

DE OMGEVINGSWET ALS DRAGER VAN DE RUIMTELIJKE WATERTRANSITIE?

Paul van Eijk*

■ **“Tijd van alles fiksen met watermaatregelen is echt voorbij. Water moet integraal onderdeel uitmaken van alle ruimtelijke afwegingen en planuitwerkingen. Bouw klimaatbestendig en waterrobuust. Bij alle fysieke ingrepen in ons land moet rekening worden gehouden met waterveiligheid, zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie. Dit moet doorwerken in de omgevingsvisies van rijk provincies en gemeentes. De wateropgaven moeten meer sturend worden en randvoorwaarden aangeven voor de keuzes bij de ruimtelijke inrichting van Nederland”, aldus Peter Glas, Deltacommissaris in Waterforum 10 november 2020.**

Water verbindt

In 1970 trad de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater in werking. Een van de wetten die mede aan de basis heeft gestaan van ons huidige waterbeheer 50 jaar later. Een zeer effectief waterbeheer, primair gericht op het veilig afvoeren, aanvoeren en schoonmaken van water. De Omgevingswet (OW) die in 2022 in werking treedt maakt een einde aan deze sectorale periode door onder andere de integratie van 26 wetten in 1 wet. Kritische succesfactoren daarbij zijn de implementatie van het nieuwe beleidsinstrumentarium, een andere manier van samenwerken tussen publieke en private partijen en de invoering van een digitaal stelsel omgevingswet (DSO). Een complexe, dynamische exercitie die gepaard gaat met tal van onzekerheden. Voer voor juristen en informatietechnologen. Daarbij raakt het belangrijkste maatschappelijke doel van de Omgevingswet nog wel eens ondergesneeuwd. Immers, de Omgevingswet heeft betrekking op de fysieke leefomgeving. Deze fysieke leefomgeving bestaat in ieder geval uit bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. In artikel 1.3 staan de maatschappelijke doelen van de wet: “Deze wet is, met het oog op *duurzame ontwikkeling*, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu gericht op het in onderlinge samenhang:

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

De beoogde duurzame ontwikkeling omvat een fundamentele systeemverandering (transitie) waarbij de decentrale overheden een cruciale rol vervullen. Gemeenten en waterschappen hebben via de Omgevingswet de bestuurlijke ruimte om eigen afwegingen te maken over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Ruimte voor initiatieven en waarborgen van kwaliteit. Dat betekent dat gemeenten en waterschappen in de ontwikkeling en uitvoering van beleid rekening houden met de samenhang van de relevante onderdelen en fysiek-ruimtelijke aspecten van de leefomgeving en van de direct daarbij betrokken belangen. Dat betekent ook dat water geen single issue meer is en dat de traditionele opvatting van wat waterschappen het ‘primaire proces’ noemen in een veel breder maatschappelijk perspectief komt te staan.

Water is niet een ‘knopje op een mengpaneel’ waarmee je door te schuiven even de kwaliteit van de leefomgeving

* Paul van Eijk is Lector Duurzaam Water in de Omgevingswet, Hogeschool Van Hall Larenstein & Programmaleider Implementatie Omgevingswet, Waterschap Vallei & Veluwe.

Tabel 1.
Omgevingswet als
Transitiewet (vrij naar
Rotmans, 2019; van der Steen
& van Buuren, 2017)

Van	Naar
Aanbod gestuurd, beleid als uitvoering	Vraag gestuurd, beleid als issuemanagement
Plannen voorschrijven	Plannen mogelijk maken
Sectoraal beleid	Geïntegreerd beleid
Centraal	Decentraal
Wantrouwen, gelijkheid, zekerheid	Vertrouwen, maatwerk flexibiliteit
Overheid regisseert	Samenleving faciliteren
Achteraf toetsen op alle criteria	Vooraf wegen op (meer)waarde
Toelatingsplanologie	Uitnodigingsplanologie
Nee, tenzij	Ja, mits

regelt. Het watersysteem is een essentieel fysiek-ruimtelijk aspect dat via het (her)ontwerp richting geeft aan de inrichting, gebruik en beheer van de leefomgeving. Niet alleen in een buurt maar op verschillende schaalniveaus binnen en buiten de gebouwde leefomgeving zoals het landelijk gebied. Uitgangspunt is en blijft dat voldoende schoon gebiedseigen water een belangrijke voorwaarde is voor de kwaliteit van de leefomgeving (Tjallingii, 1996; van Eijk, 2015). De vraag is hoe water structureel een structurerende bijdrage kan leveren aan de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. Daarvoor is het van belang te weten dat de Omgevingswet onderdeel is van een ruimtelijke transitie die naadloos aansluit bij de watertransitie die zich momenteel -versneld door de klimaatverandering – in Nederland voltrekt. Water is daarbij een verbindende factor tussen ruimtelijke aspecten, tussen schaalniveaus, tussen planstadia van de beleidscyclus, tussen ontwerpers, gebruikers en beheerders, tussen overheden zoals gemeenten en waterschappen kortom tussen relevante private en publieke *participanten*.

In dit artikel wordt een beschouwing gegeven op de betekenis van de watertransitie binnen de ruimtelijke transitie. Deze betekenis wordt geïllustreerd aan de hand van de beleidscyclus die de Omgevingswet centraal stelt. Transitie zijn omvangrijke veranderprocessen die kunnen leiden tot sociaal-maatschappelijke en fysiek-ruimtelijke vernieuwing. Aan de hand van de zogenaamde 4C's van een veranderproces (contact, concept, continuïteit, contract) wordt ingegaan op de vraag hoe de 'harde' inhoudelijke (fysiek-ruimtelijk) kant van deze vernieuwing wordt verbonden aan de 'zachte' organisatorische (sociaal-maatschappelijk) kant. Participatie is daarbij een sleutelbegrip.

Ruimtelijke watertransitie

De Omgevingswet is eigenlijk een transitiewet. Mits het niet meer van hetzelfde gaat worden maar actoren echt een wezenlijke bijdrage gaan leveren aan het algemene doel van deze wet namelijk, een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving, conform de één- overheidsgedachte

(Rotmans, 2019). De richting van deze transitie wordt in tabel 1 weergegeven.

Ondanks de decentralisatie van wet- en regelgeving is er ook een duidelijke roep uit de maatschappij om een sterk sturende overheid. Een overheid die kaders stelt waarbinnen projectontwikkelaars bijvoorbeeld klimaatbestendig ontwerpen en bouwen. Wat vooral opvalt bij deze transitie is de veranderende rol van waterschappen. Waterschappen hebben als functionele overheden een technisch-rationele traditie in wat door veel waterschappen ook wel het primaire proces wordt genoemd. Conform de Waterwet betreft dit primaire proces een optimaal en integraal beheer van (veilige) watersystemen en de rioolwaterzuivering (Havekes et al., 2019). Daarmee hebben waterschappen een inbreng in ruimtelijke planvorming door vooral het belang van dit primaire proces te borgen. Meestal aan het eind van een planvormingsproces met als doel te toetsen of het past bij de technisch-rationele normen van het operationeel beheer.

Door de energietransitie, circulaire economie, de natuuropgave en door de urgentie van de ruimtelijke adaptatie van klimaatverandering wordt het waterbeheer in een veel breder perspectief geplaatst. Bovendien is door source control via een *brongerichte* benadering in plaats van een end of pipe (effectgericht) benadering de technische afvalwaterketen al lang niet meer los te zien van het watersysteem. Bij brongericht gaat het – via zorgplicht- om zelfregulerende watersystemen zonder riooloverstorten, preventie van verontreiniging in het ketenbeheer en het sluiten van kringlopen via de energie- en grondstoffenfabriek.

Het is volgens van der Steen et al. (2020) onontkoombaar om als waterschappen zichtbaar en actief in gebiedsontwikkelingsprocessen te zijn. Door de cumulatie van ruimteclaims is het steeds lastiger de bestaande ruimtelijke ordening, waarbij functies worden gescheiden (waar het peilbeheer op wordt afgestemd), te handhaven. Dit vraagt om lef, actie en daadkracht van de waterschappen om gelet op het doel van de

	Van	Naar
Doel	<i>Waterkwantiteit:</i> oppompen en aanvoeren, doorspoelen, afvoeren <i>Waterkwaliteit:</i> schoonmaken door saneren en zuiveren. Doelen zijn effectgericht	<i>Waterkwantiteit:</i> vasthouden/besparen, bergen en dan afvoeren/accepteren <i>Waterkwaliteit:</i> schoonhouden, scheiden en dan zuiveren. Doelen zijn brongericht
Object	Peil volgt functie Veiligheid eendimensionaal Benadering is functiegericht	Functie volgt peil, water ordenend Meerlaags veiligheid Benadering gebiedsgericht
Context	Sectoraal, top-down, centraal. Reactief informeren, inspraak Sturing gericht op eigen belang	Geïntegreerd, bottom up, decentraal Proactief participeren, beginspraak Sturing co-actorgericht

Tabel 2.
Transities in het waterbeheer
in Nederland (van Eijk 2015;
Luiten et al., 2016)

maatschappelijke transities verder te kijken dan de eigen taken en verantwoordelijkheden. Dit betekent grensontkennend handelen waarbij *gebiedsgericht* de opgave centraal wordt gesteld, aldus van der Steen et al. (2020). Bij gebiedsgericht gaat het om het om de synergie van de kwaliteiten van het lokale landschap, de lagen in de (diepe) ondergrond en de waternetwerken en sociale netwerken in de occupatielaag. Immers, voldoende gebiedseigen, schoon grondwater is van grote invloed op de kwaliteit van de leefomgeving boven de grond.

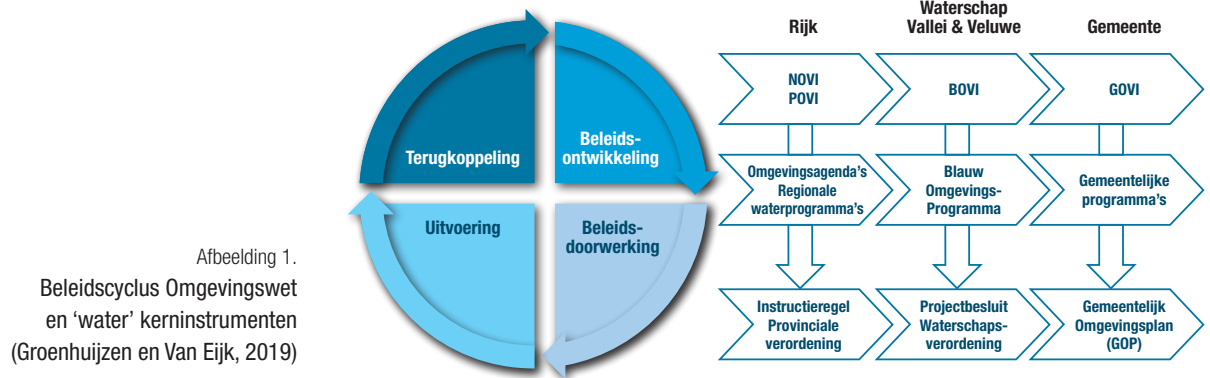
In plaats van inspraak van belanghebbenden achteraf is participatie aan de voorkant van initiatieven een must. Overheden moeten sowieso vroegtijdig meer met elkaar afstemmen en een beleid ontwikkelen waarin overheidsparticipatie en burgerparticipatie inhouden en vorm krijgen. Ook waterschappen. Circa 30% van alle ruimtelijke initiatieven zijn complexe opgaven waarbij waterschappen ook een advies moeten uitbrengen tijdens het ontwerpproces aan Omgevingstafels. Doel is om via deze nieuwe vorm van vooroverleg de 'weging van waterbelangen' in te brengen. Deze *actorgerichte* benadering wordt co-acterschap genoemd (Havekes et al., 2018). Co-acterschap gaat over samenwerking tussen publieke en private belanghebbenden zoals projectontwikkelaars, gemeenten, provincies, kennisinstellingen, natuurorganisaties en bewonersverenigingen. Zij hebben verschillende rollen en bevoegdheden. Vroegtijdige participatie leidt vaak tot nieuwe inzichten en kansen voor nieuwe vormen van samenwerking (sociale innovatie door participatie).

Kortom, binnen de ruimtelijke transitieopgaven speelt de verduurzaming van watersystemen die als 'watertransitie' aangemerkt wordt een belangrijke sturende rol. Zowel binnen het doel, het object en de context van het waterbeheer is de transitie naar een geïntegreerde bron-gerichte, gebiedsgerichte en actorgerichte benadering daarom van belang. De belangrijkste kenmerken van deze watertransitie zijn in tabel 2 weergegeven.

Er is dus een transitie waarneembaar in het denken over en de omgang met water, die door klimaatverandering wordt versneld. Deze transitie gaat niet vanzelf. Dit wordt veroorzaakt door dilemma's tussen strategische plannen en operationele doorwerking in de praktijk, door de spanning tussen economische belangen op de korte termijn en maatschappelijke baten op de lange termijn en door dilemma's tussen tegenstrijdige belangen tussen sectoren (drinkwater, landbouwwater, industriewater, natuurwater). Biedt de intrede van de Omgevingswet mogelijkheden om de andere manier van denken over watervraagstukken en het maken van verantwoorde keuzes te ondersteunen? Of is onze huidige bestuurscultuur en de belangenvertegenwoordiging hier juist remmend in? Het is volgens Diercks et al. (2020) daarom ook van belang om bij transities die zijn versneld zijn gericht op een rechtvaardige en duurzame toekomst aandacht te hebben voor weerstand, afscheid nemen van bestaande patronen en het loslaten (en overlaten) van verantwoordelijkheden.

De beleidscyclus van de nieuwe Omgevingswet

De Omgevingswet en de ruimtelijke transitie is voor waterschappen in ieder geval een kans om gezamenlijke doelen voor de duurzame ontwikkeling van het waterbeheer expliciet te maken in de visies, programma's en plannen van het rijk, provincies en gemeenten..De Omgevingswet stelt de beleidscyclus centraal voor alle overheden en bestaat grofweg uit vier stadia namelijk beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, beleidsuitvoering en beleidsterugkoppeling. Ieder stadium heeft zijn eigen (kern)instrumenten. De beleidscyclus biedt bij de implementatie van de Omgevingswet een lerende structuur. Zo kan via de kerninstrumenten de ruimtelijke watertransitie in de bestuurskolom worden geordend. In afbeelding 1 is de beleidscyclus met de doorwerking van kerninstrumenten weergegeven.



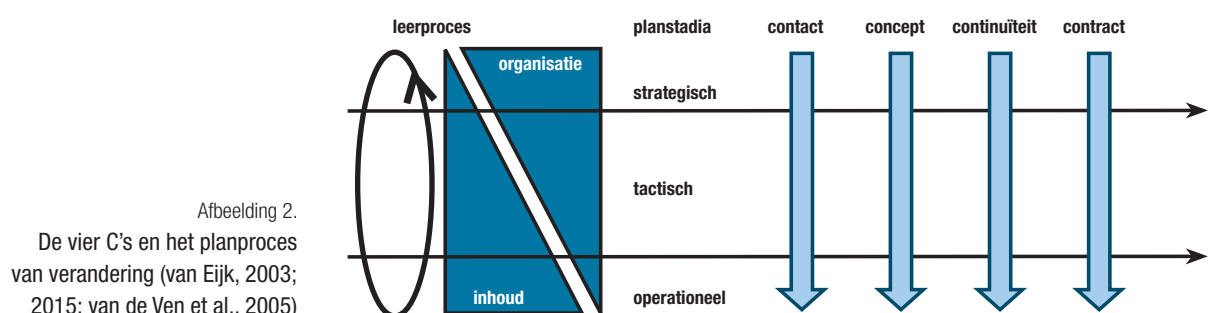
Een van de verplichte kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn omgevingsvisies. Het rijk heeft onlangs de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) gepubliceerd. Water en het klimaatvraagstuk speelt daarin terecht een belangrijke rol. Ook provincies en gemeenten stellen omgevingsvisies op. De zogenaamde POVI's en GOVI's. De waterschappen zijn niet verplicht om een omgevingsvisie op te stellen maar het wordt door juristen wel geadviseerd. Logisch, want op het schaalniveau waar waterschappen actief zijn kan de kennis en kunde heel goed worden vertaald naar ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn. Tal van belangen komen bij waterschappen samen en bovendien snappen waterschappen al jaren dat water geen single issue meer is en dat het 'snel en veel water afvoeren, aanvoeren en schoonmaken' niet langer houdbaar is.

In afbeelding 1 is ter illustratie ook de Blauwe omgevingsvisie (BOVI) van Waterschap Vallei en Veluwe opgenomen (van Eijk & Swenne, 2019). De BOVI wordt gezien als onderdeel van de beleidsontwikkeling waarbij een (horizontale) doorwerking is voorzien vanuit het rijk via de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) naar de gemeentelijke omgevingsvisie (GOVI). Het idee is dat de GOVI in de fase van (verticale) beleidsdoorwerking als leidraad wordt gebruikt bij het opstellen van gemeentelijke programma's en het gemeentelijk omgevingsplan (Groenhuijzen en Van Eijk, 2019). Op vergelijkbare wijze is voorzien dat de BOVI doorwerkt in het waterbeheerprogramma nieuwe stijl namelijk het Blauwe Omgevingsprogramma (BOP) van het waterschap en de waterschapsverordening. Op deze wijze kan de duurzame ontwikkeling van het waterbeheer

doorwerken in de wet- en regelgeving. Niet als norm maar om als regel te worden opgenomen in bijvoorbeeld een omgevingsplan die de duurzame ontwikkeling van het watersysteem ondersteunt. Dat vraagt om een nieuwe manier van denken en doen, ten opzichte van de duurzame, ruimtelijke ontwikkeling, inrichting, gebruik en beheer van onze leefomgeving en de rol van water daarin. Conform de huidige watertransitie en het maatschappelijk doel van de Omgevingswet wordt daarbij geïntegreerd gewerkt via de brongerichte, gebiedsgerichte en actorgerichte benadering (Tjallingii, 1996). Deze benadering verbindt ook disciplines met elkaar. Civiel-technici, hydrologen, milieukundigen, ecologen, planologen, landschapsarchitecten, stedenbouwkundigen, economen, juristen en beleidsmakers moeten interdisciplinair leren met elkaar te 'tekenen, rekenen en bespreken'.

De 4 C's voor de verandering...

De ruimtelijke watertransitie is gericht op de duurzame ontwikkeling van watersystemen in de fysieke ruimte. Deze veranderprocessen verlopen grofweg in drie stadia: strategisch, tactisch en operationeel en bestaat uit een viertal algemene kernelementen: concept, contact, contract en continuïteit, zie afbeelding 2. Deze kernelementen zijn een geheugensteun voor de architectuur van een veranderproces. Tijdens het veranderproces dient naast het organiseren van samenwerking, ook de inhoud van duurzame watersystemen bewust gestructureerd te worden. Daarmee krijgt ook kennisontwikkeling en het leerproces, expliciet een betekenis in het veranderingsproces, wat de voortgang van de inhoud bevordert.



Contact: Het perspectief van contact is het stimuleren en faciliteren van de participatie van relevante actoren, publiek en privaat ook wel de quadruple helix genoemd). Dit kan door in kaart te brengen hoe het netwerk van actoren (actorenweb) er uit ziet en welke relevante actoren (doelgroepen van belanghebbenden) vroegtijdig participeren, worden geconsulteerd of geïnformeerd. Voor co-creativiteit betekent dit samen leren door samenwerking tussen civiel ingenieurs, ontwerpers en andere disciplines en met de beheerders en gebruikers in de praktijk.

Concept: Het perspectief van concept is het faciliteren van de inhoudelijke veranderingen tijdens het planproces die bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van het watersysteem in de fysieke ruimte. De benadering met oplossingsrichtingen in de vorm van *gidsprincipes* kan richting geven aan het zoeken naar regionale en lokale planconcepten die de basis vormen voor Omgevingsvisies, programma's, Omgevingsplannen en realiseerbare ruimtelijke initiatieven.

Continuïteit: Het perspectief van continuïteit is het faciliteren en stimuleren van de doorwerking en voortgang van veranderingen tijdens en na het planproces. Dit kan door de veranderingen van initiatief tot en met gebruik en beheer te stimuleren door het collectief geheugen expliciet te maken (bijvoorbeeld door zichtbare voorbeelden). Er zijn experimenten en change agents (vaandelddragers) nodig die het leerproces dragen en laten doorwerken in de gangbare praktijk.

Contract: Het perspectief van contract is het formaliseren van commitment en consensus door afspraken gedurende het planproces vast te leggen van initiatief tot en met realisatie, gebruik en beheer. Vrijwillig maar niet vrijblijvend. Bijvoorbeeld door samenwerkingsovereenkomst waar de spelregels worden vastgelegd of door een slim grensontkennend financieringsmodel waarmee de inzet van overheden zoals provincies en waterschappen en gemeenten, maar ook van bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, terreinbeheerders en (stads)boeren staat of valt.

De 4C's geven structuur aan de ruimtelijke watertransitie. In dit veranderproces worden via de 4C's bewust de

bestuurlijk-organisatorische aspecten en de ruimtelijk-fysieke aspecten geïntegreerd.

Bij tal van transitieën komen steeds vaker de sociaal-maatschappelijke aspecten naar voren zoals ook de 4C's illustreren. Nieuwe relaties (sociale innovaties) bij en tussen overheden, ondernemers en de samenleving staan centraal, aldus Dierckx et al. (2020). Relaties die enerzijds moeten bijdragen aan de ruimtelijke watertransitie en anderzijds ruimte bieden voor veranderingen van het systeem in plaats van slechts een deel daarvan. De vlucht die de 1-overheidsgedachte en participatie momenteel neemt biedt interessante aanknopingspunten.

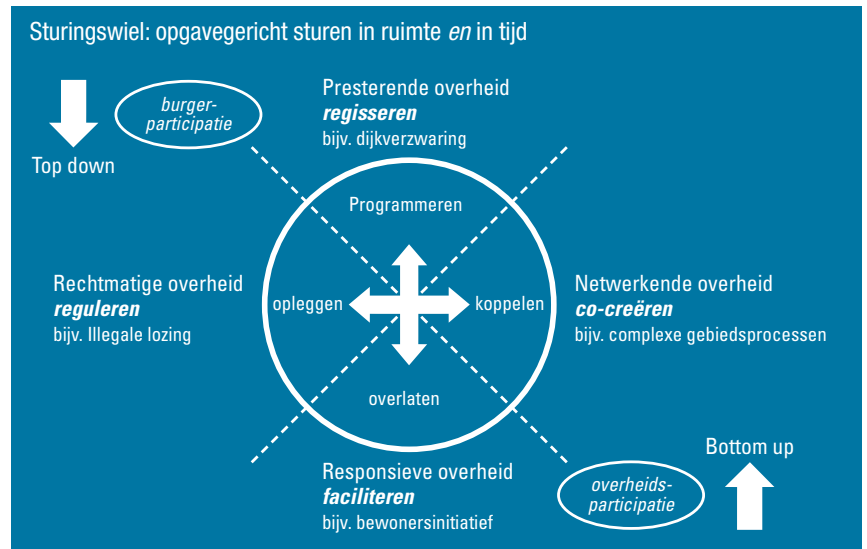
Sturen via participatief waterbeheer?

In de Omgevingswet is een motivatieplicht opgenomen waarin wordt gesteld aan te geven wie, wanneer hebben geparticipeerd in een planproces en wat daarmee is gedaan. Bovendien staat in de aangenomen motie Nooren (28 januari 2020) dat *alle* overheden een Participatiebeleid moeten opstellen. De algemene besturen van waterschappen stellen dit participatiebeleid en de participatieverordening met onderliggende regels vast. Maar wat is de betekenis van het begrip participatie en wanneer is participatie succesvol?

Het ultieme doel van participatie is dat er een gedeelde verantwoordelijkheid ontstaat voor in deze context de ruimtelijke watertransitie (van Eijk, 2003). Immers, door een grotere invloed van de sociale omgeving op veranderingen is de kans aanwezig dat het mede verantwoordelijkheidsgevoel en gedrag van diezelfde sociale omgeving voor de fysiek-ruimtelijke veranderingen wordt vergroot. Dit is in essentie de kern van duurzame ontwikkeling.

De ruimtelijke watertransitie betreft in de meeste gevallen een overheidsinterventie. Van de beoogde effecten van interventies blijkt dat gewenste kennisvergroting, attitudeverschuiving of gedragsverandering plaatsvindt bij de participerende doelgroep (Haes, 2002; Visser et al. 2019). Het blijkt echter ook dat deze internalisaties soms van korte duur zijn, terwijl de transitie over een lange periode verloopt. Bovendien hebben transitieën niet te maken met één doelgroep maar met een heterogene

Afbeelding 3.
Het Sturingswiel
(vrij naar Teisman
et al., 2018)



groep participanten in soms grillige langdurige processen. Participatie dient daarom te zijn gericht op de inhoudelijke *en* de procedurele continuïteit van de beoogde veranderingen. Het is om die reden van belang om in te zien dat door de komst van de Omgevingswet ook de *sturingsfilosofie* van waterwaterschappen als functionele overheden aan het veranderen is (van der Steen, 2020).

Sturingsfilosofie

Steeds vaker nemen bestuurders van verschillende overheden elkaar eerder mee bij initiatieven en ambtenaren doen steeds vaker mee aan nieuwe vormen van vooroverleg bijvoorbeeld via de zogenaamde Omgevingstafels. Waterschappen leren sturen door te schakelen tussen de watertransitie en andere ruimtelijke aspecten, tussen schaalniveaus en tussen verschillende belanghebbenden. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onderscheidt in een sturingsmodel vier verschillende sturingsrollen, zie onder andere Teisman et al. (2019). Dit zijn de meer hiërarchische en traditionele sturingsrollen zoals de ‘rechtmatige overheid’ en de ‘presterende overheid’. Hierbij wordt vooral gestuurd vanuit de overheid naar de samenleving toe. Daarnaast worden de meer bottom up sturingsrollen onderscheiden zoals de ‘samenwerkende overheid’ en de ‘responsieve overheid’. Hierbij wordt vooral ‘gestuurd’ vanuit de samenleving naar de overheden toe. Het is geenszins de bedoeling dat de sturing van overheden verschuift van presterend/rechtmatig naar netwerkend/responsief. Integendeel. Het is de bedoeling dat functionele overheden zich meer en meer bewust zijn dat niet de eigen taak centraal staat maar de opgave en de vraag hoe deze opgave inhoud en vorm kan krijgen. De vier sturingsrollen vormen daarbij een bruikbaar sturingswiel om snel en slim te kunnen schakelen tijdens en tussen verschillende sturingsrollen, zie afbeelding 3. Niet alleen

in ruimte bij opgaven die bijvoorbeeld gerelateerd zijn aan klimaatadaptatie, maar ook *in tijd* zoals tijdens complexe langdurige planprocessen. Zonder de illusie te wekken dat het sturingswiel volledig grip geeft op de transitie vraagt dit natuurlijk wel om een repertoire dat de stuurkunst ondersteunt.

Aan de hand van dit sturingswiel kunnen de volgende vragen beantwoord worden:

- Welke strategie wordt gekozen om de opgave te realiseren: opbouw, ombouw, afbouwen, voortbouwen of passende combinaties daarvan (zie Diecks et al., 2020)?
- Welke rol wordt gekozen om de brongerichte, gebiedsgerichte en co-actorgerichte ontwikkeling van het watersysteem te bereiken (bijvoorbeeld reguleren, regisseren, co-creëren, faciliteren)?
- Welke mix van instrumenten wordt in bepaalde stadia van het planproces ingezet (zoals financieel-economisch, juridisch, ruimtelijk-fysiek, communicatie)?
- Welke inzet pleegt het vaststellend bestuursorgaan om doelen te bereiken?
- Welke inzet wordt expliciet van andere relevante actoren verwacht (publiek en privaat) en hoe blijf je adaptief voor nieuwe ontwikkelingen?

Afhankelijk van de context van de opgave is er sprake van participatie van de samenleving bij initiatieven en interventies van de overheid (soms ook wel burgerparticipatie genoemd) of de overheid participeert bij initiatieven van derden zoals van een groep inwoners of een woningbouwcorporatie (overheidsparticipatie). Wat is van invloed op de inhoud vorm van het participatie proces?

IV. Gedeelde verantwoordelijkheid	I. Gedeelde ambities
<i>Werkprocedure</i> ■ Systematische selectie ontwerpmaatregelen ■ Reflecteer aan ambitie ■ Formuleer programma	<i>Werkprocedure</i> ■ Inventarisatie van visies ■ Knelpunten en kansenanalyse ■ Formuleer strategische doelen
III. Gedeeld begrip	II. Gedeelde percepties
<i>Werkprocedure</i> ■ Selectie van sleutelparticipanten via actorenweb ■ Voorstellen en bespreken oplossingsrichtingen ■ Creëren van consensus	<i>Werkprocedure</i> ■ Interviews actoren, bespreken zoekrichtingen ■ Formuleer percepties, beelden, opvattingen ■ Samenstellen actorenweb, omgevingsanalyse

Tabel 3.
Participatie Strategie:
doelen en werkprocedures

Participatieve Strategie

Zoals vermeld is participatie gericht op het ontstaan van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke watertransitie. De essentie is dat niet van buiten af (exogeen) de planvorming wordt opgelegd waar de technische en ruimtelijke veranderingen minimaal aan moeten voldoen, maar dat van binnen uit (endogeen) de planvorming, zorgvuldig voor, door en met de participanten, de meest optimale ontwerpmaatregelen worden bedacht en geïntegreerd. "Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed hebben op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan", aldus Visser et al. (2019). De vraag is hoe de inhoud van de duurzame ontwikkeling van het watersysteem in een participatieproces vorm krijgt. Communicatie over de inhoud en tegelijkertijd het organiseren van interactie tussen participanten is daarbij essentieel. Dat wil zeggen dat participatie een proces is van *intentionele communicatie* via *directe interacties* (van Eijk, 2003; 2015).

Participatie laat zich niet nauwgezet van te voren plannen. Een participatie strategie (PS) geeft structuur aan van een collectief leerproces dat in werkelijkheid een grillig verloop kent. De PS schept condities voor het afstemmen van inhoudelijke (ontwerptechnisch fysiek-ruimtelijk) componenten en procedurele (bestuurlijk-organisatorisch) componenten. Daarmee incorporeert de PS bewust dynamiek door het systeemdenken te combineren met de inbreng van de actoren. Het hoofddoel van de PS is vanaf het initiatief in de planvorming via een collectief leerproces een substantiële bijdrage te leveren aan de verduurzaming van het waterbeheer. De PS is samengesteld uit vier doelen en navenant uit vier werkprocedures waarin verschillende activiteiten zijn opgenomen. Iedere werkprocedure is een hulpmiddel voor het bereiken van gedeelde ambities, percepties, begrip en verantwoordelijkheid voor de ontwerpvoorstellen van een ander waterbeheer. Een werkprocedure bestaat uit een aantal mogelijke activiteiten die, afhankelijk van de context van de opgave en het stadium van de planvorming uitgevoerd kunnen worden, zie tabel 3.

De PS is geen stappenplan dat per werkprocedure strikt gevolgd moet worden. In tegendeel. Het is een strategie dat de regievoerder (zoals een waterschap) 'gidst' bij het faciliteren van en het stimuleren van de ruimtelijke watertransitie in iteratieve ruimtelijke planprocessen. Het aantal participanten is daarbij afhankelijk van de opgave, het stadium van de planvorming en verschilt per werkprocedure. Zo kan bij aanvang of aan het eind van de planvorming interactie met alle belanghebbenden en geïnteresseerden zinvol zijn, terwijl gedurende de planvorming bilateraal overleg nuttig kan zijn en weer op een ander moment vanuit groepdynamische overwegingen in kleine groepjes door verschillende deskundigen en belanghebbenden kan worden samengewerkt. Het delen van ambities, percepties begrip en verantwoordelijkheid voor de transitie moet gedurende de planvorming 'groeien'.

Een wensenlijst waarin staat vermeld wat de einddoelen zijn na afloop van het planproces dat afkomstig is van bovenaf van de initiatiefnemende of regievoerende organisatie of van extern deskundigen, heeft weinig kans van slagen. Het ontbreekt dan meestal aan de weg waarop deze einddoelen gehaald moeten worden en bovendien voelen de participanten zich niet betrokken bij de geformuleerde einddoelen. Daarom werken in de PS de participanten samen aan oplossingen voor een ander waterbeheer die in de ruimtelijke opgaven worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld via het samenstellen van een multisectoraal vrijwillig programma met maatregelen als alternatief voor het wegvallen van een gemeentelijk rioleringsprogramma. De beoordeling van de resultaten vindt in overleg met de regievoerders plaats door een reflectie (terugkoppeling) aan de ambitie. Een afvaardiging van de participanten kan in de procesorganisatie een functionele plaats krijgen. Het doel van een dergelijke werkgroep is om er op toe te zien dat de ambitie niet verwatert in verloop van het (langdurige!) planproces. Onverwachte doelgroepen zoals kinderen kunnen eveneens deel uitmaken van deze werkgroep.

	Schaal				Ruimte		Grondwater	
	buurt	wijk	Stadsrand	regio	Weinig	Veel	ondiep	diep
Vertragingsmodel	X				X		X	X
Infiltratiemodel	X	X			X	X		X
Circulatiemodel		X				X	X	
Stapelmodel		X			X		X	
Schakelmodel		X	X			X	X	X
Twee netwerken		X	X	X	X	X	X	X
Piekbergingmodel				X		X	X	X

Tabel 4.
Indicaties van gidsmodellen
in omgevingsvisies,
-programma's en -plannen

Waterschap: in principe een gids

'Waterschappen kijken heel anders naar ruimte dan gemeenten en provincies. Er is veel kennis van het watersysteem bij ze aanwezig, en bovendien een hoop slagkracht. Gemeenten, provincies en waterschappen zouden veel meer samen op moeten trekken.', Aldus Berno Strootman, rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving in de speciale Omgevingswetuitgave 'Water Verbindt' van de Unie van Waterschappen (2017).

Tijdens een webinar 'Klimaatop Vallei en Veluwe' op 4 december 2020 is de gidsende rol van overheden en die van waterschappen in het bijzonder bij bijvoorbeeld de ruimtelijke adaptatieopgave onderstreept. Waterschappen bezitten veel kennis en kunde over het (toekomstbestendig) functioneren van het watersysteem. Zij kunnen in participatieprocessen een 'gids' zijn bij de duurzame ontwikkeling van het watersysteem door snel en slim te schakelen. Een bruikbare 'tool' hierbij is de gidsprincipebenadering (GPB).¹ De kern van deze benadering is dat een *concept* als leidend basisidee wordt vastgehouden. In de GPB zijn de leerervaringen van de afgelopen 25 jaar samengebracht voortkomend uit een divers gebruik van de GPB in laag en hoog Nederland. Een benadering die ook in de Omgevingsvisies en Omgevingsplannen van gemeenten op systeemniveau kan worden gebruikt bij de ruimtelijke watertransitie.

Principes hebben de betekenis van 'guidelines', dat wil zeggen dat de gidsprincipes richting geven (gidsen) tijdens het zoekproces naar kansrijke combinaties in het planproces. De gidsprincipebenadering *gidst* de participanten gedurende de planvorming in de richting van oplossingen en maatregelen die passen bij de praktijksituatie. De gidsprincipebenadering onderscheidt algemene gidsprincipes en specifieke gidsmodellen en ontwerprichtlijnen, regels en maatregelen. Afhankelijk van de context (schaalniveau, locatie, planstadium) worden via de GPB verschillende stappen genomen. De eerste stap betreft het gezamenlijk formuleren van algemene gidsprincipes, bijvoorbeeld in de vorm van strategische doelstellingen, zoals:

- schoonhouden en vasthouden van gebiedseigen water;
- water van schoon naar minder schoon laten stromen;
- gebruik maken van de lokale (geo)hydrologie (berging, schone bronnen, identiteit);
- water als ordenend principe hanteren bij ruimtelijke ontwikkeling boven en onder de grond;
- vergroting benutting zelfreinigend vermogen van water (veerkracht);
- klimaatadaptatie en -mitigatie slim combineren;
- leren van innovatieve voorbeeldprojecten;
- benut en vergroot lokale kennis (awareness, capacity building);
- benut economisch vermogen waterbeheer (voorkomen verontreiniging verdient, integrale monetarisering, grensontkennend financieren et cetera).

De algemene gidsprincipes worden door conceptuele modellen geoperationaliseerd, gidsmodellen genoemd. In het planproces van de Blauwe Omgevingsvisie 2050 van het waterschap Vallei & Veluwe is gekozen voor een model van het hele watersysteem ondersteunt met 7 verschillende verhaallijnen (van Eijk & Swenne, 2019). Het gidsmodel vertelt of geeft schematisch de richting aan voor de fysiek-ruimtelijke structuur van een duurzaam watersysteem in bepaalde situaties, zoals 'veenpolders met hoge grondwaterstanden' of 'historische binnensteden met een groot verhard oppervlak'. De keuze van een gidsmodel hangt dus af van locatie specifieke kenmerken zoals het schaalniveau, stedelijke karakteristieken (ruimte) en gebiedseigen potenties zoals grondwaterstanden (lagenbenadering), zie tabel 4. Verschillende gidsmodellen kunnen na elkaar in het planproces worden gebruikt. Bovendien scheppen de gidsmodellen condities voor toekomstige milieuinnovaties in en om de woning. Zo kan het vastgehouden regenwater goed worden gebruikt voor bijvoorbeeld toiletspoeling of voor de wasmachine.

4 C's	intern	extern
Contact <i>Perspectief</i> Faciliteer en stimuleer samenwerking van alle relevante actoren	Bewustzijn strategie en rol sturing Waterschap als gids in participatie strategie Participatiebeleid Participatieverordening	Bestuurlijke afstemming Vooroverleg Omgevingstafel 1-Omgevingsloket Prijsvragen
Concept <i>Perspectief</i> Faciliteer duurzame ontwikkeling watersysteem	Vasthouden en schoonhouden van water met gidsprincipebenadering in Omgevingsvisies, -programma's en -plannen	Grensontkennend koppelen Gezamenlijke opgaven Omgevingsagenda
Continuïteit <i>Perspectief</i> Faciliteer en stimuleer de interne en externe doorwerking	Experimenteren, pilots, labs Anders werken borgen in eigen beleidscyclus Collectief leerproces, voorbeelden, serious gaming	Gezamenlijk oefenen en samenwerken in pilots Borgen in beleidscyclus partners
Contract <i>Perspectief</i> Faciliteer en formaliseer commitment en consensus	Systeemregels opnemen in Waterschapsverordening Borging en regulering	Interbestuurlijke convenanten/programma's Financieringsplan (afpraak je draagt bij, of niet) Systeemregels in Omgevingsverordening en Omgevingsplan

Tabel 5. Kritische succesfactoren ruimtelijke watertransitie

Het gidsmodel in de vorm van een verhaal of een schematische oplossingsrichting is geen vooraf vastgestelde norm bestaande uit een set maatregelen of een gefixeerd streefbeeld, maar geeft mogelijkheden en kansrijke combinaties weer. Een gidsmodel genereert inzicht, dient als inspiratiebron en bevordert het ontstaan van consensus bij de vervolgstappen van de planvorming. Niet door hier en daar een 'pleister' te plakken door bijvoorbeeld een natuurlijke oever maar door fundamentele veranderingen in het watersysteem bespreekbaar te maken en eventueel als regels op te nemen in een Omgevingsplan.

Participatie gaat verder dan uitsluitend betrokkenheid en inspraak. De PS faciliteert een leerproces en stimuleert samenwerking bij verschillende keuzemogelijkheden. De gidsprincipebenadering is generiek in gebruik, maar de invulling van de gidsprincipebenadering verschilt per context van de ruimtelijke opgave. Immers, 'elke situatie is anders'. De gidsprincipebenadering is binnen een participatief planproces een middel dat ruimte biedt voor ontwerpers en niet ontwerpers om eenvoudiger gezamenlijk belangen en wensen te vertalen in ontwerpvarianten. Hierdoor zijn ontwerpvoorstellen en –maatregelen een resultaat van een coöperatief proces. Met behulp van workshopmethodieken, de structurele participatie van sleutelactoren wordt de voortgang van de veranderingen van het waterbeheer gedurende de planvorming bevorderd. Vanaf het prille begin van de planvorming worden afspraken gemaakt over de ambities in de vorm van bijvoorbeeld een convenant of een intentieverklaring of door de verantwoordelijkheden te delen via financiële en

juridische afspraken in programma's die de ruimtelijke watertransitie ondersteunen.

Ruimte voor de watertransitie: kritische succesfactoren
De Omgevingswet is drager van een ruimtelijke transitie en stelt de beleidscyclus centraal voor *alle* overheden. Daarmee biedt de Omgevingswet 'ruimte' voor een transitie naar een duurzame watersystemen. In onderstaande tabel 5 zijn aan de hand van de 4C's een aantal kritische succesfactoren weergegeven die de ruimtelijke.

THet duurt nog zeker een decennium voordat de Omgevingswet volledig is ingevoerd. Dat betekent dat ook waterschappen de tijd hebben om zowel bestuurlijk als organisatorisch via *leren door doen* samen met kennisinstellingen, andere overheden en private partners een bijdrage leveren aan het algemene maatschappelijke doel van de Omgevingswet: de duurzame ontwikkeling en bescherming van de leefomgeving...brongericht, gebiedsgericht en co-actorgericht!

1 Zie voor een beschrijving over het gebruik van de gidsprincipebenadering onder andere Tjallingii (1996), van Eijk (2003; 2015), Kwaadsteniet *et al.* (2000), van der Ven *et al.* (2005).

Verder lezen

- Diercks, G., D. Loorbach, M. van der Steen, J. Scherpenisse, M. Lodder, S. Buchel, I. Notermans, N. Bode, R. Van Raak (2000). *Sturing in transitie. Een raamwerk voor strategiebepaling*. Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT), Rotterdam. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Den Haag.
- Eijk, P.J. van (2003). *Vernieuwen met water. Een participatieve strategie voor de gebouwde omgeving*. Eburon, Delft.
- Eijk, P.J. van (2015). *De (A)quadruple helix. Over de duurzame ontwikkeling van watersystemen*. Van Hall Larenstein University of Applied Science, Velp.
- Eijk, P.J. van, A. Swenne (2019). *Blauwe Omgevingsvisie 2050*. Waterschap Vallei & Veluwe, Apeldoorn.
- Eijk, P.J. van (2020). *Omgevingswet is megakans voor watersector*. H2O nr. 5 mei 2020.
- Groenhuijzen, P., P. van Eijk (2019). *Van BOVI naar GOVI. Verkenning van doorwerking van Blauwe Omgevingsvisie naar Gemeentelijke Omgevingsvisies*. Van Hall Larenstein – University of Applied Sciences, Velp.
- Haes, W.F.M. (2002). 'Hoe bereiken we duurzame gezondheidsbevordering?'. In: *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*. jaargang 80, nummer 5. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten.
- Havekes, H.J.M.; P.J. de Putter, W.J. Wensink (2018). *Wegwijzer van Water naar Omgevingswet. Een praktische handleiding*. Wolters Kluwer, Nederland BV.
- Kwaadsteniet, P.I.M. de, J.F. Jonkhof, S.P. Tjallingii (2000). *Leve(n)de Stadswateren. Werken aan water in de stad*. Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer STOWA, Utrecht.
- Luiten, E., P.J. van Eijk, J.M. de Jonge (2016). *Land- en Watermanagement; over de omgevingskwaliteit van de toekomstige Delta*. Essays Unie van Waterschappen, Den Haag.
- Rotmans, J. (2018). *De omgevingswet als transitieopgave*, essay. Erasmus Universiteit. Rotterdam.
- Steen, van der M., A. van Buuren (2017). *Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Den Haag.
- Steen, van der M., J. Schram, M. van Delden, J. Janssen, C. Van Leeuwen, P. Fehres (2020) *Het Nieuwste Waterschap. Van A naar B, via B*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Den Haag.
- Tjallingii S.P. (1996). *Ecological Conditions*. Dissertatie, IBN-DLO / TU Delft, Wageningen/Delft.
- Teisman, G., M. van der Steen, A. Frankowski, B. Van Vulpen (2018). *Effectief sturen met Multi-Level Governance. Snel en slim schakelen tussen schalen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag.
- Ven, F. van de, S. Tjallingii, P. Baan, P. van Eijk, M. Rijsberman (2005). *Water in drievoud; benaderingen voor stedelijke waterplannen*. Eburon, Delft.
- Visser, V., J. van Popering-Verkerk, A. van Buuren (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*. GovernEUR|Erasmus Universiteit Rotterdam.
- www.BOVI2050.nl
- www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl