

WATER GOVERNANCE ONDER DE OMGEVINGSWET: HOE WATERBELANGEN TE WAARBORGEN?

Een onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet voor water governance en het borgen van waterbelangen in de verschillende (ruimtelijke) planprocessen en planningsinstrumenten door waterschappen

Yvette van Middendorp

6511805

Masterthesis Spatial Planning (planologie)

Universiteit Utrecht

5 oktober 2020

Trefwoorden: Omgevingswet, water governance, waterschappen, integrale planning, planningsinstrumenten, samenwerking

Colofon

Auteur: Y. L. van Middendorp

Studentnummer: 6511805

Onderwijsinstelling: Universiteit Utrecht

Opleiding: Master Spatial Planning

Begeleider: Dr. P. Witte

In opdracht van:

Organisatieadviesbureau Twynstra Gudde (stagebedrijf)

Begeleider: A. Loësink

Datum: 5 oktober 2020

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Water Governance onder de Omgevingswet: hoe waterbelangen te waarborgen?’. Met deze scriptie sluit ik mijn masterstudie Spatial Planning (planologie) aan de Universiteit Utrecht af. Voorgaand aan deze scriptie heeft een onderzoeksperiode plaatsgevonden in opdracht van het stagebedrijf organisatieadviesbureau Twynstra Gudde. Deze stage en onderzoeksperiode heb ik als een heel leerzame en waardevolle periode ervaren.

Dit kwam vooral dankzij de verschillende personen die hebben bijgedragen aan het onderzoek en de stage. Als eerste wil ik mijn begeleider Arjan Loësink vanuit Twynstra Gudde bedanken voor zijn feedback, hulp en verfrissende inzichten. Daarna wil ik mijn begeleider Patrick Witte vanuit de Universiteit Utrecht bedanken voor zijn begeleiding en feedback die me altijd verder op weg hielpen. Tot slot wil alle personen bedanken waarmee ik een interview heb afgenomen. Dit waren zeer waardevolle en interessante inzichten en ik ben jullie allemaal dankbaar dat jullie tijd konden vrijmaken voor een interview.

Yvette van Middendorp

Gorinchem, 5 oktober 2020

Samenvatting

De Omgevingswet heeft tot doel een meer integrale en samenhangende benadering van de leefomgeving te realiseren. Dit heeft tot gevolg dat het voorheen sectorale waterbeleid geïntegreerd moet worden in het totale beleid voor de fysieke leefomgeving. Voor waterschappen verandert daardoor een aantal dingen bij het borgen van hun waterbelangen. Hoe dit precies vorm gaat krijgen schrijft de wet niet voor en de watersector is van oudsher vooral sectorgericht, technisch en uitvoeringsgericht. Dit leidde tot de volgende onderzoeksvraag: *Welke gevolgen heeft de Omgevingswet voor het borgen van waterbelangen in de fysieke leefomgeving voor waterschappen en in hoeverre lukt het waterschappen om te anticiperen op het borgen van deze belangen?* Bij dit verkennende onderzoek zijn verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden (semigestructureerde interviews, documentanalyse, casestudies) gebruikt om de ervaringen van waterschappen met het borgen van hun waterbelangen onder de Omgevingswet te achterhalen.

De Omgevingswet beoogt een andere manier van (samen)werken en dit moeten waterschappen in hun organisatie doorvoeren. Zij geven aan meer gebiedsgericht en integraal te moeten gaan samenwerken met partners. Dit is anders dan de huidige werkwijze volgens waterschappen. Daarnaast moeten zij nadenken hoe hun waterbelangen geborgd kunnen worden bij partneroverheden. Voor het borgen van de waterbelangen maken waterschappen gebruik van planningsinstrumenten en informeel contact; gesprekken. Een gevolg is dat waterschappen zelf langetermijnambities gaan formuleren in een watervisie of ander instrument als hulpmiddel bij de afstemming met gemeenten en provincies en zo integraal en samenhangend beleid te realiseren zoals de Omgevingswet beoogt. Daarnaast geven waterschappen aan dat ze moeten zorgen dat ze betrokken zijn bij de processen van gemeenten en provincies. Dit lukt doordat partneroverheden waterschappen uitnodigen of waterschappen zichzelf uitnodigen. Alleen vraagt dit een hogere werklast van waterschappen. Een andere manier waarop waterschappen hun belangen borgen is tijdens de gesprekken tussen waterschappen en partneroverheden. Hierbij is de uitdaging dat belangen kunnen botsen en dit het samenwerken kan belemmeren. Waterschappen verschillen in welke vormen van borgen van belangen zij gebruiken. Bij de casestudies is te zien dat het ene waterschap de nadruk legt op het borgen via de bestaande natuurlijke samenwerking en gesprekken en anderen op de planningsinstrumenten als uitnodiging voor het samenwerken en afstemmen.

Wanneer deze resultaten aan wetenschappelijke literatuur worden gerefereerd blijken er overeenkomsten te zijn met (water) governance, strategische en integrale planning. De interactie tussen waterschappen en partneroverheden wordt bepaald en aangespoord door de Omgevingswet in de institutionele context die doelt op een integrale en samenhangende benadering van beleid. Binnen deze interactie wisselen actoren hun belangen en middelen uit om dit te bereiken. Daarnaast wordt deze interactie aangespoord door de complexe maatschappelijke opgaven zoals klimaatverandering die vragen om meer strategische en integraal waterbeleid. Dat waterbeleid meer strategisch en integraal wordt benaderd wordt bevestigd door de strategische elementen van de planningsinstrumenten die waterschappen gebruiken, met name bij de langetermijnvisies. Door waterbelangen te koppelen aan maatschappelijke opgaven en betrokken te zijn bij de processen van partneroverheden zijn er overeenkomsten met integrale planning.

De resultaten leiden tot de conclusie dat het samenwerken tussen waterschappen en partners belangrijker wordt door de Omgevingswet in belang van het realiseren van integraal en samenhangend beleid. Daarnaast maken waterschappen hiervoor meer gebruik van langetermijnambities via een watervisie of anders. Waterschappen zetten daarmee stappen naar meer strategisch en integraal waterbeheer. Aansluitend worden aanbevelingen gedaan om deze stappen door te zetten.

Inhoudsopgave

Voorblad
Voorwoord
Samenvatting

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Doelstelling en vraagstelling	8
1.4 Maatschappelijke relevantie	9
1.5 Wetenschappelijke relevantie	10
1.6 Leeswijzer	10
2. Context: Watersector	11
2.1 Ontwikkelingen watersector in Nederland	11
2.2 Taakverdeling & (Beleids)instrumenten	12
2.3 Analyse & Conclusie: Borgen van waterbelangen	13
3. Context: Omgevingswet	14
3.1 Achtergrond Omgevingswet	14
3.2 Doel en geest van de Omgevingswet	14
3.3 Planningsinstrumenten Omgevingswet	15
3.4 Samenwerken en afstemmen met partners	16
3.5 Analyse & Conclusie: Omgevingswet en waterschap	17
4. Theoretisch kader	18
4.1 Governance	18
4.2 Water governance	20
4.3 Strategische planning	22
4.4 Integrale planning	23
4.5 Synthese & Conclusie: Planologie en watersector groeien naar elkaar toe	25
5. Methodologie	27
5.1 Kwalitatief onderzoek	27
5.2 Onderzoekseenheden	27
5.3 Onderzoeksmethoden	30
5.4 Analyse van resultaten	33
5.5 Betrouwbaarheid en validiteit	33

6. Resultaten	35
Deel 1: Praktijk 21 waterschappen	35
6.1 Implementatie van de Omgevingswet	35
6.2 Waterbelangen en -opgaven	37
6.3 Borgen van waterbelangen bij andere overheden	38
Planningsinstrumenten waterschap	39
Planningsinstrumenten andere overheden	43
Gesprek	46
6.4 Verandering rol waterschap	46
Deel 2: Casestudies	48
6.5 Waterschap Hollandse Delta	48
6.6 Waterschap Vallei & Veluwe	49
6.7 Waterschap Brabantse Delta	52
Analyse & Vergelijking casestudies	53
6.8 Conclusies vanuit resultaten empirie	54
7. Discussie	56
7.1 Reflectie theorie	56
7.2 Reflectie & implicaties onderzoek	61
8. Conclusie	63
8.1 Conclusie	63
8.2 Aanbevelingen	65
Bibliografie	66
Bijlage	70
1. Overzicht geïnterviewden:	70
2. Vragenlijst – algemeen (laatste versie)	71
3. Extra vragen bij casestudies	73
4. Vragenlijst – gemeente en provincies	74
5. Codeboom	75

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op dit moment ondergaat het ruimtelijk recht in Nederland een transformatie. Nieuwe wetgeving in de vorm van de aanstaande Omgevingswet gaat alle regels in de leefomgeving bundelen en vereenvoudigen. Dit wordt bereikt door de huidige sectorale wetten en regels op gebied van ruimte samen te voegen en daarmee ook de verschillende ruimtelijke thema's. De thema's bouwen, water, natuur en milieu worden in één wet geïntegreerd (Rijksoverheid, 2020). Dit betekent dat er ook op een nieuwe manier vorm wordt gegeven aan de leefomgeving. De wet vraagt om een meer integrale benadering en inrichting van de leefomgeving. Hiervoor reikt de Omgevingswet ten eerste verschillende instrumenten aan zoals een omgevingsvisie waarin de huidige verschillende sectorale visies voor de lange termijn worden geïntegreerd. Ten tweede vraagt de integrale benadering om meer samenwerking, afstemming en participatie tussen overheden en de omgeving.

Water is één van de ruimtelijke thema's die door de Omgevingswet integraal onderdeel wordt van de leefomgeving. Van oudsher is water een sector dat zich kenmerkt met sectoraal beleid, technische oplossingen en minimale afstemming met andere sectoren (Pahl-Wostl, 2015; Avoyan & Meijerink, 2020). Dit is aan het veranderen nu blijkt dat water steeds meer samenhangt met ruimtelijke ordening. Water is met name verbonden aan de ruimtelijke ordening via klimaatverandering, één van de grootste opgaven voor komende decennia;

“Water is geen sectoraal belang, maar een meervoudige component voor omgevingskwaliteit dat ook gekoppeld is aan de grote hedendaagse transitieopgaven van klimaat, energie, landbouw en circulaire economie” (Unie van Waterschappen; Ruimtevolk, 2017, p.3).

Deze veranderingen vragen om een andere manier van 'water governance'. Eén die streeft naar geïntegreerd waterbeheer of *integrated water resource management (IWRM)* waarin de samenwerking en integratie tussen water en andere sectoren wordt gestimuleerd (Pahl-Wostl, 2015). Met de instrumenten van de Omgevingswet die de integratie van thema's stimuleren kan deze samenhang een formele plek krijgen en verder benut worden. Op deze manier kan er ook een samenhangende aanpak geformuleerd worden voor grote uitdagingen als klimaatverandering.

Naast deze inhoudelijke gevolgen heeft de Omgevingswet gevolgen voor de samenwerking tussen de verschillende overheden en de samenleving. De gedachte achter de wet is dat er meer interbestuurlijk wordt afgewogen zodat maatwerk geleverd kan worden in afstemming met de samenleving met als gevolg dat overheden meer onderling moeten samenwerken. Dit is in lijn met de algemene maatschappelijke ontwikkelingen die hebben geleid tot een andere vorm van *governance* (bestuur) waarin beleid het resultaat is van de interactie tussen meerdere actoren en de context in plaats van één centrale actor (Stoker, 1998; Rhodes, 2007; Driessen e.a., 2012). Het beleid voor de fysieke leefomgeving volgt uit de interactie tussen verschillende overheden en met de samenleving.

In Nederland ligt het merendeel van de verantwoording voor het waterbeheer bij de waterschappen. Deze regionale overheden dragen zorg voor waterkeringen, vaarwegen, de hoeveelheid water en de kwaliteit van het water in Nederland (Rijkswaterstaat, 2020). Daarmee vormen waterschappen op gebied van waterbeleid en -implementatie de primaire partijen die te maken krijgen met de gevolgen van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet moeten waterschappen samen met gemeenten water een volwaardige plek geven in de fysieke leefomgeving (de Putter, Wensink, Hollemans, Löesink, & Dekker, 2018). Voor waterschappen betekent dit dat zij een meer proactieve houding moeten aannemen dan voorheen en meer samen moeten werken met andere overheden om het waterbelang

te kunnen borgen. Die proactieve houding houdt in *“Dat ze het gesprek aangaan met partners op nationaal, provinciaal en lokaal niveau, maar ook dat ze in beeld hebben welke bijdrage ze kunnen leveren aan die grote opgaven. Dat ze hun doelen en wensen formuleren, hun kennis over het watersysteem ontsluiten, en samen met partners werken aan toekomstbestendige omgevingsvisies”* (Unie van Waterschappen; Ruimtevolk, 2017, p.2).

1.2 Probleemstelling

Hierboven zijn de verschillende inhoudelijke en procedurele gevolgen van de Omgevingswet voor het thema water en waterschappen besproken. Aan de ene kant kan de Omgevingswet gezien worden als een nieuwe kans om waterbelangen beter te borgen in de planningsinstrumenten (de Putter, Wensink, Hollemans, Löesink, & Dekker, 2018). Dit komt onder andere doordat de wet meer beleidsvrijheid biedt. Deze beleidsvrijheid is zowel positief als negatief, want deze vrijheid kan het proces ook bemoeilijken (Rotmans, 2018). Voor de verschillende instrumenten, het participatieproces en de bestuurlijke afwegingen geeft de Omgevingswet weinig tot geen richtlijnen of eisen, waardoor grote vormvrijheid ontstaat. Dit kan leiden tot *“grote verschillen tussen de theorie van de Omgevingswet en de uitvoering ervan in de praktijk”* (Rotmans, 2018, p.10). De Omgevingswet beoogt ook een flexibelere regelgeving zodat ruimtelijke initiatieven sneller van de grond komen, alleen dit botst met het water domein, omdat regelgeving juist rond water belangrijk kan zijn. Bijvoorbeeld bij het afstemmen van verantwoordelijkheden tussen betrokken actoren (Rogers & Hall, 2003).

Bovendien vraagt het borgen van waterbelangen in de verschillende instrumenten om meer afstemming en samenwerking tussen waterschappen en andere overheden. Gekeken naar de internationale context is water gerelateerd aan literatuur over ‘water governance’ die aantoonde dat er binnen water een verschuiving plaatsvindt naar meer samenwerking tussen partijen en het meer integraal benaderen van waterbeheer (Pahl-Wostl, 2015; Edelenbos, Bressers & Scholten, 2013) vergelijkbaar met de doelen van de Omgevingswet. Door complexere watersystemen, klimaatverandering en meer betrokken stakeholders ontstaat een complex proces van onderhandelingen, burgerparticipatie en middelen om een doel te behalen (Castro, 2007). Alleen deze transformatie naar meer samenwerking wordt vaak tegengehouden door fragmentatie binnen het waterdomein. Vaak zijn verantwoordelijkheden en taken binnen het waterbeheer formeel gescheiden en worden door verschillende organisaties uitgevoerd. Door deze verdeeldheid is het ook lastiger om samen te werken en te integreren met de planologie bij bijvoorbeeld klimaatverandering (Edelenbos, Bressers, & Scholten, 2013).

Deze verschillende vraagstukken en uitdagingen die de Omgevingswet creëert bij water resulteren in verwarring bij waterschappen en andere actoren over hoe water geïntegreerd moet worden in de verschillende instrumenten (Aan de slag met de Omgevingswet, sd). Waterschappen moeten aan de slag met het doorvoeren van de veranderingen binnen het waterbeheer in de bestuurlijke en juridische middelen en de cultuurverandering naar een andere flexibelere manier van handelen en meer integraal te samenwerken met partijen.

1.3 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het beter begrijpen van de verandering die de Omgevingswet beoogt en wat deze voor gevolgen heeft voor water governance, met name voor het waarborgen van waterbelangen door waterschappen in de verschillende planprocessen en planningsinstrumenten van andere overheden (gemeenten en provincies) in de fysieke leefomgeving. Daarbij zal onderscheid gemaakt worden tussen samenwerking en instrumenten. Dit zijn twee termen die terugkomen onder de Omgevingswet en onder de overkoepelende (water) governance literatuur.

De hoofdvraag voor dit onderzoek is als volgt: *Welke gevolgen heeft de Omgevingswet voor het borgen van waterbelangen in de fysieke leefomgeving voor waterschappen en in hoeverre lukt het waterschappen om te anticiperen op het borgen van deze belangen?*

Daarbij horen verschillende deelvragen:

1. Op welke manier(en) borgen waterschappen in het huidige stelsel hun waterbelangen in de fysieke leefomgeving?
2. Wat beoogt en/of verandert de Omgevingswet op gebied van samenwerking en planningsinstrumenten?
3. Hoe verhouden de Omgevingswet en waterbelangen zich tot theorieën van (water)governance, specifiek rond samenwerkingsvormen en planningsinstrumenten?
4. Hoe pakken waterschappen de implementatie van de Omgevingswet momenteel op?
5. Wat zijn de uitdagingen en kansen bij samenwerkingsvormen en planningsinstrumenten voor waterschappen bij het borgen van hun waterbelangen onder de Omgevingswet?

Toelichting deelvragen & onderzoeksopzet

De eerste deelvraag zoomt in op de huidige ontwikkelingen, instrumenten en processen waarmee met name waterschappen werken door middel van een literatuurstudie. In deze literatuurstudie worden ook de huidige wateropgaven en -belangen geanalyseerd. Deelvraag twee gaat in op de verandering van de Omgevingswet en de gevolgen voor waterschappen op gebied van instrumenten, samenwerking en afstemming. De informatie van de eerste twee deelvragen zal gebruikt worden om het onderzoek in de praktijk mee te starten. De derde deelvraag onderzoekt de verschillende inzichten vanuit de wetenschappelijke literatuur die de praktijk rond de Omgevingswet en de watersector verklaren of aantonen dat er nieuwe theoretische inzichten nodig zijn. Dit wordt gedaan via literatuurstudie ter voorbereiding op de discussie.

Deelvraag vier en vijf richten zich op de praktijk en op de ervaringen van waterschappen bij de implementatie van de Omgevingswet en het borgen van waterbelangen. Via verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden (documentanalyse, semigestructureerde interviews en casestudies) worden deze gegevens achterhaald. Deelvraag vier gaat in op hoe waterschappen de implementatie van de Omgevingswet aanpakken en waar zij zich op dit moment bevinden. Deelvraag vijf gaat in op waar waterschappen tegenaan lopen bij het borgen van hun waterbelangen.

1.4 Maatschappelijke relevantie

De Omgevingswet streeft naar een vereenvoudiging van het ruimtelijk recht dat momenteel bestaat uit een complex en onduidelijk web van vele verschillende thema's en sectorale wetgeving en heeft daardoor een grote impact op de planningspraktijk in Nederland (Rijksoverheid, 2020). De wet omvat een grote organisatorische en systematische transformatie van de verschillende overheden in Nederland (Rotmans, 2018). Naast de stelselherziening wordt ook een andere manier van werken beoogt verwijzend naar het integraal samenwerken. Deze transformatie komt voornamelijk op de schouders te liggen van decentrale overheden, de gemeenten en waterschappen in Nederland, doordat de Omgevingswet bepaalt dat de taken en bevoegdheden door decentrale overheden worden uitgevoerd (Aan de slag met de Omgevingswet.nl, 2020). Waterschappen moeten dus aan de slag met de implementatie van de wet en dat maakt dit onderzoek relevant voor deze partij.

Het blijkt dat de kansen die de Omgevingswet biedt ook nog niet optimaal benut worden terwijl de wet naar verwachting operationeel wordt in 2022 (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020). Daarnaast vraagt de wet veel inspanningen van waterschappen. Het is belangrijk voor deze partijen om zich hiervan bewust te zijn en mee aan de slag te gaan. Er worden verschillende voorbeelden en

handvaten geboden die inzicht geven in hoe waterschappen de Omgevingswet efficiënt kunnen implementeren in de praktijk (Unie van Waterschappen, 2019). Toch blijven deze vrij abstract aangezien elke situatie uniek is en de Omgevingswet een grote mate van flexibiliteit en vrijheid beoogt. Er is baat bij informatie over de vooruitgang bij de implementatie in de praktijk om dit verder in goede banen te leiden en eventueel nieuwe inzichten op te leveren. Een onderzoek naar de vooruitgang en ervaringen met de implementatie van de Omgevingswet en integratie van het thema water in de ruimtelijke ordening is daarmee relevant voor waterschappen en andere partijen zoals gemeenten of zelfs academici. Een overzicht van de kansen en belemmeringen vanuit de praktijk kan hulp bieden bij verdere implementatie om problemen te voorkomen en kansen te benutten.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Naast de praktijk kan dit onderzoek ook relevant zijn voor de wetenschap. Ten eerste is het thema water interessant voor de planologie en vice versa en kan een onderzoek naar de relatie tussen beide sectoren verder bijdragen aan huidige wetenschappelijke onderzoeksrichtingen. Met name vanuit de water governance literatuur is toenemende aandacht voor de relatie tussen en integratie van water en ruimtelijke ordening (Hartmann & Driessen, 2017). In verschillende wetenschappelijke literatuur wordt verwezen naar de relatie tussen beide sectoren en hoe deze elkaar op verschillende manieren kunnen versterken, bijvoorbeeld bij klimaatverandering en ‘flood risk management’ (overstromingsbeheer) die gebruik kunnen maken van de strategische planmatige kant van de planologie (Edelenbos e.a., 2013; Scholten, Hartmann & Spit, 2019). Dit onderzoek zal hieraan bijdragen met nieuwe inzichten vanuit de praktijk in hoe beide sectoren aan elkaar relateren en elkaar kunnen versterken.

Daarnaast komen in dit onderzoek verschillende aspecten rond governance bij elkaar samen die vaak in de wetenschappelijke literatuur apart worden opgepakt. Algemene literatuur over governance of specifiek rond water governance richten zich grotendeels op de (veranderende) rol van de overheid en de betrokkenheid van andere partijen bij het formuleren van beleid en de invloed van de context op dit proces (Stoker, 1998; Rhodes, 2007; Jessop, 1998; Driessen e.a., 2012). Aan de andere kant zijn er verschillende invalshoeken binnen governance literatuur naar de rol van de inhoud of middelen bij het formuleren van beleid. Dit komt bijvoorbeeld terug in theorieën over strategische planning. Daarin staan met name de middelen centraal die bijdragen aan het opstellen van lange termijn strategieën tussen overheden en andere partijen (Albrechts & Balducci, 2013; Mantysalo, Kangasoja & Kanninen, 2015). In dit onderzoek komen deze drie thema’s; actoren, context en middelen in samenhang terug in één studie en wordt daarnaast gekeken naar de invloed en afhankelijkheid op elkaar. Daarmee verbindt dit onderzoek deze apart besproken theorieën met elkaar en leidt dit misschien tot nieuwe inzichten waar nieuw wetenschappelijk onderzoek voor nodig is.

1.6 Leeswijzer

Hierna wordt eerst ingegaan op de watersector (hoofdstuk 2), voornamelijk hoe waterschappen huidig handelen en welke waterbelangen bestaan. In hoofdstuk 3 volgt een analyse van de Omgevingswet en wat deze gaat veranderen voor het waterbelang en waterschappen. In hoofdstuk 4 volgt het theoretisch kader met daarin begrippen die kunnen helpen de praktijk te verklaren. Deze drie hoofdstukken samen vormen de context. In hoofdstuk 5 volgt de methodologie met de onderzoeks aanpak voor het empirisch onderzoek. De resultaten van het onderzoek volgen in hoofdstuk 6 met daarin de ervaringen van waterschappen met de implementatie van de Omgevingswet. In hoofdstuk 7, het discussiehoofdstuk, worden deze resultaten geïnterpreteerd en gerelateerd aan theoretische begrippen en wetenschappelijke literatuur. In hoofdstuk 8 volgt de conclusie met antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Ter afsluiting volgen in hoofdstuk 9 aanbevelingen voor de praktijk en verder onderzoek.

2. Context: Watersector

In dit hoofdstuk wordt de watersector geïntroduceerd. De laatste tientallen jaren hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden in de wateropgaven en –belangen binnen de watersector in Nederland. Deze worden besproken in de eerste paragraaf. Daarna wordt ingegaan op de verschillende (beleids)instrumenten en de afstemming tussen de waterbeheerders. Uiteindelijk geeft dit hoofdstuk antwoord op de vraag op welke manier(en) waterschappen in het huidige stelsel hun waterbelangen borgen in de fysieke leefomgeving.

2.1 Ontwikkelingen watersector in Nederland

Tot 1960 focuste het waterbeleid en -uitvoering in Nederland zich hoofdzakelijk op de bescherming tegen overstromingen. De bescherming tegen overstromingen was een nationaal probleem. De nationale overheid bepaalde het beleid en waterschappen voerden dit nationale waterbeleid uit. Dit bestond met name uit technische maatregelen. Daarnaast vond er weinig afstemming plaats met andere sectoren zoals wonen en landbouw (Kuks, 2002; Avoyan & Meijerink, 2020, p.8).

Dit veranderde na verschillende kritieken op de aanpak in de watersector na 1960. De sterke focus op veiligheid werd in twijfel getrokken en er volgden pogingen tot geïntegreerd waterbeheer met aandacht voor sector-overschrijdende (water)thema's. Nieuw beleid in Nederland volgde en dit beleid focuste naast waterveiligheid op andere thema's als waterkwaliteit, milieu, ecologie en landschappelijke impact. Deze aanpak leidde ook tot meer afstemming en samenwerking met andere sectoren en tussen de nationale overheid en waterschappen, maar niet altijd. De verdeling van macht, (formele) middelen en invloed tussen de verschillende partijen bemoeilijkten de samenwerking en zorgde ervoor dat de technische kant van water net zo belangrijk bleef (van Buuren, Ellen, & Warner, 2016; Avoyan & Meijerink, 2020).

De trend tot geïntegreerd waterbeleid en sector-overschrijdende samenwerking heeft zich tot nu toe verder doorgezet. In 1995 volgde in Nederland een fundamentele herziening van de traditionele aanpak tegen overstromingen na een nieuwe dreiging van overstromingen. Het programma Ruimte voor de Rivier werd ontwikkeld om meer ruimte te geven aan de rivieren en tegelijk de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. In dit programma kwamen de sectoren water en ruimtelijke ordening bij elkaar en dit leidde tot wederzijdse afhankelijkheid, integraal beleid en samenwerking tussen deze beleidssectoren (Verkerk & van Buuren, 2013). Sindsdien is deze samenwerking alleen maar belangrijker geworden. In het eerste Deltaprogramma Nederland in 2011 werd integrale besluitvorming verder aangemoedigd. Niet alleen tussen de watersector en ruimtelijke ordening, maar ook met de milieu- en natuursectoren. Naast sector-overschrijdende samenwerking was ook sprake van toenemende samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus (lokaal, regionaal, provinciaal en nationaal) (Avoyan & Meijerink, 2020).

Ondanks dat de trend tot integraal waterbeleid zich doorzet blijft het lastig. Er is meer ruimte voor integraal beleid, maar er zijn weinig tot geen instrumenten om het (integraal) beleid uit te voeren (Avoyan & Meijerink, 2020, p.13) en padafhankelijkheid maakt de verandering van sectoraal naar integraal waterbeleid lastiger (van Buuren, Ellen, & Warner, 2016). Daarnaast zorgde een nieuwe economische crisis voor minder budget en middelen en leidde de samenwerking veelal tot conflicten in belangen waardoor projecten vervolgens kostbare vertragingen opliepen. Ook blijven de politieke omstandigheden en kaders sterk bepalend voor waterbeleid en hoe de sector-overschrijdende samenwerking plaatsvindt (Avoyan & Meijerink, 2020, p.19). Sinds 2017 lijkt de focus in de watersector weer terug te gaan naar waterveiligheid. Dit thema stond in het Deltaprogramma van 2017 centraal door de wereldwijde klimaatverandering. Er zijn preventieve maatregelen nodig om zo de

overstromingskans door klimaatverandering in de toekomst te beperken. Dit programma biedt verschillende (formele) middelen voor een innovatieve aanpak met name in het kader van maatregelen voor klimaatverandering (Avoyan & Meijerink, 2020).

In het huidige Deltaprogramma 2020 wordt de samenwerking tussen verschillende overheidslagen en sectoren verder aangemoedigd. Eén van de onderdelen in dit programma is ruimtelijke adaptatie vanuit klimaatverandering en daarvoor werken Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samen door het voeren van dialogen, opstellen van strategieën en uitvoeringsagenda's aan wateroverlast, droogte, hitte en bodemdaling (Deltacommissie, 2019, p.57).

2.2 Taakverdeling & (Beleids)instrumenten

Hoe het huidige waterbeheer vorm wordt gegeven wordt bepaald door de Waterwet uit 2009 en de Wet ruimtelijke ordening (hierna genoemd als Wro) uit 2008 (Rijksoverheid, 2020). Deze wetgeving regelt hoe het waterbeheer in Nederland door de verschillende overheden moet worden uitgevoerd. De Waterwet en Wro gelden tot de Omgevingswet in werking treedt en zullen daarna onderdeel worden van de Omgevingswet. Het is daarom van belang om de achtergrond en (formele) middelen van deze wetgeving te analyseren, omdat waterschappen deze op dit moment nog gebruiken en zo kunnen inzichten worden verkregen in wat er precies verandert onder de Omgevingswet.

Waterwet

De Waterwet geeft uitvoering aan integraal waterbeheer in Nederland. In de Waterwet staat de watersysteembenadering centraal waardoor de relaties tussen waterkwaliteit, kwantiteit, gebruikers en omgeving aandacht krijgen. Daarnaast beschrijft de wet dat alle watertaken en -bevoegdheden met elkaar afgestemd moeten worden om tot integraal waterbeheer te komen. Hierbij gaat het over de afstemming op gebied van zorgplichten tussen waterschappen en gemeenten voor hemel- en grondwater, zuivering en riolering, waterkwaliteit en *“om (planologische) medewerking van gemeenten bij het realiseren van wateropgaven of het rekening houden met waterbelangen bij nieuwbouw en herstructurering (de Watertoets)”* (Rijkswaterstaat, 2020). Waterschappen hebben vanuit de Waterwet zorgplichten voor de zuivering van afvalwater en gemeenten voor de inzameling van afvalwater, hemelwater en grondwater waardoor de taken dicht bij elkaar komen en nauw samengewerkt moet worden (Rijkswaterstaat, 2020).

Daarnaast maakt de Waterwet onderscheid in verantwoordelijkheden op gebied van strategisch waterbeleid en operationeel waterbeheer. Waterschappen hebben eigenlijk weinig tot geen verantwoordelijkheden voor het opstellen van strategisch waterbeleid op regionaal niveau. De nationale overheid en provincies bepalen de beleidskaders met strategische doelen op nationaal en regionaal niveau. Waterschappen zijn benoemd tot de waterbeheerders van het watersysteem en zijn verantwoordelijk voor het operationele waterbeheer, kortom de uitvoering van de beleidskaders op regionaal niveau. Zij formuleren de maatregelen die nodig zijn om de nationale en regionale strategische doelen te halen (Rijkswaterstaat, 2020).

Waterbeheerplan

Deze maatregelen en hoe daarmee de strategische doelen worden bereikt leggen waterschappen vast in het waterbeheerplan. Dit is een verplicht op te stellen instrument onder de Waterwet waarin waterschappen de opgaven voor komende zes jaar voor het waterbeheer vastleggen. Het waterbeheerplan wordt vastgesteld door het algemeen Bestuur van het waterschap. Dit instrument is vooral uitvoeringsgericht en kent vooral samenwerking en afstemming met de provincie doordat deze het regionale beleidskader en in de provinciale waterverordening eisen stelt aan de waterbeheerplannen van waterschappen (Rijkswaterstaat, 2020).

Watertoets (Wro)

De Watertoets of het watertoetsproces is een instrument binnen de Wro. Overheden zijn wettelijk verplicht om het watertoetsproces te doorlopen bij het opstellen van ruimtelijke plannen zoals bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten. De watertoets vormt een instrument voor de waterschappen om te zorgen dat bij ruimtelijke plannen en besluiten rekening wordt gehouden met de wateropgaven en -belangen. Dit is met name in het belang van ruimte geven aan water in plaats van het weg te nemen. In het watertoetsproces wordt samengewerkt tussen de initiatiefnemer (gemeente in de meeste gevallen) en de waterbeheerder (waterschap vaak). De waterbeheerder geeft uiteindelijk een wateradvies aan de initiatiefnemer met de visie van de waterbeheerder op water en of het plan voldoende de waterbelangen tegemoet komt. Vaak vertaalt zich dit in een woordelijke waterparagraaf als toelichting hoe waterbelangen zijn meegenomen binnen het tekstuele ruimtelijke plan. Er wordt geen nieuw beleid gemaakt, maar nagedacht over hoe dit beleid juist toegepast kan worden (Landelijke Werkgroep Watertoets, 2009).

Dit instrument vormt een duidelijke brug tussen water en ruimtelijke ordening. Eigenlijk toetst dit instrument de verschillende projecten die gevolgen hebben voor de inrichting van de leefomgeving aan de verschillende waterbelangen van het waterschap voor het watersysteem. In dit instrument komt de term waterbelangen vrij concreet terug. Waterbelangen vormen criteria van waterschappen waar de waterbeheerder rekening mee houdt als deze ruimtelijke plannen toetst. Deze criteria variëren van het voorkomen van wateroverlast, naar de zorg voor waterveiligheid en –kwaliteit tot het tegengaan van watertekorten (Rijkswaterstaat, 2020).

In dit onderzoek worden in eerste instantie deze vier thema's aangehouden als waterbelangen van waterschappen (wateroverlast, watertekorten, waterveiligheid en waterkwaliteit). Tussen deze thema's bestaat enigszins overlap en deze thema's hebben allemaal te maken met klimaatverandering of klimaatadaptatie. Daarbij zijn nog meer (sub)thema's te benoemen binnen deze vier, maar omwille van het begrijpelijk houden van dit onderzoek is gekozen voor deze vier. Bovendien wordt in dit onderzoek verder onderzocht wat waterschappen onder waterbelangen verstaan.

2.3 Analyse & Conclusie: Borgen van waterbelangen

Dit hoofdstuk helpt bij het krijgen van meer inzicht in de context en vormt de achtergrondinformatie die nodig is voor de start van het empirisch onderzoek (Hoofdstuk 6). Dit hoofdstuk geeft inzicht in de ontwikkelingen die geleid hebben tot de manier waarop huidig de waterbelangen worden geborgd.

Gekeken naar de ontwikkelingen in de watersector in Nederland vanaf 1960 blijkt dat de focus van belangrijkste waterbelangen wisselt. De focus wisselt van waterveiligheid naar geïntegreerd waterbeheer waarin naast waterveiligheid ook kwaliteit, natuur en ruimtelijke kwaliteit belangrijk zijn. Later ligt de focus weer op waterveiligheid in het kader van de klimaatverandering. Hieruit kan geconcludeerd worden dat waterveiligheid in relatie tot de overstromingskans één van de belangrijkste waterbelangen is in Nederland. Toch is de focus de laatste tientallen jaren verbreedt en is er ook aandacht voor sector-overschrijdende afstemming en samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus, bijvoorbeeld op gebied van klimaatadaptatie. De uitkomst hiervan is geïntegreerd waterbeheer. Dit is terug te zien in de huidige wetgeving die deze afstemming en samenwerking stimuleert door verschillende instrumenten voor waterschappen aan te reiken. Alleen door gebrek aan middelen blijkt het vaak lastig om deze geïntegreerde aanpak uit te voeren in Nederland (Avoyan & Meijerink, 2020; van Buuren e.a., 2016). Waterschappen stemmen in het huidige stelsel af met de nationale en provinciale kaders door hier uitvoering aan te geven via het waterbeheerplan. Vervolgens worden deze waterbelangen geborgd op lokaal niveau, onder andere via de watertoets. De watertoets sluit aan bij de beoogde integratie van waterbeheer met andere sectoren.

3. Context: Omgevingswet

In dit hoofdstuk volgen de uitkomsten van de literatuurstudie naar de Omgevingswet. In de eerste paragraaf volgt de achtergrond en aanleiding voor het opstellen van de Omgevingswet vanuit de ruimtelijke ordening. Aansluitend wordt het doel van de Omgevingswet geanalyseerd en de instrumenten en cultuuromslag die moeten zorgen dat de verschillende doelen van de wet worden bereikt. Op die manier geeft dit hoofdstuk antwoord op de vraag wat de wet beoogt en/of verandert op gebied van samenwerking en planningsinstrumenten?

3.1 Achtergrond Omgevingswet

De laatste decennia hebben grote veranderingen plaatsgevonden in de Nederlandse ruimtelijke ordening. In hun artikel geven Gerrits, Rauws en De Roo (2012) aan dat de rol van planologen is veranderd naar een meer faciliterende rol en inhoudelijk hebben verschillende beleidstransities plaatsgevonden. Deze veranderingen zijn nog steeds gaande en kenmerken zich met de wens *“to reduce planning institutions and simplify their procedures as these have become a complexity in themselves”* (Gerrits, Rauws, & de Roo, 2012, p.336). De verschillende wetten, regels en procedures moeten worden vereenvoudigd.

De veranderingen zijn vooral een gevolg van bredere maatschappelijke ontwikkelingen; de globalisatie, opkomst van (beleids)netwerken, veranderende behoeften en verdergaande democratisering. Dit zorgde ervoor dat het idee dat de samenleving via ruimtelijke ontwikkelingen gestuurd kan worden en het testen of initiatieven passen binnen de formele regels en plannen onder druk kwam te staan. De interesse voor een open proces waarin de samenleving wordt betrokken, gebiedsgericht beleid wordt opgesteld en meer horizontale en verticale samenwerking en afstemming plaatsvindt tussen beleidssectoren nam toe. *“The focus shifted from the content of planning to the process of planning with an emphasis on “governance” rather than “government”* (Gerrits, Rauws, & de Roo, 2012, p.336-337).

Deze veranderingen gaven aanleiding voor verschillende reorganisaties van het planningsstelsel in Nederland om het gebiedsgericht werken en participatie van stakeholders te stimuleren. In 2008 volgde nieuwe wetgeving voor de ruimtelijke ordening (de Wro), een decentralisatie van bevoegdheden rond beleid en strategie naar provincies, gemeenten en waterschappen en een vereenvoudiging van regels. Deze maatregelen zorgden ervoor dat het formuleren van beleid en strategie meer plaats kon vinden op het regionale en lokale schaalniveau. Alleen konden de decentrale overheden niet altijd de taken aan, want het ging niet gepaard met extra financiering en er bestonden weinig beleidsinstrumenten (Gerrits, Rauws, & de Roo, 2012).

De Omgevingswet vormt een nieuw voorstel om de planningsprocessen verder te vereenvoudigen, bevoegdheden verder te decentraliseren, gebiedsgericht te werken en participatie verder te stimuleren. De wet is opnieuw een reactie op het te complex geworden planningsstelsel in Nederland. De huidige wetgeving sluit niet meer aan bij de behoeften van de samenleving door de groeiende samenhang tussen opgaven, de transitie naar een duurzame samenleving, regionale verschillen en knelpunten in het omgevingsrecht die worden ervaren door gebruikers (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014, p.7). Het huidige omgevingsrecht kan onvoldoende inspelen op deze ontwikkelingen en kan ze zelfs vertragen of onmogelijk maken (Rotmans, 2018).

3.2 Doel en geest van de Omgevingswet

De Omgevingswet ambiëert een meer samenhangende en integrale benadering van de fysieke leefomgeving. Zoals in de introductie aangegeven geeft de Omgevingswet niet alleen (nieuwe) wetgeving op gebied van de ruimtelijke ordening, maar ook voor water, natuur, ruimtelijke kwaliteit

en economie. De Omgevingswet beoogt een integratie van alle thema's die spelen bij de inrichting van de leefomgeving en zal op 1 januari 2022 van kracht worden (Rijksoverheid, 2020). Vanaf die datum moeten overheden naar de ambities, doelen en geest van de Omgevingswet werken.

De Omgevingswet heeft twee formele maatschappelijke doelen en verschillende verbeterdoelen. De formele doelen zetten aan tot het vinden van een juiste balans tussen het beschermen en benutten van de leefomgeving (Ollongren, 2020). De verbeterdoelen richten zich op de verandering die nodig is in het omgevingsrecht. Deze moet onder andere makkelijker te gebruiken zijn en de leefomgeving centraal stellen. De leefomgeving moet op een samenhangende en integrale manier benaderd worden in beleid, besluitvorming en regelgeving. De positie van decentrale overheden moet worden versterkt. Hiervoor zijn nieuwe juridische instrumenten ontwikkeld die de verschillende overheden in Nederland kunnen gebruiken. Naast deze planningsinstrumenten is het ook nodig om de werkwijze aan te passen. Er wordt ook wel gesproken dat de Omgevingswet een transitieopgave of veranderopgave is en naast nieuwe wetgeving ook een andere manier van werken van overheden beoogt (Rotmans, 2018; Aan de slag met de Omgevingswet, 2020). Namelijk: *“Samenhangend, als één overheid, zorgend voor ketensamenwerking, in samenspraak met de samenleving”* (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020).

3.3 Planningsinstrumenten Omgevingswet

De Omgevingswet geeft instrumenten voor de verschillende overheden. In deze paragraaf worden alleen de instrumenten uitgewerkt die de waterschappen formeel kunnen gebruiken (waterbeheerprogramma, waterschapsverordening, weging van waterbelang en projectbesluit) en de instrumenten waar het waterbelang in geborgd moet worden (omgevingsvisie en programma's).

De instrumenten van de Omgevingswet vormen gezamenlijk de beleidscyclus. De totstandkoming van beleid en uitvoering gebeurt volgens een cyclisch proces waarbij telkens wordt afgewogen en geëvalueerd. Daardoor kennen de verschillende instrumenten een zekere samenhang en daarmee ook afhankelijkheid van elkaar (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020). Wat in deze paragraaf wordt geconstateerd over de instrumenten voor de watersector geldt als eerste input voor de onderwerpen die gebruikt worden in de vragenlijsten voor de interviews. Naarmate de interviews vorderen kunnen nieuwe onderwerpen aan bod komen. Deze volgen in het resultatenhoofdstuk.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie wordt gedefinieerd als de strategische visie voor de lange termijn voor de totale fysieke leefomgeving. In deze visie worden ambities in samenhang geformuleerd voor de verschillende ruimtelijke thema's waaronder water, milieu, natuur, mobiliteit en landschap. Dat betekent dat integraal beleid centraal staat in de omgevingsvisie. Voor de nationale overheid, provincies en gemeenten in Nederland is het verplicht vanuit de Omgevingswet een omgevingsvisie op te stellen (Rotmans, 2018, p.12; Aan de slag met de Omgevingswet, 2020). Waterschappen zijn onder de Omgevingswet niet verplicht een omgevingsvisie op te stellen. Het is de intentie dat waterschappen in de processen van de omgevingsvisie bij de andere overheden worden betrokken om op die manier hun waterbelangen te borgen in de fysieke leefomgeving (Aan de slag met de Omgevingswet, sd). Daarbij lijken ze dus afhankelijk van hoe de gemeenten en provincies waterschappen besluiten te betrekken bij het proces van de omgevingsvisies.

Programma's

In het instrument programma's wordt de strategische langetermijnvisie vertaald naar concrete maatregelen (voor de korte en middellange termijn). In het programma wordt aangegeven hoe de doelen worden bereikt. De Omgevingswet stelt dat er verplichte en onverplichte programma's zijn. De overheden kunnen besluiten om samen een programma op te stellen voor een bepaald thema. Een

verplicht op te stellen programma voor waterschappen vormt het waterbeheerprogramma (hierna WBP genoemd). Het WBP is de opvolger van het huidige waterbeheerplan onder de Waterwet. Het WBP heeft een looptijd van zes jaar waarna het moet worden geactualiseerd. Alle waterschappen moeten voor de periode 2021-2027 een WBP conform de Omgevingswet opstellen. Hierin staat het beleid voor de watersystemen die het waterschap beheert. Het waterschap moet bij de inhoud van het WBP rekening houden met het regionaal waterprogramma van provincies (Rotmans, 2018, p.12-13; Aan de slag met de Omgevingswet, 2020).

Decentrale regels

Het is de bedoeling dat provincies, gemeenten en waterschappen hun regels vastleggen in één document voor hun beheergebied om de inzichtelijkheid en samenhang te bevorderen. Provincies stellen een omgevingsverordening op, gemeenten een omgevingsplan en waterschappen een waterschapsverordening. In de waterschapsverordening volgen de regels voor waterkeringen, watergangen en grondwater. Daarbij vormen de provinciale omgevingsvisie en -verordening (regionaal waterbeleid) en het regionaal waterprogramma het kader voor de waterschapsverordening en moeten deze regels worden overgenomen. Ook bij dit instrument is de samenwerking en afstemming belangrijk. De waterschapsverordening vervangt het huidige instrument de Keur en een aantal sectorale verordeningen. Samen met het omgevingsplan van gemeenten vormt de waterschapsverordening de regels voor de fysieke leefomgeving op lokaal niveau en deze moeten correct op elkaar aansluiten. De waterschapsverordening moet uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet opgesteld zijn en vormt het kader om omgevingsvergunningen aan te toetsen (Rotmans, 2018, p.12-14; Aan de slag met de Omgevingswet, 2020).

Weging van het waterbelang

Het watertoetsproces (zie hoofdstuk 2) komt onder de Omgevingswet terug en het begrip watertoets wordt vervangen door ‘weging van het waterbelang’. Wanneer gemeenten een omgevingsplan voor de fysieke leefomgeving vaststellen moeten zij rekening houden met de waterbelangen en daarvoor moeten zij de waterbeheerder (het waterschap) betrekken. Dit instrument heeft hetzelfde doel als het watertoetsproces, namelijk rekening houden met de gevolgen voor het waterbeheer en watersystemen. Gemeenten en waterschappen moeten hierover met elkaar afstemmen. Over hoe deze afstemming eruitziet geeft de Omgevingswet geen voorschriften. Gemeenten zijn vrij om te bepalen hoe de gemeente de waterbeheerder betreft (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020).

3.4 Samenwerken en afstemmen met partners

Zoals eerder aangegeven ambiëert de Omgevingswet een andere manier van werken. In deze paragraaf volgt een analyse naar wat dit inhoudt. De informatie uit deze paragraaf zal ook gebruikt worden als input voor de onderwerpen in de vragenlijst en documentanalyse. De gevolgen voor de waterschappen staat centraal.

De verschillende overheden in Nederland moeten samenwerken als één overheid aan samenhangend en integraal beleid voor de fysieke leefomgeving dat wordt afgestemd met de samenleving (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020). Eigenlijk bestaat deze andere werkwijze uit vier verschillende aspecten. Dit zijn samenwerken tussen overheden, samenwerken met burgers en bedrijven, integraal (samen)werken en gebiedsgericht werken. Zie ook het kader op de volgende pagina met de uitleg.

Doordat alle ruimtelijke thema's in de verschillende instrumenten van de Omgevingswet worden geïntegreerd moeten de verschillende overheden de verschillende belangen in de fysieke leefomgeving tegen elkaar afwegen om daarna een samenhangend besluit te realiseren. Dit begint met het in beeld brengen van deze belangen en mogelijke tegenstellingen tussen de verschillende

De werkwijze die past bij de bedoeling van de Omgevingswet kenmerkt zich door (VNG, 2020):

- 1. (meer) samenwerken in de regio en in de keten. Tussen gemeenten, waterschappen, provincies, omgevingsdiensten, veiligheidsregios en GGD'en;*
- 2. (meer) integraal/samenhangend werken. Alle inhoudelijke beleidsdomeinen tezamen, maar ook ondersteunende domeinen als dienstverlening, juridische zaken, communicatie;*
- 3. Gebiedsgericht werken. Redeneren vanuit de maatschappelijk opgaven in het gebied;*
- 4. (meer) participatie/samenwerken met de samenleving. Met organisaties, bewoners en ondernemers, zowel initiatiefnemers als belanghebbenden*

betrokkenen. In de Omgevingswet is wettelijk vastgelegd dat de verschillende overheden met elkaars taken en bevoegdheden rekening moeten houden. Bij de analyse van de instrumenten hiervoor kwam deze verplichte afstemming al een aantal keer naar voren om zo de samenhang en integraliteit van beleid te bevorderen (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020).

Voor waterschappen betekent dit dat zij om hun waterbelangen te borgen moeten participeren in de processen van omgevingsvisies en decentrale regels van gemeenten en provincies (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020). Hoe gemeenten en provincies met waterschappen (gaan) samenwerken zal verschillen, want de Omgevingswet schrijft niet voor hoe deze participatie eruit moet zien. Omdat waterschappen geen verplichting hebben tot een omgevingsvisie zal de participatie een belangrijk middel zijn om hun belangen te borgen. Daarnaast kunnen waterschappen hun ambities en beleidskeuzen in een wateragenda of als onderdeel in het waterbeheerprogramma vastleggen en dit gebruiken om het gesprek te voeren met gemeenten, provincies en de samenleving (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020).

3.5 Analyse & Conclusie: Omgevingswet en waterschap

Net als hoofdstuk twee helpt dit hoofdstuk bij het krijgen van meer inzicht in de context en vormt het de achtergrondinformatie voor het praktijkonderzoek. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de achtergrond en doelen van de Omgevingswet en wat deze voor gevolgen heeft voor de samenwerking tussen partijen en de verschillende instrumenten die overheden gebruiken.

Aanleiding voor verschillende reorganisaties van het planningssysteem in Nederland vormen de maatschappelijke ontwikkelingen in de samenleving. Zo ook voor de Omgevingswet. De Omgevingswet heeft een vereenvoudiging van het complexe planningssysteem, verdere decentralisatie van bevoegdheden en een gebiedsgerichtere integrale benadering van de fysieke leefomgeving tot doel. Om de doelen te bereiken geeft de Omgevingswet overheden verschillende instrumenten en beoogt het een andere werkwijze van overheden. De instrumenten hebben verschillende functies, maar kennen een zekere afhankelijkheid van elkaar. De omgevingsvisie lijkt de basis te vormen met daarin het integrale beleid voor de lange termijn. Deze vertaalt zich verder in maatregelen in programma's en regels voor de fysieke leefomgeving. Bij deze instrumenten is samenwerking en afstemming tussen overheden belangrijk. Dit misschien wel meer dan voorheen.

Daarnaast moeten overheden anders werken, namelijk als één overheid waarin zij samenhangend en integraal beleid formuleren. Dit betekent dat zij bij het opstellen van beleid dit gezamenlijk moeten doen, in afstemming met de omgeving, gebiedsgericht en met alle beleidsdomeinen tezamen tussen water, natuur et cetera. Bij deze samenwerking komen eenieders belangen op tafel en moeten deze worden afgewogen. Waterschappen participeren in deze processen, net als provincies en gemeenten.

Tot slot, kan hieruit geconcludeerd worden dat de Omgevingswet op verschillende onderdelen gevolgen heeft voor het waterschap. Zij hebben verschillende instrumenten dat zij moeten opstellen en zij moeten op een andere manier (samen)werken.

4. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden een aantal theoretische begrippen beschreven vanuit de probleemstelling en onderzoeksvragen. Dit zijn achtereenvolgens governance, water governance, strategische planning en integrale planning. Deze theorieën sluiten aan bij de veranderingen in (plannings)instrumenten en samenwerking en afstemming in de watersector en Omgevingswet die in de hoofdstukken hiervoor zijn besproken. Het doel van dit hoofdstuk is inzicht krijgen in de verschillende theoretische concepten die de praktijk die hierna uitgebreid onderzocht gaat worden helpen verklaren. Dat betekent dat in het latere discussiehoofdstuk uitgebreider en kritischer aandacht wordt besteed aan de verbinding tussen praktijk en theorie. Dit hoofdstuk geeft antwoord op hoe de Omgevingswet en waterbelangen zich tot theorieën van (water)governance verhouden.

4.1 Governance

Het begrip governance en aspecten ervan hebben een belangrijke plaats ingenomen in de literatuur voor de planologie (Schmitt & Wiechmann, 2018). Daarbij kent het ook een belangrijke rol in de watersector (o.a. Pahl-Wostl, 2015; zie 4.2). Governance gaat over het samenspel tussen actoren, institutionele context en inhoud. De formulering en implementatie van beleid is vaak het resultaat van dit samenspel en hiertussen bestaan verschillende vormen (Driessen e.a., 2012, pp.143-144). Het begrip vormt eigenlijk de paraplu boven veel andere theorieën en de transformaties binnen de watersector en ruimtelijke ordening zijn te relateren aan de verandering naar governance. Zowel in de watersector en ruimtelijke ordening, zoals de Omgevingswet, raken meer partijen betrokken bij het opstellen van beleid en vindt meer afstemming en samenwerking plaats tussen actoren en sectoren.

4.1.1 Definitie governance

Ongeveer dertig jaar geleden vonden verschillende veranderingen in de maatschappij plaats die gevolgen hadden voor de vorm van bestuur en de totstandkoming van beleid. Daardoor wordt vaak het begrip governance gelinkt aan een veranderde situatie in hoe de samenleving wordt bestuurd, ook wel van government naar governance (Rhodes, 2007, p.1246). Eerst vormde de overheid de belangrijke en vaak enige actor bij het formuleren en implementeren van beleid. Dat veranderde toen de macht en middelen van de overheid afnamen en marktgeoriënteerde middelen opkwamen (Knieling & Klindworth, 2016, pp. 1-2). Naast de overheid raakten private partijen en andere publieke organisaties betrokken bij het opstellen van beleid. Hiernaar wordt ook wel verwezen als governance (Stoker, 1998; Rhodes, 2007). Volgens Stoker (1998) kan het begrip governance gebruikt worden voor het beschrijven van het functioneren van actoren en (in)formele regels en hun inspanningen voor collectieve actie in situaties waar het niet mogelijk is om te berusten op middelen van de overheid. Het richt zich meer op de coördinatie van de complexe relaties tussen actoren en de rol van de overheid binnen deze coördinatie (Stoker 1998; Schmitt & Wiechmann, 2018, p.25). Governance verwijst dus naar de interactie tussen verschillende actoren en de context, ook wel instituties of (in)formele regels.

Alleen governance is vaak een onduidelijk begrip. Het kent verschillende definities, betekenissen en refereert eigenlijk aan alle vormen en manieren van besturen waarbij actoren of instituties een rol spelen (Stoker, 1998; Jessop, 1998, p.44). De omslag naar governance heeft ervoor gezorgd dat de activiteiten in de publieke sector steeds vager zijn geworden, met name in de verdeling over schaalniveaus en het combineren van activiteiten. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat de planningspraktijk ook steeds waziger wordt (Mäntysalo & Bäcklund, 2018, p.237). Governance kan beter gezien worden als een middel om te begrijpen hoe actoren, hun relaties en hun formele en informele normen en waarden de planningspraktijk vormen (Nuissl & Heinrichs, 2011, p.48). Wat wel duidelijk is dat het bij governance vooral gaat om de vorm van interactie tussen actoren en instituties (context). Hieronder worden deze kort uitgelegd.

4.1.2 Rol van actoren

Zoals eerder aangegeven focust governance zich op de interactie tussen meerdere actoren. Deze actoren vormen samen vaak een netwerk waarin de interactie kan plaatsvinden (Stoker, 1998; Rhodes, 2007). Volgens Rhodes (2007) ontstaat beleid vanuit het onderhandelen tussen actoren die elk gedeelde belangen hebben bij het beleid. Bij governance bevinden publieke, private en andere niet-overheidspartijen zich in een beleidsnetwerk dat zich kenmerkt met onderlinge afhankelijkheid van elkaar. Dit leidt volgens hem tot continue interactie over het uitwisselen van middelen en formuleren van gedeelde doelen tussen de verschillende actoren dat is gebaseerd op vertrouwen en regels waar alle actoren het mee eens zijn (Rhodes, 2007, p.1246). Wanneer actoren samenwerken kan dit resulteren in veranderende situaties, maar ook in het tegenhouden van veranderingen in governance. De actoren, zowel individuen als groepen, kunnen verschillen in hun rol, interpretatie en gebruik van macht en controle in hun samenwerkingsnetwerk. Wanneer grote flexibiliteit in het netwerk bestaat kunnen machtige actoren hun eigen belangen sneller doordrukken. Actoren bepalen bijvoorbeeld ook hoe zij instituties interpreteren en gebruiken (Pahl-Wostl, 2015, pp.51-62).

4.1.3 Rol van institutionele context

Bij governance spelen de formele en informele regels een belangrijke rol doordat zij de interactie met actoren bepalen en deze worden nader geanalyseerd door Pierre (1999). Pierre benadrukt dat governance naar elk soort publiek-private samenwerking kan verwijzen en zo heel veel praktijken aan governance gerefereerd kunnen worden (Pierre, 1999, p.376). Daarom is de institutionele context belangrijk die Pierre (1999) definieert als de waarden, tradities, normen en praktijk die het gedrag van actoren vormen of beperken. Deze kaders bepalen ook de vorm van participatie, gedrag en invloed van de verschillende actoren, welke beleidsinstrumenten worden gebruikt, welke doelen worden nagestreefd en de resultaten (Pierre 1999, p.376; Mäntysalo & Bäcklund, 2018). Een belangrijk kenmerk van formele en informele regels vormt padafhankelijkheid. Instituties zijn vaak sterk verankerd in wetgevingssystemen en bepalen vooraf al de machtsverdelingen tussen actoren. Deze padafhankelijkheid kan hierdoor de transitie naar governance beperken of tegenhouden (Mäntysalo & Bäcklund, 2018, p.241).

4.1.4 Vormen van governance

Volgens Pahl-Wostl (2015) probeert het concept governance de complexiteit van dagelijkse beleidsprocessen uit te leggen; hoe beleid tot stand komt. Bij het bestuur en opstellen van beleid zijn nu overheid, private partijen (markt) en de samenleving betrokken en daarin bestaan verschillende vormen hoe zij samenwerken (Pahl-Wostl, 2015, p.85). Deze vormen proberen de complexiteit te verduidelijken en laten zien dat de interactie tussen actoren en institutionele context op verschillende manieren plaatsvindt.

Kooiman (2003) onderscheidt drie vormen van governance: hierarchical, self-governance en co-governance. Hierarchical governance en self-governance vormen eigenlijk de twee uitersten en co-governance valt daartussen. Hierarchical governance kenmerkt zich met top-down bestuur en top-down interactie (Kooiman, 2003). Het verwijst naar de klassieke manier van besturen waarin de centrale overheid een leidersrol heeft bij het formuleren en uitvoeren van beleid (Pahl-Wostl, 2015, p.86). Co-governance kenmerkt zich met bestuur en interactie waarbij verschillende publieke en private actoren zijn betrokken en met elkaar het proces coördineren en communiceren. Er is geen centrale actor. Self-governance verwijst naar een bestuur waarbij geen overheden zijn betrokken (Pahl-Wostl, 2015, pp.86-87). De verandering van hierarchical governance naar co-governance is te herkennen bij de watersector in Nederland, waar na 1960 meer afstemming en samenwerking plaatsvond tussen de watersector en andere sectoren (zie hoofdstuk 2) en in de planologie waar governance eerst vooral gezien werd als top-down staatsingrijpen, maar daarna bleek dat het diep

politiek was en vroeg om samenwerking met private partijen en andere publieke organisaties dan de overheid (Schmitt & Wiechmann, 2018). Bij beide sectoren is dus momenteel sprake van beleid dat wordt opgesteld door meerdere actoren.

Driessen e.a. (2012) onderscheiden vijf vormen van governance. Zij maken ten eerste onderscheid tussen gecentraliseerde en gedecentraliseerde governance. Bij gecentraliseerde governance, vergelijkbaar met hierarchical governance van Kooiman (2003), neemt de centrale overheid of staat het voortouw en bij gedecentraliseerde governance de regionale of lokale overheden. Daarna maken zij onderscheid tussen publiek-private governance waarbij overheden met name met private actoren samenwerken en interactieve governance waarbij overheden, private actoren en de samenleving gelijkwaardig met elkaar samenwerken. Tot slot onderscheiden zij net als Kooiman de vorm self-governance. Volgens Driessen e.a. (2012) verschillen de vormen van governance zich door een aantal kenmerken. De hoofdkenmerken vormen de verschillen in actoren die zijn betrokken en hun belang of rol, de verschillen in institutionele context en ook de inhoud. Met inhoud verwijzen Driessen e.a. naar de verschillende beleidsdoelen waarnaar gestreefd wordt, de verschillende beleidsinstrumenten die worden gebruikt, de typen kennis die wordt gebruikt voor o.a. besluitvorming en de mate waarin beleid geïntegreerd is of niet (Driessen e.a., 2012, pp.148-149). Deze drie kenmerken kunnen helpen bij het in beeld brengen van de vorm waarop beleid wordt geformuleerd en helpen bij het analyseren van veranderingen in bestuur en beleid in de praktijk.

4.2 Water governance

In deze paragraaf wordt ingezoomd op de bestuurlijke veranderingen in de watersector die hebben geleid tot water governance. Deze helpen grotendeels bij het verklaren van de bevindingen in hoofdstuk 2 en het vervolg van dit onderzoek. Hierin komt de interactie tussen actoren en institutionele context terug die in 4.1 is besproken alleen dan specifiek op gebied van water.

4.2.1 Definitie water governance

Zoals hiervoor aangegeven is de algemene verandering naar governance een reactie op verschillende maatschappelijke ontwikkelingen tientallen jaren terug. Binnen de watersector zetten verschillende maatschappelijke ontwikkelingen eenzelfde verandering in werking. Gekeken naar de actoren verandert de rol van de overheid als centrale actor in het opstellen van waterbeleid naar de overheid als één van de actoren bij het opstellen van breder waterbeleid dan voorheen, ook wel water governance (Pahl-Wostl, 2015, pp.11-12; Edelenbos, Bressers & Scholten, 2013). Water governance verwijst naar het geheel van (in)formele praktijken, processen en regels waarmee besluiten voor waterbeheer worden genomen en geïmplementeerd (OECD, 2015). Hierin worden alle waterbelangen, waarden en gebruiken van de verschillende actoren met elkaar verbonden en wordt er samenhangend waterbeleid en maatregelen geformuleerd en geïmplementeerd dat wordt ondersteund door alle actoren. Water governance verwijst ook wel naar het managen van deze processen in waterbeheer waarin vele actoren zijn betrokken (Edelenbos, Bressers, & Scholten, 2013).

Aanleiding voor de opkomst van water governance vormen nieuwe complexe uitdagingen zoals de groeiende sociale ongelijkheden bij de toegang tot water en de klimaatverandering dat heeft geleid tot extremer weer, overstromingen en droogte (Castro, 2007; Pahl-Wostl, 2015, pp.1-10). De huidige aanpak met de overheid als centrale actor, technische oplossingen en top-down implementatie bleek niet geschikt om deze problemen op te lossen. Er ontstond een 'water crisis' en de oorzaak van deze crisis bleek vooral politiek van aard (Castro, 2007). De watersector was niet in staat deze nieuwe uitdagingen aan te pakken door de groeiende inefficiëntie en de fragmentatie binnen het waterbeheer (Castro, 2007; Pahl-Wostl, 2015, pp.1-6).

In de watersector kan sprake zijn van verschillende soorten fragmentatie. Ten eerste functionele fragmentatie waarbij verschillende overheden en private organisaties verschillende verantwoordelijkheden voor onafhankelijke aspecten van water hebben. Als tweede sociale fragmentatie; het lukt deze partijen niet om hun waterbelangen te communiceren en het brede publiek is niet betrokken bij de besluitvorming. Tot slot institutionele fragmentatie waarbij de verschillende overheden bij waterbeheer er niet in slagen te coördineren binnen en tussen verschillende bestuursniveaus (Lubell & Edelenbos, 2013). Vaak zijn er binnen waterbeheer specialisaties in bijvoorbeeld waterveiligheid of -kwaliteit die een meer geïntegreerde aanpak tegen kunnen houden omdat elke specialisatie zijn eigen werkwijze, focus en achtergrond kent (Edelenbos, Bressers & Scholten, 2013, p.3).

Daarnaast focuste het waterbeheer zich lange tijd op technische oplossingen voor strak gedefinieerde problemen dat resulteerde in kortetermijnoplossingen. Dit botste met de nieuwe complexe langetermijn uitdagingen als klimaatverandering (Pahl-Wostl, 2015, pp.1-10). Om deze problemen op te lossen is een 'water governance' aanpak nodig. Klimaatverandering raakt aan andere beleidsvelden waardoor de onderlinge afhankelijkheid tussen deze beleidssectoren, het aantal actoren en belangen groeit. Een belangrijk onderdeel bij water governance vormt daarom ook het vermogen om te verbinden met andere beleidssectoren, -niveaus, organisaties en actoren via instituties, actoren of middelen (Edelenbos, Bressers & Scholten, 2013, pp.2-3). Om dit te bereiken is een transformatie van het huidige waterbeheer nodig (Pahl-Wostl, 2015; Edelenbos, Bressers & Scholten, 2013).

4.2.2 Vormen van water governance

Als gevolg zijn nieuwe vormen van water governance gepromoot die meer aandacht hebben voor participatie en integratie. Integrated water resource management (hierna IWRM) vormt een aanpak om duurzaam waterbeheer te stimuleren en de fragmentatie te overwinnen (Pahl-Wostl, 2015; Edelenbos, Bressers & Scholten, 2013). De aanpak beoogt geïntegreerd waterbeheer waarin integratie en afstemming plaatsvindt tussen sectoren en verschillende functies zoals landgebruik en natuur, een duurzame balans te vinden tussen economische-, sociale- en milieubelangen en participatie van de maatschappij. *"IWRM onderkent duidelijk het belang van zogenaamde 'zachte' strategieën en de noodzaak tot hervorming van het bestuur"* (Pahl-Wostl, 2015, pp.2-3). Alleen het bereiken van met name institutionele integratie bleek problematisch en een nieuwe aanpak als IWRM kan vaak de problemen rond fragmentatie niet volledig oplossen (Lubell & Edelenbos, 2013). De fragmentatie is vergelijkbaar met de padafhankelijkheid van de institutionele context en kan veranderingen van governance tegenhouden.

In het vervolg van dit theoretisch kader worden theorieën rond strategische planning en integrale planning besproken vanuit de planologie. Zoals hierboven besproken is water governance voornamelijk een reactie op het complexe langetermijnprobleem rond klimaatverandering. Daarom is gekozen om de theorie rond strategische planning te bespreken dat zich richt op strategisch beleid voor een complex probleem waarbij veel actoren betrokken zijn. Daarnaast komt duidelijk naar voren dat nieuwe aanpakken voor waterbeheer zich richten op integratie binnen het waterbeheer en daarbuiten met andere beleidssectoren. Om die reden is gekozen om de theorie rond integrale planning te bespreken. Zowel strategisch als integraal beleid komen terug in de doelen van de Omgevingswet (hoofdstuk 3) en zijn met name van betekenis binnen de ruimtelijke ordening. Omdat een strategische en integrale benadering van waterbeheer nodig is zal uiteindelijk beargumenteerd worden dat strategische en integrale planning oplossingsrichtingen kunnen bieden voor de veranderingen binnen waterbeheer.

4.3 Strategische planning

Om het beleidsproces en de instrumenten van de Omgevingswet beter te begrijpen wordt gekeken naar de literatuur over strategische planning vanuit planologische literatuur dat gaat over strategische planningsinstrumenten en planprocessen. Doordat governance een belangrijk onderdeel werd van de theorieën in de planologie verschoof de nadruk van het zoeken naar oplossingen voor praktische problemen naar een meer procesgerichte visionaire aanpak met andere instrumenten (Balducci & Albrechts, 2013; Schmitt & Wiechmann, 2018). De beleidscyclus gedachte en verschillende planningsinstrumenten van de Omgevingswet zijn vergelijkbaar met de procesgerichte aanpak van strategische planning, met name de omgevingsvisie als strategische lange termijnvisie voor de leefomgeving en het waterbeheerprogramma met maatregelen voor de korte termijn.

4.3.1 Definitie & kenmerken strategische planning

Steden en regio's hebben steeds meer te maken met grote en complexe uitdagingen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de continue stedelijke groei, het faciliteren van aanpakken tegen klimaatverandering en de verschillende stakeholders en beleidsniveaus die erbij betrokken zijn om deze uitdagingen aan te pakken. Strategische planning wordt gezien als een methode om deze uitdagingen tegemoet te komen. Bij deze complexe uitdagingen zijn de traditionele planningsinstrumenten die zich richten op technische oplossingen vaak niet toereikend genoeg om deze uitdagingen aan te pakken (Albrechts, 2004; Albrechts & Balducci, 2013 pp.16-17). De traditionele planningsinstrumenten kenmerken zich vaak als regelinstrumenten om ontwikkelingen en veranderingen te sturen terwijl strategische instrumenten zich richten op het proces en de omgang met veranderingen (Mantysalo, Kangasoja & Kanninen, 2015, pp.169-170; Albrechts, 2004). De verschillen zijn terug te zien in figuur 1 Strategische planning heeft zich grotendeels ontwikkeld om te ontworstelen aan de beperkingen van het huidige stelsel (Spit & Zoete, 2009, p.251).

Healey (1997, p.5) definieert strategische planning als een proces waarin meerdere mensen samenkomen met verschillende institutionele relaties en posities die samen een planproces vormgeven en strategieën ontwikkelen voor de omgang met ruimtelijke ontwikkelingen en uitdagingen. De nadruk ligt bij dat het een sociaal proces is waarin actoren via interacties beleid formuleren en implementeren. Strategische planning richt zich daarom ook op het vinden van gemeenschappelijke belangen tussen actoren (Albrechts & Balducci, 2013). Daarnaast benoemt Healey dat de plannen die ontwikkeld worden zich richten op de omgang met ontwikkelingen in plaats van te controleren en reguleren zoals bij traditionele instrumenten (figuur 1).

Albrechts en Balducci (2013, p.18) definiëren strategische planning als een transformatief en integratief coproductief sociaal-ruimtelijk proces waarin visies of kaders, acties en middelen voor de implementatie worden geproduceerd die neerzetten wat een bepaalde plek is en wat het kan worden. Hierin lijkt de nadruk op transformatie en integratie. Albrechts & Balducci (2013, p.19) noemen namelijk dat strategische planning niet focust op plannen of producten, maar op verandering en de plannen vormen een instrument om verandering aan te moedigen. Ook actoren worden uitgedaagd buiten hun belangrijkste overtuigingen te denken. Daarnaast worden in het proces verschillende agenda's en belangen geïntegreerd (economisch, milieu, cultureel, sociaal) en zo samenhangend beleid geformuleerd. De planningsinstrumenten focussen vaak op meerdere thema's (wonen, mobiliteit en vergroening) en voor deze thema's wordt een langetermijnvisie en acties geformuleerd. Hierbij spelen visuele elementen een belangrijke rol (Albrechts & Balducci, 2013, pp.16-18; Hersperger e.a., 2019). Het doel van strategische planning is om af te wijken van de traditionele planningsinstrumenten en in te zetten op een benadering met als doel om samenhangender in te grijpen en kaders te ontwikkelen (Mantysalo, Kangasoja & Kanninen, 2015, pp.169-170; Albrechts & Balducci, 2013, pp.16-18).

Bij strategische plannen wordt meer gefocust op het proces en speelt kennis ook een belangrijke rol. Er wordt gekeken naar de problemen, uitdagingen, kansen, externe trends en de beschikbare middelen en hiervoor is kennis nodig (Albrechts & Balducci, 2013, pp.18-19).

Vergelijkbaar met het begrip governance is het begrip strategische planning binnen de ruimtelijke ordening grotendeels uitgehold. De betekenis in de zin van langetermijnplanning is min of meer achterhaald. Dit komt mede doordat de verbinding tussen langetermijn visies en kaders en de uitvoering (instrumenten en actoren) zwak was en zo de betekenis in de praktijk van de ruimtelijke ordening verloor (Spit & Zoete, 2009, p.251).

Traditionele instrumenten	Strategische planning
Kenmerken: <ul style="list-style-type: none"> ○ Sturen op groei ○ Bevorderen van ontwikkeling ○ Controle over verandering ○ Reguleren particuliere ontwikkelingen ○ Technische en wettelijke voorschriften 	Kenmerken: <ul style="list-style-type: none"> ○ Kaders en richtlijnen voor integrale ontwikkeling ○ Komt voort uit belangen van meerdere stakeholders ○ Omgaan met verandering ○ Door te onderhandelen (governance)
Planningsinstrument: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bestemmingsplannen (land-use plans) 	Planningsinstrument: <ul style="list-style-type: none"> ○ Strategische visies met korte termijn acties

Figuur 1: van traditionele planningsinstrumenten naar strategische planningsinstrumenten (eigen bewerking) (Albrechts, 2004)

Bij strategische planning lijkt er een strikte scheiding te bestaan tussen de traditionele en strategische planningsinstrumenten. Volgens Mantysalo e.a. (2015) klopt dit niet helemaal. Juist het gebruik van traditionele en strategische planningsinstrumenten kunnen elkaar versterken. Traditionele instrumenten zullen altijd blijven bestaan en een belangrijke rol hebben, zoals land-use plans (bestemmingsplannen). Dit baseren zij op verschillende kritieken over de legale en bestuurlijke zekerheid die traditionele planningsinstrumenten bieden. Dit leidt volgens hun tot een logische paradox binnen strategische planning: *“strategic spatial planning is thus both about separating itself from its “environment” of traditional statutory planning, and about framing the relationship of strategic and statutory planning”* (Mantysalo, Kangasoja & Kanninen, 2015, pp.175-176). Kortom, strategische planning richt zich op transformatie van en verhouding met de traditionele instrumenten. Bij strategische planning blijft de relatie met de traditionele instrumenten belangrijk.

4.4 Integrale planning

In 4.2 is besproken dat binnen de watersector sprake is van fragmentatie en de vraag naar een meer integrale benadering binnen waterbeheer. Dit gaat deels over de integratie binnen waterbeheer en deels tussen water en andere sectoren zoals de ruimtelijke ordening. In deze paragraaf ligt de focus op de integratie van verschillende beleidssectoren, omdat dit ook is wat de Omgevingswet beoogt. Daarnaast komt dit terug bij strategische planning waar voor verschillende thema’s (zoals water en natuur) een visie en acties worden geformuleerd.

4.4.1 Definitie Integrale planning

Niet altijd is het duidelijk wat wordt bedoeld met integraliteit en hoe het bereikt kan worden. Dit komt met name doordat toelichtingen over integrale planning schaars zijn terwijl er veel naar wordt verwezen in de wetenschap (Stead & Meijers, p.320). Volgens Acheampong (2019) ligt de uitdaging bij integrale planning in het met elkaar afstemmen van de verschillende visies, doelen en strategieën tussen verschillende beleidssectoren en schalen. Integrale planning richt zich met name op de

integratie van sectoraal beleid. Daardoor zijn de actoren bij integrale planning eigenlijk altijd de verschillende overheden die over bepaald sectoraal beleid gaan.

Stead & Meijers (2009) verklaren de onduidelijkheid bij integrale planning aan de hand van de verschillende dimensies van het begrip en de nauwe relatie met andere concepten naast integrale planning, zoals bijvoorbeeld strategische planning hiervoor. Een belangrijk onderscheid in dimensies is die tussen de horizontale en verticale dimensie van sectorale beleidsintegratie. Deze benadrukt de verschillende niveaus in beleid (Stead & Meijers, 2009). De horizontale dimensie kenmerkt zich met beleidsintegratie tussen sectoren en afdelingen binnen één zelfde overheidsniveau, bijvoorbeeld het lokale niveau. Deze dimensie richt zich op het elimineren van overlappende of dubbele beleidsdoelen. De verticale dimensie kenmerkt zich met beleidsintegratie tussen actoren en beleid op verschillende overheidsniveaus, van nationaal tot lokaal (Stead & Meijers, 2009, p.321; Vigar, 2009, pp.1580-1583). Daarbij focust verticale beleidsintegratie op het managen van sector-overschrijdende vraagstukken bij het opstellen van beleid. Deze vraagstukken overschrijden de grenzen van bestaande sectorale beleidssectoren en de formele of institutionele verantwoordelijkheden. Deze vraagstukken kunnen niet individueel opgelost worden en vragen coördinatie van verschillende organisaties (Stead & Meijers, 2009, pp.321-322).

Om beleidsintegratie te stimuleren kunnen formele en informele middelen gebruikt worden. Het kan gestimuleerd worden via formele regels en procedures of informele praktijken die de verschillende actoren hebben aangenomen om consensus te bereiken tussen doelen en de coördinatie van beleidsvorming en -implementatie (Acheampong, 2019).

4.4.2 Integratie Planologie en Water governance

De ruimtelijke ordening en watersector raken steeds meer geïntegreerd, vooral in Nederland (Woltjer & Al, 2007). De ruimtelijke ordening, het werkterrein van de planologie, kent een sterke samenhang met andere beleidsterreinen zoals natuur, milieu en water. Eén van de belangrijkste taken binnen de planologie vormt de afstemming met deze beleidsterreinen en het ontwikkelen van facetbeleid waarin verschillende activiteiten en sectoren worden geïntegreerd (Spit & Zoete, 2009, p.21). Waar waterbeheer zich kenmerkt met sectorbeleid en concrete programmering voor één sector kan de ruimtelijke ordening beter omschreven worden als integrale planning die beoogt *“tot een synthese te komen van verschillende vormen van facetplanning en sectorplanning”* (Spit & Zoete, 2009, p.21). De integratie van planologie en water governance wordt versterkt nu ook vanuit de watersector opkomende aandacht is voor integratie. Een belangrijk onderdeel binnen water governance en specifiek IWRM vormt de capaciteit om met andere beleidsdomeinen, beleidsniveaus, actoren en organisaties te verbinden (Lubell & Edelenbos, 2013; Edelenbos, Bressers & Scholten, 2013).

Er wordt beargumenteerd dat de planologie en water governance van elkaar kunnen leren. Zo stellen Edelenbos e.a. (2013) dat om governance, voornamelijk de complexiteit hierbij, beter te laten werken in de watersector de technische aspecten van waterbeheer moeten worden gekoppeld aan de sociaal-politieke aspecten die terugkomen in de planologie. De verschillende vormen van kennis en belangen uit beide sectoren moeten met elkaar worden verbonden zodat een brede gedeelde visie ontstaat in de watersector en planologie over de complexiteit van planning (Edelenbos, Bressers & Scholten, 2013, p.110).

Met name de watersector kan leren van de planologie. Dit komt waarschijnlijk door de kennis van complexe situaties met veel belangen en stakeholders binnen de planologie, zoals Scholten, Hartmann & Spit (2019) stellen. Tussen beide sectoren is een traditionele scheiding, alleen door governance problematiek en veranderingen komt de onafhankelijkheid van beide sectoren op scherp te staan. Dit komt door de complexe governance opgaven bij het aanpakken van grote milieu- en

sociaaleconomische problemen zoals de schaarste van water en land, extreem weer door klimaatverandering en urbanisatie. Dit heeft ervoor gezorgd dat waterbeheer zich verplaatst naar de 'governance arena' van de planologie en de planologie haar rol in watervraagstukken heroverweegt (Scholten, Hartmann & Spit, 2019). Deze veranderingen vragen dat waterbeheer meer moet gaan functioneren als de ruimtelijke ordening (Hartmann & Driessen, 2017).

4.5 Synthese & Conclusie: Planologie en watersector groeien naar elkaar toe

In dit theoretisch kader zijn governance, water governance, strategische en integrale planning besproken. Deze verschillende theorieën zijn gekozen op basis van hun overeenkomsten met de veranderingen in de watersector (Hoofdstuk 2) en de Omgevingswet (Hoofdstuk 3). Het doel was om een antwoord te vinden op hoe de Omgevingswet en waterbelangen zich tot theorieën van (water) governance verhouden.

Beleid volgt eigenlijk uit de interactie tussen actoren, institutionele context en inhoud (Driessen e.a., 2012). De interactie tussen actoren en institutionele context komen terug in de literatuur over governance. Tegenwoordig zijn meerdere actoren betrokken bij het formuleren van beleid die elk verschillen in hun rol, macht en middelen. De institutionele context, bijvoorbeeld de normen vanuit de Omgevingswet, bepalen de acties van actoren en vervolgens hoe beleid eruitziet.

De interactie tussen actoren en institutionele context is terug te zien in de ontwikkelingen van de watersector. Verschillende actoren zijn bij waterbeheer betrokken met elk andere rollen. Dit zijn er meer dan voorheen en daarom ligt de focus nu op water governance en het regelen van deze processen met meerdere actoren. Alleen dit lukt niet altijd door bestaande fragmentatie in waterbeheer. Bij water ligt vaak de nadruk op een technische aanpak met kortetermijn oplossingen. Deze tradities of normen bepalen de interactie tussen actoren en zijn vergelijkbaar met de institutionele context. Alleen complexe problemen als klimaatverandering vragen om andere oplossingen. Er is behoefte aan een strategische aanpak voor de langere termijn. Daarbij is ook een andere vorm van governance nodig, namelijk geïntegreerd waterbeheer.

Eigenlijk komt dit neer op dat binnen de watersector vraag is naar het meer strategisch en integraal benaderen van waterbeheer. De veranderingen komen overeen met strategische en integrale planning.

Bij strategische planning wordt gestreefd naar planningsinstrumenten die zich richten op langetermijn ambities met aandacht voor integratie van verschillende thema's en verschillende belangen van actoren. Daarbij horen ook kortetermijnacties. Het is een methode om complexe uitdagingen als klimaatverandering tegemoet te komen waar sprake van is in de watersector. Dit raakt naast water ook andere sectoren met meerdere actoren. Strategische planning richt zich minder op regelinstrumenten en meer op visionaire instrumenten waarbij alle belangen worden afgewogen.

Bij integrale planning worden de verschillende doelen en visies tussen beleidssectoren met elkaar afgestemd. Integratie komt ook terug bij strategische planning. Integrale planning kan onderscheiden worden in verschillende dimensies, waarin verschillende beleidssectoren en -niveaus worden geïntegreerd. De planologie kan gezien worden als integrale planning die water integreert. Dit is terug te zien in de praktijk waartussen de planologie en water de integratie wordt versterkt door van elkaar te leren.

Op gebied van strategische en integrale planning kunnen de planologie en watersector aan elkaar verbonden worden en elkaar versterken. Op die manier kunnen de planologie en watersector meer naar elkaar toegroeien.

In het vervolg van dit onderzoek zullen de gevolgen van de Omgevingswet voor water governance in de praktijk centraal staan. De verschillende theorieën die zijn besproken kunnen hierbij helpen doordat zij helpen beschrijven of verklaren wat in de praktijk gebeurt. Er is geprobeerd om aanknopingspunten uit de literatuur te halen die gereflecteerd kunnen worden in de praktijk. Daarnaast zal de samenhang tussen de planologie en watersector verder in dit onderzoek in de praktijk onderzocht worden in de vorm van de verbinding tussen de Omgevingswet en water. Dit zal worden uitgewerkt in de discussie.

5. Methodologie

In dit hoofdstuk volgt een verantwoording van de gekozen onderzoeksmethoden en technieken. Achtereenvolgens worden de keuze voor kwalitatief onderzoek verantwoordt, de cases, de onderzoekseenheden, de verschillende methoden voor dataverzameling en de analysemethode. Dit onderzoek kan getypeerd worden als een verkennend onderzoek en is daardoor grotendeels inductief. Eerst wordt de praktijk in beeld gebracht en daarna wordt deze gereflecteerd aan verschillende wetenschappelijke theorieën.

5.1 Kwalitatief onderzoek

In dit onderzoek stond de Omgevingswet en haar gevolgen voor water(governance) centraal. Dit onderzoek moest uiteindelijk antwoord geven op de volgende hoofdvraag: *Welke gevolgen heeft de Omgevingswet voor het borgen van waterbelangen in de fysieke leefomgeving voor waterschappen en in hoeverre lukt het waterschappen om te anticiperen op het borgen van deze belangen?*

Deze hoofdvraag richt zich sterk op de praktijk, omdat er in de literatuur nog weinig concrete bevindingen zijn op gebied van de Omgevingswet en water. Deze wet is nog niet formeel ingevoerd in Nederland en overheden zijn momenteel bezig om zich op de inwerkingtreding voor te bereiden. De sterke focus op de praktijk is ook te herkennen in het doel van dit onderzoek dat ernaar streeft om de invulling van de Omgevingswet in de praktijk beter te begrijpen en de verschillende vormen in beeld te brengen waarop waterschappen hun waterbelangen (gaan) borgen. Hierbij wordt gestreefd naar het achterhalen van de redenen en motivaties waarom deze strategie, instrumenten of samenwerkingsvormen worden gebruikt. De nadruk bij de vraag- en doelstelling liggen op het achterhalen van de ervaringen, perspectieven, waarderingen en de manieren waarop deze institutioneel zijn gestructureerd. Het past daarmee beter bij een kwalitatief onderzoek (Van den Broeck, 2015, pp.135-136).

Daarnaast is bij dit onderzoek sprake van inductief onderzoek waarin de praktijk leidt tot toevoeging of aanpassing van theorieën. Dit onderzoek startte met het ophalen van gegevens vanuit de praktijk om daar vervolgens een patroon in te ontdekken en deze aan theorieën te koppelen. Kwalitatieve onderzoeksmethoden worden voornamelijk gebruikt wanneer de nadruk ligt op het genereren of toevoegen van theorie in plaats van dit te toetsen zoals bij deductief onderzoek. Er is geen sprake van een deductieve benadering met kwantitatieve onderzoeksmethoden, omdat er geen theoretische concepten worden getest doordat er over de Omgevingswet nog geen directe theorieën bestaan. Daardoor is dit niet mogelijk en moet vanuit de praktijk geredeneerd worden (Bryman, 2016, pp.17-23).

5.2 Onderzoekseenheden

In deze paragraaf volgt een verantwoording voor de keuze van de cases (waterschappen) en de onderwerpen waarop de praktijk is geanalyseerd.

5.2.1 Cases: de waterschappen in Nederland

Zoals in de hoofdvraag en introductie terugkwamen vormen de cases die in dit onderzoek zijn bestudeerd de 21 waterschappen in Nederland. Zie figuur 2. Bij deze cases zijn de praktijken rond hun voortgang bij de implementatie van de Omgevingswet verder onderzocht. De waterschappen vormen de interessantste partij om te onderzoeken op gebied van waterbeheer en Omgevingswet aangezien zij vanuit de huidige en toekomstige wetgeving een groot deel aan taken en bevoegdheden hebben op gebied van water. Waterschappen vormen “functionele en decentrale bestuurslichamen die verantwoordelijk zijn voor het regionale waterbeheer in Nederland” (Unie van Waterschappen, sd). In

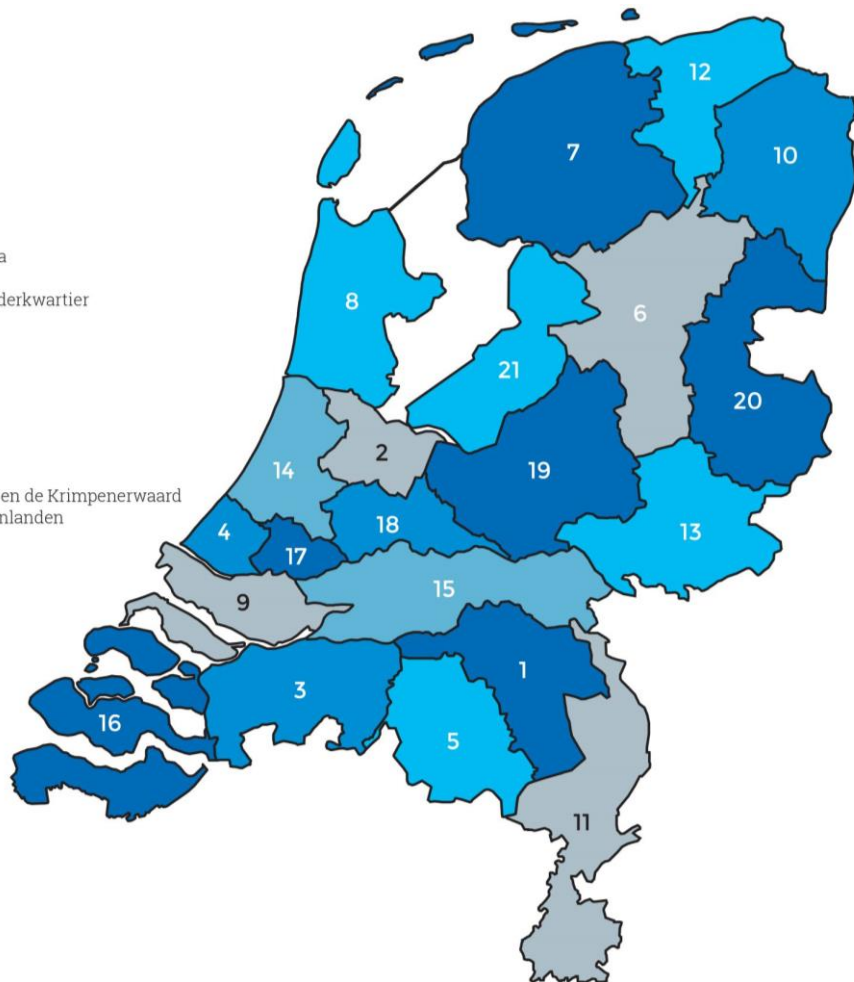
Nederland zijn er totaal 21 en hun taken kenmerken zich met de volgende termen: zorgen voor droge voeten, schoon water en voldoende water (Unie van Waterschappen, sd).

Primaire taken zoals zorgen voor voldoende watertoevoer en de waterafvoer worden door deze lichamen uitgevoerd. Dit gebeurt nu onder de Waterwet en Wro die aan waterschappen de taken opleggen om de waterhuishouding in een bepaalde regio te regelen, maar zal straks overgaan naar de Omgevingswet. Hun taken en inzet van middelen hebben invloed op de inrichting van de fysieke leefomgeving en linken op die manier water aan de fysieke leefomgeving. Waterschappen vormen de relevante partijen om te onderzoeken naar de interactie tussen water en de fysieke leefomgeving en hun inzet van middelen en samenwerking met andere partijen bij het borgen van water in de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet heeft daarbij natuurlijk gevolgen voor waterschappen. De Omgevingswet beoogt meer integrale afstemming waarvoor samenwerking en afstemming tussen de verschillende overheden nodig is in Nederland. Om erachter te komen hoe bepalend deze samenwerking is in het borgen van waterbelangen waren de praktijken bij de andere overheden naast waterschappen ook interessant ter aanvulling.

UNIE VAN WATERSCHAPPEN

LEGENDA

1. Waterschap Aa en Maas
2. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
3. Waterschap Brabantse Delta
4. Hoogheemraadschap van Delfland
5. Waterschap De Dommel
6. Waterschap Drents Overijsselse Delta
7. Wetterskip Fryslân
8. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
9. Waterschap Hollandse Delta
10. Waterschap Hunze en Aa's
11. Waterschap Limburg
12. Waterschap Noorderzijlvest
13. Waterschap Rijn en IJssel
14. Hoogheemraadschap van Rijnland
15. Waterschap Rivierenland
16. Waterschap Scheldestromen
17. Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
18. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
19. Waterschap Vallei en Veluwe
20. Waterschap Vechtstromen
21. Waterschap Zuiderzeeland



Figuur 2: Overzicht 21 waterschappen in Nederland (Unie van Waterschappen, sd)

5.2.2 Onderzoeksonderwerpen

De ervaringen en belevingen vanuit de praktijk staan centraal in dit onderzoek. Via een literatuuronderzoek naar de context van de watersector en de Omgevingswet (hoofdstuk 2&3) kwamen verschillende onderwerpen aan het licht die als ingang zijn gebruikt bij het onderzoeken van de praktijk; hoe waterbelangen worden geborgd door waterschappen. Deze onderwerpen zijn de waterbelangen in de watersector, de verschillende instrumenten van de Omgevingswet en de cultuurverandering die de Omgevingswet beoogt. In het werkelijke empirische onderzoek zijn deze onderwerpen weerlegt in de praktijk en zijn in het vervolg nieuwe onderwerpen of thema's aan het licht gekomen waarop doorgevraagd kon worden. Hieronder volgen de verschillende onderzoeksonderwerpen die centraal hebben gestaan bij de onderzoeksmethoden en waarom deze zijn gekozen.

1. Waterbelangen

Om erachter te komen hoe waterbelangen geborgd worden onder de Omgevingswet is het belangrijk te weten wat hieronder wordt verstaan. Vanuit de literatuurstudie naar de context blijkt dat waterschappen bepaalde kerntaken hebben, maar doordat water steeds meer samenhang heeft met de ruimtelijke ordening deze breder zijn. Hiernaar is ook gekeken en gevraagd in de interviews en documentanalyse.

Vragen:

- Wat zijn de huidige waterbelangen en -opgaven voor dit waterschap?
- (Waarom) Zijn deze breder dan de huidige kerntaken van het waterschap?

2. Planningsinstrumenten

De Omgevingswet reikt verschillende planningsinstrumenten aan die gebruikt kunnen worden om de waterbelangen in de leefomgeving te borgen. Planningsinstrumenten hebben een belangrijke rol in het planningsproces en worden gebruikt om bepaalde (ruimtelijke) doelen te behalen (Van den Broeck, 2008). Er bestaan verschillende soorten planningsinstrumenten. Dit kwam naar voren in het theoretisch kader bij het verschil tussen traditionele (vaak regulerende planningsinstrumenten als bestemmingsplannen) en strategische planningsinstrumenten (visionair, kaderstellend met kortetermijn acties) (zie 4.3). Dit onderzoek richtte zich op de planningsinstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, programma's, decentrale regelgeving en weging van het waterbelang. Deze instrumenten gebruiken met name waterschappen, maar raken ook andere overheden zoals gemeenten en provincies.

Vragen:

- Welke middelen/planningsinstrumenten van de Omgevingswet gebruikt het waterschap zelf bij het borgen van waterbelangen? (en waarom?)
- Van welke middelen/planningsinstrumenten van de Omgevingswet bij andere overheden maakt het waterschap gebruik om waterbelangen te borgen? (en waarom?)

3. Samenwerking en afstemming

Uit de literatuurstudie volgde dat de verschillende overheden in Nederland onder de Omgevingswet moeten samenwerken als één overheid aan integraal en samenhangend beleid. Daarom is het belangrijk te vragen of er wordt samengewerkt tussen waterschappen en andere overheden en hoe deze samenwerking eruitziet.

Vragen:

- Hoe zorgen jullie als waterschap ervoor dat waterbelangen worden meegenomen in een omgevingsvisie of decentrale regels?
- Hoe ziet de samenwerking met gemeenten of provincies eruit? (vast moment?)

5.3 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden die elkaar kunnen aanvullen en versterken. Dit zijn semigestructureerde interviews, (beleids)documentanalyse en casestudies. Zoals hiervoor aangegeven vormen de cases de waterschappen in Nederland. Hiervan zijn er totaal 21. Het was niet mogelijk om binnen de gegeven onderzoeksperiode deze onderzoeksmethoden uit te voeren bij alle 21 waterschappen in Nederland. In plaats daarvan is gestreefd naar empirische verzadiging en minimaal de helft van de waterschappen te spreken om zo een juiste representatie van de cases te bieden met dit onderzoek. Via de interviews zijn verschillende aanvullende documenten ontvangen om deze te analyseren. Hieronder zijn de drie methoden toegelicht.

5.3.1 Semigestructureerde interviews

Bij dit onderzoek is gekozen voor semigestructureerde interviews, omdat dit onderzoek de praktijk in beeld wil brengen en deze probeert te begrijpen, verklaren en te vergelijken tussen cases. Een vooraf opgestelde vragenlijst zoals bij een volledig gestructureerd interview biedt niet de mogelijkheden om door te vragen op bepaalde reacties om de achterliggende redenen, meningen of zelfs gevoel te achterhalen. Van de andere kant is een ongestructureerd interview niet wenselijk, omdat er een duidelijk onderwerp met verschillende accenten en onderdelen, zoals hiervoor gebleken, ten grondslag gaat aan dit onderzoek. Dit heeft zodoende de keuze laten vallen op semigestructureerde interviews. In het begin is een vragenlijst opgesteld met zogenoemde 'basisvragen'. Deze vragenlijst is gedurende het voeren van interviews en documentanalyse meerdere keren uitgebreid. Tijdens het onderzoek kwamen nieuwe onderwerpen aan het licht die daarna meteen zijn toegevoegd aan de vragenlijst. De laatste versie van de vragenlijst is opgenomen in bijlage 2.

Zoals eerder aangegeven vormen de waterschappen in Nederland de cases die primair onderzocht zijn in dit onderzoek. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten werd gestreefd naar een goede representatie (50%) van geïnterviewde waterschappen vergeleken met het totaal aantal waterschappen in Nederland. Uiteindelijk is met 9 van de 21 waterschappen in Nederland gesproken. Om de betrouwbaarheid verder te vergroten zijn bij een aantal waterschappen meer dan één medewerker geïnterviewd. De personen die geïnterviewd zijn in dit onderzoek zijn medewerkers die werken aan de implementatie van de Omgevingswet. Dit zijn programmamanagers die werken aan het volledige implementatieproces en medewerkers die aan een deel van de implementatie werken zoals aan beleid of samenwerking met andere overheden. De laatste personen zijn vaak beleidsmedewerkers of adviseurs. In bijlage 1 is een overzicht van de geïnterviewde personen opgenomen. Via semigestructureerde interviews met medewerkers van waterschappen is gevraagd naar de ervaringen van deze personen bij de implementatie van de Omgevingswet en het borgen van waterbelangen.

Naast semigestructureerde interviews met medewerkers van waterschappen is in een verder proces van dit onderzoek besloten om een klein aantal interviews te houden met gemeenten en provincies. De reden hierachter is dat de overheden samenwerken en beleid op gebied van water afstemmen.

Uiteindelijk is gesproken met 1 gemeente en 2 provincies. De topiclijsten voor deze interviews zijn opgenomen in bijlage 4.

5.3.2 (Beleids)documentanalyse

Naast het afnemen van semigestructureerde interviews is een documentanalyse uitgevoerd. Dit omvat het systematisch analyseren en evalueren van documenten om een probleem, verschijnsel of onderwerp beter te begrijpen en de context te achterhalen. Documenten worden vaak geanalyseerd voor meer diepgang en verbreding (Bowen, 2009, pp.27-29). De documenten zijn gebruikt om van tevoren een beeld te krijgen van het beleid van waterschappen, wat de Omgevingswet voor impact heeft voor waterschappen en hoe er samengewerkt wordt of gaat worden. Dit kon vervolgens weerlegd worden in de semigestructureerde interviews. De documenten zijn ook naar aanleiding van de interviews ontvangen en gebruikt om het beeld vanuit de interviews te versterken en de context beter te begrijpen. Kortom, net als Bowen (2009) aangeeft zijn de documenten gebruikt om het onderwerp en context beter te begrijpen.

In dit onderzoek zijn verschillende documenten geanalyseerd. Er is begonnen met een analyse van een aantal documenten voor alle 21 waterschappen in Nederland. Daarna zijn verschillende documenten als aanvulling op de interviews geanalyseerd voor een aantal waterschappen.

Document:	Aantal	Vragen/doelen:
Bestuursakkoorden	21	<ul style="list-style-type: none"> - Inzicht krijgen in hoe waterschappen de Omgevingswet implementeren en hieronder verstaan - Wordt er aangegeven dat er een langetermijnvisie opgesteld gaat worden?
Website	21	<ul style="list-style-type: none"> - Wat wordt genoemd over de Omgevingswet? - Welke instrumenten worden genoemd? - Wat wordt inhoudelijk genoemd over de verandering?
Waterbeheerplan/ programma	21	<ul style="list-style-type: none"> - Wordt in dit huidige plan al aandacht besteedt aan de Omgevingswet of kenmerken hiervan zoals samenwerken?
Programmaplannen/ plan van aanpak implementatie Omgevingswet	4	<ul style="list-style-type: none"> - Inzicht krijgen in de gevolgen van de Omgevingswet - Geven inzicht in doelen, strategie en aanpak hoe Omgevingswet wordt geïmplementeerd
Wateragenda/-visie/ bouwstenen om waterbelangen te borgen	10	<ul style="list-style-type: none"> - Inzicht in de waterbelangen - Inzicht in hoe waterbelangen worden geborgd - Inzicht in de rol van Omgevingswet hierin - Inzicht in de samenwerking tussen overheden

5.3.3 Casestudies

In dit onderzoek is naarmate het onderzoek vorderde gekozen om via casestudies wat dieper op enkele cases in te gaan om het algemene beeld van de waterschappen bij de resultaten te versterken. Er bestaan namelijk een aantal verschillen en via casestudies is er ruimte om deze verschillen nader te verklaren en in de context te plaatsen. Daarnaast is het lastig om echt de diepte in te gaan bij een algemeen beeld van alle waterschappen en heeft vaak de context invloed op waarom een bepaalde stap wordt ondernomen of bepaalde keuze wordt gemaakt. De casestudies vormen daarmee een aanvulling op het algemene beeld die terug zal komen in de resultaten. De data voor deze casestudies komt voort uit de semigestructureerde interviews en documentanalyse. Daarbij zijn extra vragen

gesteld tijdens de interviews die expliciet op de situatie van de cases ingaat en zijn voor deze drie cases de programmaplannen/plan van aanpakken, websites en watervisies/bouwstenen om waterbelangen te borgen nader bekeken. De specifieke vragen voor de casestudies zijn opgenomen in bijlage 3. Deze vragen gaan meer in op de motivatie achter bepaalde keuzen. Ook de interviews met medewerkers van gemeenten of provincies kennen vragen die specifiek gericht zijn op de casestudies.

Hieronder volgt een motivatie van de gekozen casestudies.

1. Waterschap Vallei & Veluwe

Dit waterschap heeft een eigen aanpak voor het borgen van water in de verschillende instrumenten en processen van andere overheden. Als eerste waterschap hebben zij de blauwe omgevingsvisie (hierna BOVI) ontwikkeld en deze bestaat nu een jaar. Dat betekent dat dit waterschap al ervaringen heeft met het borgen van hun belangen bij andere partijen. De BOVI vertaald ook geen vaste ambities, maar verhalen met mogelijke ambities en punten voor integratie en samenhang. Daarbij heeft de BOVI een sterke relatie met het WBP waar ook aan gewerkt wordt.

In het beheergebied van dit waterschap liggen zo'n 30 gemeenten en meerdere provincies en daarmee moet afgestemd en samengewerkt worden. In vergelijking met het gemiddelde heeft dit waterschap te maken met veel overheden en daarom is het interessant te onderzoeken hoe deze samenwerking en afstemming eruitziet en verloopt.

Documenten die zijn geanalyseerd:

- Transcripten interviews
- BOVI (interactief & pdf)
- Programmaplan
- Website
- Waterbeheerplan en documenten over het nieuwe waterbeheerprogramma

2. Waterschap Hollandse Delta

Dit waterschap is bezig met het ontwikkelen van een watervisie. Daarvoor en als basis voor het nieuwe waterbeheerprogramma is een wateragenda en toekomstverkenning opgesteld met daarbij de belangrijkste thema's. Het is interessant om de verwachtingen van de watervisie te analyseren en de redenen voor het kiezen om een watervisie op te stellen. Ook heeft dit waterschap in vergelijking met de andere twee casestudies een kleiner aantal gemeenten in het beheersgebied. Het is interessant om de ervaringen op gebied van samenwerking bij Hollandse Delta te vergelijken met de andere waterschappen.

Documenten die zijn geanalyseerd:

- Transcripten interviews
- Wateragenda 1.0
- Programmaplan
- Website
- Waterbeheerplan en documenten over het nieuwe waterbeheerprogramma

3. Waterschap Brabantse Delta

Dit waterschap heeft geen watervisie opgesteld met de reden dat dit moet vormen in het gesprek met andere overheden en partners. Omdat dit waterschap geen watervisie heeft ontwikkeld wordt hij interessant om te vergelijken met de andere twee waterschappen die

wel een visiedocument hebben opgesteld. Waterschap Brabantse Delta heeft wel een blauwe agenda opgesteld i.s.m. de twee andere waterschappen in Brabant voor de provinciale omgevingsvisie.

Documenten die zijn geanalyseerd:

- Transcripten interviews
- Wateragenda
- Provinciale omgevingsvisie
- Programmaplan
- Website
- Waterbeheerplan en documenten over nieuwe waterbeheerprogramma

5.4 Analyse van resultaten

Na het verzamelen van de data zijn de gegevens geanalyseerd. De semigestructureerde interviews zijn allen volledig getranscribeerd en de verschillende documenten zijn bestudeerd. Zowel de transcripten als de documenten zijn gecodeerd waarbij gebruik is gemaakt van de thematische analyse van Bryman (2016, pp.584-588). Deze thematische analyse kent de volgende stappen en deze zijn in die volgorde toegepast in dit onderzoek:

1. Lees door een deel van de verzamelde materialen om vertrouwdheid te creëren met de verschillende materialen.
2. **Start met het coderen van deze materialen.** Dit omvat open coderen waarbij labels (1-3 woorden) worden toegekend aan verschillende fragmenten tekst in de transcripten. In dit onderzoek is deze stap met de hand gedaan.
3. **Breidt de codes uit naar globalere thema's die deze omschrijven.** Daarbij wordt gezocht naar overeenkomsten in codes zodat deze opgeschaald kunnen worden naar (nieuwe) codes of globalere thema's. Tegelijk wordt kort samengevat wat wordt bedoeld met deze thema's en codes.
4. **Evalueren van codes en globalere thema's.** De codes en thema's vanuit de stap hiervoor worden geanalyseerd op hun verhoudingen en dimensies tot elkaar.
5. **Onderzoeken en analyseren van de links en verbindingen tussen codes en thema's.** Daarnaast wordt gezocht naar waarom deze tussen cases variëren.
6. **Opschrijven van inzichten van alle vorige stappen** in het resultatenhoofdstuk en zorg ervoor dat wordt gerechtvaardigd waarom deze verschillende thema's zijn gevonden en waarom deze belangrijk en/of opvallend zijn.

Het resultaat van de stappen 1 t/m 5 hebben zich vertaald in een codeboom. Deze codeboom weergeeft de verschillende codes en hun verhoudingen tot elkaar. Deze is opgenomen in bijlage 5.

5.5 Betrouwbaarheid en validiteit

De kwaliteit van het onderzoek en resultaten worden bepaald door de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Bryman, 2016, p.383). De betrouwbaarheid van een onderzoek verwijst naar de mate waarin een onderzoek gerepliceerd kan worden. Bij betrouwbaarheid is het vooral belangrijk dat het onderzoek herhaald kan worden door andere onderzoekers en het vergelijkbare resultaten oplevert. Dit krijg je door de procedures die zijn toegepast in dit onderzoek in detail uit te werken (Bryman, 2016, pp.383-384). Om de betrouwbaarheid en herhaalbaarheid in dit onderzoek te vergroten is gekozen om verschillende onderzoeksmethoden te gebruiken, namelijk semigestructureerde interviews, documentanalyse en casestudies en daarbij exact te rapporteren hoe deze methoden zijn uitgevoerd in dit onderzoek en wat dit heeft opgeleverd.

Met name bij de onderzoeksmethode semigestructureerde interviews bestaan verschillende risico's rond betrouwbaarheid. De manier waarop vragen worden gesteld door de onderzoeker kunnen de antwoorden en uiteindelijk resultaten beïnvloeden (Bryman, 2016, pp.471-473). Daarom is gelet op het stellen van neutrale en open vragen tijdens de interviews en het herhalen van antwoorden van de respondenten of deze juist zijn geïnterpreteerd. Bij de documentanalyse is gezorgd voor een overzicht van de geanalyseerde documenten zodat een andere onderzoeker dit onderzoek met dezelfde data opnieuw kan uitvoeren.

De validiteit van een onderzoek verwijst naar de integriteit van de conclusies die worden getrokken in het onderzoek (Bryman, 2016, pp.41-42). Om deze te vergroten is vooral rekening gehouden met respondentvaliditeit waarin de bevindingen worden teruggekoppeld aan de respondenten. Alle semigestructureerde interviews in dit onderzoek zijn opgenomen en getranscribeerd en de bevindingen zijn teruggekoppeld aan de geïnterviewden of deze juist zijn geïnterpreteerd door de onderzoeker met eventueel vervolgvragen voor nadere uitleg bij antwoorden. Op deze manier kan worden bevestigd dat de bevindingen en interpretatie van de onderzoeker overeenkomen met de opvattingen en ideeën van de respondenten (Bryman, 2016, p.385). Ook werden de geïnterviewden in de gelegenheid gesteld wijzigingen aan te geven en deze zijn vervolgens door de onderzoeker doorgevoerd.

6. Resultaten

In dit hoofdstuk volgen de resultaten vanuit de verschillende semigestructureerde interviews en documentanalyse. Eerst wordt de situatie van de 21 waterschappen beschreven en daarna zal een verdieping worden gemaakt via 3 casestudies van 3 waterschappen. Waarom deze cases onderling verschillen zal met name aan bod komen. Hieronder volgen eerst de resultaten vanuit de interviews en documentanalyse die een beeld geven van de algemene situatie bij de 21 waterschappen in Nederland en hun ervaringen. Vervolgens zullen in hoofdstuk 7 discussie en hoofdstuk 8 conclusie de resultaten gelinkt worden aan de wetenschappelijke literatuur en onderzoeksvragen. In voorbereiding op de discussie zal na elke paragraaf een synthese volgen met een link naar wetenschappelijke literatuur.

Deel 1: Praktijk 21 waterschappen

6.1 Implementatie van de Omgevingswet

Dit rapport begon met een literatuurstudie naar de veranderingen en gevolgen van de Omgevingswet voor waterschappen. Daaruit bleek dat de Omgevingswet op verschillende onderdelen gevolgen heeft voor het waterschap. Dit komt ook terug in de interviews. Er zijn verschillende onderdelen zoals de planvorming en -processen, vergunningverlening en handhaving, het digitale systeem en de interne organisatie waar veranderingen van de Omgevingswet doorgevoerd moeten worden binnen het waterschap. Dit maakt het een brede en complexe opgave. Deze onderdelen moeten aangepast worden om aan te sluiten op de verschillende doelen van de Omgevingswet. Dit zijn de maatschappelijke doelen die aanzetten tot onder andere het zorgen voor integraal en samenhangend beleid waarbij afgestemd wordt met andere overheden (zie ook hoofdstuk 3).

Het merendeel van de gesproken waterschappen (7 van de 9) kiezen ervoor om deze complexe opgave op te pakken als een programma en enkelen zien het als een project om zo de doelen te bereiken. Een programma richt zich op het nastreven van strategische doelen die zich typeren met een onvoorspelbaarheid en een veranderopgave beogen. Een project richt zich op het bereiken van een resultaat of product die bijdragen aan achterliggende doelen (Prevaas, 2018). Bij een programma is de weg ernaartoe belangrijk tot het bereiken van doelen.

“Het verschil tussen een programma en project is dat een project een duidelijk eind heeft. Met een programma wil je doelen realiseren. (...) Het is veel meer een proces waar we inzitten in plaats van dat je iets moet realiseren.” (F. de Wilde, 21-4-2020).

Volgens waterschappen past een programma beter bij de implementatie van de Omgevingswet doordat de complexe opgave verschillende onderdelen kent die met elkaar samenhangen en een organisatorische verandering beoogt, met name in de werkwijze van het waterschap. Zij moeten meegaan in deze opgave. Hierbij is het eindresultaat niet altijd duidelijk en is het proces ernaartoe van groot belang.

Eén van de onderdelen in dit proces is dat waterschappen moeten nadenken hoe het waterbelang geborgd gaat worden bij partneroverheden: gemeenten en provincies. Dit vormt ook één van de belangrijkste doelen die waterschappen stellen binnen hun aanpak. *“De programmadoelen waar ik aan werk vanuit planvorming: we hebben onze inbreng geleverd aan de omgevingsvisies van provincies, we hebben het waterbelang ingebracht in alle gemeentelijke omgevingsvisies. Dat zijn belangrijke zaken.” (A. Swenne, 17-4-2020).*

Om deze waterbelangen te borgen moeten deze overheden met elkaar samenwerken en het beleid tussen elkaar afstemmen. Dit raakt ook een ander onderdeel binnen de aanpak van waterschappen. Namelijk het onderdeel anders (samen)werken.

Cultuurverandering: Anders (samen)werken

Onder anders (samen)werken verstaan waterschappen voornamelijk dat de Omgevingswet om een andere houding en/of werkwijze van waterschappen vraagt bij het uitvoeren van hun taken. Deze houding kenmerkt zich als gebiedsgericht en integraal samenwerken met andere partijen. De verandering zit met name in dat het waterschap voorheen vooral gericht was op de eigen taak, maar nu meer gebiedsgericht en integraal naar het gebied moet kijken (C. Haag, 11-5-2020). Bij wateropgaven kijk je gebiedsgericht welke partners hier belangen hebben of die kunnen helpen bij het realiseren van opgaven.

“De geest van de wet is wat mij betreft gebiedsgericht en doe het samen. (...) Dus je kijkt gebiedsgericht hoe je maximaal je water kan schoonhouden en kan vasthouden en opnieuw kan gebruiken. (...) Wat speelt hier en wie hebben we ervoor nodig om het met elkaar op te lossen?” (A. Swenne, 17-4-2020).

Daarnaast kenmerkt deze houding zich volgens waterschappen door een andere manier van denken die aansluit bij het doel van de Omgevingswet: van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. Waterschappen moeten deze gedachte in hun werkwijze doorvoeren. Uit onderstaand citaat blijkt dat het denken in ‘ja, mits’ vraagt om vooraf na te denken over uitgangspunten zodat meer mogelijk wordt om te ondernemen in de fysieke leefomgeving. Dit is anders vergeleken met de huidige manier van werken van waterschappen waarin waterbelangen zich meer richten op de bescherming en op wat niet toegestaan is. Ook hier komt het stukje afstemmen en samenwerken duidelijk terug. Een uitkomst van dit proactief denken vormen de watervisies die opgesteld worden door waterschappen (zie 6.3).

“Dat ja, mits is veel meer proactief aan de voorkant van planprocessen, cocreatief en co-actorschap werken aan een plan, een ruimtelijk plan. En ja, mits zegt veel meer dat je met waarden en belangen werkt en dat je veel pro-actiever bent in plaats van dat je aan het eind van het planproces zit en dan dus eigenlijk te laat bent met het inbrengen van je waterbelang.” (P. van Eijk, 20-5-2020).

Uitdaging: Organisatie meekrijgen

Een uitdaging in de implementatie van de Omgevingswet bij waterschappen is hoe de organisatie van het waterschap mee moet veranderen in de andere manier van werken en denken om zo te kunnen samenwerken met partneroverheden. Verschillende geïnterviewden reageren hierop dat de Omgevingswet veranderingen heeft voor het werk van werknemers binnen het waterschap. De focus ligt nu vooral op water terwijl het eigenlijk moet gaan over het gebied waar water onderdeel van is om zo aan te sluiten bij partneroverheden (A. Swenne, 17-4-2020). Dit is een uitdaging doordat het voor interne medewerkers lastig is om aan te passen wat al jaren normaal is. Daarbij geven waterschappen aan dat het nog niet altijd normaal is om zelfs binnen de organisatie samen te werken, terwijl dit wel nodig is gezien het creëren van een samenhangend beleid en om met één geluid vanuit de organisatie te klinken.

“De grote verandering zit echt in de manier waarop mensen binnen een organisatie samenwerken. Dus tussen organisaties loopt dat op zich best goed en meesten zijn ook wel welwillend, maar intern is het vaak lastiger omdat je dan, ja, je zult echt moeten ontschotten. Als mensen al 10 jaar lang hetzelfde ding op dezelfde manier doen en je moet een deel van je

autonomie prijsgeven of je moet iemand anders daarin mee laten denken, ja, dat vinden met name ambtenaren gewoon lastig.” (R. Klerks, 14-04-2020).

Synthese

De implementatie van de Omgevingswet is een brede opgave die veel onderdelen binnen waterschappen raakt. Daarbij beoogt het een andere werkwijze van waterschappen; een meer gebiedsgerichte, integrale aanpak waarin waterschappen afstemmen en samenwerken met andere partijen. Deze aanpak beoogt een bepaald samenspel tussen actoren, context en inhoud (vorm van governance). Daarbij linkt het vooraf nadenken met andere partijen over uitgangspunten aan het kader in strategische planning. De uitdaging van samenwerken binnen de organisatie raakt aan de fragmentatie. Deze kan de samenwerking en formulering van integraal beleid tegenhouden.

6.2 Waterbelangen en -opgaven

Vanuit de literatuur bleek dat waterbelangen in eerste instantie verwijzen naar de kerntaken waar waterschappen verantwoordelijk voor zijn, namelijk het voorkomen van wateroverlast en -tekorten, de zorg voor waterveiligheid en de zorg voor waterkwaliteit. De waterbelangen tussen de verschillende waterschappen kennen zowel overeenkomsten als verschillen. Zo wordt door alle geïnterviewde waterschappen herkend dat thema's zoals de klimaatverandering, energietransitie, biodiversiteit steeds grotere aandacht krijgen en nodig hebben. Dit is ook terug te zien in verschillende beleidsdocumenten van waterschappen. In de wateragenda van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden worden de traditionele watertaken gekoppeld aan klimaatbestendigheid, landschap, energietransitie, circulaire economie en veiligheid en gezondheid (Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, 2019).

“De standaard waterbelangen van voldoende water en droge voeten worden inderdaad opgerekt naar energietransitie en klimaatverandering en hoe we daarmee omgaan.” (H. Graveland, 8-6-2020).

De kerntaken van waterschappen worden door deze ontwikkelingen beïnvloedt. Dit komt voornamelijk door de raakvlakken en afhankelijkheid tussen water en deze maatschappelijke opgaven. Daarnaast hebben deze thema's aandacht nodig, want bijvoorbeeld de klimaatverandering kan grote gevolgen hebben voor het waterbeheer.

Hoe naar de relatie tussen de traditionele kerntaken en nieuwe thema's wordt gekeken verschilt per waterschap. Zo wordt genoemd dat klimaatverandering gezien kan worden als de paraplu boven de kerntaken, maar ook dat klimaatadaptatie als gevolg van de klimaatverandering een manier is om bij te dragen aan de kerntaak waterveiligheid. Het geeft aan dat de thema's op verschillende manieren met elkaar verbonden zijn en dus vragen om aandacht van waterschappen.

“Bijvoorbeeld klimaatadaptatie, daar zitten veel waterbelangen in omdat het te maken heeft met watersystemen. Eigenlijk alles komt daar samen. (...) Ik heb wel het idee dat klimaatadaptatie het onderwerp is dat onder de Omgevingswet goed kan slagen, waarin water steeds meer ruimte gaat krijgen, maar ook veel meer in de richting van die ruimtelijke verbreding van de ruimtelijke ordening zoals de leefomgeving, dat komt daarin samen.” (T. Koch, 3-4-2020)

“Gekeken naar onze doelen in de toekomst zijn dat voldoende water, schoon water en veiligheid. Dat zijn de 3 hoofdtaken van het waterschap en daar komen steeds meer afgeleiden bij.” (F. de Wilde, 21-4-2020).

Hieruit kan vervolgens aangenomen worden dat de belangen van waterschappen tegenwoordig meer omvatten dan de kerntaken. Dit wordt aangegeven in de interviews met verwijzingen naar het verleden. Toen focuste het waterschap zich met name op de traditionele taken, maar door verschillende algemene ontwikkelingen is dat sindsdien aan het veranderen. Hierin is de Omgevingswet eigenlijk geen oorzaak. Als oorzaken worden genoemd de groeiende complexiteit bij (ruimtelijke) opgaven, maatschappelijke vraagstukken en de veranderingen in de maatschappij.

Deze ontwikkelingen lijken waterschappen te dwingen om breder te kijken dan water, met gevolg dat waterschappen meer moeten samenwerken met andere overheden omdat deze opgaven ook andere beleidsvelden raken. De verwachting bij waterschappen is dat de Omgevingswet het eenvoudiger maakt om een kans als dit te benutten en bij projecten gezamenlijk met andere partners of stakeholders thema's op te pakken.

“...die bredere thema's die bij alle overheden spelen en ook in de maatschappij zoals klimaatadaptatie, energietransitie, duurzaamheid et cetera. De Omgevingswet is onder andere bedoeld om daar een antwoord op te krijgen als overheden omdat alles met elkaar samenhangt en je kunt het niet meer alleen als overheid voor elkaar krijgen, maar je moet het samen doen. De Omgevingswet zorgt ervoor met het instrumentarium dat ter beschikking wordt gesteld dat je het ook juridisch makkelijker voor elkaar kunt krijgen.” (R. van Rijen, 26-5-2020).

Een voorbeeld dat vaak wordt aangehaald in interviews waar waterschappen gezamenlijk met partners aan kunnen werken zijn dijkverbredingen of -aanpassingen. Bij deze opgaven kan tegelijk gewerkt worden aan recreatie, natuurontwikkeling, duurzaamheid en energietransitie. Dit raakt aan het doel van de Omgevingswet om meer integraal beleid te formuleren en opgaven integraal op te pakken. De Omgevingswet vormt een kans om dit te bereiken.

“Dan wil je ook meteen als je die dijk aanpakt dat er een mooi fietspad komt, dat het een bloemrijke dijk is, dat er misschien zonnepanelen kunnen komen.” (A. Swenne, 17-4-2020).

Waterschappen geven ook aan dat de Omgevingswet kansen biedt om gebiedsgericht waterbelangen en -opgaven te bepalen en te onderscheiden. Waterschappen merken dat er tussen gebieden vaak verschillende belangen gelden, bijvoorbeeld tussen stedelijk en landelijk gebied. Dit vormt een belangrijk waterbelang dat volgens waterschappen aansluit bij het doel van de Omgevingswet.

Synthese

Huidig hebben waterschappen verschillende kerntaken (hoofdstuk 2), maar vanuit de praktijk blijkt dat deze relateren aan grotere complexere uitdagingen vanuit maatschappelijke ontwikkelingen. Dit betekent dat waterschappen breder moeten kijken dan alleen water en samenwerken daarin belangrijk is. Deze ontwikkelingen zetten aan tot een andere water governance, waarbij geïntegreerd waterbeheer centraal staat.

6.3 Borgen van waterbelangen bij andere overheden

Zoals eerder aangegeven vormt het borgen van waterbelangen één van de belangrijke onderdelen waar waterschappen op dit moment mee bezig zijn. Hoe dit proces zich vordert volgt hierna.

Het borgen van waterbelangen door waterschappen bij partneroverheden gebeurt op twee verschillende manieren. Dit zijn 1) via planningsinstrumenten en 2) via het gesprek dat plaatsvindt tussen het waterschap en andere overheden. Beide manieren helpen om in eerste instantie de waterbelangen kenbaar te maken bij de andere overheden en vervolgens de waterbelangen te borgen en verankeren in het beleid voor de fysieke leefomgeving. Op die manier wordt volgens de meeste

waterschappen een integraal en eenduidig beleid bereikt voor water en de andere thema's in de fysieke leefomgeving.

Zoals het citaat hieronder laat zien worden zowel de planningsinstrumenten van het waterschap als de planningsinstrumenten van gemeenten en provincies benoemd als plekken waar waterbelangen worden geborgd. Dit zijn de verschillende instrumenten onder de Omgevingswet om beleid te formuleren, te implementeren en te evalueren. Het is goed hierbij het verschil te benadrukken in instrumenten die het waterschap gebruikt en de planningsinstrumenten die provincies en gemeenten gebruiken. Dit verschil komt terug in de interviews en zal ook in deze paragraaf terugkomen, met name over wat dit betekent voor het borgen van waterbelangen.

Daarnaast wordt aangegeven dat door te praten met gemeenten en provincies ook gezorgd wordt dat deze waterbelangen geborgd worden. Daarmee vormt het gesprek naast de planningsinstrumenten de tweede manier om de waterbelangen te borgen en deze wordt ook uitgewerkt in deze paragraaf.

“Bij het waterschap doe je dat in de waterschapsverordening en het waterbeheerprogramma. En bij de gemeenten, dus in de regio's (...) regel je dat in omgevingsvisies, omgevingsplannen en de provinciale omgevingsvisie en verordening.” “En hoe zorg je dan dat het geborgd wordt in de instrumenten van gemeenten en provincie?” “Door mee te praten en te zorgen dat het erin komt.” (F. De Wilde, 21-4-2020).

Planningsinstrumenten waterschap

De instrumenten die het waterschap zelf formeel heeft onder de Omgevingswet om waterbeleid te formuleren zijn het waterbeheerprogramma, de waterschapsverordening en de weging van het waterbelang (hoofdstuk 3). Een interessante vondst in dit onderzoek is dat een groot deel van de waterschappen naast deze instrumenten nog een ander instrument gebruikt, namelijk een watervisie. Het is voor waterschappen niet verplicht om een watervisie op te stellen. Dit is wel verplicht voor een gemeente of provincie, namelijk een omgevingsvisie. De reden dat een groot deel van de waterschappen een watervisie opstelt is om een plek te hebben om de relatie tussen waterbelangen en maatschappelijke opgaven aandacht te kunnen geven om zo beter aan te sluiten bij de belangen en visies van gemeenten en provincies.

❖ Watervisie

Uit de interviews blijkt dat alle negen gesproken waterschappen hun waterbelangen vastleggen in één of meerdere document(en). Hieronder staat een overzicht van de verschillende soorten documenten waar waterschappen hun belangen in borgen.

Watervisie/omgevingsvisie (formeel vastgesteld door bestuur)	<ul style="list-style-type: none"> - Waterschap Vallei & Veluwe - Waterschap Hollandse Delta - Waterschap Drents Overijsselse Delta - Waterschap Rivierenland
Visie onderdeel van waterbeheerprogramma (formeel vastgesteld door bestuur)	<ul style="list-style-type: none"> - Waterschap Brabantse Delta - Waterschap Aa & Maas - Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden
Ambitiedocument voor provinciale omgevingsvisie	<ul style="list-style-type: none"> - Waterschap Brabantse Delta - Waterschap Aa & Maas - Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden - Waterschap Rivierenland - Waterschap Vallei & Veluwe
Waterbouwsteen/wateragenda (formeel vastgesteld door bestuur)	<ul style="list-style-type: none"> - Waternet (Waterschap Amstel, Gooi en Vecht) - Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden
Handreiking met waterbelangen/ praatplaat (informeel)	<ul style="list-style-type: none"> - Hoogheemraadschap van Rijnland - Waterschap Aa & Maas

Vier van de negen geïnterviewde waterschappen hebben of zijn bezig met het opstellen van een watervisie of omgevingsvisie voor het waterschap voor de lange termijn. Meer dan de helft van de geïnterviewde waterschappen heeft een ambitiedocument opgesteld als input voor de provinciale omgevingsvisie en deze kan ook worden gebruikt bij de samenwerking met gemeenten. De ambitiedocumenten, waterbouwsteen, wateragenda en visie als onderdeel van waterbeheerprogramma zijn qua inhoud vergelijkbaar met wat andere waterschappen in een individuele watervisie opnemen. Deze documenten kennen dus ook langetermijn ambities.

“Wat we dus gemaakt hebben is die waterbouwsteen en die is voor de Gooi- en Vechtstreek, maar die zou je kunnen vergelijken met een blauwe omgevingsvisie zoals sommige waterschappen maken.” (J. Salverda, 18-3-2020).

Uit verdere documentanalyse naar alle eenentwintig waterschappen in Nederland blijkt dat meer waterschappen kiezen om een watervisie op te stellen. Bijvoorbeeld waterschap Vechtstromen is bezig een watervisie op te stellen en Hoogheemraadschap van Delfland heeft in december 2019 een watervisie vastgesteld om zo samen met gemeenten in gesprek te gaan over hun omgevingsvisie en zo het waterbelang een plek te geven in omgevingsvisies (Waterschap Vechtstromen, 2019; Hoogheemraadschap van Delfland, 2020).

Een overeenkomst tussen de verschillende documenten vormt de functie van het document. Een belangrijke functie die waterschappen benoemen is dat de documenten een hulpmiddel zijn in het gesprek tussen waterschappen en gemeenten en provincies wanneer zij samenwerken bij het afstemmen en borgen van waterbelangen. Zie het citaat uit de wateragenda van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden. Door de waterbelangen te koppelen aan grotere maatschappelijke opgaven zoals in paragraaf 6.2 aan bod is gekomen kan volgens de waterschappen beter bij de taal van gemeenten en provincies aangesloten worden en op die manier als één overheid integraal en samenhangend beleid te formuleren zoals de Omgevingswet beoogt.

“Met deze agenda denkt het waterschap alvast mee op hoofdlijnen. Met deze wateragenda stippen we mogelijke samenwerkingen aan, zonder deze volledig in te vullen. (...) De Wateragenda is geen toetsingskader, het is een aanbod om eerst gezamenlijk breder en verder te kijken.” (Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, 2019, p.3)

Opvallend is het gebruik van langetermijn ambities en visies door waterschappen. Dit was voorheen eigenlijk niet vanzelfsprekend en kwam soms terug als onderdeel van een waterbeheerprogramma. In verschillende interviews wordt aangegeven dat laatste jaren een trend tot lange termijn denken is ingezet en het lijkt erop dat het onder de Omgevingswet als waterschap meer nodig is om een visie op de langere termijn op gebied van water te ontwikkelen, vooral bij het borgen van de belangen.

Een eerste reden volgens waterschappen voor het opstellen van een langetermijnvisie vormt de looptijd van het WBP. Dit instrument heeft een looptijd van zes jaar en daarmee vaak alleen doelen en maatregelen voor die zes jaar. Er wordt niet verder gekeken terwijl wel behoefte is aan een visie voor de langere termijn. Door een langetermijnvisie op te stellen kan ook beter aangesloten worden bij de omgevingsvisies op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau, omdat deze zich kenmerken met ambities voor korte en lange termijn (F. Smulders, 1-5-2020). Het kan volgens waterschappen ook gezien worden als een uitnodiging naar gemeenten en provincies toe om samen in gesprek te gaan (A. Swenne, 17-4-2020). Daarnaast blijken gemeenten en provincies wanneer zij input van waterschappen vragen, expliciet te vragen naar lange termijn doelen van het waterschap. Tot slot helpt een langetermijnvisie het waterschap zelf in het bedienen van werknemers in het contact met gemeenten en provincies en geeft het een duidelijke en eenduidige visie.

“Omdat je nu eigenlijk gaat kijken van ja het uitgangspunt zal kunnen zijn dat het mogelijk is, alleen moet je dan eigenlijk aan de voorkant al verder denken, dus veel meer in de langetermijnvisie gaan denken van hoe zien we dat over 30 of 50 jaar” (M. Brandsma, 17-4-2020).

Naast deze (verwachte) voordelen van een langetermijnvisie zijn er zoals eerder aangegeven ook waterschappen die er niet voor kiezen om een aparte langetermijnvisie te formuleren. Het wordt bijvoorbeeld vanuit het waterschapsbestuur niet gekozen. Integraal beleid vormt zich volgens hen meer tijdens het gesprek waarin de stakeholders zijn betrokken en zo blijft er meer ruimte om buiten het kader tot oplossingen te komen. Dit betekent niet dat deze waterschappen geen langetermijnvisies hebben. Wanneer er geen aparte langetermijnvisie is, wordt aangegeven dat dit een onderdeel gaat worden van het instrument waterbeheerprogramma en/of deze waterschappen hebben een ander document waarin langetermijn ambities en waterbelangen opgeschreven zijn, zoals een wateragenda. Waterschap Aa & Maas kiest ervoor om geen watervisie op te stellen, omdat dit niet verplicht is onder de Omgevingswet en doordat hierin specifiek naar water wordt gekeken sluit het niet aan bij de integrale blik van een omgevingsvisie. Aan tafel met partijen kunnen evengoed de mogelijkheden en visies worden besproken (H. Graveland, 8-6-2020).

❖ **Waterbeheerprogramma (WBP)**

Het WBP vormt volgens waterschappen samen met de watervisie de belangrijkste instrumenten van het waterschap waar waterbelangen in worden geborgd. Alle 9 waterschappen zijn hier momenteel mee bezig met het opstellen. Inhoudelijk bevat dit WBP de richting die het waterschap op wil; doelen op gebied van waterbeheer en hoe deze bereikt gaan worden in de komende zes jaar (R. Klerks, 14-4-2020; F. de Wilde, 21-4-2020).

Bij de waterschappen die ervoor kiezen een aparte watervisie te maken kent deze een sterke samenhang met het WBP. In het WBP komt de uitwerking van de watervisie te staan met daarin hoe de doelen in de watervisie bereikt gaan worden. Het WBP wordt afgestemd op nationaal, provinciaal en gemeentelijk beleid. Daarbij vormen nationaal en provinciaal beleid vooral kaders (zie het citaat hieronder) en gemeentelijk beleid een manier om aan te sluiten op gemeenten om zo eenduidig en integraal beleid te krijgen.

“Daarbij kijken we eigenlijk steeds naar de nationale omgevingsvisie. Daarin zijn 4 uitgangspunten genomen van duurzame ontwikkeling, een klimaatbestendige omgeving. De insteek van het waterbeheerprogramma is dat we willen gaan kijken wat kunnen wij nou vanuit ons waterschap aan die vier hoofddoelstellingen van de nationale omgevingsvisie.” (M. van Berk, 18-3-2020).

Onder de huidige Waterwet bestaat het waterbeheerplan en dat gaat onder de Omgevingswet over naar waterbeheerprogramma. Het doel van het instrument blijft hetzelfde. Eigenlijk verandert er niet veel en blijft het instrument dezelfde functie hebben.

“Eigenlijk is het een doorontwikkeling van het waterbeheerplan. De visie en doelen evalueren we en stellen deze voor de komende periode bij. Alleen gaat het nu waterbeheerprogramma heten, omdat het vanuit de Omgevingswet zo genoemd wordt. Maar in feite is het voor ons nagenoeg hetzelfde.” (F. de Wilde, 21-04-2020).

Wat wel mogelijk verandert is dat er onderdelen vanuit de watervisie worden uitgewerkt in het WBP op gebied van klimaatadaptatie of energietransitie en dat er ruimte is om gebiedsgerichter doelen en maatregelen te formuleren.

“Nu met het waterbeheerprogramma nieuwe stijl kun je ook de niet verplichte onderdelen meenemen en dat zijn dus onderdelen die ook in de BOVI staan die gaan over klimaatadaptatie, biodiversiteit, energietransitie en circulaire economie.” (P. van Eijk, 20-5-2020).

❖ Waterschapsverordening

Een ander belangrijk instrument dat waterschappen benoemen bij het waarborgen van waterbelangen is de waterschapsverordening. In vergelijking met de strategische watervisie en het WBP bevindt dit instrument zich meer op operationeel en uitvoerend niveau. Het bevat regels en randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden. Hierin wordt opgeschreven wat wel of niet is toegestaan. Op die manier worden de verschillende doelen en ambities (waterbelangen) van het waterschap geborgd.

Onder de Omgevingswet vindt een grote transformatie plaats in de regels die waterschappen hanteren. In de waterschapsverordening werkt een belangrijk doel van de Omgevingswet door, namelijk dat van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ dat beoogt dat het omgevingsrecht eenvoudiger wordt en meer initiatieven mogelijk zijn. Daarbij zien de waterschappen mogelijkheden om meer gebiedsgerichte regels, ook wel maatwerkregels, te formuleren. Dit houdt in dat er tussen gebieden binnen het beheergebied van het waterschap verschillende regels gehanteerd kunnen worden.

“In dat instrument kun je heel erg veel keuzes gaan maken. In plaats van dat je overal dezelfde regel gaat voorschrijven en handhaven kun je veel meer gebiedsgericht gaan werken of je kunt bepaalde belangen boven andere belangen laten gelden.” (R. Klerks, 14-4-2020).

Het merendeel van de waterschappen geeft aan dat veel regels in de Keur, de voorganger van dit instrument, al los zijn gelaten of herschreven zodat het zich niet meer focust op wat niet mag en meer op wat mogelijk is. Er zijn al stappen gezet om meer aan te sluiten bij het doel van de Omgevingswet. Waterschappen zitten midden in dit proces en uiteindelijk wordt er toegewerkt naar het omschrijven van doelvoorschriften, bijvoorbeeld dat alles mag mits de doorstroming is geborgd.

Uitdaging: zekerheid vs. flexibiliteit

Uit het citaat onderaan en uit andere interviews met waterschappen blijkt dat er een spanning bestaat tussen de mate van zekerheid door regels te stellen en flexibiliteit door regels los te laten binnen de waterschapsverordening. Aan de ene kant willen waterschappen regels loslaten in lijn met de doelen van de Omgevingswet. Aan de andere kant willen waterschappen zekerheid dat hun doelen worden bereikt en de waterbelangen worden beschermd. Zo geven waterschappen aan dat regels op gebied van waterveiligheid moeilijk aangepast kunnen worden. Vanaf Europees niveau bestaan verschillende regels voor waterkwaliteit die waterschappen in acht moeten nemen (R. Klerks, 14-4-2020).

(Interviewer) “Wat verandert er eigenlijk in de waterschapsverordening vergeleken met de Keur hiervoor?”

“Dat je meer lokaal maatwerk kan leveren. Je kan per gebied veel meer verschillende kwaliteitseisen gaan stellen.

Aan de andere kant, maar dat heeft ook te maken met de ambities van bestuurders, hoeveel ruimte wil je weggeven, hoeveel vertrouwen heb je in de burgers in je omgeving dat die zorgplicht gevolgd wordt en waar wil je regulerend optreden om te voorkomen dat er dingen misgaan. Dat is in de waterschapsverordening voor de komende tijd de uitdaging.” (F. de Wilde, 21-4-2020).

❖ Weging van het waterbelang

Een ander instrument dat wordt genoemd om waterbelangen mee te borgen bij andere overheden is de weging van het waterbelang (voorheen watertoets). Twee van de negen waterschappen geven aan dat het erop lijkt dat de watertoets sterker juridisch verankerd is onder de Omgevingswet en zo meer zekerheid biedt dat waterbelangen geborgd worden. De watertoets werd voorheen vooral ervaren als een verplichte toetsing achteraf in het proces van een ruimtelijk plan.

Een aantal waterschappen verwachten dat de watertoets meer naar voren in het proces gaat plaatsvinden. Zoals eerder aangegeven richt de Omgevingswet zich meer op het proces vooraf waarin meer afgestemd en samengewerkt wordt tussen overheden. Dit kan betekenen dat de watertoets ook een andere positie en functie krijgt waar dat het nog niet heeft en het een minder 'toetsend' moment wordt (F. Smulders, 1-5-2020). Een paar andere waterschappen geeft aan dat nog niet duidelijk is wat er gaat veranderen onder de Omgevingswet en of het niet gewoon hetzelfde instrument blijft. Dit komt doordat deze ontwikkeling al gaande is, want waterschappen moeten onder de Waterwet meer vooraan in het proces worden betrokken (N. Kamroun, 8-6-2020).

Synthese

De instrumenten die waterschappen onder de Omgevingswet gebruiken zijn vergelijkbaar met strategische planningsinstrumenten. Met name het gebruik van de langetermijnvisie in combinatie met het WBP met maatregelen voor komende zes jaar sluit aan bij wetenschappelijke literatuur over strategische planning. De langetermijnvisie wordt gebruikt om waterbelangen te koppelen aan complexe maatschappelijke opgaven zoals klimaatverandering en wordt gebruikt om aan te sluiten bij gemeenten en provincies.

Planningsinstrumenten andere overheden

De geïnterviewde waterschappen geven aan dat voornamelijk de omgevingsvisies van gemeenten en provincies een belangrijk instrumenten zijn voor waterschappen om hun waterbelangen in te borgen. In de omgevingsvisie staan de ambities voor de lange termijn voor de fysieke leefomgeving van het beheergebied. Zoals hieronder te lezen vormt de omgevingsvisie de eerste stap om waterbelangen te borgen gezien de beleidscyclus.

"(...) je begint met de omgevingsvisie en daar moet je natuurlijk zijn, want daar weeg je samen af wat je belangrijk vindt in een gebied en waar de prioriteiten moeten liggen. (...) Als het gaat om het waterbelang, dat moet daar een plaats krijgen." (R. van Rijen, 26-5-2020).

Andere instrumenten waar waterschappen hun waterbelangen in moeten borgen vormen de decentrale regels die terugkomen in de omgevingsplannen van gemeenten en de provinciale omgevingsverordening. De huidige waterverordening bij provincies bevat regels voor het waterbeheer, bijvoorbeeld voor heel Noord-Brabant en daar moeten alle waterschappen in Brabant zich aan houden. "Dan moet je denken aan, daarin staat de overschrijdingskans van waterlopen per jaar." Deze wordt nu vervangen door een omgevingsverordening dat meer gaat omvatten dan alleen water en is het des te belangrijker om water erin te borgen (R. Klerks, 14-4-2020).

De regels die waterschappen stellen in hun waterschapsverordening moeten worden afgestemd met gemeenten en provincies. Net als bij de omgevingsvisies elkaars belangen afgestemd moeten worden. Waterschappen willen en moeten daarmee betrokken zijn bij deze processen van de andere overheden. Wanneer zij een langetermijnvisie hebben opgesteld moet deze afgestemd worden met de omgevingsvisies van de andere overheden zodat de waterbelangen goed geborgd worden. Hierbij

is ook het gesprek belangrijk, want om het beleid op elkaar af te stemmen worden bijvoorbeeld bijeenkomsten georganiseerd.

Betrokkenheid implementatie gemeente en provincie

Wanneer gevraagd wordt naar hoe waterschappen zorgen dat ze betrokken raken bij de implementatie van de wet door gemeenten en provincies wordt aangegeven dat dit op twee verschillende manieren gebeurt. Waterschappen worden uitgenodigd door gemeenten en provincies of waterschappen nodigen zichzelf uit. Bijvoorbeeld door regelmatig te monitoren hoe ver gemeenten zijn met een omgevingsvisie om te voorkomen dat het waterschap niet betrokken wordt.

“Als je kijkt naar de omgevingsvisie die door gemeenten worden opgesteld worden wij als waterschap vaak aan tafel gevraagd. En anders doen we dat door onszelf uit te nodigen.” (H. Graveland, 8-6-2020).

Vaak wordt het contact gelegd via relatiebeheerders, accounthouders of gebiedsadviseurs die binnen het waterschap werken en regelmatig afstemmen met de relatiebeheerders binnen gemeenten en provincies. Dit gaat zowel over bepaalde projecten als de instrumenten van de Omgevingswet en waar het waterschap kan aansluiten.

“Zij zijn eerste aanspreekpunt voor alle beleidsdingen of gebiedsontwikkelingen die in die gemeente gebeuren. Dus zij zijn zeg maar ons vooruitgeschoven post. Op het moment dat een gemeente laat weten we willen iets met de omgevingsvisie of omgevingsplan gaan doen. Dan zijn zij de eerste die dat horen en ook diegene die in eerste instantie meedoen aan zo’n traject.” (M. van Berk, 23-3-2020).

Daarbij geven zes waterschappen aan dat het contact en de samenwerking met provincies al vrij natuurlijk gaat.

“...die ontmoeten elkaar en zo worden dingen gedeeld. Dat zijn gewoon warme lopende contacten die er gewoon zijn.” (P. van Eijk, 20-5-2020).

Bovendien wordt in een aantal gesprekken aangegeven dat de Omgevingswet niet altijd de aanleiding is voor het contact, omdat er al samengewerkt en afgestemd werd tussen het waterschap en provincies of gemeenten. De Omgevingswet kan wel zorgen voor een extra aanmoediging om nog meer samen te werken en af te stemmen dan nu gebeurt.

“Er werd natuurlijk al samengewerkt, ook voor de Omgevingswet. Ik denk wel dat die Omgevingswet op een mooi moment komt en een extra stimulans, kans, is om die samenwerking nog verder door te zetten.” (D. Schuwer, 7-7-2020).

Over het algemeen participeren alle waterschappen bij de implementatie door gemeenten en provincies wanneer zij bezig zijn. Hoe dit gaat is verschillend. Er zijn fysieke overlegmomenten of stakeholderbijeenkomsten of er wordt gereageerd op elkaars (concept)teksten.

❖ Uitdagingen: afhankelijkheid & monitoren implementatie

Tijdens de interviews worden verschillende uitdagingen door waterschappen benoemd bij het borgen van waterbelangen in de verschillende planningsinstrumenten van gemeenten en provincies. Een eerste uitdaging vormt de afhankelijkheid van de implementatie van gemeenten en provincies. Daarbovenop zitten vaak veel verschillen tussen deze processen. De ene gemeente is bijvoorbeeld verder met het opstellen van een omgevingsvisie dan een andere gemeente.

“Wij willen proactief meedoen in omgevingsvisies, omgevingsplannen, dat zijn eigenlijk wel de belangrijkste instrumenten voor ons van onze samenwerkingspartners, maar het hangt van de provincie of gemeente af wanneer zij ermee starten. Wij kunnen niet afdwingen dat een gemeente zeg maar op 1 januari 2021 hun omgevingsvisie af heeft. (...) Dus als de gemeente start doen wij actief mee, maar we zijn daarbij dus wel afhankelijk van het wel of niet starten van de gemeente.” (M. van Berk, 23-3-2020).

Een andere uitdaging vormt het aantal gemeenten of provincies in het beheergebied van de waterschappen. Wanneer het waterschap te maken heeft met veel provincies of gemeenten in het beheergebied heeft dit gevolgen voor de werklust en maken de verschillen tussen de overheden het afstemmen complex. Bijvoorbeeld waterschap Rivierenland ligt in vier provincies en in waterschap Vallei & Veluwe liggen zevenendertig gemeenten. Dit verhoogt de coördinatielast en heeft tot gevolg dat waterschappen de werklust moeten verdelen. Bijvoorbeeld waar meer belangen zijn wordt meer gecoördineerd;

“We hebben bij allemaal wel een grof beeld, maar we proberen wel te kijken van daar waar wij echt belangen bij hebben, daar is de intensiteit van de inzet vanuit ons waterschapshuis groter dan in een gemeente waar de plannen wat minder groot zijn.” (P. van Eijk, 20-5-2020).

Een aantal waterschappen ervaren ook dat het een actievere rol van het waterschap zelf vraagt om te zorgen dat waterbelangen geborgd worden bij andere overheden. Waterschappen moeten zelf actief de processen van gemeenten en provincies in de gaten houden en in verschillende gevallen monitoren hoe ver zij zijn en of het waterschap kan aansluiten. *“Je moet je voorstellen dat ik daar bezig ben met acquisitie en ze regelmatig opbel van hoe staat het met jullie visie? Hoe ver zijn jullie in het proces? Kan ik aansluiten?” (J. Salverda, 18-3-2020).*

❖ **Kans: groeiende aandacht voor water**

Water is één van de vele onderdelen in de omgevingsvisies en decentrale regels voor de fysieke leefomgeving. Dit heeft niet tot gevolg dat water minder aandacht krijgt dan eerst. Waterschappen geven juist aan dat de aandacht voor water toeneemt bij met name gemeenten. Bij de provincies was al veel aandacht voor water. Bij gemeenten neemt het voornamelijk toe door de maatschappelijke opgave rond klimaatadaptatie die het belang van water in stedelijk en landelijk gebied onderkend. De Omgevingswet is hier niet de oorzaak van, maar de maatschappelijke opgaven en trends. De Omgevingswet begunstigt dit wel, omdat het huidige beleid van gemeenten en provincies onder de loep wordt genomen. Zie het citaat hieronder.

“...omdat het hele nieuwe instrumenten zijn ligt het weer open in de meeste gevallen. Nu gaan ze niet opeens heel iets anders doen, maar je merkt wel dat thema's waar wij al langer op hameren zoals het tegengaan van verdroging (...) dat het naar voren komt bij het maken van omgevingsvisies.” (J. Salverda, 18-3-2020).

Synthese

Waterschappen zijn bij het borgen van waterbelangen in de instrumenten van gemeenten en provincies afhankelijk van deze partijen en hun ontwikkelingen. Dit sluit aan bij kenmerken van governance over de actoren en bij integrale planning.

Gesprek

Het informele gesprek vormt de tweede manier om waterbelangen in beleid van andere overheden te borgen. Met het gesprek wordt verwezen naar de verschillende samenkomsten van de verschillende partijen (waterschap, gemeente en/of provincie) waarin beleid wordt geformuleerd en afgestemd. Wanneer deze partijen aan tafel zitten, bijvoorbeeld via een bijeenkomst voor een gemeentelijke omgevingsvisie, komen de verschillende belangen van alle partijen op tafel. Een gesprek wordt gebruikt om belangen meer op één lijn te krijgen of om wanneer deze belangen botsen er gezamenlijk een oplossing voor te vinden.

“Het kan best zijn dat een gemeente over een bepaald gebied in ons werkgebied toch een andere gedachtegang heeft, prima, (...) en als wij dat in onze omgevingsvisie anders verwoorden dan weet je gewoon dat je daar het gesprek over moet voeren. En waar je natuurlijk overeenkomsten hebt dan is het een heel kort gesprek, want dan hebben we allemaal hetzelfde belang daar en die schuringen zeg maar in het gebied, daar ga je het gesprek over hebben.” (M. Brandsma, 17-4-2020).

Alleen dit kan wel een uitdaging zijn geven verschillende waterschappen aan. Het doel van de Omgevingswet is dat overheden samenwerken als één overheid, maar vaak hebben overheden eigen belangen die van elkaar kunnen verschillen waardoor het lastiger wordt dit doel te realiseren.

Waterschappen geven aan dat om het op te lossen het belangrijk is om open te staan voor andermans belangen en deze te respecteren. Dit is een proces dat zich nog moet ontwikkelen en is iets wat waterschappen veelal nog moeten leren. Belangrijk is om het collectieve gevoel te hebben dat je dit samen voor elkaar krijgt en dat wordt bereikt door elkaars belangen goed te kennen en “dan moet je wat geven en soms wat nemen” zodat het vertrouwen in elkaar toeneemt (F. de Wilde, 21-4-2020).

De grootste verandering onder de Omgevingswet vormt het samenwerken. Daarbij vindt deze interactie eerder plaats in het beleidsproces dan voorheen. Een voorbeeld waar dit gebeurt is de omgevingstafel, maar dit gebeurt natuurlijk ook bij de verschillende planningsinstrumenten. Aan een omgevingstafel worden initiatieven of projecten in de fysieke leefomgeving tussen gemeenten, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, bewoners, provincies en waterschappen besproken.

“Op het moment dat je met andere ketenpartners aan tafel zit en met een aantal gemeenten heeft het gesprek een positief effect dat je weet van elkaar welke belangen er allemaal spelen. Met zijn allen kun je daar een goed verhaal uit creëren en visies met elkaar combineren en ik denk uiteindelijk dat het wel tot snellere en betere plannen kan leiden.” (T. Koch, 3-4-2020).

Synthese

Het gesprek lijkt een vorm te zijn van interactie tussen actoren binnen governance. In deze interactie is het belangrijk om de belangen af te stemmen.

6.4 Verandering rol waterschap

De Omgevingswet wordt door de verschillende waterschappen gezien als kans en hulpmiddel om meer dan eerst betrokken te zijn bij het gezamenlijk als één overheid opstellen van beleid voor de fysieke leefomgeving. Daarvoor waren waterschappen vaak geen directe vanzelfsprekende partij voor gemeenten en provincies. Nu onder de Omgevingswet is de verwachting dat er meer als één overheid wordt gefunctioneerd en zo gezamenlijk integraal beleid opstelt. En in dit proces wordt het waterschap steeds meer een gelijkwaardige en vanzelfsprekende partner.

“Ik denk, wij worden wel als waterpartner tot op heden serieus genomen bij de implementatie. We worden niet vergeten bij het opstellen van visies en plannen. We zijn denk ik wel onderhand vanzelfsprekend een partner. Nog niet op elk moment. (...) Als je kijkt naar vroeger, wat wij proberen is om ook steeds meer die maatschappelijke partner te zijn. Vroeger was het veel meer over water moet je bij het waterschap zijn. (...) We doen echt al veel meer dan alleen onze kerntaken.” (A. Swenne, 17-4-2020).

Nog niet altijd wordt het waterschap gelijkwaardig betrokken, maar waterschappen verwachten dat dit in de toekomst steeds meer gaat gebeuren. Dit komt deels doordat de Omgevingswet voorschrijft dat overheden hun beleid op elkaar moeten afstemmen. Daarnaast proberen waterschappen zelf ook steeds meer die vanzelfsprekende partner te zijn. Dit doen ze door onder andere de watervisies op te stellen en daarin breder dan water te kijken en meer op de lange termijn wat het kan betekenen voor de grote maatschappelijke opgaven.

“Zo werkt het natuurlijk ook op het moment dat je zichtbaar bent dat je ook gevraagd wordt. Ik bedoel, wij zijn nu al vier jaar bezig om heel actief met gemeenten om te gaan en in gesprek te gaan, dat soort dingen. Je merkt gewoon dat je nu wel bestuurlijk als ambtelijk wordt uitgenodigd om aan gesprekken deel te nemen.” (F. de Wilde, 21-4-2020).

Voorheen was deze samenwerking minder vanzelfsprekend. Waterschappen geven aan dat zowel zij als andere overheden vaak zelf aan de slag gingen met de eigen taken en daar individueel beleid voor formuleerde. Nog steeds bestaat het gevaar dat overheden zich naar binnen keren bij het opstellen van beleid. Om het waterbelang sterker op de agenda krijgen zouden waterschappen meer moeten afstappen van water als leidend principe. Wanneer daarna ook gemeenten het belang van water erkend komen de partijen elkaar op die manier tegen (R. Klerks, 14-4-2020). Deze beweging is helemaal nodig wordt ondervonden in het licht van dat overheden niet langer de echte initiatiefnemers zijn in de fysieke leefomgeving en om de maatschappelijke opgaven tegemoet te komen.

Door te focussen op de eigen taken werden partneroverheden vaak aan het eind van het beleidsproces betrokken. Dit was meestal wanneer het concept beleidsstuk er lag en waterschappen konden hier vaak dan alleen nog bezwaar op maken. Nu worden waterschappen meer vooraf in beleidsprocessen betrokken en verandert hun rol naar een grotere adviserende rol.

Doordat waterschappen meer vooraan in het beleidsproces adviseren en meer dan eerst betrokken zijn hierin, geven verschillende aan, worden hun kennis en expertise waarschijnlijk ook meer benut. En andersom, helpt deze kennis en expertise bij het invullen van de adviserende rol.

“Je moet je voorstellen dat bij waterschappen - die bestaan al eeuwen, jaren - en daar zit wel veel kennis is over het gebied, over het functioneren van het systeem, over de veranderingen door de jaren heen.” (P. van Eijk, 20-5-2020).

Deel 2: Casestudies

In dit deel volgen de uitkomsten van een verdiepende analyse van drie waterschappen. Deze drie casestudies geven meer inzicht in de verschillen en overeenkomsten tussen waterschappen en de verklaring waarom dit verschilt of overeenkomt. Hierbij ligt de focus met name op de verschillen en overeenkomsten tussen het borgen van waterbelangen in een watervisie.

6.5 Waterschap Hollandse Delta

Waterschap Hollandse Delta kent een beheergebied met een totale oppervlakte van 102.400 hectare waarin 13 gemeenten gelegen zijn. Het gebied ligt volledig in de provincie Zuid-Holland. Het gebied van dit waterschap ligt op 5 verschillende 'eilanden' genaamd Goeree Overflakkee, Voorne Putten-Rozenburg, Hoeksche Waard, Eiland van Dordrecht en IJsselmonde. In het beheergebied liggen (delen van) grote steden als Dordrecht en Rotterdam en landelijk gebied. In het beheergebied wonen totaal 864.700 inwoners in 2019 (Unie van Waterschappen, 2019; M. Brandsma, 17-4-2020).

Implementatie Omgevingswet

Waterschap Hollandse Delta pakt de implementatie van de Omgevingswet op als een programma. Dit programma bevat drie onderdelen; anders werken, de wetinstrumenten en het digitale spoor (C. Haag, 11-5-2020). Hierbij is sprake van een gefaseerde aanpak. Eerst wordt ingezet op de basis op orde en daarna wordt ingezet op doorontwikkeling naar 2025 toe. Momenteel is het waterschap bezig met de basis op orde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hieronder valt het inbrengen van waterbelangen in omgevingsvisies en andere plannen van gemeenten en provincie en het investeren naar de gewenste houding en gedrag (Waterschap Hollandse Delta, 2019, p.6). Daarvoor hebben zij gekozen een omgevingsvisie te gaan opstellen.

Borgen van waterbelangen

Waterschap Hollandse Delta is momenteel bezig met het ontwikkelen van deze omgevingsvisie en daarin zullen de waterbelangen van dit waterschap terugkomen voor de lange termijn. Wat deze waterbelangen exact zijn wordt op dit moment onderzocht. Deze omgevingsvisie zet de langetermijnstrategie uit voor het waterschap zelf en vormt daarnaast de manier om waterbelangen te borgen in omgevingsvisies van omgevingspartners.

Het waterschap is van plan om in de omgevingsvisie onderscheid te maken tussen de verschillende gebieden, de vijf verschillende eilanden, in het beheergebied. Zo kunnen er meer gebiedsgericht en passende ambities en opgaven geformuleerd worden. *“Als je nu kijkt naar onze beleidsregels dan geldt overal hetzelfde”* (M. Brandsma, 17-4-2020). Dat terwijl er verschillen zijn tussen landelijk en stedelijk gebied en tussen de vijf eilanden. In de omgevingsvisie kan ingegaan worden op de verschillende kenmerken tussen gebieden en vervolgens wat behouden moet worden of kansen biedt. Dit waterschap ziet dus de kans om meer gebiedsgericht te werken onder de Omgevingswet en gebruikt hier in eerste instantie een omgevingsvisie voor. Daarmee wordt ook de kennis benut van het waterschap op gebied van een gebiedsgerichte aanpak.

Wat hierin vooral ook terugkomt is dat je aan de voorkant al na gaat denken over de mogelijkheden in gebieden. *“Bijvoorbeeld waar zouden windmolens of zonnepanelen kunnen of waar zou biodiversiteit wenselijk zijn en waar niet en waar zou je klimaatadaptief bouwen?”* (M. Brandsma, 17-4-2020). Dit is een vrij grote verandering met hoe het waterschap hiervoor werkte. Er wordt aangegeven dat waterschap Hollandse Delta nu meer gebiedsgericht is gaan kijken en wat meer

sturing gaan nemen op gebied van de inrichting van de ruimte en zo wil dit waterschap een grotere adviserende rol gaan spelen bij gemeenten en andere partijen (M. Brandsma, 17-4-2020).

Deze verandering is volgens waterschap Hollandse Delta ook terug te zien in het borgen van waterbelangen. Nu zoek je daarbij meer de samenwerking op met de verschillende omgevingspartners in het begin van proces. Met al deze partijen zit je aan de voorkant aan tafel en wordt het gesprek aangegaan over elkaars belangen in het gebied. Voorheen was dit vooral achteraf. Wanneer er al een bestemmingsplan ligt en daar moet een waterparagraaf aan toegevoegd worden.

“Ik denk dat wij als waterschap daar best wel een groter belang in krijgen. Een grotere rol.” (M. Brandsma, 17-4-2020).

6.6 Waterschap Vallei & Veluwe

Waterschap Vallei & Veluwe heeft een beheergebied met een totale oppervlakte van 245.633 ha (Unie van Waterschappen, 2019). Van alle waterschappen heeft Vallei & Veluwe op twee andere waterschappen na het grootste oppervlakte beheergebied (Wetterskip Fryslan & Waterschap Drents Overijsselse Delta). In dit beheergebied liggen 37 gemeenten en 3 provincies. Dit waterschap heeft van alle waterschappen te maken met het grootste aantal gemeenten. In het beheergebied wonen 1,1 miljoen inwoners in 2019 (Waterschap Vallei & Veluwe, 2019).

Implementatie Omgevingswet

Waterschap Vallei & Veluwe pakt de implementatie van de Omgevingswet op als een programma. In dit programma proberen zij een duidelijke link te maken naar de organisatieontwikkeling en noemen het een echt ‘veranderprogramma’ (P. van Eijk, 20-5-2020).

Belangrijk binnen dit programma is het meenemen van de hele organisatie van het waterschap. Bij de implementatie van de Omgevingswet volgt dit waterschap het ‘leren door doen’ principe (P. van Eijk, 20-5-2020). Dit ‘leren door doen’ principe hangt samen met dat waterschap Vallei & Veluwe zich ziet als vooruitstrevend en koploper in de implementatie van de Omgevingswet. Dit betekent dat dit waterschap al start met activiteiten voordat alles rond de Omgevingswet duidelijk is. In februari 2019 heeft dit waterschap als eerste waterschap van alle eenentwintig waterschappen in Nederland een omgevingsvisie vastgesteld, genaamd de blauwe omgevingsvisie (hierna genoemd BOVI).

“Dus we gaan gewoon dingen doen en ook al is het voor ons onbekend terrein, dan gaan we daarmee verder.” (P. van Eijk, 20-5-2020).

Borgen van waterbelangen

De belangrijkste waterbelangen voor waterschap Vallei & Veluwe staan beschreven in haar omgevingsvisie voor de lange termijn, de BOVI. Daarin vormt het uitgangspunt een waterinclusieve leefomgeving waarin water integraal onderdeel is van de leefomgeving (A. Swenne, 17-04-2020). Door hiervoor te kiezen wordt het integrale aspect benadrukt, omdat water met veel andere beleidsvelden te maken heeft en je breder dan water moet kijken, wordt benoemd. In de waterinclusieve leefomgeving komen ook de traditionele watertaken terug; waterveiligheid, waterkwaliteit & watertekort en -overlast.

Deze taken lijken bewust niet direct in de visie opgenomen te zijn, want die termen vormen niet echt de taal van gemeenten en om aan te sluiten op processen van gemeenten en provincies is het belangrijk om aan te sluiten bij hun taal. Zo is water ook makkelijker te koppelen aan de grotere maatschappelijke opgaven en zo is het ook makkelijker het gesprek te voeren met gemeenten en

provincies, omdat dit aansluit op de ‘taal’ van deze overheden. *“Het is de kunst om gebiedsgericht te kijken en vervolgens na te denken hoe water onderdeel is binnen deze gebiedsgerichte opgaven”* (A. Swenne, 17-04-2020).

“En daarmee ben je ook aantrekkelijker en ik weet niet of dat door de Omgevingswet komt, maar ik denk wel voor waterschappen, tenminste voor dit waterschap, dat de gedachte erbij is dat het alleen over water hebben die tijd is wel voorbij. Dus er wordt verder gekeken dan kerntaken. En dat is mooi. Zodat je ook al een aandeel hebt in al die transities die ik net noemde.” (A. Swenne, 17-4-2020).

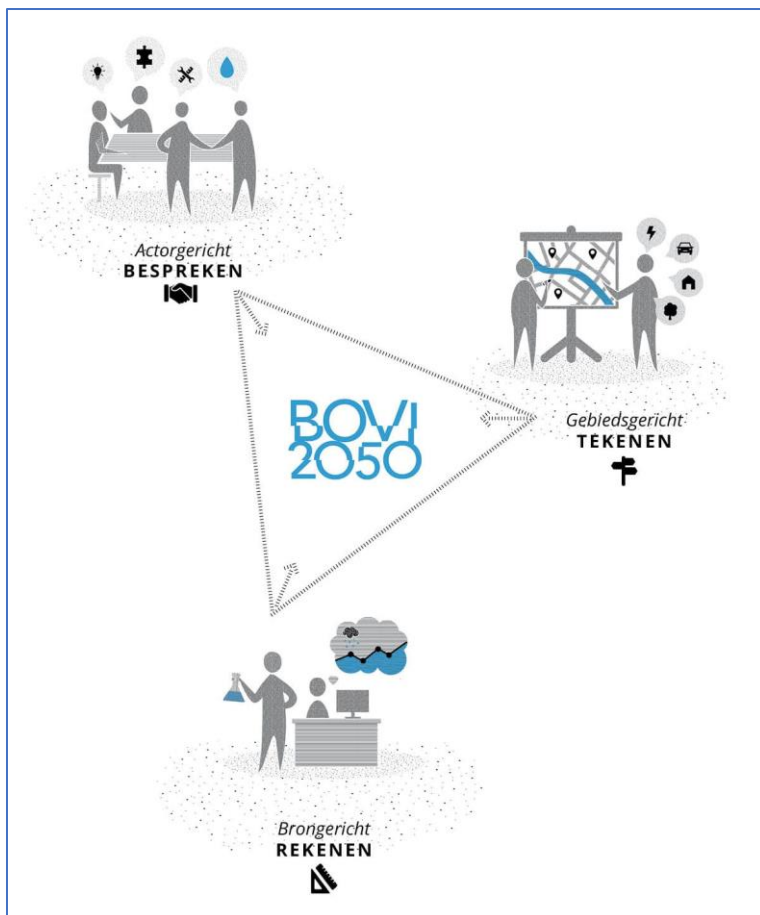
Dit waterschap kiest er dus bewust voor om breder dan water te kijken en geeft dit vorm in hun BOVI. De BOVI is een dynamisch document en is opgesteld volgens de geest van de Omgevingswet: het zoeken van meer samenhang en samenwerking in het formuleren van beleid (Waterschap Vallei & Veluwe, z.d., p.12). Het vormt enerzijds input voor gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies en decentrale regels. De BOVI is daarnaast ook bedoeld als uitnodiging tot een dialoog met overheden en maatschappelijke partners. Vooral omdat in deze visie de mogelijkheden en kansen van water in beeld worden gebracht en deze verbindt met de grote maatschappelijke uitdagingen (klimaatverandering, circulaire economie, energie en leefomgeving).

In de BOVI worden vier verschillende thema’s uitgewerkt: een waardevolle leefomgeving, klimaatverandering, circulaire economie en energietransitie. Deze thema’s verbinden water met de maatschappelijke opgaven. Op basis van deze thema’s worden een strategie en drie waterprincipes uitgewerkt (water is het ordenend principe in de ruimtelijke ordening, water maximaal schoon- en vasthouden, partnerschap als watermerk). Deze vertalen het ‘nieuwe waterdenken’ (waterbeheer 3.0) dat aansluit op de principes van de Omgevingswet. Vervolgens worden deze principes vertaald naar een visiekaart met een mogelijke koers voor het gebied en worden zeven verhaallijnen uitgewerkt die elk verschillende uitdagingen voor de toekomst beschrijven en mogelijke acties. *“De visiekaart is bedoeld ter inspiratie, om het nieuwe waterdenken over te brengen, te gebruiken als startpunt voor een dialoog en voor samenwerking met onze maatschappelijke partners”* (Waterschap Vallei & Veluwe, z.d., p.18).

Het nieuwe waterdenken dat een integrale benadering van de leefomgeving beoogt komt sterk overeen met de doelen van de Omgevingswet en de andere manier van (samen)werken. De strategie kent drie onderdelen; actorgericht, brongericht en gebiedsgericht. Zie Figuur 3.

Bij actorgericht bespreken staat de samenwerking met en het benutten van kennis van partners (gemeenten, provincies, projectontwikkelaars, kennisinstellingen, bewonersverenigingen, natuurorganisaties en woningbouwcorporaties) centraal. Hierbij streeft waterschap Vallei & Veluwe naar het leren spreken van elkaars taal en streven naar co-creatief samenwerken, wat bijzonder is voor waterschappen *“die van oudsher technisch-operationele organisaties zijn”* (Waterschap Vallei & Veluwe, 2020).

Brongericht rekenen verwijst naar de inhoudelijke opgave om (water)kringlopen te sluiten en daarbij aan te sluiten bij onder andere de energietransitie opgave door grondstoffen te winnen uit afvalwater. Gebiedsgericht tekenen verwijst naar het samen benutten van het landschap, zowel de boven als ondergrond (Waterschap Vallei & Veluwe, z.d.).



Figuur 3: 3 onderdelen van het nieuwe waterdenken (Waterschap Vallei & Veluwe, z.d.)

Ervaringen

In februari 2019 is de BOVI vastgesteld door het bestuur van waterschap Vallei & Veluwe. Sindsdien is het mogelijk dat het waterschap en partners zoals gemeenten en provincies gebruik maken van deze langetermijnvisie voor beleid voor de leefomgeving. Het blijkt dat de BOVI een nuttig instrument is.

“De BOVI maakt duidelijk waar waterschap Vallei & Veluwe voor staat en dit is met name terug te zien in de drie waterprincipes. Die waterprincipes wijzen op dat je het samen doet en dat spreekt niet veel tegen. De BOVI wordt enorm onthaald.” (A. Swenne, 17-04-2020).

“Die drie principes zijn ook punten die in omgevingsvisies van andere worden overgenomen. Dit zijn niet alleen gemeenten of provincies, maar ook maatschappelijke partners.” (A. Swenne, 17-04-2020).

6.7 Waterschap Brabantse Delta

Het beheersgebied van dit waterschap heeft een oppervlakte van 170.744 ha en kenmerkt zich met een divers landschap en een aantal grote rivieren. Er wonen 827.600 mensen verspreid over 21 gemeenten en twee provincies (Noord-Brabant & Rivierenland) (Unie van Waterschappen, 2019).

Implementatie Omgevingswet

Waterschap Brabantse Delta pakt net als voorgaande waterschappen de implementatie op als een programma en stelt vergelijkbare doelen als waterschap Hollandse Delta. Tot de inwerkingtreding wordt voldaan aan wat landelijk minimaal gevraagd wordt (R. van Rijen, 26-5-2020). Na de inwerkingtreding tot aan 2024 is maximaal voldaan en zal alle relevant informatie van regelgeving en beleid integraal, digitaal en juridisch rechtsgeldig beschikbaar zijn. Om deze doelen te bereiken zal gebruik worden gemaakt van bestaande samenwerkingsnetwerken met alle waterschappen in Brabant (Waterschap Brabantse Delta, 2017). Daarbij zien ze zichzelf niet als koploper, maar gemiddeld.

“Dat is het minimaal vereiste (...), omdat wij op de minimum variant zitten en als je ons afmeet ten opzichte van andere waterschappen zitten we ongeveer in de middenmode.” (R. van Rijen, 26-5-2020).

Borgen van waterbelangen

Doordat water aan steeds bredere thema's raakt en ook het gebiedsgericht werken steeds belangrijker wordt ziet dit waterschap de komst van de Omgevingswet als een antwoord om deze waterbelangen (droogte, overlast, kwaliteit) meer samen met andere partijen voor elkaar te krijgen en de instrumenten van de wet het makkelijker maken om gebiedsgericht te werken. Dit waterschap heeft er niet voor gekozen om hun waterbelangen te borgen in een aparte langetermijnvisie. Waarschijnlijk komt er een soort van visie als onderdeel van het waterbeheerprogramma. *“Er is geen apart document zoals een watervisie bijvoorbeeld waarmee we alle gemeenten afgaan. Daar kiest ons waterschap niet voor.” (R. Klerks, 14-4-2020).*

De reden om geen aparte watervisie te maken is dat het voor een deel te zeer voelt als een verlanglijstje met te veel erin wat het waterschap belangrijk vindt. Terwijl het belangrijker is om na te denken over wat wij als één overheid belangrijk vinden. Dit komt veel meer naar voren wanneer je hierover het gesprek met andere overheden aangaat. Hun visie zit vooral bij het maatwerk en het gesprek dat zij hebben bij gemeenten of provincie (R. van Rijen, 26-5-2020).

“Dus dan kom je al pratende, al overleggende, kom je erachter wat je samen belangrijk vindt en dan ga je kijken oké wat betekent het dan voor mijn tak van sport als waterschap of als gemeente, dus dat je veel meer uitgaat van die één overheid gedachte.” (R. Klerks, 14-4-2020).

Dit heeft waterschap Brabantse Delta ook gedaan in de wateragenda 2030 voor de provincie Noord-Brabant. Hierin hebben zij samengewerkt met de provincie, 3 andere waterschappen binnen de provincie en het drinkwaterbedrijf. Het vormde input voor de Brabantse Omgevingsvisie van de provincie Noord-Brabant hoe samengewerkt kan worden als één overheid aan integraal beleid. Het vormt een start voor een dialoog over water en borging in omgevingsvisie, ook voor bij gemeentelijke omgevingsvisies. Het bevat inhoudelijke ambities voor water en aangrenzende maatschappelijke opgaven en ambities op gebied van samenwerking en beleidsafstemming. Daarbij is ook aandacht besteedt aan de borging van deze waterbelangen en visie op lange termijn:

“...De Brabantse waterschappen vertalen dit in hun waterbeheerplannen, met concrete realisatieprogramma’s en een beschrijving hoe waterdoelen verbonden kunnen worden aan thema’s als klimaat, gezondheid, energie, circulair en economie en aan het belang voor publieke en private samenwerking hiervoor” (Provincie Noord-Brabant e.a., 2017, p.23).

Het afstemmen en borgen van waterbelangen zal bij dit waterschap met name gaan via het gesprek met gemeenten en provincies. Hierbij wordt aangegeven dat dit vrij vanzelfsprekend zal gaan door de bestaande warme contacten, met voornamelijk de provincie, maar ook met gemeenten. Er bestaat bijvoorbeeld al jarenlang een samenwerkingsplatform tussen de drie waterschappen in Noord-Brabant en er is bij gemeenten al aangesloten op processen vanuit jarenlang relatiebeheer. Daarbij is de samenwerking met de provincie op heel veel onderwerpen vanzelfsprekend.

Dit wordt ook bevestigd door de provincie Noord-Brabant. Er is bijna altijd voortdurend overleg tussen waterschap en provincie. De frequentie van gesprekken tussen waterschap en provincie is in Brabant groter dan in veel andere gebieden in Nederland (S. Terpstra, 19-6-2020).

Dit waterschap ziet niet zozeer een uitdaging in of je wordt uitgenodigd door provincies en gemeenten, maar aan welke tafel je wordt uitgenodigd (R. van Rijen, 26-5-2020). Dat het lastig is om aan te sluiten en tijdig te worden betrokken bij alle gemeenten wordt eigenlijk niet herkend. Dit komt vooral door de vanzelfsprekende samenwerking.

“Nee, over het algemeen bij ons, het gaat niet altijd heel vlekkeloos natuurlijk, maar omdat wij al lange tijd op deze manier werken en die samenwerking hebben opgebouwd zijn we eigenlijk altijd gewoon op tijd aangesloten” (R. van Rijen, 26-5-2020).

Analyse & Vergelijking casestudies

De drie cases hiervoor geven de verschillen weer in hoe belangen geborgd (gaan) worden. Daarbij is het ene waterschap verder in het proces dan het ander. Waterschap Vallei & Veluwe ziet zichzelf als voorloper en hebben al een langetermijnvisie opgesteld. Waterschap Hollandse Delta en Brabantse Delta lijken in vergelijking iets minder ver, omdat zij ervoor kiezen om geen koploper te zijn. Zij richten zich eerst op wat minimaal af moet zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Waterschap Hollandse Delta en Vallei & Veluwe kiezen ervoor om waterbelangen te borgen in een document om te gebruiken bij het gesprek met provincies en gemeenten. Waterschap Brabantse Delta vindt de samenwerking belangrijker en kiezen er daarom bewust niet voor om een aparte langetermijnvisie op te stellen. In het gesprek komen de belangen op tafel en dat sluit veel meer aan bij de één overheid gedachte volgens waterschap Brabantse Delta.

Waterschap Vallei & Veluwe heeft ervoor gekozen om in haar omgevingsvisie het integrale karakter van water te benadrukken en te laten zien hoe dit raakt aan de maatschappelijke opgaven waar provincies en gemeenten mee werken. Daarbij worden ook bewust geen kerntaken benoemd om zo op de taal van provincies en gemeenten aan te sluiten. Daarmee klinkt dit waterschap heel vernieuwend vergeleken met de traditionele werkwijze van waterschappen. De omgevingsvisie wordt ook gebruikt om te laten zien hoe deze aansluit bij de Omgevingswet. Het vormt een uitnodiging om in gesprek te gaan en geeft (mogelijke) input voor omgevingsvisies van gemeenten en provincies.

Vergeleken met Vallei & Veluwe lijkt Hollandse Delta iets ingetogener te werk te gaan, maar dit kan nog veranderen aangezien dit waterschap net begonnen is met het opstellen van een langetermijnvisie. Dit waterschap kiest ervoor om gebiedsgericht waterbelangen uit te werken in de

langetermijnvisie door de verschillen in het beheergebied. Door hier aan de voorkant over na te denken worden de mogelijkheden in beeld gebracht, zoals waar ruimte is voor windmolens. Dit is dan input voor het gesprek. De gebiedsgerichte aanpak komt ook terug in de omgevingsvisie van waterschap Vallei & Veluwe. Zij hebben een visiekaart met een uitwerking naar mogelijke gebiedsopgaven. Deze zijn ook input voor het gesprek. Waterschap Vallei & Veluwe gaat nog verder door ook na te denken over de nieuwe werkwijze onder de Omgevingswet. Dit hebben zij inzichtelijk gemaakt in de BOVI en zo ook voor andere partijen. Dit wordt het nieuwe waterdenken genoemd verwijzend naar de interactie tussen actoren die samenwerken, het waterbelang en het gebied.

6.8 Conclusies vanuit resultaten empirie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- Hoe pakken waterschappen de implementatie van de Omgevingswet momenteel op?
- Wat zijn uitdagingen en kansen voor waterschappen bij het borgen van hun waterbelangen?

In de eerste paragraaf kwam naar voren dat waterschappen de complexe en brede opgave van de Omgevingswet grotendeels oppakken als een programma. Dit omdat de weg naar het bereiken van de doelen van de Omgevingswet van belang is en het eindresultaat onduidelijk kan zijn. Een onderdeel binnen de opgave is het doorvoeren van een andere manier van (samen)werken die de Omgevingswet van waterschappen vraagt. Zij moeten meer integraal en gebiedsgericht samenwerken, terwijl voorheen waterschappen zich vooral richtten op de eigen sectorale taken. Een uitdaging hierbij is dat deze transitie tegengehouden kan worden door de interne organisatie die moeilijk mee kan veranderen.

Een ander belangrijk onderdeel binnen de opgave vormt het borgen van waterbelangen bij andere overheden. Waterschappen geven aan dat de waterbelangen tegenwoordig breder zijn dan de traditionele kerntaken. Dit is een ontwikkeling vanuit de grotere maatschappelijke opgaven. Water raakt ook aan klimaatadaptatie, energietransitie, natuur en recreatie. Partneroverheden zoals gemeenten en provincies hebben eveneens te maken met deze maatschappelijke opgaven en stellen beleid voor deze bredere thema's. Vanuit deze maatschappelijke ontwikkeling komt ook het belang op van samenwerken. De Omgevingswet vormt niet de oorzaak, maar biedt wel kansen om hierbij eenvoudiger samen te werken.

Het borgen van de waterbelangen gaat op verschillende manieren, namelijk via planningsinstrumenten en via het gesprek. Verschillende instrumenten onder de Omgevingswet bedoelt voor waterschappen worden ingezet om waterbelangen te borgen. Opvallend hierbij is het gebruik van watervisies door waterschappen. In deze documenten worden de waterbelangen vastgelegd en op die manier vormt het een hulpmiddel voor het waterschap zelf en voor bij het samenwerken en afstemmen met gemeenten en provincies. De meerderheid kiest hierbij ook om ambities voor water op de lange termijn op te stellen. Daarmee wordt nog beter aangesloten bij de 'taal' en werkwijze van partneroverheden. Het lijkt erop dat door de Omgevingswet waterschappen ervoor kiezen om een langetermijnvisie op te stellen.

Waterschappen die niet kiezen voor een watervisie geven aan dat de langetermijnambities terug zullen komen in het waterbeheerprogramma (WBP) dat waterschappen nu aan het opstellen zijn, omdat een watervisie voor het waterschap niet verplicht is onder de Omgevingswet en de gesprekken met overheden ook voldoende zijn. Dit WBP lijkt veel op het waterbeheerplan onder de huidige Waterwet, maar het is mogelijk om niet-verplichte onderdelen op te nemen en daarom ook een langetermijnvisie.

Bij het borgen van waterbelangen zijn ook de waterschapsverordening en weging van waterbelang belangrijk. Onder de Omgevingswet vindt een grote verandering plaats in de regels. Waterschappen

ervaren hier een uitdaging in het kiezen tussen reguleren en loslaten van regels om mogelijkheden te stimuleren. Waterschappen geven aan dat het lastig is aangezien dit soms schuurt met waterbelangen die (verplicht) beschermd moeten worden. Bij de weging van het waterbelang is nog onduidelijk wat de Omgevingswet gaat veranderen geven waterschappen aan; of waterschappen meer vooraan in het proces worden betrokken of dit hetzelfde blijft omdat dit nu al zo is.

Er zijn ook verschillende instrumenten van de Omgevingswet van partneroverheden waar waterschappen hun waterbelangen moeten borgen. Bij deze instrumenten komt duidelijk het belang van samenwerken naar voren. Waterschappen sluiten op twee manieren aan bij partneroverheden; door zelf te zorgen dat wordt aangesloten of doordat zij uitgenodigd worden door partneroverheden. Dat zij zelf zorgen dat er wordt aangesloten betekent dat zij zich hiervoor actief inzetten en bij partneroverheden monitoren hoe ver zij zijn. Van de andere kant zorgt relatiebeheer en regelmatig contact ervoor dat de partijen elkaar makkelijker kunnen vinden. Wel maken de verschillen in hoe ver partneroverheden zijn in het proces van bijvoorbeeld een omgevingsvisie en de (vaak) grote aantallen gemeenten en provincies waarmee waterschappen af moeten stemmen het lastiger. Dit heeft tot gevolg dat waterschappen de werklast verdelen. Onder andere de langetermijnvisie is hier een antwoord op. Een positieve verwachting van waterschappen vormt de groeiende aandacht voor water bij gemeenten en provincies.

De tweede manier hoe belangen worden geborgd vormt het gesprek. Tijdens gesprekken tussen waterschappen en gemeenten en provincies komen de verschillende belangen op tafel, zo ook de waterbelangen. Het doel is om de belangen op één lijn te krijgen. Waterschappen verwachten dat dit de plek is waar de verschillen in belangen worden besproken en zo naar gemeenschappelijke belangen wordt gezocht. Alleen dit brengt wel uitdagingen met zich mee als belangen botsen. Daarom is het belangrijk om voor andere (botsende) belangen open te staan geven waterschappen aan.

Tot slot blijkt uit dit onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet dat er sprake is van een veranderende rol van waterschappen. Waterschappen geven aan dat de Omgevingswet een kans is om meer betrokken te raken in processen van gemeenten en provincies en een meer vanzelfsprekende partij te zijn bij het formuleren van beleid voor de fysieke leefomgeving. Het waterschap werd hiervoor vaak niet direct betrokken en vaak meer achteraf in het proces.

Terugkomend op de eerste constatering dat er verschillen zijn in het implementatieproces van de Omgevingswet bij waterschappen, wordt dit ook duidelijk wanneer bij drie waterschappen wordt uitgewerkt hoe zij waterbelangen (gaan) borgen. Waterschap Brabantse Delta kiest niet voor een langetermijnvisie en verwacht door de vanzelfsprekende samenwerking dat waterbelangen meer geborgd worden bij partneroverheden via het gesprek. Waterschap Vallei & Veluwe en Hollandse Delta stellen een langetermijnvisie op om aan te sluiten bij partneroverheden. Tussen deze waterschappen bestaan verschillen in proces en inhoud van de langetermijnvisie.

7. Discussie

In dit hoofdstuk volgt een interpretatie van de resultaten en worden deze gerelateerd aan de wetenschappelijke literatuur die is besproken in hoofdstuk 3 theoretisch kader. In de tekst wordt dezelfde volgorde als het theoretisch kader aangehouden. Dit zijn achtereenvolgens governance, water governance, strategische planning en integrale planning. Daarnaast wordt ingegaan op de beperkingen en mogelijk vervolg van dit onderzoek.

7.1 Reflectie theorie

Het theoretisch kader begon met het begrip governance dat relateert aan de veranderingen in de watersector en de veranderingen die de Omgevingswet beoogt. Governance verwijst naar de interactie tussen de verschillende actoren en de institutionele context bij het opstellen van beleid (Stoker, 1998). Deze twee kenmerken bepalen samen hoe de planningspraktijk en waterbeheer worden gevormd (Nuijsl & Heinrichs, 2011; Pahl-Wostl, 2015). Dit onderzoek heeft meer inzicht verstrekt in hoe de interactie tussen verschillende actoren bij waterbeleid verloopt, de invloed van de institutionele context op waterbeleid en hoe deze beide de praktijk vormen.

In dit onderzoek vormen waterschappen samen met gemeenten en provincies beleidsnetwerken waarin interactie tussen hen plaats kan vinden. Deze overheden werken samen aan het opstellen van integraal beleid waarin water onderdeel is. Er vindt interactie plaats tussen deze actoren in de vorm van het uitwisselen van belangen en middelen (Rhodes, 2007). De resultaten tonen aan dat hiervoor zowel planningsinstrumenten als fysiek contact (gesprek) worden gebruikt. Daarin worden elkaars belangen afgewogen. Voor de integrale langetermijnvisies van gemeenten en provincies leveren waterschappen input. Dit bevestigt eigenlijk wat Driessen e.a. (2012, pp.148-149) constateren dat naast actoren ook de inhoud zoals de verschillende beleidsdoelen en -instrumenten die worden gebruikt invloed hebben op de interactie. Wat ook overeenstemt met de literatuur is dat de verschillende overheden samen naar gedeelde belangen zoeken bij waterbeleid (Rhodes, 2007). In de verschillende watervisies die waterschappen opstellen wordt moeite gedaan om de verbinding tussen de belangen van het waterschap en bredere belangen van gemeenten en provincies bijvoorbeeld op gebied van klimaatverandering aan elkaar te koppelen.

De institutionele context heeft invloed op de interactie tussen waterschappen, provincies en gemeenten. De doelen en formele regels van de Omgevingswet vragen een andere manier van (samen)werken van waterschappen en de andere actoren in de beleidsnetwerken. Dit is een meer integrale en gebiedsgerichte werkwijze dan dat waterschappen gewend zijn en vanuit daar komt het belang op om samen te werken met andere overheden. Of te wel meer actoren in de vorm van andere overheden raken direct betrokken bij het formuleren van waterbeleid (Stoker, 1998; Rhodes, 2007). Op deze manier heeft de institutionele context – de Omgevingswet – gevolgen voor de interactie die tussen de actoren plaatsvindt. Deze verandert.

De Omgevingswet stimuleert daarmee eigenlijk een andere vorm van governance. Alleen uit de resultaten blijkt dat het mee laten veranderen van de interne organisatie van waterschappen een uitdaging vormt. Het blijkt lastig aan te passen wat jaren normaal is. Dit kan gezien worden als hoe actoren veranderingen tegen kunnen houden zoals besproken in hoofdstuk drie. Het zijn eigenlijk tradities die het gedrag van actoren bepalen (Pierre, 1999). Daardoor raakt dit aan de literatuur over de institutionele context en padafhankelijkheid. De huidige werkwijze van waterschappen is sterk verankerd in het systeem van het waterschap en het is lastig om dit aan te passen naar de doelen van de Omgevingswet. Deze kan de interactie met gemeenten en provincies benadelen. Op deze manier wordt de verandering naar meer samenwerken, afstemmen en het opstellen van integraal beleid

tegengehouden. Deze padafhankelijkheid kan de verandering naar een andere governance tegenhouden (Mäntysalo & Bäcklund, 2018, p. 241).

❖ Vorm van governance

Doordat voornamelijk waterschappen, gemeenten en provincies rond waterbeleid met elkaar afstemmen lijken er overeenkomsten te zijn met de vorm gedecentraliseerde governance van Driessen e.a. (2012). Daarin nemen lokale en regionale overheden het voortouw in het opstellen van beleid en is er een grote waarschijnlijkheid dat andere actoren zoals private partijen en de samenleving via participatie worden betrokken (Driessen e.a., pp. 145-146). Juist een kenmerk van governance en water governance vormt de directe betrokkenheid bij het opstellen van beleid van private en andere publieke partijen en de overheid niet langer de centrale actor is (Rhodes, 2007; Stoker, 1998; Pahl-Wostl, 2015). Uit dit onderzoek blijkt niet dat bij het formuleren van waterbeleid ook private en andere publieke partijen zoals de samenleving betrokken zijn. Een verklaring hiervoor is dat in dit onderzoek in een vroeg stadium gekozen is voor de focus op de interactie tussen lokale en regionale overheden, omdat dit de belangrijkste partijen bleken te zijn waar waterschappen als eerst mee te maken krijgen om hun waterbelangen (formeel) te borgen en zo het integrale en samenhangende beleid te bereiken dat de Omgevingswet beoogt. Kortom, dit onderzoek concentreerde zich niet op de interactie tussen waterschappen, private partijen en de samenleving. Daardoor zijn de resultaten hierover niet meegenomen. Wel is deze betrokkenheid enigszins door waterschappen benoemd. Waterschappen werken bijvoorbeeld aan het implementeren van de andere werkwijze waarin waterschappen met alle partners waaronder ketenpartners en inwoners samen moeten werken en afstemmen.

Aanvullend kan via dit onderzoek aangenomen worden dat overheden een vrij belangrijke rol vervullen bij het opstellen en borgen van waterbeleid. Dit sluit aan bij discussiepunten vanuit andere wetenschappelijke literatuur over de rol van de overheid. Zo constateren Jordan (2008) en Hysing (2009) dat er sprake kan zijn van een verandering naar governance, maar dat overheden vaak nog een belangrijke rol houden. De verandering bij governance zit met name in de rollen en macht van de overheden en andere actoren. Overheden veranderen van een regulerende rol naar een faciliterende. Dit bevestigen ook Driessen e.a. (2012, p.157) met de constatering dat hiërarchische vormen van governance vaak blijven bestaan. Arnouts e.a. (2012) constateert zelfs dat er een terugval is in de trend naar governance naar de hiërarchische vorm waarin de nationale overheid weer een sterk regulerende rol aanneemt. In het geval van dit onderzoek is te zien dat de interactie tussen overheden van belang is voor het borgen van waterbelangen van waterschappen.

❖ Water Governance

In het deel hiervoor is eigenlijk gebleken dat de interactie tussen actoren en inhoud binnen waterbeleid verandert doordat de Omgevingswet als institutie een verandering stimuleert. Daarin hebben overheden een belangrijke rol. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat verschillende maatschappelijke opgaven zoals de klimaatverandering evenzeer veranderingen stimuleren. Deze onderkennen net als de Omgevingswet het belang van samenwerken tussen actoren.

Binnen de watersector blijkt dat de complexe uitdagingen rond klimaatverandering een verandering naar water governance veroorzaken (Castro, 2007; Pahl-Wostl, 2015). Dit is ook gedeeltelijk terug te zien in de resultaten van dit onderzoek. De waterbelangen van waterschappen blijken breder te zijn dan voorheen. Naast de waterbelangen volgend uit de traditionele taken van waterschappen komen er belangen op voor klimaatverandering, natuur en woningbouw. Deze belangen leiden tot het opkomend belang van samenwerking, omdat één overheid dit alleen niet kan oplossen. Een verklaring hiervoor vormen de kenmerken van klimaatverandering. Bij de opgaven rond klimaatverandering en het doorvoeren van klimaatadaptatie zijn vele verschillende actoren betrokken vanuit de politiek,

bestuur, economie, wetenschap en maatschappij. De coördinatie en samenwerking is een belangrijk onderdeel. Klimaatverandering overschrijdt administratieve grenzen, sectoren en actoren (Knieling & Klindworth, 2016, pp.6-8).

De traditionele aanpak van waterbeheer is niet geschikt om een uitdaging als klimaatverandering aan te pakken (Castro, 2007; Pahl-Wostl, 2015). In de resultaten van dit onderzoek is te zien dat waterschappen aangeven dat om waterbelangen bij ondermeer klimaatverandering te borgen samen gewerkt moet worden met partneroverheden. Dit was voorheen niet vanzelfsprekend. Voorheen waren waterschappen meer gericht op de eigen taak en formuleerden daar vervolgens zelf beleid voor. Zoals Pahl-Wostl (2015) beschrijft is het bij water governance nodig dat waterschappen afstappen van de technische aanpak en traditie als centrale actor bij water en inzetten op een integrale aanpak met langetermijnstrategieën. Deze beweging blijkt in dit onderzoek ook te worden herkend door waterschappen. Om integraal beleid voor water te realiseren wordt afgestemd en samengewerkt met andere partners waaronder gemeenten en provincies. Daarnaast geven waterschappen aan dat ze meer nadenken over langetermijnambities voor water dan voorheen. Dit geven ze onder andere een plek in watervisies en stemmen deze af met partners. Doordat waterschappen deze stappen zetten lijkt het erop dat waterschappen bezig zijn met het doorvoeren van de strategische en integrale langetermijnaanpak die volgens Pahl-Wosl (2015) en Edelenbos e.a. (2013) nodig is.

Alleen door fragmentatie binnen waterbeheer kan de transformatie naar een strategische en integrale aanpak tegengehouden worden (Lubell & Edelenbos, 2013; Edelenbos, Bressers & Scholten, 2013). Bij sociale fragmentatie lukt het niet om waterbelangen te communiceren en het bredere publiek te betrekken. Bij institutionele fragmentatie lukt het verschillende overheden niet om te coördineren tussen overheidslagen (Lubell & Edelenbos, 2013). In de resultaten is terug te zien dat waterschappen aangeven dat ze aan de slag gaan met het communiceren van hun waterbelangen en nadenken over hoe het bredere publiek betrokken kan worden. Dit is terug te zien in de andere werkwijze en denkwijze waar waterschappen aan werken. Aanvullend blijkt eigenlijk uit de resultaten dat overheden er grotendeels wel in slagen te coördineren binnen en tussen overheidslagen. Waterschappen zijn betrokken bij de implementatie van de wet bij andere overheden en stemmen samen waterbelangen af. Dit doen zij door zelf contact te zoeken of gemeenten en provincies contacteren waterschappen. Hierdoor lijkt er eigenlijk niet heel veel sprake te zijn van fragmentatie. Daarbij moet rekening gehouden worden dat sommige fragmentatie binnen waterbeheer onvermijdelijk is (Edelenbos, Bressers, & Scholten, 2013, pp.342-343).

Op basis van deze vergelijkingen tussen resultaten en theorie lijkt de verandering naar water governance, naar langetermijnoplossingen en het integraal samenwerken met andere partijen binnen waterbeheer, waarschijnlijk is ingezet. Er is nog niet helemaal sprake van een water governance aanpak omdat de afstemming met andere partijen dan overheden niet wordt bevestigd, maar de verschillende stappen die waterschappen ondernemen geven aan dat er naar een meer integrale en strategische aanpak van waterbeheer wordt gestreefd.

❖ ***Strategische & Integrale planning***

In hoofdstuk 3 theoretisch kader zijn literatuur rond strategische en integrale planning besproken. Dit in relatie tot de transformatie naar meer strategisch en integraal waterbeheer. Verschillende bevindingen vanuit het empirisch onderzoek lijken te bevestigen dat waterbeheer meer strategisch en integraal wordt.

Strategische planning wordt gezien als een methode om complexe uitdagingen als klimaatverandering of verstedelijking tegemoet te komen door gebruik te maken van strategische instrumenten. De traditionele planningsinstrumenten zijn niet meer toereikend en in het proces zijn meerdere

verschillende actoren betrokken met elk verschillende institutionele posities (Albrechts, 2004; Albrechts & Balducci, 2013; Healey, 1997). De verschillende instrumenten die waterschappen gebruiken zijn hiermee vergelijkbaar. Waterschappen maken gebruik van langetermijnambities voor water en koppelen daarin water ook aan de bredere maatschappelijke opgaven zoals klimaatverandering en verstedelijking. In de casestudie waterschap Vallei & Veluwe kan je bijvoorbeeld terugzien dat water verbonden wordt aan klimaatverandering en circulaire economie. Daarnaast is hiervoor bij de bespreking van de actoren bij governance naar voren gekomen dat verschillende actoren met verschillende posities betrokken zijn bij het afstemmen van waterbelangen.

Het huidige planningsinstrument het waterbeheerprogramma (hierna WBP) heeft een looptijd van zes jaar en voorziet niet in de behoefte naar een langetermijnvisie. Dit sluit aan bij wat Albrechts & Balducci (2013) constateren over strategische planning dat de traditionele planningsinstrumenten niet toereikend zijn. Blijkbaar wordt dit ook door waterschappen ondervonden. De vraag naar langetermijnvisies wordt daarnaast versterkt door het belang naar integraal beleid voor de leefomgeving. Volgens waterschappen kan beter aangesloten worden bij gemeenten en provincies die vaak standaard langetermijnbeleid formuleren. Dit sluit aan bij het kenmerk dat strategische planning een integratie van verschillende agenda's en belangen beoogt (Albrechts & Balducci, 2013). Strategische planning kenmerkt zich niet alleen als een integratief, maar ook als een transformatief proces (Albrechts & Balducci, 2013, p. 18). Het proces en middelen worden gebruikt om een verandering in werking te zetten. In het algemeen beoogt de Omgevingswet een andere werkwijze van waterschappen. Daarnaast lijken de langetermijnvisies een onderdeel te vormen van een transformatief proces bij waterschappen naar lange termijn denken om zo aan te sluiten bij andere partners. Ook in het belang van klimaatverandering.

Het eindresultaat van strategische planning zijn plannen met daarin de ontwikkelingsrichting voor een bepaalde regio met opgaven en projecten. Deze plannen moeten zich richten op verschillende thema's waarvoor een langetermijnvisie en acties op de korte termijn worden geformuleerd (Hersperger e.a., p.97; Albrechts & Balducci, 2013, p.18). De langetermijnvisies samen met het WBP met daarin doelen en maatregelen voor zes jaar sluiten hierbij aan. De langetermijnvisies zoals besproken in de resultaten zijn in veel gevallen aparte plannen, maar kunnen ook onderdeel zijn van het WBP. Het hoeven dus geen aparte plannen te zijn. Dat blijkt eigenlijk uit de resultaten in dit onderzoek. De langetermijnambities van waterschappen krijgen op verschillende manieren een plek. Dit is mogelijk een aanvullend beeld voor wetenschappelijke literatuur over strategische planning. Mäntysalo, Kangasoja & Kaninnen (2015, p.181) concluderen al bijvoorbeeld uit hun analyse van strategische plannen dat niet altijd het strategische karakter van de plannen doorslaggevend is, maar ook het vermogen om strategische creativiteit of oordeelsvermogen in de werkzaamheden in te brengen. Het werken aan strategisch langetermijndenken, zoals blijkt dat hier waterschappen mee bezig zijn, kan ook een vorm zijn van strategische planning.

Er zijn ook kenmerken van strategische planning die niet helemaal aansluiten bij de resultaten in dit onderzoek. Met name de mate waarin het een sociaal en coproductief proces is (Healey, 1997; Albrechts & Balducci, 2013). Dit is een kenmerk van strategische planning, maar zoals eerder besproken bij governance blijkt uit dit onderzoek niet hoe andere actoren zoals private partijen en de samenleving zijn betrokken bij het strategische plan. Er is niet onderzocht welke rol burgers hebben gehad bij deze plannen. Dat terwijl Hersperger e.a. (2019) strategische planning definiëren als een proces waarbij planologen, bestuurders, particuliere grondbezitters en burgers zijn betrokken. Zij beschrijven ook dat het vanuit theoretisch en conceptueel opzicht lastig is om strategische planning te begrijpen door de verschillende dimensies, het ingebed is in complexe politieke en institutionele situaties, gevoelig is voor machtsverdelingen en sterk contextafhankelijk is. Daardoor missen duidelijke

conceptualisaties voor strategische planning (Hersperger, Gradinaru, Oliveira, Pagliarin, & Palka, 2019, p.96). Het begrip is daardoor lastig toe te passen op de praktijk. In dit onderzoek zijn grotendeels de kenmerken van Albrechts & Balducci aangehouden. De resultaten stemmen daar grotendeels mee overeen. Het lijkt erop dat de processen en instrumenten die waterschappen gebruiken strategische elementen hebben en daardoor aansluiten bij een groot deel van de kenmerken. De instrumenten die waterschappen gebruiken sluiten daarmee aan bij de instrumenten die in de planologie worden gebruikt.

Zoals in hoofdstuk 3 besproken bestaat er volgens Mäntysalo, Kangasoja & Kaninnen (2015, p.175) een paradox binnen strategische planning. Naast strategische instrumenten houden traditionele instrumenten een belangrijke rol en gaat strategische planning ook over de verhouding tussen deze twee. Ter aanvulling is in de resultaten van dit onderzoek terug te zien dat waterschappen onder de Omgevingswet zowel traditionele instrumenten (WBP, waterschapsverordening en watertoets) als strategische instrumenten (watervisie) hebben. Dit onderzoek bevestigt eigenlijk dat deze paradox bestaat.

Strategische planning omvat ook de integratie van verschillende sectoren. De Omgevingswet beoogt tevens een integratie van verschillende sectoren. Een uitdaging daarbij is om alle visies tussen de verschillende beleidssectoren af te stemmen (Acheampong, 2019). In het theoretisch kader is daarom ook de theorie rond integrale planning besproken in aansluiting op strategische planning. Uit dit onderzoek blijkt vooral dat bij het integreren en afstemmen van verschillende sectoren zoals water en ruimte (omgevingsvisies van gemeenten en provincies) de interactie tussen de actoren belangrijk is. Dit sluit aan bij Stead & Meijers (2009, p.323) die afstemming en coöperatie (samenwerken) als onderdelen zien van integrale planning. Daarbij verwijzen zij naar 'inter governmental management' waarin deze afstemming en samenwerking tussen verschillende overheden plaatsvinden. Dat is in dit onderzoek ook het geval zoals besproken bij governance.

In de literatuur wordt ook onderscheid gemaakt in horizontale en verticale beleidsintegratie. Het lijkt erop dat beide van toepassing zijn op de resultaten van dit onderzoek. Er is sprake van integratie tussen verschillende sectoren op hetzelfde overheidsniveau en tussen overheidsniveaus. Waterschappen en provincies bevinden zich met name op regionaal niveau en gemeenten meer op lokaal niveau. Binnen deze organisaties en ertussen is weer sprake van integratie van water en ruimtelijke thema's. Verticale beleidsintegratie richt zich op sector-overschrijdende vraagstukken die ook de grenzen van bestaande beleidsvelden te boven gaan (Stead & Meijers, 2009; Vigar, 2009). Binnen waterbeleid wordt ook meegedacht over natuur, recreatie of gezondheidsbeleid. Er wordt breder dan de kerntaken gekeken en waterbelangen worden gekoppeld aan maatschappelijke opgaven. Vanuit waterbeleid wordt breder gekeken en van de andere kant, vanuit gemeenten voornamelijk, volgt ook meer aandacht voor water.

Om als waterschappen te zorgen dat hun waterbelangen geïntegreerd worden in het beleid van gemeenten en provincies moeten waterschappen zorgen dat ze betrokken raken bij de implementatieprocessen van gemeenten en provincies. Dit gebeurt door het gezamenlijk opstellen van ambitiedocumenten of in een gesprek de belangen op tafel te leggen. Waterschappen geven hierbij aan bij het integreren van waterbeleid bij andere overheden en het samenwerken waterschappen afhankelijk worden van deze partijen. Dit is met name bij wanneer de andere overheden starten met hun implementatie van de Omgevingswet en wanneer waterschappen aangesloten kunnen raken. Stead & Meijers (2009, p.323) bevestigen dat meer interactie leidt tot meer onderlinge afhankelijkheid en heeft bijvoorbeeld meer institutionele regelingen nodig. Zij leggen niet uit wat dit precies inhoudt. Via de resultaten van dit onderzoek kan deze constatering aangevuld worden. Specifiek in het geval van dit onderzoek blijkt dat deze afhankelijkheid zich vertaalt in dat waterschappen moeten inspelen

op deze verschillen in processen bij andere overheden. Waterschappen moeten daarop kunnen reageren en klaarstaan als dat nodig is. Dit heeft tot gevolg dat waterschappen een grotere werklast krijgen. Dit vraagt een actievere rol van waterschappen wat betreft monitoren naar de processen van gemeenten en provincies.

De literatuur van strategische en integrale planning die hier is besproken is met name van toepassing op de planologie. Dit onderzoek kijkt met name naar de watersector. Het heeft met integrale planning te maken doordat het onderdeel is van de planologie dat verschillende sectoren integreert waaronder water. Doordat het blijkt dat waterschappen gebruikmaken van planningsinstrumenten met strategische elementen en werken aan de integratie met ruimte lijkt water naar planologie toe te groeien. Er komen meer overeenkomsten tussen de twee sectoren. Het lijkt erop dat water leert van de planologie en zich begint te verplaatsen naar de 'governance arena' van planologie (Scholten, Hartmann & Spit, 2019). Dit komt zoals eerder besproken bij governance door het belang van samenwerken en afstemmen vanuit de Omgevingswet en vanuit de maatschappelijke opgaven zoals klimaatverandering. Daardoor ondernemen waterschappen stappen naar het integraal en strategische benaderen van waterbeheer en op die manier krijgt het overeenkomsten met de planologie. Dat bewijst dit onderzoek grotendeels. Op die manier komen de theorieën over governance, water governance, strategische planning en integrale planning in dit onderzoek bij elkaar.

7.2 Reflectie & implicaties onderzoek

Bij dit onderzoek is gebleken dat er verschillende beperkingen zijn rond de methoden, uitvoering en conclusies van dit onderzoek. Deze worden hieronder toegelicht.

Dit onderzoek is getypeerd als een inductief en verkennend onderzoek waarbij eerst de praktijk is onderzocht en deze vervolgens is gereflecteerd aan wetenschappelijke literatuur. Door middel van deze reflectie worden theorieën aangevuld en gegeneerd (Bryman, 2016). Deze opvatting is in dit onderzoek vrij letterlijk genomen waardoor in een vroeg stadium van het onderzoek semi-structureerde interviews zijn gehouden waarbij de vragen in eerste instantie gebaseerd zijn op de vraag- en doelstelling van dit onderzoek en vervolgens antwoorden van de geïnterviewden. Tussendoor werd gereflecteerd aan wetenschappelijke literatuur. De moeilijkheid hierbij lag in dat de resultaten vanuit de praktijk vrij ver van de inzichten vanuit wetenschappelijke literatuur af stonden en het lastig was deze met elkaar te verbinden. De verbindingen tussen praktijk en literatuur in dit rapport zijn een eigen interpretatie van de onderzoeker. Het doel was om de verbinding te leggen tussen de watersector en ruimtelijke ordening dus is gefocust op strategische en integrale planning vanuit planologie. Er had ook gefocust kunnen worden op *Integrated Water Resource Management (IWRM)*, *flood risk management* of andere theorieën vanuit water governance over de integratie van verschillende beleidssectoren en het gebruik van strategische instrumenten. Bijvoorbeeld Lubell & Edelenbos (2013) onderscheiden drie vormen van integratie vanuit waterbeheer.

Daarbovenop blijkt dit onderzoek eigenlijk geen nieuwe theorieën te genereren, maar geeft het nieuwe inzichten en aanvullingen op bestaande literatuur. Hierbij kan beargumenteerd worden dat dit mogelijk anders had uitpakkt wanneer een andere insteek, interviewvragen of methoden werden ingezet. Wanneer voor aanvang van de uitvoering van de onderzoeksmethoden een uitgebreide literatuurstudie naar kernindicatoren vanuit wetenschappelijke literatuur en deze toegepast werden op de praktijk (een combinatie van inductief en deductief) had vervolgens de praktijk makkelijker verbonden kunnen worden aan theoretische inzichten. Van de andere kant was het lastig om kernindicatoren te vinden omdat de Omgevingswet een relatief nieuw onderwerp is en dat was reden om eerst de praktijk te onderzoeken.

Een andere beperking van dit onderzoek zit in de focus op waterbeleid terwijl de Omgevingswet zelf op veel meer andere sectoren invloed heeft. Het is de vraag of bij deze andere sectoren dezelfde conclusies volgen als bij dit onderzoek. Door de focus op water is het lastiger te generaliseren naar de Omgevingswet in het algemeen en de planologie dat op veel meer dan water betrekking heeft. Het gaat hier expliciet om de gevolgen van de Omgevingswet voor water en niet voor andere sectoren als natuur of mobiliteit. Een suggestie voor vervolgonderzoek zou zijn om de conclusies uit dit onderzoek te vergelijken met inzichten over de gevolgen voor de Omgevingswet in andere sectoren.

Een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek volgen hierna.

Zoals in de discussie van de theorie naar voren kwam is in dit onderzoek niet de betrokkenheid van andere partners zoals private partijen en de samenleving onderzocht. Dit is wel een belangrijk onderdeel binnen governance en strategische planning. Ook beoogt de Omgevingswet dat ondernemers en burgers worden betrokken bij besluitvorming over de leefomgeving (Rijksoverheid, 2020). Deze partijen hebben een rol bij het realiseren van de doelen en het beleid. Aangezien de rol van overheden zeer belangrijk is bij het borgen van waterbelangen kan ook vervolgonderzoek gedaan worden naar de rol van private partijen en de samenleving. Worden deze actoren direct betrokken, indirect via participatie of niet en waarom?

Verder blijkt uit dit onderzoek dat waterschappen in een beginfase zitten en nadenken over hoe zij hun waterbelangen gaan borgen. Vervolgonderzoek in een latere fase zou meer kunnen focussen op een evaluatie van het borgen van waterbelangen door waterschappen. Dit kan dan ook makkelijker gekoppeld worden aan de verschillende governance vormen en veranderingen daarin. Meer onderzoek naar vormen van governance is nodig (Schmitt & Wiechmann, 2018, p.29).

8. Conclusie

8.1 Conclusie

De Omgevingswet beoogt een meer integrale en samenhangende benadering van de leefomgeving en integreert het voorheen sectorale waterbeleid in het totale beleid voor de fysieke leefomgeving. Dit heeft verschillende gevolgen voor waterschappen en het borgen van hun waterbelangen. Deze zijn in dit kwalitatieve onderzoek onderzocht en daarbij hoorde de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke gevolgen heeft de Omgevingswet voor het borgen van waterbelangen in de fysieke leefomgeving voor waterschappen en in hoeverre lukt het waterschappen om te anticiperen op het borgen van deze belangen?

De Omgevingswet reikt verschillende planningsinstrumenten aan voor het waterschap zelf en voor gemeenten en provincies waarmee waterschappen hun belangen moeten afstemmen. Deze planningsinstrumenten en de andere manier van (samen)werken die de Omgevingswet beoogt hebben overeenkomsten met de verandering naar governance en strategische planning. Voor de watersector specifiek geldt dat mede door de complexe opgave voor klimaatverandering een transformatie van waterbeheer nodig is naar water governance waarbij de focus ligt op het managen van actoren en langetermijndenken. Er is een integrale en strategische benadering van waterbeheer nodig. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van strategische en integrale planning vanuit de ruimtelijke ordening.

Een belangrijk onderdeel binnen de implementatie van de Omgevingswet bij waterschappen vormt het doorvoeren van de andere werkwijze waarin meer integraal en gebiedsgericht samen wordt gewerkt met partners. Dit is een andere werkwijze dan de huidige werkwijze en een uitdaging hierbij is de mate waarin de interne organisatie mee wil of kan veranderen. Het belang van samenwerken bij het formuleren van beleid en borgen van waterbelangen komt naast de Omgevingswet ook voort uit de waterbelangen zelf die hun oorsprong vinden in de maatschappelijke ontwikkelingen als de klimaatverandering. Deze zijn breder dan de traditionele kerntaken waar waterschappen zich normaal op richten (waterveiligheid, kwaliteit en watertekort/-overlast). Waterschappen geven aan dat de Omgevingswet hierbij kansen biedt om makkelijker deze samenwerking plaats te laten vinden.

De samenwerking tussen waterschappen met partners is zichtbaar bij het borgen van waterbelangen in de verschillende planningsinstrumenten. Waterschappen gebruiken hiervoor zelf grotendeels een watervisie als hulpmiddel bij het afstemmen van belangen bij de samenwerking met gemeenten en provincies. Deze watervisie, als onderdeel van het waterbeheerprogramma (WBP) of apart, kenmerkt zich met langetermijnambities voor water en de verbinding met maatschappelijke opgaven om zo beter bij gemeenten en provincies aan te sluiten. Het vormt daarnaast een aanvulling op het WBP dat alleen doelen en maatregelen bevat voor zes jaar. Deze instrumenten waarvan voornamelijk de langetermijnambities bij waterschappen hebben overeenkomsten met strategische en integrale planning. Een gevolg van de Omgevingswet vormt het toenemend gebruik van strategische langetermijnvisies bij waterschappen.

Bij het afstemmen en borgen van waterbelangen bij gemeenten en provincies blijken waterschappen hier op twee manieren gevolg aan te geven. Ze nodigen zichzelf uit of worden uitgenodigd door partneroverheden om deel te nemen in het proces. Hierbij wordt door waterschappen wel een uitdaging voorzien in de verschillen in processen tussen gemeenten en provincies en de grote aantallen gemeenten en provincies waarmee afgestemd moet worden. Dit leidt tot een grotere werklust.

Via de fysieke gesprekken die waterschappen met gemeenten en provincies voeren worden elkaars belangen besproken en zo op één lijn afgestemd. Een uitdaging hierbij is wanneer de belangen onderling botsen en is het volgens waterschappen belangrijk open te staan voor elkaars belangen en deze te respecteren. De Omgevingswet biedt daarnaast kansen voor waterschappen om meer betrokken te raken bij processen van gemeenten en provincies en zo een vanzelfsprekende partner te worden bij het formuleren van beleid door gemeenten en provincies. Dit vertaalt zich in een andere rol voor waterschappen als gevolg van de Omgevingswet.

Tussen de waterschappen en hoe zij hun waterbelangen (gaan) borgen bestaan verschillen. Dit laten de verschillende casestudies zien die zijn geanalyseerd. Waterschappen kunnen de nadruk leggen op de samenwerking en afstemming, ofwel het gesprek, of kunnen de nadruk leggen op een langetermijnvisie om te zorgen dat waterbelangen geborgd worden.

Uit dit kwalitatieve onderzoek kan geconcludeerd worden dat een gevolg van de Omgevingswet is dat de samenwerking tussen waterschappen en andere partners, met name gemeenten en provincies, belangrijker wordt en meer gaat plaatsvinden bij het borgen van waterbelangen in planningsinstrumenten en integrale beleid voor de leefomgeving. Dit is deels een gevolg van de Omgevingswet en deels volgt deze vanuit maatschappelijke ontwikkelingen. Beiden benadrukken het belang van samenwerken wordt ervaren door waterschappen.

Ook kan geoordeeld worden dat tot het samenwerken aan integraal en samenhangend beleid zoals de Omgevingswet beoogt stappen worden gezet door waterschappen en deze in de toekomst versterkt zullen worden door de kansen die de Omgevingswet biedt. Waterschappen anticiperen op het borgen van waterbelangen in de planningsinstrumenten van partneroverheden door een watervisie of ander instrument met langetermijnambities op te stellen in combinatie met de andere planningsinstrumenten.

Daarnaast raken waterschappen meer betrokken bij de implementatie van de wet bij gemeenten en provincies. Dit lukt doordat zij hier zelf en doordat partners hier actief mee bezig. Waterschappen geven wel aan dat het niet altijd lukt door een groeiende werklast. Aansluitend hierop ervaren waterschappen dat zij meer betrokken zijn bij het opstellen van integraal beleid met gemeenten en provincies en een meer gelijkwaardige partner zijn.

Er kan tot slot geconcludeerd worden dat binnen de watersector bij waterschappen een transformatie van het waterbeheer is ingezet naar meer strategisch en integraal waterbeheer op basis van de overeenkomsten met strategische en integrale planning vanuit de planologie. De langetermijnvisies en andere instrumenten die waterschappen (gaan) gebruiken kennen overeenkomsten met strategische planning. Bovendien vindt er in de praktijk samenwerking en afstemming plaats tussen waterschappen en andere overheden met als doel meer integraal en samenhangend beleid te formuleren zoals de Omgevingswet beoogt.

8.2 Aanbevelingen

Uit de conclusie blijkt grotendeels dat er door waterschappen stappen worden gezet naar meer integraal en samenhangend beleid zoals de Omgevingswet beoogt. In dit hoofdstuk volgen aanbevelingen om deze verder te bevorderen.

1. Stimuleren bredere focus dan water

Wanneer waterschappen doorzetten in het breder kijken dan alleen water, met name naar de verbindingen met de ruimte en maatschappelijke opgaven, kan beter aangesloten worden bij de andere partijen die het beleid voor de fysieke leefomgeving bepalen om zo samenhangend beleid te creëren, zoals ook de Omgevingswet beoogt. Nu hebben veel waterschappen al stappen gezet in deze richting, dus vandaar het 'doorzetten' met de boodschap hiermee door te gaan. Wanneer dit doorgevoerd blijft worden in de organisatie is het ook een manier om de organisatie meer mee te krijgen in het proces. Daarnaast helpt het in de samenwerking met overheden, omdat het op die manier makkelijk te verbinden is aan maatschappelijke opgaven.

2. Nadenken over langetermijnambities

Uit de resultaten volgt dat waterschappen steeds meer over waterbelangen en strategieën voor de lange termijn nadenken. Deze worden opgenomen in een aparte watervisie of in het WBP. Deze ontwikkeling versterkt ook de verbinding tussen wateropgaven en ruimtelijke opgaven. De planologie kenmerkt zich met beleid voor de lange termijn. Op die manier wordt integraal beleid gerealiseerd in lijn met de doelen van de Omgevingswet en wordt bijgedragen aan het doel anders (samen) werken (de andere houding) waar het waterschap onder de Omgevingswet mee te maken krijgt.

3. Benut de natuurlijke samenwerking of anders zorg dat deze wordt vergroot

Deze samenwerking zorgt ervoor dat het meer vanzelfsprekend wordt dat waterbelangen geborgd worden bij partneroverheden. Gezamenlijk met een watervisie zijn dit 2 sterke manieren om waterbelangen te borgen.

Bibliografie

- Aan de slag met de Omgevingswet. (2020). *Alles over de omgevingsvisie*. Opgevraagd op 8-4-2020, verkregen van: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (2020). *Anders (samen)werken*. Opgevraagd op 4-5-2020, verkregen van: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/implementatie-wet/anders-samen-werken/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (2020). *Beschermen van waterbelangen*. Opgevraagd op 4-5-2020, verkregen van: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/water/beschermen/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (2020). *Uitgangspunten en doelen van de Omgevingswet*. Opgevraagd op 14-5-2020, verkregen van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (2020). *Waterbeheerprogramma*. Opgevraagd op 18-5-2020, verkregen van: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/water/oppervlaktewater/waterbeheerprogramma/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (2020). *Waterschapsverordening*. Opgevraagd op 18-5-2020, verkregen van: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/waterschapsverordening/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (sd). *Rol waterschappen in relatie tot omgevingsvisies*. Opgevraagd op 4-5-2020, verkregen van: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/rol-waterschappen-relatie-omgevingsvisies/>
- Aan de slag met de Omgevingswet.nl. (2020). *Decentraal, tenzij*. Opgevraagd op 4-5-2020, verkregen van: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/decentraal-tenzij/>
- Aan de slag met de omgevingswet.nl. (sd). *Beschermen van waterbelangen*. Opgevraagd op 4-5-2020, verkregen van: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/water/beschermen/>
- Acheampong, R. A. (2019). Chapter 7: Policy integration in spatial planning: mechanisms, practices and challenges. In R. A. Acheampong, *Spatial planning in Ghana (the urban book series)* (pp. 139-149). Cham: Springer Nature Switzerland.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, 743 - 758
- Albrechts, L., & Balducci, A. (2013). Practicing Strategic Planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans. *disP - The Planning Review*, 49(3), 16-27.
- Arnouts, R., van der Zouwen, M., & Arts, B. (2012). Analysing governance modes and shifts: Governance arrangements in Dutch nature policy. *Forest Policy and Economics*, 16, 43–50.
- Avoyan, E., & Meijerink, S. (2020). Cross-sector collaboration within Dutch flood risk governance: historical analysis of external triggers. *International Journal of Water Resources Development*, 2-24. DOI: 10.1080/07900627.2019.1707070
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9, 27-40
- Bryman, A. (2016). *Social research methods (5e editie)*. Oxford: Oxford University Press.
- Carmona, M. (2017). The formal and informal tools of design governance. *Journal of Urban Design*, 1-36, volume 22.
- Castro, J. E. (2007). Water governance in the twentieth-first century. *Ambiente & Sociedade* (2), 97-118.

- Deltacommissie. (2019). *Deltaprogramma 2020*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opgevraagd via: <https://deltaprogramma2020.deltacommissaris.nl/>
- Driessen, P. P., Dieperink, C., Laerhoven, F. van, Runhaar, H. A., & Vermeulen, W. J. (2012). Towards a Conceptual Framework for the Study of Shifts in Modes of Environmental Governance - Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22(3), 143-160.
- Edelenbos, J., Bressers, N., & Scholten, P. (2013). Introduction: Conceptualizing Connective Capacity in Water Governance. In N. Bressers, & J. Edelenbos, *Water governance as connective capacity* (pp. 1-25). Farnham: Ashgate.
- Edelenbos, J., Bressers, N., & Scholten, P. (2013). Conclusions: Towards a Synchronization Perspective of Connective Capacity in Water Governance. In J. Edelenbos, & N. Bressers, *Water governance as connective capacity* (pp. 333-353). Farnham: Ashgate.
- Gerrits, L., Rauws, W., & de Roo, G. (2012). Dutch spatial planning policies in transition. *Planning Theory & Practice*, 13, 336-341
- Hartmann, T., & Driessen, P. (2017). The flood risk management plan: towards spatial water governance. *Journal of Flood Risk Management*, 145-154.
- Hersperger, A. M., Gradinaru, S., Oliveira, E., Pagliarin, S., & Palka, G. (2019). Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions. *Cities*, 94, 96-105
- Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden. (2019, Februari). *Wateragenda voor omgevingsvisies*. Opgevraagd op 20-8-2020, verkregen van: https://www.hdsr.nl/publish/pages/85221/interactieve_versie_wateragenda_februari_2019.pdf
- Hoogheemraadschap van Delfland. (2020). *Watervisie*. Opgevraagd op 19-8-2020, verkregen van: <https://www.hhdelfland.nl/overheid/watervisie>
- Hysing, E. (2009). From government to governance? A comparison of environmental governing in Swedish forestry and transport. *Governance* 22, 547-672
- Jordan, A. (2008). The governance of sustainable development: taking stock and looking forwards. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 17-33.
- Knieling, J., & Klindworth, K. (2016). Climate adaptation governance in cities and regions: framework conditions, theoretical concepts and research questions. In J. Knieling, *Climate Adaptation Governance in Cities and Regions: Theoretical Fundamentals and Practical Evidence* (pp. 1-20). Chichester: John Wiley & Sons.
- Kuks, S. (2002). The Evolution of the Water Regime in the Netherlands. In I. Kissling-Näf, & S. Kuks, *The Evolution of national water regimes in Europe: transitions in water rights & water policies* (pp. 87-141). Dordrecht: Springer.
- Landelijke Werkgroep Watertoets. (2009). *Handreiking Watertoetsproces: samenwerken aan water in ruimtelijke plannen*. Lelystad: Helpdesk Water.
- Lubell, M., & Edelenbos, J. (2013). Integrated Water Resources Management: A comparative laboratory for water governance. *International journal of water governance*, 1(3), 177-196.
- Mäntysalo, R., & Bäcklund, P. (2018). Chapter 19: The Governance of Planning: Flexibly Networked, yet Institutionally Grounded. In M. Gunder, A. Madanipour, & V. Watson, *The Routledge Handbook of Planning Theory* (pp. 237-249). New York: Routledge.
- Mäntysalo, R., Kangasoja, J. K., & Kanninen, V. (2015). The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice*, 16, 169-183

- OECD. (2015). *OECD Principles on Water Governance*.
- Ollongren, K. (20 mei 2020). *Nieuwe datum inwerkingtreding Omgevingswet [Kamerbrief]*. Opgevraagd op 23-4-2020, verkregen van:
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/05/20/kamerbrief-over-nieuwe-datum-inwerkingtreding-omgevingswet/kamerbrief-over-nieuwe-datum-inwerkingtreding-omgevingswet.pdf>
- Pahl-Wostl, C. (2015). *Water Governance in the Face of Global Change: from understandings to transformation*. Cham: Springer International Publishing.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review* 34, 372-396
- Prevaas, B. (2018, Maart). *Werken aan programma's: het online boek over programmamanagement*. Opgehaald van werkenaanprogramma's.nl: <https://www.werkenaanprogrammas.nl/>
- Provincie Noord-Brabant, Waterschap Aa & Maas, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap de Dommel, Waterschap Rivierenland, Brabant Water. (14 maart 2017). *Water in Brabant 2030*. Opgevraagd op 17-8-2020, verkregen van: <https://www.omgevingswetinbrabant.nl/media/1307/20170314-wateragenda-2030-versie-1-1-lowres.pdf>
- Putter, P. de, Wensink, W., Hollemans, D., Löesink, A., & Dekker, G. (2018). *Water Governance 01/2018: Omgevingswet*. Amersfoort: Stowa.
- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- Rijksoverheid. (2020). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. Opgevraagd op 12-4-2020, verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>
- Rijksoverheid. (2020). *Wetgeving*. Opgevraagd op 15-5-2020, verkregen van:
<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/handboek-water/wetgeving/>
- Rijkswaterstaat . (2020). *Organisatie waterbeheer*. Opgevraagd op 14-5-2020, verkregen van:
<https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterwet/organisatie/>
- Rijkswaterstaat. (2020). *Samenwerking waterschap en gemeente*. Opgevraagd op 15-5-2020, verkregen van:
<https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterwet/organisatie/samenwerking/>
- Rogers, P., & Hall, A. W. (2003). *Effective water governance*. Sweden: Elanders Novum.
- Rotmans, J. (2018). *De Omgevingswet als Transitieopgave*. Den Haag: G40. Opgehaald van
https://www.g40stedennetwerk.nl/files/2018-04/Omgevingswet-essay-Jan_Rotmans.pdf
- Schmitt, P., & Wiechmann, T. (2018). Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place: Extracting Potentials for Future Advancements in Planning Research. *Disp - The Planning Review*, 54 (4), 21-33
- Spit, T., & Zoete, P. (2009). *Ruimtelijke ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Sdu Uitgevers bv: Den Haag.
- Stead, D., & Meijers, E. (2009). Spatial planning and policy integration: concepts, facilitators and inhibitors. *Planning Theory & Practice*, 10, 317-332
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50, 17-28
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2014). *Overheid.nl*. Opgehaald van Memoire van toelichting [kamerstuk]:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.pdf>

- Unie van Waterschappen. (november 2019). *Handreiking waterschapsverordening voor omgevingswet beschikbaar*. Opgevraagd op 19-6-2020, verkregen van <https://www.uvw.nl/handreiking-waterschapsverordening-voor-omgevingswet-beschikbaar/>
- Unie van Waterschappen. (2019). *Waterschapsspiegel*. Opgevraagd op 6-8-2020, verkregen van: <https://waves.databank.nl/dashboard/dashboard/waterschapsspiegel>
- Unie van Waterschappen. (sd). *Waterschappen in Nederland*. Opgevraagd op 10-9-2020, verkregen van: <https://www.uvw.nl/thema/wet-en-regelgeving/waterschappen-in-nederland/>
- Unie van Waterschappen. (sd). *Waterschapskaart 2018*. Opgevraagd op 10-9-2020, verkregen van: <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2018/10/Waterschapskaart-2018.jpg>
- Unie van Waterschappen; Ruimtevolk. (2017). *Water verbindt: water in omgevingsvisies*. Unie van Waterschappen.
- Van Buuren, A., Ellen, G. J., & Warner, J. F. (2016). Path-dependency and policy learning in the Dutch delta: Toward more resilient flood risk management in the Netherlands? *Ecology and Society* 21 (4), 43
- Van den Broeck, P. (2008). The changing position of strategic spatial planning in flanders. A socio-political and instrument-based perspective. *International planning studies*, 13(3), 261-283.
- Van den Broeck, P. (2015). Rediscovering qualitative research. In E. Silva, P. Healey, N. Harris, & P. Van den Broeck, *The Routledge handbook of planning research methods* (pp. 135-140). New York: Routledge.
- Verkerk, J., & van Buuren, A. (2013). Integrated water resources management in the Netherlands: Historical trends and current practices in the governance of integration. *International Journal of Water Governance*, 1, 427-452
- Vigar, G. (2009). Towards an Integrated Spatial Planning? *European Planning Studies*, 17, 1571-1590,
- VNG. (2020). *Veranderopgave Anders Werken*. Opgevraagd op 10-5-2020, verkregen van: <https://vng.nl/artikelen/veranderopgave-anders-werken-omgevingswet>
- Waterschap Brabantse Delta. (21 juni 2017). *Programmaplan 2017-2019*.
- Waterschap Hollandse Delta. (oktober 2019). *Implementatie Omgevingswet*.
- Waterschap Vallei & Veluwe. (2019). *Waterschap Vallei & Veluwe*. Opgevraagd op 12-6-2020 verkregen van waterschap Vallei & Veluwe: <https://www.vallei-veluwe.nl/kennisapp/kennisapp/>
- Waterschap Vallei & Veluwe. (2020). *Strategie: het nieuwe waterdenken - waterprincipes*. Opgevraagd op 19-6-2020, verkregen van: <https://bovi2050.nl/de-bovi/strategie-het-nieuwe-waterdenken-waterwaarden/>
- Waterschap Vallei & Veluwe. (z.d.). *BOVI 2050: Blauwe omgevingsvisie 2050 waterschap Vallei & Veluwe*. Opgevraagd op 19-6-2020, verkregen van <https://bovi2050.nl/wp-content/uploads/2019/02/BOVI-boek.pdf>
- Waterschap Vechtstromen. (2019, april 24). *Bestuursakkoord 2019-2023 'Een blauwgroene toekomst, waaraan iedereen kan meedoen'*. Opgevraagd op 10-6-2020, verkregen van: https://www.vechtstromen.nl/publish/pages/28671/bestuursakkoord_definitief.pdf
- Woltjer, J., & Al, N. (2007). Integrating Water Management and Spatial Planning: Strategies Based on the Dutch Experience. *Journal of the American Planning Association*, 2, 211-222

Bijlage

1. Overzicht geïnterviewden:

Naam	Organisatie	Functie	Datum
Jan Kees Salverda	Waternet – Waterschap Amstel, Gooi en Vecht	Adviseur water en ruimte	18-3-2020
Marije van Berk	Hoogheemraadschap van Rijnland	Projectleider Implementatie Omgevingswet	20-3-2020
Tineke Koch	Waterschap Drents Overijsselse Delta	Beleidsadviseur stedelijk water	3-4-2020
Andrea Swenne	Waterschap Vallei & Veluwe	Beleidsadviseur BOVI & Projectmanager BOP	17-4-2020
Paul van Eijk	Waterschap Vallei & Veluwe	Programmamanager Omgevingswet	20-5-2020
Marion Brandsma	Waterschap Hollandse Delta	Beleidsadviseur fysieke leefomgeving	17-4-2020
Corné Haag	Waterschap Hollandse Delta	Programmamanager Omgevingswet	26-5-2020
Femke Smulders	Waterschap Rivierenland	Programmamanager Omgevingswet	1-5-2020
Hans Merks	Waterschap Rivierenland	Projectleider Watervisie	5-6-2020
Ferry de Wilde	Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden	Programmamanager Omgevingswet	21-4-2020
René Klerks	Waterschap Brabantse Delta	Beleidsmedewerker juridische zaken & verbinder van 21 waterschappen met programma Aan de slag met de Omgevingswet	14-4-2020
Remco van Rijen	Waterschap Brabantse Delta	Programmaleider Omgevingswet & senior adviseur vergunningverlening, toezicht & handhaving	26-5-2020
Henriëtte Graveland	Waterschap Aa & Maas	Projectleider Implementatie Omgevingswet	8-6-2020
Nesrine Kamroun	Waterschap Aa & Maas	Juridisch adviseur Omgevingswet	8-6-2020
Eelke de Rooij	Gemeente Moerdijk	Programmamanager Omgevingswet	29-6-2020
Sas Terpstra	Provincie Noord-Brabant	Senior adviseur Twynstra Gudde, daarvoor programmamanager water & bodem provincie Noord-Brabant	19-6-2020
Femke Lameris-Huis	Provincie Utrecht	Programmamanager Omgevingswet Provincie Utrecht	7-7-2020
Dries Schuwer	Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden	Gedetacheerd bij de provincie Utrecht	7-7-2020

2. Vragenlijst – algemeen (laatste versie)

Naam respondent:		Begintijd:	
Datum & plaats:		Eindtijd:	
Inleiding	<p>Momenteel ben ik bezig met mijn afstuderen voor mijn masteropleiding planologie aan de Universiteit van Utrecht en doe ik een onderzoek bij het organisatieadviesbureau TwynstraGudde. Zoals in mail/gesprek aangegeven doe ik onderzoek naar het borgen van waterbelangen onder de Omgevingswet. Bij het borgen van waterbelangen vormen waterschappen de belangrijkste partijen in mijn ogen en daarom ben ik erg benieuwd naar uw ervaringen met de implementatie van de Omgevingswet.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De gegevens van dit interview zullen vertrouwelijk behandeld worden en informatie eruit zal gebruikt worden voor de scriptie dat ik ga schrijven. ○ Verder heb ik nog de vraag of dit interview opgenomen mag worden? (Heeft u daar bezwaar tegen?) Zo kan ik dit later transcriberen en analyseren. <p>Graag wil ik met u de volgende onderwerpen behandelen: 1) ervaringen tot nu toe bij proces implementatie wet en, 2) waterbelangen en Omgevingswet – hoe tot nu toe de samenwerking met vooral gemeenten en provincie verloopt en welke middelen of instrumenten tot nu toe worden gebruikt</p>		
Deel 1: Introductie	<p>Zou u zichzelf kunnen voorstellen?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat is uw functie? - Waar specifiek binnen de Omgevingswet werkt u aan? 		
Deel 2: Voortgang Implementatie Omgevingswet (Proces)	<p>Kunt u iets vertellen over hoe jullie de Omgevingswet gaan implementeren?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoe ziet het proces eruit? - Pakken jullie het op als project of programma? - Welke onderdelen kent het? (Kerninstrumenten – anders werken) 		
Deel 3: Waterbelangen & Omgevingswet	<p>Waterbelangen zijn in eerste instantie gericht op 4 thema's: wateroverlast, watertekort, waterveiligheid en waterkwaliteit. Nu recent komen er meer thema's bij zoals bijv. energietransitie. Daarbij is het ook steeds meer gebiedsgericht.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Welke waterbelangen zijn voor dit waterschap belangrijk en waarom? - Welke gevolgen heeft de Omgevingswet voor het borgen van waterbelangen? <ul style="list-style-type: none"> ○ Wat verandert de Omgevingswet op gebied van samenwerking/ participatie met stakeholders bij het borgen van waterbelangen? ○ Hoe moeten waterbelangen geborgd worden in de verschillende instrumenten? (omgevingsvisies, programma's, verordeningen en omgevingsplannen) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe verhouden deze zich tot elkaar? (samenhang) ○ Wat verandert de Omgevingswet op gebied van rechtszekerheid en flexibiliteit voor het borgen van waterbelangen? ○ Wat verandert de Omgevingswet procedureel? - Wat voor kansen biedt de Omgevingswet om waterbelangen (beter) te borgen? <ul style="list-style-type: none"> ○ Vergeleken met de situatie en middelen hiervoor? ○ Wat voor thema's zijn belangrijk om te borgen? ○ Relatie met andere (niet-water gerelateerde) thema's? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatie water en ruimte? 		

	<ul style="list-style-type: none"> - Wat voor uitdagingen heeft de Omgevingswet voor het borgen van waterbelangen? <ul style="list-style-type: none"> o Vergeleken met de situatie hiervoor? o Vergeleken met de middelen en instrumenten hiervoor? o Bij de integratie van verschillende (ruimtelijke en sociale) thema's?
<p>Deel 4: Plannings instrumenten en afstemmen</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Welke middelen of instrumenten van de Omgevingswet gebruikt het waterschap <u>zelf</u> bij het borgen en communiceren van waterbelangen? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat is het doel van dit middel? ▪ Hoe kunnen overheden deze gebruiken? ▪ Wat zijn voordelen/nadelen? o Visie: Waarom heeft u een visie opgesteld? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat is het doel van deze visie? ▪ Hoe kunnen overheden deze gebruiken? ▪ Hoe goed werkt dit en leidt dit tot gebruik ervan door andere overheden in het bestuursgebied? ▪ Wat zijn knelpunten? ▪ Waarom gebruiken overheden het niet? o Waarom heeft u geen visie opgesteld? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe communiceren jullie dan de waterbelangen naar gemeenten en provincies? ▪ Is de afstemming met overheden volgens u voldoende om alle waterbelangen te borgen? ▪ Hoe gaan jullie dan om met verdeeldheid/verschillen tussen visies op water tussen gemeenten? o Waterbeheerprogramma (toekomst) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Op welke manier worden dan de belangen gecommuniceerd? ▪ Biedt (zonder visie) het waterbeheerprogramma voldoende ruimte om waterbelangen te communiceren? ▪ Wat verandert er vergeleken met het waterbeheerplan? o Waterschapsverordening (toekomst) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Op welke manier worden dan de belangen gecommuniceerd? ▪ In hoeverre is de waterschapsverordening anders dan de huidige keur? o Watertoets o Zien jullie onder Omgevingswet veranderingen ten aanzien van de watertoets en hoe gaan jullie daar mee om? <ul style="list-style-type: none"> - Van welke instrumenten of middelen van de Omgevingswet <u>bij andere partijen</u> maakt het waterschap gebruik om waterbelangen te borgen? <ul style="list-style-type: none"> o Hoe zorgen jullie ervoor dat waterbelangen worden meegenomen in; <ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeentelijke omgevingsvisies? ▪ De provinciale omgevingsvisies? ▪ In programma's van andere overheden? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Waarom nog niet hiermee bezig? ▪ Wat is de verwachting van het programma (bijv. voor borgen van klimaatadaptatie) ▪ Bij het aanvragen van vergunningen? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebruik watertoets onder Omgevingswet? ▪ Afstemming omgevingsplan? ▪ Omgevingswaarden?

Deel 5: Samenwerking en afstemmen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Met welke partijen werkt het waterschap samen bij het borgen van waterbelangen? ○ Zijn alle partijen uit het beheergebied betrokken? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Waardoor zijn bepaalde partijen niet betrokken? ○ Hoe ziet deze samenwerking eruit? (Vast moment, vaste groep?) ○ Hoe ziet daarbij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden eruit? ○ Wie is hierin de initiatiefnemer(s)? (Het waterschap?) ○ Zijn de verantwoordelijkheden eerlijk verdeeld volgens u? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Waarom wel/niet? ○ Hoe sluit deze manier van samenwerking aan bij de principes van de Omgevingswet? ○ In hoeverre betrekken jullie de samenleving erbij (participatie)? ○ Wat vormen de grootste kansen? ○ Wat vormen de grootste bedreigingen of knelpunten?
Afsluiting	<p>Hartelijk bedankt voor uw medewerking aan dit onderzoek. Heeft u nog vragen, opmerkingen of aanvullingen?</p> <p>Ik zou graag de situatie van alle waterschappen in beeld brengen en wil daarom zo veel mogelijk waterschappen interviewen. Kent u nog andere programmamanagers of andere werknemers bij andere waterschappen die zich bezighouden met de implementatie van de Omgevingswet die bereid zouden zijn ook een interview te doen? Zo ja, heeft u misschien de contactgegevens van deze personen?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toestemming vragen voor citeren geïnterviewde – Eventueel anoniem verwerken als diegene weigert - Opsturen transcript interview - Opsturen scriptie - Vragen naar relevante documenten? Zou u die kunnen opsturen? - Verdere vragen – later contact opnemen mogelijk?

3. Extra vragen bij casestudies

Waterschap Hollandse Delta:

- Wat is het doel van de omgevingsvisie die jullie gaan opstellen?
- Waarom hebben jullie gekozen om een omgevingsvisie op te stellen?

Waterschap Vallei & Veluwe:

- Wat is het doel van de blauwe omgevingsvisie 2050?
- Waarom hebben jullie deze visie opgesteld?
- Hoe verhoudt deze zich tot de andere instrumenten?
- Hoe kunnen gemeenten en provincies deze visie gaan gebruiken?
- Wordt deze visie gebruikt door gemeenten en provincies?
- Waren er knelpunten bij het afstemmen van deze visie met gemeenten en provincies?

4. Vragenlijst – gemeente en provincies

<p>Algemeen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is je functie? - Waar precies op gebied van de Omgevingswet werk je aan? - Ook te maken met water(beleid)? Hoe?
<p>Proces</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kun je iets toelichten over hoe de huidige samenwerking tussen de provincie en het waterschap eruitziet? (Waterwet) <ul style="list-style-type: none"> o Met welke waterschappen wordt samengewerkt? o Hoe: Periodiek overleg? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat wordt daarin besproken? ▪ Is het waterschap hierdoor een vanzelfsprekende partner? Natuurlijk? o Hoe ziet de taakverdeling tussen waterschap en provincie/gemeente eruit? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Provincie kaderstellend/strategisch beleid en waterschap uitvoerend? Of samenspel al? Voorbeeld? ▪ Waterschap bijdrage, wat? Of op stukken reageren? o Hoe weten jullie elkaar verder te vinden, naast periodiek overleg? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Via relatiebeheerders/accountmanagers? <p>De Omgevingswet bepaalt dat de provincie en gemeente rekening moet houden met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen, zoals het waterschap. Er wordt meer afstemming en samenwerking tussen overheden beoogt, ook bij water, specifiek op het gebied van borgen van de waterbelangen, bijvoorbeeld in omgevingsvisies.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat voor gevolgen heeft de Omgevingswet voor de samenwerking tussen de provincie/gemeente en andere partijen? En specifiek met het waterschap? - Gaat de samenwerking met het waterschap veranderen onder de Omgevingswet? - Denk je dat de omgevingswet ervoor zorgt of gaat zorgen voor meer samenwerking/afstemming met het waterschap dan eerst? <p>Onderscheid strategische samenwerking, bij structuurvisies/beleidsstukken en dagelijkse meer operationele praktijk, bij uitvoering projecten en vergunningen</p> <p>Omgevingsvisie (strategisch):</p> <ul style="list-style-type: none"> o Hoe komt het thema water terug in de omgevingsvisie? o Hoe zijn de waterschappen betrokken geweest bij de omgevingsvisie om zo de waterbelangen te borgen? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe zag deze samenwerking eruit? Bijeenkomsten? Overleggen? ▪ Moment in proces: Was dit input voor ontwerp of was er al een ontwerp? ▪ Nog andere input vanuit waterschappen voor omgevingsvisie? ▪ Rekening gehouden met beleid waterschap; Hoe? ▪ Penvoerder 'waterparagraaf' of reageren op stukken? Geven advies? ▪ Wat werd gedaan met de reacties van het waterschap?

5. Codeboom

