

25-6-2020

Waterbeheer en de Omgevingswet

Een studie naar de gevolgen van de Omgevingswet op het waterbeheer van de Rijn in Gelderland.



Radboud Universiteit



Maas, S. (Sammy)
S1010484

Bachelorthesis Geografie, planologie en milieu
Faculteit van de managementwetenschappen,
Nijmegen



Bachelorthesis
Waterbeheer en de Omgevingswet
Een studie naar de gevolgen van de Omgevingswet
op het waterbeheer van de Rijn in Gelderland
Woordenaantal: 22.943

Sammy Maas (S1010484)
Supervisor: Olivier Kramsch

Geografie, Planologie en Milieu (GPM)
Faculteit der managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Juni 2020



Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorthesis, het slotstuk van mijn bachelor Geografie, Planologie en Milieu aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Hier heb ik mijn aandacht op gevestigd in de periode van januari 2020 tot en met juni 2020. Ondanks dat dit ontzettend surreale tijden zijn geweest in verband met het coronavirus en dit nog al wat beperkingen met zich meebracht wat betreft het uitvoeren van het onderzoek, heb ik dit toch tot een (naar mijn mening) goed einde kunnen brengen. Op bepaalde manieren zetten tijden zoals deze mensen aan tot creatieve oplossingen en nieuwe ideeën. Vaak ben ik teruggekomen op eerder geschreven stukken en heb ik hier en daar dingen om moeten gooien, soms leidend tot frustratie. Aangezien ik dit van veel mensen hoor neem ik aan dat het onderdeel is van het algemene bachelorscriptie-proces en ben ik de enige niet. Desalniettemin maakt dit feit het er niet beter op als je soms met je handen in je haar zit. Uiteindelijk kan ik gelukkig zeggen dat ik tevreden ben over het eindresultaat.

Een aantal mensen verdienen hier een formeel bedankje, te beginnen met mijn scriptiebegeleider Olivier Kramsch, die mij in deze periode van feedback, ideeën en discussie heeft voorzien. Ook wil ik graag bedanken Joris Nijenhuis voor zijn input, ideeën en aanzet om mij te hermotiveren op het moment dat ik een creatieve blokkade had. Ook is hij behulpzaam geweest bij het maken van notulen tijdens een aantal interviews die ik heb uitgevoerd in het kader van dit onderzoek. Als laatste wil ik iedereen bedanken die mee heeft gewerkt aan de interviews die ik heb gedaan voor dit onderzoek, Ard Schenk, Twan Brinkhof, Arjen van Zalinge, Carel Bolt en Harry Post. Zij zijn de reden dat ik zo veel geleerd heb over het onderwerp van deze scriptie.

Ik wens u veel leesplezier,

Sammy Maas

Nijmegen, 25 juni



Samenvatting

Dit onderzoek gaat over verschillende veranderingen en invloeden van de invoering van de Omgevingswet op het waterbeheer van de Rijn in Gelderland (zie 3.2 voor het onderzoeksgebied). Centraal staan hier de regionale en lokale overheden die zich hiermee bezighouden, namelijk de Provincie Gelderland, de waterschappen (Rijn en IJssel en Riviereland in dit geval) en de gemeentes die in het onderzoeksgebied liggen. Wat de Omgevingswet voor hen zal gaan betekenen, zowel in het proces als in de fysieke leefomgeving in het gebied, is hier onderzocht. De insteek is een brede, betekende dat alle aspecten van de nieuwe Omgevingswet meegenomen zijn.

De Omgevingswet combineert alle wetten die voorheen betrekking hadden tot de fysieke leefomgeving in Nederland en brengt deze verschillende wetten onder in één wet. Al deze verschillende wetten maakte het omgevingsrecht erg ingewikkeld en de Omgevingswet doelt dus op versimpeling, integraliteit en samenhang. Een aantal kernonderwerpen wat betreft de fysieke leefomgeving in Nederland zijn in de Nationale Omgevingsvisie, een nieuw instrument van de Omgevingswet, weergegeven en zijn: ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, duurzaam economisch groeipotentieel, sterke en gezonde steden en regio's en toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Onder de Omgevingswet zal er gebruik gemaakt worden van algemene regels, die het vergunningensysteem grotendeels moeten vervangen. Hiermee zullen overheden dus ook behoorlijk wat regelgeving gaan loslaten en zal alleen de noodzakelijke regelgeving overblijven. Om deze ontwikkeling te ondersteunen zal de Omgevingswet gaan leunen op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), waarin alle regels van alle overheden zullen worden opgenomen en voor burgers beschikbaar zullen zijn in een overzichtelijk digitaal systeem. De serviceverlening naar burgers maar ook de processnelheid moet hiermee verbeterd worden. Ook doelt de Omgevingswet op een bottom-up insteek in plaats van een top-down aanpak. Beslissingen over de fysieke leefomgeving zouden dus meer in samenwerking en overleg met burgers, organisaties en stakeholders genomen moeten worden in de vorm van participatie. Niet alleen de samenwerking met burgers moet bevorderd worden, maar ook de samenwerking tussen de verschillende overheden in het kader van samenhang en integraliteit. Daarnaast is het de bedoeling dat er door de Omgevingswet meer ruimte komt voor lokaal maatwerk en flexibiliteit in Nederland. De veranderingen binnen het waterbeheer bouwen voort op deze algemene veranderingen. Een aantal grote zaken die veranderen zijn de status van de watertoets (deze is niet meer expliciet verplicht onder de Omgevingswet), de normen voor de primaire waterkering (die worden strenger) en regulering op lozingen in het water (waar de beweging naar algemene regels ook op van toepassing is).

Tot zover de bedoelingen van de Omgevingswet zoals opgesteld door de nationale overheid. Nu rest de vraag hoe deze voorziene veranderingen eigenlijk passen in de recente trends en de maatschappelijke discussies rondom al deze onderwerpen. Met andere woorden: wat verandert er nu écht en hoe wordt daar tegenaan gekeken (in dit geval door regionale en lokale overheden wat betreft het waterbeheer van de Rijn in de provincie Gelderland)?

Participatie is geen nieuw onderwerp in de maatschappij. De Omgevingswet heeft de eerdere inspraakverordening een stuk breder getrokken en er een participatieverordening van gemaakt. Overheden zijn helemaal vrij om te bepalen hoe ze het participatieproces inrichten, maar wel verplicht om aan te geven hoe ze dat gedaan hebben. Wat betreft participatie zijn de doelstellingen, het niveau van participatie, de vorm van participatie en de belangen van de burgers zelf grote indicatoren voor het succes van participatie. Al deze indicatoren zijn erg afhankelijk van de situatie, en daarmee zou men kunnen stellen dat het erg verstandig is (vanuit de Omgevingswet) om elke overheid zelf te laten kiezen voor de geschikte vorm van participatie bij elke situatie. Het blijft echter dan wel een aandachtspunt



dat de overheden die het participatieproces voorbereiden en inrichten, de juiste kennis hebben van de situatie en een goede afweging kunnen maken voor de keuze van een participatieproces bij elk project. De Omgevingswet biedt een nieuw kader om in te werken wat betreft participatie en bouwt voort op wat er al gaande was. Participatie is een onderwerp waar de overheid al langer mee bezig is en de wet lijkt in te spelen op de kansen die er liggen, maar er moet wel rekening gehouden worden met het feit dat participatie maatwerk is.

De grootste reden voor de stelselhervorming is de complexiteit van de verschillende regels over de fysieke leefomgeving die allemaal verspreid staan in verschillende wetten. De Omgevingswet maakt daar dus één wet van. Met dit nieuwe stelsel hoopt de wet ook meer flexibiliteit, duidelijkheid, meer lokaal maatwerk, versimpeling en meer snelheid binnen processen te realiseren. Of het nieuwe stelsel ook echt voor een vergaande andere situatie gaat leiden voor de gebruiken van de Omgevingswet is echter nog maar de vraag. Verschillende auteurs maar ook respondenten in dit onderzoek betwijfelen dit. De instrumenten hebben allemaal een andere benaming en soms ook een andere juridische status, maar grotendeels blijken deze nieuwe instrumenten goed aan te sluiten bij de oude. Voor de gebruiker weinig nieuws dus. Ook liggen er twijfels bij de ambitie om snelheid te verbeteren. Lange procesduur zit namelijk niet alleen aan de kant van vergunningen, maar ook van onderzoeksplichten die wel allemaal blijven bestaan. Daarnaast kunnen goede en intensieve participatieprocessen, die ook voorgeschreven worden door de Omgevingswet, wel eens veel tijd gaan kosten. Ook kan het stelsel onder de Omgevingswet soms juist meer gaan vragen van ambtenaren en gebruikers omdat er meer geacht wordt dat zij regels op meer verschillende vlakken kennen.

Wel kan de stelselherziening het omgevingsrecht toegankelijker voor burgers maken. Het ontwikkelen van algemene regels die gelden in de brede zin van het omgevingsrecht kan namelijk juist wel tijdbesparend worden, maar ook is het duidelijker, transparanter en gebruiksgemakkelijker voor burgers.

Het bewerkstelligen van meer flexibiliteit en de mogelijkheid tot maatwerk onder de Omgevingswet klinkt heel aantrekkelijk voor overheden omdat er meer ruimte voor ontwikkelingen komt en dat zou de gebiedskwaliteit ten goede kunnen komen, maar het kan nog wel eens voor problemen gaan zorgen in de toekomst. Er bestaat een risico dat belangen van derden niet voldoende kunnen worden gewaarborgd maar ook kan het zorgen voor rechtsonzekerheid bij burgers. Het gebrek aan concreetheid waar flexibiliteit en maatwerk voor in de plaats komen zorgt voor veel onduidelijkheden en dat kan er ook toe leiden dat veel van deze dingen duidelijk moeten gaan worden via rechtspraak. Dit kan gaan betekenen dat veel ontwikkelingen en plannen alsnog moeten zullen wachten op dit soort uitspraken, en ook dat kan weer tijd gaan kosten. De januskop van flexibiliteit is dus wel iets waar overheden aandacht voor moeten hebben in de toekomst. Minder zekerheid uit zich overigens ook in het feit dat losse en brede normen rechtspraak over de ruimtelijke ordening vanaf de intrede van de Omgevingswet minder voorspelbaar maakt.

Misschien wel de grootste verandering die de Omgevingswet zal brengen is de invoering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit stelsel moet behulpzaam zijn bij meerdere ambities van de Omgevingswet, zoals meer duidelijkheid, versimpeling, flexibiliteit en maatwerk. In dit stelsel moeten alle overheden toegang geven tot hun regels, maar wel gezamenlijk. Bij het aanwijzen van een stip op de kaart moet het dus meteen duidelijk zijn via het DSO welke regels daar gelden en wat daar mag. Hiermee wordt de serviceverlening naar burgers verbeterd maar ook hoeven er minder vergunningen uitgegeven te worden omdat initiatiefnemers makkelijk kunnen opzoeken aan welke regels zij zich moeten houden om een bepaalde activiteit uit te voeren.



Vooral duidelijk is geworden dat deze Omgevingswet de maatschappelijke discussies op deze thema's volgt en misschien ook wel voortschrijdt aangezien een dreigende regelgeving dit soort transitie's vaak versnelt. Dit betekent dus wel dat de veranderingen onder de Omgevingswet niet vergaand en drastisch zijn. De veranderingen die er plaats zullen gaan vinden zullen echter wel een aantal implicaties hebben die aandachtspunten met zich meebrengen, zoals de rechtszekerheid van burgers besproken in de vorige alinea. Het blijft in de komende jaren belangrijk dat men alert is op de kinderziekten van dit nieuwe stelsel. Desalniettemin heeft het wel ambities die kansen met zich mee brengen en die de doelen van de Omgevingswet kunnen gaan realiseren.



Inhoudsopgave

Voorwoord	II
Samenvatting	III
Hoofdstuk 1: Inleiding	3
1.1: Doelstellingen	4
1.1.1: Maatschappelijke relevantie.....	4
1.1.2: Wetenschappelijke relevantie	4
Hoofdstuk 2: Theorie	5
2.1: Het beleidsveld in kaart gebracht.....	5
2.1.1: Een nieuwe context: de Omgevingswet.....	5
2.1.2: Een korte geschiedenis van waterbeheer in Nederland	6
2.1.3: Vormen van verdediging tegen het water	7
2.1.4: Recente trends in waterbeheer in Nederland.....	8
2.1.5: De Omgevingswet en het waterbeheer: hoe nu verder?.....	9
2.1.6: Integraal Riviermanagement.....	11
2.1.7: NOVI, PROVI en GOVI over het watermanagement	11
2.2: Theoretisch kader	13
2.2.1: Hypothese.....	19
2.3: Conceptueel model.....	19
Hoofdstuk 3: Methodologie	20
3.1: Onderzoeksstrategie	20
3.2: Onderzoeksmateriaal	21
3.2.1: Observatiemethode	21
3.2.2: Documentanalyse	22
3.2.3: Diepte-interviews	22
3.2.4: Semi-structured interview guides	23
3.2.5: Triangulatie	23
Hoofdstuk 4: Onderzoeksresultaten	23
4.1: Observaties	24
4.1.1: Wageningen-Arnhem, 19 mei 2020	24
4.1.2: Spijk-Arnhem, 1 juni 2020	24
4.2: Diepte-interviews.....	25
4.2.1: Interview Ard Schenk, beleidsmedewerker ruimtelijke ordening gemeente Zevenaar	25
4.2.2: Interview Twan Brinkhof, beleidsadviseur waterveiligheid bij Waterschap Rivierenland.....	28

4.2.3: Interview Arjen van Zalinge, beleidsadviseur Waterschap Rijn en IJssel.....	31
4.2.4: Interview Carel Bolt, projectmanager Provincie Gelderland	35
4.2.5: Samenvattend	36
Hoofdstuk 5: Conclusies	39
5.1: Reflectie.....	41
5.2: Discussie	43
Literatuurlijst	45
Bijlage 1: Transcript interview Ard Schenk	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 2: Notities interview Twan Brinkhof.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 2: Transcript interview Arjen van Zalinge.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 4: Transcript interview Carel Bolt	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.



Hoofdstuk 1: inleiding

In Nederland heeft men een lange geschiedenis met water en watermanagement in het land. In de loop der jaren is het land altijd vervlochten geweest met de wegen van het water, zowel als vriend en als vijand. Het landschap rijk aan rivieren en waterwegen heeft al tijden (en nog steeds) geprofiteerd van de doorgangen en corridors die het water opende, wat vele mogelijkheden voor (internationale) handel mogelijk maakte. Niet alleen maakten de Nederlanders daar veel gebruik van, op den duur zijn zij ook zelf kanalen en waterdoorgangen gaan aanleggen waardoor de handel en watertransport nog sneller en efficiënter plaats kon vinden. Ook is men in Nederland in staat geweest om grote gebieden droog te leggen – en droog te houden – om de ruimte in het “kikkerlandje” te vergroten (Den Exter, z.d.). Met transformaties is men dus in staat geweest om de natuurlijke situatie naar zijn hand te zetten en zo de eigen situatie te verbeteren, maar de relatie met het water is niet alleen maar voorspoedig geweest. Door de jaren heen heeft Nederland vaak oog in oog gestaan met overstromingen en extensieve regenval. In de afgelopen paar decennia is het land steeds beter beschermd tegen overstromingsgevaar, als gevolg van grote waterrampen, zoals de watersnoodramp in 1953. Na grote rampen zoals deze zijn de Nederlanders zich hier beter tegen gaan beschermen. De Nederlandse manier van omgaan met water wordt al een halve eeuw als succesvol beschouwd door onder andere wetten, organisatie, innovatie en beschikbare financiële middelen (Slomp, 2012). De risico's die water met zich meebrengen voor het land worden met dit beleid geprobeerd te minimaliseren en dat blijkt dus goed te lukken.

Ondanks de succesverhalen van waterbeteugeling in het land staat men nu echter voor een aankomende transitie van de huidige aanpak. De nieuwe Omgevingswet tracht veranderingen aan te brengen in de werkwijze en denkwijze van het huidige watermanagement. Dit onderzoek zal zich gaan focussen op deze veranderingen, zowel de ruimtelijke veranderingen als de veranderingen in het proces daartoe. Ook zal er in dit onderzoek vooral gekeken worden naar het watermanagement in de provincie Gelderland, met als hoofdaspect van het waterbeheer het rivierenmanagement. De focus zal hierbij liggen op de Rijn in Gelderland (verdere specificaties zie 3.2).

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag: “in hoeverre zal de nieuwe Omgevingswet in Nederland ruimtelijke veranderingen zowel als veranderingen in het proces daartoe teweeg brengen met betrekking tot de rivier de Rijn in de provincie Gelderland voor regionale en lokale overheden?” De ruimtelijke veranderingen die hier besproken worden zullen vooral slaan op de inrichting van het riviereengebied. Bij dit onderzoek wordt getracht antwoord te geven op de hoofdvraag met behulp van de volgende deelvragen:

- Hoe functioneerde het watermanagement van de Rijn vóór de invoering van de Omgevingswet en welke partijen waren daarbij betrokken?
- Hoe kan de ruimtelijke inrichting van de Rijn in de provincie Gelderland op dit moment beschreven worden?
- Wat zijn de voorschriften van de nieuwe Omgevingswet in de vorm van NOVI, PROVI en GOVI voor het watermanagement van de Rijn in de provincie Gelderland voor de regionale en lokale overheid?
- Wat zijn de toekomstverwachtingen voor veranderingen van het watermanagement (proces- en ruimtelijke veranderingen) van de Rijn in Gelderland als gevolg van de Omgevingswet?
- Wat zijn de regionale en lokale uitdagingen en bijzonderheden voor de waterbeheerders in Gelderland die spelen en op welke manier brengt de Omgevingswet daar verandering in?



1.1: Doelstellingen

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage leveren aan de kennis en inzichten rondom de toekomstige Omgevingswet. Specifiek gesproken zal dit onderzoek gaan over de consequenties van de Omgevingswet op het waterbeheer, zowel een deel over de algemene consequenties als een case study over een traject van de Rijn in Gelderland. De focus van dit onderzoek zal vooral liggen bij het laatst genoemde. De bijdrage is zowel van praktische als van wetenschappelijke en theoretische aard. De Omgevingswet is een punt is een grote transitie van de ruimtelijke ordening in Nederland. Dit onderzoek wil graag de praktische voordelen, nadelen en manieren tot verbetering belichten. Ook theoretisch kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan de wetenschappelijke informatie over dit onderwerp, vooral omdat de meeste wetenschappelijke informatie juridisch van aard is. Dit onderzoek heeft een andere insteek dan juridische gevolgen en zal voortbouwen op bestaande soortgelijke bronnen.

1.1.1: Maatschappelijke relevantie

Bij het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving komt vaak onzekerheid kijken. Soms lopen plannen en wetten niet precies zoals men deze voor ogen zag. Dit onderzoek probeert gevolgen en veranderingen van de nieuwe Omgevingswet die in 2021 in zal gaan in kaart te brengen. Ook kunnen sommige uitdagingen die deze wet met zich meebrengt duidelijk worden door een dergelijk onderzoek. Vervolgens kan er ingespeeld worden op deze uitdagingen om ze beter te laten slagen. Met de resultaten van dit onderzoek kan beter geanticipeerd worden op eventuele bottlenecks en mankementen in de nieuwe wet. Door het spreken van experts en deskundigen en het analyseren van relevante documenten kan er een integraal beeld worden gegeven van de verwachte gevolgen van deze nieuwe wet. De betrokken partijen kunnen hier vervolgens op inspelen. Ook wil dit onderzoek de stemmen laten horen van de lokale en regionale overheden. De focus op lagere schaal geeft nieuwe inzichten in de tendensen rondom dit onderwerp die niet naar voren komen bij een onderzoek op nationaal niveau. De Rijksoverheid is altijd de grootste speler op het gebied van het maken van nationaal beleid en de kaders waarin overheden op lagere schaal werken. Door het belichten van de visies van regionale en lokale overheden komen er dingen naar voren waar de Rijksoverheid anders misschien geen kennis van zou nemen.

1.1.2: Wetenschappelijke relevantie

Omdat deze wet erg nieuw is, zijn er weinig wetenschappelijke bronnen over beschikbaar. De kennis en informatie over de wet is vooral te vinden in overheidsdocumenten en zijn momenteel alleen doelstellingen en toekomstvisies. Qua wetenschappelijke bronnen is er vooral geschreven over de Omgevingswet zelf, maar niet zozeer tot zeer minimaal over de relatie van de Omgevingswet met het waterbeheer in Nederland. Dit onderzoek draagt bij aan deze toekomstvisie op lokaal tot provinciaal niveau, maar belicht ook kanten die in overheidsdocumenten niet snel te vinden zijn. Door te praten met deskundigen op het gebied en onafhankelijke data te verzamelen, is de informatie objectiever en realistischer dan beleidsdocumenten, aangezien deze vaak alleen positieve kanten en doelen van nieuwe wetten belichten en benadrukken. Ook kritiek en mankementen worden belicht in dit onderzoek waardoor de kennis over het onderwerp uitgebreid wordt.



Hoofdstuk 2: Theorie

Omdat de Omgevingswet een nieuwe wet is die nog niet van kracht is gegaan, zijn er niet heel veel teksten over geschreven. Wel zijn er beleidsdocumenten omtrent de Omgevingswet en een enkel wetenschappelijk artikel. In deze sectie zal een uiteenzetting worden gegeven over wat de Omgevingswet precies inhoudt en hoe zich dat relateert tot het watermanagement in Nederland. In het eerste deel van dit hoofdstuk zal het beleidslandschap rondom de Omgevingswet en ook het Waterbeheer in kaart worden gebracht. In het tweede deel van het hoofdstuk zullen er een aantal kernconcepten van de Omgevingswet in de context van een wetenschappelijke discussie hierover worden geplaatst. Om te beginnen met het eerste deel, de grote lijnen van de Omgevingswet zullen besproken worden. Om de context van watermanagement zelf uiteen te zetten, zal er ook een korte samenvatting worden gegeven van de geschiedenis van watermanagement in Nederland en veelgebruikte vormen van waterverdediging, waarna bondig wordt beschreven wat de huidige stand van zaken is omtrent watermanagement en wat de recente trends zijn die tot ontwikkeling zijn gekomen. Daarna wordt er in deze sectie een artikel van W. Wensink besproken die grote gevolgen van de Omgevingswet uiteenzet voor het watermanagement over het algemeen. Voortbordurend op de veranderingen van de Omgevingswet zal er daarna het Integraal Rivier Management programma besproken worden. Dit is een waterbeheerprogramma wat geheel onder de Omgevingswet ontwikkeld is en daarom een belangrijke invalshoek voor de toekomst van het waterbeheer zal schetsen. Om het eerst deel te concluderen worden er ook een aantal doelstellingen van de NOVI, PROVI en GOVI (instrumenten van de Omgevingswet) van het onderzoeksgebied (zie 3.1) besproken. Na het beleidsveld van het onderwerp in kaart te hebben gebracht, volgt er een tweede deel waarin een aantal grote kernconcepten van de Omgevingswet, participatie, toenemende flexibiliteit, mogelijkheid tot maatwerk en versimpeling en versnelling in wetenschappelijke context worden gezet en waarin recente discussies over deze onderwerpen duidelijk worden.

2.1: Het beleidsveld in kaart gebracht

2.1.1: Een nieuwe context: de Omgevingswet

De insteek van de Omgevingswet is het combineren en vereenvoudigen van regels wat betreft ruimtelijke ordening en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht bestaat op dit moment uit veel verschillende wetten, bijvoorbeeld de Waterwet voor het waterbeheer, Wet ruimtelijke ordening voor ruimtelijke ordening, etc. Dit maakt het omgevingsrecht erg ingewikkeld, omdat verschillende aspecten van de ruimte in veel verschillende wetten geregeld zijn. In de Omgevingswet zullen al deze wetten samen worden genomen zodat de ruimte in Nederland integraler benaderd kan worden. De bedoeling is dat dit zal leiden tot een integraal bolwerk van regels wat betreft de ruimte waarbij er ruimte wordt gegeven voor lokaal maatwerk. Bovendien zou het de processnelheid van ruimtelijke besluiten en vergunningsafgiften moeten versnellen (Rijksoverheid, 2020). De bundeling van verschillende ruimtelijke aspecten in de Omgevingswet zou ertoe moeten leiden tot de aanpak van verscheidene maatschappelijke problemen waar de Nederlandse samenleving anno 2020 tegenover staat, zoals energietransitie, klimaatverandering, de woningcrisis, biodiversiteit en natuur en bereikbaarheid onder andere. Op 1 januari 2021 zal de Omgevingswet officieel ingaan (Rijksoverheid, 2020). Daarnaast doelt de Omgevingswet niet meer op top-down planning en beleidsprocessen, maar heeft een bottom-up insteek en heeft als doel om meer in samenwerking en overleg beslissingen te maken over onze leefomgeving in de vorm van participatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Binnen de Omgevingswet zijn alle lagen overheden van het Rijk tot aan de lokale overheid verplicht om een omgevingsvisie op te stellen, waarin een



langetermijnvisie wordt geformuleerd op ontwikkeling van de ruimte in Nederland en de toekomst. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) stelt bijvoorbeeld vier prioriteiten op die moeten gaan bijdragen aan de toekomstvisie van Nederland: ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, duurzaam economisch groeipotentieel, sterke en gezonde steden en regio's en toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijke gebied (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019, pp.4-5). Deze omgevingsvisies ontwikkeld door verschillende lagen overheid zouden in lijn moeten zijn met de nationale omgevingsvisie, maar er wordt nog wel ruimte gelaten voor issues die lokaal en/of provinciaal spelen.

De Omgevingswet kent een aantal instrumenten waarvan de belangrijkste hier besproken zullen worden. Zoals beschreven door Oldenziel en de Vos (2018), zullen de kerninstrumenten op eenzelfde volgorde hier besproken worden.

- *Omgevingsvisie* – de omgevingsvisie kent verschillende schaalniveaus; gemeentelijk (GOVI), provinciaal (PROVI) en nationaal (NOVI). Deze visies zijn integraal en op lange termijn ingesteld en betreffen de nodige en gewenste ontwikkelingen van het gebied wat het bestuursorgaan dat de omgevingsvisie opstelt, onder zich heeft.
- *Programma* – In het beleid staat het concrete beleid vastgesteld om omgevingswaarden en doelstellingen van het gebied te bereiken. De gemeente, de provincie het Rijk en de waterschappen zijn verplicht om bepaalde programma's op te stellen. Een verplicht programma voor de waterschappen is het waterbeheerprogramma, waarbij zij ook rekening moeten houden met het nationale waterbeheerprogramma (Staten Generaal, 2016) (Art. 3.17, Omgevingswet)
- *Decentrale algemene regels* – Bindende regels over de fysieke leefomgeving worden bijeengebracht in de decentrale algemene regels. Dit betreft bindende regels die vanuit de provincie, gemeente of waterschap komen. Dit zou beter zijn voor “de inzichtelijkheid en samenhang van de regelgeving” (Oldenziel, de Vos, 2018, p.9).
- *Algemene rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving* – Wanneer er op landelijk niveau regels opgesteld moeten worden over bepaalde activiteiten (wanneer dit wenselijk is), kan men gebruik maken van dit instrument.
- *Omgevingsvergunning* – Dit is een vergunning voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en de toestemmingen kunnen uit alle bestuurslagen moeten komen, afhankelijk van de activiteit. De overheid toetst welke gevolgen de activiteit heeft en verleent op basis daarvan wel of geen vergunning.
- *Projectbesluit* – Dit instrument kan gebruikt worden door het Rijk, de provincie of het waterschap en betreft een regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang voor het bestuursorgaan wat daarover beslist (Oldenziel, de Vos, 2018).

2.1.2: Een korte geschiedenis van waterbeheer in Nederland

Gezien de geologie van Nederland is het niet ondenkbaar dat de mensen in het land zich al lange tijd bezig houden met de waterhuishouding. Een groot deel van het land ligt onder de zeespiegel en is dus overstromingsgevoelig. Aan het begin van de tweede eeuw, toen men in Nederland de veenrijke gebieden ging bewonen, zijn boeren al samen gaan werken tegen het water omdat de gronden te nat waren om gewassen op te verbouwen. Om dit water weg te laten stromen heeft men slootjes gegraven (Watersnoodmuseum, 2018). Het afvoeren van water kon niet altijd dienen als oplossing. Als het waterpeil in rivieren erg hoog stond, kon het water nergens naar toe. Als gevolg ontstond er een systeem dat erg ingewikkeld was en niet meer handelbaar voor één boer. Daarom heeft men ervoor gekozen om lokale

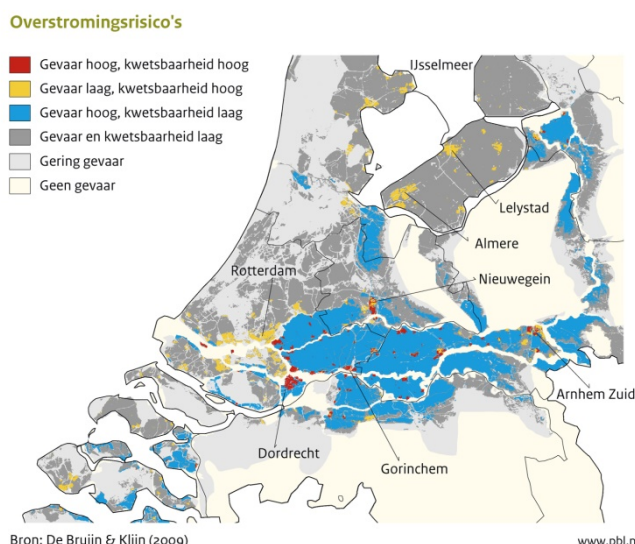
buurtschappen op te richten die zich gingen ontfermen over de waterhuishouding en kunnen dit bekostigen door middel van belastingen (Stichting Deltawerken online, z.d.).

In de achttiende en negentiende eeuw, in de tijd dat Napoleon aan de macht was in Nederland, onderging het systeem een hervorming in de gedaante van centralisatie. De instelling die het Bureau van den Waterstaat (later Rijkswaterstaat) genoemd werd, zou alle taken die te maken hadden met waterhuishouding onder zijn hoede gaan nemen (Watersnoodmuseum, 2018). Mid-negentiende eeuw wordt er veel ondernomen omtrent waterbeheer, zoals een aantal droogleggingen, het aanleggen van kanalen maar ook de invoering van het NAP. Deze ontwikkeling is van groot belang geweest omdat hierdoor de nationale waterpeilen goed bijgehouden konden worden en daarmee kon bepaald worden of de dijken hoog genoeg waren om het land te beschermen (Rijkswaterstaat, 2018).

Rijkswaterstaat heeft zich in de negentiende en begin twintigste eeuw bezig gehouden met het aanleggen van dijken, kanalen en bruggen en met de waterveiligheid van het gehele land. Na de watersnoodramp in 1953, mede een resultaat van achterstallig onderhoud van de dijken, werd het erg duidelijk hoe overstromingsgevoelig sommige delen van Nederland waren. Men zou hier kunnen spreken van een paradigmawissel: er veranderde vanaf dat moment veel in het watermanagement. De veiligheidsnormen werden verhoogd en jaar op jaar werd er meer geïnvesteerd in de waterveiligheid (Rijkswaterstaat, 2019). Ook zijn er talloze waterprojecten op gang gekomen als gevolg van deze bewustwording zoals de waterkering, deltawerken en de zandmotor.

2.1.3: Vormen van verdediging tegen het water

Een belangrijk aspect van het waterbeheer is de verdediging tegen overstromingen. Veiligheid is altijd een hoge prioriteit geweest, en is dat nog steeds, voor waterbeheerders en daarom wordt er hier kort op ingegaan. Door de jaren zijn er verschillende werkkaders geweest om Nederland te verdedigen tegen het water. Dat komt omdat grote delen van Nederland risico lopen te overstromen bij hoog water vanuit de rivieren of vanuit de zee. Onderstaande kaart illustreert de overstromingsrisico's in verschillende delen in Nederland.



Afbeelding 1: Overstromingsrisico's. Bron: De Bruijn & Klijn (2009)



Daardoor zijn er ook verschillende manieren van verdediging toegepast. De meest recente en op dit moment meest gebruikte manieren van verdediging en hoogwaterbeheer van de rivieren zullen in dit kopje worden opgesomd en uitgelegd.

De meest bekende manier om rivierwater binnen de perken te houden is het bouwen van dijken. In Nederland wordt deze manier al erg lang toegepast, maar het Planbureau voor de Leefomgeving (2013) onderzocht dat het gebruik maken van doorbraakvrije dijken het overstromingsrisico kan beperken, maar ook de consequenties van een overstroming te minimaliseren in de zin van slachtoffers en economische schade. Deze dijken zijn steviger dan oudere dijken maar kunnen ook het overtallige water in kleine hoeveelheden over de dijk laten stromen waardoor er minder water in het achterliggende gebied terecht komt (Planbureau voor de Leefomgeving, 2013). Door het in praktijk brengen van dit nieuwe concept hoeven er in de omgeving minder aanpassingen gedaan te worden om overstromingsschade te beperken, zoals het verhogen van een bebouwd gebied.

Een tweede manier die tegenwoordig wordt toegepast is het beperken slachtoffers en economische schade door een gebied met overstromingsrisico's niet te bebouwen. Hierdoor krijgt de rivier de ruimte voor overstromingen bij hoog water door middel van uiterwaarden, zonder dat daar slachtoffers bij vallen of economische schade bij komt kijken (van Heezik, 2007). Deze gebieden kunnen daarbij wel gebruikt worden voor functies waarvoor bebouwing niet nodig is, zoals recreatie of veeteelt (Planbureau voor de Leefomgeving, 2013).

2.1.4: Recente trends in waterbeheer in Nederland

Vanaf ongeveer de jaren negentig lijkt er een paradigmawissel op gang te komen op het gebied van waterbeheer. Tot dan toe lag de focus vooral op het binnenhouden van water in gebieden begrensd door dijken. In de jaren negentig kreeg Nederland te maken met veel overstromingen en hoge waterstanden die de dijken niet aankonden. Deze watercrisis heeft als resultaat gehad dat de veiligheidsnormen wederom verscherpt werden en leidde tot een nieuwe aanpak om riviergebieden te beheren: Ruimte voor de Rivier (Rijkswaterstaat, 2020). Sinds ongeveer 2000 zijn er een aantal projecten ondernomen om riviergebieden in Nederland aan te passen en meer ruimte te geven. Niet alleen is waterveiligheid hierbij een doelstelling, maar ook wordt er getracht een verbetering teweeg te brengen in de natuur- en gebiedskwaliteit waar deze projecten plaatsvinden (Van Twist, ten Heuvelhof, Kort, Olde Wolbers, van den Berg & Bressers, 2011). Volgens Busscher, Verweij, van den Brink, Edelenbos, Bouwman en van den Broek (2017), kan Ruimte voor de Rivier als succesvol worden beschouwd wat betreft de doelstellingen van het project en heeft het ook gezorgd voor innovatieve inzichten in het beleidsveld.

In 2009 is de Waterwet in Nederland ingevoerd. Toentertijd was deze wet al gericht op integraal waterbeleid, maar dan vooral binnen het waterbeheer zelf. In de Waterwet zijn al eerdere wetten samengevoegd en is al geprobeerd de bureaucratie te verminderen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). Ook bij de invoering van deze wet heeft men geprobeerd de wet goed te laten aansluiten op de Wro (Wet ruimtelijke ordening), omdat deze velden vaak met elkaar samen gaan. Ook werden de normen voor de primaire waterkering bijgesteld en werd er door deze wet geëist dat regio's water voldoende konden afvoeren en/of bergen bij hoog water. Daarnaast zijn er door deze wet hogere kwaliteitseisen gesteld dan door de voorgaande wetten. De Omgevingswet lijkt dus vooral voort te bouwen op de eerder ingevoerde Waterwet op het gebied van integraal werken, maar lijkt een aantal eisen die de Waterwet stelde, juist weer te versoepelen.



Nederland heeft dus al een lange geschiedenis met het beheren en managen van water in het land. Dit beleidsveld lijkt erg gevoelig voor de zogenaamde “rampenpolitiek”. Dit betekent dat rampen, gebeurtenissen met een grote negatieve invloed op veel mensen, die veel impact hebben op de samenleving en groots in de media komen, een aanstichter zijn voor verandering. Deze rampen zorgen er namelijk voor dat de politieke verantwoordelijkheden in beeld worden gebracht en zet druk op de verantwoordelijke partij om actie te ondernemen, en dit gebeurt vervolgens ook in de meeste gevallen (Vasterman, 2008). Dit zien we bijvoorbeeld ook terug bij de watersnoodramp in 1953 en het hoge aantal overstromingen en gebrek aan waterveiligheid in de jaren negentig. Beide deze gebeurtenissen hebben ertoe geleid dat er een nieuwe denk- en werkwijze toegepast werd op het beleidsveld.

Een statisch veld met een lange geschiedenis en veel know-how over hoe men het beste de waterhuishouding in Nederland kan aanpakken. Op dit moment staat het watermanagement tegenover de nieuwe Omgevingswet als nieuwe richtlijn voor het beleidsveld. Nu rest de vraag hoe deze nieuwe wet het waterbeheer in Nederland zal gaan beïnvloeden. In het verleden zijn het niet de wetten gebleken die veel verandering en storm hebben doen opwaaien in het watermanagement, maar rampen waar reacties uit voortgekomen zijn. Hoe zal de Omgevingswet in deze context gaan passen?

2.1.5: De Omgevingswet en het waterbeheer: hoe nu verder?

Een enkel artikel door Wensink (2018) geeft veel relevante informatie over deze relatie en zal in het volgende stuk besproken worden. Volgens Wensink (2018), vloeien de gevolgen voor het waterbeheer over het algemeen vooral voort uit de doelen van de nieuwe Omgevingswet, aangezien veel dingen uit de eerdere waterwet ingegaan in 2009, ook terug komen in de Omgevingswet. De doelen van de Omgevingswet zijn als volgt: “een inzichtelijker omgevingsrecht, een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, meer bestuurlijke afwegingsruimte (flexibelere besluitvorming) en een snellere en betere besluitvorming over projecten” (Wensink, 2018, p. 6). Daarnaast zal informatie over de Omgevingswet digitaal beschikbaar worden en komt er een informatiepunt om verschillende overheden te helpen meer te werken in de geest van de Omgevingswet. Samenvattend houdt dit in dat het zaak is dat burgers meer participeren in overheidsprojecten, er meer samenwerking is tussen overheden en de mogelijkheid om maatwerk op lokaal niveau toe te passen (Wensink, 2018). Wat concretere besluiten om deze doelen te realiseren zijn het ontwikkelen van algemene regels om het uitgeven van vergunningen te vervangen. Zo zou er meer duidelijkheid moeten zijn over wat wel en niet mag, en hoeven overheden minder gevallen te behandelen om een vergunning uit te geven. In het waterbeheer was de beweging naar meer algemene regels al een paar jaar gaande, en wordt in de Omgevingswet dus voortgezet. Daarmee wordt bedoeld meer regels die gelden voor een groot aantal situaties en dus in zijn algemeenheid. Regels die momenteel bestaan maar niet noodzakelijk zijn, worden geschrapt. Uiteindelijk is het dus de bedoeling dat er minder regels zullen zijn. Ook ontbreken er in de Omgevingswet regels en bepalingen over samenwerking tussen overheden, zodat er meer ruimte is voor (lokaal) maatwerk en minder papierwerk en bureaucratie voor overheden (Wensink, 2018).

Een aantal grote zaken die zullen veranderen door de Omgevingswet voor het watermanagement in Nederland zijn de organisatie van de watertoets, de status van de huidige normen voor de primaire waterkering (voornamelijk langs de kust en grote rivieren), het regelen van vergunningen en het handhaven daarvan, regulering van lozingen op oppervlaktewater, de gang van zaken binnen waterbeheerprojecten en voortschrijdende digitalisering (Wensink, 2018). De huidige watertoets die gemeenten op dit moment verplicht



te overleggen met het waterschap over de gevolgen voor het water van een ruimtelijk plan, zal ook in stand gehouden worden onder de nieuwe Omgevingswet. De watertoets zal verplicht zijn bij het opstellen van een omgevingsplan (maar ook andere ruimtelijke plannen) en geeft gemeentes en provincies plicht tot motivering van besluiten rondom de gevolgen voor het watersysteem. Ook overleg met waterschappen blijft bestaan, alhoewel deze onder de Omgevingswet impliciet is aangegeven. De geest van samenwerking tussen verschillende lagen gemeentes die de Omgevingswet voorschrijft komt dus ook binnen de watertoetsregeling terug. Ten tweede zullen normeringen voor primaire waterkering in Nederland, die nu op wetsniveau opgenomen zijn, de status van een AMvB (een uitvoeringsbesluit aansluitende bij een wet) krijgen. Dat betekent dat het aanpassen van deze normen niet meer toegeschreven is aan het parlement, wat volgens Wensink (2018, p.9) “opvallend is vanuit het oogpunt van democratische legitimatie”. Ten derde zal het systeem rondom vergunningen anders georganiseerd worden om de doelstelling van het versnellen en verbeteren van het maken van besluiten met betrekking tot de leefomgeving opgenomen in de Omgevingswet, te bewerkstelligen. Dit heeft nog geen concrete invulling gekregen, maar wel blijft de waterbeheerder bevoegd voor het uitgeven van vergunningen omtrent zaken die invloed kunnen hebben waterkwaliteit, -kwantiteit en -veiligheid. Volgens Wensink (2018) zal het realiseren van deze doelstelling goede samenwerking vragen van alle overheden die voorheen betrokken waren bij het verlenen van deze vergunningen en zal de werkwijze rondom dit systeem integraler moeten worden. Ten vierde zal de Omgevingswet ook invloed hebben op het reguleren van lozingen (met als doel het behouden van waterkwaliteit). Het verschil tussen indirecte lozing (bevoegdheid ligt bij de gemeente) en directe lozing (bevoegdheid ligt bij de waterbeheerder), zal blijven bestaan. De beweging naar algemene regels onder de Omgevingswet zal ook op dit vlak van toepassing zijn. Het is de bedoeling dat deze algemene regels voor iedereen duidelijk zijn, zodat steeds minder lozingen onderworpen zijn aan het aanvragen van een vergunning. Wat er ook veranderd is dat lozingen zijn toegestaan tenzij dat per algemene regel verboden is. Onder de Waterwet is dit juist niet het geval, en zijn alle lozingen verboden tenzij dat anders bepaald is onder een vergunning. Door deze veranderingen zullen de taken van waterbeheerders rondom deze kwestie ook omdraaien. Ook is het onder de Waterwet zo dat lozingen ter behoeven van de waterkwantiteit, geregeld worden door de Rijksoverheid, maar onder de Omgevingswet zal ook deze kwestie decentraal geregeld worden, tenzij er een goede reden voor is om dat niet te doen. Ook komt er onder de Omgevingswet de mogelijkheid om af te wijken van centrale regels wat betreft lozingen als de situatie daarom vraagt. Ten vijfde, met betrekking tot projecten in het waterbeheer, zal de procedure die gebruikt wordt onder de Waterwet, namelijk de projectprocedure, onder de Omgevingswet vervangen worden door het projectbesluit. Dit projectbesluit lijkt op zijn voorganger maar heeft een aantal nieuwe aspecten. Ten eerste geldt een projectbesluit ook als een wijziging van het omgevingsplan zowel als een vergunning voor activiteiten die als noodzakelijk worden geacht voor de uitvoering van hetzelfde projectbesluit. Zodra deze bevoegdheid bij een waterschap ligt, zal deze wel toestemming moeten hebben van de provincie, terwijl dat voor Rijkswaterstaat niet nodig is als zij de bevoegdheid heeft. Ook nieuw binnen projecten in het waterbeheer is de plicht tot het betrekken van burgers in de voorbereiding van een projectbesluit. Dit sluit aan bij de doelstelling van de Omgevingswet om meer burgerparticipatie te realiseren. Desalniettemin is dit voor het waterbeheer niet een geheel nieuw aspect, aangezien er in eerdere waterbeheerprojecten al gebruik is gemaakt van burgerparticipatie bij de voorbereiding. Een projectbesluit zal echter alleen geschikt zijn voor primaire waterkering, aangezien de zwaarte van het instrument. Bij andere projecten kan men gebruik maken van de “vergunning eigen dienst” (Wensink, 2018). Hierbij verleent de waterbeheerder een vergunning aan zichzelf over de besluitvorming van een project. Dit is echter wel lastiger wat betreft burgerparticipatie, aangezien deze vorm geen verplichting tot



participatie stelt, en dit is juist een van de speerpunten van de Omgevingswet. Tot slot brengt de Omgevingswet ook voortschrijdende digitalisering van het omgevingsrecht. Het idee is dat er één informatiepunt komt waar particulieren, burgers en bedrijven alle regels en info kunnen vinden die in een bepaald gebied van kracht zijn. Ook is een digitaal stelsel belangrijk voor meerdere bovengenoemde veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. Het kan bijvoorbeeld ook van belang zijn voor het uitdienen van samenwerking tussen overheden onderling. Ook draagt digitalisering bij aan transparantie van de overheid, aangezien ook beleidsdocumenten die te maken hebben met de fysieke leefomgeving gedeeld zullen worden via één informatiepunt.

2.1.6: Integraal Riviermanagement

Een interessante recente ontwikkeling binnen het watermanagement is het in 2019 vastgestelde plan Integraal Riviermanagement (IRM) (Deltacommissaris, 2019). Partijen van verschillende schaalniveaus binnen het waterbeheer werken in dit plan samen aan een integrale en gebiedsgerichte aanpak van de riviergebieden. In het kader van klimaatverandering en de gevolgen van dien wordt het rivierensysteem in Nederland onder druk gezet door met name zeespiegelstijging, extreme regenval en lange periodes van droogte. Dit vraagt om een adaptieve aanpak in het waterbeheer van de rivieren. In periodes van extreme regenval moet water afgevoerd worden, maar in periodes van droogte moet het juist vastgehouden worden. Niet alleen waterkwantiteit vormt echter een opgave. Erosie zorgt voor lagere waterstanden door het uitschuren van zomerbedden van de rivieren waardoor vervoer over water problemen ondervindt, maar ook wordt het binnenstromen van zoetwater naar riviergebieden hierdoor moeilijker waardoor uiterwaarden uitdrogen (Deltacommissaris, 2019). De grote opgaves liggen dus bij verschillende velden zoals waterveiligheid, vervoer, natuur, waterkwaliteit, zoetwaterbeschikking, economische ontwikkelingen, wonen, werken en recreatie (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2019). Om al deze opgaves integraal aan te pakken is het programma Integraal Riviermanagement opgezet. Deze uitdagingen worden per rivier(tak) als één geheel bekeken door alle betrokken partijen (zowel overheid als stakeholders) en niet als aparte opgaves. De insteek is om tot een meer samenhangende oplossing en aanpak te komen (Vereniging Nederlandse Riviergemeenten, 2018). Dit programma gaat geheel passen binnen de Omgevingswet en wordt nu ook al toegepast in bijvoorbeeld de ontwikkeling van Klimaatpark IJsselpoort in de gemeente Zevenaar (bijlage 1). Deze nieuwe aanpak vraagt een toekomstverwachting en beleid wat daarop is aangepast, maar ook een bepaalde flexibiliteit om te kunnen reageren op onverwachte opgaves en kansen om de integraliteit van het programma te waarborgen (Deltacommissaris, 2019).

Deze aanpak is een nieuwe insteek geïnitieerd door de Nederlandse overheid en is ook geheel passend binnen de doelstellingen van de nieuwe Omgevingswet. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de intentie tot het betrekken van stakeholders die buiten de overheid opereren, de doelstelling om flexibiliteit te waarborgen maar ook het versimpelen en verbreden van de huidige aanpak. De uitdagingen in het gebied worden bekeken en ook aangepakt als één geheel in plaats van opgaves die langs elkaar heen snijden. Alles wordt vastgesteld in een visie, die ingrepen wat betreft alle opgaves omtrent het riviermanagement een basis geven op beleidsmatig en juridisch vlak (Vereniging Nederlandse Riviergemeenten, 2018).

2.1.7: NOVI, PROVI en GOVI over het watermanagement

Een belangrijke manier om richting te geven aan beleid binnen de nieuwe Omgevingswet zijn de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), Provinciale Omgevingsvisie (PROVI) en de Gemeentelijke Omgevingsvisie (GOVI). Hierin worden ambities en doelstellingen van de



desbetreffende overheid in opgenomen. Deze documenten zijn leidend, maar eigenlijk juridisch niet bindend. Hier wordt later op teruggekomen in hoofdstuk 2.2. In dit kopje zullen bepaalde doelstellingen en ambities die opgenomen zijn in de NOVI en PROVI, benoemd worden. GOVI's zijn er op dit moment niet echt beschikbaar. Gemeentes hebben namelijk ook meer tijd om deze op te stellen. Te beginnen met de NOVI ontwikkeld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019).

Waterveiligheid is een belangrijk onderwerp van de NOVI. Het wordt vooral als belangrijk gezien dat er genoeg ruimte, flexibiliteit en adaptiviteit blijft bestaan voor het watersysteem en het beheer daarvan. Er moet genoeg ruimte blijven in de zin van het opvangen van overstromingen, maar ook voor de eventuele toekomstige uitbreiding van het verdedigingssysteem tegen overstromingen. Een uitbreiding kan nog wel eens nodig gaan zijn in verband met de gevolgen van klimaatverandering, die ervoor zou kunnen zorgen dat regenbuien extremer worden. Water moet dan voldoende opgevangen worden en afgevoerd worden zodat risico's beperkt blijven. Ook evacuatieplannen en rampenbeheersing zijn onderdelen van de aanpak en risicobeperking. Voor het rivierengebied zijn nieuwe normen opgesteld en zal de gehele opgave van het rivierengebied (natuur, veiligheid, ecologie, scheepvaart, waterkwaliteit en zoetwater) integraal aangepakt gaan worden. Onderdeel hiervan is het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), die aan de slag gaat met de nieuwe normen voor waterveiligheid. Een robuuste waterkering is het uiteindelijke doel wat in de NOVI wordt aangegeven. Niet alleen kan klimaatverandering voor extreme regenval gaan zorgen, maar ook voor langere droge periodes. In de toekomst moet Nederland volgens de NOVI ook in staat zijn om, mocht het nodig zijn, water vast te houden in de vorm van strategische voorraden en het aanleggen van waterreserves.

Daarnaast is kwaliteit en kwantiteit van het drinkwater een onderwerp wat in de NOVI meerdere keren aangestipt wordt. De vraag naar drinkwater is aan het stijgen, maar de beschikbaarheid is op lange termijn aan het afnemen. De NOVI uit de ambitie om zuiniger en effectiever om te gaan met het water zodat er altijd in de vraag kan worden voorzien (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2019). Het hergebruik van afvalwater is een ambitie van de NOVI waar in de toekomst nog meer op ingezet dan nu al wordt gedaan. Niet alleen drinkwaterkwantiteit, maar ook drinkwaterkwaliteit is iets waar de NOVI op wil inzetten. Door ontwikkelingen in de maatschappij zoals intensieve landbouw en toegenomen gebruik van medicijnen (onder andere) zijn er bepaalde schadelijke stoffen in het drinkwater terecht gekomen en dat moet dus weer gezuiverd worden. In de NOVI staat beschreven dat er in de toekomst meer zuiveringsinstallaties moeten komen om al het water in zeer hoge kwaliteit te kunnen aanbieden.

In het kader van de energietransitie ziet de NOVI ook kansen om meer waterenergie op te gaan wekken langs de waterwegen in Nederland en misschien ook in te gaan zetten op waterstofauto's.

Ook komt in de NOVI de transportfunctie van water meerdere keren terug en die zal dus ook gewaarborgd worden door de economische waarde die goed bevaarbare waterwegen met zich meebrengen.

Daarnaast wordt benoemd dat watersystemen in Nederland beïnvloedt worden door de buurlanden. Er wordt erkend dat veranderingen en activiteiten in het buitenland invloed hebben op de kwaliteit en kwantiteit van het water in Nederland. Het is echter niet aangegeven hoe Nederland daar op in wil spelen of mee om wil gaan.

Ook wordt het watersysteem, in combinatie met de bodem, als belangrijk aspect genoemd in de ontwikkeling van bodemdaling in Nederland. De NOVI geeft aan dat ingrijpen bij de



ontwikkeling van bodemdaling noodzakelijk zal zijn. Voor de rivieren betekent dat het creëren van genoeg ruimte en verruimde maatregelen en een ruimtelijke ordening die op een slimme manier schade kan beperken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2019).

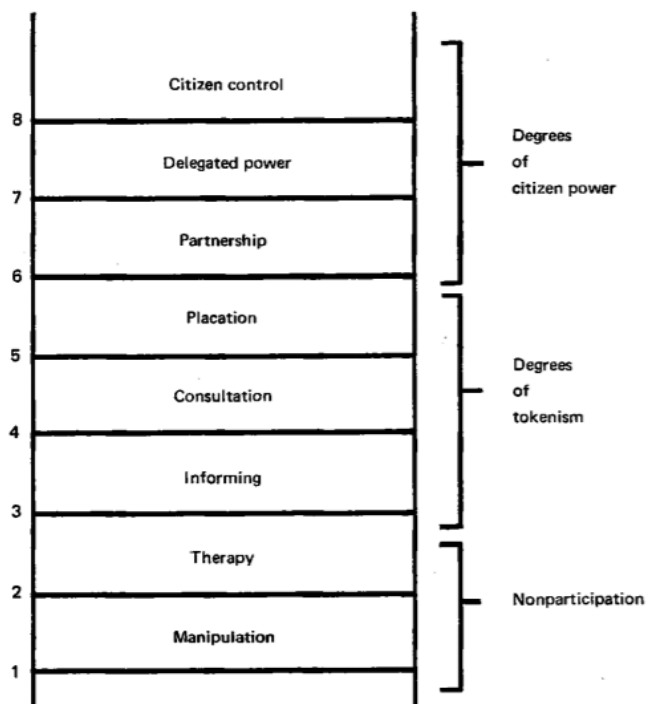
De PROVI heeft al een wat concretere aanpak wat betreft het waterbeleid. Zoals opgesteld door de Provincie Gelderland (2018) stelt doelen en beleidsambities op provinciaal niveau en het wateraspect van dit document zal hier kort besproken worden. De Provincie Gelderland (2018) geeft aan vooral rekening te houden met een aantal Europese regels, namelijk de Kaderrichtlijn Water en het Natura 2000 beleid. Dit houdt in dat er een heleboel eisen zijn op Europees niveau waar de provincie zich aan moet houden, onder andere met betrekking tot drinkwater, ecologie, waterafhankelijke landnatuur, grondwateronttrekking, water voor industrie, etc. Ook geeft de Provincie Gelderland (2018) aan veel te gaan samenwerken met de waterschappen en de landbouw (wat voorheen ook al gebeurde). Nog een belangrijk aspect wat ze aanstippen in de PROVI is de bescherming tegen overstromingen, die vorm gaat krijgen met aanvulling van bepaalde ruimtelijke ordening maatregelen maar vooral zal zijn op basis van preventie. Bij het ondernemen van deze beschermingsmaatregelen wil de provincie ook graag rekening houden met het behoud van de natuur, maar uit de woordkeuze kan men afleiden dat veiligheid voorop komt: “Deze bescherming gebeurt bij voorkeur in combinatie met het ontwikkelen en versterken van karakteristieke riviernatuur in Natura 2000-gebieden” (Provincie Gelderland, 2018, p.23).

De GOVI's van alle gemeentes langs het onderzoeksgebied (zie 3.1) zijn nog niet allemaal openbaar en beschikbaar. Van alle gemeentes die in het onderzoeksgebied liggen zijn alleen de GOVI's van de Gemeente Overbetuwe (2019) en de gemeente Zevenaar (2017) (Omgevingsvisie Gelders Eiland) beschikbaar. Op basis van het lezen van deze twee Gemeentelijke omgevingsvisies, kan men zeggen dat de prioriteit voor de gemeentes wat betreft water vooral bij natuur en recreatie ligt. In beide visies staat vermeld dat de Rijn in het onderzoeksgebied een belangrijk aspect is van deze gemeentes en recreatief gezien van groot belang. In de toekomst zullen zij vooral deze twee aspecten willen behouden en/of versterken.

2.2: Theoretisch kader

In dit kopje zullen verschillende thema's rondom de omgevingswet in een wetenschappelijk en theoretisch kader worden geplaatst. De onderwerpen die besproken zullen worden zullen zijn: participatie, versimpeling en versnelling van regels en procedures, flexibiliteit en maatwerk en een aantal algemene kritiekpunten op de wet. Tot slot, om het theorie hoofdstuk te concluderen zal er een hypothese geformuleerd worden.

De bevordering van participatie is een belangrijk speerpunt van de omgevingswet. In het woordenboek staat participatie beschreven als “het deelhebben in iets”, maar in beleidsmatige context wordt er vooral mee bedoeld dat burgers door de overheid betrokken worden bij het ontwerpen van een (ruimtelijk) plan (Bremas, Pleijte en Buijs, 2008). Er zijn verschillende modellen voor burgerparticipatie, waarvan er hier één besproken zal worden. Deze dient ook als belangrijke achtergrondinformatie aangezien de participatieladder van Arnstein aangehaald wordt door andere schrijvers die hier besproken worden. Sherry R. Arnstein schreef in 1969 een artikel over burgerparticipatie, toentertijd een redelijk nieuw concept, om verschillende gradaties van participatie scherp te krijgen omdat er vaak overdreven retoriek werd gebruikt omtrent het onderwerp, zonder dat het echt duidelijk was waar het nou over ging. In het volgende model worden de acht levels van participatie zoals ontwikkeld door Arnstein (1969) weergegeven.



Afbeelding 2: Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation

Het is slechts een simplificatie van de werkelijkheid, maar was toentertijd nodig om beter begrip te krijgen van het concept participatie. Onderaan de ladder staan manipulatie en therapie, waarbij de deelnemers van het participatieproces vooral de schijn wordt gegeven dat ze inspraak hebben en kunnen de overheden het beeld opwekken alsof ze burgers laten inspreken, terwijl dat niet hun eigenlijke doelstelling is. Deze levels van participatie zijn door Arnstein (1969) geclassificeerd als non-participatie. Op trede drie en vier staan informeren en consulteren, waarbij burgers goed geïnformeerd zijn over de plannen van machthebbers en daarover hun stem kunnen laten horen. Zoals Arnstein (1969, p.217) verwoord: "hear and be heard". Burgers hebben bij deze varianten echter zelf geen inspraak of zeggenschap om hun belangen te verdedigen. Ze worden gehoord, maar dit wordt niet opgevolgd met daden die daarop reageren. Graad vijf van de ladder "placation" is een opvolger van deze varianten, waarbij de burgers de machthebbers kunnen adviseren, maar vooralsnog hebben zij geen zeggenschap en kunnen zij niet verzekeren dat hun belangen worden meegenomen. Deze drie treden op de ladder zijn vormen van "tokenism". Bij trede zes, partnerschap, hebben burgers de macht om te onderhandelen en compromissen te sluiten met de machthebbers. Trede zeven, gedelegeerde macht, houdt in dat burgers het grootste deel van de besluitvorming in handen hebben en bij trede acht hebben ze dat volledig in handen (Arnstein, 1969). Bij deze laatste drie treden bezitten burgers over een bepaalde macht in het nemen van beslissingen. Een aandachtspunt bij dit model om in acht te nemen is het feit dat de twee groepen, de burgers en de machthebbers, tegenover elkaar worden gezet terwijl deze groepen eigenlijk niet zo homogeen zijn en binnen die groepen ook uiteenlopende standpunten bestaan. Het model probeert echter niet om de volledige werkelijkheid weer te geven, maar is een gesimplificeerd model wat vaak gebruikt wordt als er over participatie gesproken wordt. Daarom wordt het model in dit onderzoek alsnog gebruikt en aangehaald.

De discussie over burgerparticipatie binnen het waterbeheer is al langer gaande. Voor bijvoorbeeld de waterschappen is participatie en draagvlak geen nieuw concept. Waterschappen zijn initieel opgericht door boeren, wat ook betekende dat zij vooral ondersteund werden door agrariërs. Daardoor was draagvlak bij oprichting van de waterschappen altijd wel aanwezig (Lijklema, 2001). In de 20^e eeuw zijn draagvlak en



participatie in de samenleving minder belangrijk geworden, om vervolgens in de late 20^e eeuw en begin 21^e eeuw weer op te duiken als maatschappelijke discussie. Dit geldt niet alleen voor het waterbeheer, maar ook de daarmee verweven ruimtelijke ordening in Nederland zowel als veel andere beleidsvelden. In het proefschrift van Lijklema (2001) wordt aangestipt dat draagvlak voor waterschappen niet direct evident is, omdat er niks van burgers gevraagd wordt op de onvrijwillige belasting voor het waterschap na. Toch is draagvlak volgens haar belangrijk voor het waterbeheer omdat ten eerste “de acceptatie van beleid tegenwoordig minder vanzelfsprekend is dan vroeger” (Lijklema, 2001, p.25), daarmee zeggende dat burgers hun stemmen laten horen als ze het niet eens zijn met bepaald beleid in tegenstelling tot voorheen. Ten tweede is draagvlak belangrijk voor het waterbeheer omdat zij afhankelijk is van meerdere partijen die buiten de overheid liggen. Toentertijd in 2001 ging het nog vooral om draagvlak, in het proefschrift van Lijklema (2001) beschreven als acceptatie van het beleid. Men zou kunnen stellen dat deze discussie verder is voortgezet in de vorm van burger- en stakeholderparticipatie.

Aan het begin van de 21^e eeuw is er steeds meer aandacht gekomen voor burgerparticipatie in de Nederlandse samenleving in bepaalde beleidsvelden. Voor waterbeheer was dit niet anders. Er zijn een aantal redenen waarom participatie steeds meer in de aandacht komt te staan en ook steeds meer wordt toegepast. In de publicatie van Breman, Pleijte, Ouboter en Buijs (2008) is dat ten eerste te wijten aan de relatie tussen de overheid en de maatschappij die sterk aan het veranderen is. In de vorige eeuw was er vooral sprake van top-down planning en beleid waarbij de Rijksoverheid als belangrijkste en doorslaggevende actor optrad. Als resultaat van onvrede onder de burgers in Nederland is veel beleid doorspeeld naar bestuurslagen op lagere schaalniveaus. Dit betekent dat er voor burgers en organisaties kansen kwamen om invloed uit te oefenen en inspraak te hebben bij het maken van het beleid omdat daar op deze manier meer ruimte voor kwam. Samenwerking tussen burgers en overheden werd steeds frequenter en veranderde ook de algemene werkwijze van ruimtelijke ordeningsprocessen en verschoof de rol van de overheid als ontwerper naar de overheid als facilitator. Ten tweede zullen waterschappen volgens Breman et al. (2008) bepaalde doelen proberen te verwezenlijken door middel van het gebruik van participatie. Door participatie te gebruiken kan bijvoorbeeld de kwaliteit van een project bevorderd worden door de inbreng van lokale expertise en creativiteit (kwaliteitsdoelen). Ook kan participatie als proces worden gebruikt door waterbeheerders om draagvlak te bewerkstelligen en de afstand tussen de overheid en burgers te verminderen (instrumentele doelen). Daarnaast kan het de transparantie van beleid bevorderen en burgers het recht geven om mee te beslissen over wat er gebeurt in hun eigen fysieke leefomgeving (democratische doelen). Uit een aantal onderzochte casussen van burgerparticipatie bij het waterbeheer blijkt dat die drie doelen, kwaliteitsdoelen, instrumentele doelen en democratische doelen grofweg bij allemaal terug te zien zijn en nagestreefd te worden (Breman, Pleijte en Buijs, 2008). Niet bij alle casussen maar bij een aantal vinden Breman et al. (2008) ook dat er principiële doelen worden nagestreefd, daarmee zeggende dat burgers het recht hebben om te participeren in het proces. Casussen met alléén instrumentele doelstellingen blijken daarnaast ook het minste succes te hebben gehad met het participatieproces en kozen daarbij ook voor de laagste vorm van participatie op de ladder. De reden hiervoor kan volgens Breman et al. (2008) liggen bij het feit dat de deelnemende burgers niet scherp hadden wat het doel van de participatie was en wat voor rol zij hierbij zouden moeten spelen. Daarentegen is het uit de onderzochte casussen gebleken dat de initiatiefnemers hoger op de participatieladder gingen zitten naarmate zij meer kwaliteitsdoelstellingen hadden opgesteld. Dit heeft een reden: “hoe overtuigender de initiatiefnemer is ten aanzien van de meerwaarde van het participatieproces, des te meer ruimte gecreëerd wordt voor de deelnemers om ook daadwerkelijk te participeren” (Breman



et al., 2008, pp.20-21). Het stellen van doelstellingen voor de aanvang van een participatieproces is dus erg belangrijk, niet alleen voor het bepalen van de vorm van participatie maar ook om beter inzicht te krijgen in wat voor niveau van participatie er het beste nagestreefd kan worden. Het niveau en de vorm van participatie blijken verband met elkaar te hebben, maar uiteindelijk ook met het uiteindelijke succes van het participatieproces. Deze algemene regel geldt echter niet voor alle casussen uit deze studie. Een hoog niveau op de participatieladder heeft weinig waarde voor de kwaliteit van het proces als de deelnemende burgers zelf geen behoefte hebben aan een intensieve vorm van participatie (Bremán et al., 2008). Als er geen grote belangen spelen bij een situatie is het volgens Bremán et al. (2008) dus beter om te kiezen voor een minder intensief participatieproces wat lager op de ladder. Uiteindelijk spelen dus de doelstellingen, het niveau en de vorm van participeren en de wil en belangen van de burgers zelf een rol bij een succesvol participatieproces. De Omgevingswet laat elke overheid de ruimte om zelf te kiezen voor een bijpassend participatietraject. Dat is dus erg verstandig, omdat Bremán et al. (2008) pleiten voor een passend participatietraject bij elk project en stippen vooral aan dat participatie maatwerk is. Het blijft echter dan wel een aandachtspunt dat de overheden die het participatieproces voorbereiden en inrichten, de juiste kennis hebben van de situatie en een goede afweging kunnen maken voor de keuze van een participatieproces bij elk project. Er is geen passende participatiemal voor elk project en het is belangrijk dat overheden dat onthouden bij het ontwerpen van een participatietraject. Ervaring en kennis zal hierbij een grote rol spelen. Het is echter nog maar de vraag of alle overheden mensen beschikbaar hebben die genoeg kennis en ervaring hebben om het participatieproces in goede banen te leiden.

Volgens Keessen, van Daalen en van Buuren (2014) bestond er in het jaar van publicatie nog steeds ontevredenheid onder de burgers over het resultaat van participatie na de introductie daarvan. Aan de andere kant vond de overheid op dat moment de processnelheid, mede door participatie, te laag liggen. In dezelfde publicatie van Keessen et al. (2014), gebruiken zij twee casestudies uit het waterbeheer om te illustreren hoe participatie ingericht kan worden om te leiden tot positieve resultaten. De casestudies laten zien dat participatie op het gebied van het ontwerpen van de maatregelen om doelstellingen (wel door het waterschap zelf opgesteld) te behalen juist erg doeltreffend zijn geweest. Omdat er weinig tot geen tegenspraak en protest was van bewoners ging het proces juist sneller. Ook in termen van kwaliteit en draagvlak zijn deze projecten erg succesvol geweest. In de publicatie wordt vermeldt dat de doelen (van het project zelf) bij beide projecten van tevoren al opgesteld waren. In dat deel van de besluitvorming was dus geen sprake van participatie of inspraak van burgers en omwonenden. Het is echter wel belangrijk om te benoemen dat deze twee casestudies relatieve waarde hebben op het generaliseren naar het gehele waterbeheer. Desalniettemin illustreren ze dat participatie binnen het waterbeheer voorheen al succesvol is geweest en hier kan dus een voorbeeld aan genomen worden.

Participatie is dus geen nieuw onderwerp in de maatschappij. De Omgevingswet heeft de eerdere inspraakverordening een stuk breder getrokken en er een participatieverordening van gemaakt. Overheden zijn helemaal vrij om te bepalen hoe ze het participatieproces inrichten, maar wel verplicht om aan te geven hoe ze dat gedaan hebben. De Omgevingswet biedt een nieuw kader om in te werken wat betreft participatie en bouwt voort op wat er al gaande was. Zoals Gierveld (2019, p.68) mooi verwoord: “de Omgevingswet zet participatie opnieuw en scherper op de kaart”. Participatie is een onderwerp waar de overheid al langer mee bezig is en de wet lijkt in te spelen op de kansen die er liggen, maar er moet wel rekening gehouden worden met het feit dat participatie maatwerk is. Ervaring en kennis van participatieprocessen zal belangrijk gaan worden bij het in goede banen leiden van participatie onder de Omgevingswet. Of de Omgevingswet ook daadwerkelijk een stapje



hoger gaat op de participatieladder is nog maar de vraag, maar het juiste kader is er wel voor gesteld. Het is aan de overheden die de processen moeten gaan inrichten in hoeverre zij hoger willen op de participatieladder om dit ook daadwerkelijk te realiseren, maar in principe wordt het dus allemaal mogelijk onder de Omgevingswet.

Het volgende speerpunt van de Omgevingswet die besproken zal worden is de versimpeling van de regels die gelden binnen het omgevingsrecht. Dit speerpunt zal in het volgende stuk tekst samengenomen worden met het streven naar meer flexibiliteit en snelheidswinst bij projecten omdat deze onderwerpen verweven zijn met die versimpeling.

Het huidige stelsel van het omgevingsrecht zorgt door een myriade aan regels voor veel complexiteit, lange duur van planprocessen en vaak ook hoge kosten en weinig ruimte voor flexibiliteit. Daarbovenop moeten er vaak veel onderzoeken worden uitgevoerd of de plannen die gemaakt worden niet andere regels m.b.t. bijvoorbeeld geluidsoverlast of milieu overschrijdt. Kortom, “de puzzel moet kloppend worden gemaakt binnen de omgevingsrechtelijke bepalingen” (Buitelaar en Sorel, 2012, p.55). De Omgevingswet wil daarom het hele stelsel herzien om snelheid te verbeteren, complexiteit van regels te verminderen en meer flexibiliteit toe te passen, maar er valt behoorlijk wat te zeggen over deze herziening. Volgens Groothuijse, Korsse en Schueler (2014) kan het bij elkaar brengen van alle verschillende wetten van het omgevingsrecht helpen bij de integratie, maar zal het voor de overheden die zullen moeten gaan werken met de Omgevingswet, de gebruikers, geen vergaande versimpeling zijn. Wel kan de stelselherziening het omgevingsrecht toegankelijker voor burgers maken en daarbovenop ook het een stuk samenhangender maken dan het momenteel is. Dat kan volgens Groothuijse et al. (2014, p. 2524) zorgen voor regels die beter op elkaar afgestemd zijn en daar kan de Omgevingswet “een grote stap vooruit mee zetten”.

Wat betreft de versnelling die de Omgevingswet voor ogen heeft, geven Buitelaar et al. (2012) aan dat de lange procesduur niet zozeer is te wijten aan de complexiteit van de regels, maar de restricties op een hele hoop vlakken die daarin verankerd ligt. Het is juist het onderzoeken in hoeverre de activiteit de restricties overtreedt en het puzzelen hoe die activiteit dan wel plaats kan vinden, wat het meeste tijd kost. Volgens Buitelaar et al. (2012, p.56) is het versnellen van de duur van projecten vooral een kwestie van “goede projectvoering, onderzoeksmanagement en politiek-bestuurlijke wil”. Of de herzieningen in de Omgevingswet dus daadwerkelijk voor een significante snelheidsverbetering gaan zorgen, dat is nog maar de vraag volgens Buitelaar et al. (2012). Ook schrijft Nijmeijer (2016) over het doel van de Omgevingswet om te streven naar algemene regels en structuren die zouden moeten zorgen voor meer helderheid en snelheid. Daarover wordt gezegd dat een structuur en de algemene regels die gaan gelden in de brede zin van het omgevingsrecht erg veel tijd zullen gaan kosten in de ontwikkeling daarvan. Desalniettemin denkt Nijmeijer (2016) dat dit wel de moeite waard kan worden. Op het moment dat er de tijd voor wordt genomen en deze structuur goed functioneert, zou dat kunnen gaan leiden tot aanzienlijke tijdswinsten in ruimtelijke ordeningsprocessen. Aan de ene kant kost het onderzoeken binnen nieuwe projecten dus veel tijd en zal dit onder de Omgevingswet nog steeds aan de hand zijn, maar het onderbrengen van het stelsel in algemene regels en een algemene structuur kan juist weer voor tijdswinst zorgen op den duur.

Nog een van de dingen die de omgevingswet tracht te bereiken is meer flexibiliteit voor overheden en initiatiefnemers. Dit is overigens ook geen nieuw concept en was al hier en daar opgenomen in de oude wetgeving, maar had niet veel succes. Één van de manieren waarop zij dit willen bereiken is door middel van een balansregeling. Dit houdt in dat verslechtingen in de fysieke leefomgeving kunnen worden getolereerd mits er een grotere verbetering van de fysieke leefomgeving als geheel tegenover bestaat. Deze nadelen zou je



dan volgens de balansregeling kunnen wegstrepen zodat bepaalde activiteiten alsnog mogelijk worden. Volgens Nijmeijer (2016, p.2) zou dit kunnen leiden tot “een afdoende borging van de belangen van derden”. Ook stipt hij aan dat het tot een ingewikkelde regelgeving kan gaan leiden als men zich gaat afvragen wanneer en onder welke voorwaarden een stakeholder het gebruik van zo’n balansregeling kan verzoeken. Met een balansbepaling kunnen ook de desbetreffende overheden af gaan wijken van plannen door middel van een vergunning. Of een balansbepaling echt een goede basis is voor zo’n afwijking, is een goede vraag. Nog een manier om flexibiliteit te bewerkstelligen binnen de omgevingswet is de voorziene globale insteek van omgevingsplannen. Nijmeijer (2016) vindt dit een slechte insteek, omdat de concrete inhoud wordt vastgesteld in zogenaamde planafspraken. Het probleem hiermee is dat derden wel betrokken kunnen worden bij omgevingsplannen, maar niet bij planafspraken, waardoor hun belangen opnieuw (in combinatie met de balansregeling) onderbelicht blijven. Waar de wet het impliciet voorstelt om derden te betrekken bij deze planafspraken, zou dat volgens Nijmeijer (2016) beter kunnen verplichten. Buitelaar et al. (2012, p.57) denken dat meer flexibiliteit en lokale afwegingsruimte juist zou kunnen leiden tot een hogere gebiedskwaliteit maar “vraagt wel een extra (bestuurlijk) afwegingsproces over welke milieu- en gebiedskwaliteit acceptabel is”. Ook Groothuijse et al. (2014) zien het volgende voordeel in meer flexibiliteit en afwegingsruimte voor lokale overheden: er zal meer ruimte voor groei en ontwikkeling beschikbaar komen. Aan de andere kant van de medaille betekent dat men van minder zekerheid kan spreken naarmate de vrijheden toenemen. Het gebrek aan concreetheit van de wet, wat Nijmeijer (2016) ook al aanstipte, kan volgens Groothuijse et al. (2014) ook nog eens nadelig effect kunnen gaan hebben op initiatiefnemers die worden teleurgesteld omdat zij iets willen ondernemen wat de overheid beslist niet wil. Als dit niet concreet staat aangegeven in wetten en plannen, hebben zij daar ook geen zekerheid over. Ook de Graaf en Tolsma (2014) onderschrijven de rechtsonzekerheid die burgers en bedrijven zullen gaan ervaren als resultaat van de maatregelen om te streven naar meer flexibiliteit en maatwerk. Ook geven de Graaf et al. (2014) aan dat de bestuurslasten voor overheden als resultaat van de introductie van maatwerk en flexibiliteit binnen de Omgevingswet, toe kunnen gaan nemen. Gerelateerd aan flexibiliteit haalt van den Hoek (2017) in zijn onderzoek het experiment aan waarin een groep gemeentes de kans kreeg om via een aangepast bestemmingsplan die past bij de werkwijze van de Omgevingswet. De meeste gemeentes hebben dit experiment juist als een succes ervaren en vinden dat de plannen die gemaakt zijn binnen dit experiment meer ruimte bieden voor toekomstige ontwikkelingen. Ook is het duidelijk geworden dat het bieden van zekerheden (procedureel en materieel) een andere vorm krijgt als voorheen omdat er een grotere focus ligt op de informele procedure van het proces. De januskop van flexibiliteit is dus wel iets waar overheden aandacht voor moeten hebben in de toekomst. Minder zekerheid uit zich overigens ook in het feit dat losse en brede normen rechtspraak over de ruimtelijke ordening vanaf de intrede van de Omgevingswet minder voorspelbaar maakt.

Nog een kritiekpunt van Nijmeijer (2016) op de vier grote thema’s van de Omgevingswet, energietransitie, klimaatadaptatie, transformatie van het landelijke gebied en de verbetering van de ruimtelijk-economische structuur, is dat deze thema’s erg breed zijn en de wet faalt erin om deze thema’s concreet uit te werken. Ook is het de vraag of deze opsomming van grote aandachtspunten wel volledig is ten opzichte van de maatschappelijke uitdagingen van tegenwoordig. Volgens Nijmeijer (2016) kan men zich ook afvragen: waarom juist deze onderwerpen? Zijn ze niet selectief? Ook stipt hij aan dat het feit dat de omgevingsvisies, net als eerdere structuurvisies onder de eerdere wetgeving, juridisch gezien niet bindend zijn en dat er een risico bestaat op “een omgevingsvisie die een beleidsmatige ratjetoe wordt” (Nijmeijer, 2016, p. 1), zoals bepaalde structuurvisies in het verleden ook al waren. Aan

structuurvisies en dus ook aan omgevingsvisies kan men geen rechten verlenen en lagere overheden zijn dus niet wettelijk verplicht om zich aan die visie te houden.

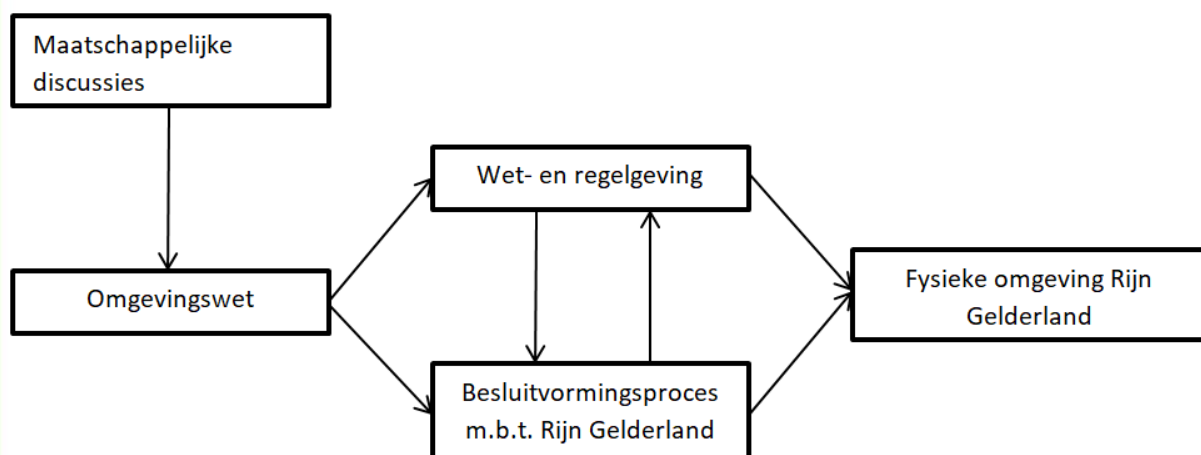
Al met al concludeert Nijmeijer (2016, p.3) het volgende over de Omgevingswet omtrent versimpeling en flexibiliteit: “om met de Omgevingswet de ambities voor een eenvoudiger en beter omgevingsrecht waar te maken verdient waardering, maar gewaakt moet worden voor een Omgevingswet die nog ingewikkelder wordt dan zij nu al is”. Groothuijse et al. (2014) sluiten zich hierbij aan. Volgens hen bestaat er een risico dat deze geïntegreerde regelgeving onder de Omgevingswet erg complex kan worden, omdat er belangen vanuit verschillende velden, die nog wel een haaks op elkaar kunnen staan, allemaal in één wet behartigd moeten worden. Dat is volgens hen een uitdaging, maar niet ondenkbaar om te slagen.

2.2.1: Hypothese

De bovenstaande literatuur kan leiden tot de volgende hypothese wat betreft de hoofdvraag: De onderwerpen en doelen van de nieuwe Omgevingswet zijn resultaat van de grote maatschappelijke discussies op het gebied van water en ruimtelijke ordening en zal wat betreft deze onderwerpen en doelen zoals participatie en ruimte voor maatwerk en flexibiliteit, verder voortschrijden. Dat betekent dus dat de Omgevingswet niet zozeer hele grote nieuwe dingen introduceert, maar dat ze liever voortbouwt op wat er al bestond en in welke richting de maatschappij momenteel wil bewegen en daarop in wil spelen door het introduceren van transities naar nieuwe kaders en werkwijzen. Het debat over participatie is hier een goed voorbeeld van. Onder de Omgevingswet worden er nieuwe kaders gecreëerd om oude discussies een nieuwe vorm te geven en ook om deze discussies in een nieuwe richting te bewegen.

2.3: Conceptueel model

Een voorlopig conceptueel model passend bij de hoofdvraag “in hoeverre zal de nieuwe Omgevingswet in Nederland ruimtelijke veranderingen zowel als veranderingen in het proces daartoe teweeg brengen met betrekking tot de rivier de Rijn in de provincie Gelderland voor regionale en lokale overheden?” is te vinden in de onderstaande afbeelding.



Afbeelding 3: conceptueel model

Er wordt een invloed verondersteld van de invoering van de Omgevingswet op de invulling van het proces van het management van de Rijn. Dit omdat de Omgevingswet nieuwe



voorschriften heeft wat betreft het inrichten van het proces van ruimtelijke ordening. De invulling van het proces zal vervolgens veronderstelde invloed uitoefenen over hoe de omgeving van de desbetreffende rivier er daadwerkelijk ruimtelijk ingericht wordt.

Hoofdstuk 3: Methodologie

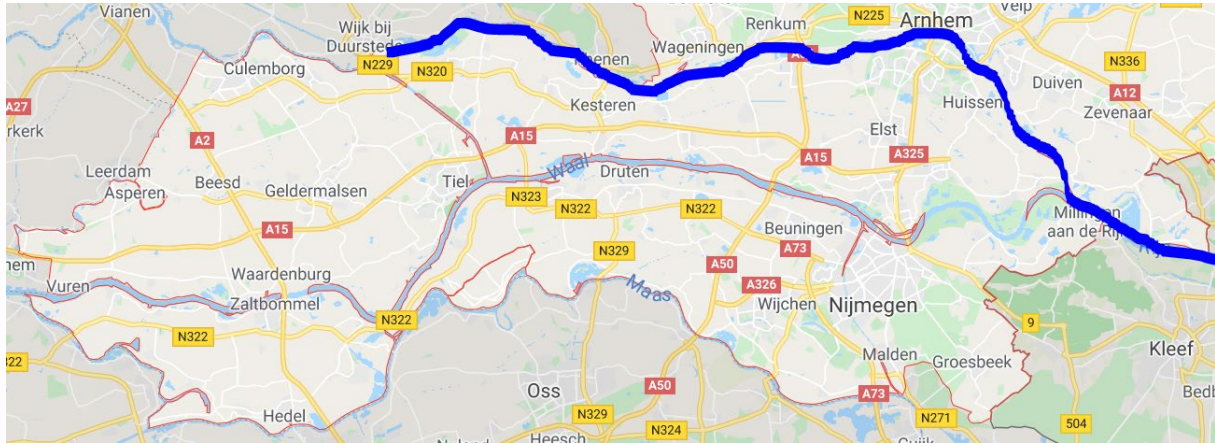
3.1: Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksbenadering. De reden hiervoor is dat het om onderwerpen en vragen gaat die lastig te zijn omvatten in kwantitatieve data. Daarnaast is er omtrent de Omgevingswet ook weinig kwantitatieve data beschikbaar om mee te werken omdat deze wet en aanpak nog erg nieuw is. Ook zijn de enige mogelijkheden met kwantitatieve data het bekijken van trends in het verleden die niet meteen iets hoeven te zeggen over de toekomst. De hoofdvraag en deelvragen in dit onderzoek vragen om een complex en gedetailleerd begrip van de werkelijkheid gaan vragen. Daarnaast speelt de context in dit onderzoek, namelijk het transitielandschap van de planologie en ruimtelijke ordening en de lange geschiedenis van watermanagement in Nederland, een grote rol bij het begrijpen van het fenomeen. Volgens Creswell en Poth (2017) sluit een kwalitatieve onderzoeksbenadering erg goed aan bij deze twee bovengenoemde punten. Een voordeel van een kwalitatieve dataverzamelmethode is volgens Tetnowski en Damico (2001) dat de data rijker en completer is. Dit zou zeker van toegevoegde waarde kunnen zijn in een onderzoek op kleine schaal waarbij dit kan leiden tot vollediger en completer begrip van de data. Dit onderzoek zou kunnen passen in de categorie kleinschalig en daarom is dit voordeel van toepassing. Een nadeel van een kwalitatieve onderzoeksbenadering is echter dat de data zeer specifiek is en niet gegeneraliseerd kan worden naar een bredere groep. Daartegenover staat een dieper en beter begrip van de concepten die worden omvat door de data (Cresswell et al., 2017).

Daarnaast zijn er een aantal keuzes in dit onderzoek die nog toelichting behoeven. Ten eerste is er gekozen om vooral te focussen op het management van de Rijn als onderzoeksobject omdat een volledige analyse van het waterbeheer (rivieren, grondwater, landbouw, etc.) te veel werk met zich meebrengt om in de beschikbare tijd voor dit onderzoek uit te voeren. Alhoewel andere aspecten van watermanagement in alle waarschijnlijkheid wel besproken gaan worden omdat deze aspecten op verschillende manieren met elkaar verweven zijn, maar de hoofdfocus zal vooral liggen bij de Rijn in Gelderland. Ten tweede is er gekozen om het onderzoek uit te voeren in de provincie Gelderland. Met de focus op de Rijn lijkt deze provincie geschikt, omdat Gelderland de provincie is waar deze rivier het land binnen stroomt. Ook bevindt een groot deel van de rivier zich in deze provincie. Daardoor is er in dit onderzoeksgebied genoeg materiaal om te onderzoeken wat betreft het onderwerp. Belangrijk hierbij te vermelden is dat de visies en situaties van de provinciale en lokale overheden centraal staan in dit onderzoek. Het onderzoekstraject zoals beschreven in 3.2 is op provinciaal schaalniveau. Rijkswaterstaat, de nationale overheid die over waterbeheer gaat, beheert niet alleen dit traject, maar alle waterprojecten in het land. Om deze partij centraal te zetten in het onderzoek zou daarom niet logisch zijn. De Omgevingswet heeft ook als doelstelling meer inspraak van lokale en regionale overheden en daarmee is juist dit format interessant. Deze nieuwe wet is geformuleerd op nationaal niveau en tracht regionale en lokale overheden meer inspraak te geven, maar hoe staan zij daar in? Wat is de kijk van deze overheden op deze nationale wet? Vooral daar zal naar gekeken worden in dit onderzoek.

3.2: Onderzoeksmateriaal

Ten eerste is een goede afbakening van de Rijn nodig om te vermelden. Aangezien de Rijn niet altijd de letterlijke benaming is die wordt gebruikt in Nederland, is in afbeelding 2 met de blauwe lijn aangegeven welke gebieden behoren tot het onderzoeksobject.



Afbeelding 4: Rijn in Gelderland. Bron: Google (z.d.)

Het traject begint bij Spijk, waar de Rijn Nederland binnenstroomt en heeft daar de benaming Bijlands kanaal. Vervolgens stroomt dit traject door in het Pannerdenschkanaal en gaat vanaf daar over in de Nederrijn. Het traject eindigt bij Rijswijk, waar deze rivier uiteindelijk overgaat in de Lek. De Lek maakt geen deel meer uit van het onderzoeksgebied. Voor kortbondigheid zal het gehele onderzoeksgebied in deze scriptie aangeduid worden als de Rijn in Gelderland, maar bestaat dus eigenlijk uit bovenstaande deeltrajecten. Dit traject doorkruist de gemeentes Zevenaar, Berg en Dal, Lingewaard, Duiven, Westervoort, Arnhem, Renkum, Overbetuwe, Wageningen, Nederbetuwe en Buren. Het deeltraject valt deels onder het gebied beheerd door Waterschap Rijn en IJssel en deels onder het gebied van Waterschap Rivierenland. De reden voor de keuze voor dit traject is deels het bij elkaar houden van deeltrajecten. De Lek, die niet bij het onderzoeksgebied hoort, stroomt verder in een andere provincie van Nederland en het leek niet wenselijk om maar een deel van de Lek bij het traject te betrekken. Zo blijft het onderzoeksgebied beter afgebakend en blijft het hele traject binnen de provincie Gelderland. Ten tweede is er gekozen voor dit traject omdat het een van de grote rivieren van de provincie is en er dus veel over te zeggen valt en meer informatie over te vinden is dan over kleinere rivieren in de provincie.

3.2.1: Observatiemethode

Een eerste vorm van dataverzameling is geweest een observatie. Een gedocumenteerde vorm van observeren langs het traject heeft meer inzicht gegeven in de huidige ruimtelijke inrichting van de Rijn in Gelderland. Niet het hele aangegeven gebied op afbeelding 2 is geobserveerd, met de rede dat de observatie als doel heeft om een algemeen beeld te krijgen van de omgeving van de rivier en welke manier van inrichten en managen dominant is. Hiervoor is het niet nodig om het gehele gebied te observeren, maar volstaan delen daarvan voor het bereiken van dit doel, alhoewel bijna het gehele traject wel is bekeken, op het deel in de gemeente Buren na. Deze observatie heeft bijgedragen aan het beantwoorden van de tweede deelvraag. Tijdens de observatie is door de onderzoeker de rol aangenomen van "complete observer" zoals beschreven door Saunders, Lewis en Thornhill (2015). Dat betekent dat de onderzoeker vooral op de achtergrond blijft en haar identiteit als onderzoeker niet bekend maakt aan de buitenwereld. Gezien hetgeen wat geobserveerd



wordt vooral objecten zijn en deel uitmaken van de fysieke leefomgeving en geen betrekking heeft op andere mensen en hun gedrag, is dit ook niet nodig. Wat betreft het soort data wat uit de observatie zal genereren, wordt gebruik gemaakt van de verdeling van Saunders et al. (2015, p. 362):

1. Primaire observaties: betreft data waarbij beschreven wordt wat er precies gebeurt of te zien is in de fysieke leefomgeving
2. Secundaire observaties: data waarbij de onderzoeker een eigen interpretatie geeft aan wat er geobserveerd wordt.
3. Ervaringsdata: data die de persoonlijke gevoelens van de onderzoeker betreft terwijl hij of zij hetgeen meemaakt wat hij of zij wil observeren
4. Contextuele data: deze data heeft betrekking op de setting en de omgeving van de observatie.

Bij de observaties die plaats hebben gevonden is er vooral gebruik gemaakt van primaire en secundaire observaties. De primaire observaties hebben betrekking tot de fysieke leefomgeving en aangezien dit onderzoek focus heeft op de fysieke omgeving van het rivierengebied van de Rijn in Gelderland, is deze soort observatie belangrijk. Secundaire observaties volgen uit deze primaire observaties. In combinaties met kennis die de onderzoeker al heeft, zullen de fenomenen in de fysieke leefomgeving meer betekenis krijgen en daarom wordt ook deze data meegenomen. Ervaringsdata en contextuele data is bij deze observaties minder belangrijk geweest, omdat dit onderzoek een focus heeft op de fysieke omgeving, en niet op ervaringen van individuen.

3.2.2: Documentanalyse

Voor het beantwoorden van deelvraag 3 en deels deelvraag 1, is documentanalyse ook een geschikte aanvulling geweest voor dit onderzoek. In bestaande documenten is de meeste informatie gevonden voor deelvraag 3 en in mindere mate heeft het bijgedragen aan de beantwoording van deelvraag 1.

3.2.3: Diepte-interviews

De meest gebruikte vorm van datacollectie voor dit onderzoek is geweest het afnemen van diepte-interviews met mensen en experts die veel kennis hebben in dit beleidsveld en van watermanagement. Om de hoofdvraag naar behoeven te beantwoorden was het voormalige idee uiteengezet in het eerste onderzoeksvoorstel om diepte-interviews af te nemen om data te verzamelen. Door de uitbraak van het coronavirus in het voorjaar van 2020, zal deze aanpak anders vormgegeven moeten worden aangezien direct contact met de meeste mensen niet tot lastig mogelijk is als gevolg van de maatregelen die het kabinet heeft getroffen tegen de verspreiding van het virus. Veel mensen werken vanaf thuis en hebben het druk, aangezien werkzaamheden op een andere manier plaatsvinden dan normaal. Een substituten voor face-to-face interviews zullen zijn interviews via skype, als het echt niet anders kan. Een aantal van deze interviews hebben plaatsvinden met medewerkers van verschillende waterschappen om een idee te krijgen rondom de besluitvorming (de huidige en zoals zij die zien in de toekomst met de nieuwe Omgevingswet) van waterbeheer in verschillende gebieden in Gelderland. Ook heeft er een interview plaatsgevonden met een provincie-medewerker die gespecialiseerd is wat betreft watermanagement om een beeld te krijgen bij de visie van de regionale overheid voor de toekomst van de waterwegen van de provincie. Daarop aansluitend is er ook nog een interview afgenomen met één van de gemeentes in het onderzoeksgebied, namelijk gemeente Zevenaar. Eigenlijk zou het beter zijn geweest voor het algemene beeld van lokale overheden om meer gemeentes te



interviewen, maar de respons van lokale overheden was er of helemaal niet of ze hadden niemand binnen de gemeente die tijd had voor een interview. Ter beantwoording van deelvraag 4 zijn de diepte-interviews het belangrijkste omdat het bij deze deelvraag belangrijk is om de visies van experts op het gebied weer te geven. Ook ter ondersteuning van deelvraag 1 en 2 zijn de diepte-interviews nuttig geweest. Door te spreken met deskundigen en hun visies met elkaar te vergelijken met betrekking tot de onderwerpen van deelvraag 1 en 2, kan er een antwoord worden geformuleerd die gevalideerd is door meerdere vormen van datacollectie.

3.2.4: Semi-structured interview guides

Voor alle interviews is er gebruik gemaakt van een semi-structured interview guide. De vragen die genoteerd zullen worden in deze interview guide sluiten aan bij de hoofdonderwerpen van het onderzoek. Bij deze vorm van interviewen is er een bepaalde structuur in de interview guide te vinden, maar deze hoeft niet expliciet gevolgd te worden (Kallio, Pietilä, Johnson, Kangasniemi, 2016). De interview guide vormt de rode draad voor de vragen die gesteld zullen worden in de interviews, maar dat er wel ruimte en flexibiliteit blijft om door te vragen. Deze vragen zijn van te voren niet opgenomen in de interview guide, maar worden gesteld op basis van de antwoorden van de respondent. Deze flexibiliteit is erg wenselijk omdat het kan leiden tot een diepere vorm van begrip van het fenomeen. Dit is meteen ook een van de voordelen van het gebruik van een semi-structured interview guide. Naast dit voordeel, benoemt Galetta (2013) ook een tweede voordeel van deze aanpak, namelijk dat er een interactie plaats kan vinden tussen de respondent en de interviewer. Ten derde benoemt Galetta (2013) als voordeel dat er bij het gebruik van deze interview guide ook ruimte is voor de respondent om zichzelf uit te drukken in zijn eigen woorden waardoor de authenticiteit van het interview verbeterd. Een nadeel van het gebruiken van een semi-structured interview guide is dat er soms informatie gedeeld wordt die niet direct van belang is voor het onderzoek (Kallio et al., 2016). Volgens Gibbs, Kealy, Green, Welch en Daly (2007), is het ethisch gezien bedenkelijk om data te verzamelen die niet nodig is om de vragen uit het onderzoek te beantwoorden. Dit is dus een aspect waar op gelet wordt.

3.2.5: Triangulatie

Uiteindelijk is het belangrijk geweest dat alle vormen van datacollectie, observatie, documentanalyse en diepte-interviews, met elkaar vergeleken worden en elkaar bevestigen dan wel tegenspreken om een beter geworteld antwoord te formuleren op de vragen die gesteld worden in dit onderzoek. Dit heet triangulatie (Cresswell et al., 2017). De data in dit onderzoek is getrianguleerd om een zo goed mogelijk en goed onderbouwd resultaat op te leveren.

Hoofdstuk 4: Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van bovenstaande methodologie besproken worden, zowel als een samenvattende sectie waarin de verbanden tussen de resultaten duidelijk beschreven zullen worden. Eerst zullen de resultaten van de observaties besproken worden, waarna een kopje volgt over de uitkomsten van de diepte-interviews. Als laatste zal de document-analyse besproken worden. Nadat alle dataverzamelingsmethodes apart besproken zijn, zullen ze samengevoegd worden in een integraal samenvattend stuk. Om dit hoofdstuk af te sluiten zullen alle deelvragen beantwoord worden met behulp van de resultaten van de dataverzamelingsmethodes.



4.1: Observaties

Een gedocumenteerde vorm van observeren langs het traject zal meer inzicht geven in de huidige ruimtelijke inrichting van de Rijn in Gelderland. Om deze data te verzamelen hebben er observaties plaatsgevonden langs de trajecten Wageningen tot aan Arnhem en van Spijk tot aan Arnhem. De resultaten van deze observaties zullen hier besproken worden en zullen bijdragen aan de beantwoording van deelvraag 2.

4.1.1: Wageningen-Arnhem, 19 mei 2020

Op 19 mei 2020 tussen 10:30 en 14:30 heeft de eerste observatie plaatsgevonden langs de Rijn van Wageningen tot aan Arnhem. Langs het hele traject valt het op dat er veel menselijke invloeden te vinden zijn in het fysieke landschap van de Rijn. Voorbeelden van ingrepen zijn bijvoorbeeld waterbergingen, kribben en sluizen. Ook is het opvallend dat men deze objecten aangelegd door de mens, zo veel mogelijk in het natuurlijke landschap probeert te integreren. Langs bepaalde stukken waar geen duidelijke kunstmatige objecten te zien zijn, lijkt het landschap natuurlijk. Een expert zou weten dat dit niet zo is omdat er langs vrijwel het hele traject duidelijke aanleg van uiterwaarden te zien zijn. Dit zijn stukken land langs de rivier die afgebakend zijn door een ophoging. Bij hoog water kunnen deze uiterwaarden het overtallige water opvangen. Uiterwaarden zijn in dit traject vrijwel overal te vinden. Desalniettemin zijn uiterwaarden niet de enige vorm van verdediging tegen overstroming langs dit traject. In het centrum van de stad Arnhem zijn er ook hardere vormen van verdediging te zien, namelijk een verhoging van het dichtbebouwde stadscentrum. Het water in de rivier ligt hier beduidend lager dan de bebouwing in dit gebied. Aan de andere kant van de rivier is deze manier van verdediging tegen het water aangevuld met een uiterwaard. Aan deze kant is significant minder bebouwing en dus ook meer ruimte voor een uiterwaard. Op deze manier krijgt de rivier ook in de dichtbebouwde stad Arnhem de ruimte om te overstromen.

Naast verschillende elementen die helpen bij de verdediging tegen overstroming, zijn er ook elementen van andere functies die het water in dit gebied vervult langs de Rijn te vinden. Ten eerste zijn er veel voorzieningen voor toerisme en recreatie. Dit is in het fysieke landschap terug te vinden in de fietspaden langs de waterwegen, wegbewijzing voor recreatieve fiets- en wandelroutes en een aantal veerpondjes bedoeld voor voet- en fietsverkeer. Hierin is duidelijk terug te zien dat men dit traject langs de Rijn ook gebruikt voor recreatieve doeleinden. Ten tweede zijn er ook verscheidene fabrieken langs dit traject van de Rijn te vinden. Dit kan wijzen op industrie die deze waterweg gebruikt voor het aftappen van water, voor het lozen van afval of op gebruik van de Rijn als transportweg. De exacte relatie tussen de rivier en deze fabrieken kan echter niet duidelijk worden uit een observatie alleen, en zal nader onderzoek naar gedaan moeten worden. Ten derde zijn er ook erg veel vervoersschepen te zien op de rivier, wat ook aanduidt dat transport en doorvoer belangrijke functies zijn van dit traject. d

4.1.2: Spijk-Arnhem, 1 juni 2020

Deze observatie vond plaats van 12:00 tot 16:00 en startte bij Spijk en eindigde in Arnhem. Ook bij deze observatie wordt het duidelijk dat dit traject van de Rijn in Gelderland veel functies vervult. Ten eerst valt het op dat er erg veel aandacht is voor de natuur. De uiterwaarden zijn uitgestrekt en vrij van bebouwing. Tussen de grazers in de uiterwaarden liggen veel mogelijkheden voor recreanten om deze natuur te bezichtigen. Voorzieningen zoals fiets- en wandelpaden, rustplekken, jachthavens en dergelijke zijn langs dit traject zeer veel aanwezig. Ook waren er, in tegenstelling tot de eerdere observatie, veel kleine stranden tussen de kribben van de rivier te vinden waar mensen kunnen recreëren. Naast



recreatiemogelijkheden buiten de bebouwde kom van dit traject, heeft men nog meer mogelijkheden om te recreëren binnen de bebouwde kom. Op de kade in Tolkamer zijn zeer veel terrassen en restaurants te vinden langs de rivier, maar ook voorzieningen zoals informatiepunten voor toeristen. Het belang van de kade in Tolkamer voor toeristen en recreanten wordt ook bevestigd in het interview met Ard Schenk (beleidsmedewerker gemeente Zevenaar) (bijlage 1). Noemenswaardig is daarnaast dat er veel gebruik wordt gemaakt van al deze voorzieningen voor recreanten en toeristen. Zowel op de fietspaden, wandelpaden, stranden en op de kade was het erg druk. Naast de recreatieve functie van het water kwam ook de functie vervoer naar voren bij deze observatie. Er voeren een redelijk aantal vrachtschepen over de Rijn op deze tijdstippen. Ook zijn hier op dit traject havens en kades voor aangelegd. Enkele fabrieken spelen ook een rol in de fysieke omgeving langs dit traject. Opvallend was dat dit vooral fabrikanten van bouwmaterialen zoals bakstenen en staal waren. De functies vervoer en industrie komen echter een stuk minder sterk naar voren dan recreatie en natuur. Recreatie heeft langs dit traject een duidelijke dominantie en grote invloed op het gebied. Ook is het duidelijk dat het behoud van de natuur een beduidende rol speelt in het gebied, aangezien er buiten de bebouwde kom dusdanig weinig bebouwing te vinden is. Dit kan te maken hebben met centrale regelgeving die de uitbreidingen in dit gebied beperken dan wel onmogelijk maken. Dit komt overeen met de data uit het interview met Ard Schenk van de Gemeente Zevenaar (zie bijlage 1). Ook op dit traject, net als het vorige observatietraject, zijn veel vervoersschepen te zien die ook de vervoersfunctie van de rivier verder aanstippen. Nog een overeenkomst met de vorige observatie is het feit dat de veiligheidsmaatregelen er ook niet meer of minder waren in dit gebied en dat duidt op een consistente waterkering in dit gebied.

4.2: Diepte-interviews

Om een adequaat antwoord te krijgen op deelvraag 4 en 5 en aanvullingen te doen bij deelvraag 1, zijn er diepte-interviews afgenomen met verschillende experts op het gebied en ook van verschillende regionale en lokale overheden (gemeente, waterschappen en provincie Gelderland). Deze interviews zullen in dit hoofdstuk besproken worden.

4.2.1: Interview Ard Schenk, beleidsmedewerker ruimtelijke ordening gemeente Zevenaar

Het volledige transcript van dit interview is te vinden in bijlage 1. Hier zal een samenvatting gegeven worden van alle relevante informatie die is besproken in het interview. Het gebied waarover gesproken is, is in het volgende kaartje (van Aalst, 2020) geraadpleegd van www.gemeenteatlas.nl te zien.



Afbeelding 5: Gemeente Zevenaar

Ard schenk is beleidsmedewerker ruimtelijke ordening bij de gemeente Zevenaar. Hij is de enige binnen die gemeente die zich bezig houdt met het waterbeheer in zijn gemeente. Ook is hij betrokken bij Integraal Rivieren Management (IRM). Dat is een programma voor het integraal benaderen van het waterbeheer van de grote rivieren in Nederland en valt binnen de Omgevingswet. Voordat hij deze functie had, heeft hij gewerkt bij een waterschap in de provincie Flevoland, en heeft daarom de nodige kennis van water.

De gemeente Zevenaar heeft een erg groot oppervlak aan uiterwaarden in de gemeente liggen en daarbij stroomt de Rijn in deze gemeente Nederland binnen. Daarom is waterbeheer een belangrijk onderwerp voor deze gemeente. Wat betreft de besluitvorming wordt er veel gepraat en samengewerkt met andere partijen. Binnen de overheid zijn dat vooral Rijkswaterstaat, provincie Gelderland, het waterschap en andere gemeentes. Afhankelijk van het project worden er ook andere partijen betrokken die stakeholder zijn. Voorbeeld van dergelijke partijen zijn Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de vereniging van beroepsschippers, etc. De projecten die ondernomen worden door de gemeente Zevenaar worden op die manier ook integraal benaderd. Een grote beperking voor projecten voor het uiterwaardengebied binnen de gemeente Zevenaar zijn echter regelgevingen over dit gebied die van hogerop komen, zoals de Beleidslijn Grote Rivieren, opgesteld door Rijkswaterstaat. Een ander voorbeeld van zo'n regelgeving is Natura 2000. Deze regelgevingen worden vaak erg streng gehandhaafd, en beperken de uitbreidingsmogelijkheden voor de uiterwaarden. De gemeente zou graag willen ontwikkelen maar die mogelijkheden zijn er niet of nauwelijks op dit moment door afwegingen die de provincie maakt met betrekking tot Natura 2000 en het belang van de rivier: "Wat er wel mag



wordt ook een beetje bepaald door het verleden dus alleen maar dingen die er nu zijn mogen plaatsvinden maar uitbreiden is eigenlijk niet aan de orde. Uitbreidingsmogelijkheden zijn er dus niet of nauwelijks” (bijlage 1, p.53). Op die manier zitten de uiterwaarden in de gemeente op dit moment op slot. Binnen de gemeente Zevenaar zijn ze echter bezig met het ontwikkelen van een centimeterbank. Normaal gesproken mag er niks plaatsvinden binnen de uiterwaarden, maar op het moment dat die centimeterbank helemaal klaar is dat er ook wat ontwikkelingsmogelijkheden zijn in de uiterwaarden en dat is wel redelijk bijzonder binnen Nederland. De Omgevingswet heeft al doelstelling om meer ruimte te creëren voor lokaal maatwerk binnen gemeentes en zou de uitbreidingsbeperkingen van de uiterwaarden binnen de gemeente Zevenaar dus ook verder kunnen helpen. De respondent is erg positief over het idee van lokaal maatwerk, maar denkt dat het een grote uitdaging wordt voor Rijkswaterstaat om dit ook daadwerkelijk goed in praktijk te brengen: “dat spreekt mij als ambtenaar van de gemeente heel erg aan want in die zin wil ik ook graag wat meer maatwerk. Ik denk dat er met name partijen zoals Rijkswaterstaat, dat die het wel lastig vinden om daarmee om te gaan. Ze hebben toch met name wel regels gemaakt voor heel Nederland en maatwerk past niet heel erg binnen die gedachte. Voor de gemeente denk ik dat die werkwijze goed te hanteren valt, maar voorzie dat dat voor Rijkswaterstaat nogal een uitdaging wordt om lokaal maatwerk toe te passen” (bijlage 1, p. 51).

Voor Zevenaar heeft de Rijn vroeger als functie gehad verdediging en vervoer maar tegenwoordig is de huisvesting van schepen, industrie en recreatie daar bij gekomen. Ook stipt de respondent het feit aan dat de Rijn soms ook als een blokkade kan voelen tot andere gebieden: “Je vormt één gebied maar de Rijn vormt een behoorlijke blokkade. Enerzijds relatief weinig pondjes in de buurt, waardoor je eigenlijk, hoewel Millingen aan de Rijn relatief dicht bij ligt, voelen we een hele grote afstand tot dat gebied” (bijlage 1, p.52). Veruit het belangrijkste van deze functies op dit moment is echter recreatie. Economisch gezien is de Rijn erg belangrijk voor de gemeente Zevenaar door de toeristische sector: “En wat denk ik ook wel belangrijk is en wat ik ook zie is dat de recreatie erg belangrijk is. Zo’n water trekt gewoon eigenlijk altijd en je ziet er veel recreanten. Als je op de kade in Tolkamer kijkt, ja dat trekt gewoon altijd toeristen en er zitten daar veel recreatieve pandjes dus als je kijkt naar wat betekent het nu, dan moet je vooral kijken in de recreatieve sector” (bijlage 1, p.53). Dat is een punt waarop de gemeente Zevenaar zich onderscheidt van andere gemeentes in het onderzoeksgebied volgens de respondent. De gemeente heeft twee grote recreatieve gebieden in de uiterwaarden, de Bijland en Rederlaag. Deze gebieden trekken naast veel Nederlandse recreanten, ook Duitse toeristen. Deze gebieden zijn de eerste grote watergebieden over de grens en trekt vooral veel toeristen uit het Ruhrgebied.

Naast de geringe uitbreidingsmogelijkheden in de uiterwaarden staat de gemeente Zevenaar voor een aantal andere uitdagingen wat betreft waterbeheer. Ten eerste het grondwaterpeil wat bij langdurig hoogwater behoorlijk omhoog komt. Ten tweede, de uitsluiting in het gebied zorgt ervoor dat de rivier steeds lager in het landschap komt te liggen en dat heeft gevolgen voor de bevaarbaarheid van de rivier. Dat is een probleem waar vooral Rijkswaterstaat aan werkt. Een derde uitdaging is de nieuwe veiligheidsnormering die als gevolg heeft dat veel dijken binnen de gemeente Zevenaar afgekeurd zouden worden. Die zullen vernieuwd moeten gaan worden en op sommige plekken heeft dat gevolgen voor de huidige functies die er zitten, zoals het recreatieve product. Plekken kunnen door recreanten als minder aantrekkelijk worden ervaren op het moment dat de dijken verhoogd, terwijl het recreatieve product juist zo belangrijk is voor de gemeente Zevenaar en streeft ernaar om dit te behouden. De respondent denkt dat de invoering van de Omgevingswet weinig zal gaan veranderen voor deze uitdagingen.

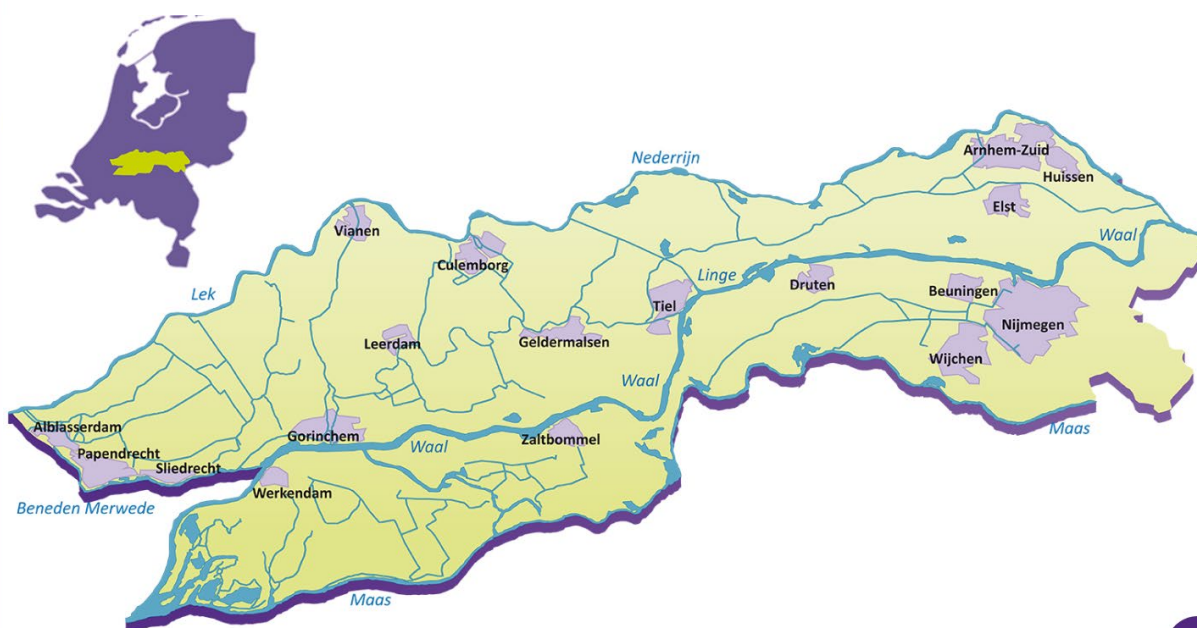


Voor het besluitvormingsproces binnen de gemeente Zevenaar is het afhankelijk van in welk traject je zit, welke rol de gemeente speelt. Het is elke keer zoeken naar welke rol zij kan spelen. Ook wat betreft de besluitvorming zal de Omgevingswet weinig gaan veranderen denkt de respondent, vooral omdat zij al een tijdje binnen het kader van de Omgevingswet werken, of daar naartoe werken: "Kijk, de besluitvorming an sich, de artikeltjes zullen weer veranderen, maar de werkwijze waarop, ik vermoed niet dat dat heel veel gaat veranderen. Dus als je aan mij vraagt wat verandert er, ik denk dat we die weg allang ingeslagen zijn" (bijlage 1, p.57). Het IRM programma is daar een belangrijk voorbeeld van. Ook is het terug te zien in het betrekken van stakeholders en het integraal benaderen van kwesties omtrent het waterbeheer. Wat wel een grote verandering zal zijn die de Omgevingswet met zich meebrengt is de mogelijkheid voor lokaal maatwerk. Dat is voorheen niet of nauwelijks mogelijk geweest met de huidige wet- en regelgeving en als de gemeente af wilde wijken van centrale regels, moest dat meteen via de minister en het vergunningentraject. Dat was erg lastig te regelen. Zoals eerder genoemd zal het echter volgens de respondent een grote uitdaging worden om dit te realiseren en vorm te geven, juist omdat het nooit eerder is toegepast. De respondent ziet het ideaal voor lokaal maatwerk wel graag slagen en ziet het als een voordeel van de nieuwe Omgevingswet. Een nadeel van de Omgevingswet volgens hem is dat er weer een nieuwe wetvorming wordt gebouwd en dat betekent voor veel mensen weer de zoveelste wet in zo veel jaar die verandert. Voor de werkwijze denkt hij echter niet dat het uitmaakt en dat de gemeente Zevenaar die weg onder de Omgevingswet allang is ingeslagen.

Een punt wat bijzonder is aan de gemeente Zevenaar is dat de Rijn daar Nederland binnenstroomt. Als de gemeente Zevenaar het nodig acht, gaat zij gesprekken aan met Duitse partijen met betrekking tot het waterbeheer, maar frequent zijn deze overleggen niet. De Omgevingswet zal ook bij het internationale aspect weinig tot geen veranderingen brengen denkt de respondent.

4.2.2: Interview Twan Brinkhof, beleidsadviseur waterveiligheid bij Waterschap Rivierenland

In bijlage 2 zijn alle notities van het interview terug te vinden. Het werkgebied van Waterschap Rivierenland is op het volgende kaartje aangegeven (Waterschap Rivierenland, 2018).



Afbeelding 6: Werkgebied Waterschap Rivierenland

Twan Brinkhof is werkzaam bij Waterschap Rivierenland als beleidsadviseur waterveiligheid en werkt mee aan het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), de invulling van het Deltaprogramma Waterveiligheid Rijn en aan Integraal Riviermanagement (IRM).

Functies van de Rijn zijn het veilig afvoeren van water, scheepvaart, natuur, het dient als ecologische verbidingszone en recreatie. De Rijn biedt kansen maar ook risico's. Klimaatverandering leidt tot grotere afvoeren (maar ook meer droogte) en dit is deels een reden geweest voor de start van het HWBP. Nieuwe normen voor dijken zijn opgesteld als resultaat van piping, wat betekent dat de dijken uitgehold worden aan beide kanten door hoogteverschillen. Dit is een mechanisme wat voorheen onderschat is en kan leiden tot dijkdoorbraken. De nieuwe normering geldt voor heel Nederland en de dijkverbeteringen vinden chronologisch plaats van het meest onveilige gebied eerst tot het meest veilige gebied als laatste. Wat betreft deze dijkverbeteringen werkt Waterschap Rivierenland samen met de gemeentes en bieden gemeentes aan om ontwikkelingen die het Waterschap onderneemt, samen te nemen met ontwikkelingen die de gemeente wil ondernemen. De gemeente kan zelf ook initiatieven nemen maar deze zijn niet altijd mogelijk.

Een mooie dijk is naast een veilige dijk ook belangrijk in het kader van ruimtelijke kwaliteit, recreatie en biodiversiteit.

Een nieuwe aanpak wat betreft het beheren van het water was het waterschap sowieso van plan. De inhoud is leidend voor wat er in de Omgevingswet komt. Het IRM programma heeft ook als doel om meer als één overheid op te treden in het kader van duidelijkheid en service naar de burgers toe.

De verhoudingen van het Waterschap ten opzichte van andere regionale en lokale overheden is dat het Waterschap een functionele overheid is en de provincies en gemeentes meer algemene democratie zijn. Water is een ordenend principe.

Een aantal doelstellingen van Waterschap Rivierenland zijn veilig, schoon en voldoende water. In het WBP en de watervisie staan de doelstellingen verder beschreven.

Een aantal uitdagingen van Waterschap Rivierenland zijn dijkversterkingen, stikstof, op tijd af hebben van HWBP omdat het een erg prestatiegericht plan is. Ook de energietransitie is iets waar het Waterschap mee te maken heeft. Ze kunnen zelf energie op gaan wekken in de



vorm van thermische energie die met behulp van water opgewekt kan worden, maar ook leggen ze zelf zonnepanelenparken aan en in samenwerking met de gemeente Arnhem een windmolenpark. Nog een uitdaging is bodemdaling. De algemene democratie bepaalt de functie van het Waterschap en het Waterschap faciliteert dat. Ook wat betreft zuiveringen is er een uitdaging gaande: door ontwikkelingen in de maatschappij zoals klimaatverandering worden er steeds weer nieuwe stoffen in het water gevonden zoals stikstof en fosfaat. Het is aan het Waterschap om ook deze stoffen uit het water te halen.

Participatie is een belangrijk onderwerp bij projecten. Ontwerpateliers zijn een manier om participatie uit te voeren, maar ook het informeren van stakeholders en burgers. Het Waterschap is al langer bezig met participatie. Participatie is iets van alle tijden voor het Waterschap, vooral gezien het is opgericht door agrariërs, dus was draagvlak en participatie al vanzelfsprekend. Doorslaggevende besluiten binnen het Waterschap liggen echter toch uiteindelijk bij het Waterschap zelf. Bij een participatieproces worden belanghebbenden altijd benaderd, maar in principe kan iedereen meedoen met zo'n proces. Het Waterschap organiseert ook meerdere inspraakavonden. Vanuit het oogpunt van techniek en doelmatigheid doet het Waterschap ook zelf voorstellen. Democratie is erg belangrijk voor het Waterschap. De respondent vermoedt niet dat het roer met de nieuwe Omgevingswet om gaat wat betreft participatie, maar wel dat men op een andere manier aan tafel komt dan binnen de huidige wet. Er liggen kansen vanuit integraliteit en afwijken wordt mogelijk op basis van goede argumenten. Er zal sprake zijn van een andere invulling van het proces maar aan de manieren van inbreng en de mate van inspraak vanuit de samenleving zal niet veel veranderen.

De wereld verandert erg snel en het maken van wetten wordt er daarom niet makkelijker op. De Omgevingswet biedt kansen maar ook veel ontwikkelingen om over na te denken.

Een grote verandering voor het Waterschap door de Omgevingswet zal digitalisering zijn. Dat wordt een grote uitdaging. De bestuurlijke bewegingsvrijheid wordt groter. Het Waterschap zal eerder in het proces naar buiten moeten treden om inbreng te hebben bij andere overheden met betrekking tot het belang van het water. Het Waterschap moet wendbaarder worden. Het is nu erg prestatiegericht maar moet juist responsiever worden om mee te bewegen met de huidige ontwikkelingen in de samenleving.

De introductie van lokaal maatwerk kan meer ruimte bieden aan andere overheden maar voor waterveiligheid is het geen goed idee om veel meer te ontwikkelen in de uiterwaarden. Het doel van de Omgevingswet is de regels versimpelen, opschrijven wat er wel kan en onder welke voorwaarden in plaats van wat er niet mag. Het Waterschap stelt kaders voor lokaal maatwerk, stelt een eindbeeld en dan is de vraag hoe je daar komt. Gaandeweg vindt men belemmeringen. De Omgevingswet is gericht op duidelijkheid voor initiatiefnemers. Simpelheid en overzicht zijn belangrijke positieve ontwikkelingen. Regels zijn soms niet effectief voor waar ze voor bedoelt zijn (Natura 2000 beleid heeft bijvoorbeeld ook geleid tot grootschalige boskap), maar de Omgevingswet zou daar verandering in kunnen brengen en het beleid efficiënter en effectiever maken. Mensen worden meer geprikkeld om na te denken en het vraagt meer van ambtenaren omdat zij meer geacht worden de regels op verschillende vlakken te kennen. Een valkuil zou kunnen zijn de relatie tussen de overheid en de markt. Er is geen controle of validatie op de uitvoering van de doelstellingen en dat brengt risico met zich mee. Het is in principe geen nadeel van de Omgevingswet maar er moet wel aandacht voor zijn. Voordelen van de Omgevingswet kunnen zijn de bevordering van transparantie en service voor burgers. Omdat er één loket is voor alle omgevingsgerichte praktijken worden initiatiefnemers niet meer van het kastje naar de muur gestuurd.

Het werkgebied van Waterschap Rijn en IJssel wordt in het onderstaande kaartje weergegeven (Waterschap Rijn en IJssel, 2013).



De respondent is al bijna 30 jaar betrokken bij Waterschap Rijn en IJssel. Wat betreft de Omgevingswet is hij samen met een team binnen de organisatie bezig geweest met wat de Omgevingswet zou gaan betekenen voor de organisatie. Ook is hij betrokken bij het leren en ontwikkelen rondom de Omgevingswet in de vorm van het ontwikkelen van trainingen en cursussen voor werknemers van het Waterschap over de Omgevingswet en wat dat gaat betekenen voor het Waterschap en de werkzaamheden.

De kerntaken van het waterschap bedragen het beheren van het binnendijkse watersysteem plus de waterkeringen langs de grote rivieren (in dit geval de Rijn en de IJssel). De grootste verantwoordelijkheden van het waterschap zijn veiligheid, zuivering van rioolwater en het beheer van het watersysteem, waar een kwaliteits- en kwantiteitscomponent aan vast zit en een ecologische component. Onder de Omgevingswet zal er ook over het algemeen meer rekening moeten gehouden worden met andere doelen omtrent het water. Ook heeft het waterschap momenteel met een aantal grote uitdagingen te maken. De eerste is de aanhoudende droogte van de afgelopen aantal jaren. Vanuit de samenleving komt de vraag of Nederland niet op een andere manier het water moet gaan beheren, namelijk door water meer vast te houden. De respondent denkt hier echter anders over en vindt dat de waterschappen juist nog rekening moeten houden met hoogwater: “Het is een beetje de maatschappij eigen, dat als we dingen een tijdje niet gezien hebben, dat we denken dat het nooit meer gaat gebeuren” (bijlage 3, p.69), “ik vind het nu heel spannend, dat als we nu allemaal achter die droogte aanrennen, of we nu over een paar jaar opeens weer



wateroverlast krijgen” (bijlage 3, p.71). De droogte is daarnaast voor Waterschap Rijn en IJssel een groter probleem dan in het westen van het land: “ze deden klimaatonderzoek en [daaruit bleek] dat die droogte vooral in het midden van het land is en in het westen van het land eigenlijk niet droger is. Dat is eigenlijk een redelijk nieuw inzicht” (bijlage 3, p.71). De tweede grote uitdaging, klimaatverandering en de daarbij horende energietransitie, kan in relatie worden gezien met de eerste uitdaging. Klimaatontwikkelingen hebben veel invloed op het watersysteem. Momenteel hebben we te maken met opeenvolgende droge zomers, maar er liggen voorspellingen dat natte periodes heftiger en langer worden. Dat is dus een ingewikkelde situatie volgens de respondent, want het omgooien van de bestaande strategie en systemen kan het volgende jaar zomaar fataal zijn in de situatie dat de trend van droogte zich niet voortzet. Dat betekent dus dat je soms schade moet accepteren: “soms moet je schade accepteren, één keer in de dertig jaar, want als je dat niet accepteert en je moet je hele systeem erop inrichten en dan zijn de kosten nog veel hoger” (bijlage 3, p.71). Nog een reden waarom de energietransitie een belangrijke uitdaging is voor het waterschap is dat de overheid het goede voorbeeld wil geven. Ook willen ze hun steentje bijdragen aan het beperken van die klimaatontwikkelingen, mede om extremen te voorkomen die het leven van waterbeheerders lastig maakt. Als laatste noemt de respondent een opgave die wat kleiner en grilliger is, maar desalniettemin aanwezig: het bewustzijn van de burgers wat betreft water is er bijna niet meer. De burgers in Nederland vinden het allemaal heel vanzelfsprekend dat er altijd genoeg zoet water is, maar op het moment van extreme droogte is dat niet het geval. Dat lijken veel mensen niet te begrijpen: “eigenlijk is het zo goed geregeld dat het bewustzijn van de burger er niet meer is. Die vindt het allemaal maar vanzelfsprekend” (bijlage 3, p.71). De opgave ligt dus bij het waterschap om het waterbewustzijn bij burgers weer te vergroten.

Waar je vroeger een dijk ging bouwen of verhogen, ga je nu veel meer met het gebied in gesprek in de vorm van participatie, alhoewel de respondent wilde het volgende aanstippen: “de Omgevingswet schrijft iets meer voor over participatie, maar dat betekent niet dat het niet gebeurde als de Omgevingswet dat niet voorschreef. Een wet volgt ook een maatschappelijke trend en een wet zorgt ervoor dat sommige dingen die goed zijn in de maatschappelijke trend norm worden voor alle organisaties en niet alleen de voorlopers.” (bijlage 3, p. 64). Wel verschillend is dat de Omgevingswet participatie voorschrijft waar de vorige wet dat niet deed; de eerdere inspraakverordening wordt breder getrokken en omgezet naar de participatieverordening onder de Omgevingswet, echter zijn overheden wel vrij in hoe ze deze participatie in willen richten. De wet schrijft dus geen bepaalde vorm van participatie voor maar bij elk project moeten bestuurder nagaan wat voor participatie het beste past bij elk project. Het is wel wettelijk verplicht voor overheden en burgers om aan te geven hoe ze omgaan met participatie. Onder de Omgevingswet wordt het ook voor burgers en bedrijven verplicht om hun omgeving te betrekken bij hun activiteiten en zelf na te gaan wie er betrokken zouden moeten worden. Bij een vergunningaanvraag is de burger dan verplicht om aan te geven hoe hij zijn omgeving heeft betrokken bij zijn plan en als de desbetreffende overheid dat niet voldoende vindt, kunnen ze dat zelf gaan doen. Ook geeft de respondent aan dat de voortschrijdende participatie niet alleen het resultaat is van de wil en beweging naar een betere democratie waar burgers mee inspraak hebben, maar ook heeft de overheid de maatschappij nodig: “er zijn grote opgaves in de wereld en in het land, zoals de energietransitie, en dat de overheid niet moet denken dat ze dat zelf allemaal kunnen bedenken en dat we daar de hele maatschappij voor nodig hebben, dus daardoor meer openheid” (bijlage 3, p. 65).

Buiten dat de Omgevingswet meer participatie voorschrijft, is er nog een grote verandering die geen grondslag kent in de huidige situatie, namelijk het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). In dit stelsel moeten de verschillende overheden, het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeentes toegang verlenen tot hun regels, maar wel gezamenlijk.



Als je een stip op de kaart aanwijst moet er tevoorschijn komen welke regels gelden voor dat gebied vanuit alle verschillende overheden. Hierbij is het belangrijk dat de overheden meer een “ja mits” houding aan gaan nemen in plaats van een “nee tenzij” houding. De “ja mits” houding houdt in dat burgers een bepaalde activiteit mogen ondernemen zonder daar een vergunning voor te hoeven aanvragen, mits zij zich aan bepaalde eisen houden. Ook is het bij het maken van het DSO belangrijk dat alle terminologie die overheden gebruiken, eenduidig zijn. Waar overheden op dit moment verschillende benamingen hebben voor dezelfde activiteit, moeten al deze overheden onder de Omgevingswet afstemmen en deze activiteit één naam geven. De doelen van dit stelsel zijn helderheid en transparantie over de regels naar burgers en initiatiefnemers, het bevorderen van serviceverlening voor burgers en daarnaast moet dit stelsel er ook voor zorgen dat de regels van de ene overheid niet conflicteren met de andere overheid, wat tegenwoordig nog wel eens het geval is. Zelfs binnen overheden die veel verordeningen hebben zijn er conflicterende regels te vinden. Ook moet het DSO ervoor zorgen dat initiatiefnemers minder vergunningen voor een activiteit nodig hebben dan voorheen door middel van het aannemen van een “ja mits” houding. Voorwaardes voor het ondernemen van een activiteit zijn dus al beschreven en daardoor hoeven er minder vergunningen verleend te worden. Het DSO zal voor initiatiefnemers vooral van toepassing zijn op zaken die veel voorbij komen. Bij complexere activiteiten is het de bedoeling dat de initiatiefnemer in gesprek gaat met de overheden over wat hij zou willen en onder welke voorwaardes dat mogelijk zou zijn. Ook is het hierbij belangrijk dat de initiatiefnemer zijn omgeving in acht neemt. Idealiter zouden de activiteiten van de initiatiefnemer zelfs nog gecombineerd kunnen worden met bepaalde ruimtelijke doelen van overheden. Bij grote en complexe projecten onder de Omgevingswet is het dus “De bedoeling dat die toestemmingen, die vergunningen, waar je er nu 5 vergunningen nodig hebt, straks maar 2 vergunningen nodig hebt, één algemene omgevingsvergunning en een watervergunning, die ook op elkaar afgestemd moeten worden” (bijlage 3, p.69). Het ontwikkelen van het DSO is geen makkelijke opgave, en zal ook niet in zijn volledigheid gereed zijn op het moment dat de Omgevingswet in werking gaat treden. Vooral voor gemeentes gaat dit een grote uitdaging worden, maar zij hebben ook langer om hun doelen wat betreft het DSO te realiseren; “gemeentes hebben ook meer tijd, zij hoeven hun verordeningen pas af te hebben in 2025, maar zij moeten echt rond de 70 of wat verordeningen, van terrasjesverordening, allerlei verordening en dat moet in één verordening voor de omgeving komen” (bijlage 3, p.77). Het DSO moet het dus makkelijker maken voor burgers en initiatiefnemers, maar voor overheden wordt het juist dus meer werk. Niet alleen in het opstellen van het DSO, maar ook in het feit dat alles meer gestroomlijnd moet verlopen en ambtenaren meer op de hoogte moeten zijn van regels op verschillende gebieden. De Omgevingswet leunt op dit digitale stelsel, en zal ook niet in werking treden als dit niet op orde is.

Het DSO zal ook de mogelijkheid tot meer lokaal maatwerk en variatie in de regelgeving moeten gaan ondersteunen. Het Rijk laat veel regels los die lagere overheden vanaf de invoering van de Omgevingswet zelf kunnen gaan invullen. Welke regels er dan nog wel gelden zal duidelijk worden middels het DSO, en het DSO zal ook aangeven hoe lagere overheden deze regels uiteindelijk hebben ingevuld. Zo kunnen overheden beter afstemmen op de lokale en regionale situaties en komt er ruimte voor lokale behoeften en variatie: “Een doel [van de Omgevingswet] is dat de variatie groter wordt zodat je niet dingen overal structureel verbied die op andere punten best wel mogelijk zijn” (bijlage 3, p.68). Waterschappen zullen ook bepaalde regels gaan loslaten, alleen ligt dat aan het Waterschap en de context omtrent onderwerpen. Volgens de respondent is het vooral de bedoeling dat er “geen onnodige regels meer zijn en dat de regels die er zijn dat die ruimte bieden voor invulling, misschien zelfs doelgerichter worden en minder normgericht” (bijlage 3, p.68). Dat betekent dus dat er voor lagere overheden meer mogelijk wordt, maar daarbij geeft de respondent aan dat de verschillende overheden elkaars verantwoordelijkheden niet uit het oog moeten verliezen: “die overheden hebben allemaal een eigen taak en



verantwoordelijkheid en die Omgevingswet wil wel stimuleren dat die overheden samen gaan werken. Soms kun je dingen combineren. Je dient begrip te hebben voor elkaars knelpunten” (bijlage 3, p.69). Daarbij een voorbeeld: de gemeente wil graag woningen ontwikkelen in een dijkengebied. Daarbij heeft het Rijk de verantwoordelijkheid de afvoercapaciteit en de bergingscapaciteit op orde te houden, het Waterschap de verantwoordelijkheid dat de dijken en de uiterwaarden in het gebied het water kunnen houden, de provincie de verantwoordelijkheid dat de natuur niet aangetast wordt door activiteiten en de gemeente de verantwoordelijkheid van huisvesting van burgers. Zij hebben dus in dit voorbeeld allemaal andere belangen en daarbij is het dus belangrijk dat ze begrip voor elkaar hebben en met elkaar samenwerken. Waar iets niet kan of niet mag, heeft dat vaak een reden. Volgens de respondent is de wil voor het ondernemen van grootschalige bouwprojecten door de gemeente de laatste jaren toegenomen. Hij denkt dat dat komt door de droge periodes: “Dan heb je een aantal jaren droogte en dan zijn we vergeten dat het ook nog eens hoogwater kan worden. Maar het is de plicht van het waterschap om niet te vergeten dat het ook nog hoogwater kan worden” (bijlage 3, p. 69). Hierbij dient de gemeente dus begrip te hebben voor de plichten van het waterschap bij het afkeuren van een bouwvergunning in een dijkengebied.

Het loslaten van centrale regelgeving en daarvoor meer regionale en lokale regelgeving in de plaats laten komen kent buiten het verschil in plichten en verantwoordelijkheden en de uitdaging om daar begrip voor te hebben, nog een aandachtspunt. De deregulering geeft overheden maar ook burgers en bedrijven meer ruimte om dingen te ondernemen in de fysieke leefomgeving. Die ruimte kan in een positief licht worden gezet, maar men moet niet vergeten dat controle op die activiteiten nodig is met deze “ja mits” houding. Hoe weten overheden dat men zich daaraan houdt? De respondent ziet het als twee kanten van een medaille: “je kan heel idealistisch denken van het land wordt er beter op want we gaan beter samenwerken en beter afstemmen maar er zijn ook mensen die meer denken aan de slechtheid van mensen, zeggen van ja er komt gewoon meer ruimte om rotzooi te schoppen in de wereld. Ik denk dat je die twee kanten hebt” (bijlage 3, p74). De respondent geeft aan dat helderheid een belangrijk aspect is om de “ruimte om rotzooi te schoppen” te beperken: “als je dingen loslaat moet je ook wel weten wat je vasthoudt. Dus als je strikte regelgeving loslaat en je zegt we gaan per geval bekijken, dan moet je wel heel scherp hebben welke doelen je dan nastreeft, anders kan je niet oordelen. Misschien dat dat uiteindelijk de wet wel stimuleert om helder te zijn in wat je nastreeft en wat je wil bereiken” (bijlage 3, p. 72).

Wat ook dit waterschap bijzonder maakt is de grenspositie. Ze beheren het punt waar de Rijn binnenstroomt in Nederland en dat vraagt om internationale samenwerking. Het waterschap werkt erg veel samen met Duitse partijen om alles goed af te stemmen in het kader van veiligheid en ecologie. De Omgevingswet echter heeft geen basisregelgeving voor internationale samenwerking met betrekking tot waterbeheer. De reden hiervoor is volgens de respondent de Europese regelgeving Kaderrichtlijn Water. Zelf zou hij niet weten wat voor gat de Omgevingswet nog zou moeten dichten in die Kaderrichtlijn Water.

Over het algemeen zijn er dus een aantal veranderingen te benoemen die de zaken voor het waterschap en de andere overheden gaan veranderen. Het DSO, de voortschrijdende participatie en de deregulering en het creëren van ruimte binnen de regels zijn daar een aantal voorbeelden van. De respondent stipt aan dat het belangrijk is om te onthouden dat de Omgevingswet onderdeel is van een grotere transitie: “de Omgevingswet is een transitie van 2010 naar 2027 en de invoering van die wet is een moment in die transitie. Die invoering van die wet wordt wel verschoven maar de wet is onderdeel van de hele transitie” (bijlage 3, p. 76). Daarbij kan de invoering van de wet wel veel versnellen in het proces. Uiteindelijk zou het misschien gebeuren, maar zonder dreigende wet was die transitie een stuk langzamer



gegaan. De wetgeving is volgens de respondent dus wel een noodzakelijk punt in die transitie: “maar over het algemeen is het uiteindelijk nodig om alle neuzen wat sneller dezelfde kant op te krijgen, als je dingen wil versnellen in een maatschappij, als je een bepaalde kant op wil dan is wetgeving wel nodig.” (bijlage 3, p.74).

4.2.4: Interview Carel Bolt, projectmanager Provincie Gelderland

Carel Bolt is projectmanager bij de Provincie Gelderland en is recentelijk bezig geweest met het ontwikkelen van Rivierklimaatpark IJsselpoort, waar het niet alleen over het waterbeheer ging maar ook veel andere onderwerpen die daarmee te maken hadden. Dit is dus integraal benaderd en in die zin een voorloper van het programma wat onder de Omgevingswet Integraal Riviermanagement gaat heten en ongeveer dezelfde aanpak voorschrijft. Voor Gelderland als provincie is het rivierenstelsel een belangrijk aspect: “de rivieren zijn een heel bepalend onderdeel voor Gelderland, want we wonen en werken aan de rivier” (bijlage 4, p.81). Vervoer en doorvoer over water, natuurkwaliteit, ecologie, ruimtelijke kwaliteit, watergebonden bedrijvigheid en recreatie zijn belangrijke functies van de rivieren zoals de Rijn voor de Provincie. Tegelijkertijd is het rivierenstelsel ook een economische kracht door de bundeling van al die functies. Ook is het aspect veiligheid iets om rekening mee te houden wat betreft de rivieren. Daar houdt de provincie zich ook mee bezig samen met een aantal andere partijen zoals de waterschappen. Ook zijn er grote delen van het riviereengebied die gebonden zijn aan een aantal natuurregelingen zoals Natura 2000 en Gelders Natuurnetwerk: “Ja dat stelt ook eisen van wat je er allemaal wel en niet kan toelaten en uiteindelijk, daar zal de provincie ook op toezien” (bijlage 4, p.81). Aan de andere kant zullen andere aspecten en functies van het riviereengebied niet zomaar opgeheven worden en dat zorgt ervoor dat de provincie ruimtelijke afwegingen moet gaan maken.

Een aantal belangen van de provincie omtrent water zijn natuur, bedrijvigheid, woningbouw, regionale economie (waarmee indirect recreatie ook een belang wordt) en veiligheid. Alle overheden hebben zo hun belangen en die komen vaak samen in projecten. De respondent geeft aan dat samenwerking tussen overheden over het algemeen goed gaat in zijn ervaring als projectmanager. Iedereen heeft andere belangen en daarbij worden ook belangen van de omgeving meegenomen, wat het niet makkelijk maakt: “Zoiets krijg je alleen voor elkaar door heel goed samen te werken dus ik kan wel zeggen dat de samenwerking goed is verlopen maar dat heeft moeten groeien, dat gaat niet vanzelf (bijlage 4, p.82). Naast samenwerking met andere overheden is participatie met de omgeving ook een belangrijk aspect van ruimtelijke ontwikkelingen voor de provincie: “Ik denk dat we participatie als provincie ook heel serieus nemen (bijlage 4, p.82). De respondent geeft een voorbeeld van een participatieproces waar hij recentelijk bij betrokken is geweest: “Mensen konden eerst ideeën inbrengen, vervolgens zijn die ideeën verwerkt tot een aantal scenario's en die zijn weer verwerkt en verder getrechterd tot twee oplossingsrichtingen die in de MER helemaal onderzocht zijn met plussen en minnen en dat heeft geleid tot een voorkeursalternatief en al die stappen is de omgeving nadrukkelijk meegenomen, hebben we ideeën opgehaald en hebben we opgehaald van hoe kijken jullie tegen bepaalde dingen aan” (bijlage 4, p.83). Participatie is dus ook voor de provincie niks nieuws. Wel anders is dat het onder de Omgevingswet verplicht wordt om aan te geven hoe je gaat participeren en dat zou eventueel kunnen leiden tot een intensiever participatieproces, maar daar zit ook een keerzijde aan: “Als je intensief participeert met partijen, kan je ook in een grijs vlak komen waar je moeilijk uit kan komen omdat er gewoon tegengestelde belangen zijn” (bijlage 4, p.85). Daarmee zeggende dat het bij sommige kwesties lastig is om vooruit te komen als men met alle belangen rekening wil houden. Ook kan participatie ervoor zorgen dat een proces meer tijd gaat kosten: “goede participatie vraagt nou eenmaal tijd want om mensen achter je plannen te krijgen, daar heb je nou eenmaal tijd voor nodig” (bijlage 4, p.85). Dat



zou eventueel tegenstrijdig kunnen zijn met de claim van tijdswinst die de Omgevingswet maakt m.b.t. het verminderen van de vergunningsplicht.

De Omgevingswet heeft ook een implicatie voor de provincie m.b.t. de motiveringsplicht van het nemen van besluiten. Omdat het voorschrift is alles wat kan, lokaal te realiseren en te besluiten, heeft dat gevolgen: “Dat je goed moet motiveren waarom je nou als provincie zo'n besluit neemt zoals zo'n projectbesluit, vroeger konden wij heel snel motiveren waarom je een inpassingsplan maakte en die motiveringsplicht die wordt dus een stuk zwaarder bij projectbesluiten” (bijlage 4, p.84). Het maken van besluiten op een zo veel mogelijk lokaal niveau is ook een voortschrijdende ontwikkeling. De respondent geeft namelijk aan dat de hogere overheden zoals de provincie vroeger een stuk zwaardere rol hadden, maar dat dat in de loop van de tijd steeds meer is losgelaten: “Vroeger moesten we echt bestemmingsplannen goedkeuren en hadden we een rood potloodje waar die het echt naast het streekplan legde en als dat over de grens heen ging dan mocht je meteen kleuren met dat rode potloodje, ja die tijd is allang voorbij” (bijlage 4, p.84). De omgevingsvisie die door de Provincie Gelderland is opgesteld in het kader van de Omgevingswet heeft volgens de respondent ook een hele andere intentie van hoe je als provincie een rol speelt bij de ruimtelijke ordening. Ook anders voor de provincie zullen zijn de instrumenten die zij gebruiken, zoals programma's. Hoewel deze “nieuwe” instrumenten voor grote delen aansluiten bij de instrumenten die er al bestonden, is het wel de bedoeling dat deze integraler zullen gaan worden met deze instrumenten en dus onder de Omgevingswet.

Wat betreft de versimpeling en het onderbrengen van allerlei verschillende wetten m.b.t. de fysieke leefomgeving in één wet, denkt de respondent wel dat dit voordelen kan gaan opleveren, vooral wat betreft vergunningen: “soms was het wel lastig, Waterwet, al de verschillende wetjes waar je dan een aparte vergunning voor moet aanvragen. Ja dat dat in één stelsel zit, ik denk wel dat dat voordelen oplevert” (bijlage 4, p.86). Het stelsel wordt dus meer gericht op de inhoud en de vaardigheid om dingen mogelijk te maken.

Ook denkt de respondent dat er hier en daar problemen kunnen opduiken onder de Omgevingswet wat betreft de rechtszekerheid van burgers. Het flexibele stelsel en maatwerkbeslissingen kunnen soms andere burgers benadelen en dan is er geen artikel meer in de wet waar zij op kunnen leunen. Dan kan de vraag opduiken of de goede afwegingen wel zijn gemaakt (bijlage 4). Dat zal dan duidelijk moeten gaan worden via de rechtspraak en kan ook gevolgen gaan hebben voor processnelheid: “Heel veel wat nog geregeld moet worden dan wel dat niet wordt geregeld maar wat via de rechtspraak uiteindelijk duidelijk moet gaan worden en dat de Raad van State er uiteindelijk een oordeel over moet gaan vellen. Dat soort dingen die zijn natuurlijk wel lastig als je snel wil realiseren” (bijlage 4, p.86). Elke grote stelselwijziging heeft zijn kinderziektes, zo ook de Omgevingswet. In het begin zouden deze kinderziektes echter wel tijd kunnen gaan kosten en onduidelijkheid kunnen gaan geven.

Ook vindt de respondent dat de invoering van de Omgevingswet meer in de tijdsgeest past in plaats van dat deze zelf voor veel verandering zorgt: “ja ik weet niet of de wet dat nou of dat het voorschrift nou dit nou teweeg brengt of dat we gewoon in een andere tijdsgeest zitten en dingen zo complex worden dat je er niet in je eentje komt en samenwerking nodig zal hebben” (bijlage 4, p.86).

4.2.5: Samenvattend

Op basis van de vier interviews, de observaties en de documentanalyses in hoofdstuk 2 zal hier een kleine samenvatting volgen van de bevindingen en bevestigingen en contradicties die hieruit voortkomen. Er zijn een aantal belangrijke inzichten naar voren gekomen bij de



dataverzameling en die zullen benoemd worden. Ook zal tussen de databronnen onderling en de eerdere theoretische analyse vergeleken worden.

De fysieke omgeving van de Rijn in Gelderland wordt vooral gedefinieerd door de functies die de Rijn heeft. Door observaties en alle interviews zijn de volgende functies bevestigd: natuur, recreatie, veiligheid en vervoer zijn de functies die het meest naar voren komen. Watergebonden bedrijvigheid is een functie die zowel fysiek als in de interviews minder naar voren komt, maar is wel aanwezig. Ook kan de Rijn functioneren als een fysieke blokkade tot andere gebieden aan de andere kant omdat er weinig oversteekmogelijkheden zijn. Voor de gemeente is vooral recreatie belangrijk. De provincie heeft de focus liggen op natuur en economie en bedrijvigheid (indirect dus recreatie). De waterschappen brengen veiligheid als prioriteit naar voren, maar ook natuur (ecologie) speelt voor hen een belangrijke rol. Verder hebben de waterschappen de taak om ook het water zuiver te houden en het water in kwalitatieve, kwantitatieve en ecologische zin te beheren. Vervoer is vooral een verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat. Uit al deze verschillende belangen blijkt dus dat meer samenwerking tussen overheden zoals voorgeschreven door de Omgevingswet, best wel een uitdaging wordt, maar niet onmogelijk. Daarbij is het belangrijk dat zij elkaars verantwoordelijkheden begrijpen en respecteren bij het maken bepaalde beslissingen. Ook dit is bevestigd door meerdere interviews. In de toekomst zal het wel gaan betekenen dat overheden, buiten hun eigen belangen, ook meer rekening moeten gaan houden met algemene en andere waterdoelen in een gebied in het kader van integraliteit onder de Omgevingswet. Die integrale benadering is overigens enigszins nieuws, maar sommige overheden hebben hier al eens eerder mee gewerkt. Gemeente Zevenaar bijvoorbeeld heeft hier al meer ervaring mee, maar de waterschappen en de provincie bevestigen dat het redelijk nieuw voor hen is. Integraliteit wordt wel door zowel theoretische bronnen en een aantal respondenten gezien als een kansrijke ontwikkeling voor de ruimtelijke ordening en het waterbeheer.

Participatie is beslist geen nieuw fenomeen binnen het gebied van waterbeheer, wat bevestigd wordt door alle interviews zowel als beleids- en theoretische analyses in hoofdstuk 2. Verschillend is wel dat er onder de Omgevingswet een plicht bestaat als overheid toe te lichten hoe en waarom je participeert. Dit is dus een nieuw kader, aangezien er een verplichting aan verbonden is. Wel zouden intensieve participatieprocessen juist kunnen leiden tot een langer proces, en dit is tegenstrijdig met de ambitie van procesversnelling die de Omgevingswet heeft zoals is gebleken uit het interview met de provincie. Ook is het een belangrijk aandachtspunt om rekening te houden met het feit dat participatie maatwerk is, zoals verteld door de respondent van de provincie maar ook bevestigd door een bron Breman et al. (2008). Overigens is de wil voor een betere democratie waarschijnlijk niet de enige reden dat participatie belangrijker is geworden in de samenleving. Volgens zowel Arjen van Zalinge en Carel Bolt hebben overheden de maatschappij steeds meer nodig om dingen te realiseren. Zij kunnen ruimtelijke vraagstukken vaak niet meer in hun eentje oplossen en moeten andere partijen gaan betrekken.

Een grote verandering die de Omgevingswet met zich meebrengt is het werken met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit stelsel moet behulpzaam zijn bij meerdere ambities van de Omgevingswet, zoals meer duidelijkheid, versimpeling, flexibiliteit en maatwerk. In dit stelsel moeten alle overheden toegang geven tot hun regels, maar wel gezamenlijk. Bij het aanwijzen van een stip op de kaart moet het dus meteen duidelijk zijn via het DSO welke regels daar gelden en wat daar mag. Hiermee wordt de serviceverlening naar burgers verbeterd maar ook hoeven er minder vergunningen uitgegeven te worden omdat initiatiefnemers makkelijk kunnen opzoeken aan welke regels zij zich moeten houden om een bepaalde activiteit uit te voeren. In het DSO worden dus alle algemene regels die de



Omgevingswet voorschrijft opgenomen om een hoop aspecten ten goede te komen. Algemene regels worden erin opgenomen, de regels zijn duidelijker en toegankelijker voor burgers en ook moet het variatie en maatwerk ondersteunen. Met het DSO hoeven overheden geen absolute verboden meer af te geven voor activiteiten die op sommige plekken best mogelijk zijn. Het DSO en de algemene regels zullen vooral gebaseerd zijn op een verandering van houding van de overheid: de “ja mits” houding moet de huidige “nee tenzij” houding gaan vervangen. Grote en ambitieuze ontwikkeling dus. Volgens Nijmeijer (2016) maar ook volgens bijvoorbeeld Arjen van Zalinge en Twan Brinkhof zal dit erg veel tijd gaan kosten om te ontwikkelen. Vooral voor gemeentes. Maar beide denken dat het zeker de moeite waard kan zijn. Ook zal het veel meer van Ambtenaren gaan vragen omdat er van hen verwacht wordt dat ze bekend zijn met regels op meerdere vlakken. Ook dit is bevestigd door Nijmeijer (2016). Allen stippen zij aan dat de duidelijkheid, simpelheid en het goede overzicht wat het nieuwe stelsel brengt positieve ontwikkelingen zullen zijn onder de Omgevingswet. Dit wordt ook aangegeven door de meeste bronnen in hoofdstuk 2.2. Ook zullen de regels in het stelsel volgens meerdere respondenten een stuk doelgerichter zijn en over de inhoud gaan in plaats van normgericht. Dat geeft meer ruimte om dingen te ondernemen, maar kan wel een keerzijde hebben. Controle op uitvoering van activiteiten houden wordt zo een stuk lastiger en is iets waar aandacht voor moet zijn. Helderheid kan dit risico volgens Arjen van Zalinge enigszins beperken.

Het is belangrijk te vermelden dat de Omgevingswet de maatschappelijke trend volgt en goed past binnen de discussies die gaande waren rondom de thema's. Dat is aangestipt door alle respondenten. Op die manier introduceert het relatief weinig nieuwe aspecten. Dat betekent echter niet dat de Omgevingswet alleen maar het staartje is van maatschappelijke discussies. De wet is onderdeel van een transitie en binnen die transitie is de Omgevingswet een stip. De Omgevingswet zorgt echter wel voor een versnelde weergave van dingen die binnen het veld al aan het gebeuren waren. Zonder dreigende wetgeving had het een stuk langer geduurd om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen en een grote nieuwe ontwikkeling zoals het DSO op de rails te krijgen. Daardoor worden overheden gedwongen om bepaalde veranderingen sneller te maken. Wat verandert er dan precies voor welke overheid buiten de bovenstaande veranderingen voor elke overheid? Aspecten die naar voren zijn gekomen zijn bijvoorbeeld voor de provincie de zwaardere motiveringsplicht bij het nemen van besluiten. Alle besluiten die op laag niveau genomen kunnen worden, moeten op laag niveau genomen worden. Met die logica moet de provincie Gelderland een hele goede reden hebben waarom zij bepaalde besluiten nemen terwijl dat vroeger makkelijker te motiveren was. De gemeentes zouden in het kader van maatwerk meer kunnen gaan ontwikkelen in uiterwaarden, maar door de waterschappen is het juist bevestigd dat veiligheid en natuur altijd voorop komen als het aankomt op dat soort besluiten. Ook geldt voor Gemeente Zevenaar dat zij qua werkwijze allang de weg van de Omgevingswet zijn ingeslagen, en dat daar juist weinig verandert. De waterschappen geven aan dat zij responsiever en wendbaarder moeten worden om mee te kunnen bewegen met ontwikkelingen van het watersysteem maar ook binnen de samenleving. Een goed voorbeeld daarbij is de discussie over droogte en extreme regenbuien die klimaatverandering veroorzaakt. De waterbeheersystemen zou nog wel eens riskant kunnen worden omdat periodes van droogte en natheid snel om kunnen slaan, maar het zijn wel spelende problemen. Ook zijn de nieuwe veiligheidsnormen onder de Omgevingswet voor de primaire waterkering een grote uitdaging voor zowel waterschappen als gemeentes.

Een belangrijk kritiekpunt wat veel naar voren komt zowel in het theoretisch kader in 2.2 als in een aantal interviews, is de betwijfelde rechtszekerheid van burgers die de Omgevingswet met zich meebrengt. De mogelijkheid tot flexibele en algemene regelgeving en maatwerkoplossingen kunnen nog wel eens belangen van derden ondermijnen en als het



aankomt op besluiten die door de rechter genomen moeten worden, is er weinig zekerheid. Zo zullen er in de startfase van de Omgevingswet een aantal dingen duidelijk gaan worden over de wet via rechtspraak en dat kan ook nog eens processen en ontwikkelingen vertragen.

Wat dit onderzoekstraject bijzonder maakt ten opzichte van andere trajecten is de grenspositie. In dit traject en binnen deze overheden stroomt de Rijn Nederland binnen. Dat riep de vraag op hoe overheden omgaan met internationale samenwerking wat betreft water. Ook dit gebeurde al, maar is niet ondergebracht in de Omgevingswet, vermoedelijk omdat hier al regelgeving over is in de EU, namelijk de Kaderrichtlijn Water. Of er een gat in die regelgeving zit die de Omgevingswet zou kunnen dichten is niet duidelijk.

Hoofdstuk 5: Conclusies

In dit onderzoek is gefocust op de volgende onderzoeksvraag: “in hoeverre zal de nieuwe Omgevingswet in Nederland ruimtelijke veranderingen zowel als veranderingen in het proces daartoe teweeg brengen met betrekking tot de rivier de Rijn in de provincie Gelderland voor regionale en lokale overheden?”. De Omgevingswet combineert alle wetten die voorheen betrekking hadden tot de fysieke leefomgeving in Nederland en brengt deze verschillende wetten onder in één wet. Al deze verschillende wetten maakte het omgevingsrecht erg ingewikkeld en de Omgevingswet doelt dus op versimpeling, integraliteit en samenhang. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), het verminderen van vergunningsplichten middels algemene regels, serviceverlening naar burgers verbeteren, betere samenwerking tussen overheden onderling, ruimte voor lokaal maatwerk en een bottom-up insteek zijn een aantal ambities die hierbij aansluiten.

Nederland heeft een lange geschiedenis met watermanagement gezien de ligging aan de zee maar ook de delta die Nederland is, aangezien een aantal grote rivieren in het land uitmonden in de zee. Dit vraagt al honderden jaren kennis en expertise op het gebied. Lange tijd zijn dijken de primaire kering geweest voor grote rivieren. Vanaf begin 21^e eeuw verschoof dit paradigma in de vorm van het Ruimte voor de Rivier project, waarin rivieren de ruimte kregen om te overstromen in plaats van dat dijken alsmaar hoger gemaakt werden om het water binnen de perken te houden. De volgende fase in deze lange geschiedenis zal vallen onder de Omgevingswet. Onder deze wet is een nieuw programma ontwikkelt, namelijk Integraal Riviermanagement (IRM), waarbij rivierengebieden op een integrale manier benaderd worden. Overheden werken samen om hun opgaves op te lossen en verantwoordelijkheden m.b.t. de rivieren na te komen, maar daarnaast wordt ook de omgeving hierin meegenomen. Daarbij worden alle belangen en alle doelen vanuit één visie benaderd, integraal dus. Dit is echter niet de enige verandering die de Omgevingswet met zich meebrengt voor het waterbeheer. Er zijn veranderingen die gelden over het hele beleidsveld van de fysieke leefomgeving, maar ook een aantal dingen die specifiek voor het waterbeheer van belang zijn. Hierbij wordt gefocust op een deeltraject van de Rijn in Gelderland (zie 3.1).

Functies van de Rijn in Gelderland bepalen voor het grootste deel de fysieke omgeving langs dit traject. De belangrijkste functies zijn natuur, recreatie, vervoer, en watergebonden bedrijvigheid. Hierbij is het wel belangrijk om ook veiligheid mee te nemen, aangezien water kansen brengt, maar ook risico's. Ook bevordert de Rijn in Gelderland de ruimtelijke kwaliteit in het gebied.

Onder de Omgevingswet worden de richtlijnen voor de fysieke leefomgeving weergegeven in omgevingsvisies, van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), tot de Provinciale Omgevingsvisie



(PROVI) tot de Gemeentelijke Omgevingsvisie (GOVI). Elk van deze documenten heeft voorschriften wat betreft water in het onderzoeksgebied. De NOVI schetst waterveiligheid, kwaliteit en kwantiteit van drinkwater en het zuiniger omgaan met schoon water als belangrijke prioriteiten. Voor de leefomgeving betekent dat dus dat er erg veel dijken versterkt moeten gaan worden onder de nieuwe normen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Ook betekent dit dat er meer zuiveringsinstallaties geplaatst zullen worden in de toekomst. Adaptiviteit, flexibiliteit en ruimte is iets wat overheden volgens de NOVI altijd moeten behouden binnen het waterbeheer. Een stapje lager heeft de PROVI van Gelderland genaamd Gaaf Gelderland ook een aantal voorschriften. Natuur en veiligheid zijn voor hen vooral belangrijk omtrent het waterbeheer. De GOVI's van alle gemeentes in het onderzoeksgebied zijn niet allemaal beschikbaar. Op basis van de GOVI's van Gemeente Overbetuwe en Gemeente Zevenaar kan men concluderen dat de gemeentes vooral ruimtelijke kwaliteit en recreatie als belangrijke aspecten van het water zien en zich daar mee bezig zullen houden. Deze overheden zullen onder de Omgevingswet ook meer met elkaar moeten gaan samenwerken om meer op te treden als één overheid. Daarbij is het belangrijk te onthouden dat die samenwerking niet altijd makkelijk zal zijn omdat men te maken krijgt met andere en soms ook tegengestelde belangen. Dit is een opgave, maar niet onmogelijk. Het is daarbij belangrijk rekening te houden met elkaars verantwoordelijkheden en deze ook te begrijpen.

Vooraf duidelijk is geworden dat deze Omgevingswet de maatschappelijke discussies op deze thema's volgt en misschien ook wel voortschrijdt aangezien een dreigende regelgeving dit soort transitie vaak versnelt. Dit betekent dus wel dat de veranderingen onder de Omgevingswet niet vergaand en drastisch zijn. Hiermee wordt dus ook de hypothese, zoals geformuleerd in 2.2.1, bevestigd.

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is misschien wel de grootste verandering en de basis voor een hoop van de eerder genoemde ambities van de Omgevingswet. Dit stelsel moet behulpzaam zijn bij meerdere ambities van de Omgevingswet, zoals meer duidelijkheid, versimpeling, flexibiliteit en maatwerk. In dit stelsel moeten alle overheden toegang geven tot hun regels, maar wel gezamenlijk. Bij het aanwijzen van een stip op de kaart moet het dus meteen duidelijk zijn via het DSO welke regels daar gelden en wat daar mag. Hiermee wordt de serviceverlening naar burgers verbeterd maar ook hoeven er minder vergunningen uitgegeven te worden omdat initiatiefnemers makkelijk kunnen opzoeken aan welke regels zij zich moeten houden om een bepaalde activiteit uit te voeren. Ook moet het DSO variatie in de regelgeving ondersteunen die maatwerk mogelijk kan maken. Activiteiten die ergens verboden zijn zouden op een andere plek best kunnen onder voorwaarden. Hierbij is de nieuwe "ja mits" houding in plaats van de eerdere "nee tenzij" houding bij de vele vergunningsplichten die activiteiten voorheen hadden, belangrijk. Het ontwikkelen van dit stelsel zal veel tijd kosten en veel van ambtenaren vragen, maar uiteindelijk wel de moeite waard kunnen zijn. Serviceverlening, simpliciteit, overzicht, maatwerk en tijd zijn dingen die het DSO kan verbeteren.

De Omgevingswet schrijft ook meer participatie voor dan eerdere wetten, maar dat betekent niet dat dit een nieuw fenomeen is. Verschillend is wel dat er onder de Omgevingswet een plicht bestaat als overheid toe te lichten hoe en waarom je participeert. Dit is dus een nieuw kader, aangezien er een verplichting aan verbonden is. Wel zouden intensieve participatieprocessen juist kunnen leiden tot een langer proces, en dit is tegenstrijdig met de ambitie van procesversnelling die de Omgevingswet heeft. De doelen van de participatie, het niveau van participatie, de vorm van de participatie en de belangen en interesse van de burgers spelen een rol bij het succes van participatie. Deze aspecten zijn indicatoren van wat voor soort participatie het beste kan plaatsvinden in welke situatie. Men moet wel rekening



houden met het feit dat participatie maatwerk is, en bij het kiezen van een onjuiste vorm van participatie in een geval, kan het hele proces falen. De Omgevingswet speelt hier goed op in door het vrij te laten aan overheden hoe ze het participatieproces willen inrichten. Het is dus wel een aandachtspunt dat er geen participatiemaal bestaat die geschikt is voor alle ontwikkelingen.

De veranderingen die specifiek voor het waterbeheer alleen zijn bouwen voort op alle andere veranderingen van de Omgevingswet.. Een aantal grote zaken die veranderen zijn de status van de watertoets (deze is niet meer expliciet verplicht onder de Omgevingswet), de normen voor de primaire waterkering (die worden strenger) en regulering op lozingen in het water (waar de beweging naar algemene regels ook op van toepassing is).

De Omgevingswet heeft ook een aantal implicaties en veranderingen voor de overheden in het onderzoeksgebied, buiten de veranderingen die voor alle overheden gaan gelden en al besproken zijn. Provincie Gelderland geeft bijvoorbeeld aan dat de motiveringsplicht bij besluiten voor hen een stuk zwaarder wordt onder de omgevingswet. De waterschappen geven aan dat zij een stuk wendbaarder en adaptiever moeten worden om bijvoorbeeld de effecten van klimaatverandering op het watersysteem te kunnen managen. De gemeente zou in het kader van maatwerk onder de Omgevingswet meer kunnen gaan ontwikkelen in uiterwaarden, maar dat zal afhankelijk zijn van de situatie aangezien veiligheid en natuur altijd voorop zullen komen bij hogere overheden. Ook zijn de nieuwe normeringen van het HWBP onder de Omgevingswet een uitdaging voor zowel Waterschap Rivierenland, Waterschap Rijn en IJssel en Gemeente Zevenaar.

De Omgevingswet staat op het punt in te gaan, volgend jaar in 2021. Dat betekent echter niet dat deze wet perfect is. Er zijn een aantal nadelen en aandachtspunten in dit onderzoek naar voren gekomen waar men rekening mee zal moeten houden of die eventueel in de toekomst voor problemen kunnen gaan zorgen. Ten eerste is een aandachtspunt de rechtsonzekerheid van burgers die de Omgevingswet zou kunnen veroorzaken. De mogelijkheid tot flexibele en algemene regelgeving en maatwerkoplossingen kunnen nog wel eens belangen van derden ondermijnen en als het aankomt op besluiten die door de rechter genomen moeten worden, is er weinig zekerheid. Zo zullen er in de startfase van de Omgevingswet een aantal dingen duidelijk gaan worden over de wet via rechtspraak en dat kan ook nog eens processen en ontwikkelingen vertragen. Ten tweede bestaat er een contradictie tussen de voorschriften van participeren en de ambitie van de Omgevingswet om ruimtelijke ontwikkelingen te versnellen. Een goede en intensieve participatie kost veel tijd, en dat zou ten koste gaan van snelheid. Het derde aandachtspunt gaat ook over deze ambitie van het verbeteren van processnelheid. Door bepaalde auteurs (zie 2.2) wordt het betwijfeld of deze processnelheid echt vooruit gaat, omdat processen vaak ook lang duren door onderzoeksplicht bij veel activiteiten, en deze blijven gewoon bestaan. Ten vierde moet men aandacht hebben bij het ontwikkelen voor algemene regels, dat er genoeg controle behouden wordt. Flexibele regelgeving zou ook kunnen zorgen voor ongewilde en onzekere situaties en daarbij zou helderheid een remedie kunnen zijn. Ten vijfde zou de samenwerking tussen veel partijen en ook tussen overheden onderling nog wel eens voor spanningen kunnen zorgen aangezien men dan te maken krijgt met erg veel en vaak ook tegengestelde belangen. Dat zou kunnen zorgen dat de situatie uitmondt in een grijs vlak, waar men niet echt meer naar voren kan bewegen omdat alle belangen behartigd moeten worden.

5.1: Reflectie

Nu het onderzoek ten einde is gekomen en alles op papier staat, is een reflectie op het



literatuuronderzoek, de methodologie en de resultaten op zijn plaats. Te beginnen met het literatuuronderzoek. Dit bestaat uit twee delen: de beleidsmatige context en de wetenschappelijke context. Beide hebben een belangrijke rol gespeeld in het denkproces. De beleidsmatige context is verre van compleet, aangezien er zo ontzettend veel beleid, regels, visies, plannen, programma's, etc. om het onderwerp heen hangen. Desalniettemin heeft het onderzoeken van deze beleidsmatige context veel doen leren over het onderwerp en de nodige achtergrondinformatie gegeven om echt goed te kunnen kijken naar wat er nou precies anders gaat onder de Omgevingswet en welke onderwerpen er enigszins of volledig al aanwezig waren in eerdere wetgeving. Ook gaf het houvast tijdens meerdere interviews die zijn afgenomen, aangezien de respondenten ook vaak over het eerdere beleid zijn begonnen. De achtergrondinformatie die door het schrijven van deze beleidsmatige context is vergaard was hier zeker geen overbodige luxe en daardoor kon er ook een gesprek van betere kwaliteit plaatsvinden omdat respondent en interviewer beide weten waar het precies over gaat. Wel mag opgemerkt worden dat het schrijven van deze beleidsmatige context, mede door de vele informatie die hierover beschikbaar is, een beetje een wirwar was soms. Op het moment dat men nog niet ver is in je onderzoek, lijkt alles wat men hierover kan vinden belangrijk, maar dan is het kunst om te kiezen waar men over schrijft en wat niet. Wat is écht belangrijk om te vermelden en wat niet? Het is niet te ontkennen dat er hier en daar in dit hoofdstuk zeker wat informatie staat die voor de lezer niet echt nuttig is, maar bijvoorbeeld wel heeft geholpen met het bouwen van de context van het onderwerp die later van pas is gekomen. Het tweede deel van het literatuuronderzoek bestaat uit een wetenschappelijke context. Weliswaar laat geschreven, maar alsnog een belangrijk onderdeel van het onderzoek. In dit hoofdstuk worden wetenschappelijke contexten uiteengezet en ook dit heeft het denkproces dusdanig beïnvloedt. Bij het kijken naar beleidsmatig verleden en hoe de toekomst met de nieuwe Omgevingswet door de overheden wordt geschetst, is te merken dat de beelden vrijwel altijd positief zijn. Het lezen van wetenschappelijke bronnen bracht dit in perspectief en bracht ook kritiekpunten en aandachtspunten over de nieuwe werkwijze naar voren. Dit maakt het theorie hoofdstuk ook een stuk objectiever door ook een keerzijde te bekijken die de Omgevingswet eventueel met zich mee zou kunnen brengen. Het was best lastig om relevante informatie te vinden, veel bronnen spitsen zich ook toe op vergaande juridische aspecten die voor dit onderzoek niet per se veel toevoegen. Ook hier was het dus speuren naar de juiste informatie en was het de vraag welke informatie zou bijdragen en welke niet. Het theorie hoofdstuk is misschien niet volledig uitputtend door de brede insteek van het gehele onderzoek, maar heeft wel veel informatie over het brede spectrum van de nieuwe Omgevingswet en dat is ook wat voor ogen was om te bereiken met dit hoofdstuk.

Als tweede wordt hier de methodologie besproken. Het ontwikkelen van de methodologie was eigenlijk vrijwel een no-brainer. Een onderzoek doen naar een wet die niet is ingetreden, op regionaal tot lokaal niveau en over de brede zin van de wet kan niet anders uitgevoerd worden dan in een kwalitatief onderzoek. De aangewezen dataverzamelingmethoden waren observaties, documentanalyse en diepte-interviews. Ook hier is niet van ontevredenheid te spreken. De observaties bevestigen wat men leest over de omgeving en helpen ook om zelf een accuraat beeld te geven over het gebied wat werd onderzocht. De diepte-interviews is een lastiger verhaal. De corona-crisis heeft het op dit gebied lastig gemaakt: weinig reacties van wetenschappelijke experts en gemeentes die op de planning stonden. Daar hadden misschien nog wel inzichten gelegen die een interessante toevoeging waren geweest voor het onderzoek. Desalniettemin is het wel gelukt om met op zijn minst één iemand van elke regionale en lokale overheid te spreken, waardoor wel de visies worden belicht van verschillende lagen overheden over de Omgevingswet. Wat betreft de provincie en de waterschappen kan gezegd worden dat het beeld volledig is, aangezien er maar één



provincie is en iemand van beide waterschappen die over het gebied gaan zijn geïnterviewd, maar als het gaat om de gemeentes kan er niet met zekerheid gezegd worden of zijn visies gegeneraliseerd kunnen worden. Daarvoor waren interviews met andere gemeentes interessant geweest. Om de methodologie te concluderen, de vormen van data-analyse sluiten op elkaar aan en geven ook bevestigingen of contradicties weer door ze met elkaar te vergelijken in de vorm van triangulatie.

Wat betreft de onderzoeksresultaten lijken zij aan te sluiten op de deelvragen en de hoofdvraag die geformuleerd zijn voor dit onderzoek. Zoals eerder besproken zijn de visies van de gemeente die benoemd worden in dit onderzoek misschien niet helemaal uitputtend door weinig interviews. Desalniettemin lijkt de methodologie van het onderzoek een vrij goed maar wel breed beeld te hebben gegeven over de veranderingen van de Omgevingswet op het waterbeheer, maar ook de aandachtspunten en de kritiekpunten van de wet die belangrijk zijn om in de toekomst rekening mee te houden.

5.2: Discussie

Door het trianguleren van onder andere de diepte-interviews die zijn afgenomen voor dit onderzoek, de observaties die hebben plaatsgevonden en de documenten en andere wetenschappelijke bronnen die zijn gebruikt, zijn er bevestigingen aan de ene kant en contradicties aan de andere kant duidelijk geworden. Door de controle die de verschillende manieren van dataverzameling op elkaar uitvoeren, kan men zeggen dat dit onderzoek valide is. Dat betekent dus dat met het gebruiken van dezelfde onderzoeksmethodologie, men op hetzelfde resultaat zou zijn uitgekomen als in dit onderzoek.

Een mogelijke beperking van dit onderzoek is dat het een relatief breed onderwerp was voor kwalitatief onderzoek. Alle aspecten van de Omgevingswet zijn meegenomen voor de onderzoeksvraag terwijl het misschien juist interessant en beter was geweest om in te gaan op één aspect van de Omgevingswet. Door alle aspecten mee te nemen zou het mogelijk kunnen dat bepaalde dingen onderbelicht zijn gebleven. Toch is er geprobeerd om alle aspecten zo goed mogelijk mee te nemen en aangezien een aantal van die aspecten ook verweven met elkaar zijn, zou het eventueel wel lastig geweest kunnen zijn om verschillende aspecten van de wet los van elkaar te kunnen zien. Dat was een afweging die gemaakt moest worden.

Een ander punt om rekening mee te houden is het weinige aantal interviews. Door het coronavirus bracht het organiseren van face-to-face interviews behoorlijk wat beperkingen met zich mee. Zodoende zijn de provincie en de waterschappen wel goed vertegenwoordigd, maar de gemeentes misschien niet. Van de 11 gemeentes in het onderzoeksgebied is het maar gelukt om met één van deze gemeentes te spreken. Over het algemeen hebben gemeentes wel dezelfde belangen en verantwoordelijkheden waardoor dat ene interview daar al wel inzicht in brengt. Toch zou het beter zijn geweest voor het generaliseren als er één of twee interviews meer hadden plaatsgevonden met gemeentemedewerkers om te bevestigen en om punten aan het licht te brengen die het interview met die ene gemeente misschien niet belicht.

Op basis van dit onderzoek zijn er verschillende mogelijkheden tot vervolgonderzoek mogelijk. Ten eerst zou men meer de diepgang in kunnen gaan en de veranderingen binnen één aspect van de Omgevingswet m.b.t. waterbeheer kunnen onderzoeken, zoals bijvoorbeeld participatie of maatwerk. Dit onderzoek is erg breed en daarom zou diepgang in verschillende aspecten van het onderwerp iets kunnen toevoegen aan de kennis over dit onderwerp. Kwalitatief onderzoek zou ook bij deze onderwerpen een goede opzet kunnen



omdat deze onderwerpen ook om een goed begrip van context vragen en ze erg diep ingaan op één bepaald aspect. Ten tweede zou er over een aantal jaar onderzoek gedaan kunnen worden naar de veranderingen die de Omgevingswet heeft veroorzaakt binnen het proces van het ontwikkelen van beleid en plannen over het waterbeheer. Ook hierbij zou kwalitatief onderzoek een goede benadering kunnen zijn om dezelfde redenen die genoemd worden bij de eerste suggestie. Aan de andere kant zou kwantitatief onderzoek misschien tegen die tijd wel mogelijk zijn, omdat dan alle overheden in Nederland werken met de Omgevingswet waardoor kwantitatief onderzoek een goede opzet zou zijn om een compleet beeld te krijgen van het hele land. Een derde suggestie voor vervolgonderzoek is wat de Omgevingswet betekent en/of zou kunnen betekenen voor internationale samenwerking. In de huidige Omgevingswet wordt er niet veel voorgeschreven wat betreft internationale ruimtelijke samenwerking, maar daar zouden eventueel nog wel kansen kunnen liggen. Voor grensregio's zou dat eventueel veel kunnen betekenen, mits de Omgevingswet de huidige situatie zou kunnen bevorderen.



Literatuurlijst

- Arnstein, S. R. (1969a). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Arnstein, S. R. (1969b). *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation* [Illustratie]. Geraadpleegd van https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225?casa_token=kqONdkNAYWwAAAAA:UJVpAeoAKPgXIH-5YTDKvr7WPr1M8avPteCs_orpNj109EPN5olmczZeDe3VgtnSkc64WpV61n6Kow
- Breman, B. C., Pleijte, M., & Buijs, A. E. (2008). Praktijkhandleiding voor participatie in het waterbeheer. *H2O: tijdschrift voor watervoorziening en afvalwaterbehandeling*, 41(23), 20–21. Geraadpleegd van <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/378141>
- Breman, B. C., Pleijte, M., Ouboter, P. S. H., & Buijs, A. E. (2008). *Participatie in waterbeheer : een vak apart* (372339). Geraadpleegd van <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/372339>
- Buitelaar, E., & Sorel, N. (2012). Omgevingsrecht in de praktijk. *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 2012(01), 54–57. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL-2012-omgevingsrecht-in-de-praktijk.pdf>
- Busscher, T., Verweij, S., van den Brink, M., Edelenbos, J., Bouwman, R., & van den Broek, J. (2017). *Het Organiseren van Ruimtelijke Kwaliteit: Inzichten uit Ruimte voor de Rivier*. Geraadpleegd van https://www.rug.nl/research/portal/files/49618251/2017_Rijkswaterstaat_Busscher_Verweij_Van_den_Brink_Edelenbos_Bouwman_Van_den_Broek_.pdf
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Los Angeles, USA: SAGE Publications.
- De Bruijn, F., De Bruijn, K. (2009). Overstromingsrisico's [kaart]. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/nieuws/2013/hoe-beschermen-we-ons-land-tegen-het-water>
- De Graaf, K. J., & Tolsma, H. D. (2014). Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten. *Milieu en Recht*, 41(8), 635-642. [2014/126].
- Deltacommissaris. (2019, 1 oktober). *Integraal Riviermanagement*. Geraadpleegd op 7 juni 2020, van <https://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/gebieden-en-generieke-themas/rivier-rijn/integraal-riviermanagement>
- Deltacommissaris. (2019, 7 november). *Wat is het programma Integraal Riviermanagement?* Geraadpleegd op 7 juni 2020, van <https://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/vraag-en-antwoord/wat-is-het-programma-integraal-riviermanagement>
- Galletta, A. (2013). *Mastering the Semi-Structured Interview and Beyond* (1ste editie). New York, United States: New York University Press.
- Gemeente Overbetuwe. (2019). *Omgevinsvisie Overbetuwe 2040*. Geraadpleegd van https://bronro.overbetuwe.nl/A29E10AA-AA23-462E-BFF5-0BB6E1911403/t_NL.IMRO.1734.0330OVBomgevingsv-VSG1.pdf

- 
- Gemeente Zevenaar. (2017). *Omgevingsvisie Gelders Eiland 2030*. Geraadpleegd van <https://www.zevenaar.nl/file/9903/download>
- Gibbs, L., Kealy, M., Willis, K., Green, J., Welch, N., & Daly, J. (2007). What have sampling and data collection got to do with good qualitative research? *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 31(6), 540–544. <https://doi.org/10.1111/j.1753-6405.2007.00140.x>
- Gierveld, H. A. J. (2019). Participatie in en onder de Omgevingswet. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 19(3), 65–68. <https://doi.org/10.5553/to/156850122019019003001>
- Google. (Z.d.). Rijn in Gelderland. Geraadpleegd op 2 april 2020, van <https://www.google.nl/maps/place/Gelderland/@52.1264799,5.6330726,10z/data=!4m5!3m4!1s0x47c7ba1fd150ef07:0x300de5a8d1e5c70!8m2!3d52.045155!4d5.8718234?hl=nl>
- Groothuijse, F., Korsse, D., & Schueler, B. (2014). Kroniek van het omgevingsrecht : De weg naar een nieuwe Omgevingswet. *Nederlands jursitenblad*, 35, 2514–2524. Geraadpleegd van <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/306260>
- Kallio, H., Pietilä, A., Johnson, M., & Kangasniemi, M. (2016). Systematic methodological review: developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide. *Journal of Advanced Nursing*, 72(12), 2954–2965. <https://doi.org/10.1111/jan.13031>
- Keessen, A., van Daalen, L., & van Buuren, A. (2014). Participatie in watermanagement : goed voorbeeld doet volgen? *Nederlands jursitenblad*, 89(30), 2117–2124. Geraadpleegd van <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/306764>
- Lijklema, S. (2001). *Water beheren en communiceren : een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland* (proefschrift). Geraadpleegd van <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/122058>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Ontwerp Nationale Omgevingsvisie*. Geraadpleegd van <https://denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2019, 19 december). *Programma Integraal Riviermanagement*. Geraadpleegd op 7 juni 2020, van <https://www.platformparticipatie.nl/projectenlijst/programma-integraal-riviermanagement/>
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2008). *De Waterwet in het kort*. Geraadpleegd van <https://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/132182/waterwetinhetkort.pdf>
- Nijmeijer, A. G. A. (2016). Omgevingswet: maak de ambities waar, maar maak het niet ingewikkelder dan het al is. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 16(1–2), 1–3. <https://doi.org/10.5553/to/156850122016016001002001>
- Oldenziel, H. A., & de Vos, H. W. (2018). *Bestuursrecht in de praktijk - Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet* (1ste editie). Geraadpleegd van <https://www.managementboek.nl/code/inkijkexemplaar/9789013141146/systeem-en-kerninstrumenten-van-de-omgevingswet-harald-oldenziel.pdf>
- Provincie Gelderland. (2018). *Omgevingsvisie Gaaf Gelderland*. Geraadpleegd van https://gldanders.planoview.nl/planoview/omgevingsplannen/NL.IMRO.9925.SVOmgvisieGG-vst1?s=SACMXDpiAXu_MkWERkE5BD2DwAh7A

- 
- Rijksoverheid. (2020, 11 februari). *Eerste Kamer stemt in met Invoeringswet Omgevingswet*. Geraadpleegd op 25 februari 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nieuws/2020/02/11/omgevin-gswet>
- Rijkswaterstaat. (2018, 5 februari). *Geschiedenis NAP*. Geraadpleegd op 27 februari 2020, van <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/open-data/normaal-amsterdams-peil/geschiedenis-nap.aspx>
- Rijkswaterstaat. (2019, 26 september). *Watersnoodramp 1953*. Geraadpleegd op 27 februari 2020, van <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/watersnoodramp-1953/index.aspx>
- Rijkswaterstaat. (2020, 17 februari). *Ruimte voor de rivieren*. Geraadpleegd op 29 februari 2020, van <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/maatregelen-om-overstromingen-te-voorkomen/ruimte-voor-de-rivieren/index.aspx>
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2015). *Research methods for business students* (7de editie). Harlow, Verenigd Koninkrijk: Pearson Education.
- Staten Generaal. (2016). *Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2016/03/23/de-omgevingswet-staatsblad>
- Stichting Deltawerken Online. (z.d.). *Watermanagement door de eeuwen heen*. Geraadpleegd op 27 februari 2020, van <http://www.deltawerken.com/Water-management/68.html>
- Tetnowski, J. A., & Damico, J. S. (2001). A demonstration of the advantages of qualitative methodologies in stuttering research. *Journal of Fluency Disorders*, 26(1), 17–42. [https://doi.org/10.1016/s0094-730x\(01\)00094-8](https://doi.org/10.1016/s0094-730x(01)00094-8)
- Van Aalst, J. (2020). Gemeente Zevenaar [kaart]. Geraadpleegd van <https://www.gemeentenatlas.nl/>
- van den Hoek, D. N. (2017). *Rechtszekerheid door flexibiliteit* [masterthesis]. Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2017/09/08/rechtszekerheid-door-flexibiliteit-scriptie-duncan-van-den-hoek>
- Van Heezik, A. S. (2007). *Strijd om de rivieren: 200 jaar rivierenbeleid in Nederland of de opkomst en ondergang van het streven naar de normale rivier*. Geraadpleegd van <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3A92e6cc9a-68e1-4cae-9621-57ce6cab4239>
- Van Twist, M., ten Heuvelhof, E., Kort, M., Olde Wolbers, M., van den Berg, C., & Bressers, N. (2011). *Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier*. Geraadpleegd van https://www.researchgate.net/profile/Mjw_Twist/publication/265674650_Tussenevaluatie_PKB_Ruimte_voor_de_Rivier/links/555783df08ae6fd2d824f13d/Tussenevaluatie_PKB-_Ruimte-voor-de-Rivier.pdf
- Waterschap Rijn en IJssel. (2013). *Werkgebied Waterschap Rijn en IJssel* [Kaart]. Geraadpleegd van <https://www.wrij.nl/thema/algemeen-praktisch/landingspagina/>



Waterschap Rivierenland. (2018). *Werkgebied Waterschap Rivierenland* [Kaart].
Geraadpleegd van <https://www.waterschaprivierenland.nl/werkgebied>

Watersnoodmuseum. (2018, 20 september). *Van slootje tot stormvloedkering*. Geraadpleegd op 27 februari 2020, van https://watersnoodmuseum.nl/kennisbank/waterveiligheid_nl/

Wensink, W. (2018). Van Waterwet naar omgevingswet. *Water governance*, 1, 6–11.
Geraadpleegd van <https://edepot.wur.nl/457757>

Vasterman, P. L. M. (2008). Media en rampen. *Psychologie & gezondheid*, 36(3), 105–110.
<https://doi.org/10.1007/bf03077483>

Vereniging Nederlandse Riviergemeenten. (2018, 1 november). *Integraal Riviermanagement*. Geraadpleegd op 7 juni 2020, van <https://vnrgemeenten.nl/integraal-rivier-management-2/>

Alle overige afbeeldingen op eigen werk.