

## Van Regels naar Ruimte

---

Een onderzoek naar metagovernance in de Omgevingswet en de toepassing hiervan op het  
Waterschap Brabantse Delta



Foto: door Quinten Bertens

Masterscriptie Bart Lauwen

Studentnummer: 462770

Erasmus Universiteit Rotterdam

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Bestuurskunde

Master Beleid & Politiek

Scriptiebegeleider: Prof. Teisman

Tweede lezer: Drs. Moody

Stagebegeleiders Waterschap Brabantse Delta: Patrick de Rooij & Remco van Rijen

## Voorwoord

---

Het voorwoord is bij velen een moment om terug te blikken en de mensen te bedanken die behulpzaam waren tijdens het schrijven van de scriptie. Ik kies voor een iets andere benadering door vooral ook te belichten hoe zwaar en hoe groot de druk vanuit de omgeving, de familie en de samenleving kan zijn.

Ook was het erg lastig om met een andere achtergrond dan bestuurskunde dit traject in te stappen.

Eind juni 2019 vond ik weer de kracht om toch een poging te doen om het scriptietraject af te sluiten, met grote inspanning ben ik dan ook tot dit resultaat gekomen, waarvan ik hoop dat u dit als interessant zult kenmerken.

Maar ondanks de last van een studie die niet in het verlengde van mijn vooropleiding lag, had ik wel de gezelligheid en het optimisme van mijn klasgenoten van de master Beleid en Politiek, ik ben hen en zal hun dankbaar blijven voor de hulp.

Tot slot wil ik wel mijn dank betuigen aan mijn begeleider van de Erasmus Universiteit.

Wens ik u verder veel leesplezier toe!

Bart Lauwen Breda, 7 November 2019

## Samenvatting

---

Deze scriptie gaat over metagovernance in de Omgevingswet bij het waterschap Brabantse Delta. Er is een analyse gemaakt van het netwerk van overheden waarbinnen het waterschap acteerde om te achterhalen of er in de uitvoering van de Omgevingswet sprake is van metagovernance. Met behulp van een operationaliseringsschema is gekeken of elementen van metagovernance aanwezig zijn in de wetstekst van de Omgevingswet en door het waterschap Brabantse Delta worden ingezet.

Eerst wordt een theoretisch beeld geschapen van metagovernance om vervolgens uitleg te geven over hoe het onderzoek is aangepakt. Vervolgens wordt de context van de Omgevingswet en het waterschap Brabantse Delta geschetst om daarna de analyse te starten.

Uit de analyse komt naar voren dat er sprake is van metagovernance bij de Omgevingswet. Ook laat de analyse van het waterschap zien dat zij het beste gebruik kunnen maken van de metagovernance manieren van hands-on participatie en hands-on facilitatie. Dit past namelijk het best bij hoe Brabantse Delta voor de Omgevingswet al in samenwerkingen opereerde.

De bedoeling van de Omgevingswet om als overheid meer als één samen te werken komt onder druk te staan door terughoudendheid om de eigen positie op te geven ten gunste van een gezamenlijke positie. Zo is de provincie sceptisch over wat gemeenten aankunnen en zijn gemeenten sceptisch over de ruimte die de provincie zal geven. Het is in deze context dat het waterschap als partner van beide overheden aangeeft een faciliterende en participerende overheid te zijn, waarbij samenwerking centraal staat.

Tot slot wordt vastgesteld dat er sprake is van metagovernance in de Omgevingswet en bij de uitvoering van de Omgevingswet. Om de doelen van de Omgevingswet te behalen kan het waterschap Brabantse Delta zich beter richten op de metagovernance varianten hands-on participatie en hands-on facilitair, omdat deze het beste passen bij hoe het waterschap zich al in samenwerkingen opstelt. Daarom wordt aanbevolen om in bestaande samenwerkingen en nog op te zetten samenwerkingen met gemeenten en de provincie te focussen op hands-on participatie en hands-on facilitatie. Ze helpen om de Omgevingswet te laten landen in het waterschap en bevorderen dat de samenwerking tussen overheden goed blijft verlopen.

De grootste veranderingen die de Omgevingswet brengt, spelen zich af op bestuurlijk- en gedragsniveau. Intensivering van de samenwerking met andere actoren en een open houding naar elkaar en de maatschappij spelen daarbij een grote rol. Er moet meer samengewerkt worden en aandacht komen voor veranderende machtsverhoudingen binnen het netwerk. Het waterschap krijgt door haar bezit van kennis en deskundigheid over centrale thema's uit de omgevingswet namelijk een prominentere positie. Aanbevolen wordt daarom om de sturingsmechanismen hands-on participatie en hands-on facilitatie in te zetten op deze samenwerking en op het verzekeren van een passende positie in het netwerk. Concreet kan het waterschap haar kennis en deskundigheid over water met het netwerk op een direct faciliterende en participerende manier delen.

<b>Voorwoord</b>	<b>– 2</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>– 3</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>– 5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>– 6</b>
1.1 Aanleiding	– 6
1.2 Probleemstelling	– 8
1.3 Relevantie	– 9
1.4 Leeswijzer	– 10
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>– 11</b>
2.1 Metagovernance toegepast	– 17
2.1.1 Omgevingswet	– 18
2.2 Conceptueel model	– 19
2.3 Operationalisering	– 21
2.4 Verwachtingen	– 26
<b>3. Methodologie</b>	<b>– 28</b>
3.1 Onderzoeksopzet	– 28
3.2 Methoden dataverzameling	– 29
3.3 Methoden data-analyse	– 30
3.4 Respondenten selectie	– 30
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit	– 31
<b>4. Omgevingswet &amp; waterschap Brabantse Delta</b>	<b>– 33</b>
4.1 Brabantse Delta	– 33
4.2 Brabantse Delta en de huidige juridische context	– 34
4.3 Waarom de Omgevingswet?	– 34
4.4 Brabantse Delta en de Omgevingswet	– 34
4.5 Juridische wijzigingen door de Omgevingswet	– 35
4.6 Impact Omgevingswet op gedrag, regels en instrumenten	– 36
<b>5. Analyse</b>	<b>– 38</b>
5.1 Omgevingswet en metagovernance	– 38
5.2 Metagovernance in de praktijk	– 42
5.3 Omgevingswet en de vitaliteit van het netwerk	– 66
5.3.1. Veranderingen als gevolg van de Omgevingswet	– 66
5.3.1. Invloed op de vitaliteit van het netwerk	– 70
<b>6. Conclusie</b>	<b>– 74</b>
6.1 Deelvragen	– 74
6.2 Hoofdvraag	– 77
6.3 Aanbevelingen aan het waterschap Brabantse Delta	– 80
6.4 Reflectie op het onderzoek	– 82
6.5 Vervolgonderzoek	– 83
<b>7. Literatuurlijst</b>	<b>– 85</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>– 91</b>

## Hoofdstuk 1: Inleiding

---

Dit onderzoek richt zich op de vraag of er sprake is van het bestuurskundige fenomeen metagovernance in de Omgevingswet en bij de uitvoering van de Omgevingswet door het waterschap Brabantse Delta. Met behulp van de resultaten uit dit onderzoek kan er door Brabantse Delta een strategie worden opgesteld voor de uitvoering van de doelstellingen van de Omgevingswet met andere overheden, zoals provincie, gemeenten en het rijk.

Allereerst wordt in dit hoofdstuk aandacht besteedt aan de aanleiding van het onderzoek en de probleemstelling die daarop volgt. Vervolgens wordt er gekeken naar de relevantie om dan af te sluiten met de leeswijzer.

### 1.1 Aanleiding

---

In 2012 werd het startsein gegeven voor de ontwikkeling van de Omgevingswet, deze wet diende ervoor te zorgen dat burgers makkelijker konden weten waar ze aan toe waren en moest tegelijkertijd een hoop onnodige regels vervangen. De samenleving en haar manier van werken was namelijk al geruime tijd aan een grote verandering onderhevig, deze verandering zal nu met de komst van de Omgevingswet worden vertaald naar concrete wetgeving. Het Rijk hoopt daarmee het gat tussen burger en overheid te dichten. Daarnaast wordt er met de Omgevingswet ook een poging gedaan om het Omgevingsrecht, dat nu erg versnipperd is, onder één wet te brengen (Omgevingswet loket). Ook voorziet de Omgevingswet in een nieuwe manier van werken tussen verschillende overheden. Gemeente, provincie en waterschap zullen na 1 januari 2021 meer moeten afstemmen en samenwerken dan ooit tevoren.

Het waterschap Brabantse Delta is in 2018 al lang bezig met de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet. Nu steeds meer concrete maatregelen en richtlijnen bekend worden, zal er op den duur ook met de andere overheden gepraat moeten worden over de verdeling van de nieuwe taken en nieuwe bevoegdheden. Hoewel er inmiddels een zekere mate van urgentie bestaat bij de waterschappen om zich ook voor te bereiden op de Omgevingswet, was dit niet altijd het geval, blijkt uit een artikel van Twynstra Gudde:

*“Veel overheden maken al enige tijd een beweging in deze richting en je zou kunnen zeggen dat deze juridische inhaalslag daarmee niet per se een grote veranderopgave met zich meebrengt. Uit eigen onderzoek blijkt dan ook dat binnen veel waterschappen de overtuiging heerst dat de*

*Omgevingswet hun organisaties niet voor heel grote uitdagingen stelt, het Digitaal Stelsel uitgezonderd. De Omgevingswet heeft echter vooral ook een cultuur- en gedragsveranderingscomponent en de urgentie om die voortvarend op te pakken lijkt minder te worden gevoeld bij waterschappen, ogenschijnlijk omdat de instrumentele wijzigingen van de Omgevingswet als een minder ingrijpende worden gezien.*

*De Omgevingswet gaat in de kern niet om het juridisch instrumentarium. De wet gaat om een andere manier van werken en dat vraagt behoorlijk wat organisaties, ook van de waterschappen. Een te sterke focus op de vermeende beperkte veranderingen in instrumentarium leidt af van waar het om gaat: een andere manier van werken” (Twynstra Gudde, 29-06-2017).*

Na jaren is er nu meer aandacht voor de Omgevingswet, maar deze aandacht ging in eerste instantie vooral uit naar de regels en de beleidsstukken die onder de Omgevingswet op een andere manier ingevuld dienen te worden. Het implementatietraject dat is opgezet had in de beginfase dan ook vooral de focus op deze verandering voor regels en beleid. Inmiddels is het waterschap in de fase belandt waarbij er ook meer wordt gekeken naar de samenwerking tussen overheden. Wat nog eens wordt onderstreept door het feit dat mijn tweede stageopdracht bij het waterschap hier ook over ging. De Omgevingswet heeft als duidelijk doel om regels plaats te laten maken voor ruimte zoals uit het interview met de gemeente Tilburg naar voren kwam, deze uitspraak heeft geleid tot de titel van deze scriptie: Van regels naar ruimte.

Het waterschap is dus opzoek naar een nieuwe aanpak richting de ketenpartners toe. Daar horen vragen bij zoals: hoe verhoudt het waterschap zich na de invoering van de Omgevingswet met de andere overheden? Maar ook hoe je als waterschap je kerntaken beschermt en uitvoert zonder dat daar de samenwerking bij in het geding komt. Kortom, dit onderzoek richt zich op de verandering die de Omgevingswet met zich meebrengt voor het waterschap en hoe op deze verandering, met behulp van de theorie over metagovernance, ingespeeld kan worden.

Als het waterschap Brabantse Delta zich klaar wil maken voor de toekomst na de invoering van de Omgevingswet, dan moet het zich ook voorbereiden op de nieuwe rol die het gaat spelen in de samenwerking met andere overheden, daar poogt dit onderzoek bij helpen.

## 1.2 Probleemstelling

---

### **Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de invloed van metagovernance in de uitvoering van de Omgevingswet door het analyseren van data verkregen uit documenten en interviews. Ook wordt er gekeken naar het interactie-effect van de wetgeving op de relatie die er bestaat tussen metagovernance als concept en de gevolgen die dat heeft op de sturing.

Daarbij wordt er ook onderzocht, mocht daar sprake van zijn, hoe de theorie van metagovernance dan concreet gebruikt kan worden door Brabantse Delta. Uiteindelijk moet dit onderzoek leiden tot concrete aanbevelingen voor het waterschap Brabantse Delta wat betreft de verdere invoering en uitvoering van de doelen en regels uit de Omgevingswet.

### **Hoofdvraag**

De hoofdvraag van het onderzoek is dan als volgt: *Wat is de invloed van metagovernance in het kader van de Omgevingswet en hoe werkt dit door in de uitvoering van de Omgevingswet door het waterschap Brabantse Delta?*

### **Deelvraag**

Naast de hoofdvraag zijn meerdere deelvragen die ten doel hebben om meer context te scheppen en om concreet antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag.

---

#### 1. Wat is metagovernance en wat zegt de literatuur hierover?

---

Allereerst wordt in het theoretisch kader uiteengezet waar metagovernance volgens de literatuur uit bestaat en in welke verschijningsvormen het kan worden waargenomen.

---

#### 2. Hoe ziet de juridisch context er nu uit voor het waterschap?

---

Vervolgens is het belangrijk om de huidige juridische context van het waterschap te schetsen. Hoe is het nu geregeld, wat zijn zaken waar nu rekening mee wordt gehouden.

---

#### 3. Wat verandert er naar verwachting door de komst van de Omgevingswet?

---



4. Om een antwoord te kunnen geven op de vraag welke impact de Omgevingswet heeft op het waterschap is het noodzakelijk om na te gaan wat voor verandering de Omgevingswet met zich meebrengt.

- 
- a. Wat verandert er niet (deel waterwet niet opgenomen in Omgevingswet)?
  - b. Wat verandert er wel in wettelijke mogelijkheden en vereisten?
- 

4. Hoe verandert de positie van het waterschap hierdoor in het netwerk met gemeenten en provincies?

Deze deelvraag wordt beantwoord door analyse van de interviews en maakt duidelijker welke veranderende positie het waterschap krijgt.

5. Hoe kan het waterschap hierop inspelen in termen van het grijpen van kansen en adaptief omgaan met bedreigingen en welke opties van metagovernance gaan hierbij gebruikt worden of worden niet gebruikt maar zijn wel potentieel bruikbaar?

Met deze deelvraag wordt gekeken naar de toepassing van metagovernance bij het waterschap Brabantse Delta. Het antwoord wordt verkregen uit documenten van het waterschap en twee stageopdrachten bij het waterschap.

---

Aan de hand van een documentanalyse van de Omgevingswet, interviews met mensen uit het netwerk van gemeenten en provincie wordt er antwoord gegeven op de vragen. In dit onderzoek is er dus sprake van triangulatie, wat voor een zo'n volledig antwoord op de hoofdvraag moet zorgen.

De hypothese is dat er sprake is van metagovernance in de Omgevingswet en zo ja, hoe het waterschap daar gebruik van kan maken bij de uitvoering van de Omgevingswet. Enerzijds moet het waterschap de kerntaken beschermen, en tegelijkertijd door de Omgevingswet meer zorgdragen voor de fysieke leefomgeving in samenwerking met andere overheden.

### 1.3 Relevantie

---

#### **Maatschappelijke relevantie**

Met de Omgevingswet wordt door de Rijksoverheid een wettelijk kader geschetst dat is bedoeld om de diverse overheden binnen Nederland meer met elkaar te laten samenwerken. Onder het

principe van één overheid, één loket moet het hierdoor voor de burger makkelijker worden om zaken geregeld te krijgen. Maar deze aanpak vraagt van de verschillende overheden een grotere inzet om samen te werken en om zaken af te stemmen. Deze grotere inzet mag niet ten koste gaan van de kerntaken die de overheden en het waterschap hebben. Met dit onderzoek wordt er gekeken naar de nieuwe verhouding binnen het netwerk van de overheden en hoe er met behulp van metagovernance een balans gevonden kan worden tussen samenwerking en de uitvoering van de kerntaken. De resultaten van dit onderzoek kunnen ondersteunend zijn bij verdere onderzoeken naar de verhoudingen tussen kerntaken enerzijds en samenwerking anderzijds.

### **Wetenschappelijke relevantie**

In dit onderzoek wordt de aanwezigheid van de verschillende varianten van metagovernance aangetoond vanuit de Omgevingswet, de interviews met verschillende ambtenaren bij de gemeenten, provincie en het waterschap en documenten en gesprekken bij het waterschap Brabantse Delta. (Sørensen, 2006; Peters, 2010; Kooiman, 2003; Torfing, 2007; Torfing & Triantafillou, 2011; Higdem, 2015). Naast het herkennen van metagovernance wordt er in dit onderzoek ook gekeken naar de veranderende rol van het waterschap in het netwerk van overheden als gevolg van de Omgevingswet. Het onderzoek zou een bijdrage kunnen leveren aan onderzoeken die zich richten op de veranderende overheid en een nieuwe manier van werken. Ook werpt het onderzoek licht op metagovernance in de Nederlandse context, dit kan wellicht tot nieuwe inzichten leiden, omdat de voorgaande onderzoeken naar metagovernance vooral in de Scandinavische context werden uitgevoerd.

## 1.4 Leeswijzer

---

Dit hoofdstuk bevat de aanleiding, probleemstelling en relevantie van het onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat het theoretische kader en conceptueel model. Hoofdstuk 3 behandelt de methodologie en de operationalisering. Hoofdstuk 4 schetst de context en de casussen. Hoofdstuk 5 bevat de analyse en hoofdstuk 6 de conclusie en aanbevelingen. Het slothoofdstuk bevat een reflectie en voorstellen voor vervolgonderzoek.

## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

---

We beginnen met een metafoer om de theorie van metagovernance te duiden.

*Neem een Ikea kast. De klant koopt deze in de winkel en zet deze in elkaar zonder hulp van Ikea en denkt als de kast staat nou dat heb ik mooi helemaal zelf gedaan. Echter niets is minder waar, Ikea heeft de gebruiksaanwijzing meegeleverd waardoor de klant de kast zelfstandig in elkaar kon zetten. Ook belangrijk is dat de geleverde onderdelen allemaal precies in elkaar passen. Hierdoor kan de enige uitkomst van het in elkaar zetten van losse onderdelen een door Ikea bedachte kast zijn. Van de onderdelen kan de klant geen bank maken. Zodoende zorgt Ikea ervoor dat de klant de kast in elkaar zet zoals zij dat bedoelen, terwijl de klant denkt dat hij dat zelf zonder hulp heeft gedaan. Dit principe heet metagovernance en wordt uitgelicht in dit theoretisch kader.*

Met de invoering van de Omgevingswet in januari 2021 zal het Waterschap Brabantse Delta een nieuwe plek innemen in het netwerk van gemeenten, provincie, burgers en bedrijven. De implicaties van de Omgevingswet zorgen ervoor dat er nagedacht moet worden over de manier van samenwerken tussen overheden, bedrijven en burgers. Het waterschap streeft ernaar om de kerntaken ook na 2021 zo goed mogelijk uit te voeren, maar om deze kerntaken uit te kunnen blijven voeren moet er gekeken worden naar een balans tussen samenwerken met verschillende partijen en de energie en tijd die daarbij komt kijken en de kerntaken welke het waterschap zal moeten blijven uitvoeren. Dit onderzoek tracht met behulp van het begrip metagovernance een hulpmiddel te vinden voor de samenwerking in het netwerk zodat het waterschap Brabantse Delta zich kan blijven inzetten voor de kerntaken, naast de nieuwe rol die de Omgevingswet aan haar toebedeeld. Maar voordat daar een advies en aanbevelingen voor geformuleerd kunnen worden zal eerst gekeken moeten worden naar het begrip metagovernance.

Dit theoretisch kader geeft een breed inzicht in verschillende vormen en varianten van metagovernance. Uit de verschillende vormen en varianten zal uiteindelijk een vorm komen welke gebruikt kan worden als basis voor het conceptueel model en de operationalisatie.

## *2.1 Ontstaan en definitie van begrip metagovernance*

Bob Jessop geeft in zijn artikel “Metagovernance. The SAGE Handbook of Governance” een duidelijke ontwikkeling van de literatuur en het onderzoek rond het concept metagovernance weer. Het werd in de jaren 90 door West-Europese onderzoekers voor het eerst besproken. Deze onderzoekers hadden interesses in problemen rond complexiteit, governance en het falen van governance. Het concept is sindsdien geïntegreerd in verschillende theoretische en beleidsparadigma's. Metagovernance is beschreven als de organisatie van zelforganisatie, de regulatie van zelfregulatie, het sturen van zelfsturing, de structurering van spelachtige interactie binnen governance netwerken en de interactie tussen actoren om invloed in het systeem uit te oefenen. In zijn meest basale definitie wordt bij metagovernance gesproken over de governance van governance. Behalve bij onderzoeken naar governance zoals Bell en Hindmoor, Sørensen, Torfing en Lütz (Jessop 2011:1) komt de term niet veel voor in wetenschappelijke artikelen.

Het concept metagovernance is te beschouwen als een verdere ontwikkeling van governance. De theoretische en praktische interesse in dit thema vindt zijn oorsprong in de jaren 80 en 90 waarbij overheids- en markt-falen en de afname van sociale cohesie belangrijke oorzaken waren. Sinds de jaren 90 kreeg metagovernance meer aandacht. Governance bestaat uit de structuren en praktijken die gepaard gaan met het coördineren van sociale relaties die gekenmerkt zijn door complexe wederzijdse afhankelijkheid. Metagovernance gaat over de coördinatie van die structuren en praktijken. (Jessop 2011:1-2)

Jan Kooiman wordt genoemd als bedenker van de term metagovernance. De interesse die hij had in de problemen en complexiteiten van het besturen van complexe maatschappijen door overheden vertaalde zich in de term metagovernance. In plaats van naar de overheid te kijken als boven of tegenoverstaand de maatschappij, keek Kooiman naar overheden als samenwerkend met kern spelers uit het veld om maatschappelijke ontwikkelingen te stimuleren. Kooiman spreekt over eerstelijns, tweedelijns en derdelijns governance. Waarbij derdelijns governance wel metagovernance wordt genoemd en dat vooral betrekking heeft op de bredere beïnvloeding van hoe governance plaatsvindt (Jessop 2011:5-6)

## *2.2 Rol van overheden in metagovernance*

Jessop stelt dat overheden en politieke autoriteiten meer betrokken worden bij aspecten van metagovernance. Ze worden betrokken bij het redesignen van markten, bij constitutionele veranderingen en de juridische her-regulering van organisatorische vormen en doelen, maar ook bij het vaststellen van de condities voor zelforganisatie en - het belangrijkste - bij processen van samenwerking en afstemming. Metagovernance betekent volgens Jessop dat verschillende vormen van coördinatie (markt, hiërarchieën, netwerken en solidariteit) en vormen van zelforganisatie karakteristiek zijn 'in the shadow of hierarchy' (Scharpf 1994: 40). (Jessop 2005:65). Jessop stelt zelfs dat de meest belangrijke rol van een nationale overheden het uitoefenen van metagovernance is. De nationale overheden coördineren vormen van governance en zorgen voor minimale coherentie tussen deze vormen. Jessop vraagt zich daarbij wel af of metagovernance alle onderliggende vormen van governance wel kan coördineren. Dat zou immers betekenen dat de principes van nationale hiërarchie weer terugkeert, terwijl deze door de sociale complexiteit en globalisatie juist niet meer lijken te gelden. (Jessop 2005:66)

In de governance literatuur wordt een overheid of publieke organisatie die zich bezighoudt met het versterken en managen van zelforganiserende netwerken beschreven als beoefenaar van metagovernance (la Cour & Andersen, 2016; Meuleman, 2011; Sørensen & Torfing, 2009; Sørensen, 2006). De rol wordt gedefinieerd als het stimuleren van coördinatie in een gefragmenteerd politiek systeem dat zich kenmerkt door een substantiële autonomie bij publieke en private organisaties, waarbij het niet noodzakelijk is voor meta-governors om zich actief te bemoeien met alledaagse zaken (Torfing & Triantafillou, 2013, p. 9). (Larsson 2017: 315).

De noodzaak van metagovernance komt voort uit het gegeven dat netwerken regelmatig falen om processen die het publiek belang dienen te laten slagen. Alhoewel metagovernance een overkoepelende aanpak is met als doel om samenwerkingen te verbeteren is het net zo lastig als andere vormen van implementatie en publieke sturing. Empirische studies laten zien dat ook metagovernance problemen heeft met de beperkingen opgelegd door politieke conflicten, met internationale druk, met juridische vereisten, met beperkte middelen en met de complexiteiten bij organisaties. De casus van nucleaire management in de UK illustreert dit (Baker & Stoker, 2013). (Larsson 2017:312). Baker en Stoker stellen dat overheden hun doelen bereiken door metagovernance (Sørensen en Torfing, 2009). Vanuit een overheids perspectief is de staat de primaire metagovernor geschikt voor metagovernance. (Torfing en Triantafillou 2011:111).

Ook stellen Baker en Stoker dat de capaciteit om metagovernance uit te oefenen beperkt kan worden door politieke conflicten, internationale druk, juridische verplichtingen, beperkte middelen en organisationele complexiteiten. (Torfing en Triantafillou 2011:122).

Metagovernance kan volgens hen als strategie worden gezien voor vertegenwoordigers om netwerkprocessen te sturen. Vertegenwoordigers kunnen een nieuw spectrum aan mogelijkheden tot beïnvloeding krijgen als ze de rol van metagovernors gaan spelen. Maar het is wel een balansvraagstuk tussen sturing en verstoring van het netwerkproces waarbij het doel faciliteren en versterken zou moeten zijn. (Torfing en Triantafillou 2011:130).

Participatie van politici in netwerkprocessen kan gezien worden als een vorm van governance. Waarbij vertegenwoordigers deelnemen in het netwerkproces. Als actor binnen het netwerk kunnen ze sturen en beïnvloeden, maar als onderdeel van het proces wordt het voor politici erg lastig om gebruik te maken van hun formele posities. Metagovernance zou voor politici een andere manier kunnen zijn om met een netwerk om te gaan, al dan niet met succes (Torfing en Triantafillou 2011:134)

Bell en Park (2006) vragen zich ook af of overheden wel over de skills en capaciteiten beschikken om metagovernance uit te voeren. Hun casus liet zien dat metagovernance gepaard gaat met kosten, politiek geladen beslissingen en directe invloed heeft op beleidsuitkomsten. Bell en Park (2006) laten zien dat hiërarchische sturing participatie en het delen van macht dwars zit. Aan een andere vereiste voor succesvolle metagovernance, namelijk het hebben van gezamenlijk begrip van de beleidsproblemen en oplossingen, is niet altijd voldaan. (Larsson 2017:316).

Volgens Bell en Park is metagovernance als “the government of governance” dan ook lastig en omstreven. (Bell en Park 2006:63). Ze zien de rol van de overheid veranderen, maar vragen zich af of metagovernance niet teveel suggereert dat de (nationale) overheid de belangrijkste rol krijgt.

Metagovernance ontkent niet het bestaan van markt en netwerken, maar stelt dat het zich afspeelt in een publiek-privaat partnerschap waarbinnen ook de markt een rol heeft. Waar governance vaak gaat over het terugtrekken van de overheid is er bij metagovernance juist sprake van een stabiele betrokkenheid van overheden. Jessop 2002 stelt dat overheden de kaders stellen voor governance waardoor het voor governance actoren mogelijk wordt om binnen dat kader de doelen te bereiken. (Bell en Park 2006:64)

Whitehead legt het verschil tussen metagovernance en governance als volgt uit: governance gaat over het loslaten van de overheid en metagovernance gaat over de middelen en procedures die overheidsinvloed juist veiligstellen. (Bell en Park 2006:66-68)

Het kiezen van en het delegeren naar actoren is vaak een politieke keuze. Op deze wijze speelt de overheid een actieve rol bij het bepalen van de agenda, het framen van debatten en het beïnvloeden van de uitkomsten. Een ander belangrijk element van metagovernance is het vormen van duidelijke regels en afbakeningen. (Bell en Park 2006:72-73)

Bell en Park stellen ook dat veel theoretische debatten rond metagovernance gaan over macht en verantwoording. Bij hun casus werd er wel verantwoordelijkheid uit handen gegeven aan de watermanagement commissies, maar ging dat niet samen met de daadwerkelijke zeggenschap en macht om het probleem te kunnen oplossen waar ze verantwoordelijk voor waren gemaakt. (Bell en Park 2006:76)

De casestudy van Bell en Park laat zien dat metagovernance gepaard gaat met kosten, politiek geladen keuzes en als gevolg daarvan heft metagovernance een directe invloed op de uitkomsten van governance. Toegang tot informatie en het aanwijzen van sleutel actoren zijn voor Bell en Park onderdelen van metagovernance. Ze zien een dilemma tussen het verlangen van overheden om te participeren en de terughoudendheid bij het delen van zeggenschap of macht. (Bell en Park 2006:79)

### *2.3 Toepassen van metagovernance*

Netwerk metagovernance kan zowel hands-off als hands-on vorm krijgen (Sørensen & Torfing, 2009). Hands-off metagovernance wordt van afstand toegepast op het netwerk, waarbij de metagovernor geen directe interactie heeft met de netwerkpartners. Het kan gaan over aanpassingen in het institutionele design en de structuren van beleidsprocessen als ook veranderingen in de materiele en immateriële middelen en bij de politieke, legale en discursieve framing van netwerken (Torfing & Triantafillou, 2013, p. 11). Hands-off metagovernance gaat over de ondersteunende acties die worden genomen door een metagovernor die samenwerkingen tussen actoren ondersteunt. Een meta-governor kan de samenwerking tussen actoren ondersteunen, maar zullen niet zelf in een samenwerking participeren. Maar het bevat wel een positieve houding tegenover gezamenlijke inspanningen. (Larsson 2017:317).

Daartegenover staat hands-on metagovernance dat directe interactie met de participerende actoren betreft. Door bijvoorbeeld procesmanagement waarbij de metagovernor een workshop of bijeenkomsten organiseert. Het kan ook directe participatie zijn doordat de metagovernor actief een rol opneemt om taken uit te voeren die door het netwerk zijn vastgesteld. Hands-on tools kunnen ervoor zorgen dat spanningen verdwijnen en dat conflicten worden opgelost, ook kan het de machtsbalans in evenwicht houden tussen de verschillende actoren zodat

niet 1 machtige actor het gehele netwerk kan domineren. De directe participatie van metagovernors kan ook bestaan uit het vormgeven van beleidsagenda's, het definiëren van beleid en van het vinden van politieke draagkracht voor gezamenlijke oplossingen (Torfing & Triantafillou, 2013, p. 11).

Sørensen (2006) heeft door een zorgvuldige evaluatie van de literatuur over het beheren van netwerken bepaalde regelmatigheden en patronen geïdentificeerd in de instrumenten die worden gebruikt. Dit resulteert in vier manieren om netwerken te beheren:

1. Hands-off framing: door de vormgeving van de politieke, financiële en organisatorische context waarbinnen het zelfbestuur plaatsvindt. De meta-governor is bij framing niet in direct contact met de zelfbesturende actoren.

2. Hands-off storytelling: door bestuur sociale-, politieke betekenis en een identiteit te geven. Deze vorm van metagovernance is een krachtig middel om invloed uit te oefenen op zelfsturende actoren, bijvoorbeeld door het schetsen van belangen, beelden van relaties, en visies van het verleden en mogelijke toekomstbeelden voor individuen, groepen en voor de samenleving als geheel. Het is een krachtig hands-off middel voor het beïnvloeden van de vorming van politieke strategieën tussen zelfbesturende actoren zonder rechtstreeks te mengen in hun strategie.

3. Hands-on facilitering: door het bieden van ondersteuning en facilitering aan zelfbesturende actoren. Deze vorm van metagovernance is hands-on doordat de metagovernor direct in contact staat met de zelfbesturende actoren. Het blijft inhoudelijk neutraal, doordat de meta-gouverneur niet zijn eigen doelstellingen wil bevorderen.

4. Hands-on participatie: door een meer assertieve directe deelname van de meta-gouverneur in processen van zelfbestuur. De meta-gouverneur moet dan wel elke gezaghebbende positie opzeggen en deelnemen aan de specifieke zelf vastgestelde regels van het spel in een bepaalde omgeving. In dat geval kan worden onderhandeld over collectieve oplossingen voor gemeenschappelijke problemen (Sørensen, 2006, p. 100-101). (Sørensen en Torfing, 2017:829-830)

Sørensen en Torfing stellen dat deze vier metagovernance tools gezien moeten worden als complementair en niet als uitsluitend voor elkaar. Hands-off vormen van metagovernance kunnen dus profijt hebben van hands-on vormen van metagovernance. En andersom is het zo dat beide vormen elkaar moeten ondersteunen om de theorie van metagovernance te laten slagen. Sørensen & Torfing wijzen er ook op dat metagovernors (zij die metagovernance uitvoeren) moeten voorkomen dat actoren in het netwerk te veel of te weinig worden gestuurd. (Sørensen en Torfing, 2017:830)



## 2.1 Metagovernance toegepast

---

Metagovernance is een middel om zelfsturing te sturen en vormt een voorwaarde voor de aanwezigheid van metagovernance. Want het is niet mogelijk om een proces van zelfsturing te sturen, als een overheid of organisatie volledig afhankelijk is en zelf geen eigen zeggenschap heeft. Het is om die reden dat er voor het onderzoek gekozen is om te kijken naar overheden, omdat het daarbij vaststaat dat die hun eigen besluitvormingskader hebben en grotendeels zelf bevoegd zijn, al dan niet op sommige momenten en thema's beperkt door hogere overheden.

### 2.1.1 Metagovernance

---

Gekozen wordt voor de theorie van Sørensen dat niet vaak is gebruikt als analytisch kader. De definitie luidt dan: “metagovernance” can be viewed broadly as a “regulation of self-regulation” within which governance networks operate (Sørensen 2006: 98).”

Sørensen heeft door een zorgvuldige evaluatie van de literatuur over het beheren van netwerken bepaalde regelmatigheden en patronen geïdentificeerd in de instrumenten die worden gebruikt. Dit resulteert in vier manieren om netwerken te beheren, namelijk: hands-off framing, hands-off storytelling, hands-on facilitering en hands-on participatie.

In deze studie is gericht op het herkennen van deze vier vormen van metagovernance in de praktijk. Metagovernance is daarbij een vorm van sturing. Het concept sturing is in deze dus afhankelijk van het gebruik van metagovernance en de manier waarop de Omgevingswet daar handvatten voor geeft. Encylco geeft de volgende definitie: ‘*Het zorgen dat (iets of iemand) doet of gaat zoals het moet.*’ Aan de hand van deze omschrijving wordt sturing, in de vorm van metagovernance, in dit onderzoek onderzocht.

Deze metagovernance vindt plaats binnen een netwerk van actoren. We spreken van een netwerk wanneer *ten minste drie organisaties samenwerken rondom het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties om samen een outcome te bewerkstelligen* (Kenis & Provan, 2008). Deze definitie wordt in dit onderzoek gebruikt om het begrip netwerk te duiden. De metagovernance die centraal staat in dit onderzoek, wordt onderzocht binnen dit netwerk van actoren.

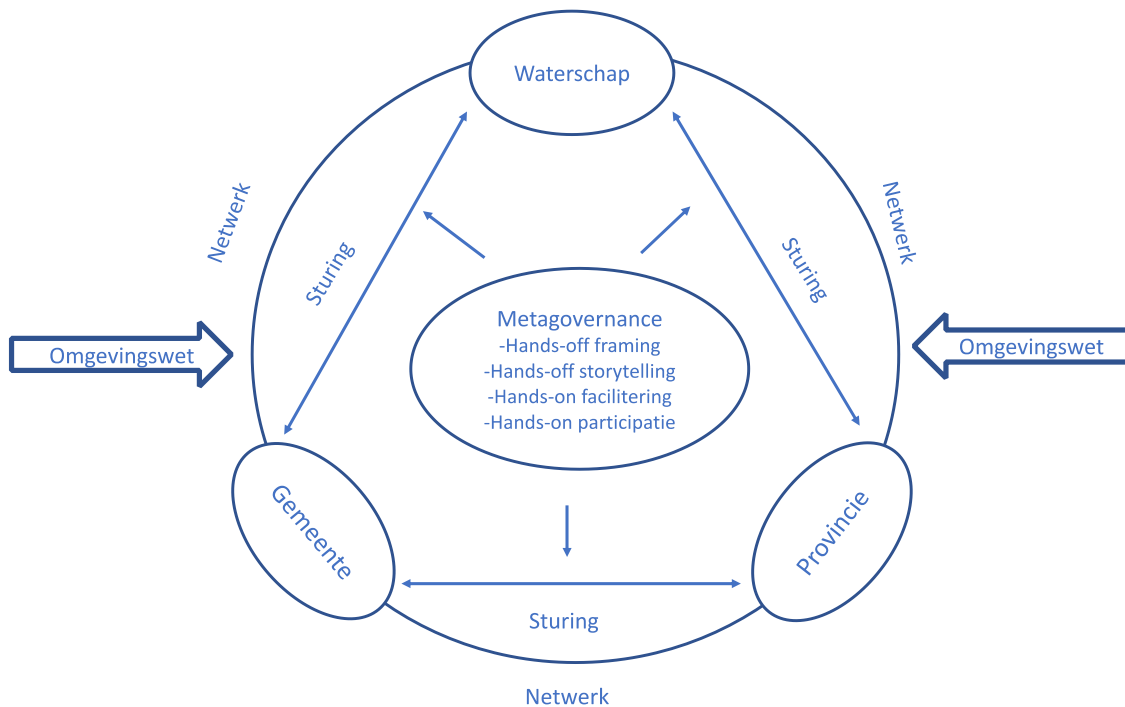
## 2.1.2 Omgevingswet

---

De Omgevingswet heeft impact op de manier waarop overheden hun taken uitvoeren en vraagt een andere houding van overheden in het netwerk waarin ze werken. Zo krijgt het waterschap een belangrijkere positie en gemeenten meer zeggenschap. De wet heeft als doel om meer samen te werken als 1 overheid, maar dat neemt niet weg dat de provincie, de gemeenten en het waterschap ook hun eigen belangen blijven houden. Om die te beschermen worden er in de wet ook een aantal tools gegeven welke de overheden kunnen gebruiken om de andere overheden in het netwerk te sturen. Om die reden is de Omgevingswet dus een factor waarbij metagovernance al dan niet versterkt kan worden, met als doel het kunnen uitoefenen van sturing.

## 2.2 Conceptueel model

---



Bovenstaand conceptueel model beeldt de kern van het onderzoek schematisch uit.

### *Veranderingen door de Omgevingswet*

In dit model staat de werking van de omgevingswet centraal. Alle elementen uit het conceptueel model worden onderzocht binnen het kader van de omgevingswet en de veranderingen die dit met zich meebrengt. De wetgeving is hierbij de modererende variabele die om het netwerk heen ligt. Omdat deze wetgeving in de vorm van de Omgevingswet empirisch tot uiting komt in dit onderzoek is in het conceptueel model de variabele 'wetgeving' als Omgevingswet weergegeven. Verwacht wordt dat de wetgeving, in de vorm van de omgevingswet, het effect van de onafhankelijke variabele op de afhankelijke variabele verandert. De komst van de Omgevingswet heeft door de eisen die ze stelt aan samenwerking namelijk invloed op de manier waarop metagovernance het netwerk van actoren beïnvloed. De operationalisering maakt duidelijk op welke manier de komst van de omgevingswet voor verandering zorgt. In de theorie hebben we gezien dat de omgevingswet invloed heeft op zowel juridisch, bestuurlijk en gedragsniveau.

Meer specifiek wordt er dus gekeken hoe deze veranderingen uiteindelijk een rol spelen in de manier waarop metagovernance de vitaliteit van het netwerk beïnvloed. Er wordt namelijk verwacht dat de kaders van de omgevingswet ook de kaders vormen van de manier waarop metagovernance kan worden ingezet en daarmee doorwerken op de vitaliteit van het gehele netwerk.

### *Metagovernance*

Metagovernance is de onafhankelijke variabele en komt tot uiting in de varianten van Sørensen: hands-off framing, hands-off storytelling, hands-on facilitering en hands-on participatie. Zij vormen samen de onafhankelijke variabele. Metagovernance komt tot uiting in de manier waarop de actoren waterschap, gemeente en provincie gebruik maken van sturing. We zien metagovernance dus als een vorm van sturing. Of en hoe metagovernance wordt toegepast wordt zichtbaar in de invloed van sturing door de actoren op het netwerk. Metagovernance wordt dus als middel gezien om ruimte te geven aan sturing binnen het netwerk. In de theorie hebben we gezien dat sturing door overheden kan worden gebruikt als tool om metagovernance vorm te geven. Sturing wordt in dit onderzoek gebruikt als indicator voor de aanwezigheid van metagovernance. Sturing vindt plaats tussen overheden en heeft daardoor invloed op de verhoudingen in het netwerk. Omdat sturing een vorm van metagovernance is maakt ze de werking van de onafhankelijke variabele ‘metagovernance’ zichtbaar.

### *Vitaliteit van het netwerk*

De vitaliteit van het netwerk van overheden vormt de afhankelijke variabele. In de theorie hangt de vitaliteit van het netwerk af van de gezamenlijke inspanning geleverd voor het behalen van gemeenschappelijke doelen, de verdeling van macht in dat netwerk en wederzijds vertrouwen tussen de actoren in het netwerk. Er kan binnen een netwerk weinig of veel interactie plaatsvinden. Ook kunnen machtsposities veranderen en gezamenlijke doelen wel of niet worden nagestreefd. Deze verhoudingen in het netwerken zijn afhankelijk van metagovernance. In hoeverre en op welke manier metagovernance de vitaliteit van het netwerk beïnvloed wordt (binnen het kader van de veranderingen door de omgevingswet) onderzocht.

## 2.3 Operationalisatieschema

Concept	Definitie	Theoretische verwachtingen	Indicatoren	Vraag?
<b>Meta-governance</b>				
<b>Hands-off framing</b>	De overheid kan zelforganisatie sturen door financiële en politieke kaders te stellen. Waarbinnen zelforganisatie ruimte krijgt om zich te ontwikkelen.	De gemeentes, provincie en het waterschap stellen kaders/frames op.  Maar doen dit niet door directe sturing.	Respondenten worden bevraagd op hun visie op drempels, grenzen of beperkingen op organisatorisch niveau.  Respondenten worden bevraagd op de mate waarin er directe aansturing van andere organisaties en overheden plaatsvindt.  Respondenten worden bevraagd op hun visie op de aanwezigheid van politieke beperkingen, drempels ofwel grenzen.	1. Was er geen sprake van directe aansturing?  2. Was er sprake van financiële drempels, grenzen of beperkingen?  3. Was er sprake van drempels, grenzen dan wel beperkingen op organisatorisch niveau?  4. Was er sprake van politieke drempels, grenzen of beperkingen?
<b>Hands-off storytelling</b>	De overheid kan de zelforganisatie indirect sturen, door het schetsen van belangen, beelden van relaties, visies van het verleden en mogelijke toekomstbeelden voor individuen, groepen en voor de samenleving als geheel.	Geen directe interactie tussen gemeentes, provincie en waterschap.  Wel worden er door hen belangen geschetst, beelden gegeven, visies voorgelegd en toekomstbeelden geschapen	Respondenten worden bevraagd op de mate waarin er directe aansturing van andere organisaties en overheden plaatsvindt.  Respondenten worden bevraagd op hun visie op het schetsen van belangen.  Respondenten worden bevraagd op hun visie op de aanwezigheid van het geven van beelden van relaties van het verleden of mogelijke toekomstbeelden.	1. Was er geen sprake van directe aansturing?  2. Hanteert het waterschap, de gemeente, de provincie, het schetsen van belangen?  3. Heeft het een beeld gegeven van relaties?  4. Zijn er visies van het verleden gedeeld?  5. Zijn er toekomstbeelden/vergezichten gegeven?

<b>Hands-on</b> facilitering	De overheid kan als meta-governor ondersteuning en facilitering bieden in het proces van zelforganisatie.	Wel sprake van directe interactie tussen gemeentes, provincie en waterschap.  De overheden bieden ondersteuning en facilitering.	Respondenten worden bevraagd op de mate waarin er directe aansturing van andere organisaties en overheden plaatsvindt.  Respondenten worden bevraagd op hun visie op de mate waarin de sturing inhoudelijk neutraal is.  Respondenten worden bevraagd op hun visie op het bieden van ondersteuning.  Respondenten worden bevraagd op hun visie op het faciliteren van behoeften.	1. Was er sprake van directe interactie en sturing?  2. Was er sprake van hulp en ondersteuning in de vorm van geld, organisatorische hulp en of invloed?  3. Werd er in enige vorm iets gefaciliteerd?
<b>Hands-on</b> participatie	De overheid als meta-governor is als gelijkwaardige actor betrokken binnen het proces van zelforganisatie.	Wel sprake van directe interactie tussen gemeentes, provincie en waterschap. Maar wel als gelijke partner.  De overheden doen als gelijkwaardige partner mee. Hebben hun machtspositie in het proces opgegeven en volgen de zelf vastgestelde regels.	Respondenten worden bevraagd op hun visie op de mate waarin er directe en gelijke interactie en participatie met andere organisaties en overheden plaatsvindt.  Respondenten worden bevraagd op hun visie op de mate waarin machtsposities worden opgegeven om gelijkwaardig te raken aan andere overheden en organisaties.  Respondenten worden bevraagd op hun visie op het volgen en naleven van	1. Was er sprake van directe en gelijke interactie?  2. Is de eigen machtspositie opgegeven om een gelijkwaardige partner te worden in het proces van participatie?  3. Zijn de zelf vastgelegde regels gevolgd en nageleefd?  4. Was er een gezamenlijke zoektocht naar antwoorden voor gedeelde problemen?

			<p>de zelf vastgestelde regels.</p> <p>Als punt 2 en 3 voldaan zijn, kan er gekeken worden naar collectieve antwoorden voor gedeelde problemen.</p>	
--	--	--	---	--

<b>Vitaliteit van het netwerk</b>				
<i>Gezamenlijke inspanning voor de gestelde doelen</i>	Ondersteunen de acties die worden genomen die de samenwerking ondersteund en gezamenlijke inspanningen bevorderen.	De gemeentes, provincie en het waterschap voorzien elkaar met informatie en faciliteren elkaar waar nodig binnen het netwerk om gezamenlijke doelen te behalen.	<p>Respondenten worden bevraagd op hun visie op de aanwezigheid van vaste overlegstructuren binnen het netwerk waar informatie wordt uitgewisseld.</p> <p>Respondenten worden bevraagd op hun visie op het bieden van ondersteuning door het beschikbaar stellen van geld of organisatorische hulp.</p> <p>Respondenten worden bevraagd op hun visie op het faciliteren van behoeften voor het behalen van gezamenlijke doelen.</p>	<p>1. Bestaan er vaste overlegstructuren binnen het netwerk waar informatie wordt uitgewisseld?</p> <p>2. Wordt er binnen het netwerk ondersteuning geboden door het beschikbaar stellen van geld of organisatorische hulp?</p> <p>3. Faciliteren alle actoren binnen het netwerk de behoeften voor het behalen van gezamenlijke doelen?</p>
<i>Verdeling van macht</i>	Manier waarop het machtsverwicht tussen de onderlinge	Een verschuiving van macht door het ontstaan van nieuwe	Respondenten worden bevraagd op hun visie op de mate waarin de verdeling van kennis en informatie.	<p>1. Hebben alle actoren een gelijke inbreng?</p> <p>2. Hebben de verschillende actoren</p>

	actoren verdeeld is.	wederzijdse afhankelijkheden.	<p>Respondenten worden bevroagd op hun visie op de afhankelijkheid van elkaars hulpbronnen.</p> <p>Respondenten worden bevroagd op hun visie op gelijkwaardigheid in de besluitvorming en -uitvoering.</p> <p>Respondenten worden bevroagd hun visie op de verdeling van actoren binnen het netwerk.</p>	<p>gevarieerde middelen ter beschikking?</p> <p>3. Op welke manier worden besluiten binnen het netwerk genomen?</p> <p>4. Is er sprake van een gelijkwaardige verdeling van belangen tussen de onderlinge actoren binnen het netwerk?</p>
<i>Wederzijds vertrouwen</i>	Mate waarin de actoren binnen het netwerk elkaar vertrouwen en daardoor bereid zijn om taken en bevoegdheden te delen of zelfs over te dragen.	Wederzijds vertrouwen	<p>Respondenten worden bevroagd op hun visie op het vertrouwen in de capaciteiten van andere actoren binnen het netwerk.</p> <p>Respondenten worden bevroagd op hun visie op het gezamenlijk nastreven van de gemeenschappelijke doelen</p>	<p>1. Worden alle actoren als gelijkwaardige partners erkend?</p> <p>2.Zijn de actoren bereid om taken en bevoegdheden over te dragen binnen het netwerk?</p> <p>3.Zijn de actoren overtuigd van de bereidwilligheid van de andere actoren om bij te dragen aan de gezamenlijke doelen binnen het netwerk?</p>



<b>Invloed van de Omgevingswet</b>				
<i>Wettelijke veranderingen</i>	Formele veranderingen die worden vastgelegd in wetten en regels.	Zowel op juridisch, financieel en vormgevingsniveau vinden er in de ontwikkeling van beheer van de leefomgeving veranderingen plaats door de komst van de omgevingswet. .	Respondenten worden bevraagd op hun visie op veranderingen van regelgeving  Respondenten worden bevraagd op hun visie op verandering van financiering  Respondenten worden bevraagd op hun visie op verandering van benaming	1.Welke veranderingen in de regelgeving vinden er plaats?  2.Welke verandering in de financiering vindt er plaats?  3.Welke benamingen veranderen er?
<i>Gedragsveranderingen</i>	Informele of formele veranderingen die de gedragingen van actoren betreft.	De komst van de omgevingswet vraagt om meer samenwerking waardoor actoren nauwer zullen moeten gaan samenwerken.	Respondenten worden bevraagd op regionaal samenwerken  Respondenten worden bevraagd op hun visie op integraal werken  Respondenten worden bevraagd op hun visie op dienstverlening	1.Wordt er, naast het samenwerken met ander overheden, ook in de regio op een andere manier met externe partijen samengewerkt?  2.Welke rol neemt u in bij het opstellen van een integrale omgevingsvisie of projectbesluit?  3.Wat moet er met de komst van de omgevingswet veranderen in de dienstverlening?
<i>Bestuurlijke veranderingen</i>	Informele of formele veranderingen die de positie, bevoegdheden of jurisdictie binnen het	Met de komst van de omgevingswet zullen meerdere partijen moeten samenwerken waardoor bestaande posities in het netwerk zullen verschuiven. Ook zal het hebben	Respondenten worden bevraagd op hun visie op veranderende bevoegdheden  Respondenten worden bevraagd op hun visie op nieuwe portefeuilles	1.Ontstaan er nieuwe bevoegdheden bij verschillende actoren?  2.Zijn er thema's die van 'eigenaar' verschuiven?  3.Welke invloed heeft de relevantie van bepaalde thema's op de positie

	netwerk doet veranderen.	van kennis over bepaalde thema's de positie binnen het netwerk doet versterken (of verzwakken).	Respondenten worden bevraagd op hun visie op nieuwe positie in het netwerk	van onderlinge actoren binnen het netwerk?
--	--------------------------	---	--	--

Bovenstaande tabel zet de centrale thema's van onderzoek uiteen. Door deze operationalisering kan de empirie worden gestructureerd en een antwoord gevonden worden op de hoofdvraag.

## 2.4 Verwachtingen

---

Het onderzoek focust op de aanwezigheid van metagovernance in de OW en gebruik ervan bij de uitvoering van de OW door het waterschap Brabantse Delta. Er wordt gekeken naar de relatie tussen de Omgevingswet, sturing en metagovernance. Dit brengt mij tot de volgende verwachtingen welke een houvast vormen bij de analyse.

*Verwachting 1: De Omgevingswet heeft invloed op de manier waarop metagovernance wordt toegepast.*

Bij deze verwachting wordt verondersteld dat de Omgevingswet een verandering brengt in de manier waarop de provincie, de gemeenten en het waterschap sturing geven aan hun taak als overheid. We hebben gezien dat de Omgevingswet vraagt om nieuwe regelgeving, nieuwe manieren van werken en nieuwe posities in netwerken. De noodzaak tot samenwerking en nieuwe posities veranderen de kaders waarbinnen en objecten waarop overheden gebruik maken van metagovernance. Door de nieuwe kaders en vormen van metagovernance in kaart te brengen wordt duidelijk op welke manier de Omgevingswet een rol speelt in de manier waarop overheden metagovernance toepassen binnen hun taak als overheid. Dit wordt meetbaar gemaakt aan de hand van de eerdergenoemde veranderingen op zowel juridisch, bestuurlijk als gedragsniveau. Dit verband wordt vervolgens getoetst door de analyse van de interviews en een documentenanalyse waarin de (nieuwe) wetsbepalingen rondom de Omgevingswet uiteen worden gezet.

*Verwachting 2: Metagovernance als theorie en als tool zal in staat zijn om de Omgevingswet uit te kunnen voeren.*

Bij deze verwachting wordt vooral gekeken naar mogelijke handvaten die metagovernance biedt om de Omgevingswet te kunnen uitvoeren. Hoe de concepten van hands-on en hands-off metagovernance van hulp kunnen zijn voor het uitvoeren van de doelen van de Omgevingswet. Deze verwachting wordt operationeel gemaakt door gebruik te maken van de vier varianten van metagovernance zoals opgesteld door Sørensen. Deze vier varianten maakt metagovernance concreet, waardoor in kaart kan worden gebracht of er gebruik wordt gemaakt van metagovernance en vervolgens: in hoeverre dit als tool kan dienen om de Omgevingswet uit te kunnen voeren. Om dit te meten wordt gekeken in hoeverre de tools passen bij de manier waarop overheden volgens de Omgevingswet vorm zouden kunnen en moeten geven aan sturing. Aan de hand van interviews bij het Brabants Delta wordt gekeken in hoeverre metagovernance in haar vier varianten geschikt is om de Omgevingswet uit te voeren.

*Verwachting 3: De invoering van de Omgevingswet zorgt voor een intensivering van de samenwerking binnen het nieuwe netwerk van actoren.*

Deze verwachting gaat uit van de uitgangspunten van de omgevingswet waarbij samenwerking en integraal werken centraal staat. Er wordt verwacht dat de kaders van de Omgevingswet invloed hebben op de vitaliteit van het netwerk die na invoering van de wet zal ontstaan. We hebben gezien dat drie factoren van invloed zijn op dit nieuwe netwerk, namelijk gezamenlijke inspanning voor gestelde doelen, verdeling van macht en wederzijds vertrouwen. Hierbij kunnen bepaalde thema's de positie van een actor in het netwerk versterken of verzwakken. Verwacht wordt dat de intensivering in het netwerk een prominentere positie voor het waterschap zal opleveren omdat het juist deze ruimtelijke thema's zijn waar het waterschap veel kennis over heeft. Om dit te kunnen toetsen worden interviews bij de betrokken actoren in het netwerk afgenomen. Hierin wordt gevraagd naar eventuele machtsverschuivingen in opmars naar de invoering van de Omgevingswet en de belangrijkste thema's die hierin een rol in spelen.

## Hoofdstuk 3 Methodologie

### 3.1 Onderzoeksopzet

---

In dit onderzoek is gekozen voor triangulatie als aanpak, dit wil zeggen dat desktopresearch, documentanalyse en interviews als onderzoeksmethoden worden gebruikt (Van Staa & Evers, 2010). Om context te schetsen binnen dit onderzoek is het uitvoeren van een desktopresearch van belang. Dit is gedaan door het zoeken naar blogs over het waterschap, de Omgevingswet en de overgang van Waterwet naar Omgevingswet, internetbronnen van de overheid en van beleidsdocumenten binnen het waterschap Brabantse Delta. Met behulp van deze bronnen kan een context gegeven worden welke nodig is om de analyse van de interviews goed te kunnen plaatsen. Er zal dus sprake zijn van het vergelijken van data en informatie, wanneer alle gegevens dezelfde kant op wijzen dan bevestigt dit de eerdergenoemde verwachtingen, is dit niet het geval dan wordt er gekeken naar wat de afwijking kan verklaren (Vennix, 2009).

De documentanalyse wordt doormiddel van documenten en rapporten bij het waterschap Brabantse Delta uitgevoerd. Als ook met behulp van twee stageopdrachten, welke een inzicht geven in de stand van zaken bij het waterschap ten op zichten van de invoering van de Omgevingswet. De Omgevingswet en tal van ondersteunende blogs en artikelen worden daarnaast ook gebruikt om enerzijds te helpen met het schetsen van de context en anderzijds te helpen als onderzoek document voor de analyse. Hiervoor zijn bijvoorbeeld factsheets van de Brabantse Delta gebruikt, maar ook beleidsnota's geschreven door het waterschap waarin de beweegredenen voor bepaalde beleidskeuzes duidelijk worden. De artikelen die zijn gebruikt komen onder andere van Twynsta Gudde, een adviesbureau die achtergrond geeft over de mogelijke impact van de omgevingswet op organisaties.

Er is bij dit onderzoek sprake van kwalitatief onderzoek, dat wil zeggen dat er gekeken is naar wat de context heeft gebracht en naar de antwoorden van de interviews zonder dat die direct zijn vertaald naar indicatoren. Met behulp hiervan kan antwoordt worden gegeven op een deel van de deelvragen en de hoofdvraag. Omdat de Omgevingswet vrij nieuw is en omdat deze nog van kracht moet worden is niet gekozen voor een kwantitatief onderzoek, omdat er bij dat type onderzoek meer sprake moet zijn van kwantificeerbare onderzoeksgegevens. Ook omdat de Omgevingswet gericht is op cultuur en gedragsveranderingen past een kwalitatieve aanpak beter.

Doormiddel van interviews kan een beeld worden geschetst over veranderingen van het netwerk. Verderop in dit hoofdstuk vindt een uiteenzetting plaats over de interviews. Ze zijn op

een semigestructureerde manier afgenomen. De vragen, de volgorde van de vragen en de antwoorden en de manier van het stellen van de vragen zijn niet gefixeerd, maar afhankelijk van de situatie flexibel toegepast. Op deze wijze kan ingegaan worden op interessante antwoorden zonder dat het gesprek vastloopt. De inzichten van de respondenten kunnen tevens helpen bij andere interviews en hoe daar bepaalde vragen of onderwerpen het beste aangekaart kunnen worden (Boeije, 't Hart en Hox, 2009).

De hoofdvraag zelf wordt in drie delen beantwoord, door te kijken of de kenmerken van metagovernance in de Omgevingswet als document zelf te ontwaren zijn, door te kijken of de kenmerken van metagovernance bij de uitvoering van de Omgevingswet te herkennen zijn, om deze reden werd er ook gekozen om niet alleen interviews te houden met mensen van het waterschap, maar juist ook met mensen van de provincie en gemeenten om zo een betrouwbaarder beeld te kunnen geven over het al dan niet aanwezig zijn van metagovernance. Het derde deel bestaat uit een analyse van beleidsdocumenten van het waterschap Brabantse Delta als ook gesprekken die er met hen zijn gevoerd als onderdeel van een stageopdracht. Al deze delen vormen samen een antwoord op de hoofdvraag. En tot slot kunnen er met behulp van dat antwoord aanbevelingen worden gedaan aan het waterschap Brabantse Delta.

### 3.2 Methoden dataverzameling

---

De interviews die worden gehouden hebben ten doel de aanpak van de betreffende organisaties bij de Omgevingswet in kaart te brengen en te kijken in hoeverre zij metagovernance al toepassen in hun strategie en of ze daarvoor aan de juiste factoren voldoen.

Gekozen is voor een splitsing tussen de grote gemeente Breda, kleinere gemeente Zundert en Rucphen en de middelgrote gemeente Etten-Leur. De splitsing kan wellicht een verschil blootleggen tussen de aanpak bij gemeenten naar grootte.

Ook is er gebruik gemaakt van interne beleidsdocumenten bij het waterschap Brabantse Delta, zoals een impactnotitie over de Omgevingswet. Daarnaast is er gekeken naar relevante blogs, websites en documenten over de Omgevingswet, de impact daarvan op de waterschapswereld, de verandering die de Omgevingswet met zich meebrengt en de verandering op juridisch vlak. Ook zijn er documenten en sites van de Rijksoverheid gebruikt over de Omgevingswet en de doelen en redenen die daarachter zaten.

### 3.3 Methoden data-analyse

---

De interviews zijn getranscribeerd en als bijlagen toegevoegd aan dit onderzoek. De interviews worden met behulp van het operationaliseringschema geanalyseerd. Mochten de geïnterviewde personen vertrouwelijke informatie delen dan wordt hier in de transcripten rekening mee gehouden en wordt de betreffende passage vervangen door het woord vertrouwelijk. Mochten de geïnterviewde personen uitspraken willen doen over andere overheden of andere situaties waarbij men wel anonimiteit vereist dan zal dit in de transcripten worden opgenomen als uitspraak van anoniem. Verder zal in het transcript de antwoorden op de interviewvragen worden weergegeven, waarbij per persoon en per overheid een overzicht zal verschijnen.

De informatie gebruikt bij de analyse wordt in de literatuurlijst en in de bijlage genoemd, deels zijn dat titels van onderzoeken en rapporten, deels beleidsdocumenten en twee stageopdrachten. Bij de analyse worden citaten geplaatst bij de overheid en het interview waar deze vandaan komen. In de literatuurlijst zijn ook internetbronnen opgenomen.

### 3.4 Respondenten selectie

---

Er zijn 14 interviews afgenomen. Bij de selectie is een balans gezocht in geografische spreiding, grote van ambtelijke organisatie, rol in de organisatie en insteek op de Omgevingswet. Naast projectleiders Omgevingswet zijn ook mensen die qua proces minder bij de Omgevingswet betrokken geïnterviewd. Er is een pool van mensen geïnterviewd met verschillende achtergronden, expertises en relaties tot de Omgevingswet. Omdat de Omgevingswet vooral een cultuurverandering behelst die lastig te vatten is in regels en beleid, zijn de interviews ook gericht op context en praktijk, zodat de praktijk van de Omgevingswet en een mogelijkheid tot metagovernance onderzocht kon worden. Dit zorgt voor een balans waardoor de resultaten een vollediger beeld schetsen rondom het netwerk van de OW.

Van de 14 afgenomen interviews waren er twee die met twee personen zijn afgenomen. Er was een dubbelinterview bij de provincie Noord-Brabant en een bij de gemeente Zundert. De dubbelinterviews waren met personen die aan de beleidskant zaten en met personen die aan de uitvoering/controler kant zaten. Er is met drie personen gesproken bij het waterschap Brabantse Delta, twee daarvan waren gebiedsadviseurs en de ander was senior-beleidsmedewerker. Bij het waterschap waren er alleen interviews met beleidsmensen. Er is eveneens met drie personen gesproken bij de provincie, twee daarvan zaten in de beleidshoek, bij de onderwerpen

Milieu en Water, de ander was als programmamanager Omgevingswet op een ander niveau met de OW bezig. De overige interviews waren met mensen die bij gemeenten werkten. Drie daarvan waren met ambtenaren bij de gemeente Breda, waarvan er twee meer zijdeling met de OW te maken hadden en waarvan er een als projectleider Omgevingsplan werkzaam was. De ambtenaren bij de gemeente Etten-Leur, Rucphen, Tilburg en Geertruidenberg waren allemaal op beleidsniveau betrokken bij de OW als trekker en als verantwoordelijken voor het implementeren van de OW binnen de gemeentelijke organisaties. De geïnterviewde van de gemeente Halderberge, had daarentegen alleen vanuit de thematische kant ervaring met de OW, zijn functie als beleidsmedewerker water en riolering heeft net wat meer praktische informatie aan dit onderzoek toegevoegd. Daarnaast was hij daardoor nog beter in een positie om uitspraken te doen over de relatie tussen het waterschap en de gemeente wat betreft de OW. In de bijlage van dit onderzoek is een volledig overzicht van de respondenten te vinden.

De verscheidenheid aan personen maakte het niet gemakkelijk om een algemeen antwoord te formuleren. Hier is voor gekozen omdat het in kaart brengen van verschillende lijnen en het netwerk waarop de Omgevingswet invloed heeft en de mogelijkheid tot metagovernance de primaire motivator was. Iedere poging tot harmoniseren van opvattingen zou afbreuk doen aan de complexe aard van de Omgevingswet en zij die daarbij betrokken waren.

### 3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

---

De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt versterkt door te kijken naar de informatie uit de interviews en uit documenten en ervaringen bij het waterschap Brabantse Delta, het gebruik van triangulatie zal in deze de betrouwbaarheid van de informatie versterken (Van Thiel, 2010). Ook de gesprekken met personen bij het waterschap hebben ervoor gezorgd dat er een breed en divers beeld kan ontstaan door de verschillende inzichten. Hoewel de interviews subjectief zijn aan mijn manier van vragen stellen en doorvragen is er gepoogd om met de keuze van de respondenten een zo divers mogelijke groep mensen te spreken, waarbij het doel vooral was om toevalligheden te kunnen verklaren. Met deze diepte-interviews kunnen de specifieke voorbeelden uit de praktijk worden blootgelegd. Deze vorm van betrouwbaarheid heet interne betrouwbaarheid, waarbij dus door de kwalitatieve aard van het onderzoek, de handelingen van de onderzoeker invloed hebben op de resultaten (Van Zwieten & Willems, 2004). Om deze subjectieve beïnvloeding tegen te gaan wordt er dus gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden, wat de interne betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komt.

De herhaalbaarheid van het onderzoek is dan de externe betrouwbaarheid (Van Zwieten & Willems, 2004). Waarbij vooral belangrijk is dat de resultaten uit het onderzoek hetzelfde zouden blijven als iemand anders het onderzoek zou uitvoeren, zijn de resultaten hetzelfde als iemand anders het onderzoek uitvoert dan is er sprake van externe betrouwbaarheid (Van Thiel, 2010). Door de transcripten en opnames van de interviews beschikbaar te stellen wordt de externe betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

Ook bij het concept validiteit is er sprake van een interne en externe variant. Interne validiteit gaat dan over de mate waarop daadwerkelijk is gemeten wat vooraan het onderzoek werd vastgesteld (Van Thiel, 2010). Van tevoren is vastgesteld dat er in dit onderzoek gekeken zou worden naar het concept metagovernance bij de Omgevingswet en bij de uitvoering van de Omgevingswet en hoe dat ook toegepast zou kunnen worden in het geval van het waterschap Brabantse Delta. Metagovernance als analytisch kader is toegepast op de empirie, waarbij het resultaat een antwoord zal vormen op de hoofdvraag uit het onderzoek.

De externe validiteit gaat over in welke mate een onderzoek te generaliseren valt. De bevindingen uit dit onderzoek zijn echter beperkt door de keuze van respondenten en omdat het specifiek de West-Brabantse context rondom de Omgevingswet weergeeft is het lastig te zeggen of de uitkomsten overeen zouden komen met resultaten uit andere delen van Nederland (Verschuren en Doorewaard 2007). Zo zou er in de Randstad waarschijnlijk een andere dynamiek zijn en kunnen de grote gemeenten (Amsterdam, Den Haag en Rotterdam) aldaar nog meer impact hebben op het netwerk. Wel zouden de uitkomsten uit het onderzoek wat betreft mogelijke toepassingen van metagovernance wel bij andere situaties, overheden en casussen gebruikt kunnen worden. Zo kan het antwoord op de vraag hoe het waterschap Brabantse Delta metagovernance eventueel kan toepassen bij de uitvoering van de Omgevingswet interessante inzichten voor andere overheden opleveren die eveneens worstelen met de vraag hoe ze de Omgevingswet op welke manier kunnen uitvoeren.



## Hoofdstuk 4 Omgevingswet & waterschap Brabantse Delta

---

Dit hoofdstuk bevat informatie over de Omgevingswet, het waterschap Brabantse Delta en de impact van de wet op het waterschap. Eerst wordt gekeken naar Brabantse Delta, vervolgens naar de juridische context van het waterschap en wordt de Omgevingswet in context geplaatst.

### 4.1 Brabantse Delta

---

Het Waterschap Brabantse Delta heeft als missie om integraal te zorgen voor voldoende oppervlaktewater, waarbij veiligheid en kwaliteit belangrijk zijn. Om dit gedaan te krijgen vervullen mensen een belangrijke rol.

De visie die het Waterschap Brabantse Delta hierbij hanteert is als volgt:

*Waterschap Brabantse Delta staat nu en in de toekomst voor een efficiënte uitvoering van de kerntaken: droge voeten, voldoende en schoon water. Het waterschap draagt zo bij aan veilig wonen, werken en genieten aan water in Midden- en West-Brabant. In de werkwijze van het waterschap gaan duurzaamheid, innovatie, klimaatbestendigheid, samenwerking en kostenbeheersing hand in hand. Het vinden van de balans tussen de belangen van samenleving, milieu en economie staat centraal. Het waterschap weet wat er speelt in de samenleving en werkt samen met inwoners, agrariërs, overheden, bedrijven, onderwijsinstellingen, natuurterreineigenaren en andere organisaties. Hierbij is het van belang dat iedereen zich bewust is wat leven bij en met water inhoudt. Medewerkers van het waterschap voeren hun taken efficiënt en effectief uit, ontwikkelen zichzelf en hun talenten en zijn flexibel. Ook zijn ze voorbereid op de toekomst door voortdurend te zoeken naar vernieuwende oplossingen voor water- en zuiveringsbeheer tegen zo laag mogelijke kosten. (<https://www.brabantsedelta.nl/missie-en-visie>) geraadpleegd op 1 juni 2019.*

## 4.2 Brabantse Delta en de huidige juridische context

---

Momenteel worden de meeste zaken bij het waterschap geregeld volgens de Waterschapswet en de Waterwet. De Waterschapswet is meer beschrijvend van aard en schrijft vooral de structuur en de taken van een waterschap in brede zin voor. Naast deze twee wetten zijn er nog tal van andere wetten, regelingen, besluiten etc. Een overzicht hiervan bestaat in het juridische normenkader wat een totaaloverzicht geeft van alle wetten en regels die impact hebben op het waterschap, dit overzicht is intern bekend bij het waterschap en bevat 357 wetten, regels, besluiten etc.

## 4.3 Waarom de Omgevingswet?

---

De uitgangspunten van de Omgevingswet zijn een gezonde fysieke leefomgeving, maar ook een gelijke informatiepositie voor burgers, bedrijven en ambtenaren. Soms is maatwerk meer tot zijn recht dan eenzelfde set regels op uiteenlopende gevallen toe te willen passen. De bedoeling en de intentie zouden weer centraal moeten staan, niet de regels. (VNG Omgevingswetkompas) De OW staat voor een balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving, met oog voor veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit. (<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet>)

## 4.4 Brabantse Delta en de Omgevingswet

---

Het waterbeheer dient planmatig en transparant uitgevoerd te worden. Om die redenen stelt het waterschap eens per vier jaar (straks eens per zes jaar) een waterbeheerplan op. In het waterbeheerplan is op hoofdlijnen aangegeven welke functies aan de oppervlaktewateren zijn toegekend, welke doelstellingen worden nagestreefd en wat de bijdrage van het waterschap is om deze doelstellingen te realiseren. Om die redenen wordt ook in het waterbeheerplan tot aan de invoering van de Omgevingswet gekeken naar de vorderingen en vermeldingen van de Omgevingswet in het plan. Zo zien we bijvoorbeeld dat er gekozen wordt voor een nieuw accent in het plan, te weten een meer integrale, gebiedsgerichte uitvoeringsstrategie. In het plan wordt de integrale aanpak als eerste hoofdlijn behandeld. Hierbij zouden maatregelen voor natuurontwikkeling verbonden kunnen worden aan de verbetering van het peilbeheer. De uitvoering van deze aanpak wordt opgeschreven in de integrale uitvoeringsstrategie, waarbij samenwerking met bedrijven, gemeenten, landbouworganisaties etc. van groot belang is.

De tweede hoofdlijn uit het plan richt zich op het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid. Het waterschap heeft veel kennis en expertise, het moet zo makkelijk mogelijk worden voor partners om daar een beroep op te doen. Aan de andere kant zou het waterschap ook vaker een beroep kunnen doen op kennis en expertise van partners. Daarnaast wordt ook gesteld dat een open houding binnen samenwerking kansen geeft om meerwaarde te leveren.

#### 4.5 Juridische wijzigingen door de Omgevingswet

---

De eerste stageopdracht had vooral als focus veranderingen van beleid door de Omgevingswet, zodoende heb ik een overzicht gemaakt van welke beleidsstukken het waterschap had, hierna werden de beleidsstukken vergeleken met de Omgevingswet om zo te zien of er in de Omgevingswet aanleiding was tot het veranderen (al dan niet alleen tekstueel) van bepaalde beleidsstukken.

Allereerst zijn er tientallen beleidsregels die heel weinig wijziging behoeven, het gaat daar dan namelijk alleen om een wijziging van de verwijzing, van Waterwet naar Omgevingswet. Ook zal de term Keur vervangen moeten worden met de term Waterschapsverordening. Of beschermingszones welke beperkingengebieden zullen gaan heten, deze mogen straks ook niet langer in de legger staan, maar zullen in de Waterschapsverordening een nieuwe plek krijgen. Ook de urgentie van deze naamswijzigingen/verwijzing wijzigingen is niet vrij hoog.

Het gaat hier dan bijvoorbeeld over: Beleidsregels inzake keurovertredingen behorend bij project Sloten, oevers en dijken op orde, of over Verordening zuiveringsheffing waterschap Brabantse Delta 2018, maar bijvoorbeeld ook over de leggers van het waterschap en de peilbesluiten. Er zijn nog tientallen van dit soort voorbeelden te geven, welke zijn te vinden in een aparte bijlage bij dit onderzoek.

Een tweede categorie van beleidsstukken waren documenten, nota's en plannen die niet per se verandering behoeven volgens de Omgevingswet, maar die in de geest van de Omgevingswet misschien toch nog herzien kunnen worden of lichtelijk aangepast met het oog op de toekomst.

Zoals de Tweede bestuursovereenkomst waarbij het handig is om een na te denken over het sluiten van een overeenkomst waarbij de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken overheidsorganisaties weer worden vastgelegd en afgestemd.

Ook zijn er beleidsregels waarbij de intentie gaat veranderen en zodoende ook de werking en handhaving van de beleidsregels. Algemene regels waterschap Brabantse Delta. Beleidsregel actualiseren grondwatervergunningen. Beleidsnota waterberging en schade 2012. Beleidsregels voor waterkering, waterkwantiteit en grondwater. Deze beleidsregels zullen echt

verandert moeten worden omdat deze in de huidige situatie uitgaan van ‘nee tenzij’, terwijl de Omgevingswet voorziet in een ‘ja mits’ benadering.

Tot slot zijn er nog een rijtje beleidsstukken die compleet herzien kunnen worden. Dit zijn het Afvalwaterketenbeleid, de handleiding OAS, het informatiebeleid "Met het oog op morgen" en de Sturingsfilosofie van het waterschap. De reden dat deze compleet herzien kunnen worden is dat samenwerkingen met andere overheden door de Omgevingswet veranderen en daar zou dan ook het beleid op moeten veranderen. Daarnaast zal het DSO ook een grote impact hebben op de digitale informatievoorziening, dat is dan ook de reden dat het informatiebeleid herzien zou moeten worden. En tot slot, de sturingsfilosofie, welke de basis vormt van de omgang van het waterschap met andere overheden, door de Omgevingswet verandert de positie van het waterschap binnen dit netwerk en daarom is het belangrijk voor het AB en het DB om hier een discussie met elkaar over te voeren.

#### 4.6 Impact Omgevingswet op gedrag, regels en instrumenten

---

De analyse van de impact notitie Omgevingswet Brabantse Delta laat zien dat ze niet alleen oog hebben voor de veranderingen die juridisch gezien zullen optreden, maar juist ook voor de veranderingen welke een politieke component bevatten en waar een politieke dialoog voor nodig is om keuzes te maken, zoals de delegatie en mandaten van bevoegdheden.

Zo heeft de Omgevingswet niet alleen impact op concrete beleidsstukken en cultuurverandering, maar ook op de politieke verhouding binnen het waterschap, waarbij er een verschuiving kan plaatsvinden van bevoegdheden van het Algemeen Bestuur (AB) naar het Dagelijks Bestuur (DB). Een concreet voorbeeld van een veranderende bevoegdheid is het vaststellen van een projectbesluit, nu ligt dat nog bij het AB en onder de Omgevingswet gaat die bevoegdheid naar het DB. Ook wordt het met de Omgevingswet gemakkelijker om taken te delegeren van AB naar DB. Ook zal het AB haar bevoegdheid om te besluiten over de aanleg van wegen en de verhoging van dijken verliezen aan het DB. Als gevolg hiervan zal het AB meer dan nu het geval is echt moeten kijken naar de controlerende functie die zij vervult. Zelfs het vaststellen van de waterschap verordening kan het AB aan het DB delegeren. Wel blijft het aan het AB om de bevoegdheden ook echt neer te leggen en te delegeren en als ze dat al doen dan kunnen er nog regels en voorwaarden verbonden worden in het delegatiebesluit. Deze verschuiving van bevoegdheden zal een culturomslag vergen bij het AB, een stevige check op het DB is dan

ook wenselijk. Tot slot moet men goed realiseren dat het uit handen geven van bepaalde bevoegdheden lastig terug te nemen zijn. (Groothuijse 2018)

Tot slot wordt er in de Omgevingswet ook aandacht gegeven aan de relatie tussen waterschap, gemeente en provincie. Concreet hierbij is de rol die het waterschap heeft bij een omgevingsvisie van een gemeente of de provincie. Om de waterbelangen in deze omgevingsvisies zo goed mogelijk te waarborgen is een intensievere samenwerking wellicht gewenst.

## Hoofdstuk 5 Analyse

---

In het vorige hoofdstuk is de Omgevingswet en haar context binnen het Brabantse Delta uitgebreid geschetst. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manieren waarop de Omgevingswet in relatie staat tot metagovernance en het netwerk van actoren dat met elkaar vorm geeft aan deze uitvoering. Allereerst wordt gekeken naar de Omgevingswet en metagovernance. Gekeken wordt of de vier varianten van metagovernance door Brabantse Delta worden ingezet. Omdat metagovernance wordt gezien als sturing komt sturing hierin terug. Vervolgens wordt geanalyseerd of de metagovernance het netwerk van actoren beïnvloedt en welke rol de (kaders van) de omgevingswet hierin speelt.

### 5.1 Omgevingswet en metagovernance

---

Allereerst wordt met behulp van het operationalisatieschema de OW geanalyseerd op vormen van metagovernance. Telkens worden enkele wetsartikelen behandeld, waarbij uitgelegd wordt waarom dit past bij de indicatoren van vormen van metagovernance.

#### **Hands-off framing**

Enkele wetartikelen die kenmerken van framing met zich dragen zijn:

##### ***Artikel 4.19 (regels over het uiterlijk van bouwwerken)***

*Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Deze beleidsregels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken*

De regels in bovenstaand artikel vormen een politieke/organisatorische belemmering.

##### ***Artikel 5.3 (omgevingsvergunningplicht waterschapsverordening)***

*Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de waterschapsverordening is bepaald.*

Zoals te zien valt is er bij de wetsartikelen sprake van beperkingen en drempels.

Ook de wetsartikelen 2.3, 2.37, 3.12, 4.1-4.6, 4.19, 5.1-5.6, 5.18-5.30, 5.39-5.41, 5.53, 16.21, 18.1-18.3 bevatten indicatoren hands-off framing.

### **Hands-off storytelling**

In de Omgevingswet zijn geen kenmerken te herkennen van hands-off storytelling, mede omdat toekomstbeelden en beelden over relaties niet in wetten tot uiting komen, maar juist wel in de praktijk en uitvoering van wetten. Naar verwachting zal er binnen de interviews wel sprake zijn van hands-off storytelling.

### **Hands-on facilitering**

Twee voorbeelden daarvan zijn:

#### ***Artikel 19.15 (maatregelen beheerder bij gevaar voor waterstaatswerken)***

*1. De beheerder is bij gevaar voor waterstaatswerken, zolang de daardoor ontstane situatie dit vergt, bevoegd de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften, met uitzondering van de Grondwet of internationaalrechtelijke verplichtingen.*

*2. Als het bestuur van een waterschap gebruikmaakt van deze bevoegdheid, meldt het dit onverwijld aan gedeputeerde staten of, als van deze bevoegdheid gebruik is gemaakt in verband met gevaar voor een primaire waterkering, aan Onze Minister.*

*3. De beheerder brengt, zodra de feitelijke omstandigheden dat toelaten, het waterstaatswerk weer zo veel mogelijk in overeenstemming met de in de legger voorgeschreven staat.*

*4. De beheerder zorgt voor een evaluatie van de toepassing van het eerste en derde lid en zendt een verslag van deze evaluatie ter kennisneming aan:*

*a. gedeputeerde staten of, als de evaluatie betrekking heeft op een primaire waterkering, Onze Minister,*

*b. de besturen van de veiligheidsregio's waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen.*

*Het waterschap als overheid wordt door de wet gefaciliteerd om maatregelen te nemen die zij nodig acht als het gevaar voor waterstaatswerken betreft.*

***Artikel 13.3 (extra kosten omgevingsplan of omgevingsvergunning voor afwijkactiviteit)***

*1. Als op grond van een wettelijk voorschrift of schriftelijk verzoek van een ander openbaar lichaam in een omgevingsplan regels of in een omgevingsvergunning voorschriften voor een afwijkactiviteit zijn opgenomen die extra kosten voor de gemeente tot gevolg kunnen hebben en over de toedeling van deze kosten geen overeenstemming is bereikt, kunnen gedeputeerde staten op verzoek van het college van burgemeester en wethouders het openbaar lichaam verplichten om aan de gemeente een vergoeding toe te kennen.*

*2. De vergoeding kan worden toegekend voor zover:*

*a. de kosten redelijkerwijs niet voor rekening van de gemeente behoren te blijven,*

*b. de vergoeding niet voldoende op een andere manier is verzekerd, en*

*c. de vergoeding niet op grond van een wettelijk voorschrift is uitgesloten.*

*3. Een verzoek om een vergoeding kan worden ingediend binnen vier weken nadat het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit in werking is getreden.*

*4. In afwijking van het eerste lid wordt het besluit op een verzoek als bedoeld in het derde lid genomen door Onze Minister of door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, als het andere openbare lichaam het Rijk is.*

De Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant kunnen gemeenten ondersteunen en faciliteren door een ander openbaar lichaam te verplichten om de gemeente een vergoeding toe te kennen.

Ook de wetsartikelen, 3.15, 5.47, 5.48, 19.5, 19.6 bevatten elementen van hands-on facilitering.

### **Hands-on participatie**

Hier was in de OW geen sprake van, want het ging op sommige momenten alleen maar over het betrekken en op het ingaan van mogelijke oplossingen en adviezen. Nergens was er een indicatie dat de betreffende overheid een eigen machtspositie zou afstaan om gelijkwaardig te



worden in het proces, met andere woorden, de overheid bleef boven de andere actoren staan in het proces van participatie. Dit komt volgens de omschrijving van de indicatoren van hands-on participatie niet overeen.

Na het analyseren van de Omgevingswet met het operationalisatie schema kan er gesteld worden dat er vooral veel sprake van hands-off framing is.

Omdat het de kaders en grenzen zijn die in de wetsartikelen worden gesteld. Verboden en grenzen bij wetsartikelen worden beschouwd als zijnde politieke grenzen dan wel drempels of kaders zoals de indicatoren van hands-off framing.

In een aantal wetsartikelen was facilitering en ondersteuning te herkennen, dat wil zeggen dat er in deze wetartikelen bepalingen stonden die gemeenten, provincie dan wel een waterschap middelen gaven om iets te ondernemen.

Hoewel er in veel blogs en artikelen gesproken wordt over de geest van de Omgevingswet en de daarbij samenhangende factor van meer betrokkenheid/participatie is deze letterlijk niet terug te vinden in de Omgevingswet, het woord wordt slechts drie keer genoemd en niet in de zin dat het oproept tot participatie. In artikel 5.51 (inhoud projectbesluit) wordt omschreven dat er in het projectbesluit aangegeven dient te worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van een projectbesluit zijn betrokken en wat de resultaten hiervan dan zouden zijn.

Hierin valt participatie te herkennen, maar niet overtuigend op de manier waarop de theorie dat stelt.

Al met al kunnen we na de analyse van de Omgevingswet concluderen dat er in de letterlijke wettekst van de Omgevingswet sprake is van metagovernance, waarbij hands-off framing het meeste voorkomt. Dat is niet geheel verrassend omdat de wetsartikelen voornamelijk grenzen en regels bevatten voor andere overheden en dus politieke, organisatorische en financiële belemmeringen.

Nu lijkt dat wellicht een helder en duidelijk antwoord op de hoofdvraag te gaan opleveren. De genoemde blogs en artikelen over de Omgevingswet stellen echter dat slechts 20 % regels zijn en 80 % gedragsverandering/cultuur. Gaat men mee in deze redentatie dan is het voor de hand

liggend om die 80 % gedrag/cultuur verder uit te zoeken. Dit geschiedt door interviews met de participanten en de ervaringen bij het waterschap Brabantse Delta.

## 5.2 Metagovernance in de praktijk

---

Hieronder volgt de analyse van interviews met hulp van het operationalisatieschema. Hierbij worden van alle vier vormen van metagovernance twee voorbeelden gegeven.

### **Gemeente Zundert**

Bij de gemeente Zundert zijn drie gevallen van hands-off framing gesignaleerd en negen gevallen van hands-off storytelling. Hieronder volgen per vorm twee voorbeelden.

#### 1. Hands-off framing:

Quote: *“Je geeft aan, je hebt het over middelen. Maar wat het hiervoor helpt is dat je straks je spelregels op een plek kunt vastleggen. Als je een omgevingsplan hebt dan zit daar straks alle wet en regelgeving die op de fysieke leefomgeving van toepassing is, buiten wat openbare orde en veiligheidsaspecten, die ga je een plek geven in dat plan.”* Dit toont aan dat het Omgevingsplan een politieke en organisatorische belemmering kan zijn voor de gemeente Zundert.

Quote: *“Ik denk dat het zich moet bewijzen, heel veel hangt af van hoe een provincie gaat acteren. Als je kijkt naar de provinciale omgevingsvisie en de agrarische bebouwing die straalt heel erg uit van ruimte geven. Maar als het betekent dat de vertaalslag in de provinciale verordening plaatsvindt dan is het maar de vraag of we inderdaad de ruimte krijgen om de afweging te maken. Er wordt een mogelijk politieke belemmering genoemd door de gemeente, namelijk de positie van de provincie en hoe deze al dan niet ruimte gaat geven.”* Het geven van ruimte door de provincie aan de gemeente Zundert is een vorm van hands-off framing, want het laat zien dat het de provincie is die al dan niet door ruimte te geven kan begrenzen wat de gemeente al dan niet mag en kan.

#### 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Ik denk dat je veel meer gaat samenwerken. Ik denk dat je veel meer samen op gaat trekken. En dat is nog zoeken op dit moment en iedereen zoekt daar zijn eigen positie in en iedereen is nog heel erg bezig met wat betekent het voor mij en wat wordt er van mij verwacht. Maar uiteindelijk ga je samen voor opgave staan en is het ook veel handiger als je aan de*

*voorkant met een waterschap zit.*” Er wordt een beeld geschetst van de relaties tussen de overheden. Samenwerken is hierbij een van factoren die laat zien dat er hier sprake is van hands-off storytelling.

Quote: *“Als je meer met elkaar in de meedenk modus zit, ben je dus meer bezig met elkaar iets creëren in plaats van dat je tegen elkaar aan het strijden bent om iets voor elkaar te krijgen.”* Er wordt een toekomstbeeld geschapen van hoe de Omgevingswet de relaties tussen de overheden zal vormen.

## **Gemeente Tilburg**

Bij de gemeente Tilburg werden er zeven gevallen van hands-off framing gesignaleerd en vier gevallen van hands-off storytelling, twee gevallen van hands-on facilitering en drie gevallen van hands-on participatie. Hieronder volgen per vorm twee voorbeelden.

### 1. Hands-off:

Quote: *“Nee de hele wet is doordeseemt niet van krijgen, maar kunnen krijgen. Daar is de hele wet van doordeseemt. Kijk om weer terug te pakken op het voorbeeld van net, we hebben het over subsidiariteit daar staat de wet vol van, het begrip vertrouwen daar staat de wet vol van. Maar als kijkt welke instrumentjes het rijk en provincie krijgt om gemeenten in een keurslijf te dwingen zijn giga en vele mate groter dan nu. En kunnen dus heel veel meer invloed krijgen vandaar mijn opvatting toe straks dat in de huidige, een visie met een mededeling alles wat zich afspeelt is per definitie lokaal belang.”* Deze quote laat zien dat de provincie en Rijk nog veel instrumenten hebben om gemeenten, politiek en organisatorisch en zelfs financieel te belemmeren en te beperken.

Quote: *“En er moet nog een fantastische doodoener in, en die is de volgende van, lagere overheid je hoeft niet bevreesd te zijn voor bestuurlijke ongewenste intimiteiten van die hogere overheid, want als de provincie vindt enzovoorts, dan zijn ze ook verantwoordelijk voor de daarmee samenhangende kosten. En dan zeg ik van nou ja fantastisch dat geloof ik meteen. Maar de provincie Noord-Brabant die op een gegeven moment de Essent gelden heeft uitgekeerd heeft en daar een paar miljard in heeft staan, die draait de hand niet om voor 10 miljoen euro. Dus de drogredenering van dan zijn ze ook financieel verantwoordelijk ja in de Brabantse context gaat die niet werken.”* Er is sprake van zogenaamde financiële drempels, maar de geïnterviewde stelt dat dit voor Brabant niet uitmaakt want zij kunnen het toch gewoon betalen.

### 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Eigenlijk is het een soort van roeiwedstrijd, met acht stuurmannen en stuurvrouwen, als er eentje anders gaat zitten dan moeten de anderen ook anders gaan zitten, dan is het evenwicht weg en vallen we allemaal in het water. Dat is een beetje het beeld wat ik daarbij heb, al die partijen in de fysieke keten die gewend waren dat de overheden de kastanjes uit het vuur zouden halen, ja dat gaan we niet meer overal doen.”* Hieruit blijkt dat er een toekomstbeeld wordt geschapen van hoe de interactie tussen de overheden in de toekomst zou gaan moeten lopen.

Quote: *“Het is niet I, we zijn het allemaal, en de extra faciliteit zit niet zozeer in het begrip faciliteit, maar dat we met elkaar de verbinding aangaan. Daar zit de crux, dat we niet zeggen dit is van mij en dit is van jou. Nee dat we veel meer vanuit de integrale opgave die we hebben. De energie transitie en de klimaatadaptatie zijn een integrale opgave. Dat wij dan niet zeggen dat is jou van provincie, dit is van mij gemeente en dat is van jou KVK en dat weer van jou, waterschap. Maar simpelweg van we hebben hier een probleem en we hebben allemaal een of meer puzzelstukjes om dat probleem op te lossen. Het zit dus niet in de hardware, maar veel meer in de software en hoe we met elkaar omgaan. En hoe we met elkaar omgaan is gerelateerd aan het verbinding maken met elkaar, met bedrijven en met het onderwijs. Er wordt een gezamenlijk toekomstbeeld gegeven.”* Er wordt hier een beeld geschetst van de relaties tussen overheden.

### 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“En komen wij langs zij en zeggen wij god ik zie dat jullie daar mee bezig zijn, kunnen we helpen, wat heb je nodig? En als je zegt we hebben geen hulp nodig, dan varen we gewoon verder met ons schip en gaan we kijken naar de volgende initiatieven en dan stellen we dezelfde vragen. Dus zeg maar van bovengeschiedt naar nevgeschiedt, naar facilitator ofzo.”* In deze quote valt hands-on facilitering duidelijk te herkennen, allereerst wordt de gemeente als facilitator genoemd en daarnaast wordt ook heel duidelijk hulp geboden, want er wordt gesteld dat de gemeente vraagt of ze kunnen helpen en wat de ander van ze nodig heeft.

Quote: *“Dat is behoorlijk dood in de pot en je ziet ook dat er een aantal overheden, pak Breda, pak ook Dongen, dat ze veel meer gaan redeneren vanuit opgave gericht werken en daarmee dus ook de beleidsmedewerkers meer vrijheid geven dan vanuit een soort vier ogen principe, maar ook tijdelijk moet je natuurlijk terugkoppelen als je denkt dat het verkeerd gaat.”* Deze quote is iets lastiger te herleiden tot hands-on facilitering, maar het bieden van meer vrijheid aan beleidsmedewerkers kan gezien worden als ondersteuning en hulp.

#### 4. Hands-on participatie:

Quote: *“Nieuw aan is, wat wij gaan doen is, we gaan een spelletje spelen op het veldje en de gemeente is niets anders dan een speler, die eigenlijk wel aan het begin van de wedstrijd zegt ik speel gewoon mee, maar er kan een situatie zijn waar ik het scheidsrechterpakje aantrek. Omdat we een patstelling hebben georganiseerd. Nog linksom nog rechtsom, in die situatie ben ik even achteraf, trek ik mijn scheidsrechters pakje aan en ik fluit, dan gaan we linksom, rechtsom blijf ik staan. In die zin, primair actor, secundair zijn we dan uiteindelijk besluitvormend en democratisch gelegitimeerd. Dat is het hele grote verschil en dat brengt Tilburg ook met name in uitdrukking doordat wij consequent niet meer spreken over burgerparticipatie maar over overheidsparticipatie, wij participeren in processen die in de samenleving spelen. En op gezette plekken is er sprake van burgerparticipatie.”* Dit laat zien dat de overheid als gelijkwaardige actor zonder gezaghebbende functie mee wil doen in processen die spelen in de samenleving. Wel wordt in het eerste gedeelte van de quote gezegd dat ze bij een patstelling wel meer grijpen naar een gezaghebbende functie. Dit ondermijnt de hands-on participatie wel. Maar toch valt het hier wel in te herkennen.

### **Gemeente Halderberge**

Bij de gemeente Halderberge werd één geval van hands-off framing gesignaleerd en acht gevallen van hands-off storytelling, één geval van hands-on facilitering en één geval van hands-on participatie. Hier dient opgemerkt te worden dat Jasper Maaskant een van de personen was met een meer beleidstechnische kennis van de OW. Hieronder volgen per vorm van aangetroffen kenmerken van metagovernance wat voorbeelden.

#### 1. Hands-off framing:

Quote: *“En ik ben heel benieuwd hoe we straks de financiering van heel de heffing gaan regelen. Dat is nu gesloten financiering, en hoe dat straks gaat, want het hangt aan de VGRP, want als dat als vorm verdwijnt, ja hoe ga je dat dan doen, tuurlijk zijn er vast wel andere mogelijkheden, maar uiteindelijk verdwijnt die wel dus ik ben wel benieuwd hoe we dat gaan regelen.”*

De OW zorgt hier dus voor financiële grenzen bij de gemeente Halderberge, maar het zegt niets over eventuele toepassingen of mogelijkheden van een overheid om een andere zelfsturende actor te beïnvloeden.

#### 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Onze samenwerking, zeker vanuit mijn oogpunt, samenwerking in de waterketen, die is al heel goed. Dus we zitten al in waterkring west, waar Breda bijvoorbeeld in waterkring de Baronie zit. Daar hebben we gewoon al met zes omliggende gemeenten en het waterschap en nog twee drinkwaterbedrijven die daar aanwezig zijn, hebben we gewoon hele nauwe contacten en werken we heel veel samen.”* Er wordt een beeld geschetst van relaties.

Quote: *“Steeds meer interactie, dat je elkaar ook steeds beter leert kennen. Ga je ook steeds meer van elkaar leren en weet je ook waar ieders specialiteiten liggen en waar ieders kracht ligt. En dan hoop ik altijd dat we daar ook gewoon die krachten kunnen gaan gebruiken.”*

Er wordt een gezamenlijk toekomstbeeld geschetst met meer interactie.

### 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“In Hoeve zijn we eigenlijk met het omgekeerde bezig, daar hebben we in het centrum eigenlijk niet zo heel veel te doen op technisch aspect van goh wij moeten daar groot onderhoud plegen, maar de roep vanuit de inwoners is daar vrij groot. En daar zijn we nu ook met een dergelijk traject bezig alleen is het dan net omgekeerd en staat de wens vanuit de burger centraal.”* De gemeente Halderberge geeft aan dat ze ondersteunend is richting de burgers, waarbij hun wens centraal staat.

### 4. Hands-on participatie:

Quote: *“Ik denk dat die enerzijds al ingezet is, dus veel meer die burger betrekken bij alle plannen. En ook juist minder al met plannen komen en meer vanuit de burger laten komen en ik denk dat de Omgevingswet dat proces ook wel versnelt.”* Minder met plannen komen en meer vanuit burgers laten komen, is een indicatie dat de gemeente als meta-governor haar positie deels laat varen. Hoewel niet een overtuigende vorm van hands-on participatie, is tijdens het interview wel vaker sprake van betrekken van mensen en dat de gemeente niet bovenaan staat bij het proces van participatie. Vandaar dat het label van hands-on participatie wordt gegeven.

## **Gemeente Breda**

Bij het interview met Jaap Jansen van de gemeente Breda werd één geval van hands-off framing gesignaleerd en zeven gevallen van hands-off storytelling, drie gevallen van hands-on facilitering en geen gevallen van hands-on participatie. Hier dient opgemerkt te worden dat Jaap een van de personen was met een meer beleidstechnische kennis van de OW.

### 1. Hands-off framing:

Quote: *“Dan denk ik dat de Omgevingswet een middel is om ze te dwingen om hier wel iets mee te gaan doen. Ik ervaar zelf nu nog geen mensen of lijnen die nu vastlopen hierop.”* De OW vormt een grens voor de vrijheid bij processen die door mensen bij de gemeente wordt ingezet.

### 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Ik denk wel dat je het met elkaar eens moet zijn over je ambitieniveau, wat je vraagt en wat je doet, niet dat jij iets anders vraagt dan dat een andere overheid vraagt. Het moet kloppen met elkaar, het moet op elkaar afgestemd zijn en moet bij voorkeur elkaar versterken.”* Het gaat hierbij over een toekomstbeeld en over een beeld van relaties tussen de overheden.

Quote: *“Ik denk dat we samen eenzelfde wensbeeld hebben en dat iedereen daaraan meewerkt dan en dat je dus elkaar niet meer tegenwerkt en dat je daar met zijn allen aan bij draagt.”* Het geeft een gezamenlijk toekomstbeeld van hoe de zaken gaan lopen met de OW.

### 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“Ik denk dat een nieuw GRP wordt opgesteld binnen de gemeente waarin ook beleid en al dat soort dingen worden vastgesteld, dan is er ook een open houding naar partners en andere toe om mee te denken en om mee af te stemmen in dat beleid. En voordat je zoiets vaststelt dat je ook met elkaar en met beide partijen bij elkaar te raden gaat, van hè dit is hoe wij het willen gaan opstellen.”* Het bieden van hulp en advies door bij elkaar te rade gaan, vormt een organisatorisch hulpmiddel.

Quote: *“Maar als je dus die lijnen in de Omgevingswet en je visie straks hebt staan ja dan mag van mij dat plan op den duur weg gaan want volgens mij kun je diegene die het plan nu actief gebruiken ook, dat zijn er ook niet zoveel, maar je moet het leren gaan loslaten en leren achter je te laten en daar zijn volgens mij middelen voor gemaakt en op dit moment lijkt het me goed dat er een tijd is om zeg maar over te schakelen dat is volgens mij wat nodig is. En een bepaalde periode waarin dat langzaam kan gaan vormen.”* De middelen die worden besproken kunnen ondersteunend zijn.

## **Waterschap Brabantse Delta**

Bij het interview met Corne Machielsens van het waterschap Brabantse Delta werden er vier gevallen van hands-off framing gesignaleerd en zeven gevallen van hands-off storytelling, drie gevallen van hands-on facilitering en twee gevallen van hands-on participatie.

### 1. Hands-off framing:

Quote: *“Nee ik vind het goed dat het gebeurt, aan de ene kant stel je jezelf kwetsbaar op als waterschap, dat behoort ook tot je kerntaken. Je hebt gewoon een verantwoordelijkheid als overheid richting de burgers om bepaalde dingen gewoon te doen, zoals klimaat en duurzaamheid. En aan de andere kant wordt wel geroepen je moet die kant op, maar de pot geld die is er niet. En er wordt gezegd dan moet je dat innovatief oplossen, ja daar zit wel een grens aan. Want voor goede plannen is altijd geld daar ben ik van overtuigd. Alleen daar is aan de voorkant volgens mij niet voldoende over nagedacht.”* Er wordt gesproken over de drempels en grenzen die financiële middelen hebben.

Quote: *“Daarnaast als waterschap hebben wij natuurlijk ook wel iets, wij krijgen nu een heel bijzonder instrument het projectbesluit. Waar wij met bepaalde dingen de gemeente kunnen overrulen. En die hebben we nooit gehad, die mogelijkheid. En daar moeten we wel hele goede redenen voor hebben en ik ben ook wel benieuwd of we dat bestuurlijk aandurven.”* Het waterschap heeft met het projectbesluit een politieke drempel voor gemeenten in handen.

### 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“De kans van de Omgevingswet is volgens mij dat overheden beter met elkaar moeten gaan samenwerken. Dat vind ik wel echt een kans, niet dat ze dat nu niet doen, en voor de burger zou het als het goed is makkelijker moeten worden.”* Er wordt een mogelijk toekomstbeeld geschetst en er worden beelden van de relatie tussen overheden gegeven.

Quote: *“Van als ze zeggen dat wij op de stoel van de gemeenten zitten of jullie zitten op de stoel van de provincie of jullie zijn voor die agrariërs of voor bedrijven die zich op een bedrijventerrein gaan vestigen.”* Er wordt een beeld gegeven van welke belangen er spelen en hoe die in de persoon van Corne Machielsens tot uiting komen.

### 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“Laten wij als overheid gewoon faciliteren en de omgeving bepaalt wel wat nodig is. Buiten onze wettelijke taken. Als er ergens een dijk op gehooft moeten worden, dan is dat een eis, hoe we dat gaan doen dat bepaalt de omgeving vind ik, want die betalen uiteindelijk ook de rekening.”* Faciliteren en ondersteunen zoals in dit voorbeeld, geven duidelijk aan dat het hier om hands-on facilitering en ondersteuning gaat.

Quote: *“Mijn specifieke rol is wel aan de voorkant verbinden zeg maar, verbinden van overheden en het verbinden van stakeholders. Met elkaar om uiteindelijk een plan te krijgen*



*wat beter is dan een individueel plannetje. Dus wat dingetjes aan elkaar koppelen zeg maar.”* Corne biedt ondersteuning aan andere overheden vanuit zijn rol.

#### 4. Hands-on participatie:

Quote: *“Ja de Omgevingsvisie, daar zitten wij echt aan de voorkant. Daar zitten we echt met gemeenten om tafel, provincie om tafel, nou ja met provincie wel iets minder om tafel, die hebben toch een eigen traject dat ze lopen en naar mijn idee betrekken ze daar omgevingspartijen in ieder geval anders bij dan dat gemeenten dat doen.”* Het betrekken van andere overheden aan de voorkant toont een bepaalde vorm van participatie die overeenkomt met hands-on participatie.

Quote: *“Meer betrokkenheid en meer betrokkenheid aan de voorkant zeg maar, meer ons laten zien als waterschap dat wij ook een rol hebben in heel het proces en dat is wel goed in gang gezet.”* Het betrekken van andere overheden aan de voorkant toont een bepaalde vorm van participatie die overeenkomt met hands-on participatie.

### **Provincie Noord-Brabant**

Bij het interview met Masja en Desiree van de provincie Noord-Brabant werden er elf gevallen van hands-off framing gesignaleerd en zes gevallen van hands-off storytelling, vier gevallen van hands-on facilitering en nul gevallen van hands-on participatie.

#### 1. Hands-off framing:

Quote: *“En als wij een omgevingswaarde vaststellen dan moet er een programma opgesteld worden als dat niet gehaald wordt die norm of bedreigd wordt dat die norm niet gehaald wordt. Maar in principe moet die worden opgesteld door de gemeenten en dat vind ik een rare constructie die ook wel gaat wringen bij de samenwerkingen denk ik, omdat wij iets kunnen vaststellen en het rijk iets kan vaststellen, maar uiteindelijk de programmaplicht bij de gemeenten komt te liggen.”* De Omgevingsvisie is hierbij de beperkende, begrenzende en drempelverhogende factor.

Quote: *“Voor water geldt ook, je zou als provincie best een omgevingswaarde voor waterkwaliteit kunnen vaststellen dat er strengere normen gaan gelden, maar dan moet het waterschap vervolgens maatregelen gaan nemen om ervoor te zorgen dat die omgevingswaarden gehaald worden.”* Omgevingswaarde voor waterkwaliteit zou in dit geval een politieke en organisatorische beperking worden voor waterschappen.

## 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Dat er ook veel mogelijkheden zijn, om samen als overheden onderling zaken op te pakken, maar het risico daaraan is dat niemand iets gaat doen of dat iedereen zich terugtrekt en geen keuze maakt.”* Er wordt een teleurstellend toekomstbeeld geschetst.

Quote: *“Wat Desiree al zei het idee is om als 1 overheid op te treden. En hoe je het zelf met de visie invult, ook met de Omgevingswet kun je dat prima zeggen van nou ik ben provincie en ik ga alleen maar over mijn eigen zaken, er staat niks over dat het moet. Alleen dat is niet het idee erachter. Dat is ook niet wat we willen.”* Het optreden als 1 overheid is een toekomstbeeld dat door meerdere wordt gedeeld.

## 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“Het algemene uitgangspunt is natuurlijk wel meer bestuurlijke afwegingsruimte.”* Er wordt ondersteund door als provincie meer bestuurlijke afwegingsruimte toe te kennen aan gemeenten.

Quote: *“Ik heb binnenkort ook een afspraak met iemand van waterschap de Dommel die me dan gaat interviewen er moet een nieuwe waterschapsverordening komen en welke punten zouden daar dan in meegenomen moeten worden dus.”* Er wordt ondersteuning geboden in de vorm van kennis aan het waterschap de Dommel.

## **Waterschap Brabantse Delta**

Bij het interview met Karin Moll van het waterschap Brabantse Delta werden drie gevallen van hands-off framing gesignaleerd, acht gevallen van hands-off storytelling, vier gevallen van hands-on facilitering en zes gevallen van hands-on participatie.

### 1. Hands-off framing:

Quote: *“Dat je een stukje controle en een toetsende rol, je legt toch best wel een grote verantwoordelijkheid bij de verschillende partijen neer, toch weer terug gaat trekken. Dat het hier en daar af en toe te ver is gegaan. En de ruimte die je geeft kan ook te ver gepakt worden denk ik.”* Het kunnen terugpakken van controle duidt op een politieke beperking om echt verantwoordelijkheid uit handen te geven.

Quote: *“Die is wel minder, maar volgens mij hebben ze nog wel een aantal thema's waarop zij zeggen daar ligt onze bevoegdheid. En als je daaraan zit dan is het duidelijk lijkt me. Ik verwacht dat er op een gegeven moment iets zichtbaar wordt van dit geeft te veel ruimte*

*of he. En dan zal de rijksoverheid waarschijnlijk wel een stukje terugpakken.*” Het kunnen terugpakken van controle duidt op een politieke beperking om echt verantwoordelijkheid uit handen te geven.

## 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Je gaat allemaal op dezelfde manier en gedachte. Maar ik denk dat afstemmen en juist het voortraject en dan moet het toch uiteindelijk concreet worden en moet je er toch een verhaal bij hebben waarom je het op een bepaalde manier doet en waarom je bepaalde keuzes maakt in dat gebied en ergens anders niet of zo.”* Er wordt een beeld gegeven van de relaties tussen overheden.

Quote: *“Het zal nog nauwer worden als collega’s of samenwerkingspartners het is maar net hoe je het wil noemen. Je zal meer moeten investeren aan de voorkant om gezamenlijk tot iets te komen. Het gaat tijd kosten, meer tijd dan in het verleden een plan kostte. In het verleden kregen we gewoon een plan op ons bureau en moesten we iets van vinden en schreven we een brief. En nu heb je een aantal overlegssessies, bijeenkomsten met de omgeving en ja dat vraagt meer tijd dus je zal elkaar daar vaker in zien denk ik.”* Er wordt gesproken over relaties en toekomstbeelden.

## 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“Als waterschap hebben we natuurlijk 21 gemeenten dus we proberen het wel overal op de agenda te hebben en in die zin hebben we misschien ook wel een beetje een faciliterende rol of een stimulerende rol naar de gemeenten die er wat minder tijd of belangstelling voor hebben.”* Er wordt hier aangegeven dat het waterschap richting gemeenten een faciliterende rol wil opnemen.

Quote: *“Het zijn dus meer aanbiedingen die je dan doet. In bestuurlijke overleggen van goh daar staan die dingen op de agenda, of bij het ambtelijk overleg. Van jongens lukt het jullie om aan te sluiten en om te volgen, lukt het jullie qua capaciteit, misschien iets voorstellen van zullen we dit plan eens op die wijze al vast eens in de trant van oppakken. Dat soort aanbiedingen of voorstellen, maar niet van je moet of je zal.”* Er wordt hier gesteld dat het waterschap ingaat en zelfs hulp aanbiedt aan andere overheden.

## 4. Hands-on participatie:

Quote: *“Je moet bereid zijn om al vroeg mee te praten en om heel globaal te kunnen meedenken en je moet denk ik ook een stukje van je strakke regels loslaten en kijken naar een gebied wat*

*er wel of niet kan en welke ruimte daar zit, dus je moet minder strak zitten vanuit je keur van dit mag wel en dit mag niet.” Het waterschap wordt echt weggezet als gelijkwaardige partner in participatieprocessen.*

*Quote: “Wat we zelf in gang hebben gezet door regelmatig bij gemeenten te gaan werken, spreken te gaan houden om gewoon zichtbaar te zijn als samenwerkingspartner dan als toetsende instantie. Want in het verleden zat je echt tegenover elkaar en was het van je moet dat en je moet dit en dat moet erin zitten etc. Nu praat je veel meer van wat zou er kunnen met dit gebied en welke kansen biedt het water technisch, wat hebben we hier nog als opgave en kijken of je gezamenlijk op de meest optimale situatie uit kan komen en dat betekent dat je af en toe ook iets los moet laten.” Het waterschap wordt hierbij als gelijkwaardig naast gemeenten gezet en dat de eigen dominante positie soms moet wijken voor gezamenlijke oplossingen.*

## **Gemeente Rucphen**

Bij de gemeente Rucphen zijn tien gevallen van hands-off framing gesignaleerd, tien van hands-off storytelling, drie van hands-on facilitering en twee gevallen van hands-on participatie.

### 1. Hands-off framing:

*Quote: “Maar de provincie heeft op dit moment een hele sterke rol in Brabant ook als je kijkt naar andere provincies en is het de vraag van hoe gaan zij, de omgevingsvisie die ze nu hebben vastgesteld, het ontwerp, hoe gaan ze dat nou vertalen in uiteindelijk de regels en dat zal met name ook zijn van loslaten en de vraag is in hoeverre de provincie zijn rol gaat invullen.” De Omgevingsvisie is hierbij de beperkende, begrenzende en drempelverhogende factor.*

*Quote: “Ja met name de GGD van het gezondheidsaspect en hoe gaan zij daarin acteren, ze hebben op dit moment met geurbeleid al een belangrijke rol en hoe gaan zij hun rol invullen. Gaan ze a la provincie, die hebben de mogelijkheid tot indienen van reactieve aanwijzingen, die hebben echt een hiërarchische rol, maar hoe gaat de GGD daarin acteren als een advies van hun niet overgenomen wordt, gaan ze dan de raad een brief sturen, zienswijzen indienen of hoe gaan zij zeg maar hun rol invullen, waar zien zij hun rol beginnen en eindigen.”*

De GGD kan blijkbaar politieke/organisatorische drempels opleggen bij gemeenten.

### 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Dat het in het begin met name een zoektocht gaat zijn zoals nu ook is, maar dat op een gegeven moment partijen ook weten van elkaar wat belangrijk is voor zo’n partij. En hoe een provincie of een waterschap of een brandweer of een GGD zijn rol in gaat vullen. Ik denk dat daar in het begin nog wel her en der wat strubbelingen zullen zijn en een zoektocht. Met name het onderscheid tussen de informele rol en de formele rol, dus aan het begin aan tafel zitten en je inbreng kunnen leveren, maar wat doe je dan als je advies om wat voor reden dan ook niet helemaal voor 100 % is overgenomen. Want uiteindelijk is het een afweging van verschillende belangen en dat is dus ook van verschillende adviesrollen die je hebt.”* Er wordt gesproken over relaties tussen overheden en hoe die hun rol gaan vinden.

Quote: *“Met name het meer werken als 1 overheid, dat is een belangrijke omdat bepaalde vergunningen ook vereenvoudigd worden, samengevoegd worden. Het integrale he je kijkt naar de leefomgeving in de volle breedte en dat zorgt er dus ook voor dat je op een andere manier met je partners samenwerkt dat je ze echt vooraf in een project betreft zodat ze niet op een meer formele adviesrol zitten maar dat ze aan de voorkant ook hun kaders mee kunnen geven.”* Er wordt een toekomstbeeld geschetst van het werken als 1 overheid.

### 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“Nou met het koersdocument heeft de raad ook ambitieniveaus vastgelegd voor gebieden. Kijk in stedelijke gebieden en centrumgebieden is juist heel veel dynamiek gewenst, leegstaande panden dat die snel ingevuld kunnen worden he dat je daar de leefbaarheid in de dorpen goed stimuleert dus daar mag ook juist wel wat afwisseling van maatschappelijke functies, dienstverlening, detailhandel he dat je daar wat levendigheid krijgt, dus daar willen we de regels wat ruimer maken.”* De gemeente geeft aan te willen ondersteunen door regels ruimer te maken.

Quote: *“Ook omdat de wet veel ruimte geeft voor lokaal maatwerk. Ja is het gewoon een hele mooie plek om eens te kijken van hoe hebben we dingen vanuit het verleden georganiseerd. En kunnen we toch op maatschappelijke dingen inspelen en hoe kunnen we het op een andere en betere manier doen. En door de Omgevingswet ontstaat er veel ruimte en ja ontstaat er eigenlijk een soort vacuüm van hoe gaan we dingen nu eigenlijk anders doen.”* Het inspelen op maatschappelijke dingen is een indicatie van ondersteuning.

### 4. Hands-on participatie:

Quote: *“Overheidsparticipatie is iets waar hier ook al geïntroduceerd is en dat gaan we met de Omgevingswet ook doorzetten in het ruimtelijk domein. En als ik dan kijk naar de inhoud*

*dan vind ik het een versterking. Omdat er minder procedures zijn, eenduidigheid is en het initiatief ook steeds meer bij de samenleving komt te liggen.”* Overheidsparticipatie is een vorm van hands-on participatie omdat het aangeeft dat de overheid een gelijkwaardig onderdeel is in het proces. Anders dan gewoon participatie wat meer met betrekken van overheden inhoudt.

Quote: *“Ja het is niet dat we het bewust doen of bewust gebruik van maken, maar we geloven wel heel erg in de kracht van de samenleving dus echt het loslaten dat geeft de raad hier zelf ook aan met die overheidsparticipatie meer het initiatief uit de samenleving laten komen.”* Stukje van de eigen regels loslaten in combinatie met overheidsparticipatie en meegaan met het initiatief uit de samenleving indiceren hier hands-on participatie.

## **Gemeente Breda**

Bij het interview met Edwin Vermeulen van de gemeente Breda werden er zes gevallen van hands-off framing gesignaleerd en drie gevallen van hands-off storytelling en geen gevallen van hands-on facilitering en twee gevallen van hands-on participatie.

### 1. Hands-off framing:

Quote: *“Omdat het gaat over de posities ten opzichte van elkaar volgens mij en ja wat nu de provincie bijvoorbeeld gaat vaststellen is de provinciale visie, ze hadden die al, maar nu komt die en dat is gewoon een kader voor de gemeente. Ik weet niet hoeveel meer ruimte zo 'n kader biedt ten opzichte van wat het nu is en ik ken eigenlijk ook de wijziging van het waterschap niet, dus dat is best lastig. Het toverwoord in het netwerk is wel meer ruimte, dus zoals een gemeente meer ruimte biedt voor buiten om initiatieven te ontwikkelen zo zal de provincie dat ook doen met de gemeente, dat verwacht ik wel en ja waterschap, in mijn beleving zitten die er vaster in of toch wel strakker om kadert omdat het toch wel over de kwaliteit van het water gaat.”* Wederom is de Omgevingsvisie (provincie) hierbij de beperkende, begrenzende en drempelverhogende factor.

Quote: *“Want als je nu zegt: we hebben kaders maar binnen die kaders kunnen we heel veel ja dan is dat heel veel een discussiepunt want je geeft de ruimte en je kunt die ruimte later niet terug claimen als zo 'n initiatief er niet doorkomt en dat is dan het spanningsveld straks. Als je dan terugkomt op je plan wat iedereen al kent ja dan heb je wel een moeilijk gesprek.”* Een Omgevingsplan zal straks in de toekomst ook tot grenzen en belemmeringen leiden in sommige gevallen.

### 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Ja, de nieuwe strategie is vooral het met elkaar omgaan, de juiste gesprekken en ook een van de onderdelen is het intake proces, als hier een vergunning wordt aangevraagd en het past niet binnen het bestemmingsplan wat straks 1 omgevingsplan wordt, dan gaat het naar een intake proces om te kijken van hoeveel kans heeft zo’n initiatief.”* Er wordt een beeld van de relaties geschetst.

Quote: *“Die interactie is beter, want je gaat het gesprek aan en een brief alleen geeft alleen aan wat een provincie vindt en uit het gesprek kwam naar voren dat ze niet alle informatie hadden. Dus dat geeft weer een heel ander, maar in een gesprek kom je daarachter, dus praten i.p.v. mailen, laat het maar zien.”* Er wordt nogmaals een beeld van de relaties geschetst.

#### 4. Hands-on participatie:

Quote: *“We vragen inderdaad buiten dit gemeentehuis vragen we ook aan burgers en bedrijven wat ze belangrijk vinden. Van wat vind jij nou van je straat of je wijk en wat wil je beschermen? Die pilot doen we in Breda Zuidwest van wat vinden jullie en zo kunnen we het opnemen in het plan en dat geven we dan ook terug. Dat traject is nu gaande, dus dat is ook de bedoeling van de Omgevingswet dat de participatie zo wordt ingevoerd en je vooral niet initiatieven van buiten gaat blokkeren.”* Er wordt gesproken over participatie op de manier volgens de OW.

Quote: *“Wij hebben bijvoorbeeld in Breda het Stadslab en dat is een organisatie die participatie uitvoert. Volgens mij bestaat die ook door een deel subsidie van de gemeente en die gaat dan dit soort gesprekken dan regelen en organiseren, dat kunnen we zelf overigens ook maar zo lukt het ook.”* Stadslab is een actor die namens de gemeente als gelijkwaardig onderdeel volgens de zelf gestelde regels binnen een participatieproces kan meedoen.

### **Waterschap Brabantse Delta**

Bij het interview met Patrick de Rooij van het waterschap Brabantse Delta zijn vijf gevallen van hands-off framing gesignaleerd, vijf van hands-off storytelling, zeven van hands-on facilitering en een geval van hands-on participatie.

#### 1. Hands-off framing:

Quote: *“Want de verordening en de programma’s die gaan de nieuwe Statenleden en de nieuwe Gedeputeerden maken, dus tegelijkertijd zie je dat heel veel gemeenten op een ouderwetse manier reageren, van wij zijn een autonome overheid en een provinciale Omgevingsvisie, hartstikke leuk allemaal, maar ze moeten zich vooral niet te veel met ons bemoeien behalve als we geld te kort komen, dan mag de provincie effe bij komen springen. Ik chargeer, maar dat is wel*

*wat je terug hoort, maar dat is wel een discussie die al langer loopt.*” De Omgevingsvisie wordt hier uitgelegd als een organisatorische/politieke belemmering.

Quote: *“Wat je nu ziet gebeuren, los van de Omgevingswet, in ieder geval bij ons. Vroeger had je de provincie die redigeert en regisseert wat de gemeente en de waterschappen deden, een vrij hiërarchische structuur. In de praktijk zal dat nu in zeker mate nog wel blijven bestaan, want die toezichhoudende functie zal de provincie blijven houden.”* De toezichhoudende functie van de provincie zal politieke, financiële en organisatorische grenzen blijven leggen aan wat een waterschap of gemeente wil en mag doen.

## 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Nou ja op het moment als je als waterschap je wat meer je laat zien en je wat meer mengt in discussies, dan betekent dat dus ook dat je meer gelijkwaardig in de politiek inhoudelijke discussie gaat zitten. Kijk op het moment dat je als waterschap zegt we gaan mee denken over het ruimtelijke verhaal, daarmee ga je wel vanuit je eigen competentie en kerntaak je mengen in de discussie die tot dan werd gezien als de rol van de gemeenten en de provincie. Dat is ook de bedoeling want het past in de gedachte van de Omgevingswet dat je samen de lat legt voor een bepaalde levenskwaliteit.”* Er wordt een beeld geschetst van relaties tussen overheden.

Quote: *“En als je als waterschap, als grote regionale speler enigszins invloed wil hebben, dan moet je ten eerste een beetje loskomen van het mantra dat jij zogenaamd een belang hebt, wat anders is dan de gemeente. Nee, je hebt een andere rol/ andere kijk op wat goed zou zijn voor een bepaald gebied. Maar in feite staan we allemaal voor het welzijn van West en Midden Brabant en wij hebben daar een iets andere rol in dan een gemeente of een provincie of een regio en een GGD, maar uiteindelijk willen we allemaal het best.”* Dit laat zien dat er sprake is van een gezamenlijk toekomstbeeld, waarin gezamenlijke opkomen voor het welzijn van West en Midden Brabant centraal staat.

## 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“Nou dan moet je als provincie ook iemand hebben die daar inhoudelijk op een normaal niveau a. over mee kan praten en b. daar op een gezonde manier aan tafel ziet. Niet defensief wat je bij gemeente af en toe nog wel een beetje ziet. Maar je ziet dus ook dat gemeenten meer inzien dat ze bij bijvoorbeeld de klimaatopgave er niet alleen uitkomt en dan is het toch wel handig dat je terug kan vallen op een organisatie die samenwerkingsgericht is en die daar kijk*



*op heeft, zoals het waterschap.*” Het waterschap geeft hieraan dat ze ondersteunend willen zijn voor bijvoorbeeld gemeenten.

Quote: *“Het staat ten dienste van welzijn en welvaart. Dat is een algemeen belang, het tweede is wat onze dijkgraaf veel gebruikt is dat wij een accommoderende overheid zijn, daarmee geven we ook aan wat onze relatie is ten op zichte van de gemeenten. Wij gaan niet ongevraagd op de stoel van de gemeenten zitten, maar als zij ons iets vragen om op te pakken wat wij ook kunnen, dan zullen wij dat wel doen.”* Vooral de laatste zin dat het waterschap iets wil op pakken als de gemeenten daarnaar vragen, geeft een faciliterend karakter.

#### 4. Hands-on participatie:

Quote: *“Bij het vorige water beheerplan hebben wij al een veel uitgebreider proces rondom consultatie en participatie dan andere waterschappen dat deden.”* Het waterschap heeft al een lange geschiedenis met participatie en de context van deze opmerking laat zien dat ze alleen nog maar meer gelijkwaardig onderdeel van het proces willen worden.

### **Gemeente Etten-Leur**

Bij de gemeente Etten-Leur werden er zes gevallen van hands-off framingesignaleerd en zeven gevallen van hands-off storytelling en drie gevallen van hands-on facilitering en geen gevallen van hands-on participatie.

#### 1. Hands-off framing:

Quote: *“Ja sowieso hebben wij natuurlijk contact met de provincie, in relatie tot hun Omgevingsvisie die ze hebben opgesteld, ik ben bij een aantal van hun sessies geweest in de voorbereidingsfase en ze hebben nu een ontwerpomgevingsvisie gepresenteerd en in dat kader hebben wij als Etten-Leur een reactie gegeven. Op hoofdlijnen kunnen wij het wel vinden, het is een heel algemeen stuk, het gaat om de uitwerking waar nog wel vraagtekens bij zijn te zetten.”* De Omgevingsvisie is een instrument van de provincie om politieke en organisatorische grenzen en drempels voor gemeenten op te werpen.

Quote: *“maar ik denk dat een provincie, die heeft een hoofdrol, want daar zit al duidelijk een richting in he in de ontwerpomgevingsvisie en daar zullen alle lokale overheden zich min of meer aan moeten houden en daarbinnen zullen ze hun vrijheid pakken en uiteindelijk stelt de raad dat is ons hoogste orgaan het vast.”* De Omgevingsvisie is een instrument van de provincie om politieke en organisatorische grenzen en drempels voor gemeenten op te werpen.

In deze quote wordt ook die grens letterlijk genoemd, men zegt dat lokale overheden zich aan de omgevingsvisie moeten houden.

## 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Ik denk dat we steeds intensiever met elkaar moeten gaan samenwerken. En ik ervaar nu het waterschap als een eiland op zich met hun eigen belangen, maar die belangen zijn hetzelfde als de gemeente belangen, we moeten allemaal zorgen voor een goede waterhuishouding.”* Er wordt een mogelijk toekomstbeeld voor de groep overheden geschapen waarbij men nog intensiever samenwerkt.

Quote: *“Ik verwacht dat die partners steeds belangrijker worden. Kijk uiteindelijk probeer je samen tot een gedragen plan te komen. Dat je belangen bij elkaar brengt en daarin een goede afweging in gaat maken, zowel direct als indirect denk ik dat partners invloed kunnen uitoefenen, het is niet zo dat ik een plan maak en de rest mag zeggen ja of nee. Je maakt samen dat plan dat is de geest van de Omgevingswet en vooraf heb je al je belangen en probeer je daar een goede weging in te maken zodat uiteindelijk in het eindresultaat iedereen zich erin kan terugvinden.”* Er wordt gesproken over belangen, relaties en een toekomstbeeld waarbij partners belangrijker worden.

## 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“Daarnaast hebben we met de oostkant van Etten-Leur en Breda, een regionale agenda opgesteld voor een omgevingsvisie. En daarin is vooral gekeken naar beleidsmatig, in het kader van de daily urban system, waar zitten de onderlinge verbanden, wat is de rol van de stad en wat is de rol van de ommelanden, laat ik het zo maar even zeggen.”* Er werd ondersteund door een regionale agenda op te stellen voor de omgevingsvisie.

Quote: *“Of er iets verandert dat weet ik niet, daarvoor was er namelijk ook al ruimte voor initiatief en dan waren we heel erg geneigd om het als overheid over te nemen. En nu zeggen we nou van we gaan meer regisseren en faciliteren.”* Een andere aanpak, waarbij de gemeente zegt dat ze initiatieven gaan regisseren en faciliteren en niet meer overnemen en domineren.

## **Provincie Noord-Brabant**

Bij het interview met Rick van den Berg van de provincie Noord-Brabant werden er acht gevallen van hands-off framing gesignaleerd en negen gevallen van hands-off storytelling en twee gevallen van hands-on facilitering en twee gevallen van hands-on participatie.

### 1. Hands-off framing:

Quote: *“Want omgevingsvisies zijn zelfbindend, je stelt ze vast om jezelf eraan te houden. Degene die aan het stuur zitten zijn ook degene die zelf daar controle op houden, uiteraard in nauwe samenspraak met de omgeving, maar zelf aan het stuur.”* Deze quote geeft goed weer dat de omgevingsvisies dus regels en beperkingen opleggen aan overheden, maar soms ook aan de eigen organisatie.

Quote: *“Je geeft ook ruimte aan partners om zich daar wel of niet aan te verbinden, we geven in die omgevingsvisie aan hoe wij onze eigen sturingsfilosofie willen doen en hoe wij willen werken, dus dat geeft ook richting en ruimte en we geven aan vanuit welke waarden we willen werken. Waardoor ook andere partijen helderheid hebben hoe wij in die samenwerking willen zitten en daar weer richting in geven en daarmee geef je ook weer ruimte.”* Wederom de omgevingsvisie, maar ook de sturingsfilosofie die kaders en grenzen aangeeft.

### 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Wij werken in Brabant al heel intensief samen en dat gaat wat mij betreft nog intensiever worden. Mijn ambitie is dat we wel scherpte houden op verantwoordelijkheden en rollen, maar diffuser gaan samenwerken en met name in personen, tussen waterschappen, gemeenten en provincie, dat er personen uitwisselbaar zijn, dat ze soms wat voor een provincie doen, soms wat voor een waterschap en soms wat voor een gemeente.”* Toekomstbeeld wordt geschapen over de relaties tussen de overheden.

Quote: *“Dus door voorbeelden te laten zien en successen te laten zien. Dus veel meer inspirerend, mobiliserend, dat soort termen passen erbij in plaats van directief of laten zien hoe het moet. Gezamenlijk successen uitdragen en voorbeelden laten zien. Dus niet de positie van de provincie gebruiken, maar door samen te leren wat wel en niet werkt.”* Gezamenlijk toekomstbeeld wordt geschapen er successen moeten worden uitgedragen.

### 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“Onze strategie van die Omgevingswet is om echt kritisch te kijken van wat de omgeving vraagt, zeg maar van wat we moeten regelen/organiseren.”* Hier wordt gesteld dat ze iets zullen gaan organiseren voor wat de omgeving vraagt, maar dat daar wel kritisch naar gekeken moet worden.

Quote: *“Nou ja in de wet staat het subsidiariteitsbeginsel oftewel zoveel mogelijk zo laag mogelijk neerleggen. Dat is ook ons uitgangspunt, dus echt de gemeenten als eerste overheid en*

*ook de taken en de verantwoordelijkheden die daarbij horen en daar laten liggen. Dus in die zin willen we vooral ruimte maar ook verantwoordelijkheid geven.*” Het geven van ruimte en verantwoordelijkheid duidt op ondersteuning en facilitering.

#### 4. Hands-on participatie:

Quote: *“als je zeg maar als doel hebt om participatie centraal te zetten, maatwerk te leveren, als 1 overheid te gaan werken dan betekent dat wat voor de producten die je maakt, dus eigenlijk is onze strategie een aantal uitgangspunten centraal te stellen en daarnaar te gaan handelen.”* In de context komt naar voren dat hier participatie van de overheid in het proces bedoelen, wat overeenkomt met hands-on participatie.

Quote: *“Er staat overal wel participatie als verplichting of uitgangspunt maar participatie kun je op heel veel verschillende manieren invullen, dus die geeft wel een zetje, dus als jouw vraag is welke zetten aan, dan is dat wel iets dat aanzet, maar daar heb je heel veel keuze in. In hoeverre je daar dan niet in gaat samen werken en dan is het nog weer de definitie van wat is samenwerken? Is samenwerken elkaar gehoord voelen of echt co creatie samen iets creëren, dan zijn ook allemaal keuze die je rondom de Omgevingswet kan maken en waar de omgevingswet dan wel ons inspireert maar niet dwingt om iets te doen.”* De hands-on participatie komt erg overeen met het concept van co creatie, zodoende is er hier sprake van hands-on participatie.

### **Gemeente Geertruidenberg**

Bij de gemeente Geertruidenberg werden er acht gevallen van hands-off framing gesignaleerd en acht gevallen van hands-off storytelling en drie gevallen van hands-on facilitering en geen gevallen van hands-on participatie.

#### 1. Hands-off framing:

Quote: *“Ik hoop dat de provincie ook meer vrijheid gaat geven aan gemeenten als die dat niet doen dan verandert er niets. Ik vind dat die rol beduidend minder kan, dat ze uiteraard wel kaders stellen, maar niet al die regeltjes zoals die er nu zijn, dan zou er toch meer nadruk bij gemeenten komen.”* De provincie als beperkende factor.

Quote: *“Kijk die kaders moeten ruimte bieden, maar aan de andere kant moeten ze ook wel belangen beschermen, zoals bijvoorbeeld natuurwaarde of milieuwaarde en dat die niet zomaar verslechteren ofzo er moet ook wel sturing zijn van bescherming en behoudt van kwaliteiten en dat is de uitdaging om dat te zoeken, wat bescherm je en wat behoud je en waar laat je ruimte voor ontwikkeling.”* De kaders waarover gesproken wordt zijn juist begrenzend.

## 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Dan geef ik vaak aan ook zonder de Omgevingswet moeten we veranderen. Meer met elkaar samenwerken, beter met elkaar samenwerken. Meer aandacht voor de belangen van de gebruikers en eigenaren en dat zijn dan de meer vanzelfsprekendheden waar iedereen wel zelf mee aan de slag moet en dan kunnen ze niet zeggen van nou de Omgevingswet dat duurt nog drie jaar.”* Er wordt een toekomstbeeld geschetst over meer samenwerken.

Quote: *“Ja dat je meer oog krijgt voor elkaars belangen. Kijk mijn ervaring is als je meerdere partijen hebt ook als de belangen heel tegenstrijdig zijn als je dat proces goed vormgeeft en probeert echt alle belangen goed in beeld te brengen en als je openstaat voor elkaars belangen dat je heel vaak toch tot win-win situaties kan komen dat blijkt wel uit de praktijk.”* Er wordt een beeld van belangen geschetst.

## 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“De wet speelt in op veranderingen in de maatschappij waar we deels als gemeente al op ingespeeld zijn en die vind ik eigenlijk ook vanzelfsprekend. Bijvoorbeeld het feit dat als je plannen maakt in een bepaald gebied dat je dan ook mensen die in dat gebied wonen er vroegtijdig bij de processen betreft, om de wensen en belangen in beeld te brengen.”* Bieden van ondersteuning door belangen in beeld te brengen.

Quote: *“Ook de participatie eerder, dat is toch wel het nieuwe eraan. Kijk daar werd ook al mee gewerkt, het is niet zo dat alles nieuw is er werd ook echt wel gekeken van hoe kunnen we burgers betrekken, zoals bijvoorbeeld wijkgericht werken, zoals bij groenbeheer en onderhoud zie je heel veel burgerinitiatieven. In die zin is het niet helemaal nieuw, ik denk dat we, kijk eerst bepaalde de overheid alles, maar je ziet duidelijk dat de overheid zich wat moet terugtrekken en meer ruimte geven aan dat burgerinitiatief en meer ruimte voor dat markt initiatief zeg maar en daar ook de nieuwe positie en rol in gaan vinden dat zit er ook allemaal wel bij inderdaad.”* De gemeente geeft ruimte als ondersteuning, geen hands-on participatie want ze blijft wel zelf dominant.

## **Gemeente Breda**

Bij het interview met Bas van de gemeente Breda werden er drie gevallen van hands-off framing gesignaleerd en acht gevallen van hands-off storytelling en vier gevallen van hands-on facilitering en geen gevallen van hands-on participatie. Hier dient ook opgemerkt te worden dat ook Bas een van de personen was met een meer beleidstechnische kennis van de OW.

### 1. Hands-off framing:

Quote: *“Het is ook best breed natuurlijk, want uiteindelijk maken we ons eigen beleid met het gemeentelijk rioleringsplan, dat is een van de programma’s en een deel ervan is een stuk van het programma dat er onder valt en een deel van onze regels die wij opleggen over bijvoorbeeld infiltratie en zo dat komt allemaal zo meteen in het plan terecht en een deel van wat we al deden komt in de visie terecht.”* De regels die in het Omgevingsplan en in de Omgevingsvisie gaan zorgen voor beperkingen.

Quote: *“Zowel bij de visie als de plannen zie je dat het proces om die zaken te maken dat er meer dan ooit geprobeerd wordt om alle belangen mee te nemen en concreet door te vertalen van wat nou de relevantie van wat nou zo’n plan is en daar een afweging in te maken en in die zin proberen we dat in de geest van de Omgevingswet voor elkaar te krijgen en dat is sterker dan bij de oude bestemmingsplannen en de structuurvisie.”* De Omgevingsvisie en het Omgevingsplan geven regels aan die ruimte kan begrenzen.

### 2. Hands-off storytelling:

Quote: *“Helemaal in die rol en de samenwerking met het waterschap om de afvalwaterketen ervoor te zorgen dat we samen bepalen wat we samen het beste kunnen investeren om de afvalwaterketen voor elkaar te krijgen, dat is volgens mij ook in het verlengde van de geest van de Omgevingswet.”* Er wordt een beeld gegeven van relaties tussen overheden.

Quote: *“Dus in die zin levert het wel gewoon een bijdrage en dat is volgens mij ook het hele doel van dat ding ook. Door met zijn allen te zeggen wij willen dit allemaal, kun je ook gemakkelijker werken om het ook voor elkaar te krijgen. Dus in die zin helpt het ons en anderen door gewoon te zeggen van dit willen we toch allemaal, of door te zeggen van het moet gewoon, dus we gaan het gewoon doen. Dus dat helpt wel denk ik, maar zowel voor anderen als voor ons.”* Er is sprake van een toekomstbeeld dat werd geschapen.

### 3. Hands-on facilitering:

Quote: *“Daar zitten we met de GGD rond de tafel om de vraag te stellen wat kunnen wij bieden en wat verwacht je van ons. Dat doen we met het waterschap ook. Dus in die zin zijn de partners aangehaakt.”* Hier wordt heel duidelijk hulp en ondersteuning aangeboden.

Quote: *“Nou meer dan ooit is de rol van de gemeente wordt sterker als regisseur, facilitator daar ergens tussenin van al die verschillende belangen die er zijn. En een expliciet belang dat we ook omhoog zetten is dat mensen, burgers, bedrijven en inwoners ook direct kunnen*

*meepraten. Dat moeten wij volgens mij organiseren dat er een omgeving ontstaat dat dat kan gebeuren. Faciliteren is het woord dat we nu vaak gebruiken, maar ik denk dat regisseren beter past omdat we ook willen dat we eruit komen.”* Hier wordt zelf de gemeente als facilitator genoemd, dus zeker sprake van hands-on facilitering.

## Analysetabel metagovernance

Aan de hand van het eerder opgestelde codeerschema is vervolgens een analyse uitgevoerd. In onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt welke vormen van metagovernance in de empirie in verhouding het meest zijn genoemd. Hierbij staat ++ voor heel vaak, + voor vaak, +- voor regelmatig, - voor weinig, en - - voor heel weinig tot nooit. Ook in de Omgevingswet zelf is gekeken hoe vaak de verschillende vormen van metagovernance terugkomen. Deze is als enige dus niet gebaseerd op interviews. Op deze manier kan er ook een vergelijking worden gemaakt tussen de mate waarin de verschillende vormen van metagovernance in de wetgeving en in de praktijk worden herkend. De tabellen geven daarmee een weergave van de vergelijking tussen de daadwerkelijke aanwezigheid van metagovernance en de perceptie van de respondenten.

Metagovernance kenmerken	Hands-off Framing	Hands-off Storytelling	Hands-on Facilitering	Hands-on Participatie
<b>Plaats</b>				
Noord-Brabant	++	+	+-	--
Noord- Brabant	+	++	-	-
Rucphen	++	++	+-	-
Etten-Leur	+	+	+-	--
Zundert	+-	++	--	-
Geertruidenberg	+	++	+-	--
Halderberge	-	++	-	-
Brabantse Delta	+-	+	+-	-
Brabantse Delta	-	++	+-	+
Brabantse Delta	+-	+-	+	-
Tilburg	+	+-	-	+-
Breda	-	+	+-	--
Breda beleid	+	+-	--	-
Breda	+-	++	+-	--



Vervolgens een inzicht in de mate waarin de verschillende vormen van metagovernance voorkomen in de Omgevingswet als wet zijnde:

Metagovernance kenmerken	Hands-off Framing	Hands-off Storytelling	Hands-on Facilitering	Hands-on Participatie
Omgevingswet als wet zijnde	++	--	++	--

Uit de analyse valt op te maken dat er een lichte afwijking is van de personen die werden geïnterviewd die een beleidstechnische functie hadden. Waarbij vooral opvalt dat er bij hen minder sprake was van het zien van regels en of grenzen en minder sprake was van hands-on participatie, wel was er veel sprake van termen en gezamenlijke beelden zoals samenwerking.

Ook is Etten-Leur die veel contact heeft en samenwerkt met Breda net anders dan de andere gemeente. Tevens valt op dat de agrarische gemeente Zundert weinig hands-off framing herkent. Dit kan verklaard worden doordat de provincie hier meer als partner wordt gezien rond de landbouw en buitengebied beleidsterreinen en minder als overheid die beperkingen oplegt. Bij Zundert was een persoon erg van de uitvoeringskant van het verhaal. De rode tekens behoren tot de personen die meer op een ander beleidsthema zaten dan op de Omgevingswet, zoals waterbeheer. Uit de interviews is gebleken dat de ene organisatie verder is met de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet dan de andere. Zo ontstaat de indruk uit het gesprek dat de gemeente Breda en Tilburg op een consequente wijze bezig zijn met de Omgevingswet, terwijl dat bij de gemeente Halderberge meer sporadisch bezig is.

Het valt op dat ze bij het waterschap Brabantse delta vrij veel op een lijn zitten, behalve als het gaat om hands-on participatie. Kanttekening hierbij is dat al de geïnterviewde personen op dezelfde afdeling werkzaam zijn. Opvallend is dat hun claims dat ze al langer op de manier van de Omgevingswet werken door alle drie werden ondersteund. Het waterschap heeft de hoogste score qua hands-on participatie. Voor het Waterschap Brabantse Delta is de nieuwe benadering onder de Omgevingswet een voorzetting van de weg die zijzelf al eerder zijn ingeslagen. Terwijl voor bijvoorbeeld de gemeenten Halderberge en Zundert de omslag naar die nieuwe benadering veel groter is.

Ook valt het op dat de Omgevingswet als wet en niet in de praktijk zijnde, veel meer hands-off framing elementen bevatten, wellicht vanwege het feit dat deze regels en bepalingen voornamelijk in de wetsregels zaten. Wel is het bijzonder dat er zo weinig gesproken werd over

samenwerking tussen overheden in de wet, het was vooral overheden tegenover en ten opzichte van elkaar qua bevoegdheden in de wet zelf. Terwijl storytelling een veel grotere rol had in de interviews.

Opvallend genoeg is er relatief weinig aandacht voor hands-on metagovernance, terwijl deze vorm juist goed aansluit bij de gedachte van samenwerken en als één overheid optreden.

Verder zien we een grote variatie tussen de Omgevingswet als wet zijnde en de manier waarop de wet door de respondenten geïnterpreteerd wordt. Dit komt omdat de omgevingswet als wet zijnde een kaderstellend middel is om vorm te geven aan de uitvoering. Uiteindelijk zijn het natuurlijk de mensen zelf die aan de slag gaan met de uitvoering. Uit de interviews is gebleken dat in de praktijk veel ruimte en vrijheid is om op een eigen manier vorm te geven aan de uitvoering van de wet. Er komen in de praktijk dus minder duidelijk vormen van metagovernance terug in vergelijking met de wetgeving zelf.

### 5.3 Omgevingswet en de vitaliteit van het netwerk

---

In de vorige paragrafen is een analyse gemaakt van de aanwezigheid en het gebruik van metagovernance. In dit gedeelte wordt gekeken naar de vitaliteit van het netwerk na invoering van de wet. De vitaliteit van netwerken wordt bepaald door drie factoren: de mate waarin gezamenlijk wordt gewerkt aan de gestelde doelen, de verdeling van macht en wederzijds vertrouwen. We hebben gezien dat de omgevingswet op drie gebieden voor verandering kan zorgen. In deze paragraaf wordt allereerst beschreven in welke mate de respondenten deze verandering ervaren, en op welke manier dit invloed heeft op de vitaliteit van het netwerk.

#### 5.3.1 Veranderingen als gevolg van de Omgevingswet

---

##### *Wettelijke veranderingen*

Allereerst wordt gekeken naar de visie van de respondenten op de wettelijke veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt.

Wim Tijssen van de gemeente Tilburg zegt iets opvallends, namelijk dat alles zou moeten gaan veranderen, maar dat dat in werkelijkheid lastiger zal zijn. Hij stelt dat er wel minder regeltjes zijn, maar dat er nog te veel “in beton gegoten is”.

De personen van het waterschap benaderen het weer op een andere manier en zeggen dat de verandering al voor de Omgevingswet werd ingezet (deels door de Waterwet, die het

waterschap al meer richting participatie stuurde) en dat je de Omgevingswet zelfs kunt zien als een vervolg op die verandering. Omdat participatie en betrokkenheid al jaren belangrijker werden en de Omgevingswet versterkt alleen maar de noodzaak daartoe. Kortom, de Omgevingswet sluit aan bij een verandering die ook landelijk al gaande was wat betreft participatie en inspraak.

Dees Melsen van de gemeente Rucphen ziet dat gezondheid nu echt een rol en plek krijgt, wat de GGD zal aangrijpen. Ook ziet hij verandering bij participatie dat vroeger aan het einde kwam om te kijken of er nog bezwaren waren, terwijl dat nu nadrukkelijker naar de voorkant van het proces aan het begin dient te gebeuren.

Rucphen stelt dat de Omgevingswet zorgt voor kortere procedures en dat daardoor intern sneller geschakeld moet worden, ook moet meer aan de voorkant voor draagvlak geïnvesteerd worden.

Etten-Leur vindt dat er zo min mogelijk in regels moet worden vastgelegd om zo ruimte te geven, maar daardoor moet er ook verantwoordelijkheid bij initiatieven worden weggelegd.

Wat we terugzien is dat met name de procedures van processen volgens de respondenten gaan veranderen bij het werken met de Omgevingswet. Regels worden met name opgevat in de zin van procedures. Hoe deze precies ingevuld moeten worden is volgens de meeste respondenten nog niet duidelijk.

### *Gedragsveranderingen*

Vervolgens kijken we naar de veranderingen in gedrag en houding van de verschillende actoren. Om een beeld te krijgen van de impact van de Omgevingswet op de praktijk bij overheden werd ook gevraagd of er iets is veranderd als gevolg van de Omgevingswet. De provincie reageert daar als volgt op: Ja en nee, aan de ene kant verandert er niet heel veel, want er was al veel mogelijk, terwijl er aan de andere kant wel veel verandert door de omgeving en diens houding die anders worden. De Omgevingswet wordt gezien als momentum dat gebruikt kan worden om verandering door te zetten. Want zo stelt men als de omgeving de provincie op de oude manier blijft benaderen dan zal de provincie ook op de oude manier reageren.

Bij de provincie zijn er flinke discussies tussen afdelingen waarbij het gaat over bijvoorbeeld de Omgevingsvisie vs. de economie. Uitvoering en inhoud zijn daarnaast ook hele andere zaken. Toch wordt er wel gesteld dat men uiteindelijk toch niet zal kunnen ontkomen om meer als één overheid naar buiten te treden, daar ontkom je niet aan als je de eigen ambities serieus neemt.

Bij het waterschap zullen de collega's van de afdeling beleid en planadvies wel op dezelfde manier denken, maar andere afdelingen zullen nog wel schrikken wat er van ze verwacht wordt. Vooral bij vergunningen en handhaving zullen ze het lastig gaan vinden om iets toe te staan of afwijzen. Mensen die gewend waren een rijtje af te lopen voor controle zullen nu op een andere manier hun werk moeten doen. Hoewel er dus al langer gewerkt wordt in de geest van de Omgevingswet zullen er altijd mensen blijven die zich aan het verleden willen vasthouden.

Bij de gemeente Rucphen zal iedereen er min of meer hetzelfde instaan, dit komt door de brede adviesgroep waarin mensen vanuit verschillende afdelingen zitting hebben. Bij het hele implementatieproces wordt de organisatie meegenomen (kan want we zijn vrij klein) en we gaan niet eens compleet iets anders doen. Bij de gemeente Etten-Leur zullen er nog zeker afdelingen zijn die daar anders over denken, die zullen veel meer het eigen eiland als perspectief hebben.

De gemeente Breda toont een divers antwoord, namelijk dat het beeld breed wordt gedragen, maar ook dat er altijd mensen zijn die tegen verandering blijven. Waarbij het verschil tussen afdelingen mee speelt en ook of je aan de beleidskant dan wel de uitvoeringskant zit.

Bij de gemeente Geertruidenberg is het nieuwe beeld nog niet breed gedragen en voelen de mensen de urgentie ook nog niet echt. De politiek en het management van de gemeente zijn daarentegen wel enthousiast.

Bij de gemeente Zundert vindt men het lastig om het in te schatten.

Bij de gemeente Tilburg zal er geen gedeeld beeld zijn want: *“ik kan wel met mijn functie een positief beeld hebben van het waterschap, maar daar kan iemand bij de afdeling vergunningen heel anders over denken. Groot verschil tussen papieren werkelijkheid van beleid en de realiteit van vergunningen. Die laatste levert meer frictie op. Want beleid kan best makkelijk veranderen.”*

Bij de gemeente Halderberge is men duidelijk: *Er zullen vast verschillende opvattingen bestaan, maar iedereen ziet ook in dat het niet alleen van ons is, maar dat het juist iets is waar iedereen mee te maken krijgt. Tevens zit ook niet iedereen bij verandering te springen.*

### *Bestuurlijke veranderingen*

Ook bestuurlijk gaat de invoering van de Omgevingswet voor verandering zorgen. Respondenten vertelden hierover het volgende:

Jos Verbraaken van de gemeente Etten-Leur denkt ook dat er iets veranderd, vroeger was er al wel ruimte voor initiatief van burgers, maar was de gemeente vooral geneigd om het

op den duur over te nemen, onder de Omgevingswet zou de gemeente vooral meer gaan registreren en faciliteren.

De geïnterviewde personen van de gemeente Zundert zijn kort en stellen dat er inderdaad iets is veranderd, namelijk de blik naar buiten toe.

De geïnterviewde personen van de gemeente Breda zijn eveneens helder, de gemeente was het proces van samenwerking al voor de Omgevingswet gestart en het is vooral verder gaan op het eerder gekozen pad, de Omgevingswet is daarbij een stok achter de deur en een stimulator. Wel zal het sectorale weg gaan en wordt alles meer integraal.

Jet Wetshoff van de gemeente Geertruidenberg stelt dat er wel iets anders is, namelijk de blik, deze is meer gericht naar buiten en ook is meer oog voor andere overheden en stakeholders.

Jasper Maaskant van de gemeente Halderberge denkt wel dat er iets is veranderd door de Omgevingswet, maar tegelijk stelt ook hij dat er al er veel gebeurde, zij het niet op een low profile manier. Er was al wel wat afstemming tussen overheden, maar nog niet echt op beleids-terreinen. De Omgevingswet brengt het volgens hem samen.

Jos Verbraeken van de gemeente Etten-Leur zegt dat het belangrijk is om steeds meer te gaan samenwerken, want bestuurlijk gezien is men nogal gericht op het eigen eilandje, terwijl de burger juist een duidelijke lijn vanuit de overheid wil zien.

De geïnterviewde personen van de gemeente Zundert zien juist dat er bij ruimtelijke vraagstukken vaker contact gezocht zal gaan worden met Breda, of het waterschap dan wel de provincie. Daarnaast zien ze ook dat er op thema's zoals de energietransitie en klimaatadaptatie samen opgetrokken zal worden.

De geïnterviewde personen van de gemeente Breda stellen dat er meer samen gewerkt zal worden en dat er vanuit de overheid geen tegenstrijdige zaken bij de burgers wordt weggelegd. Op strategisch, tactische en operationeel niveau wordt de samenwerking door de Omgevingswet beter. Er zal meer met andere gemeenten gepraat worden en er zal van elkaar worden geleerd.

Jet Wetshoff van de gemeente Geertruidenberg denkt dat de interactie tussen de andere overheden vooral meer naar buiten gericht zal zijn, met meer oog voor elkaars belangen, wat uiteindelijk de interactie gaat verbeteren.

Wim Tijssen van de gemeente Tilburg stelt dat de interactie erg zal verschillen, omdat de fysieke leefomgeving 3 delen kent: beleid, vergunningen en handhaving, bij de laatste twee zal er heel weinig met andere overheden samen gewerkt worden. En op sommige vlakken wordt de andere overheid soms nog wel eens lastig gevonden.

Jasper Maaskant van de gemeente Halderberge ziet dat de interactie tussen overheden intenser wordt en dat men elkaar ook beter gaat leren kennen.

### 5.3.1 Invloed op de vitaliteit van het netwerk

---

#### *Gezamenlijke inspanning voor de gestelde doelen*

De manier waarop binnen het netwerk aan de gestelde doelen wordt gewerkt komt onder andere terug in de manier waarop respondenten aangeven contact te hebben met andere overheden. Alle respondenten geven hierbij aan dat ze contact hebben met andere overheden. Vaak worden daarbij gemeenten (voornamelijk buurgemeenten), waterschap en de provincie genoemd en enkele keren wordt ook de GGD, de brandweer en de Omgevingsdienst genoemd. De volgende vraag gaat dan in op het meeste contact, wat bij bijna iedereen de gemeenten is, alleen bij een iemand van het waterschap is dat de provincie en bij de personen van de provincie is dat tevens ook het waterschap. De mensen die vooral water technische functies hebben spreken voornamelijk met de waterschappen. De follow-up vraag is dan of die contacten ook het belangrijkste zijn, wat eigenlijk in bijna alle gevallen zo is. Vervolgens is er gevraagd of er in het kader van deze gezamenlijke inspanning ook een nieuwe strategie richting andere overheden wordt gehandhaafd. Op een persoon na zegt iedereen dat er inderdaad een nieuwe strategie is richting andere overheden, maar zelfs die persoon geeft toe dat er wel een andere strategie is, maar dat dat niet door de Omgevingswet komt. Het zou juist een voortzetting zijn van de strategie die de organisatie al eerder los van de Omgevingswet had uitgezet. Vier andere personen kaarten dat aspect ook aan, waarbij het meest opvallende is dat alle drie de geïnterviewde van het waterschap Brabantse Delta stellen dat zij als waterschap al eerder die beweging in gang hebben gezet. De vierde persoon komt van de provincie en die zegt *“De Omgevingswet is niet per se de reden, het is een stimulans.”*

Ook werd er gevraagd om uit te weiden over deze strategie. Hierin komt bij alle respondenten met name de nadruk over het samen nadenken over beleid terug. Ook het faciliteren van initiatieven uit de samenleving komt regelmatig terug.

Zo wordt er bij het waterschap Brabantse Delta het volgende gezegd over de nieuwe strategie: Redeneren vanuit andere overheden bij onze eigen processen. Ook het afwegen van belangen tegen elkaar wordt als punt genoemd. Een ander onderdeel van de strategie is meer betrokkenheid en ook meer betrokken zijn aan de voorkant van processen. Het doel was om echt als samenwerkingspartner gezien te worden, met elkaar werken en niet tegenover elkaar.

Reeds was er ook meer aandacht voor consultatie, participatie, het ruimtelijke aspect en de fysieke leefomgeving.

De gemeente Breda hanteert volgens de geïnterviewde personen de volgende strategie: er wordt meer afgestemd met andere overheden over beleid, er wordt meer met elkaar nagedacht bij opgaves, er worden meer mensen betrokken, er is meer aandacht voor elkaars belangen. Maar ook processen versnellen.

De geïnterviewde van de gemeente Tilburg stelt dat de strategie het volgende is: Waarbij de overheid (de gemeente) als gelijkwaardige actor optreedt bij processen in de samenleving. Van een bovengeschiedte rol naar een nevensgeschiedte rol, de overheid als facilitator als het waren, maar ook van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving.

De gemeente Rucphen heeft een strategie waarbij in verschillende overleggen wordt gesproken over initiatieven van burgers, maar waar ook andere overheden en instanties worden betrokken aan de voorkant bij beleidsprocessen zoals straks bij het Omgevingsplan, zodat ook een GGD, het waterschap en de brandweer aan tafel komen.

Ook blijken naast de gezamenlijke doelen de individuele belangen nog een rol te spelen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van iemand bij de provincie: De provincie Noord-Brabant stelt dat men toch wel op dezelfde lijn zit, maar dat de overheden onderling toch tegenstrijdige doelen blijven hebben. Wel heeft de provincie als uitgangspunt het subsidiariteitsbeginsel waarbij verantwoordelijkheden en bevoegden bij de eerste overheid worden neergelegd, in dit geval de gemeente dus. De provincie wil vooral ruimte geven, maar ook verantwoordelijkheid.

### *Verdeling van macht*

We zien dat bij de verdeling van macht met name het kunnen uitoefenen van invloed op basis van de kennis over bepaalde thema's een rol speelt. Dit blijkt uit:

Patrick de Rooij stelt dat de overheden in Brabant elkaar meer gunnen en dat er meer gesproken wordt over samenwerking en het proces. Maar desalniettemin zijn er nog veel overheden die reageren met: *Nee dit is onze bevoegdheid*. Tegelijkertijd zijn daar ook weer organisaties zoals de GGD die de Omgevingswet aangrijpen om de eigen positie te versterken.

Bij de gesprekken met mensen van de provincie wordt als antwoord gegeven dat gemeenten meer invloed krijgen, omdat de provincie ze als 1<sup>ste</sup> overheid ook meer verantwoordelijkheid toe dicht, ook wordt de Omgevingsdienst genoemd omdat die helpen als provinciale uitvoeringsorganisatie voor vergunningen.

Bij gesprekken met het waterschap blijkt dat ze vooral ook zichzelf noemen als organisatie die meer invloed gaat krijgen, zeker in relatie tot gemeenten en provincie, met bijvoorbeeld een instrument als het projectbesluit. Maar ook worden de GGD en de veiligheidsregio genoemd, maar net als de gemeenten zullen ook zij die rol van meer invloed wel moeten willen pakken.

De geïnterviewde personen van de gemeente Rucphen, Zundert, Geertruidenberg en ook Breda noemen de GGD als organisatie die meer invloed gaat krijgen vanwege de plaats die gezondheid in de Omgevingswet inneemt.

Jos Verbraaken van de gemeente Etten-Leur ziet vooral een mogelijkheid voor de samenleving en voor initiatiefgroepen tot meer invloed. Jasper Maaskant van de gemeente Halderberge denkt dat de inwoners ook meer invloed zullen krijgen.

De gemeente Breda stelt dat gemeenten zelf meer invloed zullen krijgen, want betrokkenheid is van belang wil er een goede integrale afweging gemaakt worden. Jet Wetshoff van de gemeente Geertruidenberg stelt dat gemeenten meer vrijheid moeten krijgen en dat het de provincie is die dat zou moeten geven.

Wim Tijssen van de gemeente Tilburg stelt dat de Omgevingswet gericht is op het kunnen krijgen en dat het vooral aan overheden zelfs is om invloed toe te eigenen. De Omgevingswet bevat volgens hem nog wel een opening voor een hogere overheid om zich met zaken te bemoeien, want zo stelt het dat als zij dan iets willen overrulen dan zullen ze als overheid ook zelf moeten betalen, dat zou een drempel moeten vormen. Maar Wim Tijssen merkt op dat het voor de provincie Noord-Brabant met haar Essent-gelden nog wel eens kan lonen om die rekening dan maar voor lief te nemen.

### *Wederzijds vertrouwen*

Wat betreft het vertrouwen binnen het netwerk van actoren zien we dat met name het vertrouwen om bevoegdheden te delen en de open houding naar andere gemeenten een rol speelt.

De provincie stelde namelijk dat het netwerk verandert door de dwang om meer met andere overheden samen te werken. Hierbij heeft de mogelijkheid van meer informele overlegmomenten impact op het netwerk. Met vergunningen en handhaving verwacht men wel frictie tussen overheden in het netwerk omdat de Omgevingswet ervoor zorgt dat de ene overheid iets kan vaststellen en dat de andere overheid dat moet gaan handhaven. Het netwerk wordt ook hechter en Rick van den Berg van de provincie stelt dat op den duur iemand van de gemeente en het waterschap ook bij de provincie z'n rol moeten kunnen uitvoeren, en andersom.



De gemeente Breda stelt dat er in het netwerk meer samenwerking zal gaan plaatsvinden en dat men meer met elkaar gaat afstemmen en met een open houding elkaar gaat benaderen. Tevens zal er meer ruimte geboden moeten worden, vanuit de provincie naar de gemeenten en vanuit gemeenten weer naar de samenleving.

In het conceptueel model is het netwerk vormgegeven aan de hand van de drie verschillende overheidslagen waterschap, gemeente en provincie. Ook is inzichtelijk gemaakt hoe dit wordt aangestuurd door de verschillende vormen van metagovernance. Uit bovenstaande analyse blijkt dat metagovernance inderdaad invloed uitoefent op het netwerk. Door gebruik te maken van verschillende vormen van metagovernance kunnen de posities van actoren in het netwerk worden versterkt.

Ook is in het conceptueel model de modererende functie van de wetgeving weergegeven in de vorm van de omgevingswet. Ook dit verband zien we terug in de theorie. We zien namelijk dat de kaders die de omgevingswet stellen, invloed uitoefenen op de invloed die metagovernance op de vitaliteit van het netwerk heeft. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het uitgangspunt van de Omgevingswet om als één overheid naar buiten te treden. Dit vraagt om een samenwerking tussen de actoren die bijvoorbeeld varianten als facilitering en participatie benadrukt. Wel zien we in de analyse ook dat de wetgeving soms ook een directe invloed op het netwerk kan uitoefenen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de nadruk die de Omgevingswet op bepaalde thema's op beleidsterreinen legt. Hierdoor krijgen bepaalde actoren door kennis, deskundigheid of middelen met betrekking tot deze beleidsterreinen direct een sterkere positie in het netwerk. Op deze manier zien we dus ook een direct verband tussen de omgevingswet en de vitaliteit van het netwerk.

## Hoofdstuk 6 Conclusie

---

Dit onderzoek wilde achterhalen of sprake is van metagovernance in de Omgevingswet en hoe metagovernance gebruikt wordt bij de uitvoering van de Omgevingswet door waterschap Brabantse Delta. Daarbij is geanalyseerd of in de wetstekst van de Omgevingswet elementen van metagovernance te herkennen zijn. Dit is het geval. Daarna is via interviews met personen van het waterschap, de provincie en gemeenten gekeken naar vormen van metagovernance bij de uitvoering van de Omgevingswet.

Eerst worden de empirische deelvragen beantwoord, daarna de hoofdvraag: *Wat is de invloed van metagovernance in het kader van de Omgevingswet en hoe werkt dit door in de uitvoering van de Omgevingswet door het waterschap Brabantse Delta?* De theoretische deelvraag is behandeld in het theoretisch kader. Ten slotte volgen de aanbevelingen voor vervolgonderzoek en voor het waterschap Brabantse Delta en de reflectie op en tekortkomingen van dit onderzoek.

### 6.1 Deelvragen

---

1. Hoe ziet de juridische context er nu uit voor het waterschap?

De juridische context voor het waterschap is momenteel gebaseerd op de Waterschapswet en de Waterwet. Waarbij de laatste veel impact heeft. De Waterschapswet schrijft de structuur en taken van een waterschap in brede zin voor. Naast deze wetten zijn er tal van andere wetten, regelingen, besluiten etc. Een overzicht hiervan staat in het juridische normenkader wat een totaaloverzicht geeft van alle wetten en regels die impact hebben op het waterschap, dit overzicht is intern bekend bij het waterschap en bevat 357 wetten, regels, besluiten etc. De Waterwet bestaat sinds 2009 en in de wet wordt het beheer van oppervlaktewater en grondwater geregeld, ook verbetert de wet de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening.

Daarnaast zijn het Waterbesluit, de Waterregeling en het Deltaprogramma ook onderdeel van de huidige juridische context voor het waterschap. Deze juridische context zal vanaf 2021 met de invoering van de Omgevingswet grotendeels overgaan naar de Omgevingswet.

2. Wat verandert er naar verwachting door de komst van de Omgevingswet?
  - a. Wat verandert er niet (deel van de Waterwet dat niet opgenomen is in de Omgevingswet)?

Wat er eigenlijk niet verandert is het gedeelte van de Waterwet dat sinds 2012 gaat over de Deltacommissaris, het Deltafonds en het Deltaprogramma. Het Deltaprogramma bevat maatregelen en voorzieningen in relatie tot waterveiligheid en de zoetwatervoorziening. In de Omgevingswet is hier niets van terug te vinden. Ook regels over de financiering en de heffingen en bekostiging van de primaire waterkeringen zullen ongewijzigd overblijven in de Waterwet en zijn niet in de Omgevingswet gedekt, maar deze zouden in de toekomst wellicht nog kunnen worden ingevoegd. Bijna alle andere bepalingen uit de Waterwet veranderen wel, niet alleen door nieuwe wetsregels die oude wetsregels uit de Waterwet overnemen, maar ook veranderingen in benaming en gedragsverandering.

b. Wat verandert er wel in wettelijke mogelijkheden en vereisten?

Naast wettelijke verandering zullen er naamsveranderingen van bepaalde beleidsstukken plaatsvinden, zoals de naam van de Keur wordt straks Waterschapsverordening. Een lijstje van naamsveranderingen is te vinden in hoofdstuk 4. Ook zal sprake zijn van gedragsveranderingen. De Omgevingswet voorziet een andere manier van werken en daar moet over nagedacht worden. Daarnaast heeft de Omgevingswet gevolgen voor de relatie tussen het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van het waterschap, de Omgevingswet biedt mogelijkheden om als AB, bevoegdheden over te dragen aan het DB, maar over de impact van deze mogelijkheden wordt nog te weinig nagedacht.

Het waterschap krijgt als wettelijk de mogelijkheid grond te onteigen als daarvoor gelegitimeerde redenen voor zijn, voorheen moest dat langs de Kroon, nu kan het waterschap zelf daar een afweging in maken. Ook biedt de Omgevingswet het waterschap mogelijkheden om bij Omgevingsvisies van gemeenten en de provincie advies te geven over thema's zoals water.

Een uiteenzetting van welke beleidsregels, nota's en plannen bij het waterschap veranderen staat in hoofdstuk vier. De grootste wijzigingen in wettelijke mogelijkheden komen nu aan bod.

3. Hoe verandert de positie van het waterschap hierdoor in het netwerk met gemeenten en provincies?

Uit de analyse van interviews en Omgevingswet blijkt dat de positie van het waterschap in het netwerk met gemeenten en de provincie verandert. Uit verschillende quotes blijkt dat het waterschap 10 jaar geleden werd gezien als organisatie met weinig toegevoegde waarde voor de andere overheden en nu niet meer. Bij het thema klimaatadaptatie is het waterschap een van de grootste koplopers en ondersteunt het gemeenten en de provincie met kennis en informatie. Het waterschap heeft dankzij de Omgevingswet een nieuwe kans gekregen om naast de gemeenten en de provincie op het gebied van de fysieke leefomgeving, in combinatie met water, een rol te

spelen. Er zijn ook concrete punten naar voren gekomen, zoals het projectbesluit wat het waterschap instaat stelt om een gemeente te overrulen op bepaalde punten. Dit maakt niet alleen dat het waterschap als gelijkwaardig naast gemeenten en de provincie is komen te staan, maar soms zelfs daarboven. Dit blijkt vooral het interview met de gemeente Tilburg, waarin deze verandering in rol werd omschreven als een wettelijke verandering met een potentieel grote impact voor het netwerk was het projectbesluit. Daarmee zou het waterschap in theorie en wettelijk gezien een streep kunnen zetten door een beslissing genomen door de gemeente. Het waterschap en de gemeente Tilburg zitten beide op dezelfde lijn en uitte hun zorgen voor de impact van zo'n besluit, want het nemen van dit besluit zou betekenen dat alle gesprekken niet zouden hebben gewerkt. En mocht dan toch worden gekozen om het in te zetten, dan zou dat voor vertrouwensproblemen bij beide overheden zorgen en het zou de relatie in het netwerk ernstig verstoren. Dus hoewel het een mogelijke optie wordt zal het gebruik van deze nieuwe optie volgens gemeente en het waterschap zelf vrijwel altijd leiden tot een negatieve relatie en reactie.

Kortom, de positie van het waterschap verandert door de Omgevingswet. Het wordt een gelijke overheid naast gemeenten en de provincie. De positie verandert door een nieuw al dan niet toe te passen instrument, het projectbesluit, wat een waterschap de mogelijkheid geeft om een gemeente te overrulen. En tot slot verandert de positie van het waterschap in het netwerk door de gedachte van de Omgevingswet, waarin meer samenwerken voorop staat. Het waterschap Brabantse Delta heeft aangegeven dat zij faciliterend zijn naar andere overheden en dat samenwerking om gemeenschappelijke doelen te behalen bij hen voorop staat.

4. Hoe kan het waterschap hierop inspelen in termen van het grijpen van kansen en adaptief omgaan met bedreigingen en welke opties van metagovernance gaat hierbij gebruikt worden of worden niet gebruikt maar zijn wel potentieel bruikbaar.

Zoals uit de analyse van interviews is gebleken kan het waterschap zich een nieuwe rol in het netwerk toe-eigenen, voornamelijk als facilitator en participant. Er zijn diverse voorbeelden genoemd waarbij het waterschap gebruik maakt van metagovernance om kansen te grijpen en adaptief om te gaan met bedreigingen.

Het waterschap kan de indirecte invloed die zij krijgt door meer samenwerken en afstemmen met gemeenten en provincie omzetten in een kans om het waterbelang bij beide overheidspartners te laten landen. Dat wordt nu soms al zo goed gedaan dat er al gemeenten zijn, zoals Halderberge, waarbij het waterschapbelang al zonder invloed van het waterschap zelf wordt meegenomen. Het waterschap kan dan deze positie gebruiken door bedreigingen, zoals

het verwaarlozen van het waterbelang bij bijvoorbeeld het opstellen van een Omgevingsvisie of Omgevingsplan, te herkennen en aan te pakken door daar proactief aan mee te werken.

De vier opties van metagovernance zijn terug te vinden in de Omgevingswet en in de uitvoering hiervan. Bij het waterschap worden hands-on participatie en hands-on ondersteuning gezien als iets wat het al geruime tijd doet. Uit de interviews komt naar voren dat het karakter van het waterschap maakt dat ondersteuning en participatie een rol is die het waterschap past in relatie tot anderen. Het waterschap blijkt nog niet actief bezig met het sturen van andere overheden. Het is ook de vraag of het verstandig is om te beginnen met sturen. De belangen van het waterschap worden nu goed gewaarborgd, maar wil het waterschap ook in de toekomst relevant blijven dan zal het zich toch moeten wenden tot een vorm van sturing, waarbij dan de hands-on facilitering en hands-on participatie rol het beste passen bij het karakter en de opvatting van het waterschap. Dit zijn de twee varianten waarbij de relatie met de andere overheden op een positieve, mogelijk makende manier wordt ingestoken. Het is hierbij belangrijk dat het waterschap op zowel ambtelijk en bestuurlijk niveau dit uitdraagt, gebeurt dit niet dan leidt dit tot conflicten en verwarring bij de partners. Ambtelijk gezien kunnen de gebiedsadviseurs deze opties van metagovernance uitvoeren en bestuurlijk gezien zal vooral het DB zich hiervoor moeten inzetten.

Kortom, het waterschap kan met behulp van hands-on facilitering en hands-on participatie inspelen op de kansen die de verandering van het netwerk voor het waterschap biedt. Dit doen ze nu nog niet bewust, maar men zou hier zeker gebruik van kunnen maken, gezien het feit dat deze twee varianten het beste passen bij de huidige manier van werken als waterschap.

## 6.2 Hoofdvraag

---

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Wat is de invloed van metagovernance in het kader van de Omgevingswet en hoe werkt dit door in de uitvoering van de Omgevingswet door het waterschap Brabantse Delta?*

Deze hoofdvraag kan beantwoorden aan de hand van de beantwoording van de eerder opgestelde verwachtingen.

Verwachting 1 ging over de invloed van de Omgevingswet op de manier waarop metagovernance wordt toegepast door de verschillende actoren binnen het netwerk.

Aan het einde van dit onderzoek kan vastgesteld worden dat hier sprake van is en de verwachting uit is gekomen. Uit de interviews blijkt dat de Omgevingswet ervoor zorgt dat overheden op een andere manier met elkaar omgaan. Waar de afstemming voorheen meer op praktisch niveau plaats vond, zal dat met de invoering van de Omgevingswet ook op inhoudelijk niveau plaatsvinden. Door nieuwe gedeelde beleidsterreinen zoals de energie transitie worden overheden gedwongen worden op inhoudelijk niveau samen te werken. Naast de inhoudelijke samenwerking verandert de manier waarop overheden bestuurlijk met elkaar omgaan. Ze kunnen niet langer op hun eigen bestuurlijke eilandje blijven zitten. Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is dat er één duidelijke lijn vanuit de overheid wordt getrokken. Dit vraagt om intensievere samenwerking en afstemming. De kaders die de wet met zich meebrengt hebben op deze manier een modererende werking. Ze hebben invloed op de manier waarop overheden met elkaar omgaan en sturen op hun positie binnen het netwerk. De omgevingswet geeft dus kaders en richting aan de sturing door overheden binnen het netwerk.

Verwachting 2 ging over het gebruik van metagovernance als theorie en tool voor de uitvoering van de Omgevingswet. Uit de interviews is naar voren gekomen dat er op verschillende manieren metagovernance gebruikt kan worden bij de implementatie en uitvoering van de Omgevingswet, zoals bij het betrekken van partners, het faciliteren en ondersteunen van andere overheden, maar ook door het beperken van diezelfde overheden met zaken als een projectbesluit dan wel regels en richtlijnen uit gemeentelijke en de provinciale Omgevingsvisie. Uit de informatie van de situatie bij het waterschap Brabantse Delta blijkt dat de organisatie geschikt is voor hands-on facilitering en hands-on participatie, vormen van metagovernance die het beste passen bij de bestaande cultuur en manier van handelen. In de analyse van interviews en documenten hebben we gezien dat het waterschap gericht is op ondersteuning, facilitering en participatie richting andere overheden en actoren toe. De rol die het waterschap binnen het netwerk inneemt is ondersteunend en faciliterend. Bij zo'n rol passen 'hands-on facilitering' en 'hands-on participatie' omdat deze varianten gericht zijn op het sturen door middel van direct faciliteren in de vorm van middelen of geld. Daarnaast zien we dat de positie van het waterschap in het netwerk prominenter wordt door onder andere haar expertise op het gebied van water, dit blijkt uit het projectbesluit die het waterschap in staat stelt om de gemeente in bepaalde situaties te overrulen. Door gebruik te maken van hands-on participatie kan het waterschap actief sturing geven aan deze beleidsagenda en op basis van haar expertise op dit gebied ook daadwerkelijk beleid definiëren. Dit alles maakt dat dat metagovernance als tool en als theorie geschikt zijn om te gebruiken bij de uitvoering van de doelen van de Omgevingswet, als ook de wet zelf.

Verwachting 3 ging over de intensivering van de samenwerking binnen het nieuwe netwerk van actoren door de komst van de omgevingswet. In de conclusies kwam al naar voren dat alle respondenten in de voorbereiding op de omgevingswet al een intensivering van de samenwerking ervaren. Alle actoren geven aan een strategie ontwikkeld te hebben om samen te werken met andere overheden. Hierin staat met name een open benadering en integraal werken centraal. Ook is gelijkwaardigheid in zowel het maken als het uitvoeren van beleid voor bijna alle actoren een belangrijk uitgangspunt. Ten slotte geeft een aantal respondenten aan dat een intensivering van de samenwerking niet per definitie meer werk hoeft op te leveren, zo wordt er (met name in de uitvoering) namelijk een beroep op de maatschappij zelf gedaan. Specifiek voor het Waterschap werd ook een prominentere rol verwacht. Dit blijkt inderdaad het geval. Deze rol komt met name voort uit de thema's waar het waterschap aan verbonden is en de plek die deze krijgen in de Omgevingswet. Daarnaast zijn er ook een aantal concrete punten waardoor de (machts)positie van het waterschap binnen het netwerk versterkt wordt. Zo is het Waterschap in staat gesteld om op een aantal punten de gemeente te overrulen. Wel is hierbij opgemerkt dat een machtspositie als deze ook een negatieve impact kan hebben op het onderlinge vertrouwen binnen het netwerk. Dit kan de vitaliteit van het netwerk schaden. Een machtspositie als deze vraagt dus ook om een zorgvuldige benadering van het waterschap.

Ten slotte de beantwoording van de hoofdvraag: *Wat is de invloed van metagovernance in het kader van de Omgevingswet en hoe werkt dit door in de uitvoering van de Omgevingswet door het waterschap Brabantse Delta?*

Metagovernance in het kader van Omgevingswet zorgt ervoor dat overheden, in tegenstelling tot voorheen, meer inhoudelijk met elkaar gaan samenwerken en dat machtsposities binnen het netwerk van betrokken actoren veranderen. Dit komt met name door het uitgangspunt van de Omgevingswet dat de overheid als één overheid naar buiten moet treden. Deze kaders zorgen ervoor dat er gedeelde beleidsterreinen ontstaan waarover overeenstemming moet worden gevonden. Hierdoor moeten overheden intensiever en inhoudelijker samenwerken. Voor het waterschap specifiek geldt dat ze, vanwege de deskundigheid op een aantal van deze gedeelte thema's, een prominentere positie binnen het netwerk krijgt. De (machts-)positie binnen het netwerk wordt daarmee versterkt. De manier waarop dit doorwerkt in de uitvoering van de omgevingswet door het Brabantse Delta wordt zichtbaar in de keuze voor specifieke vormen van metagovernance. Hierbij geven de rollen 'hands-on facilitering' en 'hands-on participatie' het beste ruimte aan sturing op de beleidsterreinen waar het waterschap deskundig op is.

Hands-on participatie en hands-on facilitatie maken het mogelijk om sturing te geven aan de beleidsagenda van deze thema's, maar ook om vervolgens actief beleid te kunnen definiëren.

### 6.3 Aanbevelingen aan het Waterschap Brabantse Delta

---

De Omgevingswet heeft vier concrete doelen voor ogen, namelijk:

- De fysieke leefomgeving samenhangend benaderen
- De bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten
- De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten
- De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren

Om deze doelen te bereiken zal er meer samenwerking en afstemming nodig zijn tussen waterschap, gemeenten en provincie. Zoals in het conceptueel model te zien was, heeft metagovernance invloed op sturing en tegelijkertijd is het ook een vorm van sturing. Gekeken werd hoe de Omgevingswet hierbij van invloed was. Uit de analyse is gebleken dat er vormen van metagovernance mogelijk zijn met de Omgevingswet. Maar dan blijft de vraag met welk doel. Nu was het tweede deel van de hoofdvraag hoe het waterschap Brabantse Delta gebruik kan maken van metagovernance bij de uitvoering van de Omgevingswet. En als de doelen van de Omgevingswet bereikt willen worden dan zal er meer samenwerking en afstemming nodig zijn. De analyse laat zien dat de metagovernance vormen van hands-on facilitering en hands-on participatie helpen om de samenwerking en afstemming te vormen en te sturen. Zodoende is dus het toepassen van deze vormen van metagovernance binnen samenwerkingen van belang om de doelen van de Omgevingswet bij het waterschap te verwezenlijken.

#### Aanbevelingen

Uit de interviews met de mensen van het waterschap Brabantse Delta ontstaat een beeld van onduidelijkheid over het geven van ruimte. De een zegt dat er niets verandert, de ander zegt dat er veel verandert en de laatste zegt dat het afhankelijk is van het waterschap zelf door het geven van ruimte vast te leggen in de waterschapsverordening. Deze onduidelijkheid vormt tevens een kans voor het waterschap, met onderstaande aanbevelingen kan het waterschap een keuze maken en inzicht krijgen in welke mogelijke manier van sturing zij als organisatie kan gaan inzetten om de andere zelfsturende organisaties te beïnvloeden.



Daarom zal het waterschap Brabantse Delta worden aanbevolen om binnen samenwerkingen met gemeenten en provincie, die daadwerkelijk impact hebben op beleid, twee vormen van metagovernance toe te passen. Het advies is om alleen hands-on facilitering en hands-on participatie toe te passen, omdat uit de interviews is gebleken dat deze twee vormen het beste passen bij het karakter en de manier van werken van het waterschap. Ook blijkt uit de interviews dat ze bij het waterschap Brabantse Delta nog geen eenduidig beeld hebben over hoe ze dan sturing kunnen geven, vandaar ook de volgende aanbevelingen, welke wel een richting van sturing voorschrijven. Het moment van sturen kan het beste plaatsvinden in het voortraject van projecten, omdat daar de overheden nog geen vaste eigen positie ingenomen hebben, wat het dus voor sturing makkelijker maakt.

Het toepassen van hands-on facilitering kan op de volgende wijze:

Het waterschap zal direct met andere overheden moeten handelen. Binnen het overleg of de samenwerking moet het waterschap dan hulp en ondersteuning aanbieden in de vorm van geld, organisatorische ondersteuning of invloed. Daarnaast zal het faciliteren van bepaalde zaken ook een bijdrage leveren. Dit alles helpt het waterschap om de zelfsturende overheden toch op een bepaalde manier te sturen.

Het toepassen van hands-on participatie kan op de volgende wijze:

Ook bij deze vorm zal het waterschap direct met andere overheden moeten handelen. Bij deze vorm is het van belang dat het waterschap de eigen machtspositie opgeeft binnen het proces om op deze wijze gelijkwaardig te worden aan de andere in het overleg. Daarnaast zal het waterschap ook de eigen regels dienen na te leven, omdat het nu dus gelijkwaardig is. Op die manier kan het waterschap samen als gelijke partner van de andere zelfsturende overheden optreden en kan er gestuurd worden.

Ook wordt aanbevolen om het AB en het DB te betrekken bij deze vormen van sturing, zij zijn als politieke actoren meer in de positie om te sturen zonder dat dat door de ambtelijke organisaties van andere overheden wordt gezien als frustratie van het gezamenlijk belang. De politiek denkt immers vooral aan de eigen belangen, terwijl de Omgevingswet juist van de ambtelijke organisaties van de overheden verwacht om meer als één overheid op te treden en op te trekken. Het is dan ook vanwege die reden dat de politieke actoren bij het waterschap meer in de positie zijn om metagovernance toe te passen. Wat niet wegneemt dat ook ambtenaren die overleg

voeren met gemeenten, provincie en andere organisaties ook de twee vormen van metagovernance kunnen inzetten, eens te meer omdat zij vaker beleidstechnische zaken bespreken. Hierbij is het belangrijk dat het waterschap laat zien dat ze juist inhoudelijk een volwaardige kennispartner is. We hebben gezien dat het waterschap voorloopt op bijvoorbeeld een thema als klimaatadaptie. Een passende manier van hands-on facilitatie en -participatie in het netwerk voor het waterschap is dan bijvoorbeeld om op dit thema enerzijds kennispartner te zijn, maar daarnaast ook juist actief beleid te formuleren.

## 6.4 Reflectie op het onderzoek

---

In deze reflectie worden aandachtspunten en tekortkomingen van dit onderzoek benoemd zodat deze bij vervolgonderzoek onder de aandacht zijn en er rekening mee gehouden kan worden.

Dit onderzoek had de focus op de Omgevingswet en het effect hiervan op het netwerk van gemeenten, provincie en waterschappen in het bijzonder met betrekking tot metagovernance. Door deze focus is er minder gekeken naar andere ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot een verandering in het netwerk van de overheden. Omdat de aard van de Omgevingswet ligt in samenwerking tussen overheden is er vooral aandacht geweest voor het ambtelijke perspectief, hierdoor is het politieke kader van de Omgevingswet bijna niet aanbod gekomen. Dit terwijl een ambtelijke én politieke benadering tot een breder inzicht hadden kunnen leiden over het evoluerende netwerk van gemeenten, provincie en het waterschap.

Daarnaast leverde het onderzoek naar de implementatie van een nog niet in werking getreden wet ook de nodige problemen op, deels omdat informatie gaandeweg kon veranderen en deels omdat bij de participanten van de interviews soms ook duidelijk werd dat hun overheid nog niet bij sommige stappen van de Omgevingswet waren aangekomen. Dit heeft het gevolg dat bij sommige participanten uit het onderzoek het kennisniveau hoger lag dan bij anderen. Door respondenten hier vooraf beter op te selecteren kan de kennisasymmetrie tussen de verschillende respondenten in het vervolg worden verkleind. Aan de andere kant is er ook goed gebruik gemaakt van de spreiding binnen het Brabantse speelveld wat betreft het netwerk van overheden en is er ook gekeken naar diversiteit binnen de functies die de participanten van de interviews hadden.

Door de recente ontwikkelingen en de brede impact van de Omgevingswet bij overheden en organisaties is er een gigantisch woud aan informatie, cursussen, blogs en boeken te vinden, het was lastig om hierin een keuze in te maken, maar na het analyseren van een hoop literatuur kon worden vastgesteld dat de essentie vaak hetzelfde was. Omdat het onderzoek de focus legde op het netwerk van overheden is vooral gekeken naar de literatuur in relatie tot of

van overheden zelf wat betreft de Omgevingswet, hierdoor kan literatuur die meer een relatie zocht met de Omgevingswet en de burgers/bedrijven op sommige momenten minder zijn meegenomen in het onderzoek.

Ook had het geholpen als er vragen waren geformuleerd die beter toetsbaar waren bij alle overheden. Nu was er soms sprake van verschillende situaties waardoor de antwoorden niet gemakkelijk een op een te vergelijken waren.

Tot slot had er meer aandacht gemogen naar een specifieke casus, zodat er meer diepgaand onderzoek plaats kon vinden. Hierdoor is diepgang verloren, maar dit wordt door een brede analyse van de interviews gecompenseerd, het onderzoek is dan ook vooral een breedteonderzoek in plaats van diepteonderzoek.

## 6.5 Vervolgonderzoek

---

In het vervolg zou de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot kunnen worden door bij de organisaties van de geïnterviewde personen een enquête uit te zetten. Hoewel gepoogd werd om met een vraag uit het interview te controleren of dat de benadering van de persoon in kwestie in overeenstemming was met de bredere organisatie, zal dat toch minder betrouwbaar blijken dan het direct te vragen aan anderen binnen de betreffende organisatie.

Ook zou in een vervolgonderzoek wel aandacht kunnen zijn voor de politieke kant van het verhaal, nu werd dat achterwege gelaten omdat de Omgevingswet vooral ambtelijk bij de overheden tot flinke aanpassingen heeft geleid. Maar politiek gezien heeft dit ook z'n impact en dat kan weer interessante inzichten opleveren voor het onderzoek. Daarom zou er bij een vervolgonderzoek ook gekeken kunnen worden naar politieke spelers en naar personen met dezelfde functie bij organisaties zodat daar een betere vergelijking van kan worden gemaakt.

In een vervolgonderzoek zou er dieper op specifieke casussen kunnen worden ingegaan, omdat dit wellicht een gedetailleerder beeld geeft van hoe metagovernance binnen de Omgevingswet voorkomt.

Ook zou er bij een vervolgonderzoek meer aandacht mogen zijn voor de praktische toepassingen van metagovernance en hoe dat bij zou kunnen dragen aan een strategie voor overheden. Nu is vooral gekeken naar de theoretische aanwezigheid in de Omgevingswet zelf en de mogelijke praktische aanwezigheid/inzetbaarheid van metagovernance in het netwerk van gemeenten, provincie en waterschap.

Desalniettemin geeft dit onderzoek een uniek kijkje in de evoluerende ontwikkeling omtrent de Omgevingswet in het netwerk van gemeenten, provincie en het waterschap. Daarnaast laat het de mogelijke toepassingen van metagovernance zien voor wat betreft het uitvoeren van de Omgevingswet.

## Literatuurlijst

---

- Bell, S., & Park, A. (2006). The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales. *Journal of Public Policy*, 26(1), 63-83.
- Boeijs, H., 't Hart, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom/Lemma
- Higdem, U. (2015). *Assessing the impact of political partnerships on coordinated metagovernance of regional governance*. *Scandinavian Journal of Public Administration*
- Jessop, B. (1998). *The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development*. *International Social Science Journal*, 155, p. 29-46.
- Jessop, B. (2002) Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony, Department of Sociology, Lancaster University. URL: <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/jessop-governance-andmetagovernance.pdf>>. Accessed July 2018.
- Jessop, B. (2003). *Governance, Governance Failure, and Metagovernance*. International Seminar 2003: Policies, Governance Innovation for Rural Areas.
- Jessop, B. 2005. "Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance". Pp. 49-74, in I. Bache & M. Flinders, eds., *Multi-level Governance*. US: Oxford University Press.
- Jessop, Bob. (2011). Metagovernance. *The SAGE Handbook of Governance*. 106-123. 10.4135/9781446200964.n8.
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (editor), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*. 296-312. Boom Academic.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- La Cour, A. & Andersen, N.A. (2016). Metagovernance as Strategic Supervision, *Public Performance & Management Review*, 39:4, 905-925, DOI: 10.1080/15309576.2016.1180305
- Larsson, Oscar. (2017). Metagovernance and Collaborative Crisis Management-Competing Rationalities in The Management of The Swedish Security Communications System. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. 8. 312-334. 10.1002/rhc3.12120.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The feasibility of designing and managing Governance Style combinations*. Heidelberg: Pysica-Verslag.
- Meuleman, L. (2009). *Metagovernance: Publiek management voor de nieuwste management-modes*. Geraadpleegd op 1 juli 2019. [http://www.managementissues.com/images/metagovernance\\_inleiding\\_vs10-08-2009%20\\_2\\_.pdf](http://www.managementissues.com/images/metagovernance_inleiding_vs10-08-2009%20_2_.pdf)

Peters, B.G. (2010). Meta- governance and public management. In *The new public governance?* edited by S.P Osborne. (PP. 36-51). London: Routledge.

Scharpf, F. (1994). Games Real Actors Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, *Journal of Theoretical Politics*, 6, 27-53.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booiij, M. & Verckens, J.P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux

Sørensen, E. (2006). *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*. *The American Review of Public Administration*, 36, 1, p. 98- 114.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *The Democratic Anchorage of Governance Networks*. *Scandinavian Political Studies*, 28, 3, p. 195-217.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). *Making governance networks effective and democratic through metagovernance*. *Public Administration*, 87, 2, p. 234-258.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2017). *Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks*. *The American Review of Public Administration* Vol 47, Issue 7, pp. 826 - 839

Torfing, J., & Triantafillou, P. (2011). Introduction to interactive policy making, metagovernance and democracy. In J. Torfing and P. Triantafillou (eds), *Interactive policy making, metagovernance and democracy*. Colchester: ECPR Press, pp. 1–25.

Van Staa, A. & Evers, J. (2010). ‘*Thick Analysis*’: strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon* 43, 15, 1, p. 5-12

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Van Zwieten, M. & Willems, D. (2004). Methodologie van kwalitatief onderzoek. Waardering van kwalitatief onderzoek. Geraadpleegd op 10 juni 2019, op [http://www.myravanzwieten.nl/pdf/Waardering\\_van\\_kwalitatief\\_onderzoek\\_HenW\\_2004-13-631.pdf](http://www.myravanzwieten.nl/pdf/Waardering_van_kwalitatief_onderzoek_HenW_2004-13-631.pdf)

Vennix, J.A.M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Derde editie. Pearson.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vierde druk. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Whitehead, M. (2003). ‘*In the shadow of hierarchie*’: metagovernance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. *Area*, 35, 1, p. 6-14.

## **Beleidsdocumenten & rapporten:**

Beleidsschema Omgevingswet Bart Lauwen

Brabantse Delta (2014) Factsheet Samenwerkingsverband Water in Midden- en West-Brabant. Geraadpleegd op 3 mei 2019 via [http://www.brabantsedelta.nl/binaries/content/assets/wsbd---website/nieuws/2014/01/factsheet\\_swwb.pdf](http://www.brabantsedelta.nl/binaries/content/assets/wsbd---website/nieuws/2014/01/factsheet_swwb.pdf).

Eenvoudige samenvatting van de Handreiking Samenwerken aan integrale omgevingsvisies met water (Waterschap Vallei en Veluwe HDSR en div gemeenten., Erasmusuniversiteit dec 2017).

Omgevingswet Den Haag 2016 Ministerie Uitgegeven de zesentwintigste april 2016 De Minister van Veiligheid en Justitie, G.A. van der Steur

Samenvatting van Constitutionele aardverschuivingen in het omgevingsrecht? Groothuijse e.a. NJ 30 maart 2018

Santbergen, L. & V. d. B., Victor. (2015). Waterbeheerplan 2016-2021 grenzeloos verbindend: Waterschap Brabantse Delta.

Stageopdracht 1 Bart Lauwen

Stageopdracht 2 Bart Lauwen

*Waterbeheerplan 2016-2021 Grenzeloos verbindend* (Vastgesteld op 14 oktober 2015)

Waterwet geraadpleegd op 19 jun. 19  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2018-07-01#Hoofdstuk1>

Wensink, W. (2018). Van Waterwet naar Omgevingswet: Watergovernance.

## **Internetbronnen:**

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-en/>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/wat-doen-anderen/veranderopgave/in-gesprek/>

<https://www.brabantsedelta.nl/algemeen/beleid.html>

<https://www.brabantsedelta.nl/algemeen/bestuur-en-organisatie/missie-en-visie.html>

<http://dirkzwageroverheidenvastgoed.nl/2016/07/12/aanvullingswet-grondeigendom-omgevingswet-online/>

<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/>

H2o Waternetwerk (2016) *De Omgevingswet en de praktijk van de waterbeheerder*.

<https://www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/de-omgevingswet-en-de-praktijk-van-de-water-beheerder>

<http://www.omgevingswetloket.nl/aanleiding/>

<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet/kerninstrumenten>

<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/amvbs-omgevingswet/omgevings-besluit>

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/voorbeeldprojecten-toekomstige-omgevingswet/nieuwe-regels-waterschappen>

Twynstra Gudde (2017) *De-omgevingswet-het-waterschap-als-omgevingspartner*

<https://www.twynstragudde.nl/blog/de-omgevingswet-het-waterschap-als-omgevingspartner>

Twynstra Gudde (2017) *De Omgevingswet: loopt het waterschap achter de feiten aan?*

<https://www.twynstragudde.nl/blog/de-omgevingswet-loopt-het-waterschap-achter-de-feiten-aan>

<https://www.uvw.nl/publicatie/afsprakenkader-omgevingswet/>

<https://www.uvw.nl/thema/wet-en-regelgeving/omgevingswet/>

<http://www.waterforum.net/omgevingswet-zonder-visie-wordt-waterschap-vooral-handhaver-2/>

<https://vng.nl/omgevingswetkompas>



## Bijlagen

### Bijlage 1: Respondentenlijst

Nr.	Naam	Functie	Locatie	Datum	Duur
1	Jaap Jansen	Adviseur stedelijk water gemeente Breda	Stadskantoor Breda	21-06-2018 15:30	34:46
2	Bas Hoefeijzers	Beheerder Openbare Ruimte gemeente Breda	Stadskantoor Breda	12-07-2018 13:30	41:44
3	Edwin Vermeulen	Projectleider Omgevingsplan gemeente Breda	Stadskantoor Breda	10-07-2018 15:30	36:21
4	Wim Tijssen	Programmamanager implementatie Omgevingswet gemeente Tilburg	Stadskantoor Tilburg	20-06-2018 15:30	50:10
5	Jos Verbraaken	Senior-beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening gemeente Etten-Leur	Gemeentehuis Etten-Leur	11-07-2018 10:00	37:00
6	Dees Melsen	Strategisch beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling gemeente Rucphen	Gemeentehuis Rucphen	17-07-2018 11:00	41:20
7	Jasper Maaskant	Beleidsmedewerker water en riolering gemeente Halderberge	Gemeentehuis Halderberge	22-06-2018 9:00	39:00
8	Marien Provoost & Willem Jan van Tilborg	Projectleider Ruimtelijke Ordening en Programmanager Omgevingswet gemeente Zundert	Kantoor gemeente Zundert	12-06-2018 15:30	59:38
9	Jet Wetshoff	Projectleider clusterbeleid gemeente Geertruidenberg	Stadhuis Geertruidenberg	16-07-2018 9:30	38:17
10	Masja van den Ven	Strategische beleidsmedewerker Milieu en Omgevingswet Provincie Noord-Brabant	Provinciehuis Noord-Brabant	19-06-2018 9:30	45:37

11	Desirée van Zwieten	Juridisch beleidsadviseur water Provincie Noord-Brabant	Provinciehuis Noord-Brabant	19-06-2018 9:30	45:37
12	Rick van den Berg	Programma-manager Omgevingswet Provincie Noord-Brabant	Telefonisch	11-07-2018 13:30	55:23
13	Corné Machielsen	Gebiedsadviseur Waterschap Brabantse Delta	Kantoor Brabantse Delta	10-07-2018 9:00	35:13
14	Karin Moll	Senior gebiedsadviseur Waterschap Brabantse Delta	Kantoor Brabantse Delta	10-07-2018 14:00	27:19
15	Patrick de Rooij	Senior Beleidsadviseur Waterschap Brabantse Delta	Kantoor Brabantse Delta	17-07-2018 15:30	46:46

## Bijlage 2: Vragenlijst

### Eigen rol

- Wat is uw rol binnen het waterschap, de gemeente of de provincie?
- Heeft u in uw rol contact met andere overheden of organisaties? Met welke heeft u de meeste contacten? Met welke heeft u de belangrijkste contacten?
- Wat is uw rol in relatie tot de Omgevingswet?
- Wat is uw oordeel over de Omgevingswet in termen van kracht, zwakte, kans en bedreiging?
- Wat is uw rol bij de uitvoering van de Omgevingswet?
- Zet de komst van de Omgevingswet uw organisatie en u aan tot een nieuwe strategie naar andere actoren toe? Wat is hieraan nieuw?
- In hoeverre bent u bij die strategie betrokken?

### Strategie voor het uitvoeren van de Omgevingswet

- Kunt u uitweiden over deze strategie?
- Ziet u andere organisaties ook tot nieuwe strategieën/aanpakken komen?
- Hoe verhoudt uw strategie zich tot die van andere overheden en actoren m.b.t. het ruimte geven voor andere partners, het opstellen van Omgevingsvisies en van Omgevingsplannen? Verandert er iets in vergelijking met voor de komst van de Omgevingswet?

## Eigen organisatie

- Hoe ziet u en uw organisatie de interactie tussen de andere overheden als gevolg van de Omgevingswet? Is er een gedeelde zienswijze in uw organisatie of is er variatie en hoe ziet die variatie er dan uit?
- Ziet u uw eigen ruimte (*wat je in je functie doet*) om te handelen met de komst van de omgevingswet toe of afnemen en kunt u dat toelichten? Krijgen sommige organisaties een meer invloedrijke positie en zo ja welke dan en waarom?
- Wat is het gevolg van de Omgevingswet voor uw manier van werken als organisatie?

## Omgevingswet

- Welke punten van de Omgevingswet zetten u en uw organisatie aan om anders en/of meer samen te werken met andere overheden en partners? Kunt u een voorbeeld noemen?
- In hoeverre biedt de Omgevingswet nieuwe tools om slimmer en beter met de omgeving om te gaan?
- Kunt u daar een paar voorbeelden van geven?
- Is er met de Omgevingswet ook iets verloren gegaan en kunt u dat toelichten?

## Metagovernance bij de uitvoering van de Omgevingswet

- Hoe verandert het netwerk van waterschap, gemeente en provincie door de komst van de Omgevingswet naar uw inzicht?
- Wat verandert er bij het opstellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen vergeleken met voor de omgevingswet. Wie zit er aan welk stuur en wat verandert er in de governance (manier waarop een overheid de taken uitvoert)?
- Neemt de indirecte beïnvloeding van partners toe? Kunt u voorbeelden geven?
- Hoe verandert het spel van sturing en ruimte geven door de Omgevingswet en wat is daarover uw oordeel?
- Wat is de rol van de rijksoverheid in de nieuwe situatie en wat is daarover uw oordeel?
- In welke mate wordt er gebruik gemaakt van bepaalde frames om andere overheden te beïnvloeden bij de uitwerking van de Omgevingswet? Lukt dit zonder te directief te zijn?
- Kunt u daar een voorbeeld bij geven?

- Welke faciliteiten zijn er volgens u extra nodig om tot werkbare visies en plannen te komen voor de omgeving en welke organisatie biedt volgens u deze faciliteiten?
- Matched de vereiste en geboden faciliteiten elkaar en zo niet wat zou er dan door wie moeten gebeuren?
- Kunt u daar een voorbeeld bij geven?
- Verwacht u dat de interactie en samenwerking tussen partijen beter wordt met de komst van de omgevingswet en kunt u dat toelichten? Kunt u daar een voorbeeld bij geven?
- Verwacht u dat andere organisaties uw werk lichter zullen maken, doordat ze meer gaan werken ten behoeve van de richting die u of uw organisatie wenst?

### Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

<b>Titel document</b>	<b>Organisatie</b>
Bestuursakkoord implementatie omgevingswet	Ministerie I&M, UvW, IPO, VNG
Impactnotitie	Waterschap Brabantse Delta
Kadernota 2018-2027 Samen komen we steeds verder	Waterschap Brabantse Delta
Juridisch Normenkader	Waterschap Brabantse Delta
Waterbeheerplan 2016-2021	Waterschap Brabantse Delta
Overzicht medewerkers betrokken bij projecten/werkgroepen e.d. In relatie tot implementatie Omgevingswet (mei 2018)	Waterschap Brabantse Delta
Waarom een Omgevingswet?	Rijksoverheid – Ministerie I&M
Provinciale Omgevingsvisie	Provincie Noord-Brabant
Omgevingsplan Breda Zuid-West	Gemeente Breda



Foto Jeff Wolters