

OMGEVINGSWET: STORM IN EEN GLAS WATER?

EEN ONDERZOEK NAAR DE INVLOED VAN DE OMGEVINGSWET
BIJ DE PLANVORMING VAN WATERSCHAPPEN.

Samenvatting

In dit onderzoek is gezocht naar de verwachte veranderingen die er door de Omgevingswet bij de planvorming van waterschappen gaan plaatsvinden op het gebied van de volgende drie thema's: stroomlijning van besluitvorming; bestuurlijke afwegingsruimte; integraliteit en samenwerking. Hierbij zijn veel verschillende methoden van onderzoek gebruikt: verschillende vragenlijsten, participerende observaties, een interview en literatuurstudie. In de antwoorden op de deelvragen is vaak een richting van verandering te vinden. Hoe de toekomst er exact uit gaat zien is namelijk nog lastig te zeggen, want in veel gevallen is het afhankelijk van de verdere uitwerkingen van de Omgevingswet.

De focus lijkt te gaan verschuiven naar overleg. Planvormers moeten meer met betrokken partijen om tafel om duidelijke afspraken te maken, zodat slepende procedures kunnen worden voorkomen. Daarnaast moeten planvormers van verschillende overheden elkaar meer gaan zoeken in belangen en samen een visie vormen, zodat de integraliteit wordt gewaarborgd. Planvormers krijgen bij de talrijke overleggen waarschijnlijk instrumenten tot hun beschikking: ruime omgevingswaarden en de programmatische aanpak moeten voor meer bestuurlijke afwegingsruimte gaan zorgen. De planvorming bij waterschappen wordt dus gestroomlijnder, maar ook complexer.

Waterschap
NOORDERZIJLVEST



rijksuniversiteit
 groningen

Tim van der Veen

S2350661

Onder begeleiding van:

Dr. F.M.G. Van Kann

Faculteit Ruimtelijke
Wetenschappen,
Rijksuniversiteit
Groningen

Voorwoord

In uw handen ligt een studie naar de invloed van de Omgevingswet bij de planvorming van waterschappen. Het is een afstudeeronderzoek voor de bachelor Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast komt het onderzoek ten bate van medewerkers Noorderzijlvest, planvormers bij Hunze en Aa's en het Wetterskip Fryslân.

Verder wil ik graag een aantal andere mensen bedanken. Ten eerste ben ik alle planvormers bij Noorderzijlvest, Hunze en Aa's en Wetterskip Fryslân dankbaar voor het invullen van de vragenlijst. Daarnaast is dhr. E. Meuleman erg behulpzaam geweest bij dit onderzoek. Door het interview met hem heb ik veel nieuwe inzichten gekregen. Dan wil ik graag dhr. J. Vermeulen bedanken voor het beantwoorden van mijn vragen. Ook mijn hartelijke dankbaarheid richting Noorderzijlvest, waar ik een halfjaar lang aan mijn studie heb mogen werken. Tenslotte wil ik dhr. Van Kann bedanken voor alle hulp bij het vormgeven, feedback en andere input.

Ik hoop van harte dat u, lezer, nieuwe inzichten krijgt door de studie die voor u ligt. Ik wens u in ieder geval veel leesplezier!

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| 1. Introductie in de studie | 4 |
| 1.1 Aanleiding | |
| 1.2 Probleemstelling | |
| 1.3 Opbouw thesis | |
| 2. Theoretisch kader | 6 |
| 3. Methodologie | 11 |
| 4. Wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de integraliteit en samenwerking van waterschappen met andere partijen? | 13 |
| 4.1 Voorbeeld van integraliteit in de praktijk | |
| 4.2 Twijfels | |
| 4.3 Implicaties voor planvormers | |
| 5. Wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de bestuurlijke afwegingsruimte? | 17 |
| 5.1 Flexibiliteit in de Omgevingswet | |
| 5.2 Meer duidelijkheid | |
| 5.3 Implicaties voor planvormers | |
| 6. Wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de stroomlijning van de besluitvorming? | 20 |
| 6.1 Knelpunten | |
| 6.2 Verschuiving in taken | |
| 6.3 Implicaties voor planvormers | |
| 7. Synthese | 23 |
| 8. Conclusie | 25 |
| Literatuurlijst | 27 |
| Bijlage 1: Vragenlijst voor planvormers | 29 |
| Bijlage 2: Resultaten vragenlijsten voor planvormers | 31 |
| Bijlage 3: Vragenlijst voor Johan Vermeulen (Adviseur vergunningen bij waterschap Hollandse Delta) | 33 |
| Bijlage 4: Interview met Eugène Meuleman (Programmamanager Implementatie Omgevingswet bij de Unie van Waterschappen) | 35 |
| Bijlage 5: Participerende observaties | 41 |
| Bijlage 6: Resultaten participerende observaties | 42 |

1. Introductie in de studie

1.1 Aanleiding

In 2018 zullen waterschappen moeten gaan werken met de nieuwe Omgevingswet. Enkele waterschappen zijn al volop aan het werk in de stijl van de Omgevingswet. Zo is er bijvoorbeeld bij het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht voor het eerst een Omgevingsconvenant tot stand gekomen, waarin duidelijke afspraken zijn gemaakt met alle betrokken partijen (Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, 2015). Dit is een goed voorbeeld van de stijl waarin de Omgevingswet organisaties probeert te laten werken.

Deze studie gaat over de invloed van de Omgevingswet op de planvorming bij waterschappen. Een planvormer is aangesteld om plannen uit te denken die helpen de doelen van het waterschap te bereiken. Hierbij gaat de planvormer in overleg met de betrokken partijen om afspraken te maken en te kijken of het één met het ander kan worden gecombineerd. De planvormer houdt hierbij de belangen van het waterschap goed in de gaten. De exacte grenzen van de rol als planvormer zijn niet altijd duidelijk en kan verschillen per waterschap.

1.2 Probleemstelling

De implementatie van de Omgevingswet bij het waterschap Noorderzijlvest is nog amper van start is gegaan. De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2018 in, maar dat is nog ver weg voor veel medewerkers van Noorderzijlvest. Uit gesprekken met medewerkers van verschillende waterschappen blijkt dat velen nog weinig inhoudelijke ideeën hebben bij de Omgevingswet of denken dat het enkel een juridische overgangstruc is. Dat laatste is in geen geval waar. Dat er wel degelijk praktische veranderingen opkomt zijn staat als een paal boven water, dat probeert het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) met handen en voeten duidelijk te maken in verschillende rapporten. Ook Krot & Uylenburg (2014) zien een cultuuromslag aankomen: “Bij eerste vergelijking lijkt er niet veel te veranderen ten opzichte van de huidige situatie, afgezien van de stroomlijning die plaats vindt door het creëren van een uniform juridisch kader. Bij nadere bestudering is op deelterreinen toch wel sprake van min of meer fundamentele veranderingen”.

Deze studie gaat een antwoord op de volgende vraag zoeken: wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de planvorming bij waterschappen? Op deze manier wordt er getracht planvormers bij waterschappen een indruk te geven in welke richtingen veranderingen verwacht kunnen worden door de invoering van de Omgevingswet. Naar verwachting moeten zij immers in 2018 al aan het werk met de Omgevingswet die “fundamentele veranderingen” met zich meebrengt.

1.3 Opbouw thesis

Het doel van dit onderzoek is dus: het verkennen van de veranderingen in de planvorming bij waterschappen door de Omgevingswet. De studie is verdeeld in drie thema's. In de literatuur lijken deze thema's de meest relevante onderzoeksrichtingen (zie Theoretisch kader). Het zijn ongetwijfeld niet de enige interessante thema's op het gebied van verandering door de Omgevingswet. Om het onderzoek te beperken tot een realistische grootte zijn de drie thema's gekozen door de literatuur het meest interessant lijken. De drie thema's zijn: stroomlijning van de besluitvorming; bestuurlijke afwegingsruimte; integraliteit en samenwerking. Aan ieder thema is een deelvraag gekoppeld. Bij iedere deelvraag wordt de verzamelde data in een logische volgorde besproken om tenslotte naar de implicaties voor planvormers bij waterschappen te kijken. Bovenaan de volgende pagina staan de vragen die deze studie zal proberen te beantwoorden.

Hoofdvraag:

Wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de planvorming bij waterschappen?

Deelvragen:

- *Wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de stroomlijning van de besluitvorming?*
- *Wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de bestuurlijke afwegingsruimte?*
- *Wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de integraliteit en samenwerking van waterschappen met andere partijen?*

2. Theoretisch kader

Drie perspectieven

Omdat we willen weten wat de invloed is van de Omgevingswet op de planvorming van waterschappen, dienen we eerst te weten te komen hoe we die planvorming nu kunnen typeren. De Roo (1999) onderscheidt drie manieren om naar vraagstukken in ruimtelijke planning te kijken, drie perspectieven. Bij iedere manier hoort een kenmerkende vraag. Om vraagstukken in de planvorming in te kunnen delen zijn er in eerste instantie twee spectra te onderscheiden. Op basis van de indeling raadt De Roo een manier van planningsgericht handelen aan. De twee spectra zullen hieronder worden besproken. Daarna zal er een derde spectrum worden besproken. Dit spectrum is het resultaat van de eerste twee spectra.

Het eerste spectrum wordt gekenmerkt door de vraag: wat dient er bereikt te worden? Elk vraagstuk in de planvorming heeft een doel. Een doel kan gekoppeld worden met andere doelen. Deze manier van kijken naar planningsgericht handelen heet het 'doelgericht handelingsperspectief'. Cohen et al. (1972) wijzen op de mogelijkheid van het combineren van doelen op het juiste moment. Er zijn vaak kansen voor integratie of koppeling. De Bruin & Ten Heuvelhof (1995) noemen drie voorwaarden voor een goede koppeling van doelen: de problemen en oplossing liggen niet te ver uit elkaar, de actoren geven op hetzelfde moment aandacht aan hetzelfde probleem in hetzelfde netwerk en de koppeling moet voor iedereen bevredigend zijn. Als er aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan er een koppeling van doelen plaatsvinden. Wanneer er doelen worden gecombineerd, worden deze niet meer beschouwd als een enkelvoudig en vaststaand doel, maar als een meervoudig samengesteld en afhankelijk doel (De Roo, 1999). De mate waarin doelen worden gekoppeld, wordt in deze studie mate van 'integraliteit' genoemd. In hoofdstuk 4 wordt de verwachte invloed van de Omgevingswet op de mate van integraliteit besproken.

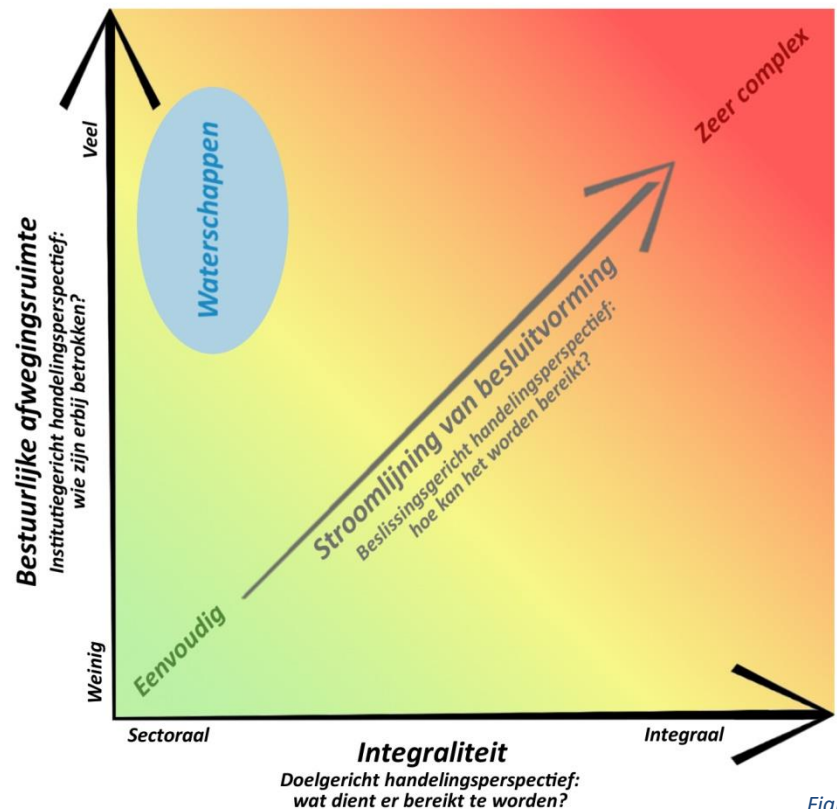
Het tweede spectrum wordt gekenmerkt door de vraag: waarmee er onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende vraagstukken in de planvorming is: wie en wat wordt er betrokken bij de besluitvorming? Hiermee wordt bedoeld: hoe centraal/decentraal is de besluitvorming? Hoeveel ruimte wordt er daarbij gelaten om planvormers op een lager niveau de mogelijkheid te geven om sociale en culturele factoren mee te wegen in de planvorming? Die ruimte wordt in deze studie de mate van 'bestuurlijke afwegingsruimte' genoemd. De antwoorden op deze vragen bewegen zich tussen een volledig centrale sturing en een volledig participatieve interactie. Deze manier van kijken naar besluitvorming in ruimtelijke planning wordt 'institutiegericht handelingsperspectief' genoemd (De Roo, 1999).

Tenslotte is er een derde perspectief om de besluitvorming bij ruimtelijke planning te bekijken: het 'beslissingsgericht handelingsperspectief'. Hierbij hoort de vraag: hoe kan het doel bereikt worden? In deze studie wordt hiernaar verwezen als er gepraat wordt over 'stroomlijning van besluitvorming'. Het antwoord op deze vraag is een combinatie van de twee voorgaande perspectieven. Zowel de mate van integraliteit als de mate van bestuurlijke afwegingsruimte heeft invloed op de stroomlijning van besluitvorming. Bij een vraagstuk met een enkelvoudig en vaststaand doel met een volledig centrale sturing wordt een eenvoudige besluitvorming geadviseerd door De Roo: een sectorale besluitvorming met weinig bestuurlijke afwegingsruimte. Daarentegen, bij een vraagstuk met een meervoudig samengesteld en afhankelijk doel waarbij er een volledige interactie met sociale en culturele factoren wordt beoogd, wordt een complexe besluitvorming geadviseerd door De Roo: een integrale besluitvorming met veel bestuurlijke afwegingsruimte (De Roo, 1999).

Een kritische vraag die bij deze aanpak gesteld dient te worden is: waarom wordt er gebruik gemaakt van spectra? Is er niet één beste manier van coördineren van ruimtelijke planning? Een groot deel

van de twintigste eeuw is het idee van 'één beste manier' dominant geweest. Bij deze technisch-rationele manier van handelen hoorde een sectorale besluitvorming met weinig bestuurlijke afwegingsruimte (Zuidema, 2011). In de loop van de tijd ontstond er steeds meer aanhang voor een aanpak die afhankelijk was van de omstandigheden. De contingentietheorie laat zien dat een doel en contextafhankelijke manier van keuzes maken beter past dan een 'one size fits all'-oplossing (Bryson & Delbecq, 1979; Donaldson, 1996; Fiedler, 1994; Lawrence & Lorch, 1967; Young, 2008). Om die reden wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende spectra bij het indelen van vraagstukken binnen de ruimtelijke planning.

Om besluitvorming in planning te kunnen indelen, heeft De Roo (1999) een model gemaakt, met op de verticale as het doelgericht handelingsperspectief (van een enkelvoudig en vaststaand doel tot een meervoudig samengesteld en afhankelijk doel) en op de horizontale as het institutiegericht handelingsperspectief (van centrale sturing tot participatieve interactie). Diagonaal is bij De Roo (1999) het beslissingsgericht handelingsperspectief af te lezen. Bij het conceptueel model dat in deze studie is gebruikt (zie figuur 1), zijn deze assen omgedraaid, zodat de bestuurlijke afwegingsruimte als functie van de integraliteit komt te staan. Men dient immers de mate van bestuurlijke afwegingsruimte te bepalen op basis van de mate van integraliteit, en niet andersom. Horizontaal komt dus de mate van integraliteit (vergelijkbaar met het doelgericht handelingsperspectief van De Roo) en verticaal de mate van bestuurlijke afwegingsruimte (vergelijkbaar met het institutiegericht handelingsperspectief van De Roo). Het diagonale resultaat van deze twee wordt de stroomlijning van besluitvorming genoemd (vergelijkbaar met het beslissingsgericht handelingsperspectief van De Roo).



Figuur 1
Benadering in deze studie

Het waterschap is in figuur 1 in de sectorale hoek met veel bestuurlijke afwegingsruimte geplaatst. Waterschappen zijn immers zelfstandig opererende organen met een erg sectoraal doel: een veilige en goede kwantiteit en kwaliteit van water in het gebied. Waterschappen werken op een lokaal niveau. Afhankelijk van de grootte van het waterschap kan dit doorlopen tot een regionaal niveau. Onder andere dit niveau bepaalt de mate van bestuurlijke afwegingsruimte, daarom is er minder duidelijkheid over de bestuurlijke afwegingsruimte van waterschappen. Toch kan er gesteld worden dat waterschappen een zekere mate van bestuurlijke afwegingsruimte hebben, vanwege het zelfstandige karakter van waterschappen.

Hieronder wordt er bij elk van drie spectra aan de hand van literatuur een beeld geschetst over de historie (wanneer het relevant is), de huidige situatie (voor zover mogelijk) en de rol die de Omgevingswet wordt toegedicht.

Integraliteit

Het eerste spectrum is de mate van integraliteit van een vraagstuk, wat De Roo (1999) het 'doelbereik' noemt. Nederland heeft een rijke historie als het gaat om waterbeheer. Hidding & Van der Vlist (2009) zien dat het waterbeheer lange tijd de ruimtelijke ordening heeft gedomineerd: "Dat laat zich aflezen uit het scala van typisch Nederlandse waterlandschappen als droogmakerijen, polders, hoogveenontginningen en rivierlandschappen. Stuk voor stuk voorbeelden van hoe de strijd tegen het water die de Nederlanders door de eeuwen heen en onder steeds weer wisselende fysieke en sociaal-economische omstandigheden hebben gevoerd, zich fysiek heeft vertaald." Ook Schwartz (2004) ziet de historie van de afstemming van het waterbelang met de ruimtelijke ordening: "De behoefte aan afstemming blijkt vanaf het verschijnen van de eerste rijksnota's een voortdurende zorg met het ook op eenduidig beleid voor de fysieke leefomgeving. Dit geldt zowel voor de interne afstemming, van de verschillende sporen van het waterbeleid – veiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit – als voor de externe afstemming, van waterbeleid op vooral het milieu- en ruimtelijk beleid."

"Tegen deze achtergrond is het eigenlijk vreemd dat in het ruimtelijke beleid van ons land – dat formeel gestalte krijgt vanaf de jaren zestig van de 20ste eeuw – ruime en expliciete aandacht voor de structurele rol van water in de ruimtelijke orde lange tijd ontbreekt" (Hidding & Van der Vlist, 2009). Schwartz (2004) ziet wel een rol voor water in de ruimtelijke ordening, maar hij maakt hierbij onderscheid tussen de locatiekeuze en de inrichting van die locatie: "Uit de studie blijkt dat voor wat betreft de *locatiekeuze*, waterargumenten wel in de verhaallijn voor kunnen komen, maar nauwelijks sturend zijn. De verhaallijn op dat schaalniveau wordt gedomineerd door economische of stedenbouwkundige argumenten. Zelfs in het project Veendam, waar een sterke bodemdaling en dus een flink effect op het watersysteem wordt verwacht, is dit waterargument nauwelijks sturend gebleken bij de locatiekeuze. Voor wat betreft de keus van *bestemmingen binnen en inrichting van* een project blijken waterargumenten wel invloed uit te oefenen" (Schwartz, 2004).

"Vanaf de eerste discussies over een Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is er een andere tijd aangebroken. Water wordt in brede kring gezien en geaccepteerd als een belangrijk aandachtspunt voor de ruimtelijke ordening" (Hidding & Van der Vlist, 2009). Uiteindelijk weet het water een eigen plek te veroveren. De 'Lagenbenadering' is het conceptuele en methodische kader dat water in de Nota Ruimte uit 2004 een zelfstandige positie geeft (Hidding & Van der Vlist, 2009).

De wetgevers willen met de Omgevingswet een hogere mate van integraliteit creëren: "Veel wateropgaven moeten gerealiseerd worden in samenwerking met bestuursorganen van aanpalende beleidsvelden: ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Dit wordt ook wel integraal waterbeheer genoemd. Het concept van integraal waterbeheer sluit daarmee goed aan op een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, namelijk het in onderlinge samenhang bezien van verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving" (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Echter, het integreren van de doelen op het gebied van waterbeheer met de doelen in andere ruimtelijke ontwikkeling blijft lastig, vanwege de geïsoleerde positie van de waterschappen. Dit lijkt een spanning op te leveren: hoe kunnen we, ondanks de geïsoleerde positie van het waterschap, het waterbeheer integraler maken?

Bestuurlijke afwegingsruimte

Het tweede spectrum is de mate van bestuurlijke afwegingsruimte van een vraagstuk, hetgeen De Roo (1999) de mate van 'interactie' noemt. Om succesvolle ruimtelijke ordening te bewerkstelligen moet er met een creatieve, flexibele en toekomstgerichte houding concepten en visies ontworpen

worden die flexibel zijn van aard (Albrechts et al., 2003). Hogere overheden dienen dus ruimte te laten voor de invulling van hun concepten en visies op een lager niveau. Deze 'bestuurlijke ruimte' wordt door Van den Broek (2015) omschreven als "de afwegingsruimte die een actor binnen het wettelijk kader heeft om zelf keuzen over een activiteit te maken, waaronder de mogelijkheden voor maatwerk".

Flexibiliteit is één van de uitgangspunten bij de Omgevingswet, want: "flexibiliteitsbepalingen bieden ruimte om de fysieke leefomgeving intensiever te benutten waar dat mogelijk is, en beter te beschermen waar dat gewenst is. Met flexibiliteit wil het Rijk een deel van de verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving weer teruggeven in concrete situaties waarin één of meer landelijke regelingen niet goed passen" (Van den Broek, 2015). Met "teruggeven" bedoelt Van den Broek decentraliseren. De verantwoordelijkheid van besluitvorming wordt bij een lager overheidsniveau neergelegd in situaties waarin landelijke regels niet effectief zijn.

Flexibiliteit en zekerheid worden vaak ten onrechte als tegenpolen beschreven: "Flexibiliteit en zekerheid zijn beide nodig om belangen en ontwikkelingen om te zetten in concrete uitvoering. Dit lijkt in tegenspraak te zijn met elkaar. Dit is het echter niet. Want in complexe projecten zijn zekerheden vaak niet afdwingbaar, ook niet door een waterschap. Wanneer een waterschap hier toch nadrukkelijk naar op zoek gaat, komt men vaak niet verder dan het creëren van schijnzekerheden. En blijkt in het vervolg van het planproces dat draagvlak toch ontbreekt. In complexe projecten kan een waterschap dus niet alleen varen op zekerheid. Het moet ook varen op flexibiliteit" (Van Buuren et al., 2010). Het proces van ruimtelijke ordening staat dus niet altijd aan het begin van het besluitvormingsproces al vast. Vaak is er flexibiliteit nodig om tot een maatschappelijk gedragen oplossing te komen.

Stroomlijning van besluitvorming

De gemeente is de centrale actor in het beleid en besluitvorming omtrent lokale, ruimtelijke ordening (Schwartz, 2004). De waterargumenten in de besluitvorming kunnen door allerlei partijen worden ingebracht: adviseurs, gemeentelijke diensten, waterschappen, natuur- en milieuorganisaties of projectontwikkelaars. Burgers worden echter weinig betrokken bij de waterargumenten en bijbehorende eventuele voorzieningen. In welke mate burgers daar belang aan hechten, in welke mate zij bereid zijn daarvoor te betalen of hun levenswijze erop aan te passen, wordt voor hen bepaald. Dit is opmerkelijk, aangezien de directe en indirecte gevolgen van de voorzieningen op het leven van burgers aanzienlijk kunnen zijn (Schwartz, 2004).

De invloed op de waterargumenten kan dus van allerlei kanten komen, maar de verantwoordelijkheid voor een goed kwantitatief en kwalitatief waterbeleid ligt in Nederland bij de waterschappen. Echter, in welke mate de waterschappen invloed kunnen hebben in de ruimtelijke besluitvorming verschilt per regio: "Toch zullen, als gevolg van regionale verschillen in waterhuishoudkundige omstandigheden, grote verschillen tussen de waterschappen blijven bestaan voor wat betreft de omvang van de afzonderlijke beheerstaken. De rol van waterschappen in ruimtelijke besluitvormingsprocessen zal dus altijd ook afhangen van de specifieke omstandigheden in hun beheersgebied" (Schwartz, 2004).

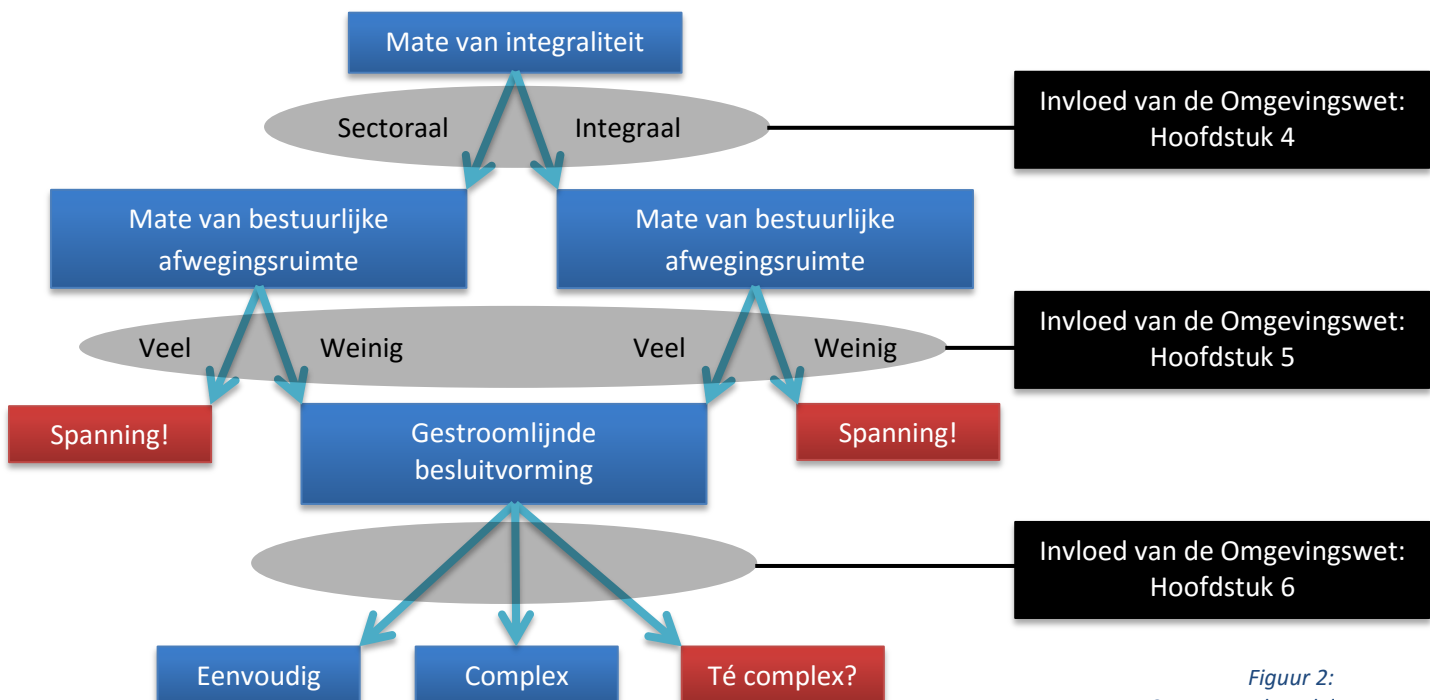
De grootste knelpunten in het huidige omgevingsrecht zijn de complexiteit en versnippering van de regelgeving en de onbalans tussen zekerheid en dynamiek. Dit kan tot slepende procedures leiden die de operationalisering van een project in de weg staan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). De complexiteit en versnippering van de regelgeving brengt een spanning in de mate van integraliteit. Een diverse en versnipperde regelgeving demotiveert planvormers om vraagstukken integraal te benaderen, terwijl we eerder hebben vastgesteld dat een integrale benadering in sommige gevallen wel wenselijk is. Daarnaast brengt de onbalans tussen zekerheid en dynamiek een

spanning in de mate van bestuurlijke afwegingsruimte. Deze spanningen worden besproken in hoofdstuk 6.

Volgens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2013) moeten zes kerninstrumenten in de Omgevingswet gaan zorgen voor de stroomlijning van het geheel aan wet- en regelgeving: omgevingsvisies, plannen en programma's, decentrale regelgeving, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Deze zes kerninstrumenten moeten samen gaan zorgen voor een effectiever omgevingsrecht. Deze zes kerninstrumenten komen terug in hoofdstuk 6.

Conceptueel model

In figuur 2 is het conceptueel model te zien. Dit model is als basis gebruikt in deze studie. Hoofdstuk 4 beschrijft de invloed van de omgevingswet op de mate van integraliteit. Hoofdstuk 5 beschrijft de invloed van de Omgevingswet op de mate van bestuurlijke afwegingsruimte. In het conceptueel model is te zien dat er spanning kan ontstaan bij een onjuiste afstemming van de mate van integraliteit en de mate van bestuurlijke afwegingsruimte (De Roo, 1999). Ook een juiste afstemming van deze twee spectra lijkt geen garantie voor succes. Als de mate van integraliteit en de mate van bestuurlijke afwegingsruimte verder blijft groeien, blijft de besluitvorming complexer worden (zie figuur 1). Allicht zitten er grenzen aan de mate van complexiteit waarbij de besluitvorming effectief nog effectief blijft. Hoofdstuk 6 beschrijft de invloed van de Omgevingswet op de stroomlijning van besluitvorming.



Figuur 2:
Conceptueel model

3. Methodologie

Opzet

Om de huidige situatie bij planvorming van waterschappen beter te begrijpen, zijn er vragenlijsten afgenomen bij planvormers van verschillende waterschappen. Omdat zij het omgevingsrecht in de praktijk aan het werk zien, kunnen zij het beste inschatten waar er verandering nodig is (wat er gestroomlijnd zou moeten worden in het besluitvormingsproces, of er voldoende bestuurlijke bewegingsruimte is, hoe de samenwerking met andere partijen verloopt, etc.). Daarnaast zijn er participerende observaties gebruikt om de huidige situatie van de planvorming bij waterschappen met eigen ogen te bestuderen.

Ondertussen is er een zoektocht gestart naar hetgeen de literatuur zegt over de huidige situatie en welke rol de Omgevingswet zal moeten gaan vervullen ten opzichte van de huidige praktijk. Na het bestuderen van de literatuur waren er nog veel vragen onbeantwoord. Om antwoorden te krijgen op deze vragen is er een interview gehouden met een expert op het gebied van de invloed van de Omgevingswet bij waterschappen: Eugène Meuleman, Programmamanager Implementatie Omgevingswet bij de Unie van Waterschappen. Tenslotte is Johan Vermeulen, Adviseur Vergunningen bij het waterschap Hollandse Delta, welwillend genoeg bevonden om een vragenlijst te beantwoorden met overgebleven vragen. Johan Vermeulen is één van de weinigen die de Omgevingswet al in de praktijk aan het werk heeft gezien. Om die reden zijn de vragen die hem zijn voorgelegd meer gericht op de praktische veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt.

Vragenlijsten

Er zijn vragenlijsten afgenomen bij veel planvormers van waterschappen in Noord-Nederland. In deze vragenlijsten is de planvormers gevraagd naar hun mening over de huidige situatie bij de planvorming van waterschappen. Hun mening is relevant, want zij kunnen vanuit hun praktische ervaring met het huidige omgevingsrecht goed vertellen wat er moet veranderen. De vragen die hen zijn gesteld waren gericht op de drie thema's (stroomlijning van besluitvorming, bestuurlijke bewegingsruimte, en samenwerking en integraliteit). Deze vragenlijsten zijn niet afgenomen om statistisch significante uitspraken te kunnen doen, maar om inzicht te verwerven in de punten of partijen in het planvormingsproces waar planvormers in de praktijk tegenaan lopen. Deze knelpunten zijn meegenomen naar het interview met Eugène Meuleman en verwerkt in de vragenlijst voor Johan Vermeulen. In Bijlage 1 is de vragenlijst voor de planvormers te vinden. Zie Bijlage 2 voor resultaten van deze vragenlijsten.

Participerende observaties

Een stage bij het waterschap Noorderzijlvest heeft de mogelijkheid geboden om af en toe mee te kijken bij de planvormingsprocessen. Op die manier ontstond de mogelijkheid om de huidige situatie bij de planvorming van Noorderzijlvest te bestuderen. Deze mogelijkheid kan worden beschouwd als een 'case'. Hierbij zijn de drie hoofdthema's van mijn onderzoek centraal gesteld, en naar aanleiding daarvan vragen gesteld aan mezelf (zie Bijlage 6). Er zijn enkele observaties gedaan die interessant zijn voor dit onderzoek (zie Bijlage 5).

Literatuuronderzoek

Vanuit de Rijksuniversiteit Groningen staat er veel literatuur tot de beschikking. In de loop van de tijd is er behoorlijk wat literatuur verzameld. Sommige literatuur is gevonden door via de online database van de Rijksuniversiteit Groningen te zoeken op de termen die in het onderzoeksvorstel voorbij kwamen (zoals, 'besluitvorming', 'flexibiliteit' of 'integraliteit' in combinatie met 'water', 'waterschappen' of 'Omgevingswet', etc.). Andere literatuur is gevonden door interessante tijdschriften (Tijdschrift voor Omgevingsrecht, Tijdschrift voor Bouwrecht, etc.) en boeken (*De*

Omgevingswet: van kwaliteitseisen naar omgevingswaarden, Water en Ruimtelijke Besluitvorming, etc.) te zoeken in de Universiteitsbibliotheek. Tenslotte is er ook literatuur gevonden doordat het werd aangeraden door participanten van het onderzoek.

De literatuur is doorgespit en onderzocht op interessante theorieën, concepten, verklaringen en dergelijke informatie om mijn studie te ondersteunen of verder te helpen. De literatuur is gebruikt om de drie centrale thema's in mijn onderzoek te kiezen. Daarnaast is de literatuur gebruikt om meer te weten te komen over de huidige wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening. Tenslotte is de literatuur veel gebruikt om de Omgevingswet en de gevolgen hiervan beter te leren begrijpen.

Interview Eugène Meuleman

Eugène Meuleman is geïnterviewd. Hij is Programmamanager Implementatie Omgevingswet bij de Unie van Waterschappen. Hij is verantwoordelijk voor een goede coördinatie bij de implementatie van de Omgevingswet bij de waterschappen die zich hebben aangesloten bij de Unie van Waterschappen. Het interview heeft 7 december 2015 plaatsgevonden in Den Haag, bij de Unie van Waterschappen. Het interview duurde ca. 25 minuten. Hem zijn vragen gesteld over de verwachte invloed van de Omgevingswet op het gebied van de drie gekozen thema's. Daarnaast zijn de knelpunten die uit de vragenlijsten van planvormers naar voren kwamen, verwerkt in het interview. Op die manier is geprobeerd om niet enkel over algemene ontwikkelingsrichtingen te spreken, maar ook opzoek te gaan naar veranderingen in de praktijk. Het complete interview is te vinden in Bijlage 4.

Vragenlijst Johan Vermeulen

Tenslotte is er een vragenlijst met de overgebleven relevante vragen opgesteld. Deze is voorgelegd aan Johan Vermeulen, Adviseur Vergunningen bij het waterschap Hollandse Delta. Hij heeft meegedaan aan één van de botsproeven van de Omgevingswet. Een botsproef is een kritische test om de werking en de effecten van het instrumentarium van de wet op de proef te stellen. Er worden mensen uit de praktijk aan het werk gezet met de Omgevingswet in verschillende simulatieronden. Op die manier weet hij wat de verwachte veranderingen in de praktijk zijn. De vragenlijst met de antwoorden van Johan Vermeulen zijn te vinden in Bijlage 3.

4. Wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de integraliteit en samenwerking van waterschappen met andere partijen?

De wetgever is duidelijk over het feit dat integraliteit een belangrijk onderdeel is van de Omgevingswet: “Veel wateropgaven moeten gerealiseerd worden in samenwerking met bestuursorganen van aanpalende beleidsvelden: ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Dit wordt ook wel integraal waterbeheer genoemd. Het concept van integraal waterbeheer sluit daarmee goed aan op een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, namelijk het in onderlinge samenhang bezien van verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Ook Meuleman (2015) ziet de integraliteit als één van de hoofdpunten van de Omgevingswet: “Derde is: integratie, dus de regelgeving die betrekking heeft op het fysieke domein wordt ook allemaal bij elkaar gebracht nu. Dus als er besluiten genomen gaan worden over een bepaald plan of ontwikkeling komen ook alle facetten echt bij elkaar in dat ene plan. Voor die tijd waren dat allemaal deelplannen of specifieke facetten, en dan waren we weer een stuk vergeten. Nu worden echt integrale plannen ontwikkeld op één plaats, dus ook op hetzelfde moment ontwikkeld. Ze kennen niet allemaal verschillende doorlooptijden en verschillende trajecten en verschillende partijen die erbij betrokken zijn. Nee, het wordt bij elkaar gebracht, dus echt integraal”.

De intentie om een integraler beleid neer te zetten in de ruimtelijke planning is aanwezig. In dit hoofdstuk wordt er eerst gekeken naar een voorbeeld van samenwerking in de huidige praktijk en de daaruit volgende integraliteit. Daarna worden er, aan de hand van de literatuur, twijfels bij de uitwerking van de integraliteit in de Omgevingswet benoemd. Tenslotte worden de implicaties voor planvormers bij waterschappen besproken.

4.1 Case over integraliteit in de praktijk

Door een stage bij het waterschap Noorderzijlvest kon er worden geobserveerd bij de planvorming van Noorderzijlvest. De plaats van deze case in de studie is beschreven in de methodologie. Er kon een overleg worden bijgewoond tussen verschillende partijen die betrokken zijn bij het Paterswoldsemeer, vlak onder Groningen. Uit dit overleg en andere gesprekken met medewerkers van waterschappen kwam het volgende naar voren: geld is schaars voor overheden in deze tijd, en dat kan goed leiden tot een integraler beleid in de ruimtelijke ordening. Er wordt namelijk veel bezuinigd, maar de doelen blijven ambitieus. Projecten zijn niet te betalen door één partij. Meerdere partijen moeten samenwerken om een project te financieren. Hierdoor wordt de planvorming een stuk complexer. Alle partijen hebben allemaal eigen belangen in het project en een eigen mate van prioriteit voor het project. Een valkuil hierbij is dat het één grote praatgroep wordt waarbij eindeloos wordt gediscussieerd, maar waarbij de operationalisering op zich laat wachten. Dat is in de praktijk te zien (door de participerende observaties), en te horen van Meuleman (2015). De case is een mooi voorbeeld van de manier waarop een integrale besluitvorming tot stand komt. Enerzijds is het mooi dat het gebrek aan geld nu werkt als een stok achter de deur om integraal aan het werk te gaan. Anderzijds is het een uitdaging om dichtbij de realiteit te blijven en de juiste balans te vinden tussen strategie bepalen en operationalisering.

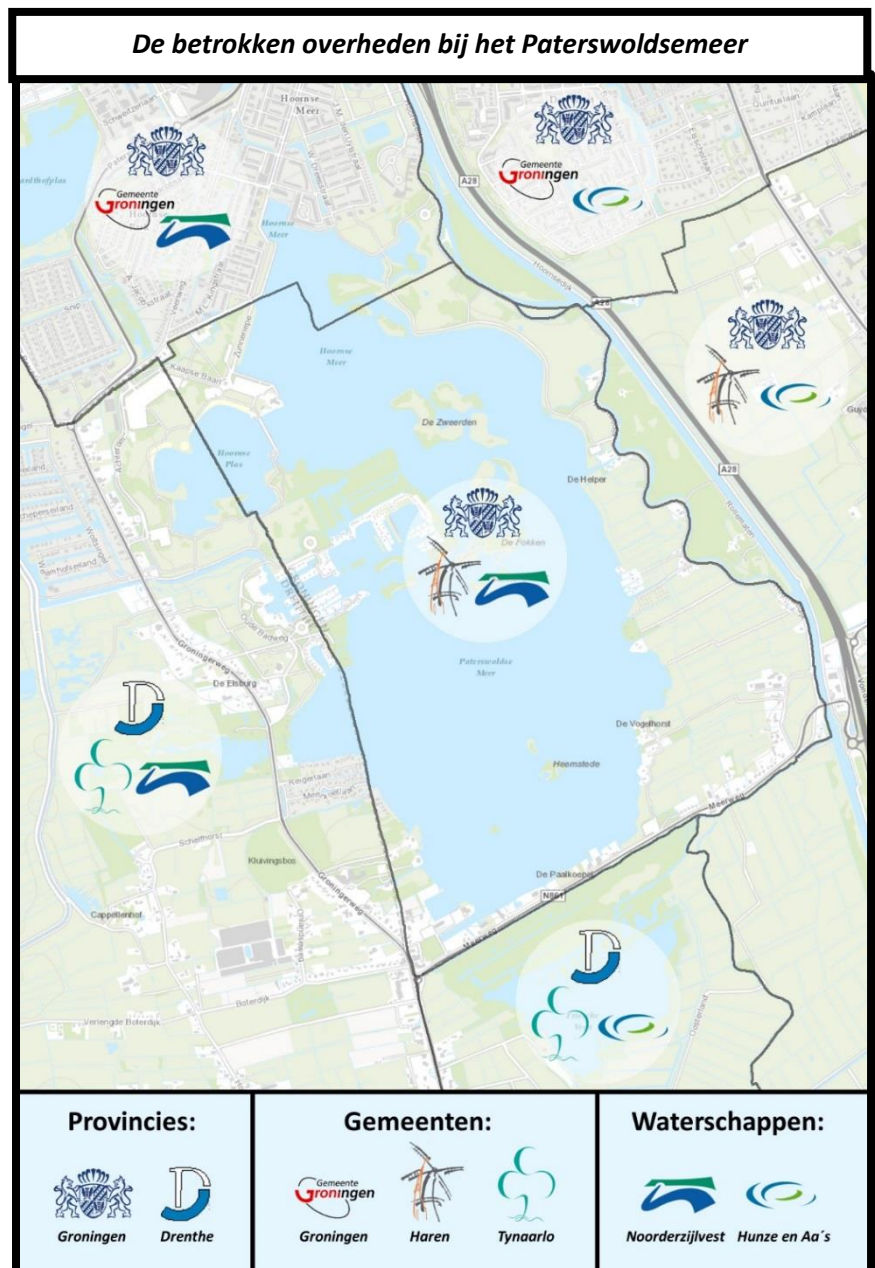
De situatie bij het Paterswoldsemeer is een mooi voorbeeld van een poging tot integraliteit en de zoektocht naar de balans tussen strategie en operationalisering. Het speelveld kent veel verschillende partijen. Er zijn veel verschillende overheden bij het gebied betrokken: de provincie

Groningen, de provincie Drenthe, de gemeente Haren, de gemeente Groningen, de gemeente Tynaarlo, het waterschap Noorderzijvest en het waterschap Hunze en Aa's. Welke overheden autoriteit hebben in welk gebied is te zien in figuur 3. Het Meerschap Paterswolde is aangewezen om de belangen van de gemeenten Haren, Groningen en Tynaarlo te behartigen in dit gebied. Daarnaast zijn er niet-overheden die hun eigen plannen proberen te realiseren, zoals het Hampshire Hotel. Tenslotte bestaat er nog de Regio Groningen-Assen, een samenwerkingsverband van provincies en gemeenten. Deze stuurgroep kan fungeren als financier, mits het plan aan hun verwachtingen voldoet.

Na het overleg is besloten dat er in het toekomstige beleid twee sporen gevolgd: er wordt een gezamenlijke strategie bepaald waarbij er doelen en projecten op de lange termijn worden vastgesteld, maar tegelijk wordt er ook rekening gehouden met kansen die zich op korte termijn aandienen. Er dient dus niet alleen rekening gehouden te worden met de projecten die bepaald worden in de overleggen tussen de overheden, maar de kansen die soms onverwachts voorbij komen moeten ook verzilverd worden. Dit is een mooi resultaat in de zoektocht naar de balans tussen strategisch niveau en operationeel niveau.

Een doel van de omgevingswet is de integraliteit van plannen stimuleren. Plannen moeten tegelijkertijd door verschillende partijen worden uitgedacht en daarna worden samengebracht in één plan (Meuleman, 2015). Het klinkt simpel, maar de verschillende denkniveaus van de verschillende overheden lijken hierin een behoorlijke belemmering. Bijvoorbeeld: de provincies denken op een strategisch niveau, terwijl het Meerschap meer op een operationeel niveau werkt. Hierin wordt niet altijd toenadering tot elkaar gezocht. Hoewel het in het hiervoor genoemde voorbeeld gelukt is om een gezamenlijke strategie te bepalen, lijken de verschillende denkniveaus en belangen eerder een stimulans om ieder een eigen weg te gaan, zonder veel te overleggen.

In het overleg uit het voorbeeld was er een adviseur van ORG-ID (bureau voor beleidsontwikkeling voor de fysieke leefomgeving) aanwezig. Bij het overleg is niet besloten om hem de opdracht te geven namens alle partijen een beleid voor het gebied te schrijven, maar wellicht is er in de toekomst een grotere rol weggelegd voor onafhankelijk bureaus die een evenwichtig beleid kunnen schrijven.



Figuur 3

4.2 Twijfels

In het voorbeeld was de gezamenlijke financiering van projecten de aanjager van integraliteit. In de toekomst zal de Omgevingswet een aanjager worden van integraliteit. “De visies en plannen die nodig zijn voor waterbeheer gaan op grond van de Omgevingswet immers zo veel mogelijk op in één integrale omgevingsvisie” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Echter, de vraag is of de betrokken partijen elkaar altijd op een goede manier kunnen vinden, zoals in het voorbeeld. Er zijn immers veel verschillende denkniveaus en belangen. Als partijen elkaar niet kunnen vinden in deze denkniveaus en belangen, dreigen er eindeloze discussies zonder dat er daadwerkelijk iets bereikt wordt. Deze twijfels worden alleen maar versterkt door het feit dat nog onduidelijk is op welk denkniveau dat ene plan moet worden vormgegeven: “Voordat de beslissing wordt genomen om in het omgevingsplan allerlei gebiedsgebonden regelgeving te integreren, zou het verstandig zijn om na te denken over uitgangspunten bij gebiedsregelingen met betrekking tot zaken als schaal, nauwkeurigheid en wijze van uitvoering” (Peters, 2015).

Daarnaast zijn er ook twijfels over de uiteindelijke integratie van de regelgeving: “de integratie van normstelling in één omgevingsplan is wel nieuw. Deze door de regering gekozen oplossingsrichting van integratie van toetsingskaders in één nieuw toetsingskader heeft de charme van eenvoud en helderheid. Het thema van de nieuwe regelgeving klinkt ook leuk en aantrekkelijk: eenvoudig en beter. Daar kan niemand op tegen zijn. Maar toch: *‘De oplossing lijkt fantastisch, maar wat is nou eigenlijk het probleem?’* zo merkt De Putter op bij het algemeen overleg in de Tweede Kamer over ‘Eenvoudig beter’. Veel ervaring met integratie van toetsingskaders is er ook nog niet. Eerder is bij de vergunningverlening geprobeerd om toetsingskaders te integreren. Uit de totstandkoming van deze Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) kan worden opgemaakt dat het bepaald niet eenvoudig is om deze integratie van normen te bereiken: bij de Wabo is het in ieder geval niet gelukt om verder te komen dan een opsomming van de losse toetsingskaders per toestemmingsgedeelte van de omgevingsvergunning” (Peters, 2015).

De wetgever zelf ziet geen gevaar in de integratie van wetgeving. Er wordt simpelweg verder gebouwd op de eerdere integratie in de Waterwet: “Met de komst van de Waterwet in 2009 zijn de verschillende vergunningen en toestemmingen die op het gebied van waterbeheer bestonden in één watervergunning geïntegreerd. Met de opname van de Waterwet in de Omgevingswet wordt voortgegaan op deze weg van integratie, ditmaal op het gebied van planvorming” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Toch zijn de twijfels van Peters (2015) wel iets om rekening mee te houden. Op het moment dat de geïntegreerde regelgeving enkel een opsomming van toetsingskaders wordt, heeft deze integratie weinig waarde in de stroomlijning van besluitvorming.

4.3 Implicaties voor planvormers

Er zijn vragen genoeg over de manier waarop de Omgevingswet integraliteit probeert te stimuleren, maar uiteindelijk zullen de planvormers bij waterschappen er veel mee te maken krijgen. Er zal meer overlegd moeten worden in de planvormingsfase om het eens te worden met alle partijen. De instrumenten die de integraliteit stimuleren, worden door Peters (2015) benoemd: “Met de Omgevingswet wordt onder meer gestreefd naar de integratie van gebiedsgebonden regelgeving en beleid in een beperkte aantal nieuwe instrumenten: het beleid zou moeten worden geïntegreerd in omgevingsvisies, de regelgeving zou moeten worden geïntegreerd in omgevingsverordeningen en het omgevingsplan”. Het Rijk en de provincies zijn verplicht om hun strategie te verwoorden in een omgevingsvisie. Voor gemeenten wordt het aangeraden om hun ideeën ook te verwerken in een omgevingsvisie, maar dat is niet verplicht. Gemeenten kunnen de uitwerking van hun visie in een omgevingsplan of programma verwerken door middel van concrete maatregelen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). De mate waarin waterschappen betrokken worden bij de provinciale omgevingsvisies en gemeentelijke omgevingsvisies, omgevingsplannen of programma's hangt af van de provincies en gemeenten.

Juist met de drang naar integraliteit is betrokkenheid tussen verschillende overheden en afstemming van visies belangrijk. Planvormers van verschillende overheden zullen elkaar en andere betrokken partijen moeten zoeken in belangen. Dit is een lastige taak, maar we hebben bij het voorbeeld gezien dat het niet onmogelijk is. Wellicht is er een belangrijke rol weggelegd voor onafhankelijke beleidsontwikkelaars (in het voorbeeld: ORG-ID) die gespecialiseerd zijn in het bijeenbrengen van belangen om een evenwichtig beleid te ontwikkelen.

Afstemming op strategisch niveau wordt belangrijker. Vooral door de vervanging van een ingekaderde watertoets naar een instructieregel tussen overheden (Vermeulen, 2015). Dat vereist een open houding van iedereen. Meuleman (2015) spreekt hierbij van een ware paradigmashift: "Alles in het gebied van de fysieke leefomgeving kent eigenlijk een soort verbodsbepaling. Alles is verboden, tenzij je een vergunning hebt. Nu gaat dat echt heel anders. Dat wordt eigenlijk: alles is eigenlijk toegestaan, tenzij.. Ja? Dus dat is echt een heel fundamentele verandering, want dat betekent dat zowel bestuurders als ook ambtenaren actief nu moeten nadenken over hoe ze dingen wél moeten regelen. (...) Er moet nu actief meegedacht worden om iets wél te realiseren. Dus er moet heel anders gewerkt worden."

5. Wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de bestuurlijke afwegingsruimte?

“Flexibiliteit en zekerheid zijn beide nodig om belangen en ontwikkelingen om te zetten in concrete uitvoering. Dit lijkt in tegenspraak te zijn met elkaar. Dit is het echter niet. Want in complexe projecten zijn zekerheden vaak niet afdwingbaar, ook niet door een waterschap. Wanneer een waterschap hier toch nadrukkelijk naar op zoek gaat, komt men vaak niet verder dan het creëren van schijnzekerheden. En blijkt in het vervolg van het planproces dat draagvlak toch ontbreekt. In complexe projecten kan een waterschap dus niet alleen varen op zekerheid. Het moet ook varen op flexibiliteit” (Van Buuren et al., 2010).

Het bovenstaande citaat beschrijft het belang van flexibiliteit. Volgens Van den Broek (2015) is flexibiliteit de afwegingsruimte die een actor krijgt binnen het wettelijk kader om zelf keuzen over activiteiten te maken, en waar nodig maatwerk te gebruiken. Als de actor een bestuursorgaan is, dan wordt dit ‘bestuurlijke afwegingsruimte’ genoemd.

Deze bestuurlijke afwegingsruimte is moeilijk te meten. De beste manier om erachter te komen of de hoeveelheid flexibiliteit goed lijkt te zijn, is door het te vragen aan planvormers uit de praktijk. De bevroegde planvormers vonden bijna allemaal (tien van de elf) dat ze voldoende bestuurlijke afwegingsruimte krijgen. Ze vinden deze bestuurlijke afwegingsruimte belangrijk, omdat ze hiermee rekening kunnen houden met de culturele context (sociale factoren, historische factoren, omgevingsfactoren, etc.).

In dit hoofdstuk wordt er beschreven wat de Omgevingswet zegt over bestuurlijke afwegingsruimte (ook wel flexibiliteit). Aan de hand van de literatuur is de plek van de Omgevingswet en de bijbehorende instrumenten te zien. Er zullen daarna, op basis van de literatuur, vraagtekens worden gezet bij de manier waarop de Omgevingswet omgaat met flexibiliteit. Tenslotte worden de implicaties van deze veranderingen voor planvormers bij waterschappen besproken.

5.1 Flexibiliteit in de Omgevingswet

De intentie om de flexibiliteit te vergroten met de Omgevingswet is absoluut aanwezig: “In de hele fysieke leefomgeving wordt eigenlijk heel veel beslissingsruimte zo laag mogelijk in de keten gelegd, dus met name bij gemeenten en bij waterschappen. Zo dicht mogelijk bij de burgers, waar de echte afwegingen plaatsvinden” (Meuleman, 2015).

Een nieuw instrument voor flexibiliteit is de zogenoemde ‘omgevingswaarde’. “Sprekend en denkend vanuit het huidige stelsel lijkt het erop dat veel van wat wij nu kennen als grenswaarden, richtwaarden, streefwaarden, oriëntatiewaarden en alarmeringswaarden in de Omgevingswet valt onder het paraplu-begrip ‘omgevingswaarden’” (Krot & Uylenburg, 2014). Wat er precies onder de omgevingswaarden verstaan moet worden is nog onduidelijk, want er is geen betekenisvolle definitie van het begrip (Krot & Uylenburg, 2014). Verschillende overheden stellen hun eigen omgevingswaarden vast. Gemeentelijke omgevingswaarden zijn in het omgevingsplan te vinden, provinciale omgevingswaarden in de provinciale omgevingsverordening en de omgevingswaarden van het Rijk zullen in één of meer Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB’s) staan. Het is de bedoeling om zoveel mogelijk ruimte te laten voor lagere overheden om hun eigen omgevingswaarden vast te stellen. Dit zorgt dus voor bestuurlijke afwegingsruimte bij deze overheden.

Een ander instrument voor flexibiliteit is de ‘programmatische aanpak’. De programmatische aanpak is een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. “Kern van die aanpak is dat de milieukwaliteitseisen niet rechtstreeks worden gekoppeld aan de uitoefening van concrete bevoegdheden waarmee activiteiten of projecten worden toegestaan, maar aan plannen of programma’s” (Boeve & Groothuijse, 2014). Hierdoor ontstaat er ruimte om verontreinigende projecten en activiteiten te compenseren door maatregelen die de vereiste kwaliteit op een bepaald termijn verbetert. De betrokken overheid dient in een programma aan te geven welke instrumenten zij op welke wijze en binnen welke termijn zal gebruiken om aan de gewenste of vereiste kwaliteit van de leefomgeving te voldoen (Boeve & Groothuijse, 2014). In de Memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt gesuggereerd dat het niet mogelijk is om van de norm af te wijken bij de programmatische aanpak. “Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat bij de omgevingswaarden zelf flexibiliteit wordt geboden, waarbij de programmatische aanpak een rol kan spelen. Ook bestaat bij de programmatische aanpak de mogelijkheid om instructieregels en het toetsingskader voor omgevingsvergunningen buiten toepassing te laten” (Boeve & Groothuijse, 2014).

Boeve en Groothuijse (2014) zetten hun vraagtekens bij de uitwerking op de programmatische aanpak. “Veel hangt nog af van de nadere vormgeving van de programmatische aanpak in instructieregels, omgevingsverordening en omgevingsplan. Het uitgangspunt van de Omgevingswet om de programmatische aanpak op belangrijke punten in lagere regelgeving uit te werken, kan leiden tot een weinig overzichtelijk geheel van programmatoepassingen” (Boeve & Groothuijse, 2014).

Van den Broek (2015) vindt dat de flexibiliteit in de programmatische aanpak niet hoeft te leiden tot minder overzichtelijkheid, wanneer deze goed wordt vormgegeven: “Kenbaarheid heeft een formeel en een materieel aspect. Het laatste aspect betreft de vraag of het voor een gebruiker, nadat hij de voor hem relevante regels heeft gevonden (formele kenbaarheid), duidelijk is wat zijn rechten en verplichtingen zijn. (...) Mijn conclusie luidt, dat flexibiliteit en materiële kenbaarheid ten onrechte als tegenpolen worden geëfficeerd. Het benadert veeleer de werkelijkheid, als flexibiliteit wordt gezien als een onderdeel van de materiële kenbaarheid” (Van den Broek, 2015).

Er zijn dus verschillende opinies over de programmatische aanpak. Boeve en Groothuijse (2014) vrezen voor een weinig overzichtelijk toepassing van de programmatische aanpak, terwijl Van den Broek (2015) niet bang is voor onoverzichtelijkheid, mits de aanpak goed wordt vormgegeven.

5.2 Meer duidelijkheid

De Omgevingswet kent dus twee duidelijke instrumenten voor bestuurlijke afwegingsruimte: de omgevingswaarde en de programmatische aanpak. Zowel bij de omgevingswaarde als bij de programmatische aanpak hangt er veel af van de vormgeving van de instrumenten. Daarover is nog veel onduidelijkheid.

Krot & Uylenburg (2014) zijn van mening dat de Omgevingswet meer duidelijkheid over de flexibiliteit had moeten geven. “De norm is dus niet bepaald, een eventuele bandbreedte niet en ook niet de eventuele mogelijkheden tot verdere afwijking, tot saldering en tot compensatie. Het is de bedoeling alles te gaan regelen in AMvB’s, provinciale milieuverordeningen en gemeentelijke omgevingsplannen. De Omgevingswet zelf biedt voor die nadere regeling wel juridische grondslag, maar geeft, ook niet in algemene bewoordingen of vage termen, geen houvast waar het om de inhoud van die nadere regeling gaat. Anders gezegd: de Omgevingswet laat zich niet uit over het beschermingsniveau dat door de formele wetgever wordt beoogd. Leidt de Omgevingswet tot een schoner en gezonder Nederland of tot een vuiler, lawaaiiger en risicovoller land? Wij weten het niet en dat valt toch wel te betreuren (...) Die verandering is moeilijk als een verbetering te

beschouwen. Gehoopt mag dan ook worden dat de wetgever alsnog gelegenheid ziet om in de wet zelf dat beschermingsniveau in hoofdlijnen te benoemen” (Krot & Uylenburg, 2014).

Van den Broek (2015) vindt dat de regering heeft aangetoond dat de flexibiliteitsbepalingen wat haar betreft niet bedoeld zijn voor bestuursorganen en ondernemers om naar willekeur af te wijken van wettelijke regels. Echter, net als Krot & Uylenburg (2014) vindt Van den Broek (2015) dat de mate van flexibiliteit verder gespecificeerd moet worden. “Nu de Omgevingswet uitdrukkelijk geen hardheidsclausule kent die het mogelijk maakt om van elke regel af te wijken, moet per regel worden bezien hoeveel flexibiliteit verantwoord is. Dat is echter geen juridische, maar een politieke vraag, die in de eerste plaats moet worden beoordeeld door het parlement bij de beoordeling van de Omgevingswet en – via de voorhangprocedure – de uitvoeringsregels” (Van den Broek, 2015).

5.3 Implicaties voor planvormers

Het is duidelijk dat de Omgevingswet een hogere mate van flexibiliteit gaat bieden. Het is de bedoeling dat er veel beslissingsruimte komt bij gemeenten en waterschappen. “De strakke kaderstellingen zoals die nu zijn aangegeven worden immers losgelaten. Daar tegenover wordt wel verwacht om zelf afspraken en kaders overeen te komen met gemeenten. De vraag is of er uiteindelijk niet met dezelfde kaders in de huidige wet wordt gewerkt. Dit hangt af in hoeverre de initiatiefnemer (waterschap in deze) zich ook inzet om van de wettelijk geboden ruimte gebruik te maken” (Vermeulen, 2015). Binnen welke kaders de praktijk van de planvorming zich kan gaan manifesteren hangt dus af van de afstemming tussen de betrokken overheden. De mate waarin planvormers vrijheid krijgen is pas te zeggen op het moment dat de betrokken overheden zelf afspraken en kaders hebben gevormd.

De programmatische aanpak zorgt wél met zekerheid voor flexibiliteit. Waterschappen krijgen de beschikking over het maken van omgevingsplannen en programma’s om concrete maatregelen uit te voeren. De programmatische aanpak is een bijzonder programma. Hoewel Boeve & Groothuise (2014) hun angst tentoonspreiden voor de chaos bij een slechte vormgeving van deze programmatische aanpak, lijkt het een absolute verbetering. In zo’n programma wordt opgenomen hoe overschrijding van normen in een gebied ergens anders worden gecompenseerd of in een bepaald termijn wordt gereduceerd. Dit biedt dus een hogere mate van flexibiliteit voor planvormers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

6. Wat is de verwachte invloed van de Omgevingswet op de stroomlijning van de besluitvorming?

De stroomlijning van de besluitvorming is één van de grootste doelen van de Omgevingswet (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2013). Het huidige omgevingsrecht kent bijna veertig wetten, met allemaal hun eigen ontstaansgeschiedenis, jargon en wetsstructuur. Alle wetten zijn verantwoordelijk voor het recht in een specifiek deelfacet van de fysieke omgeving. Soms zijn deze wetten ook tegenstrijdig. Die fragmentatie en deze tegenstrijdigheden maken het voor burgers, bedrijven en overheden erg lastig om een conclusie te trekken over de regels in een bepaald gebied. De veertig wetten worden teruggebracht naar één Omgevingswet. Daarnaast worden de 120 Algemene Maatregelen van Bestuur gereduceerd naar vier nieuwe Algemene Maatregelen van Bestuur (Meuleman, 2015). Daarnaast moeten de zes kerninstrumenten in de Omgevingswet gaan zorgen voor de stroomlijning van het geheel aan wet- en regelgeving: omgevingsvisies, plannen en programma's, decentrale regelgeving, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Deze zes kerninstrumenten moeten samen gaan zorgen voor een effectiever omgevingsrecht (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2013). Een stroomlijning van besluitvorming uit zich in een sneller en effectiever besluitvormingsproces. Niet ieder vraagstuk vereist dezelfde aanpak voor een gestroomlijnde besluitvorming. Dat is eerder besproken in hoofdstuk 2 (Theoretisch kader) en te zien in figuur 2 (Conceptueel model).

In dit hoofdstuk wordt benoemd wat de grootste knelpunten zijn in de besluitvorming aan de hand van de uitkomsten van de vragenlijsten (planvormers) en literatuur. Vervolgens wordt er besproken wat er gaat veranderen op deze gebieden door middel van de informatie uit het interview, de andere vragenlijst (Vermeulen) en de literatuur. Tenslotte worden de implicaties van dit alles voor planvormers bij waterschappen beschouwd.

6.1 Knelpunten

In het kader van stroomlijning is aan de planvormers gevraagd wat punten of partijen zijn die de besluitvorming in het planvormingsproces vertragen of bemoeilijken. De volgende vier punten werden daarbij het meest genoemd: afhandeling van bezwaren van burgers, grondverwerving, verplicht onderzoek (naar flora en fauna, archeologie, bodem, etc.) en vergunningverlening. Dit kunnen slepende procedures worden. Ook het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) zelf merkt in het rapport 'Waarom een Omgevingswet?' dat deze slepende procedures één van de meest gehoorde klachten zijn.

Op het gebied van de afhandeling van bezwaren van burgers lijkt er weinig te gaan veranderen. Het doel van de Omgevingswet is: minder bureaucratisch, minder regels en meer vrijheden. Er moeten echter wel minimale dingen worden geregeld in de Omgevingswet. Rechten van burgers moeten worden gewaarborgd. Meuleman (2015) formuleerde het in het interview als volgt: "Dan zeg je wel in de wetgeving: het moet minder bureaucratisch zijn, minder regels, meer vrijheden. Maar het is ook zo dat je wel iets van rechtsgelijkheid ook wil. Het kan niet maar zo zijn dat burgers en bedrijven in regio A totaal anders behandeld worden dan in regio B. Dus de wet moet ook letten op de rechtsgelijkheid van mensen." Een juiste manier van participatie in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces lijkt de enige manier om minder vertraging op te lopen door bezwaren van burgers en bedrijven: "Dus de mate waarin je ze op een goede manier laat participeren of betrekken in het voortraject, kan een garantie zijn voor dat je verderop in het traject voldoende draagvlak en rust hebt. Dus naar mate je iets beter aan de voorkant betreft, heb je misschien aan het eind minder

last van mensen en bedrijven die bezwaar en beroep aantekenen” (Meuleman, 2015). Naast de afhandeling van bezwaren, lijkt er ook in de grondverwerving weinig tijd van de slepende procedures af te knabbelen door veranderingen in de Omgevingswet.

In de verplichting van onderzoeken (flora en fauna, archeologie, bodem, etc.) komt wel meer flexibiliteit. Er wordt vroegtijdige afstemming van belangen tussen partijen beoogd. Daarin wordt er meer ruimte en flexibiliteit geboden om met maatwerk de doelstellingen te behalen. Er hoeft dan niet altijd meer een wettelijk verplicht onderzoek te worden gedaan in situaties die daar geen baat bij hebben (Vermeulen, 2015).

De vergunningverlening zal behoorlijk gaan veranderen. Er zal minder met specifieke vergunningen gewerkt gaan worden, maar meer met algemene regels (Meuleman, 2015). “Dus je probeert meer met een soort richtlijnen te werken, in plaats van met hele specifieke vergunningen voor mensen, die helemaal op maat gemaakt moeten worden. Dus voor de vergunningverleners gaat dat betekenen: minder vergunningen, minder heel specifieke, gedetailleerde vergunningen, en meer algemene regels” (Meuleman, 2015). De Omgevingswet lijkt dus wel degelijk stroomlijning van de besluitvorming te bieden, zowel op het gebied van verplicht onderzoek als op het gebied van vergunningverlening.

6.2 Verschuiving in taken

Hetgeen hierboven besproken is, betekent niet dat de baan van planvormers eenvoudiger wordt. Integendeel: de zekerheden die nu nog worden gegeven in de vorm van verplicht onderzoek en vergunningen, moeten in de toekomst tot stand komen door een betere participatie van betrokkenen in de planvorming en een betere handhaving achteraf. Aan het begin van het proces zullen de planvormers uitgebreid in gesprek moeten met alle betrokken partijen om tot duidelijke afspraken te komen. Het is des te belangrijker dat iedereen het vooraf eens is over de geplande activiteiten (Meuleman, 2015). Ook Vermeulen (2015) ziet de verschuiving van het overleg naar een eerder stadium: “In een eerder stadium zal er afgestemd gaan worden, denk aan procedures bij vergunningen en de verankering van de waterbelangen op omgevingsplannen.” Hij merkt op dat de afstemming op strategisch niveau belangrijker wordt. Vooral door de vervanging van een ingekaderde watertoets naar een instructieregel tussen overheden (Vermeulen, 2015). Instructieregels zijn regels over hoe een taak of een bevoegdheid moet worden uitgeoefend door een bestuursorgaan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Tenslotte zullen de handhavers aan het eind van het proces in de gaten moeten houden of het niet uit de hand loopt. Binnen de algemene regels krijgen mensen namelijk meer vrijheid om dingen te ondernemen (Meuleman, 2015).

“Dus ik zie een leegloop of een afname van het aantal mensen dat zich met vergunningverlening bezighoudt, ten faveure van mensen die zich met handhaving bezighouden en mensen die zich aan de voorkant bezighouden met de planvorming” (Meuleman, 2015). De stroomlijning komt dus in de vorm van een besparing op tijd bij de verplichte onderzoeken en de vergunningverlening, maar daar tegenover staat de noodzaak dat de planvorming en de handhaving extra zorgvuldig te werk moeten gaan.

6.3 Implicaties voor planvormers

Er moet in een eerder stadium met de betrokken partijen om tafel worden gegaan om afspraken te maken. Deze nieuwe verdeling van werk betekent veel voor planvormers, volgens Meuleman (2015): planvormers zullen aan tafel moeten zien te komen als er derden, niet-zijnde waterschappen, plannen gaan maken. “Hoe kom je aan tafel? Je komt aan tafel als ze vinden dat je een gerespecteerd instituut bent, die verstand heeft van water. Dus het is een soort kennisaspect. Je komt aan tafel als je de taal van de ander spreekt. Dus de waterschapper zal de taal van de ruimtelijke ordenaar

moeten leren spreken. Dat doen we al steeds beter, maar dat moet je dus ook allemaal regelen. (...) Je moet een netwerk bezitten, dus je moet medewerkers hebben die kunnen communiceren. Je moet medewerkers hebben die de taal van de ander spreken, dus de ruimtelijke ordeningstaal spreken, in plaats van alleen maar waterschapstaal. En je moet dus nieuwe disciplines en ook bestuurders hebben die ook gevoel hebben voor: mijn plannen raakt ook de plannen van andere mensen, van andere partijen" (Meuleman, 2015).

Al met al gaat de taak van planvormer groeien. De zekerheden die nu aan betrokken partijen wordt geboden in de vorm van verplicht onderzoek en vergunningen zal in de toekomst meer geboden moeten worden door overleg en afspraken tussen planvormers en betrokken partijen. Dit vereist meer communicatievaardigheden. Planvormers moeten aanvoelen wanneer hun plannen de plannen van anderen raakt. Daarnaast moeten planvormers aanvoelen waar plannen van anderen hun eigen plannen raakt. In dat geval moeten ze aan tafel zien te komen. Schwartz (2004) noemt de gemeente de centrale actor in de besluitvorming bij lokale ruimtelijke ordening. De planvormers van waterschappen zullen dus vaak bij de gemeenten aan tafel moeten zien te komen om de waterbelangen te verdedigen. Dit vereist dus een proactieve houding. Hierbij helpt het als de planvormer de taal van de ander spreekt.

Als dit op een goede manier wordt gedaan, gaat de planvorming minder tijd in beslag nemen. De slepende procedures kunnen daarmee worden omzeild door de afspraken die er met de betrokken partijen worden gemaakt. Het zou dus een stroomlijning van besluitvorming betekenen. Dit komt niet zo zeer door de instrumenten (omgevingsvisies, plannen en programma's, decentrale regelgeving, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit) die het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2013) aanwijst voor de stroomlijning van besluitvorming. Het grootste verschil zit in de manier van werken: meer overleggen, minder standaardprocedures.

7. Synthese

Een duidelijke strategie is essentieel voor de integraliteit. De omgevingsvisies van het Rijk en de provincies en omgevingsplannen en programma's van gemeenten moeten de integraliteit stimuleren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). De mate waarin waterschappen betrokken worden bij de provinciale omgevingsvisies en gemeentelijke omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's hangt af van de provincies en gemeenten (Meuleman, 2015). Juist met de drang naar integraliteit is betrokkenheid tussen verschillende overheden en afstemming van visies belangrijk. Planvormers van verschillende overheden zullen elkaar en andere betrokken partijen moeten zoeken in belangen. Dit is een lastige taak, maar we hebben bij de case gezien dat het niet onmogelijk is. Wellicht is er een belangrijke rol weggelegd voor onafhankelijke beleidsontwikkelaars (in het voorbeeld: ORG-ID) die gespecialiseerd zijn in het bijeenbrengen van belangen om een evenwichtig beleid te ontwikkelen.

De focus verschuift dus naar overleg en afstemming van visies en plannen tussen overheden en andere betrokken partijen in een eerder stadium (Meuleman, 2015). Afstemming op strategisch niveau wordt belangrijker. Dat vereist een open houding van iedereen, ook planvormers bij waterschappen. Er wordt gesproken van een ware paradigmashift. Nu wordt er gewerkt vanuit een negatieve houding. Als je geen vergunning ergens voor hebt, is het verboden. In de toekomst moet er door alle partijen actief worden meegedacht over hoe een project wél kan worden gerealiseerd (Meuleman, 2015).

Dit betekent dus dat de waterschappen uit de sectorale hoek moeten stappen en actief onderzoek moeten gaan naar overeenstemming met provincies en gemeenten. Alleen op die manier kan er succesvol een integraler waterbeheer gevoerd gaan worden.

Samen met de mate van integraliteit groeit mogelijk ook de flexibiliteit. De literatuur vertelt ons dat er met een creatieve, flexibele en toekomstgerichte houding concepten en visies ontworpen moeten worden die flexibel zijn van aard om succesvolle ruimtelijke ordening te bewerkstelligen (Albrechts et al., 2003). Het is duidelijk dat de Omgevingswet veel flexibiliteit kan gaan bieden. Het is de bedoeling dat er veel beslissingsruimte komt bij gemeenten en waterschappen (Meuleman, 2015). De strakke kaders van een hoger overheidsniveau worden losgelaten. Waterschappen moeten zelf afspraken en kaders, zoals de omgevingswaarden, overeenkomen met de andere overheden. Binnen welke kaders de praktijk van de planvorming zich kan gaan manifesteren hangt af van de betrokken overheden (Vermeulen, 2015). Deze overheden hebben dus zelf de bestuurlijke afwegingsruimte in de hand.

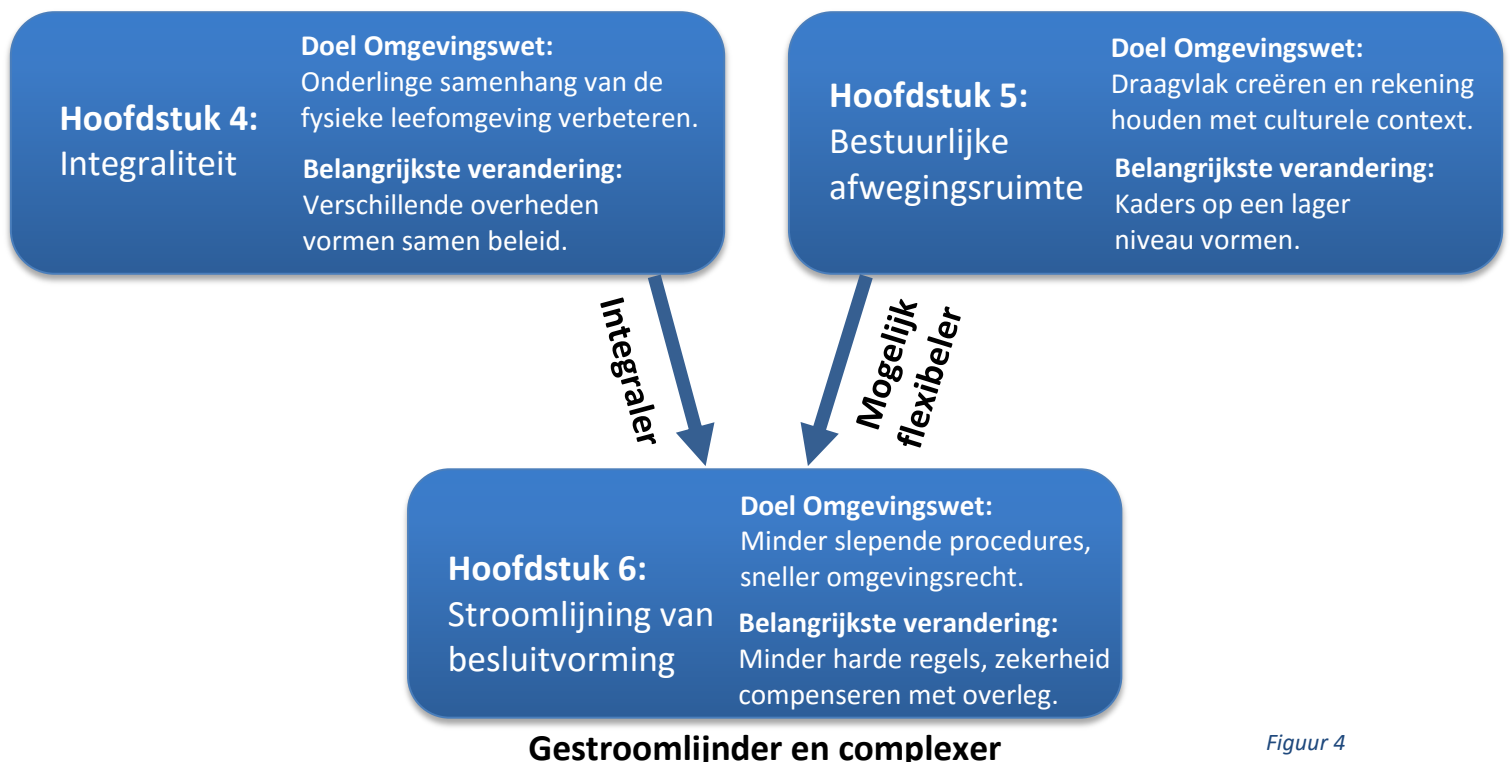
Verder krijgen waterschappen de beschikking over het maken van omgevingsplannen en programma's om concrete maatregelen uit te werken. Een bijzonder programma is de programmatische aanpak. In zo'n programma wordt opgenomen hoe overschrijding van normen in een gebied ergens anders worden gecompenseerd of in een bepaald termijn wordt gereduceerd. Dit kan dus meer flexibiliteit voor planvormers betekenen (Boeve & Groothuijse, 2014).

Als de mate van integraliteit en mogelijk ook de mate van bestuurlijke afwegingsruimte groeit, betekent dit dat de besluitvorming bij vraagstukken in de ruimtelijke planning complexer worden (De Roo, 1999). Om toch een effectief omgevingsrecht te houden dient de besluitvorming gestroomlijnd te zijn. De zes kerninstrumenten in de Omgevingswet moeten gaan zorgen voor de stroomlijning van het geheel aan wet- en regelgeving: omgevingsvisies, plannen, en programma's, decentrale regelgeving, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2013). De grootste knelpunten in de besluitvorming

van het omgevingsrecht zijn de complexiteit en versnippering van de regelgeving en de onbalans tussen zekerheid en dynamiek (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

De complexiteit en versnippering van de huidige regelgeving zal weg worden genomen door de integratie van toetsingskaders. Hoewel het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) er zelf vertrouwen in lijkt te hebben zijn er verschillende twijfels over de uitwerking: uit ervaring weten we dat de integratie van toetsingskaders lastig is, zo weet Peters (2015) ons te vertellen.

De zekerheid en dynamiek moet beter in balans worden gehouden door de planvorming. De zekerheid wordt in de toekomst minder geboden door verplicht onderzoek en vergunningverlening. Er moet voor dynamiek worden gezorgd door in een vroeg stadium met de betrokken partijen om tafel te gaan en afspraken te maken (Meuleman, 2015). De uitdaging is om met een betere participatie van betrokkenen in de planvorming ook de zekerheid te bieden die eerder werden geboden in de vorm van verplicht onderzoek en vergunningverlening. De taak van planvormer lijkt hiermee te groeien en meer communicatievaardigheden te vereisen. Als dit op een goede manier wordt gedaan, gaat de planvorming minder tijd in beslag nemen. De slepende procedures kunnen daarmee worden omzeild door de afspraken die er met de betrokken partijen worden gemaakt. Het zou dus een stroomlijning van besluitvorming betekenen. Dit komt niet zo zeer door de aangewezen instrumenten (omgevingsvisies, plannen en programma's, decentrale regelgeving, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit) voor de stroomlijning van besluitvorming. Het grootste verschil zit in de manier van werken: meer overleggen, minder standaardprocedures.

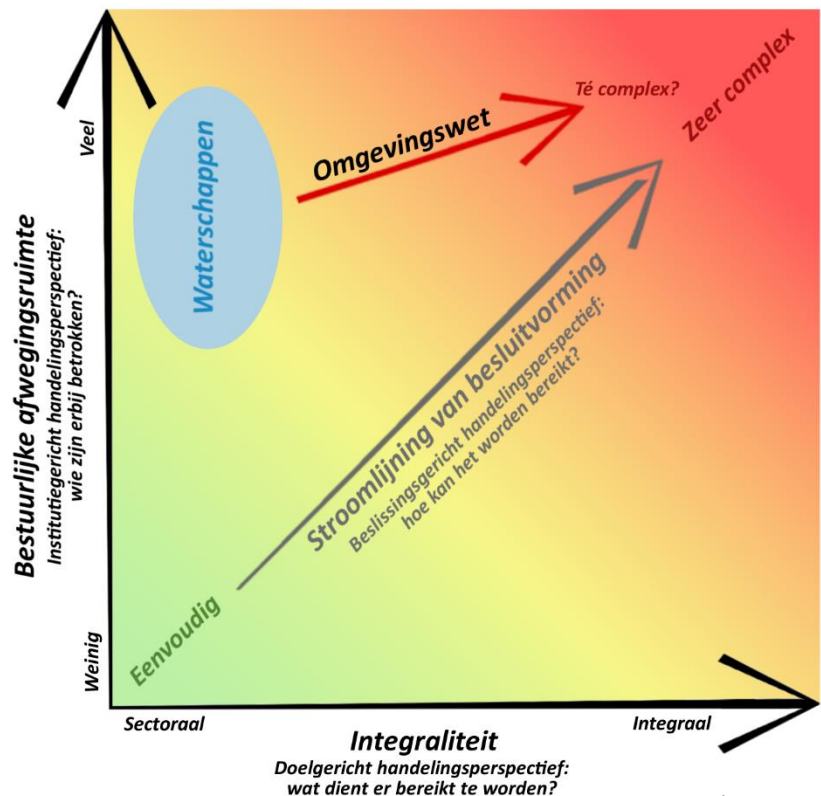


Figuur 4

8. Conclusie

In hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 6 is geconcludeerd dat planvormers bij waterschappen meer en in een eerder stadium zullen moeten overleggen met betrokken partijen (burgers, andere overheden, private partijen, etc.). Om successen hierbij te bereiken zal er met een open en positieve houding moeten worden overlegd. Als dit op een goede manier wordt gedaan kan er een gestroomlijndere besluitvorming plaatsvinden en een integraler beleid worden ontwikkeld. Planvormers krijgen hierbij waarschijnlijk de benodigde instrumenten voor bestuurlijke afwegingsruimte, dat is te lezen in hoofdstuk 5. Dit hangt echter voor een deel af van de kaders die waterschappen met de andere overheden overeenkomt. Hiervoor zullen de waterschappen om tafel moeten met de provincies en gemeenten. Daarnaast hangt de groei in de mate van afwegingsruimte af van de nadere vormgeving van de programmatische aanpak. Kortom, de Omgevingswet stuwt de besluitvorming van ruimtelijke planning richting een meer integrale aanpak met mogelijke meer bestuurlijke afwegingsruimte (zie figuur 5). Voor waterschappen betekent dit voornamelijk een meer integrale aanpak.

De stroomlijning van besluitvorming lijkt hiermee te verbeteren. Echter, De Roo (1999) laat weten dat de besluitvorming steeds complexer wordt naarmate de integraliteit en bestuurlijke afwegingsruimte groter worden. Dit kan betekenen dat er een moment komt waarop de besluitvorming van ruimtelijke planning té complex wordt. Of dit moment al bereikt gaat worden door de Omgevingswet is niet te voorspellen, maar één ding is zeker: besluitvorming die té complex wordt levert geen stroomlijning van besluitvorming op. Integendeel..



Figuur 5

Discussie

In deze studie is gezocht naar de verwachte veranderingen die er door de Omgevingswet bij de planvorming van waterschappen gaan plaatsvinden op het gebied van de volgende drie thema's: stroomlijning van besluitvorming; bestuurlijke afwegingsruimte; integraliteit en samenwerking. Hierbij zijn veel verschillende methoden van onderzoek gebruikt: verschillende vragenlijsten, participerende observaties, een interview en literatuurstudie. De studie heeft een eenduidig antwoord gevonden op de hoofdvraag, namelijk: de planvorming bij waterschappen wordt gestroomlijnder en complexer. Dit houdt onder andere in: meer 'polderen'. Dit had ik niet verwacht van tevoren. Persoonlijk vind ik het een ironisch antwoord, aangezien het poldermodel ooit is ontstaan binnen het waterbeheer.

Het onderzoek kent een aantal tekortkomingen. Ten eerste: in de antwoorden op de deelvragen is vaak een richting van verandering te vinden, en geen harde uitspraken over hoe de toekomst er exact uit gaat zien. Hoe de toekomst er exact uit gaat zien is namelijk nog lastig te zeggen, want in veel gevallen is het afhankelijk van de verdere uitwerkingen van de Omgevingswet. Dit is ook de reden dat ervoor gekozen is om te werken met de perceptie van experts op het gebied van de Omgevingswet, de tweede tekortkoming. Harde cijfers en feiten zijn immers nog niet te verkrijgen over een situatie die in de toekomst ligt, dus een perceptieonderzoek was de beste optie. Dit moet worden meegenomen in de waarde die aan deze studie wordt toegekend.

Tenslotte heb ik minder data kunnen verzamelen als ik hoopte, de derde tekortkoming. De populatie planvormers bij waterschappen is niet erg groot en moeilijk te bereiken. Uiteindelijk heb ik elf vragenlijsten bij planvormers afgenomen. Dit was voldoende om een beter beeld te krijgen van de huidige situatie, maar ik had er liever meer gehad zodat ik hardere uitspraken had kunnen doen. Daarnaast was het lastig om experts te vinden op het gebied van de Omgevingswet en waterschappen. Er zijn simpelweg nog niet veel mensen die daar verstand van hebben. Gelukkig heb ik erg veel nuttige informatie uit het interview met Eugène Meuleman en de ingevulde vragenlijst van Johan Vermeulen gehad. Tenslotte had ik liever meer participerende observaties gedaan bij mijn stage. Ik heb de planvorming bij Noorderzijlvest minder kunnen observeren dan ik hoopte.

Vervolgonderzoek

Er zou verder onderzoek moeten worden gedaan naar de exacte impact van de Omgevingswet bij planvorming van waterschappen wanneer er weer meer bekend is geworden over de Omgevingswet. Er zijn nog veel onduidelijkheden, maar gelukkig heb ik het aantal onduidelijkheden tijdens de periode van mijn onderzoek al zien afnemen.

Het is duidelijk dat het overleg van waterschappen met andere overheden, burgers, private partijen, etc. gaat toenemen. Het zou interessant zijn om verder te onderzoeken wat een goede vorm zou zijn voor dit vele overleg. Met name voor onafhankelijke bureaus die in opdracht voor verschillende partijen (provincies, gemeenten, waterschappen, private partijen) een gezamenlijk en evenwichtig beleid zouden kunnen schrijven, ligt hier wellicht een kans.

Literatuurlijst

Literatuur

Boeve, M.N. & Groothuijse, F.A.G. (2014). Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit? *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 10(03/04), 71-80.

Broek, J.H.G. van den (2015). Funambulisme in de Omgevingswet. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2015(6), 560-569.

Bruin, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement: Strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht: Lemma Uitgeverij B.V..

Buuren, R. van, Wessel, M.G.J. van, Koppel & Z. van de (2010). Flexibiliteit én zekerheid in waterbeheer, het kán: interactieve uitvoering (3). *H2O : tijdschrift voor watervoorziening en afvalwaterbehandeling*, 2010(3), 15-17.

Bryson, J.M., Delbecq, A.L. (1979). A contingent approach to strategy and tactics in project planning. *American Planning Journal*, Vol. 45, 167-179.

Cohen, M.D., March, J.G. & Ohlsen (1972) A garbage can model on organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, 1-25.

Donaldson, L. (1996). The normal science of structural contingency theory. *Handbook of Organization Studies* (Clegg, S.R., Hardy, C. & Nord, W.R.). Thousand Oaks: Sage.

Fiedler, F.E. (1994). *Leadership Experience and Leadership Performance*. Alexandria: US Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences.

Hidding, M. & Vlist, M. van der (2009). *Ruimte en water*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (2015). *Omgevingsconvenant Dijkverbetering Lage Klompweg en Klompweg*. Geraadpleegd op 01-10-2015 via <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2015-13474/1/Bijlage/exb-2015-13474.pdf>. Amsterdam: Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht.

Krot, B. & Uylenburg, R. (2014). *De Omgevingswet: van kwaliteitseisen naar omgevingswaarden*. Groningen: European Law Publishing.

Lawrence, P., Lorsch, J. (1967). Differentiation and Integration in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, 1-30.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *De zes instrumenten van de Omgevingswet*. Geraadpleegd op 22-12-2015 via <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/voorlopige/>. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *Omgevingswet, de belangrijkste veranderingen*. Geraadpleegd op 01-10-2015 via <https://omgevingswet.pleio.nl/file/download/26694702>. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *Waarom een Omgevingswet?* Geraadpleegd op 22-12-2015 via <http://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/brochures/2013/03/waarom-een-omgevingswet/waarom-een-omgevingswet>. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). *Memorie van toelichting*. Geraadpleegd op 23-12-2015 via <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/regelgeving/>. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Peters, Th. (2015). Gebiedsaanwijzingen en gebiedsregelingen als basis voor een nieuwe Omgevingswet. *Tijdschrift voor de Bouwrecht*, 2015(4), 318-330.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2013). *Omgaan met normen in de Omgevingswet*. Geraadpleegd op 03-10-2015 via http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:211347&type=org&disposition=inline&ns_nc=1. Bilthoven: Rijksinstituut van Volksgezondheid en Milieu.

Schwartz, M. (2004). *Water en ruimtelijke besluitvorming*. Groningen: Geo Pers.

Roo, G. de (1999). *Planning per se, planning per saldo*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Young, G. (2008). *Reshaping Planning with Culture*. Aldershot: Ashgate.

Zuidema, C. (2011). *Stimulating Local Environmental Policy*. Zuthen: Wöhrmann.

Vragenlijsten

Planvormers van de waterschappen Wetterskip Fryslân, Hunze en Aa's en Noorderzijlvest. Zie Methodologie voor verdere informatie.

Vermeulen, J.. Adviseur vergunningen bij waterschap Hollandse Delta en deelnemer van een botsproef van de Omgevingswet. Zie Methodologie voor verdere informatie.

Interviews

Meuleman, E.. Programmamanager Implementatie Omgevingswet bij de Unie van Waterschappen. Datum: 7 december 2015. Duur: ca. 25 minuten. Plaats: Den Haag, Koningskade 40. Zie Methodologie voor verdere informatie.

Bijlage 1: Vragenlijst voor planvormers

Vragenlijst

Waterschap: _____

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2018 in werking. Als stagiair van het waterschap Noorderzijlvest en student Technische Planologie van de Rijksuniversiteit Groningen doe ik onderzoek naar de verwachte invloed van de Omgevingswet bij de planvorming van waterschappen. Allereerst zou ik graag de mening van planvormers over de huidige situatie weten.

Vraag 1 Vindt u dat u veel ruimte krijgt om vrij afwegingen te maken tussen verschillende oplossingen, of voelt u zich daarin beperkt door het wettelijk kader (normen, verplichte procedures, etc.)?

1 2 3 4 5 *1 = erg weinig afwegingsruimte, erg veel beperking door het wettelijk kader
5 = erg veel afwegingsruimte, erg weinig beperking door het wettelijk kader*

Vraag 2 In hoeverre vindt u het noodzakelijk om per project rekening te houden met de culturele context (zoals sociale factoren, historische factoren, omgevingsfactoren), en in hoeverre vindt u dat er voor standaardoplossingen kan worden gekozen?

1 2 3 4 5 *1 = geen culturele context, enkel standaardoplossingen
5 = enkel culturele context, geen standaardoplossingen*

Vraag 3 Vindt u dat u veel sturing krijgt door een duidelijke strategie vanuit het waterschap?

1 2 3 4 5 *1 = er is geen sturende strategie
5 = er is een erg duidelijk sturende strategie*

Vraag 4 Moet u veel rekening houden met een ruimtelijke, regionale strategie vanuit de provincie?

1 2 3 4 5 *1 = er is geen regionale strategie om rekening mee te houden
5 = ik moet erg veel rekening houden met de regionale strategie*

Vraag 5 Vindt u de verdeling van macht, geld en verantwoordelijkheid tussen het waterschap en externe partijen goed?

1 2 3 4 5 *1 = de verdeling is volledig uit balans
5 = de verdeling is perfect*

Vraag 6 Deze vraag hoeft u alleen te beantwoorden als u bij vraag 5 een 2 of lager heeft ingevuld. Waarom vindt u dat de verdeling uit balans is?

Vraag 7 Welke punten of partijen vertragen of bemoeilijken de besluitvorming in het planvormingsproces?

Gebruik gerust de achterzijde van het papier als u meer schrijfruimte nodig heeft.

Bijlage 2: Resultaten vragenlijsten voor planvormers

Gesloten vragen (op de schaal van 1 tot 5):

| | Waterschap | Vraag 1 | Vraag 2 | Vraag 3 | Vraag 4 | Vraag 5 |
|----------------------|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Respondent 1 | Hunze en Aa's | 4 | 4 | 3 | 2 | 4 |
| Respondent 2 | Hunze en Aa's | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 |
| Respondent 3 | Hunze en Aa's | 4 | 3 | 4 | 2 | 4 |
| Respondent 4 | Hunze en Aa's | 3 | 4 | 4 | 3 | 3 |
| Respondent 5 | Hunze en Aa's | 4 | 3 | 3 | 4 | 3 |
| Respondent 6 | Wetterskip Fryslân | 2 | 3 | 2 | 4 | 3 |
| Respondent 7 | Wetterskip Fryslân | 4 | 3 | 4 | 3 | 3 |
| Respondent 8 | Wetterskip Fryslân | 4 | 4 | 2 | 3 | 4 |
| Respondent 9 | Wetterskip Fryslân | | 3 | 4 | 2 | 2 |
| Respondent 10 | Noorderzijlvest | 4 | 4 | 2 | 3 | 3 |
| Respondent 11 | Noorderzijlvest | 3 | 3 | 2 | 4 | 2 |

Open vragen:

| | Vraag 6 | Vraag 7 |
|---------------------|---------|--|
| Respondent 1 | | 1) De vergunningverlening via het RVO werkt vertragend, grondverwerving is vaak een gecompliceerd, vertragende factor. 2) Belanghebbende grondeigenaren die het niet eens zijn met de plannen en extra onderzoek eisen. |
| Respondent 2 | | 1) Sommige afdelingen van provincies met intentie inhoudelijk invloed uit te oefenen, maar ook regelgevende/toetsende partijen zoals RVO, AID, RKD. 2) Waar interpretatieverschil is. 3) Grondverwerving (particulier). 4) Procedureel (bevlogen burgers met een tegengestelde of afwijkende mening). |
| Respondent 3 | | 1) Particulieren (grondverwerving) bij agrarische sector. 2) Vergunning (ontgroning, nuts m.n. gas). 3) Onderzoek (flora & fauna/archeologie/bodemkwaliteit/etc.). 4) Inspraak "mondige" burgers. |
| Respondent 4 | | Vanuit de omgeving kunnen bezwaren geuit worden. Dit kan het proces ernstig vertragen. Wanneer de bezwaren gegrond zijn, moet je hier natuurlijk aandacht voor hebben. Soms echter wordt er ook veel tijd verloren aan bezwaren die niet erg sterk zijn, maar waar een fanatieke groep of persoon achterstaat. |

| | | |
|----------------------|--|---|
| | | 1) Interne verdeeldheid binnen (grotere) overheidsorganisaties (provincie, gemeenten, rijk). 2) Niet samenvallende belangen van verschillende overheden waarbij onvoldoende oog is voor wederzijdse belangen (te weinig oplossingsgericht/consensusgericht). 3) Particuliere partijen die hun individuele belangen boven het bredere belang van samenleving stellen. |
| Respondent 5 | | |
| Respondent 6 | | |
| Respondent 7 | | Verschillende belangen maken de afweging soms complex. |
| Respondent 8 | | (Wat bij me opkomt, niet uitputtend.) 1) Interne procedures binnen organisaties. Samenwerken is voor 'ouderwets' vormgegeven organisaties ingewikkeld. Vraagt een andere rolopvatting. Je hebt in organisaties mensen die dit snappen, maar het kost veel moeite de meerderheid mee te krijgen. 2) Starheid in eigen wensen, geen water bij de wijn willen doen. 3) In een integraal plan komen verschillende belangen bij elkaar. Niettemin moet iedere partij wel de bijdrage betalen die past bij het belang van de betreffende partij. Financiële onderhandelingen daarover kunnen erg slepen. En het zijn dan niet zelden overheden die onderling aan het onderhandelen zijn, terwijl het uiteindelijk toch de burger is die betaalt. Politiek te verklaren, maar het vertraagt wel. |
| Respondent 9 | Vanuit mijn achtergrond bij de gemeente (17 jaar) heb ik de indruk dat het wetterskip niet dicht genoeg bij het vuur zit. De doelen van het wetterskip zijn wel helder. Maar voor een effectieve beïnvloeding is het wetterskip fysiek op afstand en in het informele deel minder sterk. | Geen mening. |
| Respondent 10 | Verdeling van budget/geld hangt samen met wettelijke taken. Is dus te motiveren. | Verschilt per proces. Soms grondpositie, soms afstemming/overeenstemming verschillende overheden, soms beschikbare middelen. |
| Respondent 11 | Voor als nog is afgesproken dat het waterpeil de functie volgt. Soms zijn de functies vanuit waterbeheer niet altijd logisch. | Wet en regelgeving diverse overheden. Bijvoorbeeld flora en fauna en archeologie. |

Bijlage 3:
**Vragenlijst voor Johan Vermeulen (Adviseur
vergunningen bij waterschap Hollandse Delta)**

Vragenlijst

1. Wat zijn de grootste veranderingen voor waterschappen bij de omgevingswet, volgens u?

Enorme veranderingen zien we niet zozeer bij de waterschappen. Taken en verantwoordelijkheden blijven min of meer het hetzelfde. Wat wel meer naar voren komt is de samenwerking met andere overheden, met name gemeente. In een eerder stadium zal er afgestemd gaan worden, denk aan procedures bij vergunningen en de verankering van de waterbelangen op omgevingsplannen. Bij het eerste zal dit vooral ingeregeld worden via het digitale loket. Voor het tweede wordt afstemming op strategisch niveau belangrijker, met name door de vervanging van een ingekaderde watertoets naar een instructieregel tussen overheden.

2. Hoe verandert de vrijheid en flexibiliteit van planvormers bij waterschappen?

Die zal aanvoelen als meer vrijheid en flexibiliteit. De strakke kaderstellingen zoals die nu zijn aangegeven worden immers losgelaten. Daar tegenover wordt wel verwacht om zelf afspraken en kaders overeen te komen met gemeenten. De vraag is of er uiteindelijk niet met dezelfde kaders in de huidige wet wordt gewerkt. Dit hangt af in hoeverre de initiatiefnemer (waterschap in deze) zich ook inzet om van de wettelijk geboden ruimte gebruik te maken.

3. Wat zijn de belangrijkste veranderingen in het wettelijk kader (normen, verplichte procedures, etc.) voor planvormers bij waterschappen?

De projectplanprocedure vanuit de Waterwet wordt losgelaten (behoudens dijkversterkingen en/of grootschalige wateropgaven). Zie verder antwoorden hierboven.

4. Hoe gaat de samenwerking tussen waterschappen en externe partijen veranderen?

Zie vraag 2. Kort samengevat: vroegtijdig samenwerken met externe partijen en daarin zelf meer initiatief om kader stellende afspraken met elkaar te maken.

5. In hoeverre zijn gemeenten/provincies bij de Omgevingswet meer/minder betrokken bij waterbeheer dan in de huidige situatie?

De verwachting is dat het niet meer of minder zal worden. De kaders om samen te werken zal losser zijn. Het valt of staat met voortzetten van bestaande contacten en of deze min of meer op dezelfde lijn worden voortgezet of geïntensiveerd.

6. Verandert de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden?

Vooraf tussen Rijksoverheid en de lokale overheden (waaronder waterschap) worden de kaders meer losgelaten. Hierbij hebben de lokale overheden meer vrijheid om invulling te geven aan de te behalen doelstellingen. In feite blijven de primaire taken en verantwoordelijkheden vanuit het Omgevingsbesluit gelijk ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving.

7. Ik heb bij planvormers vragenlijsten afgenomen. Ik heb hen de vraag gesteld: welke punten of partijen vertragen of bemoeilijken de besluitvorming in het planvormingsproces? Een aantal thema's sprongen eruit: vergunningverlening, afhandeling bezwaren van burgers, grondverwerving en verplicht onderzoek (flora & fauna, archeologie, bodemkwaliteit, etc.). Gaat er op deze gebieden van deze thema's iets veranderen voor planvormers (in het kader van stroomlijning van de besluitvorming)?

Vanuit het waterschap zal er m.b.t. vergunningen niet veel veranderen. Wat wel een voordeel is dat de binnenkomende bezwaren via de rechtelijke instantie als één product (vergunning) worden beschouwd. Allerlei verschillende bezwaren over één project met verschillende activiteiten met vergunningplicht kan in de toekomst niet meer tot een aaneenschakeling van bezwaarprocedures leiden. Verder wordt er beoogd om zo vroeg mogelijk met elkaar af te stemmen en is daarin vervolgens meer ruimte en flexibiliteit om met maatwerk doelstellingen te behalen i.p.v. een wettelijk verplicht onderzoek te doen voor situaties die niet altijd baat hebben bij het uit te voeren onderzoek.

Bijlage 4:

Interview met Eugène Meuleman (Programmamanager Implementatie Omgevingswet bij de Unie van Waterschappen)

Datum: 7 december 2015

Plaats: Den Haag, Koningskade 40

Duur: ca. 25 minuten

Tim van der Veen:

Om te beginnen zou ik graag vragen wat, volgens u, de grootste veranderingen zijn in algemene zin bij de Omgevingswet.

Eugene Meuleman:

*Als je mij vraagt: wat is die Omgevingswet?, dan heeft die bepaalde karaktertrekken, die Omgevingswet. Allereerst is het in mijn ogen een hele grote sanering in regelgeving. Het gaat om bijna veertig wetten waar een streep doorheen gaat, en er komt één wet voor terug. In het fysieke domein, want we hebben ook een sociaal domein. Rondom de drie decentralisaties hebben we het sociale domein, enorme verandering gehad. Nu is het fysieke domein aan de beurt. In het omgevingsrecht gelden bijna veertig wetten, zijn daar van toepassing, en die hebben allemaal hun eigen ontstaansgeschiedenis gehad, hun eigen specifieke taal gehad, want ze gingen allemaal over een deelfacet van de fysieke omgeving. Ze kennen allemaal hun eigen wetsstructuur. Op onderdelen zijn die wetten zelfs een beetje tegenstrijdig naar elkaar. Je zou maar burger zijn, of bedrijf. Dan zie je door de bomen het bos niet meer door die veertig wetten. Wat is er nou eigenlijk op mij van toepassing, als bedrijf of burger? **Ik wil iets wat op mij van toepassing is (??)**. Dus daarvan hebben ze gezegd: we gaan dat sterk vereenvoudigen, verbeteren, en ook meer toekomstbestendig maken, ook enige mate van flexibiliteit inbouwen naar de toekomst toe en eigenlijk ook moderniseren. Maar belangrijkste beweging is, wat ik zei, de belangrijkste karaktertrek is dus een forse sanering in regelgeving: veertig wetten terug naar één wet, van honderd Algemene Maatregelen van Bestuur, die daaronder zitten, of honderdveertig ofzo, naar vier Algemene Maatregelen van Bestuur. Dus een enorme indikking en sanering van regelgeving. Dat is één.*

Twee is: het is ook een grote decentralisatieoperatie. In die regelgeving is het zo geregeld dat er ook een schakeling van verantwoordelijkheden plaatsvindt. In de hele fysieke leefomgeving wordt eigenlijk heel veel beslissingsruimte zo laag mogelijk in de keten gelegd, dus met name bij gemeenten en bij waterschappen. Zo dicht mogelijk bij de burgers, waar de echte afwegingen plaatsvinden. Dat is een tweede, dus het heeft ook een karaktertrek van decentralisatie.

Derde is: integratie, dus de regelgeving die betrekking heeft op het fysieke domein wordt ook allemaal bij elkaar gebracht nu. Dus als er besluiten genomen gaan worden over een bepaald plan of ontwikkeling komen ook alle facetten ook echt bij elkaar in dat ene plan. Voor die tijd waren dat allemaal deelplannen of specifieke facetten, en dan waren we weer een stuk vergeten. Nu worden echt integrale plannen ontwikkeld op één plaats, dus ook op hetzelfde moment ontwikkeld. Ze kennen niet allemaal verschillende doorlooptijden en verschillende trajecten en verschillende partijen die erbij betrokken zijn. Nee, het wordt bij elkaar gebracht, dus echt integraal. Dus dat is een belangrijke.

En dan is er nog een andere belangrijke. Dat is een hele belangrijke voor de impact, voor wat het betekent voor organisaties en hun manieren van werken. Dat is dat er eigenlijk ook een soort

paradigmashift plaatsvindt. Alles in het gebied van de fysieke leefomgeving kent eigenlijk een soort verbodsbepaling. Alles is verboden, tenzij je een vergunning hebt. Nu gaat dat echt heel anders. Dat wordt eigenlijk: alles is eigenlijk toegestaan, tenzij.. Ja? Dus dat is echt een heel fundamentele verandering, want dat betekent dat zowel bestuurders als ook ambtenaren actief nu moeten nadenken over hoe ze dingen wél moeten regelen, in plaats van dat ze zeggen: het kan niet, en we horen wel hoe we het voor elkaar krijgen. Nee, er moet nu actief meegedacht worden om iets wél te realiseren. Dus er gaat echt een... er moet heel anders gewerkt worden.

En dan komen we meteen bij de allerbelangrijkste wijziging die dat tot gevolg heeft. Dat betekent dat er minder vergunt gaat worden, er gaat meer toegestaan worden, er gaat minder vergunt worden, maar er gaat wel een verschuiving plaatsvinden naar handhaving. Dat is achter in de keten. Dus alles wat er gebeurt: er wordt wel op toegezien dat het niet iets is wat echt de spuigaten uitloopt. En er vindt een verschuiving plaats naar de voorkant van de keten: dat is de planvorming. Men zegt dus: als men gaat plannen gaat ontwikkelen, moeten dat integrale plannen zijn. En men moet héél vroegtijdig, moet je eigenlijk al gaan nadenken van: wat moet er allemaal in die plannen aan de orde komen. Dus het moeten integrale plannen worden, waarbij alle disciplines bij elkaar moeten komen, en als het even kan ook de ideeën van de verschillende overheden ook nog. Dus de planafstemming wordt eigenlijk héél belangrijk: dat die én integraal wordt, én interbestuurlijk, zoals ik dat noem. Want plannen van waterschappen moeten weer afgestemd worden op plannen van gemeentes, provincies, wijken. Dat moet allemaal aan de voorkant gebeuren. En dat is wel iets wat de waterschappen ook altijd gezegd hebben van: dat vinden belangrijk. Dus wij hoeven niet aan de achterkant te zeggen, op basis van bepaalde regels die we hebben, van: hé, dit mag niet, of dit mag niet. Nee, we hebben liever dat we aan de voorkant invloed hebben op de plannen die gemaakt worden. Als u dit wilt, dan zouden we het op het gebied van het water en waterbeheer, dan zouden we het op die manier doen. En dan heb je meer invloed aan de voorkant. En dat is wel wat die wet ook probeert te bevorderen. Dus vooral invloed hebben aan de voorkant van het traject.

En dat gaat heel veel vragen, want dat betekent dat wij ook zo moeten zorgen dat als er plannen gemaakt gaan worden - ook door anderen, door derden, niet-zijnde waterschappen – dat je moet zorgen dat je aan tafel komt. Hoe kom je aan tafel? Je komt aan tafel als ze vinden dat je een gerespecteerd instituut bent, die verstand heeft van water. Dus het is een soort kennisaspect. Je komt aan tafel als je de taal van de ander spreekt. Dus de waterschapper zal de taal van de ruimtelijke ordenaar moeten leren spreken. Dat doen we al steeds beter, maar dat moet je dus ook allemaal regelen. Dat zijn bijvoorbeeld allemaal, wat ik noem, managementopgaven. Dus je moet in de netwerken zitten. Je moet een netwerk bezitten, dus je moet medewerkers hebben die kunnen communiceren. Je moet medewerkers hebben die de taal van de ander spreken, dus de ruimtelijke ordeningstaal spreken, in plaats van alleen maar waterschapstaal. En je moet dus nieuwe disciplines en ook bestuurders hebben die ook gevoel hebben voor: mijn plannen raakt ook de plannen van andere mensen, van andere partijen. Dus dan heb je al heel wat implicaties bij de kop, want dat was je vraag: wat zijn de belangrijkste uitgangspunten? **Dat heb ik hier aan tafel verteld (??).**

Tim van der Veen:

U heeft inderdaad een heel aantal onderwerpen aangesneden die ik ook nog wou aansnijden. Ten eerste de afwegingsruimte, dat vertelde u, die komt steeds lager te liggen, op een lager niveau.

Eugene Meuleman:

Wat daar nog van belang is: je moet ook even de publicaties goed in de gaten houden, want volgens mij is er afgelopen donderdag of vrijdag weer iets, een publicatie verschenen die iets zegt over die afwegingsruimte. Dat er gemeenten zijn: nou, hoe zit dat nou precies met die afwegingsruimte? Neemt dat nou toe, of is dat vooral een snoepje die in de ring wordt gegooid? En hoe wordt dat nu echt geoperationaliseerd? Dus daar zijn ook wel kritische vragen bij, van: hoe groot is die nou eigenlijk? Wordt die wel echt gedecentraliseerd? En waaruit blijkt dat dan dat die afwegingsruimte

toeneemt? Dus er zijn ook wel kritische vragen over, dus je moet ook een beetje.. de pers binnen ons bestuur heeft daar, geloof ik, recent iets over geschreven, en één of ander adviesorgaan voor de leefomgeving. De Raad voor de Leefomgeving heeft daar ook iets kritisch over gezegd. Want dat element van die decentrale afwegingsruimte speelt een belangrijke rol, en in mijn ogen heeft dat vooral te maken met dat je... dat het een soort integrale verantwoordelijkheid wordt. Waar je vroeger misschien besluiten nam op bepaalde facetten, neem je nu.. op deelfacetten, neem je nu, op een hele range van aspecten, integraal een besluit. En daardoor wordt je.. je afweging van onderwerpen die je moet betrekken bij je besluit vormen, neemt toe. En dat heeft ook te maken met afwegingsruimte. Het idee is dat je betere besluiten krijgt daardoor. Waar je voorheen je facetbesluiten nam die misschien voor dat specifieke facet goed waren, kon dat wel eens negatieve externe effecten hebben voor aanpalende beleidsterreinen of onderwerpen. En nu wordt je gedwongen om dat in de volle breedte te zien, dus men denkt toch van: het leidt misschien ook wel tot betere besluiten, die ook duurzamer zijn, die het langer volhouden. En dat je dus ook meer draagvlak hebt, als je betere besluiten hebt.

Tim van der Veen:

En kunt u meer praktisch vertellen wat die afwegingsruimte zou betekenen voor een planvormer bij een waterschap?

Eugene Meuleman:

Ja, dat vind ik nog wel ingewikkeld, hoor, om daar specifiek iets over te zeggen. Want we hebben het altijd over plannen van derden waar wij dan een plaats in moeten krijgen, dat is ook een aspect. Maar we hebben natuurlijk zelf ook plannen uit te voeren. Waar het precies uit blijkt? Ja, ik denk ook dat waterschappers ook gedwongen worden bij het maken van hun eigen plannen.. Waterschappen hebben altijd te maken met plannen van derden die ze moeten beoordelen op het aspect water, bij wijze van spreken. Zit het wateraspect goed in die plannen van anderen vertegenwoordigd? Andersom ook, hebben wij natuurlijk ook eigen plannen die wij maken, en dan is het weer zaak dat anderen zich goed in onze plannen herkennen. Dus daarvoor geldt hetzelfde ook: dat ook de waterschappen ook andere partijen actief moet uitnodigen om te participeren in het maken van onze plannen. Ze actief erbij te betrekken. Dat is ook een kenmerk van die wet. Wat me nu te binnen schiet, is ook heel erg dat het ook gericht is op participatie, dus het betrekken van relevante partijen aan de voorkant van het proces. Daar heb je het weer: in die keten van planvorming, uitvoering en dan toezicht, bij wijze van spreken, in die keten is de bedoeling dat het overleg vooral aan de voorkant gaat plaatsvinden. Dat is.. Niet alle organisaties zijn dat gewend om dat als een vanzelfsprekendheid te doen.

Tim van der Veen:

Dus als er een initiatief komt, moet er in eerste instantie met alle partijen aan tafel?

Eugene Meuleman:

Ja, je moet allereerst.. De wet schrijft voor dat je zo'n initiatief heel serieus moet nemen. En in principe moet de grondhouding zijn, van zowel ambtenaren als bestuurders, om zo'n initiatief heel serieus te nemen en tot wasdom te laten komen. Dat moet eigenlijk de grondhouding zijn. Tenzij er overwegende bezwaren of argumenten zijn om daar vanaf te zien. De grondhouding moet zijn: we moeten eigenlijk zorgen dat zo'n initiatief gerealiseerd gaat worden. Ja? Dus dat is, wat ik noemde, die paradigmashift. Dus helpen met het serieus nemen van zo'n initiatief en kijken of je het kunt realiseren, tenzij een wet dat verbiedt of heel nadrukkelijk beleid is gemaakt dat het niet kan. Dat is wat er gebeuren moet.

Tim van der Veen:

En over de samenwerking met andere partijen, tussen waterschappen en externe partijen, zoals provincies en gemeenten, zijn daar belangrijke veranderingen?

Eugene Meuleman:

Ja, want er gaat nu gewoon een hele actieve plicht eigenlijk ontstaan om medeoverheden.. Dat zijn dus dan gemeenten, provincies, maar dat kunnen ook zijn: regionale uitvoeringsdiensten. Dat kunnen zijn veiligheidregio's. Dat kan ook nog wel eens Europa zijn soms. Er kunnen private partijen zijn. Als je plannen maakt moet private partijen soms erbij betrekken. Dat kunnen bedrijven zijn, of burgers. Dus de participatie geldt dan.. in de volle breedte zal je voor een grootgedeelte bij de besluitvorming toch moeten betrekken. Wil je goede plannen maken, die integraal zijn en die brede maatschappelijke steun hebben, dan moet je ze op tijd ook betrekken. En dat is veel breder dan alleen maar gemeenten en provincies.

Tim van der Veen:

En komt er een verandering in de mate waarin provincies en gemeenten zich met waterbeheer bezighouden?

Eugene Meuleman:

Nou, ik denk dat dat nog wel mee zal vallen, want uiteindelijk zal toch iedereen vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid met elkaar in overleg treden. En wij pretenderen vooral verstand te hebben van water. En in alle wetten die er tot nu toe zijn, wordt ook steeds meer aangegeven dat waterschappen eigenlijk ook de waterautoriteit zijn als het over waterbeheer en zuiveringsbeheer en veiligheid gaat. Het grondwater blijft gewoon bij de drinkwaterbedrijven. In de toezicht zit wat meer bij de provincies en bij het Rijk. Dus bij de waterschappen zijn we echt wel waterautoriteit en die zijn dan wel echt goed in charge. Want je vraag was.. Kun je hem nog even één keer herhalen, je vraag?

Tim van der Veen:

In hoeverre provincies en gemeenten ook waterbeheer gaan voeren.

Eugene Meuleman:

Nou, dat is natuurlijk niet de bedoeling. Want, kijk, het gaat.. De bedoeling van deze wet is dat het allemaal wat efficiënter gaat, dat er betere besluiten worden genomen: integraler, dichter bij de burger, op meer draagvlak rekenen, maar ook besluiten die leiden.. De besluitvorming moet ook sneller plaatsvinden. Sneller, dus plannen moeten ook sneller tot realisatie komen. Dat is ook een heel belangrijke, onderliggende drijfveer. En dat betekent dat je niet dat, daar waar je nu volop aan het saneren bent en aan het vereenvoudigen bent in die regelgeving, dat je dat dan vervolgens via allerlei bureaucratiseringsoverleggen opnieuw toch weer de vertraging zo introduceert. Dus daar moeten we wel goed van bewustzijn. Het wordt wel van ons gevraagd om aan de voorkant meer met elkaar te overleggen, dus er zal toch ook wel weer iets van groei van overleg, enzo, zijn. Maar dat mag niet gaan overheersen. Want dat moet wel dominant blijven, dat snellere en betere en decentralere besluiten, die ook echt tot uitvoering gaan komen. Want dat is een andere vraag, hè? Besluitvorming en uitvoeren? Uitvoering leidt ook tot werkgelegenheid. Dat is ook belangrijk. Want deze wet draagt ook bij aan het versnellen van de economie ook weer, en van de werkgelegenheid. Dus saneren van regelgeving en het vereenvoudigen daarvan leidt tot snellere en betere besluiten, die ook tot uitvoering kunnen worden gebracht. En dat is weer werk, dat daar achter zit. Dus gaan ze een andere rol krijgen, die andere overheden? Nou ja, de planfiguren gaan wel wat veranderen. Dus je nu streekplannen hebt en bestemmingsplannen, die gaan wel.. Die houden op te bestaan en daar gaan natuurlijk een nieuwe soort planfiguren voor komen: omgevingsplannen. En die zien er, volgens mij, toch ook nog wel weer iets anders uit. Dus dat betekent wel wat, ook voor gemeentes en provincies. Maar zij gaan niet op de stoel zitten van de waterbeheerder, dus de functionaliteit blijft hetzelfde. En daarvan geldt ook: je hebt algemene democratie, dat is het Rijk, de gemeenten en de provincies. Die gaan.. Die bepalen bijvoorbeeld in een bepaald gebied: waar wordt er gebouwd? Waar komt er natuur? Waar wordt er gerecreëerd? Die functies worden door de algemene democratie bepaald. En als dat eenmaal is bepaald, van: daar komt natuur, en daar wordt gebouwd, en daar komt recreatie,

dan heeft het waterschap de functie te ondersteunen. Dus als je in een bepaald gebied zit en daar komt natuur, dan moeten wij zorgen dat het waterbeheer op die functie, dus op natuur, is afgestemd. Een voorbeeld is: natuur, die willen altijd wat meer drassige gebieden hebben: vernatting. Maar als je wil gaan bouwen, wil je juist verdroging hebben. En landbouw, bijvoorbeeld, die willen ook niet zulke heel natte grond. Dus dan moet je een ander waterpeil hebben, een ander peilbeheer hebben. Dus de algemene democratie blijft vooral doen wat ze doen, namelijk: bepalen welke functie in welk gebied komt. Het waterbeheer blijft ook doen wat ze doen, namelijk: ondersteunen van die functie, die functie die door de algemene democratie is vastgesteld. En het waterbeheer is een functionele democratie.

Tim van der Veen:

Dus als ik het goed begrijp is hier geen verandering van verantwoordelijkheden tussen de overheden.

Eugene Meuleman:

Nee, eigenlijk niet. Maar doordat er toch veel in regels is geschrapt, ontstaan er ook wel vrijheidsgraden. En ook op het decentrale niveau ontstaan meer vrijheidsgraden. Dus de centrale overheden en ook het middenbestuur, de provincies, die gaan minder toch voorschrijven wat er op decentraal niveau moet worden gedaan. Dus door te saneren in de regelgeving ontstaat er sowieso meer ruimte. Er worden minder dingen voorgeschreven. En omdat er minder is voorgeschreven, ontstaat er eigenlijk meer vrijheid om aan dingen invulling te geven. Dus er verandert niet zo zeer iets in de verantwoordelijkheidsstelling, als wel in vrijheidsgraden. Die nemen wel toe. Dat is het eigenlijk veel meer.

Tim van der Veen:

Ten slotte nog één vraag. Ik heb vragenlijsten afgenomen bij planvormers, bij verschillende waterschappen in het noorden, en daarbij heb ik de vraag gesteld welke punten of partijen de besluitvorming of realisatie van projecten vertragen of bemoeilijken. En daar waren een aantal punten die regelmatig terugkwamen. Het is vrij praktisch, dus ik weet niet in hoeverre u daar antwoord op kan geven.

Eugene Meuleman:

Ja, dat is juist heel goed, dat praktische. Ik ben daar heel benieuwd naar.

Tim van der Veen:

Ik was benieuwd in hoeverre er daarin, in het kader van stroomlijning van besluitvorming en realisatie, iets gaat veranderen. Bijvoorbeeld de eerste, dat is vergunningverlening. Dat kost vaak veel tijd bij planvormers. In hoeverre gaat daar iets in veranderen?

Eugene Meuleman:

Ja, daar gaat, volgens mij, echt iets in veranderen, want je gaat veel minder vergunningen maken, maar meer met algemene regels werken. Dus je probeert meer met een soort richtlijnen te werken, in plaats van met hele specifieke vergunningen voor mensen, die helemaal op maat gemaakt moeten worden. Dus voor de vergunningverleners gaat dat betekenen: minder vergunningen, minder heel specifieke, gedetailleerde vergunningen, en meer algemene regels. Dus dat is een heel belangrijke verandering. En ik had al gezegd: doordat je misschien wat meer met algemene regels gaat werken, wil je, als je werk gaat uitvoeren, daarna wel kijken of er niet toch nog iets heel raars gebeurt in dat gebied. Of worden de belangen van derden, die niet over dat project gaan, wel voldoende beschermd? Want mensen kunnen op een gegeven moment hun vinger opsteken en zeggen: ja, nou, wat deze meneer hier doet.. Hij heeft dan wel geen vergunning nodig, maar ik vind dat dit niet kan of anderszins. Dan heeft de overheid in één keer ook weer een rol te spelen. Die moet dan beoordelen: kan het inderdaad niet wat hij daar aan het doen is? Dus we verwachten minder vergunningverlening, omdat we ook meer algemene regels gaan maken. En binnen die algemene regels krijgen mensen en

bedrijven veel meer vrijheid om dingen te doen. Maar daar moet wel, aan de achterkant, worden gekeken of het niet de spuigaten uitloopt. Dus we verwachten dat het aan de handhavingskant, dat het zal toenemen, de toezicht en de handhaving. En ik had je al gezegd: aan de voorkant van het proces, bij de planvorming, gaat ook veel gebeuren. Dus ik zie een leegloop of een afname van het aantal mensen dat zich vergunningverlening bezighoudt, ten faveure van mensen die zich met handhaving bezighouden en mensen die zich aan de voorkant bezighouden met de planvorming. Dus dat is een belangrijke wijziging.

Kijk, en een potentiële barrière of gevaar is dat er, omdat dan aan de voorkant alles afgestemd moet worden en het ook integraal moet, dat het dáár weer één grote praatclub wordt. Dat is ook iets wel wat, in mijn ogen, nog wel iets is van: je lost ergens wel een bepaald probleem weer op, je moderniseert het op onderdelen. Maar daar moet je weer oppassen dat niet toch vervalt in een enorme praatcultuur.

Tim van der Veen:

Eén van de andere punten die de besluitvorming en realisatie van projecten, volgens planvormers, erg in de weg zat, was de moeite die planvormers hadden met het behandelen van bezwaren van burgers, dat het erg veel tijd kan kosten. Ik vroeg me af of daar ook iets in verandert, of u daar iets over kunt zeggen.

Eugene Meuleman:

Nou, dat ligt er dus heel erg aan.. Ik zei al: aan de voorkant moet je de goede partijen betrekken. Dat zijn medeoverheden, dat zijn soms bedrijven, dat zijn soms individuele burgers ook. Dus de mate waarin je ze op een goede manier laat participeren of betrekken in het voortraject, kan een garantie zijn voor dat je verderop in het traject voldoende draagvlak en rust hebt. Dus naar mate je iets beter aan de voorkant betreft, heb je misschien aan het eind minder last van mensen en bedrijven die bezwaar en beroep aantekenen. Dus het is wel van belang hoe je aan de voorkant die participatie inricht. Als je dat niet goed doet, krijg je er alleen maar last van. Maar dat is met de huidige planvorming ook al. Als je daar niet de goede partijen op een goede manier bij betreft, dan komt dat vroeg of laat.. krijg je die partijen toch weer tegen je. Dus als zij zeggen: dat is een barrière, de beroepen en bezwaren enzo. Ja, dat blijven mensen natuurlijk toch doen. Dan zeg je wel in de wetgeving: het moet minder bureaucratisch zijn, minder regels, meer vrijheden. Maar het is ook zo dat je wel iets van rechtsgelijkheid ook wil. Het kan niet maar zo zijn dat burgers en bedrijven in regio A totaal anders behandeld worden dan in regio B. Dus de wet moet ook letten op de rechtsgelijkheid van mensen. Dus er moet ook waarborging in zitten. En dat vraagt ook toch wel een zekere mate van zorgvuldigheid. Je kunt niet alles 'laissez fair, laissez passé' laten zijn, want dan krijg je altijd verschillen en dat willen we ook niet. Je moet toch minimale dingen toch ook wel regelen. Het gaat er eigenlijk om hoe je ze aan de voorkant goed betreft. Als je ze aan de voorkant goed betreft, heb je aan de achterkant weinig problemen. Als mensen geen inspraak kunnen hebben op plannen van zichzelf of van anderen, dan halen ze er een jurist bij, of een advocaat. Dan ben je verder van huis. Dan kun je beter aan de voorkant een keer een goed gesprek hebben.

Bijlage 5: Participerende observaties

Bij de participerende observaties heb ik de drie gekozen thema's in mijn achterhoofd gehouden. De volgende specifieke vragen heb ik daarbij gesteld aan mezelf:

Stroomlijning van de besluitvorming

- Wat zijn punten die het proces van besluitvorming vertragen?
- Wat zijn punten die de besluitvorming bemoeilijken?
- Is het duidelijk hoeveel invloed alle betrokken partijen hebben?

Bestuurlijke afwegingsruimte van planvormers

- Worden beslissingen voornamelijk genomen door de beperkingen van het wettelijk kader, of is er ruimte voor de planvormer afwegingen te maken tussen verschillende oplossingen binnen het wettelijk kader?
- Is het noodzakelijk om per project maatwerk te leveren, of kan er vaak voor standaardoplossingen worden gekozen?

Integraliteit en samenwerking met externe partijen

- In hoeverre is er een duidelijke strategie die de integraliteit vanuit het waterschap waarborgt?
- Hoe wordt er binnen een project gewerkt aan de integraliteit van oplossingen?
- Hoe verloopt de samenwerking met externe partijen?
- In hoeverre wordt er rekening gehouden met de belangen van alle partijen bij het zoeken van een oplossing?

Bijlage 6:

Resultaten participerende observaties

Tijdens een overleg bij het Meerschop Paterswolde

Projecten zijn (in deze tijd) niet te betalen door één partij. Meerdere partijen zullen moeten samenwerken om een project te financieren. De integraliteit van plannen is dus van groot belang. Denk hierbij ook aan Regio GA (Groningen-Assen). Hierdoor wordt de planvorming wel een stuk complexer. Er moeten meer partijen bij betrokken worden. Deze partijen hebben allemaal eigen belangen in het project en een eigen mate van prioriteit voor het project. Een valkuil hierbij is dat het één grote praatgroep wordt waarbij eindeloos wordt gediscussieerd, maar waarbij de operationalisering op zich laat wachten. Enerzijds is het prachtig dat er nu een stok achter de deur zit om integraal aan het werk te gaan, vanwege de schaarste aan geld. Anderzijds is het daarbij de uitdaging om dichtbij de realiteit te blijven en de juiste balans te vinden tussen strategie bepalen en operationalisering.

Een mooi voorbeeld van de noodzaak tot integraliteit en de zoektocht naar de balans tussen strategie en operationalisering is de situatie bij het Paterswoldsemeer, vlak onder Groningen. In het gebied om het Paterswoldsemeer zijn verschillende overheden op hun eigen manier bezig met het verwezenlijken van hun plannen: de provincie Groningen, de provincie Drenthe, de gemeente Haren, de gemeente Groningen, de gemeente Tynaarlo, het waterschap Noorderzijlvest en het waterschap Hunze en Aa's. Daarnaast zijn er niet-overheden die hun eigen plannen trekken, zoals het Hampshire Hotel. Het Meerschop Paterswolde is aangewezen om de belangen van de gemeenten Haren, Groningen en Tynaarlo te behartigen. Daarnaast bestaat er nog de Regio Groningen-Assen, een samenwerkingsverband van provincies en gemeenten. Deze stuurgroep kan fungeren als financier. Het is een hele zoektocht om elkaar te vinden in belangen, in termijnen van denken en financieringen.

De provincies denken op een strategisch niveau, terwijl het Meerschop meer op een operationeel niveau werkt. In het resulterende beleid worden daarom twee sporen gevolgd: er wordt een gezamenlijke strategie bepaald, maar tegelijk wordt er ook rekening gehouden met kansen die zich aandienen. Er dient dus niet alleen rekening gehouden te worden met de projecten die bepaald worden in de overleggen tussen de overheden, maar de kansen die soms onverwachts voorbij komen moeten ook verzilverd worden. Dit is de zoektocht naar de balans tussen strategisch niveau en operationeel niveau.