

## Omgevingsbeleid in ontwikkeling: water volgt, water stuurt, water integreert?

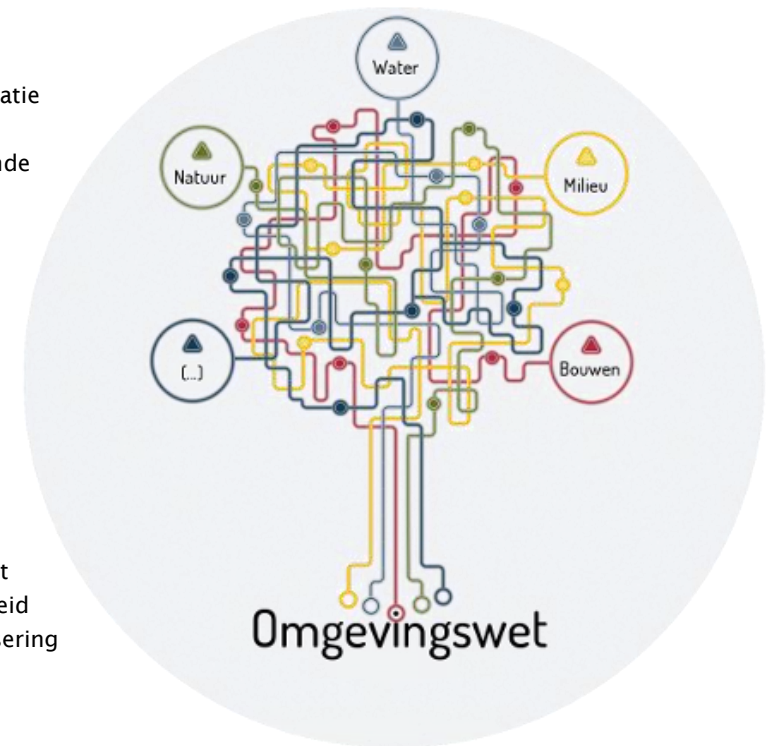
Naar verwachting treedt in 2020 de nieuwe Omgevingswet in werking. In de Omgevingswet vindt integratie plaats van sectorale wetgeving op het gebied van natuur, milieu, water, infrastructuur en de ruimtelijke ordening om ruimte te bieden aan een integrale benadering op omgevingsvraagstukken waarin voldoende ruimte is voor regionale afstemming en lokaal maatwerk (zie verbeelding in Figuur 1).

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) waarschuwt voor een technocratisering van het omgevingsbeleid als gevolg van de wet. In de voorbereidingen op de implementatie gaat volgens het PBL de aandacht bovenal uit naar fysieke opgaven in de leefomgeving, gerelateerd aan het klimaat, duurzame energie, infrastructuur en de landbouw. Dit gaat ten koste van het oppakken van sociale opgaven, zoals de groeiende ongelijkheid tussen sociale groepen en regio's in Nederland. Terwijl juist de Omgevingswet een goed kader zou kunnen bieden beide opgaven integraal aan te pakken. Maar wat betekent deze ontwikkeling voor organisaties in de watersector?

In deze trendalert worden recente ontwikkelingen in het omgevingsbeleid beschreven, de stelling van het PBL toegelicht en de relevantie hiervan voor de watersector besproken. Geconcludeerd wordt dat het nieuwe omgevingsbeleid kansen biedt om de rol van water als verbindende factor in het ruimtelijke beleid te versterken. Hiervoor is het wel nodig om proactief nog openstaande vraagstukken rondom regionalisering aan te pakken, op zowel het technische als het sociale vlak.

### Consequenties voor u

	Laag	Middel	Hoog	Beknopte uitleg
Impact				Bijv. meer aandacht voor de waarde van water
Zekerheid				Treedt in 2020 in werking



Figuur 1: Omgevingswet in beeld. Bron: [www.omgevingswet.nl](http://www.omgevingswet.nl)



## Trendbeschrijving en achtergrond

### Nieuw omgevingsbeleid

Het ruimtelijke beleid in Nederland is aan het veranderen. De laatste jaren is steeds meer nadruk komen te liggen op een integrale, regionale aanpak van omgevingsvraagstukken. De Omgevingswet, die naar verwachting in 2020 in werking zal treden, is hierin een belangrijk instrument. De Omgevingswet integreert 26 bestaande wetten in de ruimtelijke ordening om de regeldruk te verminderen en meer ruimte te creëren voor regionaal maatwerk (Ministerie van IenM 2016, 2017).

Dat het ruimtelijke beleid verandert is op zich niets nieuws; de ruimtelijke ordening heeft zich door de eeuwen heen voortdurend aangepast aan veranderende maatschappelijke trends en behoeftes. Het is bij uitstek een faciliterende sector, dienend aan de belangen van andere sectoren. De ontwikkelingen van de laatste jaren zijn echter wel opvallend, omdat de ruimtelijke ordening niet meer alleen “meebeweegt” met maatschappelijke trends en ontwikkelingen in andere sectoren, maar ook zelf grondig wordt herzien (Needham 2005, Heeres et al. 2012).

### Functiecombinaties

Deze omslag wordt ingegeven door een combinatie van ruimte-schaarste en een liberaal getint overheidsbeleid. In een land waar de boven- en ondergrondse ruimte steeds drukker is bezet, loopt de traditionele sectorale

aanpak op de ruimtelijke ordening, waarbij enkelvoudige functies worden toegekend aan gebieden, steeds meer tegen haar grenzen aan. Het nieuwe omgevingsbeleid gaat dan ook niet langer uit van functiescheiding; de belangrijkste pijler onder dit beleid is juist een zoektocht naar functiecombinaties, waarin de belangen van verschillende sectoren in een gebied zijn verenigd. Hierbij moet niet meer alleen worden gekeken naar “harde”, fysieke ruimteclaims zoals die van de landbouw of economie, maar ook naar de ruimtevragen van “zachtere” omgevingswaarden, waarin sociale en culturele normen en waarden zijn belegd. Deze hebben bijvoorbeeld te maken met de groeiende ongelijkheid tussen stedelijke gebieden en plattelandsregio’s, en tussen sociale of ideologische groepen, in Nederland.

### Regionalisering

In het nieuwe beleid worden functiecombinaties niet langer van bovenaf, door de planners van verantwoordelijke overheidsorganen, opgelegd. Zij moeten worden gevonden in onderling overleg, met verschillende belanghebbenden zelf. Dit betekent een verschuiving van verantwoordelijkheden van het nationale naar het regionale en lokale niveau, waarbij de overheid een meer coördinerende rol op zich neemt en zich soms opstelt als een van de belanghebbenden in een gebied. Deze verschuiving wordt ondersteund door het liberale beleid dat in Nederland is ingezet sinds de jaren '90 en ook het uitgangspunt vormt van het huidige kabinet.

### Systeembenadering

Met het nieuwe omgevingsbeleid wordt dus een nieuwe koers ingezet, die op fundamentele punten afwijkt van de oude, sectorale aanpak. Werd in het oude “ruimtelijke ordeningsbeleid” nog van bovenaf “orde” aangebracht door het gebruik van de nationale ruimte in te plannen en te reguleren, in het nieuwe “omgevingsbeleid” wordt gestreefd naar een symbiotische systeemaanpak, waarin de overheid de centrale functies beschermd en waarbinnen regio’s de ruimte krijgen om hun eigen oplossingen te ontwikkelen. Deze systeemaanpak moet zorgen voor voldoende adaptief vermogen en flexibiliteit; zolang de centrale functies in stand blijven, kunnen regio’s het beste zelf inspelen op veranderende omstandigheden en behoeftes in hun gebied.

Praktisch wordt invulling gegeven aan deze systeembenadering in de Omgevingswet. Deze wet maakt het voor hogere bevoegde instanties (het Rijk en provincies) mogelijk om “instructieregels” op te leggen aan lagere overheidsorganen om op hoofdlijnen kaders aan te brengen. Binnen deze kaders stellen lagere overheidsorganen (provincies, gemeenten, waterschappen) omgevingsvisies op, waarin zij breder mogen kijken dan de huidige verordeningen, keuren of bestemmingsplannen om ook “zachtere” (sociale) omgevingswaarden op te nemen. De wet verkort vergunningsprocedures omdat al ervanuit gegaan wordt dat bij het opstellen van omgevingsvisies belanghebbenden meepraten, en omdat



initiatiefnemers meer zelf verantwoordelijk worden gehouden voor het voldoen aan alle wettelijke eisen.

### Technocratisering

Hoewel de uitgangspunten achter het nieuwe omgevingsbeleid veelbelovend zijn, signaleert het PBL in haar policy brief "Omgevingsbeleid op een tweesprong" dat het beleid tot op heden blijft hangen in een technocratische benadering, waarbij op nationaal niveau wordt gekeken naar fysieke opgaven rondom klimaat, de circulaire economie, infrastructuur, landbouw en landschap, maar sociale omgevingswaarden vooralsnog geen deel uitmaken van omgevingsvisies en -plannen (Van der Wouden 2017, zie voor historische inbedding van deze aanpak Den Hoed en Keizer 2007). Hiervoor is volgens het PBL een regionale aanpak nodig, maar in Nederland ontbreekt het aan goede governance structuren op dit niveau. Hierdoor, zo stelt het PBL, blijft het omgevingsbeleid een hoofdzakelijk nationale exercitie geleid door experts (zie ook Figuur 2), en worden kansen gemist om sociale vraagstukken, zoals de toenemende sociale polarisatie, regionale ongelijkheid en vraag naar transparant en responsief bestuur, mee te nemen in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het beleid mist hiermee een van haar belangrijkste doelstellingen, namelijk het tot stand brengen van een integraal omgevingsbeleid waarin zowel fysieke als sociale opgaven worden aangepakt.

### Relevantie

De beleidsontwikkeling richting een integraal omgevingsbeleid biedt voor de watersector nieuwe kansen. Een regionale systeembenadering met voldoende aandacht voor de waarde van water kan helpen een integrale aanpak van huidige en

toekomstige waterproblemen te ontwikkelen. Om deze aanpak te realiseren is wel een actieve inzet van waterorganisaties nodig; zij kunnen nadenken over randvoorwaarden voor regionaal waterbeheer, bijdragen aan regionale bestuursvormen, en investeren in kennis over de waarde en ruimtelijke gevolgen van wateroplossingen.

## FOKKE & SUKKE PLANNEN DE CULTUUR- OMSLAG VAN DE OMGEVINGSWET ALVAST IN



Figuur 2: Fokke en Sukke over de Omgevingswet



### Regionale visie op het watersysteem

De regionale systeemaanpak waar het nieuwe omgevingsbeleid op inzet, sluit goed aan bij het werkveld van de watersector. Ook in de watersector wordt de laatste jaren gepleit voor een regionale visie op het watersysteem waarin oppervlaktewater, grondwater en de bodem in samenhang worden bekeken. Ten eerste omdat het besef is gegroeid dat deze onderdelen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Ingrepen in het bodemsysteem beïnvloeden het grondwatersysteem dat in verbinding staat met oppervlaktewater. Lozingen op de oppervlaktewatersysteem kunnen ook uitspoelen naar het grondwatersysteem en vice versa.

Maar ook omdat het watersysteem als geheel onder druk staat van externe ontwikkelingen zoals klimaatverandering en bevolkingsgroei. Klimaatverandering zorgt voor nattere perioden in de winter en het najaar, maar ook meer droogte in de zomer – en deze effecten raken zowel het grondwater als het oppervlaktewater- en het bodemsysteem. Zo kan wateroverlast leiden tot een hogere doorspoeling van nutriënten en bestrijdingsmiddelen in het grond- en oppervlaktewater, zeespiegelstijging tot verzilting van de grote rivieren en het grondwater, en droogte en opwarming tot een stijgende vraag naar zoetwater terwijl er minder van beschikbaar is en de kwaliteit afneemt.

Verstedelijking versterkt deze effecten. Het platteland ontvolkt en steeds meer activiteiten (bewoning, industrie, landbouw) zullen zich concentreren rondom goed ontsloten steden. De vraag naar zoetwater groeit in stedelijke agglomeraties, terwijl er minder ruimte is voor een goede watervoorziening. Dit levert regionale knelpunten op en kan verschillen tussen regio's vergroten.

Met de Omgevingswet wordt de roep om een integrale aanpak van deze knelpunten wordt steeds groter. Voor de watersector is zo'n integrale aanpak interessant. Het biedt niet alleen de kans een integrale visie op het watersysteem te realiseren, maar ook om de rol van water als verbindende factor in de ruimtelijke ordening te versterken. Waar een goede kwaliteit zoetwater nu vaak nog als vanzelfsprekend wordt aangenomen (zie ook OECD 2014), kunnen toekomstige zoetwatertekorten het bewustzijn over het belang van een goede zoetwatervoorziening vergroten. Voor de watersector is het de uitdaging te ontdekken hoe zoetwater een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving, waarin zowel fysieke als sociale aspecten zijn meegenomen.

De regionale systeembenadering waar het nieuwe omgevingsbeleid op inzet biedt dus goede mogelijkheden belangrijke huidige én toekomstige vraagstukken in de watersector aan te pakken.

### Actieve inzet van de watersector

Een integrale, regionale aanpak van omgevingsvraagstukken heeft zich nog niet ontwikkeld, zo stelt het PBL. Tot op heden richt beleidsvorming zich nog vooral op nationale, "technische" vraagstukken. De watersector zou zich actief kunnen inzetten voor de integratie- en regionaliseringslagen die nog gemaakt moet worden.

Maar een regionaliseringsslag roept volgens het PBL ook nieuwe vragen op. Regionaliseren kan bestaande verschillen tussen regio's vergroten, waardoor sociale tegenstellingen kunnen worden versterkt. Bijvoorbeeld die tussen stad en platteland, of tussen sociale groepen die zichzelf beschouwen als winnaars ("universalisten") en verliezers ("particularisten") van globalisering. Ook ontbreekt het op dit moment nog aan regionale bestuurs- en financieringsvormen. Omgevingsbeleid wordt voornamelijk nationaal en lokaal vastgesteld, en de financieringsstructuur heeft veel kenmerken van een herverdelingsmechanisme, waardoor autonomie voor het regionale en lokale niveau ontbreekt.

Om een regionale systeembenadering tot stand te brengen, is volgens het PBL kennis nodig over regio's, de gevolgen van regionalisering en regionale bestuursvormen. Het instituut roept op tot kennisontwikkeling over het "DNA" van regio's om de economische, sociale en culturele identiteit van regio's beter te begrijpen. Daarnaast is onderzoek nodig over de ruimtelijke gevolgen van (nieuwe) ruimtelijke



ontwikkelingen, zoals de energietransitie, de circulaire economie, of veranderingen in de landbouw. Tot slot vraagt het instituut aandacht voor de ontwikkeling van regionale bestuursvormen en passende financieringsmechanismen die voldoende autonomie toekennen aan regionaal bestuur.

De watersector kan bijdragen aan deze kennisontwikkeling. Ten eerste kan aandacht worden besteed aan de waarde van water voor verschillende actoren in verschillende regio's, een thema dat op dit moment onder andere wordt opgepakt in het Bedrijfstakonderzoek naar Water in de Circulaire Economie (BTO-WICE). Voor drinkwaterbedrijven en provinciaal natuurbeheer is (grond)waterkwaliteit van essentieel belang, voor de landbouw en de industrie is grondwaterbeschikbaarheid een centraal thema terwijl water voor consumenten gewaardeerd kan worden als recreatie.

Ten tweede zou onderzoek kunnen worden gedaan naar de ruimtelijke implicaties van verschillende ingrepen in het watersysteem, niet alleen voor het grondwater-, oppervlaktewater- en bodemsysteem maar juist ook voor de (sociale) functies verbonden aan deze systemen. Dit helpt niet alleen inzicht te verkrijgen in het maatschappelijk draagvlak voor regionale watersysteemoplossingen, maar kan ook helpen de waarde van water voor verschillende actoren en verschillende regio's beter te begrijpen.

Tot slot zou kunnen worden geïnvesteerd in regionale bestuursvormen. De watersector is sterk georganiseerd op het regionale niveau, met waterschappen, provincies en drinkwaterbedrijven als de belangrijkste bestuurs- en beheerorganen. De watersector bevindt zich dus bij uitstek in de positie om regionale bestuursvormen verder uit te bouwen. Met water als verbindende factor tussen andere sectoren, kan de sector een zo een belangrijke bijdrage leveren aan een integrale, regionale benadering op omgevingsbeleid. Hierbij moet goed worden nagedacht over welke "harde" voorwaarden gesteld moeten worden vanuit het waterbeheer, en met welke "zachte" waarden ook rekening gehouden kan worden. Kortom: welke randvoorwaarden geven we aan de voorkant mee om te bewerkstelligen dat er uiteindelijk een robuust en veerkrachtig watersysteem gerealiseerd wordt, en hoe zijn "zachte" omgevingswaarden hierin te passen?

#### Meer informatie

- Den Hoed, P. en Keizer, A. (2007). Op steenworp afstand - op de brug tussen wetenschap en politiek. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Heeres, N., T. Tillema en J. Arts (2012). Integration in Dutch planning of motorways: From "line" towards 'area-oriented' approaches. Transport Policy, 24(c), 148-158. <http://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.08.002>
- Ministerie van IenM (2017). De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Online: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleids>

[nota-s/2017/02/17/de-opgaven-voor-de-nationale-omgevingsvisie](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapport-en/2016/12/15/pionieren-met-de-omgevingswet)

- Ministerie van IenM (2016) Pionieren met de Omgevingswet – Houd het eenvoudig, maak het beter. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Online: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapport-en/2016/12/15/pionieren-met-de-omgevingswet>
- Needham, B. (2005). The New Dutch Spatial Planning Act. Planning Practice and Research, 20(3): 327-340.
- OECD (2014) Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future? Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris. Online: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapport-en/2014/03/17/oecd-studies-on-water-water-governance-in-the-netherlands-fit-for-the-future>
- Van der Wouden (2017) Omgevingsbeleid op een tweesprong. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Online: <http://www.pbl.nl/publicaties/omgevingsbeleid-op-een-tweesprong>

## Keywords

Omgevingswet, technocratisering, regionalisering, sociale opgaven, watervisie