INTERVIEW

DE BESTUURLIJKE VERANDEROPGAVE VAN DE OMGEVINGSWET: INZICHTEN UIT DE PRAKTIJK

Een interview met Henni van Asten, Patrick van der Broeck en Ernest de Groot

*Arjan Löesink, Koen van Bezu**

Bij de implementatie van de Omgevingswet is volop oog voor de impact op de ambtelijke organisatie en de ambtenaar van het waterschap. Zowel voor de juridische kant als voor het aspect van cultuur, houding en gedrag. De bestuurlijke veranderopgave blijft hier vooralsnog bij onderbelicht. Dit terwijl het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is. Wij haalden daarom op hoe er in de praktijk, in het waterschapsbestuur, gekeken wordt naar deze opgave. We spraken daarvoor met Henni van Asten (Algemeen Bestuurslid Wetterskip Fryslân), Patrick van der Broeck (Dijkgraaf Waterschap Limburg) en Ernest de Groot (Dagelijks Bestuurslid Waterschap Aa en Maas).

Een kleine introductie: de veranderopgave voor waterschapbestuurders

De Omgevingswet stelt dat de fysieke leefomgeving in onderlinge samenhang vormgegeven en beheerd moet worden. Water is hierbij een onderdeel van de fysieke leefomgeving en staat naast andere domeinen als wonen, infrastructuur en natuur. Met de komst van de Omgevingswet wordt strategisch beleid op watergebied dan ook niet langer gevormd in sectorale plannen, maar in de integrale (omgevings)visies van provincies en gemeenten. Daarnaast beoogt de wet om 'aan de achterkant' minder dicht te timmeren met regels en vergunningen, waardoor er minder houvast is om waterbelangen in dit stadium af te dwingen. Meer dan onder de huidige wetgeving heeft het waterschap er dus belang bij om in een vroegtijdig stadium mee te denken over de integrale kaders van partneroverheden. Het Dagelijks Bestuur (DB), belast met de dagelijkse aangelegenheden van het waterschap en de uitvoering van de beslissingen van het Algemeen Bestuur, is daarom meer dan voorheen aan zet om proactief te zorgen dat de belangen en ambities van het waterschap een plaats krijgen in de integrale visies van provincies en gemeenten. Hierbij heeft het DB meer ruimte om eigen afwegingen te maken en krijgt het diverse instrumenten tot zijn beschikking, zoals de programmatische aanpak en de mogelijkheid om maatwerkregels en –voorschriften te stellen.

De wet beoogt om 'aan de achterkant' minder dicht te timmeren met regels en vergunningen

Het Algemeen Bestuur (AB) is in het monistische waterschapsbestuur bevoegd tot het vaststellen van beleid en de controle daarop. De Omgevingswet vraagt dat het AB een actievere rol gaat spelen in de fase van visie- en beleidsvorming, haar kaderstellende rol dus. Het vroegtijdig en op strategisch niveau borgen van het waterbelang in de fysieke leefomgeving (in het visievormingsproces van gemeenten en provincies) vraagt immers politieke keuzes. Bijvoorbeeld de keuze tussen het 'inbrengen' van waterbelangen bij andere overheden of het daadwerkelijk 'verbinden' van deze belangen. Ook de ruimte die met de Omgevingswet aan de samenleving gelaten wordt om te komen met initiatieven, vraagt visie en keuze van het AB. Keuzes

* **Arjan Löesink**, adviseur water bij Twynstra Gudde, **Koen van Bezu**, adviseur water bij Twynstra Gudde.

Interview met:

***Henni van Asten** zit namens de PvdA in het Algemeen Bestuur van Wetterskip Fryslân sinds 2015. In het verleden is ze onder meer statenlid geweest in de Provincie Friesland, waar ze woordvoerder was op onder andere het gebied van ruimtelijke ordening en water.*





***Patrick van der Broeck** (CDA) is sinds de fusie dijkgraaf van Waterschap Limburg. Voorheen bekleedde hij onder meer de functie van wethouder in de Gemeente Venray en van gedeputeerde in de Provincie Limburg. In beide gevallen behoorde ruimtelijke ordening tot zijn portefeuille.*

***Ernest de Groot** (Water Natuurlijk) is Dagelijks Bestuurslid bij Waterschap Aa en Maas. Hij is bestuurlijk verantwoordelijk voor de afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijk beleid. Eerder was hij onder meer wethouder ruimtelijke ordening en bouw- en woningtoezicht in de Gemeente Uden.*



omtrent de mate van participatie en de rol die het daar als volksvertegenwoordiger zelf in speelt.

Op strategisch niveau wordt ook de waterschapsverordening 'spannender' en wordt het AB gevraagd hier scherpe keuzes in te maken. Het gaat hierbij immers om de (ambitie)keuze om de geest van de Omgevingswet, van 'weren' naar 'uitnodigen tot ontwikkeling', in meer of mindere mate door te laten werken: wat willen we (blijven) beschermen met regels en wat willen we meer de ruimte geven door middel van deregulering en het duidelijk neerzetten van onze waarden?

De bestuurlijke veranderopgave vanuit de praktijk bezien

Om een beeld te vormen van de wijze waarop in de praktijk, binnen de waterschapsbesturen zelf, gekeken wordt naar en gehandeld wordt bij deze veranderopgave, spraken wij met Henni van Asten, Patrick van der Broeck en Ernest de Groot.

De Omgevingswet past binnen de veranderende overheid

De komst van de Omgevingswet en de doelen die met de wet nagestreefd worden, zien de bestuurders als een belangrijke ontwikkeling. Van Asten: "De grootste uitdaging van de wet is hoe je het beleid voor gewone mensen duidelijk maakt en waarbij de verschillende belangen worden afgewogen en beter tot hun recht komen. Wat ik als AB-lid belangrijk vind, is dat burgers, boeren en ieder ander uiteindelijk de vruchten plukken van de wet." Van Asten benadrukt dat overheden onderling verder moeten kijken dan de eigen taken en beter moeten samenwerken om beleid toegankelijk te maken voor de burger. Van der Broeck benadrukt de urgentie van de veranderopgave die de Omgevingswet met zich mee brengt: "Waterschap Limburg ziet de urgentie van de opgave en ik sluit me volledig aan bij de geest en doelen van de wet; met de omgeving en voor de omgeving. Vanuit mensen denken en niet vanuit regels. Als gedeputeerde was mijn beeld van waterschappen dat deze erg gericht waren op procedures en regels. De laatste jaren vindt er bij waterschappen echter al een omslag plaats. De Omgevingswet is in die zin ook een reactie op de ontwikkeling naar een participatiedemocratie." De Groot: "De Omgevingswet past bij de ontwikkeling die waterschappen door hebben gemaakt, van taakgericht naar opgavegericht. Toen ik voor het eerst in het waterschapsbestuur zat en het ging over de ecologische verbindingszones, moest je eigenlijk daarna je mond gaan spoelen, omdat het geen kerntaak was. Met een beetje mazzel was het een aanverwant belang. Inmiddels werken we aan verbrede thema's als natuurlijk en recreatief water, ruimte voor water in het kader van klimaatverandering. We werken dus al integraal en gebiedsgericht. Als wij een beekherstelproject doen, wordt dat afgestemd met gemeente, provincie, allerlei andere projecten. Soms moet je projecten wat groter maken om ze überhaupt te kunnen realiseren. Wij ontkomen er niet aan om zaken integraal op te pakken. We hebben het idee dat we over grenzen heen moeten kijken. Waarbij we een overheid moeten zijn met specialisten op verschillende domeinen".

Van Asten: 'Wat ik als AB-lid belangrijk vind, is dat burgers, boeren en ieder ander uiteindelijk de vruchten plukken van de wet'

De Omgevingswet vraagt om een betere samenwerking tussen overheden onderling

Dat werken in de geest van de Omgevingswet betekent dat er beter samengewerkt moet worden, daar zijn de drie bestuurders het allen mee eens. Van Asten verwoordt dit als volgt: "Je moet als overheden onderling beter samen werken en soms verder kijken dan je eigen taken. We staan voor grote opgaven en kunnen daardoor niet meer op eigen eilandjes blijven. Daar valt nog een wereld in te winnen, voornamelijk in

de richting van gemeenten. Met de provincie werken we (het Wetterskip, *red.*) al samen aan het leveren van een 'water'-bouwsteen voor de omgevingsvisie van de provincie. Hiervoor moet je integraal kunnen denken als waterschap. Ik had het liefst die bouwsteen Water gezamenlijk als provincie, gemeenten en Wetterskip gemaakt. Dat leidt immers tot een betere integrale afweging."
In de Brabantse cultuur ontkom je volgens De Groot niet aan het bouwen aan netwerken en het samenwerken met gebiedspartners, dat zit de Brabanders in het bloed: "We moeten gewoon ons netwerk onderhouden, we moeten weten wat er speelt. De meeste wethouders RO en water kennen we. Elk DB-lid heeft een district waar hij of zij het relatiemanagement doet bij rayons en gemeentes. Dat netwerk gebruiken wij voor al onze plannen.
Wij hebben niet alleen ons eigen beleid maar ook de projecten die we draaien en de verbrede gemeentelijke rioleringsplannen. Ik ben heel benieuwd hoe dat dadelijk uit gaat pakken met de Omgevingswet", aldus De Groot (doelend op het vormen van visies en de rol van bestaande samenwerkingen daarin, *red.*). In Limburg wordt het waterschap meer en meer uitgenodigd door gemeenten om aan tafel te zitten bij het maken van een omgevingsvisie. Van der Broeck: "Wij redeneren vanuit de ander en vervolgens kan je denken aan je eigen doelen en oplossingen. We moeten hiervoor meedenken met gemeenten aan de voorkant, bij het opstellen van een omgevingsvisie. Zo kunnen we aan de voorkant regelen dat de belangen voor water mee worden gewogen." Een watervisie heeft het waterschap Limburg nog niet, wel wordt in samenspraak met de gemeenten gedacht aan het maken van een bouwsteen Water voor de gemeentelijke omgevingsvisies.

De bestuurlijke verhoudingen onder de Omgevingswet

Over de rolverdeling tussen AB, DB en ambtelijke organisatie zegt Van Asten het volgende: "Het DB en de ambtelijke organisatie zijn in eerste instantie aan zet om de implementatie van de wet vorm te geven. Wij moeten als politiek de kaders mee geven om te handelen, dan kan het DB besturen". Er verandert volgens de bestuurders niet veel aan de kaderstellende en controlerende rol van het AB onder de Omgevingswet. Het AB heeft met het waterbeheerplan kaders gesteld en die zijn ook leidend in visievorming en bij de totstandkoming van de waterschapsverordening, aldus Van Asten. Ook de verhouding tussen DB en AB zal niet in grote mate veranderen. Van der Broeck zegt hierover het volgende: "De wisseling van rol en de dynamiek daaromheen tussen AB en DB is van alle tijden. Maar grote veranderingen zie ik niet (met de komst van de Omgevingswet, *red.*). Het AB staat nog steeds aan de lat om kaders te stellen". Ook De Groot ziet geen grote veranderingen in de rolverdeling tussen het AB en DB. "Ik verwacht dat het AB zegt: als onze beleidsproducten maar op een goede manier meeliften, DB, in de activiteiten die jullie ondernemen richting regio, Unie, Provincie en Rijk, dan is dat goed." Voorbeelden van hoe het AB door het DB wordt meegenomen in de veranderopgave van de Omgevingswet zijn het organiseren van themabijeenkomsten en aan de hand van praktijkvoorbeelden uitleggen hoe de wet uit gaat pakken in de praktijk.

Van der Broeck: 'Wij redeneren vanuit de ander en vervolgens kan je denken aan je eigen doelen en oplossingen'

De bestuurlijke veranderopgave volgens de bestuurders

Op de vraag in welke mate de Omgevingswet een bestuurlijke veranderopgave met zich mee brengt voor de eigen organisatie, bijvoorbeeld in de verhouding tussen het AB en DB of in houding en gedrag van bestuurders zegt De Groot het volgende: "Ik schat in dat dat niet de grootste verandering is. We hebben op bestuurlijk niveau accountmanagement uitgerold en zijn al extern gericht. Daarnaast hebben we een open

werkhouding met het AB. Ze mogen alles weten en we betrekken ze ook veel, ongeacht of het coalitie of oppositie is. Dat betekent dat je het soms hebt over de kleur van de gemalen en dat moet je voor lief nemen. Je moet het AB ook gewoon de ruimte gunnen om hun ding te doen. In algemene zin is beleid op hoofdlijnen van het AB en als je ze daarin goed bedient en ze mee kunnen denken, heb je heel veel zaken getackeld. Ze worden actief betrokken bij ons waterbeheerplan en bij andere visies zoals GGOR en beekdalvisies. Je moet ze actief bij de hand nemen en dan leveren ze input. Daarin zie ik niet het grote verschil door de Omgevingswet."

Van Asten geeft aan dat er binnen het AB van het Wetterskip altijd discussie plaats vindt tussen de leden die zich willen beperken tot de wettelijke taken en degenen die meer integraal willen werken: "We komen elkaar binnen het AB daarin tegen. Er is een groep binnen het AB die vindt dat we strak moeten vasthouden aan onze taak. Ik behoor tot de groep die zegt dat we als waterschap een bredere verantwoordelijkheid hebben. Ik vind dat we vooral moeten kijken naar wat mogelijk is, in plaats van wat niet mogelijk is. Als mensen iets doen aan hun eigen leefomgeving en daar is water bij betrokken, dan helpt het wel als je gaat kijken wat je kan bijdragen. In plaats van te zeggen dat het je taak niet is. Het kunnen denken in 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij' is een cultuuromslag voor bestuurders. Ook het kunnen bieden van maatwerk is nog niet zo ingebed." Ernest de Groot over integraal werken in het AB van Aa en Maas: "Integraal werken levert bij ons in het AB ook weleens discussie op. Dan plaatsen partijen bijvoorbeeld vraagtekens rondom aandacht voor cultuurhistorie. Maar als we daarmee een compleet plan vlottrekken is de integrale aanpak van meerwaarde." De discussie over kerntaken wordt eveneens in Limburg gevoerd. Van der Broeck staat achter het principe van 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij' en zegt uiteindelijk toe te willen werken naar een 'ja, en'-mentaliteit. "Als er initiatieven zijn, moeten wij kijken wat we eraan kunnen bijdragen. In samenwerking met gemeenten betekent dat meedenken aan de voorkant, bij het opstellen van een omgevingsvisie. Het gebeurt steeds meer dat het ook lukt om vroegtijdig met gemeenten aan tafel te komen. Zo kunnen we aan de voorkant regelen dat onze belangen mee worden gewogen. We hebben dit ook met het AB besproken. Veel AB-leden zijn of waren ook raadslid en ze zien daarin parallellen met de gemeenteraad. De samenleving gaat zich steeds meer participatief opstellen en dat betekent een andere rol voor de gemeenteraad. Datzelfde zie je ook in het AB. Maar echt grote veranderingen door de Omgevingswet zie ik niet. Verandering in de dynamiek tussen AB en DB is van alle tijden. Daarnaast stelt het AB nog steeds de kaders en ons AB ziet de voordelen van maatwerk en deregulering. Dat is een ontwikkeling die al lang is ingezet."

de Groot: 'De Omgevingswet past bij de ontwikkeling die waterschappen door hebben gemaakt, van taakgericht naar opgavegericht'

Op de goede weg, maar nog niet op de eindbestemming

De drie geïnterviewde bestuurders zijn optimistisch en menen alle drie dat de eigen organisatie op de goede weg is. Hun antwoorden geven ook blijk van kennis van de verbeterdoelen en reikwijdte van de Omgevingswet en de veranderende maatschappelijke context en de veranderende rol van het waterschap. De gebruikte voorbeelden laten zien dat er volop wordt gewerkt in de geest van de Omgevingswet. De toenemende mate waarin Limburgse gemeenten het waterschap weten te vinden als inhoudelijke (water)expert en partner in de regio is er daarvan een. Tegelijkertijd sluit nog niet de gehele werkwijze aan bij de geest van de wet. Zo toont het signaal dat discussies soms nog gaan over de vraag of het waterschap strak moet vasthouden aan de eigen taak, dan wel een brede verantwoordelijkheid heeft, aan dat een van de belangrijke principes van de Omgevingswet nog meer aandacht verdient: de Omgevingswet stelt immers dat burgers, bedrijven en overheden gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor

de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving.

Ieder waterschap is anders, met zijn eigen dynamiek tussen AB, DB en ambtelijke organisatie en zijn eigen plek binnen regionale en lokale netwerken. Toch geven de bestuurders alle drie aan dat deze dynamiek en verhoudingen onder de Omgevingswet grotendeels ongewijzigd kunnen blijven. Formeel gesproken is dat ook zo. De taken en bevoegdheden blijven gelijk. De vraag is echter of het veranderende instrumentarium en het wegvallen van een deel van de bestaande sturingsmogelijkheden niet toch zal leiden tot een andere manier van samenwerken tussen beide besturen. Een wet die stelt dat de strategische beleidsvorming voor water niet langer plaatsvindt in sectorale waterplannen, maar in integrale omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten én een wet die de afzonderlijke overheidsbesturen meer ruimte biedt om eigen afwegingen te maken, vraagt om een kaderstellend orgaan (het AB) met een visie op haar beheersgebied en een scherpe controle op de uitvoering daarvan (door het DB). Het vraagt om een visie op de inhoudelijke opgaven, maar ook op de mate waarin er regionale verschillen mogen zijn. Het vraagt ook visie op de wijze waarop dit in samenwerking met partneroverheden tot uitvoering dient te komen. Die visie helpt het DB zijn rol krachtiger uitvoeren en daarmee het belang van het waterschap te borgen. Ja, dat was al zo, maar zal onder de Omgevingswet nog belangrijker worden.

Volgens de bestuurders is het zwaartepunt van de veranderopgave gelegen in het belang van het waterschap om in een vroeg stadium mee te denken in de kaders van partneroverheden. Dit gaat om het kennen van je gebiedspartners, meer aan de voorkant aan tafel uitgenodigd worden, of jezelf uitnodigen aan die tafel waar de omgevingsvisie wordt gemaakt en regels voor het omgevingsplan worden bepaald. Het beeld dat de bestuurders schetsen, is dat het DB al een eind op weg is om deze rol goed in te vullen. Dat is ook verklaarbaar. DB-leden acteren actief in diverse bestuurlijke netwerken en nemen woorden als integraliteit en samenwerken van nature al vrij gemakkelijk in de mond. AB's zullen hierin mee moeten en kunnen niet blijven vasthouden aan de bescherming van de eigen taken. Dit om spanning te voorkomen. De veranderopgave zit hem dan vooral in het breder verankeren van de nieuwe manieren van werken binnen de gehele waterschaporganisatie: van ambtelijk tot bestuurlijk. Dit vraagt nog een omslag in denken en werken. Dat hoeft gelukkig niet van de ene op de andere dag en de gesprekken met de bestuurders tonen aan dat er voldoende goede voorbeelden zijn en ook volop wordt geëxperimenteerd met die nieuwe manieren van werken. Gelukkig maar, want er zijn geen pasklare antwoorden. Daarop moeten de waterschappen ook niet willen wachten, want die antwoorden zullen niet komen.

'De veranderopgave zit hem vooral in het breder verankeren van de nieuwe manieren van werken binnen de gehele waterschaporganisatie: van ambtelijk tot bestuurlijk'

SUMMARY

For water boards, the introduction of the Omgevingswet brings along challenges. We interviewed three board members of a water board to explore the impact the new law has on the governance of a water board, the current role of board members and the relation between the Executive Committee and the Governing Board. The board members agree that momentum is created within a trend to work towards a more integrated way of managing our environment with the introduction of the Omgevingswet. The role of the board member itself will not necessarily change, nor the dynamic between the Executive Committee and the Governing Board, so they say. The major task ahead entails a more intensive collaboration with other regional governments on issues that ask for an integrated approach. Water boards are well underway to adapt to the implications of the new law, although there is still a lot to discover in the coming years.