

**Het programma in het kader van de Omgevingswet
Stedenbouwkundigen aan zet**

van Eijk, P.; van der Geest, L.; Groenhuijzen, P.; Hobma, F.; Kuiper, G.

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Published in

Stedebouw en Architectuur

Citation (APA)

van Eijk, P., van der Geest, L., Groenhuijzen, P., Hobma, F., & Kuiper, G. (2024). Het programma in het kader van de Omgevingswet: Stedenbouwkundigen aan zet. *Stedebouw en Architectuur*, 41(3).

Important note

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

Copyright

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

Takedown policy

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

Source: Van Eijk, P. et al (2024, August 1). *Het programma in het kader van de Omgevingswet: Stedenbouwkundigen aan zet*. Stedebouw & Architectuur. Retrieved January 9, 2025, from <https://magazine.stedebouwarchitectuur.nl/3-gebiedsontwikkeling-2024/het-programma-in-het-kader-van-de-omgevingswet>

Het programma in het kader van de Omgevingswet: stedenbouwkundigen aan zet

Tekst: dr. ing. Paul van Eijk, mr. Loesanne van der Geest, ir. Peter Groenhuijzen, dr. mr. Fred Hobma, mr. drs. Gerdo Kuiper

Nu ‘water en bodem sturend’ zijn, is het de vraag hoe dit concreet past in het instrumentarium van de Omgevingswet. Dit blijkt in de praktijk een uitdaging, stellen vijf deskundigen in dit artikel. Zij gaan specifiek in op de juridische ruimte tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan: het omgevingsprogramma.

Gat in doorwerking tussen visie en plan

Het is in de afgelopen dertig jaar warmer, natter én droger geworden. De impact hiervan wordt steeds meer zichtbaar en tastbaar. De schade alleen al van de wateroverlast in Limburg in 2019 bedroeg meer dan [430 miljoen euro](#). Het is essentieel om nu de juiste ruimtelijke keuzes te maken zodat we toekomstige generaties niet opzadelen met hoge maatschappelijke kosten. Klimaatadaptieve ruimtelijke ordening is daarom noodzakelijk en vraagt om [structurele keuzes](#).

De [Kamerbrief Water en Bodem Sturend](#) (november 2022) en de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 hebben hieraan een impuls gegeven. De Kamerbrief en de Omgevingswet omarmen het denken en gezamenlijk handelen vanuit het natuurlijk systeem als basis voor een veilige, gezonde en aantrekkelijke leefomgeving¹. Desondanks heeft de Kamerbrief veel praktische vragen opgeroepen. Op welke wijze werkt water en bodem sturend concreet door in het instrumentarium van de Omgevingswet? Dit blijkt in de praktijk een uitdaging. Met name de stap van een omgevingsvisie naar een omgevingsplan wordt als groot ervaren. Dit komt ook naar voren uit het onderzoek dat Hogeschool van Hall Larenstein en de Hogeschool Leiden uitvoeren in samenwerking met verschillende overheden. In dit onderzoek, gesubsidieerd via de RAAK-publiek regeling, ligt de focus op de manier waarop [Water en Bodem Sturend](#) verankerd kan worden in het kerninstrument programma.

In deze bijdrage gaan we in op de belangrijke rol die ruimtelijk ontwerpers zoals stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten kunnen vervullen om handen en voeten te geven aan deze doorwerking met het natuurlijk systeem als basis. Een interbestuurlijk gebiedsprogramma biedt daarvoor een wenkend perspectief.

Het kerninstrument Programma

Volgens de Omgevingswet kan elke overheidslaag programma’s vaststellen. Soms zijn ze verplicht, bijvoorbeeld bepaalde Rijksprogramma’s ter uitvoering van EU-verplichtingen. Maar de meeste programma’s in het kader van de Omgevingswet zullen ‘vrijwillig’ zijn of een combinatie van beiden. Overheden kunnen ze gebruiken ter concretisering van hun omgevingsvisies. Die beperken zich volgens de wet tot hoofdlijnen. Programma’s geven in de systematiek van kerninstrumenten van de Omgevingswet een tactische vertaling van de hoofdlijnen naar concrete doelen en maatregelen.

Wat is eigenlijk de juridische betekenis van een programma? Het is zelfbindend voor het bestuursorgaan dat het vaststelt. Als B&W een programma voor de ontwikkeling van het buitengebied vaststellen, moeten zij zich daaraan houden. Gemotiveerde afwijking is overigens wel mogelijk. Met een programma kiest het bestuur richting. Dat geeft ook aan anderen partijen relatieve zekerheid over de koers van het bestuursorgaan. Private en publieke partijen kunnen daardoor hun handelen afstemmen op het programma. Ook al is slechts sprake van zelfbinding, gemotiveerd organiseren van vroegtijdige participatie is wel verplicht: van inspraak naar beginspraak. Daarnaast is het mogelijk om zienswijzen in te dienen op het ontwerp van een programma. Op deze wijze is invloed van de gemeenschap mogelijk. Beroep bij de rechter is niet mogelijk.

Nu de contouren van het instrument ‘programma’ zijn geschetst, kunnen we de vraag stellen: wat is de betekenis van programma’s voor ruimtelijke ontwerpers?

We illustreren de relevantie van het programma, in het bijzonder voor stedenbouwkundigen, aan de hand van het uitgangspunt water en bodem sturend bij ruimtelijke ordening.

Water en bodem sturend en gebiedsprogramma’s

Het denken vanuit het natuurlijk systeem betekent inspelen op de samenhang tussen onder meer neerslag, temperatuur, waterpeilen, waterkwaliteit en bodemopbouw en op de veranderingen in ruimte en tijd. Zo variëren grondwaterstanden op een locatie door het jaar heen afhankelijk van de infiltratie van regenwater en toestroom van grondwater in de omgeving. Dit onderstreept het belang om bij ruimtelijke ontwikkelingen een gebiedsgerichte benadering toe te passen. Bijvoorbeeld door wateroverschotten van het ene moment slim ruimtelijk te koppelen aan het tekort op een ander moment.

Een gebiedsprogramma biedt de mogelijkheid om samenhangende oplossingen vast te stellen om een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting te borgen en sectorale versnippering te voorkomen². In relatie tot het water- en bodemsysteem hebben veel gemeenten en waterschappen overlappende doelen, zoals een gezonde leefomgeving en een goede waterkwaliteit. Om deze doelen gezamenlijk te verwezenlijken, is [intensieve samenwerking meer dan noodzakelijk](#).

De Omgevingswet en Water en bodem sturend: twee handen op één buik.

Interbestuurlijk programma Een manier om deze intensieve samenwerking te stimuleren, is het opstellen van een [interbestuurlijk programma](#)³. Deze aanpak is niet alleen doelmatig, het geeft ook concrete invulling aan de één-overheidsgedachte. In een dergelijk interbestuurlijk programma kunnen overheden afspraken opnemen over de verschillende rollen en de te nemen maatregelen. Daarnaast biedt een dergelijk programma een kans om de betrokkenheid van de samenleving te vergroten en invulling te geven aan de motiveringsplicht inzake participatie. Voorbeelden van samenwerkingen die kunnen leiden tot interbestuurlijke gebiedsprogramma’s zijn de regio-arrangementen waarin provincies, waterschappen en gemeenten per regio anticiperen op de grote ruimtelijke opgaven zoals de woningmarkt, stikstofdepositie, energietransitie en klimaatextremen. Een ander voorbeeld is het programma Amsterdam Rainproof. Inmiddels werken 85 verschillende partijen, waaronder de gemeente, bedrijven en burgers in dit programma samen om daken, straten, tuinen, parken en pleinen te ontwikkelen die beter bestand zijn tegen hevige regenbuien. Ook het Programma Integraal Rivier Management (IRM) is een mooi voorbeeld. In dit gebiedsgerichte programma werken het Rijk,

provincies, waterschappen en gemeenten de komende decennia aan een toekomstbestendig Maas- en Rijnsysteem.

Rol van ruimtelijke ontwerpers

Hebben we dan met het programma niet te maken met het zoveelste beleidsstuk? Wij denken van niet. Een programma heeft vergeleken met veel beleidsnota's een aantal kenmerken dat het bijzonder maakt. Besproken is al dat er participatie plaatsvindt.

Dat geeft het programma een zeker gewicht, wat wordt versterkt door de zelfbinding. Daarnaast dwingt het overheden geïntegreerd en kritisch te kijken naar de verschillende beleidsstukken⁴, om op verschillende schaalniveaus kansrijke combinaties te verkennen, keuzes te maken en daar concrete maatregelen aan te verbinden. Tijdens het proces om tot een gebiedsprogramma te komen, kan het gesprek over schaars ruimtegebruik en de keuzes die daaruit voortvloeien helpen om gezamenlijk te komen tot de beste invulling van de leefomgeving op de lange(re) termijn. Wat is dan de rol van ruimtelijk ontwerpers zoals stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten bij dit gesprek?

Opstellen basisstructuur Het gebiedsprogramma biedt kansen voor ruimtelijke ontwerpers om bijvoorbeeld via ontwerpend onderzoek in een vroeg stadium mee te denken en hun expertise in te brengen bij de inrichting van gebieden. Om daarbij water en ruimte te verbinden, heeft bijvoorbeeld het Waterschap Vallei en Veluwe zelf ruimtelijke ontwerpers die in het GebiedsAtelier worden ingezet.

Bij het opstellen van een gebiedsprogramma wordt nader stilgestaan bij het natuurlijke systeem en hoe je dit kan verbinden aan opgaven als woningbouw, mobiliteit, energietransitie en klimaat om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te waarborgen. Het gebiedsprogramma bevat doelen en maatregelen die kaderstellend zijn voor de inrichting en het beheer van het gebied. Deze kaders bepalen de speelruimte in de (latere) omgevingsplannen en verordeningen ten behoeve van de kwaliteit van de leefomgeving op de lange(re) termijn. Je kunt hierbij denken aan voorschriften voor waterberging of het beschermen van de waterkwaliteit.

Bruikbare kaders voor het ontwerp De inbreng van stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten dient vervolgens als een bruikbare basis en als bron van inspiratie voor de verdere uitwerking van plannen op microniveau. De condities, aandachtspunten en randvoorwaarden vanuit het water- en bodemsysteem bieden waardevolle informatie voor ruimtelijke ontwerpers. Op basis van bijvoorbeeld geschiktheidskaarten of signaleringskaarten kunnen stedenbouwkundigen in co-creatie werken aan geïntegreerde concepten en oplossingsrichtingen in gebiedsontwikkelingen waarmee de doorwerking van het beleid concreet wordt vormgegeven.

Stedenbouwkundigen aan zet

Water en bodem sturend is dus vooral óók een ontwerp-opgave. Een opgave waar alle bestuurslagen gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn dat die ook op programmaniveau wordt ingevuld. In deze bijdrage hebben wij laten zien dat stedenbouwkundigen een belangrijke rol spelen bij het vormgeven van water- en bodeminclusieve gebiedsprogramma's én bij de vertaling van deze gebiedsprogramma's naar gebiedsontwikkelingen in lijn met het omgevingsplan. Eén van de structurende keuzes in de Kamerbrief is dat hierbij de voorkeur uitgaat naar inbreiding van de bestaande bebouwde omgeving boven uitbreiding. Met stedenbouwkundigen aan zet kunnen op co-creatieve en participatieve wijze kansrijke combinaties worden uitgewerkt, gevisualiseerd en gepresenteerd, om het natuurlijk systeem en maatschappelijke opgaven aan elkaar te verbinden. Dit levert nieuwe kennis en inzichten op waar we samen van leren.

Noten

- 1) Kamerstukken II, 2022/23, 27625, nr. 592, p. 2; Van Eijk, *De Omgevingswet als drager van de ruimtelijke watertransitie?*, *Water Governance*, maart 2020, p. 46-55.
- 2) Boeve, Hobma & Verdaas, *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*, Stichting Instituut voor Bouwrecht: 's-Gravenhage 2023.
- 3) Zie als voorbeeld 'Leren voor vitaal platteland' en de *Handreiking gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)*, februari 2024.
- 4) Zie bijvoorbeeld de *Blauwe Omgevingsvisie en het Blauwe Omgevingsprogramma van het waterschap Vallei & Veluwe*, www.bovi2050.nl.