot een kwalitatief betere fysieke leefomgeving.³⁷

In de Ow komt de integrale benadering onder andere tot uitdrukking in art. 2.2 Ow. In dit artikel is de afstemmingsplicht opgenomen. Deze plicht houdt in dat een bestuursorgaan bij uitoefening van haar taken en bevoegdheden rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig afstemt met deze andere bestuursorganen. Daarnaast kunnen bestuursorganen gezamenlijk taken uitvoeren zonder dat er een overdracht van taken of bevoegdheden plaatsvindt.

³⁴ Kraak & Wensink 2016, p. 1.

³⁵ RvS 2022.

³⁶ Van de Vorstenbosch & Van der Geest 2022, p. 22.

³⁷ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 21-22 (MvT).

Integraliteit in de Ow wordt hierna toegelicht aan de hand van waterbelang bij gemeentelijke besluitvorming. Art. 5.37 jo. art. 8.0b lid 1 sub a Bkl geeft aan dat een gemeente bij het vaststellen van diens omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan activiteit (hierna: BOPA) rekening moet houden met de gevolgen voor het beheer van de watersystemen. De gemeente dient de opvattingen van het bestuursorgaan dat belast is met het waterbeheer bij haar besluitvorming te betrekken. De gemeente moet dus de opvatting, het perspectief op een ontwikkeling, van een ander bestuursorgaan en diens belangen meenemen in zijn belangenafweging. Dit voorbeeld toont aan dat er gekeken moet worden naar verschillende perspectieven en belangen bij ontwikkelingen die gevolg hebben voor de fysieke leefomgeving. Dit vertaalt zich naar een integrale benadering bij besluitvorming voor een ontwikkeling.

Interbestuurlijke samenwerking

Voor een integrale benadering is samenwerking tussen overheidslagen- en organisaties nodig. Een van de doelen van de Ow is dan ook het bevorderen van samenwerking tussen overheidspartijen middels de één-overheidsgedachte.³⁸ De één-overheidsgedachte houdt in dat gezamenlijke opgaven centraal worden gesteld en dat verschillende overheden als één overheid optreden om deze opgaven aan te pakken.³⁹ Wanneer verschillende overheidslagen samenwerken, wordt er gesproken van interbestuurlijke samenwerking. Interbestuurlijke samenwerking is van dusdanig belang dat er een algemeen beleidsstreven naar samenwerking is om tot grotere effectiviteit en kwaliteit te komen, ook in het omgevingsrecht.⁴⁰

Voor interbestuurlijke samenwerking is co-actorschap noodzakelijk.⁴¹ Co-actorschap vindt plaats wanneer overheidsinstanties samen hun verantwoordelijkheid nemen voor een doelmatige en doeltreffende bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Interbestuurlijke samenwerking is immers lastig wanneer een overheidsinstantie niet verantwoordelijkheid neemt, daar waar een ander dat wel doet. Het principe van co-actorschap sluit aan bij de huidige inrichting van het openbaar bestuur en is daardoor toepasbaar op samenwerkende overheidslagen.

Het ontbreekt de Ow echter aan specifieke bepalingen over interbestuurlijke samenwerking.⁴² Dit terwijl interbestuurlijke samenwerking belangrijk is, gelet op de maatschappelijke opgaven die mogelijk door het ontwikkelen van de fysieke leefomgeving opgelost worden. Verschillende bestuursorganen hebben echter belang bij én zeggenschap over de fysieke leefomgeving waarin deze problemen opgelost dienen te worden. Een integrale benadering in combinatie met interbestuurlijke samenwerking kan helpen om deze ontwikkelingen en de daarbij komende belangen in goede banen te leiden.

Samenwerking op strategisch niveau is belangrijk, op dit niveau worden immers beleidskeuzes voor de lange termijn gemaakt. Momenteel wordt er al veel samengewerkt door bestuursorganen, maar op het gebied van kennis en strategie is dit nog nauwelijks het geval. Dit blijkt uit de behoefte van een aantal koepelorganisaties voor het meer gezamenlijk optrekken van de vier overheidslagen om zo hun strategisch vermogen te versterken. Die behoefte heeft

³⁸ Rotmans 2018.

³⁹ Middendorp 2021.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 74 (MvT).

⁴¹ Havekes & de Putter & Wensink 2018, p. 146-147.

⁴² Kraak & Wensink 2016, p. 2.

zich geuit in de recente oprichting van het Interbestuurlijk Strategen Netwerk.⁴³ Dit netwerk bestaat logischerwijs uit strategen die gericht zijn op kennisoverdracht, het beter benutten van aanwezige kennis en het verbeteren van de strategische competenties.

Als er op het strategisch niveau, behorende bij het strategisch karakter van een omgevingsvisie, voldoende interbestuurlijk wordt samengewerkt leidt dit mogelijk tot een meer integrale visie op de totale fysieke leefomgeving. Op basis van het voorziene beleidsstelsel van de Ow werkt hetgeen wat op strategisch niveau bepaald wordt, door in het uitvoeringsgericht beleid wat zich op diens beurt vertaald naar coördinatie in de uitvoering van dat beleid.⁴⁴ Het meer interbestuurlijk samenwerken op strategisch niveau vertaald zich daarmee hopelijk naar meer integraal beleid dat maatschappelijke opgaven het hoofd kan bieden.

3.4 Doorwerking in de Omgevingswet

De zorg voor de fysieke leefomgeving leidt tot een grote verscheidenheid aan taken voor verschillende overheden. Bovendien zijn deze taken zodanig met elkaar verstrengeld dat deze alleen goed worden uitgevoerd wanneer coördinatie van beleid, afstemming van besluiten en afstemming van feitelijke handelingen plaatsvindt. De Ow beoogt een scheiding tussen beleid en normstelling, waardoor beleidsdocumenten uitsluitend vaststellende bestuursorganen binden. Juridische binding kan alleen plaatsvinden door het stellen van daarop gerichte rechtsregels of beschikkingen.

Open normen en beleidsregels

Zowel de omgevingsvisie als het omgevingsprogramma bevatten beleid. In het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening worden normen opgenomen, waaraan voldaan moet worden. Open normen zeggen niets over de manier waarop aan een bepaalde verplichting moet worden voldaan. Doordat dit enerzijds flexibiliteit geeft, maar anderzijds rechtsonzekerheid met zich meebrengt, wordt er bij open normen vaak gewerkt met beleidsregels. De koppeling met beleidsregels zorgt ervoor dat de open norm op een consequente manier door eenieder wordt toegepast. Dit in tegenstelling tot vergunningvoorschriften, welke van gedetailleerde aard zijn en geen ruimte overlaten voor vrijheden betreffende de manier waarop iets uitgevoerd moet worden.

3.6 Tussenconclusie

Hoofdstukken 2 en 3 schetsen het juridisch kader van dit onderzoek. Hoofdstuk 2 introduceert de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. Om te begrijpen hoe deze instrumenten gebruikt moeten worden, is informatie gegeven over de achtergrond, insteek en enkele belangrijke begrippen van de Ow. Hoofdstuk 3 gaat in op de rolverdeling tussen de verschillende overheidslagen en de manier waarop samenwerking tussen deze lagen hoort plaats te vinden. Tevens worden enkele belangrijke en noodzakelijke uitgangspunten van de Ow uitgediept. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *Wat is het juridische kader van de kerninstrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma en het omgevingsplan volgens analyse van wet- en regelgeving en literatuuronderzoek?*

Daarnaast beantwoorden deze hoofdstukken de tweede deelvraag. De tweede deelvraag luidt: *Welke mogelijkheden biedt de Omgevingswet voor de toetsing van de doorwerking van een*

⁴³ Overheid van Nu 2023.

⁴⁴ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr .3, p. 116 (MvT).

omgevingsprogramma in een omgevingsplan op basis van analyse van wet- en regelgeving en literatuuronderzoek? De wetgever beoogt een scheiding tussen beleid en normstelling. Een omgevingsprogramma is een uitvoeringsgericht beleidsdocument terwijl het omgevingsplan regels bevat voor de fysieke leefomgeving van een gemeente. Hierdoor is het lastig voor een omgevingsprogramma om door te werken in een omgevingsplan.

Een concrete wijze waarop het omgevingsprogramma doorwerking kan vinden in een omgevingsplan, is het vertalen van een of meerdere maatregelen naar juridische regels die middels een extra besluit worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit besluit moet genomen worden door het bestuursorgaan dat het omgevingsplan vaststelt.

Vanuit het oogpunt van integraliteit en interbestuurlijke samenwerking kan het omgevingsprogramma ook op een subtielere wijze doorwerken in het omgevingsplan. In het kader van integraliteit verplicht de Ow bestuursorganen bij uitoefening van zijn taken en bevoegdheden tot het rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig tot het afstemmen met deze bestuursorganen. Daarnaast kunnen bestuursorganen gezamenlijk taken uitvoeren zonder dat er een overdracht van taken of bevoegdheden plaatsvindt.

Het omgevingsprogramma is gericht op het voldoen aan een beleidsdoel en vertegenwoordigt hiermee een bepaald belang. Doordat het omgevingsprogramma een bepaald belang vertegenwoordigt, zijn andere bestuursorganen verplicht tot het meewegen van dit belang en daarmee het omgevingsprogramma. Dit maakt dat het ene bestuursorgaan het andere bestuursorgaan kan wijzen op diens plicht tot een integrale afweging, waardoor doorwerking enigszins afdwingbaar wordt. De vraag is echter of dit wenselijk is in het kader van interbestuurlijke samenwerking. Dat gezegd hebbende, dient er gekeken te worden naar de praktische kant van het verhaal.

Hoofdstuk 4: Interviewresultaten

Dit hoofdstuk werkt het praktijkgedeelte van dit onderzoek uit. Er is gekozen voor het houden van interviews daar dit het meest geschikte middel was. De interviews zijn te definiëren als semigestructureerd, waarbij er gebruik is gemaakt van een vooraf opgestelde vragenlijst. Hoewel er gebruik is gemaakt van een vragenlijst, is daar ook van afgeweken op momenten dat dit van toegevoegde waarde was aan dit onderzoek.

De uitgewerkte interviews met de bestuursorganen zijn geanalyseerd en zijn per onderwerp geordend. Deze onderwerpen zijn bepaald aan de hand van de praktijkgerichte deelvragen. Om op een gestructureerde manier tot beantwoording van de deelvragen te komen, heeft er een analyse plaatsgevonden gericht op de topics: het omgevingsprogramma, (interbestuurlijke) samenwerking en doorwerking, toetsing en evaluatie. De analyse is middels tabel 3.1 in de bijlagen opgenomen.

De interviews met de experts zijn apart uitgewerkt. Het interview met de omgevingsplanexpert Chloë Polman is apart uitgewerkt omdat zij niet vanuit een rol bij een bestuursorgaan is geïnterviewd. Het expertinterview met Sarah Ros, dat als controlemiddel wordt gebruikt, is wegens diens aard eveneens apart uitgewerkt. De analyses van beide interviews zijn middels de tabellen 3.2 en 3.3 in de bijlagen opgenomen.

4.1 Over het omgevingsprogramma

Allereerst zijn de geïnterviewden gevraagd naar het omgevingsprogramma in zijn algemeenheid, naar de aanleiding en de keuze voor dit instrument. Middels de onderstaande resultaten moet een antwoord gegeven worden op de eerste deelvraag, welke luidt: *“Wat zijn redenen voor waterschappen en gemeenten om voor een omgevingsprogramma te kiezen blijkens interviews?”*

Over het omgevingsprogramma en de keuze voor het opstellen daarvan

De waterschappen zijn wettelijk verplicht tot het opstellen van een omgevingsprogramma, dat ook wel een waterbeheerprogramma wordt genoemd. Hun waterbeheerprogramma kent vier wettelijk verplichte onderdelen. Beide waterschappen hebben er echter voor gekozen extra onderdelen op te nemen in hun waterbeheerprogramma.

Het hoogheemraadschap Delfland ziet het waterbeheerprogramma als uitnodigend gespreksinstrument om met andere bestuursorganen en met name gemeenten, aan tafel te komen. Zij vinden dat het waterbeheerprogramma als ‘visitekaartje’ fungeert. Burgers en andere private partijen die benieuwd zijn naar wat het hoogheemraadschap Delfland doet, kunnen dit terugvinden in het waterbeheerprogramma. Hier is bij de vormgeving dan ook rekening mee gehouden. Er is namelijk gekozen voor een website met een aantrekkelijk uiterlijk, die makkelijk te gebruiken valt. Daarnaast is in het taalgebruik en qua inhoud rekening gehouden met het kennisniveau van de beoogde bezoeker van de website.

De gemeente Eindhoven geeft aan dat de Ow zich richt op de totale fysieke leefomgeving en dat het desbetreffende beleidsonderwerp, wat hun betreft, tot de fysieke leefomgeving gerekend moet worden. Het onderwerp is echter nooit goed in wet- en regelgeving gewaarborgd. Daarom heeft de gemeente Eindhoven ervoor gekozen om dit onderwerp middels een omgevingsprogramma een plek te geven binnen de gemeentelijke processen. Zij hebben voor een omgevingsprogramma gekozen omdat het concreter is dan de omgevingsvisie, er al

enigszins ervaring is met het opstellen van programma's én op advies van een ingeschakelde expert.

Bij de gemeente Amersfoort was de lokale, politieke ambitie op dit onderwerp aanleiding om meetbaar beleid op te stellen. Er is gekozen voor het omgevingsprogramma daar dit naast de omgevingsvisie het enige beleidsinstrument van de Ow is. Daarnaast beschouwen zij het als een beleidsinstrument dat gericht is op een specifiek onderwerp van de fysieke leefomgeving, daar waar de omgevingsvisie meer algemeen is. Bij de gemeente Amersfoort zijn de visie en het omgevingsprogramma haast gelijktijdig ontwikkeld. Hierdoor heeft het omgevingsprogramma invloed gehad op hetgeen dat over het desbetreffende onderwerp is opgenomen in de omgevingsvisie.

Mevrouw Polman noemt het omgevingsprogramma een pakket van beleid en maatregelen en omschrijft het als een niet juridische beschrijving van hoe doelen en ambities worden gerealiseerd. Als reden voor het opstellen van het omgevingsprogramma noemt zij dat het een minder dwingend instrument is dan normstelling. Bovendien kan er gebruik worden gemaakt van ander soort maatregelen, waaronder subsidie en voorlichting. Dit activeert meer en leidt tot een groter draagvlak. Mevrouw Ros bevestigt bovenstaande. Zij voegt hier aan toe dat de wetgever geen specifieke looptijd benoemt, maar dat het omgevingsprogramma wel is bedoeld voor de kortere termijn.

Voorafgaand aan het opstellen

Het opstellen van een waterbeheerprogramma is al enige tijd een wettelijke verplichting voor de waterschappen. Hierdoor weten zij goed wat vooraf geregeld moet worden voor een kwalitatief goed programma. Bij het hoogheemraadschap Delfland is er eerst een visie opgesteld, die input vormde voor het waterbeheerprogramma. Het waterschap Vallei en Veluwe heeft er echter voor gekozen om de visie tegelijkertijd met het omgevingsprogramma op te stellen. Een reden hiervoor is niet duidelijk geworden.

Het hoogheemraadschap Delfland heeft van tevoren veel nagedacht over de vorm die het instrument zou krijgen. Waarbij ook is nagedacht over de hoeveelheid tekst, leesbaarheid van de tekst en uiterlijk van het instrument.

Bij de gemeente Eindhoven was een van de uitgangspunten het omgevingsprogramma, waar nodig, te vertalen naar concrete normstelling in het omgevingsplan. Bij de gemeente Eindhoven heeft intern veel voorbereiding plaatsgevonden. Met elke relevante afdeling is minstens een halve dag overlegd om zo input op te halen. Hierover zijn zij positief omdat het draagvlak binnen de gemeente heeft gecreëerd. De eerste stap voor gemeente Amersfoort was het vertalen van ambities naar 'Key performance indicators (hierna: KPI's)'. Vervolgens is uitgewerkt wat er nodig is om aan die KPI's te voldoen. Deze uitwerking begon op beleid te lijken. Daarom is ervoor gekozen om dit als omgevingsprogramma verder uit te werken en als beleidsdocument vast te stellen.

4.2 Over doorwerking, toetsing en evaluatie

Tevens zijn de geïnterviewden bevraagd over doorwerking, toetsing en evaluatie van hun omgevingsprogramma's. Hierbij is gevraagd naar doorwerking in het omgevingsplan, maar ook naar doorwerking in andere instrumenten. Er is ook gevraagd naar toetsing en evaluatie van het omgevingsprogramma. Deze bevindingen moeten leiden tot de beantwoording van deelvraag 2,

die luidt: *“Wat zijn de praktijkervaringen van waterschappen en gemeenten met integratie van beleid en regels uit een omgevingsprogramma in een omgevingsplan blijkens interviews?”*

Tevens dient er middels deze resultaten antwoord gegeven te worden op deelvraag 3: *“Op wat voor manier kan de doorwerking van een programma in een omgevingsplan worden getoetst blijkens interviews?”* Ook vindt er enige mate van beantwoording van deelvraag 4 plaats, daar doorwerking van omgevingsprogramma's mogelijk lijkt wanneer er samenwerking plaatsvindt. Deelvraag 4 luidt als volgt: *“Hoe werken waterschappen en gemeenten samen aan de uitvoering van de regels uit het omgevingsprogramma blijkens interviews?”*

Doorwerking van het omgevingsprogramma in het omgevingsplan

Hoewel er bij beide waterschappen behoefte is aan doorwerking van het beleid in gemeentelijke omgevingsplan, zien zij geen manier waarop dit afgedwongen kan worden. Momenteel noemen zij goed overleg en welwillendheid als enige wijze waarin concrete normstelling gebaseerd op het waterbeheerprogramma in een omgevingsplan kan worden opgenomen.

Bij de gemeenten zou doorwerking van beleid uit het omgevingsprogramma in het omgevingsplan in theorie gemakkelijk zijn. Uitgangspunt bij het opstellen van het omgevingsprogramma was dan ook het creëren van doorwerking in het eigen omgevingsplan. Op de afdeling die verantwoordelijk is voor het omgevingsplan is er veel werk te doen. Allereerst moet het omgevingsplan nog verder worden opgesteld. Hierna dienen gebiedsgerichte regels opgenomen te worden. De verwachting is dat de desbetreffende afdeling over anderhalf à twee jaar pas genoeg tijd heeft om een set regels, gebaseerd op het omgevingsprogramma, op te nemen in het omgevingsplan.

Bij de gemeente Amersfoort is van tevoren niet uitgebreid nagedacht over doorwerking van het omgevingsprogramma in het omgevingsplan. Uit het interview komt echter wel naar voren dat doorwerking zeker wenselijk is. De vorm waarin de doorwerking wordt gegoten, wordt binnenkort verder uitgewerkt. Wel komt naar voren dat er goed nagedacht zal worden over de regels die in het omgevingsplan moeten landen. Zo mogen de regels die voortvloeien uit het omgevingsprogramma er niet toe leiden dat kwalitatief goed ruimtelijk ontwikkelen binnen de Amersfoort onmogelijk wordt.

Mevrouw Polman noemt het omgevingsplan een juridisch sluitstuk van hetgeen opgenomen in een omgevingsprogramma. Een omgevingsprogramma kan doorwerken in het omgevingsplan door normen op te stellen en deze op te nemen in het omgevingsplan. Mevrouw Ros voegt hieraan toe dat niet alle maatregelen vertaald hoeven te worden naar regels. Zij raadt aan alleen daar waar dat nodig is, regels op te nemen in het omgevingsplan.

Doorwerking van het omgevingsprogramma in andere instrumenten

Doorwerking in de vergunningverlening

Bij hoogheemraadschap Delfland levert het omgevingsprogramma invloed op de handleiding voor de watertoets. Op basis van deze handleiding wordt bepaald hoe toelaatbaar het Hoogheemraadschap Delfland de activiteit acht. Wanneer een watervergunning nodig is, is er dus enige doorwerking van het omgevingsprogramma middels de belangenafweging die plaatsvindt in het vergunningproces.

Bij het waterschap Vallei en Veluwe vindt er geen duidelijke doorwerking plaats in de vergunningverlening. Er lijkt wel ruimte te zijn om het belang van water- en bodem bij ruimtelijke

ontwikkeling en beleid uit het eigen waterbeheerprogramma zwaarder mee te laten wegen in de belangenafweging. Daarnaast geeft waterschap Vallei en Veluwe geeft aan behoefte te hebben aan doorwerking in het omgevingsplan én in de vergunningverlening.

Gemeente Eindhoven geeft aan dat doorwerking in de omgevingsvergunning wordt beoogd. Het voornemen is om een indieningvereiste voor de omgevingsvergunning te creëren. Dit houdt in dat de initiatiefnemer bij de vergunningaanvraag, aantoont hoe de ontwikkeling aan het omgevingsprogramma voldoet. Dit voornemen is reeds gecommuniceerd naar toekomstige aanvragers, zodat zij met deze indieningsvereiste rekening kunnen houden bij de plannen die zij nu ontwikkelen. Mevrouw Ros geeft echter aan dat beleid nooit direct een vergunning mag beïnvloeden. Een vergunningaanvrager mag nooit gedwongen worden om te voldoen aan beleid dat alleen het bestuursorgaan bindt.

De gemeente Amersfoort heeft nog niet nagedacht over het creëren van doorwerking in een omgevingsvergunning. In principe lijkt het hen nuttig, maar niet op een zeer gedetailleerd niveau. Dit heeft onder andere te maken met het handhaven van vergunningvoorschriften. De opsporing hiervan is complex en kost veel tijd en geld.

Tijdens de interviews is meerdere malen een variatie van het woord 'belang' gevallen. Beide waterschappen vertegenwoordigen het belang van goed waterbeheer en alles wat daarbij komt kijken. Ook de gemeente Eindhoven wil het belang van een aspect van de fysieke leefomgeving beter borgen, wat een van de redenen is om het omgevingsprogramma op te stellen.

Hoogheemraadschap Delfland beïnvloedt middels een handleiding gebaseerd op het waterbeheerprogramma, de belangenafweging die plaatsvindt tijdens het vergunningenproces. Vallei en Veluwe ziet ruimte om water en bodembelang meer te laten prevaleren in de belangenafweging. Bij de gemeenten ligt dit iets genuanceerder, maar zij onderschrijven wel het belang van het aspect en dat dit mogelijk meer meegenomen kan worden in de belangenafweging. Mevrouw Ros onderschrijft dat een bestuursorgaan ervoor kan kiezen om het belang dat wordt vertegenwoordigd door een omgevingsprogramma, zwaarder mee te laten wegen in de belangenafweging.

Doorwerking in de omgevingsvisie

Bij het waterschap Vallei en Veluwe en de gemeente Amersfoort zijn de omgevingsprogramma's (bijna) gelijktijdig met de omgevingsvisie opgesteld. Met name het omgevingsprogramma van de gemeente Amersfoort heeft invloed gehad op de omgevingsvisie. Het hoogheemraadschap Delfland geeft aan dat zij met hun waterbeheerprogramma input levert voor de omgevingsvisie van de gemeenten in hun beheersgebied. Mevrouw Ros voegt hieraan toe dat het nuttig kan zijn om de omgevingsvisie en een omgevingsprogramma tegelijk te ontwikkelen. Door bij het opstellen van de omgevingsvisie het beleid uit het omgevingsprogramma op te nemen en vice versa, hoeven beide documenten niet achteraf aangepast te worden middels extra besluitvorming.

Doorwerking op andere wijze

Het omgevingsprogramma van de gemeente Eindhoven werkt door in de anterieure overeenkomsten die worden gesloten met derden. Dit kwam als verrassing, maar wordt wel omarmd. Het zorgt namelijk voor doorwerking van het omgevingsprogramma, daar waar er nog

geen sprake is van doorwerking in andere instrumenten. Naast doorwerking in de anterieure overeenkomst zijn er geen andere manieren van doorwerking gebleken uit de interviews.

Toetsing en evaluatie

Evaluatie van het omgevingsprogramma

Alle geïnterviewde bestuursorganen geven aan dat het omgevingsprogramma op enige wijze wordt geëvalueerd. De wijze waarop evaluatie plaatsvindt en wat ermee gebeurt is echter verschillend. Hoogheemraadschap Delfland benadert de evaluatie vanuit een maatwerkperspectief. Per onderdeel of maatregel wordt bekeken wanneer evaluatie nodig is en hoe deze dient te geschieden. Daarnaast koppelen zij de evaluatie van het waterbeheerprogramma in zijn totaliteit aan de verantwoording van de jaarbegroting. Reden hiervoor is onder andere de hoeveelheid menselijk kapitaal dat nodig is voor individuele evaluatie van het waterbeheerprogramma als geheel. Het waterschap Vallei en Veluwe geeft aan dat er evaluatie plaatsvindt, maar kan niet vertellen hoe.

De gemeente Eindhoven evalueert hun omgevingsprogramma op jaarbasis. Zij vrezen echter dat zij evalueren om te voldoen aan een afspraak en dat er niets met de evaluatie gebeurt. De gemeente Amersfoort geeft aan geen individuele beleidscyclus (inclusief evaluatie) te koppelen aan hun omgevingsprogramma. Zij koppelen de evaluatie van het omgevingsprogramma aan de evaluatie van de omgevingsvisie, omdat deze bijna gelijktijdig ontworpen zijn. Tijdens de ontwikkeling hebben het omgevingsprogramma en de omgevingsvisie elkaar wederzijds beïnvloed. Daarnaast wordt er uitvoeringsagenda van het omgevingsprogramma opgesteld, die tweejaarlijks gewijzigd wordt. Hierbij wordt het omgevingsprogramma naar alle waarschijnlijkheid enigszins geëvalueerd.

Toetsing van doorwerking

Bij het grootste deel van de interviews is er niet gepraat over de toetsing van doorwerking, omdat er vaak nog nauwelijks tot geen sprake is van doorwerking. Bij beide waterschappen is hier niet of nauwelijks over gesproken. De gemeente Eindhoven geeft aan dat het tekort aan werknemers ertoe leidt dat toetsing er snel bij inschiet. De gemeente Amersfoort geeft aan dat zij überhaupt nog moeten nadenken over de wijze waarop het omgevingsprogramma goed én goed uitvoerbaar kan doorwerken in het omgevingsplan. Zij verwachten dat toetsing van doorwerking goed te doen is. Zij willen toetsen middels data, waaruit zij makkelijk kunnen afleiden of er wordt voldaan aan de normen die in het omgevingsplan zijn opgenomen voor het behalen van de doelstelling(en) uit het omgevingsprogramma.

Bovenstaande blijkt ook uit het interview met de mevrouw Polman. Normen in het omgevingsplan die gebaseerd zijn op een omgevingsprogramma, zijn toetsbaar zodra zij in het omgevingsplan zijn opgenomen. Daarnaast is toetsing makkelijk. Er wordt immers of wel, of niet aan een norm voldaan.

4.3 Over (interbestuurlijke) samenwerking

De geïnterviewden zijn ook bevraagd over (interbestuurlijke) samenwerking, omdat voor uitvoering van het omgevingsprogramma niet alleen het vaststellende orgaan nodig is, maar vaak ook andere bestuursorganen. Dit moet luiden tot beantwoording van deelvraag 4, welke is: *“Hoe werken waterschappen en gemeenten samen aan de uitvoering van de regels uit het omgevingsprogramma blijkens interviews?”*

Samenwerking over het algemeen

Beide waterschappen geven aan intensief en goed samen te werken met verschillende organisaties binnen hun beheersgebied én daarbuiten. Zij noemen de gemeenten binnen hun beheersgebied als de belangrijkste samenwerkingspartners. Hoogheemraadschap Delfland benoemt daarnaast specifiek beide regio's waarmee zij samenwerken, zodat er een gelijke werkwijze binnen het gehele beheersgebied wordt gehanteerd. Zij beschouwen waterschappen, waaronder zichzelf, als waardevolle samenwerkingspartners omdat bij andere organisaties vaak een kennisachterstand is betreffende het wateraspect. Beide waterschappen geven aan dat er in goed overleg een hele hoop mogelijk is.

Beide gemeenten geven aan op bepaalde onderwerpen samen te werken met waterschappen. Specifiek geeft de gemeente Amersfoort aan dat zij het waterschap als waardevolle partner beschouwt op een aantal onderwerpen, zoals klimaatadaptie. Daarnaast herkennen gemeenten dat zij misschien intensiever horen samen te werken met de provincie.

Samenwerking bij het opstellen van het omgevingsprogramma

Bij alle bestuursorganen wordt samengewerkt met interne afdelingen die niet betrokken zijn bij het opstellen van het omgevingsprogramma, maar er wél mee te maken krijgen. Redenen hiervoor zijn dat andere afdelingen vrezen voor inperking van hun belang en vrijheden. Daarnaast kan samenwerken ook nuttig zijn om de doelstelling van het omgevingsprogramma én de uitvoering daarvan scherp te stellen.

Uit de interviews blijkt dat er bij het opstellen van het omgevingsprogramma weinig tot geen interbestuurlijke samenwerking plaatsvindt. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd. De grootste reden is het ontbreken van een gevoel van noodzaak daartoe. In theorie zijn er nauwelijks andere bestuursorganen nodig voor het opstellen en vaststellen van een omgevingsprogramma. Dit wordt onderschreven door mevrouw Ros, die hieraan toevoegt dat ondanks de geldende afstemmingsplicht, in de praktijk andere bestuursorganen pas worden betrokken worden bij een omgevingsprogramma in de uitvoeringsfase.

Opgemerkt dient te worden dat andere bestuursorganen wel om input wordt gevraagd bij het opstellen van een omgevingsprogramma. Een voorbeeld dat genoemd wordt, is het delen van het conceptprogramma waarop opmerkingen gemaakt kunnen worden. Een ander voorbeeld is het voldoen aan beleid de provinciale omgevingsvisie. De vraag is dit tot het ophalen van input moet worden gerekend óf dat dit eigenlijk gezien moet worden als het voldoen aan de afstemmingsplicht.

Beide gemeentes halen ook input op bij derden. Bij derden moet gedacht worden aan uitvoeringspartners maar ook aan burgers. Dit geschiedt middels participatie. Hierbij ontstaan goede gesprekken, worden angsten en bezwaren besproken en mogelijk weggenomen en kunnen derden rekening houden met het nieuwe beleid.

Dit wordt bevestigd door mevrouw Ros, waarbij zij aangeeft dat partners als minder nuttig worden beschouwd bij het opstellen omdat zij niet het vaststellende orgaan zijn en daardoor niet worden gebonden aan het behalen van de doelstellingen. Mevrouw Rost voegt tevens toe dat de wetgever aanraadt om samenwerking naar voren te trekken om te voorkomen dat omgevingsprogramma's later aangepast moeten worden of niet uitvoerbaar blijken.

Samenwerking bij integratie van het omgevingsprogramma in het omgevingsplan

Waterschappen geven duidelijk aan dat goede interbestuurlijke samenwerking nodig is bij integratie van het waterbeheerprogramma in het omgevingsplan van een gemeente. Reden hiervoor is dat zij op geen enkele manier zien om integratie of doorwerking in gemeentelijke omgevingsplannen af te dwingen. Wel kunnen zij hun waterbeheerprogramma integreren in de waterschapsverordening, welke van gelijke aard is als het omgevingsplan maar alleen gericht is op het waterbeheer en niet het algehele beheer van de fysieke leefomgeving.

Bij gemeenten speelt de noodzaak van interbestuurlijke samenwerking en bereidwilligheid niet. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het omgevingsplan. Zij geven aan dat integratie plaatsvindt middels het opstellen van juridische regels gebaseerd op het omgevingsprogramma, die vervolgens landen in het omgevingsplan. Hiervoor is wel een extra besluit nodig van het bestuursorgaan dat het omgevingsplan vaststelt.

Samenwerking bij uitvoering

Tevens zijn alle bestuursorganen bevraagd op samenwerking bij uitvoering. Bij de geïnterviewde waterschappen wordt niet goed duidelijk of zij veel samenwerken bij uitvoering van het waterbeheerprogramma. Gemeente Eindhoven geeft aan dat bij uitvoering derden partijen de belangrijkste samenwerkingspartners zijn. De gemeente Amersfoort geeft aan dat zij hoofdzakelijk van zichzelf en haar burgers afhankelijk is voor uitvoering van het omgevingsprogramma. In het geval van gebiedsontwikkeling wordt er ook samengewerkt met ontwikkelaars om de doelen uit het omgevingsprogramma te behalen. Dit beeld wordt bevestigd door mevrouw Ros. Zij voegt bovendien toe dat het mogelijk is om overeenkomsten te sluiten met uitvoeringspartners, waardoor zij onderdeel worden van het omgevingsprogramma. Punt van aandacht hierbij is compliance aan de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG).

4.4 Tussenconclusie

De derde deelvraag luidt: *Wat zijn redenen voor waterschappen en gemeenten om voor een omgevingsprogramma te kiezen blijkens interviews?* Uit de interviews blijkt dat de aanleiding voor het opstellen van een omgevingsprogramma door waterschappen en gemeenten verschilt. Een wettelijke verplichting, maar ook ambities vanuit de plaatselijke politiek worden genoemd als aanleiding. Ook worden verschillende redenen genoemd om voor het omgevingsprogramma te kiezen. Zo zien geïnterviewden het omgevingsprogramma als minder vaag beleidsinstrument dan de omgevingsvisie. Maar ook het advies van een deskundige kan reden zijn om voor het omgevingsprogramma te kiezen.

Hoewel de Ow in werking is getreden ten tijde van dit onderzoek, hebben waterschappen en gemeenten al ervaring met het opstellen van een omgevingsprogramma en nagedacht over integratie in het omgevingsplan. Door de geïnterviewden hierover te bevragen kan de vierde deelvraag worden beantwoord. De vierde deelvraag is namelijk *“Wat zijn de praktijkervaringen van waterschappen en gemeenten met integratie van beleid en regels uit een omgevingsprogramma in een omgevingsplan blijkens interviews?”*

Gemeenten stellen het omgevingsprogramma op met de gedachte om juridische regels gebaseerd op dat omgevingsprogramma op te nemen in een normerend instrument. Hierbij geniet opname van regels in het omgevingsplan de voorkeur, omdat het omgevingsplan een geldt voor eenieder. Daarnaast maakt het omgevingsplan overzichtelijk aan welke regels moet

worden voldaan. Hierdoor weten initiatiefnemers vooraf waar zij rekening mee dienen te houden bij het maken van plannen. Waterschappen hebben behoefte aan integratie en doorwerking van hun programma in omgevingsplannen binnen hun beheersgebied. Zij geven echter aan zij niet goed weten hoe ze dit kunnen afdwingen.

Integratie is voor waterschappen een behoefte, maar voor gemeenten een uitgangspunt. Toch is gebleken dat er momenteel nauwelijks integratie van het omgevingsprogramma in het omgevingsplan plaatsvindt. Redenen hiervoor zijn capaciteitstekorten, het feit dat het proces van het omgevingsprogramma zich nog niet in de juiste fase bevindt óf doordat dit moeilijk is om te bewerkstelligen.

Tijdens de interviews is ook gevraagd naar het samenwerken met andere bestuursorganen in relatie tot het omgevingsprogramma. Hierdoor wordt de vijfde deelvraag beantwoord. Deze deelvraag is immers: *“Hoe werken waterschappen en gemeenten samen aan de uitvoering van maatregelen uit het omgevingsprogramma blijkens interviews?”* De geïnterviewden geven aan dat zij bij het opstellen niet of nauwelijks samenwerken. Wel wordt er input opgehaald bij andere bestuursorganen, maar ook bij burgers en andere partijen. Gemeente Eindhoven is hierbij van mening dat het waterschap onvoldoende kennis bezit over het onderwerp van het omgevingsprogramma.

Wat betreft de algemene samenwerking en samenwerking bij uitvoering van het omgevingsprogramma is er een discrepantie tussen de ervaringen van de waterschappen en gemeenten. Beide waterschappen noemen de gemeenten binnen het beheersgebied als belangrijke samenwerkingspartner en geeft aan dat er in goed gesprek met de gemeenten veel mogelijk is. Daarentegen geven gemeente aan dat zij in mindere mate samenwerken met het waterschap. Een reden hiervoor is dat de gemeente vaak zelf de uitvoerende partij is. Desondanks zien de gemeenten de waterschappen wel als samenwerkingspartners. Voor de uitvoering worden uitvoerende (private) partijen en burgers echter als de belangrijkste partners gezien. Hierdoor ontstaat het beeld dat er van interbestuurlijke samenwerking bij zowel het opstellen als uitvoeren van het omgevingsprogramma nog weinig sprake is.

Tevens moeten de interviews antwoord geven op de zesde deelvraag: *“Op wat voor manier kan de doorwerking van een omgevingsprogramma in een omgevingsplan worden getoetst blijkens interviews?”* Deze deelvraag is enigszins lastig te beantwoorden omdat er vooralsnog weinig doorwerking van een omgevingsprogramma in het omgevingsplan plaatsvindt. De geïnterviewde bestuursorganen hebben hierdoor logischerwijs weinig ervaring met toetsing van die doorwerking. Dit maakt het beantwoorden voor de bestuursorganen lastig. Beide experts geven aan dat een maatregel gedefinieerd kan worden als een juridische norm. Wanneer deze opgenomen wordt in het omgevingsplan is toetsing makkelijk. Per slot van rekening, kan aan een norm óf wel voldaan óf niet worden voldaan.

Hoofdstuk 5: Conclusie

De centrale vraag van dit onderzoek is: “Welk advies kan aan het lectoraat Duurzaam water in de Omgevingswet van Hogeschool Van Hall Larenstein worden gegeven over de beste waarborging van doorwerking van het omgevingsprogramma in een omgevingsplan onder de Omgevingswet op basis van wet- en regelgeving, literatuur en interviews?” Middels onderstaande conclusie wordt antwoord gegeven op deze vraag.

De Ow kent een aantal belangrijke uitgangspunten en principes. Integraliteit en interbestuurlijke samenwerking op basis van co-acterschap zijn noodzakelijk voor het behouden ofwel verbeteren van de fysieke leefomgeving ten tijde van een groot aantal maatschappelijke opgaven. Daarnaast introduceert de Ow een aantal instrumenten, waaronder het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. Het omgevingsprogramma is een beleidsinstrument, terwijl het gemeentelijk omgevingsplan een normstellend instrument is dat juridische regels bevat voor de fysieke leefomgeving.

Het omgevingsprogramma is een belangrijk middel voor het operationaliseren van beleidsdoelen uit omgevingsvisies. Dit wordt ondersteund door de plaats van het omgevingsprogramma in de beleidscyclus. Hierin is het omgevingsprogramma tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan geplaatst. Het omgevingsprogramma is een uitvoeringsgericht beleidsinstrument, bedoelt voor het behalen van een doelstelling voor de fysieke leefomgeving of het behalen van een vastgestelde omgevingswaarde.

De Ow biedt echter geen eenduidige wijze waarop het omgevingsprogramma kan doorwerken in het omgevingsplan. De wetgever beoogt namelijk een strenge scheiding tussen beleid en normstelling. Hierdoor is doorwerking van het omgevingsprogramma alleen mogelijk door extra besluitvorming. In theorie is doorwerking creëren gemakkelijk wanneer het gaat om een gemeentelijk omgevingsprogramma. Het afstemmen van de extra besluitvorming voor integratie van het omgevingsprogramma in het omgevingsplan zou in principe makkelijk moeten zijn. Een omgevingsplan is immers ook een gemeentelijk instrument. De praktijk wijst echter uit dat er bij gemeenten vaak nog geen doorwerking van het omgevingsprogramma in het omgevingsplan is gecreëerd.

Voor bestuursorganen die niet tot een gemeente behoren is het realiseren van doorwerking in het omgevingsplan in theorie moeilijker, omdat het een gemeentelijk instrument betreft. Dit terwijl er bij die bestuursorganen wél behoefte is aan doorwerking in het omgevingsplan. Dat doorwerking moeilijker te realiseren is, betekent echter niet dat het onmogelijk is. Het uitgangspunt van integraliteit houdt in dat het ene bestuursorgaan rekening moet houden met de belangen en taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met die andere bestuursorganen moet afstemmen. Integraliteit biedt daarmee houvast om het omgevingsprogramma mee te laten wegen bij het uitvoeren van taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan.

De Ow biedt dus houvast voor het creëren van doorwerking van het omgevingsprogramma in het gemeentelijke omgevingsplan, ook wanneer een ander bestuursorgaan dit omgevingsprogramma heeft vastgesteld. Met oog op goede interbestuurlijke samenwerking, wat tevens een uitgangspunt is van de Ow, is het echter de vraag of het gewenst is om doorwerking op deze manier te bewerkstelligen. Als een gemeente hiertoe bereid is, kan zij immers beslissen om regels gebaseerd op de maatregelen uit een omgevingsprogramma van een andere

overheid op te nemen in diens omgevingsplan. Een voorwaarde hiervoor is interbestuurlijke samenwerking op basis van co-actorschap. Helaas is dit iets wat in de praktijk nog weinig plaatsvindt.

De vraag *“wat is de beste waarborging van doorwerking van het omgevingsprogramma in een omgevingsplan onder de Omgevingswet”* is niet eenduidig te beantwoorden. Allereerst omdat doorwerking van het omgevingsprogramma in een omgevingsplan géén gegeven is. De integrale benadering, welke in de Ow is vastgelegd, biedt houvast voor het creëren van doorwerking in het omgevingsplan. Daarnaast biedt het kansen voor de waarborging, doordat het afstemming afdwingbaar maakt. Voor doorwerking, waarborging van die doorwerking en optimale uitvoering van een omgevingsprogramma is interbestuurlijke samenwerking echter het meest voor de hand liggend én het meest belangrijk.

Hoofdstuk 6: Aanbevelingen

Aansluitend op de conclusie doe ik de volgende aanbevelingen. Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat het hier om zéér recente wetgeving gaat.

- De Ow is nieuwe wetgeving waarmee nieuwe instrumenten en nieuwe werkwijzen worden geïntroduceerd. De verwachting is dat er de komende jaren steeds meer geëxperimenteerd wordt met het omgevingsprogramma. Dit uit zich in waardevolle inzichten maar ook tot geschillen die mogelijk leiden tot rechtsgang. Door te leren van anderen wordt de potentie en inzetbaarheid van het omgevingsprogramma door de jaren heen vergroot.
- Indien doorwerking van het omgevingsprogramma in normstelling van andere bestuursorganen wordt beoogd, valt het aan te raden hen te betrekken bij het opstellen van het omgevingsprogramma. Het beste zou zijn als het omgevingsprogramma door alle betrokken bestuursorganen wordt vastgesteld, aangezien zij dan allen gebonden worden aan het omgevingsprogramma.
- Doorwerking van een omgevingsprogramma in een omgevingsplan is mogelijk door het opnemen van normen in het omgevingsplan middels extra besluitvorming. Bedenk wat er bereikt moet worden met het omgevingsprogramma en werk dit uit tot meetbare doelen. Deze kunnen de basis vormen voor de normen die worden opgenomen in het omgevingsplan. Door de normen meetbaar te maken, kan goed inzichtelijk worden gemaakt of er aan een norm wordt voldaan. Hiermee wordt toetsing van doorwerking ook makkelijker.
- Bij het vertalen van maatregelen naar juridische regels voor het omgevingsplan valt aan te raden om te werken met open normen waarbij voor toetsing een koppeling wordt gemaakt met het onderliggende beleidskader uit het omgevingsprogramma. Door een minder gesloten normstelling wordt het makkelijker om aan een norm te voldoen waardoor het ook makkelijker wordt om de doelstelling van het omgevingsprogramma te behalen.
- Het uitgangspunt van integraliteit maakt het integreren van het omgevingsprogramma in het omgevingsplan meer afdwingbaar. Hierbij moet men zich echter goed blijven afvragen of het afdwingen de beste en/of enige manier is om integratie te bewerkstelligen. Het afdwingen komt een goede samenwerking namelijk niet ten goede.
- Waterbeheerders wil ik specifiek wijzen op de insteek van de belangenafweging in de watervergunning. Met de kamerbrief rol Water en Bodem bij ruimtelijke ontwikkeling hebben zij een belangrijk schermstuk om het water en bodembelang zwaarder te laten wegen bij de belangenafweging in de vergunningverlening.
- Daarnaast wil ik waterbeheerders ook wijzen op artikel 5.37 jo 8.0b lid 1 sub a Bkl. Deze regels verplichten bestuursorganen om het waterbelang en opvattingen van de waterbeheerder over de gevolgen van het vaststellen van een omgevingsplan óf verlenen van een omgevingsvergunning mee te laten wegen in de belangenafweging.

Literatuurlijst

Literatuur

Boeve & Hobma & Verdaas 2023

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, p. 235 – 245.

Hanema & Blekkenhorst 2019

D. Hanema & G. Blekkenhorst, *De betekenis van de Omgevingswet voor waterschappen. Deel 2*, Groningen: Lexnova 2019, p. 8.

Havekes & de Putter & Wensink 2018

H.J.N. Havekes & P.J. de Putter & W.J. Wensink, *Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet. Een praktische handleiding*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p.146-147.

Kraak & Wensink 2016

M.J. Kraak & W.J. Wensink, *De Omgevingswet: waterbestendig of waterdoorlatend?*, Den Haag: Boom Uitgevers 2016.

Middendorp 2021

H. Middendorp, 'Waterschap wordt sterker door Omgevingswet', Dordrecht: AcquiMedia 2021.

Overheid van nu 2023

Overheid van nu, 'Interbestuurlijk Strategen Netwerk: Hoe maak je bestuurders enthousiast voor duurzaam langetermijnbeleid?', Den Haag: Overheid van Nu 2023.

Raad van State 2022

Raad van State, *Verzoek om voorlichting interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: Raad van State 2022.

Rotmans 2018

J. Rotmans, *De Omgevingswet als transitieopgave*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 2018.

Van de Vorstenbosch & Van der Geest 2022

J.P. van de Vorstenbosch & L.Q. van der Geest, *Praktisch Omgevingsrecht*, Groningen: Noordhoff uitgevers, p. 22.

Van den Broek 2023

J.H.G. van den Broek, *Handboek Omgevingswet in de praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Van Eijk & Van der Geest & Groenhuijzen 2022

P. van Eijk & L. van der Geest & P. Groenhuijzen, *Projectvoorstel Water en Bodem sturen in de Omgevingswet*, Leeuwarden: Hogeschool van Hall Larenstein 2022, p. 6.

Van Tilburg 2019

J. van Tilburg, *'Het Programma onder de Omgevingswet'*, Amsterdam: OpenRecht 2019.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2019

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Het omgevingsplan. Een structuur voor gemeenten*, Den Haag: VNG 2019.

Overige bronnen

Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 21-24 (MvT).

Kamerstukken II, 2018/19, 35133 nr. 3, p. 7 (MvT).

Kamerstukken II, 2022/23, 27625, nr. 592, p. 2-3.

Bijlagen

1. Voorbeeldvragenlijsten

1.1 Vragenlijst voor bestuursorganen

1.2 Vragenlijst voor C.Polman

1.3 Vragenlijst voor S.Ros

2. Transcripten interviews

2.1 transcript interview C.Polman

2.2 transcript interview Hoogheemraadschap Delfland

2.3 transcript interview Gemeente Eindhoven

2.4 transcript interview Waterschap Vallei en Veluwe

2.5 transcript interview Gemeente Amersfoort

2.6 transcript interview S. Ros

3. Analyses interviews

3.1 Analyse van interviews met de bestuursorganen

3.2 Analyse van interview met C. Polman

3.3 Analyse van interview met S. Ros

4. Beroepsproduct