

Omgevingswet onverenigbaar met het rivierenbeleid?



**rijksuniversiteit
groningen**

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

Koos Alberda van Ekenstein

Colofon

Titel Omgevingswet onverenigbaar met rivierenbeleid?

Ondertitel Studie naar de gevolgen van de omgevingswet

Auteur Koos Alberda van Ekenstein

S1133551

j.h.e.alberda.van.ekenstein@student.rug.nl

Opleiding Bachelor Technische Planologie

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider dr. F.M.G. van Kann

f.m.g.van.kann@rug.nl

Versie Definitief

Datum 8 februari 2016

Inhoudsopgave

1. Achtergrond van het onderzoek.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Kern van het onderzoek	6
1.3 Wetenschappelijke relevantie.....	8
1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
1.5 Structuur van het onderzoek.....	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Inleiding.....	10
2.2 Evolutionaire benadering	11
2.3 Transitietheorie	11
2.4 Complexiteitstheorie	13
2.5 Conceptueel model	13
3. Methodologie	14
3.1 Primaire dataverzameling	15
3.2 Secundaire dataverzameling	15
3.3 Ethiek.....	15
4. Omgevingswet.....	16
4.1 Feiten.....	16
4.1.1 Uitgangspunten	16
4.1.2 Veranderingen.....	16
4.1.3 Gevolgen verschillende partijen.....	16
4.2 Samenvattend	17
5. Rivierenbeleid.....	17
5.1 1798 – 1850.....	18
5.2 1850 – 1965.....	18
5.3 1965 - heden.....	18
5.4 Huidige opzet rivierenbeleid en veranderingen door omgevingswet.....	19
6. Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen	19
6.1 Economische crisis.....	19
6.2 Decentralisatie.....	20
6.3 Klimaatveranderingen	20
7. Analyse rivierenbeleid en omgevingswet	20
7.1 Evolutionaire benadering	20

7.2 Transitietheorie	20
7.3 Complexiteitstheorie	21
8. Conclusie en reflectie	21
8.3 Conclusie	21
8.2 Reflectie.....	22
Literatuurlijst	23

1. Achtergrond van het onderzoek

1.1 Aanleiding

Momenteel wordt er gewerkt aan een fundamentele stelselherziening van het omgevingsrecht. Dit moet leiden tot de omgevingswet, waarin alle wetgeving ten aanzien van de fysieke leefomgeving wordt geïntegreerd, zowel inhoudelijk als procedureel. De invoering van de Omgevingswet is de grootste wetgevingsoperatie sinds de Tweede Wereldoorlog volgens het ministerie van Infrastructuur en Milieu (Binnenlands Bestuur, 2013). Met de omgevingswet wil de overheid regels voor ruimtelijke plannen vereenvoudigen en samenvoegen. Dit zal zorgen voor minder regels in het ruimtelijk domein, grotere keuzevrijheid voor burgers en ondernemers, meer duidelijkheid en gebruikersgemak door de 'een-loket-gedachte', kortere en goedkopere procedures. Eén van de belangrijkste kernelementen is volgens de huidige minister Schultz-Van Haegen dat de wet zorgt voor een integrale werking, binnen een gebied de verschillende belangen in verband bekijken en zo de beste en duurzame oplossingen vinden (Binnenlands Bestuur, 2013).

In de Memorie van toelichting van de omgevingswet staat dat de koppeling tussen het signaleren van de opkomst van de zogeheten uitnodigingsplanologie en de noodzaak om het omgevingsrecht te veranderen onmiskenbaar is. Ruimtelijke plannen zijn daarin niet langer een blauwdruk voor een gebied, maar een uitnodiging om te komen met (innovatieve) oplossingen die leiden tot betere kwaliteit. Deze fundamentele veranderingen van de omgevingswet zullen grote gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening in Nederland. De vraag is alleen welke en in welke mate.

Dit onderzoek wil de effecten van de nieuw in te voeren omgevingswet proberen in kaart te brengen. De ruimtelijk ordening in Nederland bestaat uit veel specialismen, het is dus nagenoeg onmogelijk om deze allemaal te bekijken in één onderzoek. Daarom wordt er in dit onderzoek specifiek gekeken naar het rivierenbeleid. Het rivierenbeleid is een groeiend aandachtsveld in de planologie (Voogd et al, 2011). Dit komt omdat door de klimaatveranderingen er effecten kunnen optreden die eerst niet waren voorzien. De toegenomen wateroverlast in de jaren negentig van de vorige eeuw heeft vele ogen geopend. Dit heeft als aanleiding gediend om op een andere manier naar de rivier te kijken. Met als gevolg een nieuwe benadering in het rivierenbeleid en lijkt er een einde zijn te gekomen aan het traditionele rivierenbeleid (Heezik, 2007).

Het is relevant om te onderzoeken wat de omgevingswet voor invloed heeft op het rivierenbeleid. Zeker omdat het rivierenbeleid een aparte plaats inneemt in de ruimtelijke ordening, door de extra functie van waterveiligheid. Dit met de opkomst van de uitnodigingsplanologie, die de nieuwe omgevingswet wil helpen faciliteren, waar er participatie van burgers en bedrijven wordt gevraagd. Het is de vraag of deze verenigbaar zijn.

1.2 Kern van het onderzoek

Om gedegen uitspraak te kunnen doen of de nieuw in te voeren omgevingswet past in het rivierenbeleid moet er antwoord worden gekregen op twee vragen. Ten eerste hoe zal het rivierenbeleid er de komende jaren uitzien en ten tweede houdt de omgevingswet rekening met de toenemende, onherleidbare onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen?

Om de eerste vraag te kunnen beantwoorden moet eerst naar het verleden worden gekeken. Door een goed beeld te krijgen hoe het rivierenbeleid zich heeft ontwikkeld en die aan de hand van wetenschappelijke theorieën te verklaren. Kan een beeld worden geschetst hoe het rivierenbeleid

zich in de toekomst kan ontwikkelen. Het ligt voor de hand om vanuit een **evolutionair perspectief** naar deze ontwikkeling van het rivierenbeleid te kijken. Het evolutionaire denken in de planologie is in opkomst. Deze manier van denken komt oorspronkelijk uit de biologie en is via Nelson & Winter (1982) naar de economie gebracht. Zij maken in de evolutionaire economie gebruik van de inzichten en modellen uit de evolutionaire biologie om de dynamiek van economische verschijnselen te beschrijven. Nelson & Winter (1982) stellen dat economische actoren hun beslissingen baseren uit resultaten van het verleden. Zei stellen dat economische actoren zich routinematig gedragen en zolang die routines tot het gewenste resultaat leiden geen reden zien om deze aan te passen. Het aanpassen van de routines gebeurt pas na een reeks negatieve ervaringen. Dit is wezenlijk anders dan de theorie van rationele keuzes, waar economische actoren iedere keuze rationeel afwegen. Boschma & Frenken (2006) proberen deze inzichten op hun beurt weer in de economische geografie te gebruiken. In dit onderzoek wordt geprobeerd het naar de planologie te vertalen. De routines worden nu gezien als beleid en het beleid zal dus volgens de evolutionaire benadering pas worden aangepast na een reeks van negatieve ervaringen. Tenslotte heeft de wijze waarop Bertolini (2007) de evolutionaire benadering in vervoerssystemen heeft toegepast als inspiratie gediend voor dit onderzoek. Hij bekijkt in zijn onderzoek of vervoerssystemen zich evolutionair gedragen aan de hand van een aantal hypothesen en doet dit door te kijken naar ontwikkelingen van de vervoerssystemen van Amsterdam en Utrecht in het de tweede helft van de twintigste eeuw. De eerste hypothese is dat het vervoerssysteem afwisselend in een periode zit van stapsgewijze kwantitatieve veranderingen, radicale kwalitatieve veranderingen of in een systeem transitie zitten (1). En dat de mogelijk van het beleid om invloed uit te oefenen en de onvoorspelbaarheid van het resultaat het grootste zijn in de transitiefase (2). Door de onzekerheid waar dus rekening mee moet worden gehouden moet het beleid weerbaar (3) en aanpasbaar (4) zijn om onverwachte veranderingen te kunnen opvangen. Met deze vier aannames zal in dit onderzoek ook gekeken worden naar het rivierenbeleid en de mogelijke invloed van de omgevingswet.

Voor dit onderzoek kan het ook van belang zijn hoe de beleidsverandering verloopt en in welke fase het zich bevindt. Voordat er een uitspraak kan worden gedaan over de invloed van de omgevingswet moet duidelijk zijn waar het beleid zich bevindt en mogelijk heengaat. In de transitiefase gebeurt er het meest is op te maken uit de tweede hypothese van Bertolini (2007). Om deze transitiefase nog beter te begrijpen wordt de **transitietheorie** van Rotmans (2003) gebruikt. Een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur en milieu (Rotmans, 2003). In dit onderzoek kan een structurele maatschappelijke verandering vertaald worden naar een verandering in beleid. Rotmans (2003) onderscheidt in zijn theorie vier fasen, waaruit elke transitie bestaat, de voorontwikkelingsfase, "take-off" fase, versnellingsfase en stabilisatiefase. In het theoretisch kader zal deze theorie nader worden beschreven.

Tenslotte wordt er geprobeerd aan de hand van de **complexiteitstheorie** houvast te worden gegeven in het begrijpen van de veranderingen in de transitiefase. Teisman & Klijn (2008) stellen dat de complexiteitstheorie kan helpen veranderingen in het beleid te begrijpen en verklaren. Ze stellen dat de complexiteitstheorie geen uniforme en homogene benadering heeft, maar centraal in deze theorie staat dat de wereld complex is en met deze complexiteit rekening moet worden gehouden. Cairney (2012) beschrijft een zestal verschillende stromen in de complexiteitstheorie van verschillende auteurs. In dit onderzoek wordt de benadering van Geyer & Rihani (2010) gebruikt, zij stellen dat onverwachte gebeurtenissen kan leiden tot radicale veranderingen. Ze spreken dan van

een 'ontbreken van evenwicht', waar lange perioden van stabiliteit plotseling worden onderbroken door korte hevige perioden van chaos. Dit vertoont veel gelijkenis met de transitiefase en kan helpen deze te verklaren.

Met deze drie theorieën wordt geprobeerd een gefundeerd antwoord te geven op de eerste vraag. Op de tweede vraag wordt ook gebruikt gemaakt van een **evolutionaire benadering**. Hier wordt gebruik ook gemaakt van de evolutionaire benadering van planning van Bertolini (2007). Bertolini (2007) stelt dat vervoersplanologen zich meer dienen te focussen op het versterken van de weerbaarheid en aanpasbaarheid van het systeem, waarbij hij er van uit gaat dat vervoerssystemen zich op een evolutionaire wijze gedragen. De vervoersplanologen en vervoerssystemen kunnen in dit onderzoek respectievelijk vervangen worden door de makers van de omgevingswet en het rivierenbeleid.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Wanneer de ontwikkeling van het rivierengebied wordt bestudeerd is de koppeling met evolutie snel gemaakt. Als je de verhalen over het rivierenbeleid in chronologische achter elkaar zet is al snel duidelijk dat het beleid zich op een bepaalde manier evalueert. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek wordt in dit kader dan ook voornamelijk toegespitst op de evolutionaire benadering. Het beginsel van deze theorie is dat iedere keuze die een actor maakt gevolgen zal hebben voor de keuzemogelijkheden in de toekomst. Op ieder moment in de tijd heeft men te maken met een erfenis van het verleden die voor een groot deel bepaalt welke ontwikkelingsrichtingen er in de toekomst mogelijk zijn (Boschma et al., 2002).

Aan de hand van dit evolutionaire perspectief zal worden gekeken hoe de invoering van de omgevingswet hierin kan worden gezien. Zeker door de ontwikkelingen van de laatste decennia met betrekking tot de klimaatveranderingen, is het belang van de waterveiligheid in het rivierengebied alleen maar toegenomen.

In de toekomst kunnen de uitkomsten van dit onderzoek mogelijk ook gebruikt kunnen worden in verder onderzoek naar de inpasbaarheid van de omgevingswet in andere sectoren van de ruimtelijke ordening.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De vraag is nu of door de omgevingswet het rivierenbeleid opnieuw zal veranderen of dat het juist aansluit bij de veranderingen ten gevolge van de omgevingswet.

Om te onderzoeken wat de gevolgen zijn voor het rivierenbeleid zal er eerst naar het verleden moeten worden gekeken, zodat de veranderingen kunnen worden begrepen en waar het in de toekomst heen kan gaan. Daarnaast moet er een duidelijk beeld worden gecreëerd van de nieuwe omgevingswet, zodat de mogelijke gevolgen voor het rivierenbeleid zichtbaar kunnen worden.

Dit onderzoek bestaat uit een hoofdvraag en een aantal deelvragen die zullen helpen bij het beantwoorden van de hoofdvraag.

Hoofdvraag: Past de omgevingswet bekeken vanuit een evolutionair perspectief in het rivierenbeleid?

Deelvragen:

- 1. Hoe heeft het rivierenbeleid zich in de afgelopen twee eeuwen ontwikkeld?*
- 2. Gedraagt het rivierenbeleid zich op een evolutionaire manier?*
- 3. In welke fase van de transitietheorie bevindt zich het rivierenbeleid?*
- 4. Wat zijn de toekomstige ontwikkelingen in het rivierenbeleid?*
- 5. Wat zijn de belangrijkste veranderingen die de omgevingswet met zich meebrengt?*
- 6. Indien het rivierenbeleid zich evolutionair gedraagt past de omgevingswet dan in dit beleid?*
- 7. Welke van deze veranderingen kunnen van invloed zijn op het rivierenbeleid?*

1.5 Structuur van het onderzoek

Om de lezer een beter overzicht te geven van deze scriptie, wordt hier een overzicht gegeven van de hoofdstukken, wat daarin wordt beschreven en waar de deelvragen worden beantwoord.

In dit hoofdstuk heeft u al de aanleiding en de kern van dit onderzoek kunnen lezen en zijn de theorieën waarop dit onderzoek gefundeerd is al kort uitgelegd, tevens zullen deze als handvatten dienen om een antwoord te vinden op de hoofd- en deelvragen. In hoofdstuk 2 zullen deze theorieën uitgebreider worden beschreven en hoe ze in het verdere onderzoek zullen worden gebruikt. In het conceptueel model wordt dat geprobeerd schematisch weer te geven.

In het volgende hoofdstuk zal de methodologie van het onderzoek worden gegeven en de afweging daarvoor.

In hoofdstuk 4 wordt onderzocht wat de omgevingswet precies inhoudt, dit is nodig om de mogelijke gevolgen voor het rivierenbeleid te kunnen verklaren.

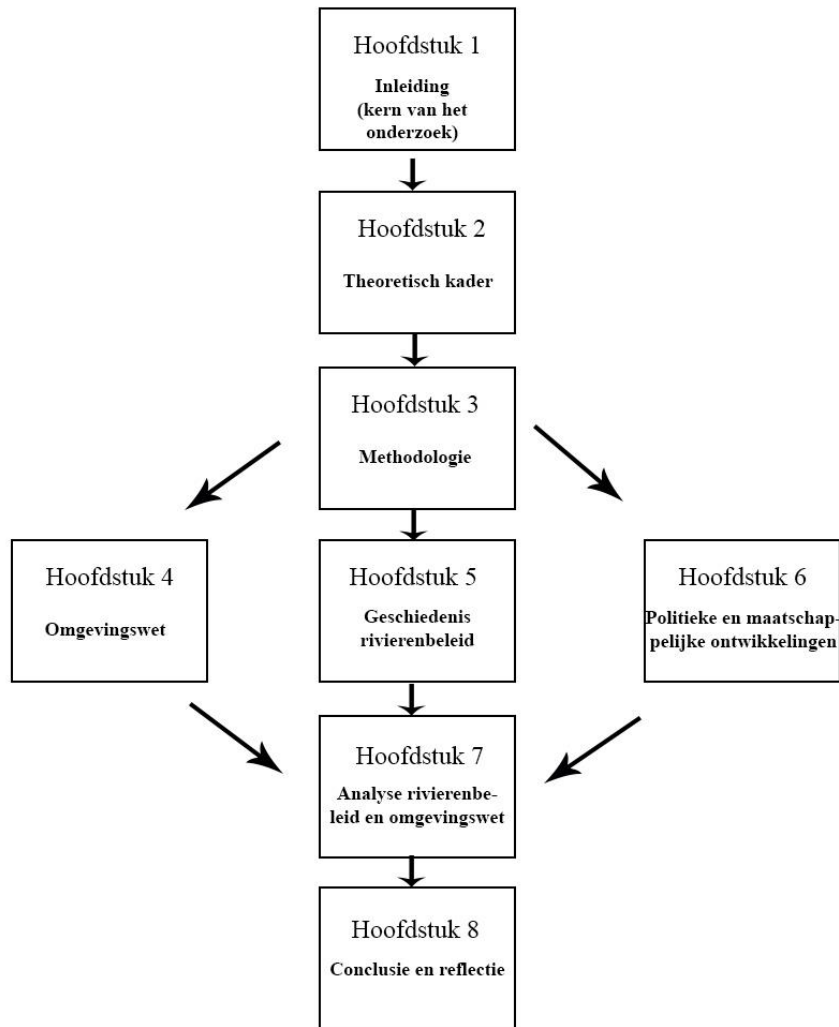
In hoofdstuk 5 zal vanuit een evolutionair perspectief kijken naar de geschiedenis van het rivierenbeleid. Daarbij worden de theorieën uit het theoretisch kader in het achterhoofd gehouden en wordt gezocht naar patronen.

In hoofdstuk 6 wordt uiteengezet welke ontwikkelingen van invloed zijn op het toekomstige rivierenbeleid.

Afsluitend wordt er in hoofdstuk 7 een analyse van het rivierenbeleid gezien vanuit de drie theorieën uit het theoretisch kader. Dit is nodig om een afsluitende conclusie te kunnen trekken.

Hoofdstuk 8 concludeert het onderzoek en zal een antwoord op de hoofdvraag worden gegeven.

Hieronder in figuur 1 is de opbouw van het onderzoek te zien. De eerste 3 hoofdstukken dienen als basis van het onderzoek. Aan de hand van de 'guidelines' die daarin worden opgesteld zullen in de hoofdstukken 4, 5 en 6 de data, die nodig zijn om een antwoord te kunnen formuleren op de hoofd- en deelvragen, staan. In hoofdstuk 7 wordt deze data geordend. Zodoende dat er in hoofdstuk 8 een onderbouwde conclusie kan worden gepresenteerd.



Figuur 1. Opbouw van het onderzoek

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader waarin deze studie te plaatsen is behandeld. Zoals al in hoofdstuk 1 is aangegeven, is het beleid omtrent de rivier de afgelopen twee decennia veranderd naar aanleiding van de wateroverlast in de jaren negentig. Om er achter te komen of de nieuw in te voeren omgevingswet past in het toekomstige rivierenbeleid moet het wel duidelijk zijn hoe dat rivierenbeleid er uit zal zien. In het vorige hoofdstuk is al aangegeven dat de evolutionaire benadering uit de economische geografie van Boschma & Frenken (2006) hier wordt vertaald naar de planologie. Waar in de evolutionaire economische geografie veranderingen en processen in het economische landschap centraal staan. Zal in dit onderzoek naar de veranderingen en processen in het beleid gekeken worden. Dit worden beleidsveranderingen genoeg en kunnen worden beschouwd als een paradigmashift, hieronder wordt een significante verandering van de algemene denkwijze in

het beleidsterrein verstaan. Deze beleidsveranderingen worden geprobeerd in kaart gebracht te worden. Het begrip paradigmashift wordt duidelijk naar voren gebracht, omdat dit centraal staat in de tweede theorie waarop dit onderzoek zal gestoeld zijn. Het gaat hierbij om de transitietheorie die onder andere door Rotmans (2003) wordt beschreven. Deze moet het proces tussen de beleidsveranderingen verklaren en verduidelijken. Om te kunnen verklaren hoe die beleidsveranderingen teweeg worden gebracht wordt gebruik gemaakt van de complexiteitstheorie. Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven zijn er een aantal verschillende stromen in de complexiteitstheorie. In dit onderzoek wordt de stroming van Geyer & Rihani (2010) gebruikt, zij stellen dat onverwachte gebeurtenissen kan leiden tot radicale veranderingen. Nu het rivierenbeleid wordt bekeken via een evolutionair perspectief ligt het voor de hand om te kijken vanuit een evolutionaire benadering of de omgevingswet rekening houdt met de toenemende, onherleidbare onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen. Door Bertolini (2005) is deze evolutionaire manier van planning benadering al uitgeprobeerd vervoerssystemen en verkeerplanologen. Hieronder zullen de theorieën afzonderlijk kort worden toegelicht. Het zal fungeren als basis van dit onderzoek en dient als een fundament waarop mogelijke conclusies op kunnen worden onderbouwd.

2.2 Evolutionaire benadering

Evolutionair denken stamt af van de natuurwetenschappen en is natuurlijk bekend geworden door Darwin. Maar wordt steeds vaker toegepast in de sociale wetenschappen en dan voornamelijk in de economie. Het standaardwerk *An Evolutionary Theory of Economic Change* van Nelson & Winter uit 1982 kan worden beschouwd als het begin van de evolutionaire theorie in de economie. Nelson & Winter (1982) zeggen dat de evolutionaire economie gebruik maakt van inzichten en modellen uit de evolutionaire biologie om de dynamiek van economische verschijnselen te beschrijven. Als verbinding tussen de planologie en economie kan de economische geografie worden gezien. Het werk van Boschma & Frenken (2006) bekijkt het vanuit dit oogpunt, zij zeggen dat de evolutionaire theorie zich bezig houdt met de processen die leiden tot onevenwichtigheden in plaats van het neoklassieke gedachtegoed uit de natuurwetenschappen, die gericht is op evenwichtsanalyses. De theorie wordt ook vaak vergeleken met 'creative destruction' van Schumpeter (1942), waarbij het oude moet plaatsmaken voor het nieuwe (vaak technologisch). Typerend voor deze benaderingen is dat ze een vast evenwicht van een systeem niet aannemelijk is en dat systemen vaak onderhevig zijn aan verandering. Het is dus onmogelijk om een strategie (beleid) van te voren te plannen (Freeman & Hannan, 1989). Karakteristiek voor deze benadering is dat perioden waar het systeem relatief stabiel is met veel kwantitatieve veranderingen worden afgewisseld met perioden waar juist het systeem instabiel is met veel kwalitatieve veranderingen. Deze laatste perioden maakt juist zo moeilijk voorspellingen te doen. Een voorbeeld uit de economie is dat bedrijven vaak vast zitten in organisatorische routines. Het aanpassen van deze routines is op korte termijn niet rendabel of kostenbesparend. Maar als er op de langer termijn naar zou worden gekeken, zou het mogelijk zijn dat het aanpassen van de routine een betere oplossing is. Dit maakt het zo moeilijk voorspellingen te doen omdat verschillende bedrijven verschillend zullen handelen. Als je dit vertaalt naar de planologie en ruimtelijke ordening zou je ervoor moeten zorgen dat het beleid en de systemen versterken door ze aanpasbaar en weerbaar te maken (Bertolini, 2005). Hierdoor zijn ze beter bestand tegen veranderingen en de onzekerheid.

2.3 Transitietheorie

De oorsprong van de transitietheorie komt uit de biologie en populatiedynamica. Het is vooral bekend geworden door de demografische transitie. Het wordt tegenwoordig ook steeds vaker gebruikt om maatschappelijke ontwikkelingen te analyseren en te beschrijven (Heezik, 2007). Het begrip transitie staat voor overgang en wordt door Geels en Kemp (2003) als volgt is beschreven: "een transitie duidt op een proces van overgang van ene semistabiele situatie naar andere". In dit onderzoek kijken we naar de maatschappelijke ontwikkelingen en dan is deze omschrijving van Rotmans (2003) van toepassing: "Een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die

het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur en milieu”.

Als het om beleid gaat wordt het vaak transitie management genoemd, dit kan helpen bij het sturen van een maatschappelijk transformatieproces. Dit concept is met name door Rotmans verder uitgewerkt. Hij gaat er van uit dat bij een transitie sprake is van een structurele verandering in de maatschappij of een deelsysteem daarvan en deze ongeveer 25 jaar in beslag neemt (Rotmans, 2003). Deze verandering ontstaat door verschillende op elkaar inwerkende ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus. De transitietheorie is gebaseerd op een drie concepten:

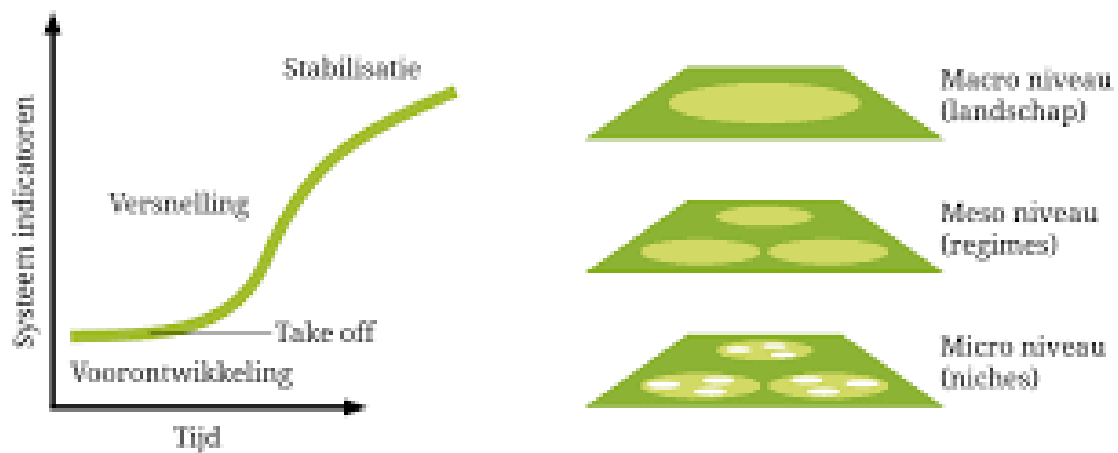
- Een transitie bestaat uit vier fasen
- De fasen worden gekenmerkt door communicatie over en weer tussen de verschillende niveaus
- In elke fase wordt op de verschillende schaalniveaus iets opgebouwd, aangepast, afgebroken

De vier transitiefasen van Rotmans (2003):

1. De voorontwikkelingsfase. Dit is de uitgangsfase, er is sprake van evenwicht (soort “paradigma”)
2. Een “take off” fase. In deze fase begint het veranderingsproces, omdat er andere ideeën binnen het systeem ontstaan.
3. De versnellingsfase. Hier ontstaan duidelijk zichtbare ontwikkelingen die de verandering laten plaatsvinden.
4. Een stabilisatiefase. Dit is het eindstadium, waarin een nieuw paradigma wordt geaccepteerd (Heezik, 2007).

De verschillende schaalniveaus:

- *Micro niveau (niches)*
Op dat niveau kunnen niches ontstaan, deze omvatten nieuwe afwijkende opvattingen, ideeën en ontwikkelingen. Niches ontstaan en verdwijnen vaak in een rap tempo. Alleen soms ontstaat er een sociaal netwerk om draagvlak te creëren voor een niche en kan deze zich verder ontwikkelen.
- *Meso niveau (regimes)*
Dit niveau bestaat uit een aantal regimes. Een regime omvat een set van regels, aannames en rolverdeling, die een bepaald systeem bepalen en beïnvloeden. In maatschappelijk verband ontstaat een regime dus uit de relaties tussen instituties, uit instituties zelf, hun regels en routines. Er is dan ook sprake van een multiactor netwerk (Geels en Kemp 2000). Elk regime probeert zichzelf in stand te houden en zal handelen in eigen belang. Transitie zullen dus altijd op dit niveau plaatsvinden, bij een fundamentele verandering van een regime.
- *Macro niveau (landschap)*
Geels & Kemp (2000) beschrijven de functie van het macroniveau als “de brede context voor het regime en de niches”. De veranderingen op dit niveau staan op zich en kunnen niet worden beïnvloed.



Figuur 2. Het s-curve Model (Rotmans, 2003) en het multi-level model (Rip en Kemp, 1998)

2.4 Complexiteitstheorie

Cairney (2012) zegt dat de complexiteitstheorie gezien kan worden als een benadering in de wetenschap die het identificeren en verklaren van systemen en processen probeert, die een gebrek hebben aan orde en stabiliteit om universele regels op te stellen over het gedrag en de uitkomsten.

In dit onderzoek wordt de benadering van de complexiteitstheorie van Geyer & Rihani (2010) gebruikt, zij stellen dat onverwachte gebeurtenissen kunnen leiden tot radicale veranderingen. Ze spreken dan van een 'ontbreken van evenwicht', waar lange perioden van stabiliteit plotseling worden onderbroken door korte hevige perioden van chaos. Dit vertoont veel gelijkenis met de transitiefase en kan helpen deze te verklaren.

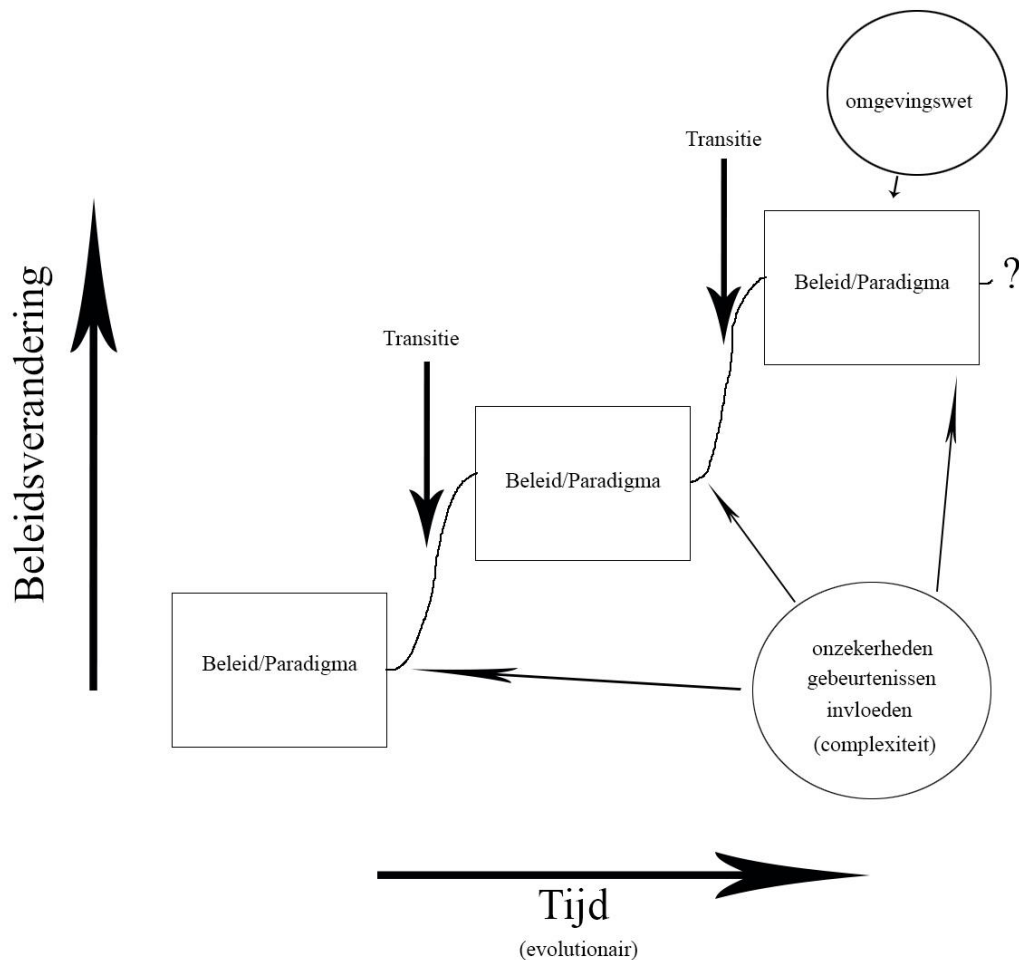
De onzekerheid is een realiteit waarmee men dient om te gaan in de planvorming (Zuidema & de Roo, 2004). Ruimtelijke vraagstukken zijn te complex om plannen als blauwdruk vorm te geven. Het beleidsvormingsproces moet ruimte bieden voor flexibiliteit (Buitelaar, 2012). Daarom moet er in de planvorming ruimte zijn om zich te kunnen aanpassen aan onverwachte gebeurtenissen, waar je in de realiteit rekening mee moet houden.

Een andere stroming in de complexiteitstheorie dit in dit onderzoek gebruikt wordt zegt dat complexiteit op verschillende manieren te benaderen is (Teisman, 2005). De ene ziet complexe systemen als ingewikkeld uitziende eenvoudige systemen. En de tweede ziet een complex systeem als een uniek samenhangend geheel met een samenstellend karakter. Bij de eerste stroming staat orde centraal en bij de andere chaos. Orde kan leiden tot een doelgerichte aanpak en zo efficiënte resultaten. Maar het kan ook leiden tot verstarring, waardoor het aanpassingsvermogen vermindert. Chaos kan juist zorgen voor innovatie, maar tegelijkertijd kan het door de chaos ook inefficiënt en doelloos zijn.

2.5 Conceptueel model

In dit model staat op de x-as de tijd aangegeven die *evolutionaire* perspectief aangeeft. Hoe het beleid zich door de tijd ontwikkelt, die beleidsveranderingen zijn in y-as weergegeven. *Transities* proberen de veranderingen in beleid/paradigma te verklaren en beschrijven. Verder wordt er

rekening gehouden met de *complexiteit* die het beleid kunnen beïnvloeden en transities veroorzaken.



Figuur 3. Conceptueel model ten behoeve van onderzoek invloed omgevingswet op rivierenbeleid

3. Methodologie

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van primaire en secundaire dataverzameling, die voornamelijk kwalitatief van aard is. De primaire data zijn verkregen door middel van een interview met Maarten Pouwel, de projectleider van Ruimte voor de Vecht. Het doel van het interview was proberen informatie te krijgen over hoe de toekomst van het rivierenbeleid er uit zal zien en welke ontwikkelingen hij denkt die relevant zullen zijn voor de beleid. Tevens was het de bedoeling om bevestiging te krijgen over het huidige beleid en de globale geschiedenis. Maar omdat ik mij al goed had ingelezen en vorig jaar al een aantal keer heb meegelopen bij de provincie Overijssel in het project Ruimte voor de Vecht, verwachtte ik daar niet al te veel extra informatie. De secundaire data is verkregen door literatuuronderzoek en bestudering van beleidsdocumenten. Hieronder zal nader ingegaan worden op de methoden van dataverzameling.

3.1 Primaire dataverzameling

Om aan informatie te komen voor dit onderzoek is een interview afgenomen met Maarten Pouwel, projectleider van Ruimte voor de Vecht. Dit project is een samenwerkingsprogramma tussen de provincie Overijssel met 13 partners, waarin gestreefd wordt de Vecht en het Vechtdal te ontwikkelen tot een half natuurlijke laaglandrivier. Dit is een onderdeel van het landelijke Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier. Dit betekent dat de projectleider kennis heeft van de processen in het nationale rivierenbeleid.

Dit interview is afgenomen nadat er een literatuuronderzoek gedaan is naar de geschiedenis van het rivierenbeleid en een beleidsstudie van het beleid rondom de rivier in Nederland was uitgevoerd. Zodat er geen grote verschillen tussen kennis van het beleid en andere relevante informatie waren. Tevens waren de theorieën waaraan ik mijn onderzoek wou ophangen ook bekend en kon zodoende gericht vragen stellen. Hierdoor zijn de vragen beïnvloed door het voorafgaande onderzoek. Zoals al eerder vermeldt was het interview er voornamelijk op gericht inzicht te krijgen in toekomstige ontwikkelingen. Hierbij werd speciaal gevraagd naar beleidsveranderingen, die zijn van belang in de evolutionaire benadering. Ook werd er gevraagd of hij dacht dat het beleid in een transitie zat en zo ja welke, dit in verband met verduidelijking transitietheorie. En er werd ook expliciet gevraagd of hij veranderingen ziet in het algemeen, die misschien voor een omslag in het beleid kunnen zorgen. Dit laatste met betrekking op complexiteitstheorie.

Het interview was semigestructureerd. Van te voren waren er een aantal vragen opgesteld die belangrijk waren verdere verloop onderzoek. In dit beschrijvende deel van het onderzoek wordt geprobeerd een duidelijk beeld van de stand van zaken in het beleid te krijgen en waar het zich mogelijk heen beweegt. Tevens werd er veel ruimte gelaten de geïnterviewde zelf te laten vertellen, zodat er op die manier mogelijke informatie en inzichten naar voren komen waar in de eerste plaats niet aan gedacht was. Een deel kan als verkennend worden beschouwd, doordat nieuwe onverwachte inzichten als voeding kunnen dienen voor het vervolgonderzoek.

Het interview is opgenomen, alleen ontbreekt het laatste deel door een technisch mankement.

3.2 Secundaire dataverzameling

Er is ook secundaire data voor dit onderzoek gebruikt. Het begon met een verkennend literatuuronderzoek, zodat er ideeën op kunnen worden gedaan in welke kant het onderzoek op kan gaan. Daarna is het theoretisch kader met de verkregen inzichten door middel van een literatuuronderzoek opgesteld. In dit deel beschrijvende onderzoek wordt geprobeerd een duidelijk beeld te worden geschetst van de mogelijke processen waarin het rivierenbeleid zich bevindt en hoe deze informatie kan worden gebruikt om inzicht te krijgen in de toekomst. Verder is er een beleidsstudie gedaan, ten eerste om kennis te krijgen van het rivierenbeleid voordat het interview plaats kon vinden en ten tweede om patronen te vinden in het rivierenbeleid.

Na de verkregen inzichten van de beleidsstudie, literatuuronderzoek en het interview heeft er verder literatuuronderzoek plaatsgevonden.

3.3 Ethiek

Voorafgaande aan het interview is aan de geïnterviewde gevraagd of het gesprek opgenomen mocht worden en of zijn naam gebruikt mocht worden.

Ook moet de positie ten opzichte van de geïnterviewde persoon in acht worden genomen. Het gaat hierbij om een hoger opgeleid persoon in een hogere functie. Bijkomend feit is dat de geïnterviewde mij twee jaar eerder al een persoonlijke rondleiding heeft gegeven in het Vechtdal over het beleid rondom Ruimte voor de Vecht, destijds al secretaris van Ruimte voor de Vecht.

4. Omgevingswet

In dit hoofdstuk wordt duidelijk beeld van de omgevingswet geschetst. Dit is nodig om te kunnen bepalen op de omgevingswet in het rivierenbeleid zal passen.

In 1810 werd in Nederland de Mijwet van kracht: de eerste wet gericht op de leefomgeving. Sindsdien zijn er talloze wetten en regels op dat gebied bij gekomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Al deze wetten en regels die het omgevingsrecht vormen zullen in 2018 samen gebundeld worden tot één omgevingswet. De invoering van de omgevingswet wordt dan ook de grootste wetgevingsoperatie sinds de tweede wereldoorlog (Binnenlands Bestuur, 22 augustus 2013). In het vervolg van dit hoofdstuk zullen schematisch de uitgangspunten, veranderingen en gevolgen voor de des betreffende partijen kort worden weergegeven.

4.1 Feiten

4.1.1 Uitgangspunten

- de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen;
- duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren;
- gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven om hun omgevingsbeleid af te stemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen.
- meer ruimte bieden voor particuliere ideeën.

4.1.2 Veranderingen

- Van 26 wetten naar 1.
- Van 5000 wetsartikelen naar 350.
- Van 120 ministeriële regelingen naar 10.
- Van 120 algemene maatregelen van bestuur naar 4.
- 1 wet voor de hele leefomgeving.
- De wet maakt het mogelijk om lokale problemen ook lokaal op te lossen.
- Van meerdere bestemmingsplannen naar 1 omgevingsplan.

4.1.3 Gevolgen verschillende partijen

- **Omgevingsvisie voor overheden**

De Omgevingswet verplicht het Rijk, de provincie en gemeente een omgevingsvisie te maken waarin zij rekening houden met de verschillende belangen in een gebied. Nu beslissen de overheden vaak alleen over een deelproject. Ze kijken vaak niet naar de andere plannen voor het gebied.

- **1 loket voor burgers en bedrijven**

Willen burgers of bedrijven straks een project of activiteit starten? Dan hoeven zij nog maar 1 vergunning (digitaal) aan te vragen bij 1 loket. Daarna neemt de gemeente of de provincie een beslissing. Zijn de gemeente en de provincie allebei verantwoordelijk voor de vergunningaanvraag?

Dan neemt maar 1 van beide de beslissing. Dit is makkelijker voor de aanvrager. Ook is de vergunningsaanvraag zo sneller afgehandeld.

- **Bedrijven hoeven minder onderzoek te doen**

Om een vergunning te krijgen voor een ruimtelijk project, moeten bedrijven onderzoek doen (bijvoorbeeld bodemonderzoek). Door de Omgevingswet zijn onderzoeksgegevens straks langer geldig. Hierdoor is het makkelijker om ze opnieuw te gebruiken. Sommige onderzoeken zijn helemaal niet meer nodig. Dit betekent minder kosten (Rijksoverheid, 2016).

4.2 Samenvattend

De wet zal ervoor zorgen dat er shift zal ontstaan van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. Waar de overheid eerste bepaalde wat er op een bepaalde plek moest komen, zal zij nu bepalen wat er op een plek of in een gebied mag en kan.

De overheid formuleert doelen voor een alle gebieden. Deze worden in een omgevingsvisie verwerkt. Het is er op gericht burgers en bedrijven uit te lokken om met plannen voor een gebied of plek te komen en die zo mogelijk ook uit te voeren. De overheid fungeert meer als controleur en evalueert.



Figuur 4. Beleidscyclus omgevingswet

5. Rivierenbeleid

In dit onderzoek wordt gekeken naar de geschiedenis om proberen te verklaren in welke richting het rivierenbeleid heengaat. Als houvast voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de transitietheorie, die in het theoretisch kader is beschreven. Er wordt gezocht naar paradigma's in de

geschiedenis van het rivierenbeleid. Na literatuuronderzoek zijn drie duidelijk te onderscheiden perioden

5.1 1798 – 1850

In deze periode heerste nog de traditionele benadering, die nog stampt uit de achttiende eeuw en zich concentreerde op overstromingsproblematiek en die wilde tegengaan via de aanleg van afleidingen. De heersende opvatting was dat je met de natuur en daarmee de rivier moest samen leven. De keuze van het precieze jaartal 1798 is omdat er dat jaar het eerste nationaal beleid op het gebied van de waterstaatzorg is geschreven. Dat kan worden beschouwd als de geboorte van het rivierenbeleid in Nederland, dit heeft daar namelijk steeds deel van uitgemaakt (Heezik, 2007). Dit afleidingsparadigma begon aan het begin van de negentiende eeuw wel kleine barsten te vertonen. Lopen de Nederlanders tegenwoordig voorop als het gaat om waterbeleid, was dat in die periode juist niet het geval. De revoluties, de Franse revolutie en de Britse industriële revolutie zorgde voor veel veranderingen. In de vorm van verlichte idealen (Frankrijk) en meer technische mogelijkheden door de industriële revolutie. De economische concurrentie werd steeds belangrijker en al snel werd de mogelijkheid van de transportfunctie van rivieren gezien. Deze stroomverbredingsaanpak had als bijkomstig positief effect dat de rivier ook veiliger werd, omdat hij zo sneller meer water kan afvoeren. Alleen deze aanpak kwam niet van de grond vanwege zware overstromingen in 1809 en stapte men weer over op het goedkopere afleidingsaanpak om de veiligheid te waarborgen. Terwijl de landen om Nederland heen verder gingen met de stroomverbredingsaanpak viel Nederland terug in haar oude paradigma. Dit werd gesteund doordat het in die tijd wetenschappelijk was bewezen dat de afleidingstrategie zorgde voor een hogere rivierbedding en daarmee een grotere veiligheid. Toch ontstond er eind jaren twintig kritiek op de afleidingsaanpak. Waar bij NIMBY-achtige overwegingen de boventoon voerden, mensen wilden niet dat hun eigen land onder zou lopen. Hierbij komt de druk in de jaren dertig en veertig van Duitsland die uit economisch oogpunt bevaarbare Nederlandse rivieren wilde hebben. Samen met de groeiende geloof in technische maakbaarheid leidde dit er toe dat er een fundamentele verandering in het rivierenbeleid ontstond (Heezik, 2007).

5.2 1850 – 1965

Onder druk van de buurland en gestimuleerd door de liberale tijdgeest sloeg het rivierenbeleid in 1850 definitief een nieuwe weg in. De “abnormale” rivier moest “normaal” worden gemaakt. Dit hield in de dat het “rare” kronkelende verloop van de rivier werd aangepast en “normaal” verloop moest krijgen, wat op de mens is ingesteld. Deze normaliseringsaanpak werd versterkt door de technische vooruitgang en de gedachte dat alles maakbaar was. De natuur moest in dienst van de mens staan. Deze paradigma hield meer dan honderd jaar stand en er was in die periode geen noemenswaardige weerstand, er was een alom heersend vooruitgangsgeloof (Heezik, 2007).

5.3 1965 - heden

Echter in de jaren zestig van de vorige eeuw ontstonden er barsten in deze manier van denken, als onderdeel van de algemene kritiek op het modernisme. Dit ging voornamelijk over de uitbuiting van de natuur door de mens en richtte zich niet in de laatste plaats op het rivierenbeleid. De rivieren raakten in die tijd erg vervuild en de biodiversiteit ging hard achteruit. Door de milieuactivisten die erg in opkomst waren in de jaren zestig, werd de politiek er van overtuigd dat de rivier niet alleen

een kwantitatieve en economische functies heeft. Maar ook naar de kwalitatieve aspecten van de rivier moest worden gekeken, zoals de ecologie van het landschap en cultuur-historische waarden. De nieuwe norm moest de situatie voor de normalisatie worden en de mens moest weer met de rivier proberen te leven. De beleidsmakers uit die tijd staan loodrecht tegen over degene uit de periode van de normalisering van de rivier. De veranderde gedachtegang vertaalde zich niet rechtstreeks in veranderingen in beleid, dit gebeurde in twee stappen. In de jaren tachtig zorgde grote vissterfte in de rivieren ervoor dat regels die de waterkwaliteit verbeteren er eindelijk kwamen. En zorgde we overstromingen in de jaren negentig ervoor dat er ook op gebied van veilig op andere manier naar de rivier werd gekeken. Hier kon het idee van Ruimte voor de Rivier, waarbij de rivier weer haar natuurlijke loop zou moeten krijgen, worden uitgewerkt. Wat als bijkomstigheid heeft dat het de ecologie van het landschap ook ten goede komt. Dit idee van Ruimte voor de Rivier ontstond al in de jaren tachtig, met het Plan Ooievaar (Heezik, 2007).

5.4 Huidige opzet rivierenbeleid en veranderingen door omgevingswet

Het Nationaal Waterplan formuleert de hoofdlijnen van het landelijke waterbeleid en kent functies toe aan het waterhuishoudkundige hoofdsysteem, waaronder de grote rivieren (Heezik, 2007). Dit is het vervolg van de vroegere Nota's Waterhuishouding. De provincies stellen zelf ook waterplannen op voor hun eigen gebied, waar ze hun regionale waterbeleid vaststellen. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer. Wanneer de omgevingswet ingaat zal dit Waterplannen komen te vervallen en in de omgevingsvisie worden verwerkt.

Het landelijke Deltaprogramma heeft ook invloed op het rivierenbeleid, dit programma moet zorgen dat Nederland beschermt is tegen hoogwater en dat er voldoende zoet water is. Het huidige projecten van Ruimte voor de Rivier zijn hier ook een onderdeel van. Dit programma zal blijven en zal waar nodig in de omgevingsvisie worden opgenomen.

6. Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen

Omdat in dit onderzoek geprobeerd wordt het toekomstige rivierenbeleid te kunnen begrijpen, door er op een evolutionaire manier naar te kijken en de veranderingen met de transitietheorie te verklaren, is het van belang de huidige politieke en maatschappelijke processen in kaart te brengen en de gevolgen er van voor het rivierenbeleid.

6.1 Economische crisis

De economische crisis van 2008 heeft ervoor gezorgd dat de overheid minder geld te besteden. Volgens Maarten Pouwel, projectleider van Ruimte voor de Vecht is dit duidelijk zichtbaar in het rivierenbeleid. Hij ziet een kentering in het beleid. Waren de projecten van Ruimte voor de rivier gericht om het water te bergen, vasthouden en af te voeren. Ziet hij dat nu de aandacht verschuift naar dijkverzwaring en versteviging. Dit wordt al zichtbaar in het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma, wat onderdeel is van het Deltaprogramma, hierin worden de dijken op orde gebracht die niet voldaan aan de veiligheidseisen. Een aantal jaar geleden was er niet zo snel voor deze oplossing gekozen en zou er meer moeite zijn gedaan om alternatieven te vinden. Dit is volgens hem duidelijk een geld kwestie. Beleidsmakers en de burger willen doorgaan op de ingeslagen weg van Ruimte voor de Rivier, alleen is dat in de huidige economische situatie onhaalbaar. Mogelijke nieuwe financiering moet ontstaan door meekoppelkansen. Hierin wordt geprobeerd partijen bij elkaar te brengen met dezelfde belangen, zodat projecten gezamenlijk

kunnen worden gefinancierd. Of dit ook echt zal gebeuren heeft Maarten Pouwel zijn vraagtekens bij. De primaire taak van het rivierenbeleid is het zorgen voor veiligheid tegen overstromingen. Het lijkt moeilijk dat te blijven garanderen als er ook private partijen bij betrokken zijn.

6.2 Decentralisatie

Het kabinet Rutte-II is bezig met het decentraliseren van de overheid. Met decentralisatie wordt meer macht en verantwoordelijkheid bij lagere overheden gelegd. Dit kan in het rivierengebied leiden tot lokale projecten en initiatieven.

6.3 Klimaatveranderingen

Over de klimaatverandering lijkt een consensus te zijn ontstaan dat deze aan de gang is. Dit zal in Nederland tot extremer weer leiden. Vooral in de zomer zal het meer water in korte hevige buien vallen. Hier door zullen de rivieren te maken krijgen met hogere piekafvoeren. Ook zullen er vaker lagere droge periodes voorkomen, dit kan weer gevolgen hebben voor de stevigheid van de dijken. Dit biedt voor het rivierenbeleid veel uitdagingen en geeft extra verantwoordelijkheid. Het is daarom belangrijk dat er van hoger hand richtlijnen worden gemaakt. En dat er op sommige gebieden alleen naar veiligheid moet worden gekeken.

7. Analyse rivierenbeleid en omgevingswet

In dit hoofdstuk wordt uiteen gezet in welke richting het rivierenbeleid de komende jaren waarschijnlijk gaat. Dit is van belang om te zien of de nog in te voeren omgevingswet past in het toekomstige beleid. Dit zal gebeuren met de verschillende theorieën uit het theoretisch kader. Tevens wordt er gekeken of de omgevingswet past in het rivierenbeleid als die evolutionair verloopt.

7.1 Evolutionaire benadering

Wanneer je het vanuit de evolutionaire benadering bekijkt, dan valt de parallel op dat wanneer het systeem (beleid) stabiel is er veel kwantitatieve veranderingen optreden. Dit kun je in het rivierenbeleid zien aan de vele werken die in het rivierengebied zijn uitgevoerd, dit kon zo snel gebeuren omdat er geen of weinig tegenstand was. In de tijden van de paradigmashift zie je juist dat er veel kwalitatieve veranderingen worden doorgevoerd. Er worden in die tijd wetten, regels en beleid aangepast op de nieuwe paradigma ook uit te kunnen voeren. In het huidige rivierenbeleid is er nu weer een stabiele fase aangebroken, waar veel kwantitatieve veranderingen kunnen worden doorgevoerd.

7.2 Transitietheorie

Na de bestudering van de geschiedenis van het rivierenbeleid. Zijn er drie duidelijke paradigma's te onderscheiden. Ook zijn de fasen uit de transitietheorie duidelijk te zien. Het is goed zichtbaar dat de paradigmashifts niet van één op andere moment tot stand komen. De ideeën zijn er vaak al tientallen jaren voor de shift, alleen raken verandering pas in een versnelling na een bepaalde gebeurtenis. Wanneer er gekeken wordt in welke fase het huidige rivierenbeleid, dan kan er worden vastgesteld dat het aan het einde van de stabilisatiefase zit en er nieuw paradigma is ontstaan. Waarin de algemeen geldende opvatting is dat de rivier weer de ruimte moet krijgen ten behoeve van de veiligheid en landschapswaarden. Er kan aan de hand van de transitietheorie vanuit worden gegaan dat deze situatie voor een aantal jaren zo zal blijven, totdat er weer een nieuwe paradigmashift zal plaatsvinden.

7.3 Complexiteitstheorie

De complexiteitstheorie stelt dat onzekerheid een gegeven is en moet rekening houden met onverwachte gebeurtenissen. Deze onverwachte gebeurtenissen kunnen paradigmashifts inleiden, die in dit onderzoek al zijn beschreven. Het is dus moeilijk te voorspellen waar het huidige rivierenbeleid heengaat. Gebeurtenissen als de financiële crisis kunnen zoals eerder beschreven gevolgen hebben op het beleid. Door geldgebrek kan het beleid een andere richting op worden geduwd.

8. Conclusie en reflectie

De hoofdvraag van dit onderzoek is: Past de omgevingswet bekeken vanuit een evolutionair perspectief in het rivierenbeleid? Deze vraag kan nu na de literatuurstudie, beleidsstudie en gedane interview beantwoord worden.

8.3 Conclusie

Wanneer er sec gekeken wordt of het rivierenbeleid zich evolutionair gedraagt kan daar onderzocht met de **evolutionaire theorie** van Bertolini (2007) en Boschma & Frenken (2006) ja op beantwoord worden. De drie verschillende fasen van Bertolini (2007) zijn duidelijk te onderscheiden, stapsgewijze kwantitatieve veranderingen, radicale kwalitatieve veranderingen en transitiefasen. Als je het vanuit het oogpunt van Boschma & Frenken (2006) bekijkt zie je dat de routines (hier beleid) worden aangepast na reeks van negatieve ervaringen. In het rivierenbeleid waren dat door de tijd eerst negatieve economische effecten, daarna milieueffecten en als laatste overstromingsgevaar. Bertolini (2007) stelt dat planologen zich meer dienen te focussen op het versterken van de weerbaarheid en aanpasbaarheid van het systeem als deze zich op een evolutionaire manier gedragen. De omgevingswet is een onderdeel van het systeem en kan weerbaar en aanpasbaar zijn wanneer de beleidsmakers daar rekening mee houden. De nieuwe omgevingsvisies, geven veel meer ruimte voor verandering (aanpasbaar) en het is makkelijker om het systeem weerbaar te maken in één plan dan in het huidige wirwar aan plannen.

Als het zo bekeken wordt lijken de omgevingswet voor het rivierenbeleid geen probleem te vormen. Nu wordt er in dit onderzoek ook gekeken hoe het rivierenbeleid er in de toekomst zal uit zien, dit om dat de omgevingswet pas in 2018 wordt ingevoerd. Om een beeld te krijgen van dit toekomstige beleid is gebruik gemaakt van de **transitietheorie** die Rotmans (2003) en Geels & Kemp (2000). Na de analyse van het rivierenbeleid van de afgelopen twee eeuwen is te zien dat het beleid rondom het riviereengebied verloopt volgens de ideeën van Rotmans (2003) en Geels & Kemp (2000). Op dit moment bevindt het rivierenbeleid zich in een nieuw paradigma waar het leven met rivier en de rivier weer ruimte geven centraal staat. Zoals het er nu naar uitziet zal de omgevingswet hier ook bij passen omdat in de omgevingsvisie de wensen van het beleid van het paradigma zullen worden vastgesteld.

De twee hierboven gebruikte theorieën hebben veel raakvlakken met de **complexiteitstheorie**, die gezien kan worden als een benadering in de wetenschap die het identificeren en verklaren van systemen en processen probeert, die een gebrek hebben aan orde en stabiliteit om universele regels op te stellen over het gedrag en de uitkomsten (Cairney, 2012). De evolutionaire benadering en de transitietheorie proberen ook systemen en processen te verklaren, die gebrek hebben aan orde en stabiliteit. Geyer & Rihani (2010) zeggen in hun benadering van de complexiteitstheorie dat

onverwachte gebeurtenissen kunnen leiden tot radicale veranderingen. Na het gesprek met Maarten Pouwel, de projectleider van Ruimte voor de Vecht, kwam deze theorie bovendien. Hij zag een op voorhand zijnde verandering, wat hij en veel van zijn collega's geen goede ontwikkeling vinden. De projecten van Ruimte voor de Rivier die het huidige paradigma behelzen lopen op hun einde en er zullen de komende jaren nieuwe projecten moeten worden ontworpen. Zijn idee was en dat wordt bevestigd door het belangrijker worden van het Hoogwaterbeschermingsplan van het Deltaprogramma. Dat het rivierenbeleid weer meer gaat naar dijkverzwaring en versterking in plaats van meer ruimte aan de rivier geven, waar in de laatste decennia op weg naar het nieuwe paradigma juist afstand van was gedaan. Deze verandering is ingegeven door geldgebrek, door de economische crisis van de afgelopen jaren heeft de overheid minder geld te besteden. De uitnodigingsplanologie, die de omgevingswet promoot, zou kunnen zorgen voor financiële injecties van bedrijven en burgers. Hiermee zou het huidige wenselijke rivierenbeleid mogelijk kunnen voortbestaan. Maar Maarten Pouwel is van mening dat water keren primair een taak van de overheid is en dat daar de inmenging van bedrijven en burgers niet wenselijk is. Er zijn volgens hem in de praktijk ook geen succesvolle voorbeelden van.

Het is in de *praktijk* dus geen gemakkelijke opgave om de omgevingswet en het huidige rivierenbeleid met elkaar te verenigen. Het is van uit waterveiligheidsoogpunt niet wenselijk dat er burgers en bedrijven te veel bemoeien met het riviereengebied. Aan de andere kant kan het wel voor de financiële injectie zorgen om het huidige paradigma in het rivierenbeleid te kunnen blijven houden.

Door op een **evolutionaire** naar het rivierenbeleid te kijken en met de **transitietheorie** naar de veranderingen kijkt en **complexiteit** van de ruimtelijke planning in acht neemt. Kan worden geconcludeerd dat de omgevingswet theoretisch goed past bij het rivierenbeleid. Echter zijn er in de praktijk vraagtekens over de inpasbaarheid van bepaalde aspecten van de nieuwe omgevingswet.

8.2 Reflectie

Het kijken vanuit een evolutionair perspectief in dit onderzoek bood op het einde een goed handvat. Naarmate ik de theorie eigen had gemaakt en hem op de probleemstelling kon leggen werd er veel duidelijk. Hierna konden er ook gemakkelijk andere theorieën op deelonderwerpen worden toegepast. Het werd mij nu duidelijk dat wanneer je vanuit een bepaald denkbeeld naar iets kijkt een complex systeem eenvoudiger kan laten voorkomen en er achter kan komen wat je precies moet onderzoeken. Hierdoor werd het eenvoudiger om de probleemstelling goed te begrijpen en konden de vragen stapsgewijs worden beantwoord.

Het literatuuronderzoek was voldoende om een duidelijk beeld te krijgen van de geschiedenis van het rivieren beleid en zo die deelvragen te beantwoorden. Echter had ik meer primaire data moeten verzamelen. Door het spreken met één iemand van het rivierenbeleid kan ik geen sterke conclusies trekken over wat men in het rivierenbeleid van de nieuwe omgevingswet vinden en wat toekomstige veranderingen kunnen zijn in het rivierenbeleid. Hierdoor kon ik achteraf geen duidelijk antwoord formuleren op de vraag waar het rivierenbeleid in de toekomst heengaat. De dataverzamelmethode waren goed gekozen alleen had er meer primaire data moeten komen uit interviews met mensen uit het rivierenbeleid en mensen met kennis van de in te voeren omgevingswet. Dit had de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede gekomen.

De onderzoeksuitkomsten bieden voldoende inzichten om met relevante aanbevelingen te doen. Maar zoals al eerder gezegd was er de mogelijkheid om deze aanbevelingen meer kracht bij te zetten als er meer primaire data was verzameld.

Het was voor mij verrassend dat de gekozen theorie zo goed overeen kwam het onderzochte studie gebied. Op het begin ben je zoekende, maar plotseling kan dan alles op zijn plaats vallen.

De manier van onderzoeken vanuit een evolutionair perspectief zou op terreinen van de ruimtelijke planning ook kunnen worden gebruikt. Dit onderzoek zou daarvoor als houvast kunnen bieden. De omgevingswet zal op veel sectoren invloed hebben, dit onderzoek kon helpen bij het verduidelijken van die invloeden.

Ik heb geprobeerd mijn conclusies zoveel mogelijk vanuit een theoretisch perspectief te beantwoorden. Ontkwam er niet aan om ook wat uit de praktijk conclusies te trekken, maar die waren gebaseerd op primaire data en zoals al eerder vermeld zijn deze in dit onderzoek iets te mager.

Over het algehele onderzoek ben ik nog niet echt tevreden omdat ik denk dat er meer in had gezeten. Denk wel dat de theorieën die zijn gebruikt relevant zijn voor het onderzoek en bruikbaar zijn geweest voor het antwoorden van de vragen en het geven van een degelijke conclusie. Het is jammer dat ik door tijdgebrek deze scriptie niet netjes heb kunnen afleveren.

Literatuurlijst

Bertolini, L. (2007). Evolutionary urban transportation planning: an exploration. *Environment and Planning A*, 39, 1998-2019.

Binnenlands Bestuur, (22 augustus 2013). Minister Melanie Schultz van Haegen over de Omgevingswet. Beschikbaar via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/antea-group/minister-melanie-schultz-van-haegen-over-de.9088770.lynkx>, geraadpleegd op 12 december 2015

Boschma, R.A., K. Frenken & J.G. Lambooy (2002) Evolutionaire economie. Een inleiding. Bussum: Coutinho.

Boschma, R.A., en Frenken, K. (2006). Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. *Journal of Economic Geography*, 6, 273-302.

Bruin, D. de, Hamhuis, D., Nieuwenhuijze, L. van, Overmars, W., Sijmons, D. & Vera, F., (1987). Ooievaar. *De toekomst van het rivierengebied*. Arnhem, Stichting Gelderse Milieufederatie.

Buitelaar, E. (2012), The fraught relationship between planning and regulation: Land use plans and the conflicts in dealing with uncertainty. In *Hartmann & Needham (eds.), Planning by law and property rights reconsidered*. Ashgate, 207-218.

Cairney, P. (2012). Complexity Theory in Political Science and Public Policy, *Political Studies Review*, 10 (3), 246-258.

- Geels, F. & Kemp R. (2000). *Transities vanuit sociotechnisch perspectief*. Universiteit Twente en MERIT.
- Freeman, J., & Hannan, M. T. (1989). Setting the record straight on organizational ecology: Rebuttal to Young. *American Journal of Sociology*, 95, 425-439.
- Geyer, R., & Rihani, S. (2010). *Complexity and public policy*. Londen, Routledge.
- Heezik, A.A.S. van (2007). *Strijd om de rivieren*. Den Haag/Haarlem: HNT Historische producties.
- Nelson, R.R. & S.G. Winter (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Rijksoverheid (2016). *Omgevingswet*. Beschikbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd op 13 januari 2016
- Rip, A. & Kemp, R., 1998. Technological change. In: Rayner, S., Malone, E.L. (Eds), *Human Choice and Climate Change*, 2, 327–399.
- Roo, de, G. & Zuidema C. (2004). *Complexiteit: een planologisch begrip*, Rooilijn
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement. Sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen, Koninklijke van Gorcum.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Teisman, G. & Klijn, E. (2008). Complexity Theory and Public Management. *Public Management Review*, 10 (3), 287-297.
- Voogd, H., Dijk, T. van, & Woltjer, J. (2011). *Facetten van de planologie*. Alphen aan de Rijn, Kluwer.