

# Ruimtelijke watertransitie? Ja, mits capsule!

Van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' via playing and gaming

Paul van Eijk en Marije de Jong

*De Omgevingswet is alweer enige tijd in werking. Het maatschappelijk doel van de Omgevingswet is de duurzame ontwikkeling en de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze fysieke leefomgeving betreft zowel het landelijk gebied als de gebouwde omgeving. Een belangrijk principe dat de Omgevingswet volgt om het maatschappelijk doel te ondersteunen is het van 'nee, tenzij' naar het 'ja, mits'-principe. De Omgevingswet veroorzaakt daarmee niet alleen een inhoudelijke maar ook een organisatorische transitie. Dit is de komende jaren van grote invloed op de kennis en vaardigheden van disciplines die beleid ontwikkelen als ook voor de uitvoerders van dat beleid. Dit vraagt om leerprocessen binnen tal van organisaties. In dit artikel wordt allereerst stilgestaan bij de betekenis van het maatschappelijk doel en het 'ja, mits principe' van de Omgevingswet in het bijzonder. Vervolgens worden een werkwijze en de ervaringen tot nu toe bij het waterschap Vallei en Veluwe geïntroduceerd om dit leerproces inhoud en vorm te geven: de Ja, mits capsule.*

## Ruimtelijke watertransitie

In 1970 is de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren in werking getreden. Ruim 50 jaar later is deze wet samen met 25 andere wetten per 1 januari 2024 geïntegreerd in de Omgevingswet. Kritische succesfactoren van de Omgevingswet zijn de implementatie van het nieuwe beleidsinstrumentarium, een andere manier van samenwerken tussen publieke en private partijen en de invoering van een digitaal stelsel omgevingswet (DSO). De Omgevingswet heeft betrekking op de fysieke leefomgeving. Deze fysieke leefomgeving bestaat in ieder geval uit bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. In artikel 1.3 staan de maatschappelijke doelen van de wet: "Deze wet is, met het oog op *duurzame ontwikkeling*, de bewoonbaarheid van het land en de *bescherming* en verbetering van het leefmilieu gericht op het in onderlinge samenhang:

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

De beoogde duurzame ontwikkeling omvat een fundamentele systeemverandering (transitie) waarbij de decentrale overheden een cruciale rol vervullen. Gemeenten en waterschappen hebben via de Omgevingswet de bestuurlijke ruimte om eigen afwegingen te maken over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Ruimte voor initiatieven en waarborgen van kwaliteit. Dat betekent dat gemeenten en waterschappen in de ontwikkeling en uitvoering van beleid rekening houden met de samenhang van de relevante onderdelen en fysiek-ruimtelijke aspecten van de leefomgeving en van de direct daarbij betrokken belangen. Dat betekent ook dat water geen single issue meer is en dat de "kerntaken" van waterschappen evolueren en in een veel breder maatschappelijk perspectief komt te staan (Van Eijk 2020; Luiten *et al* 2016).

Het watersysteem is een essentieel fysiek-ruimtelijk aspect dat via het (her)ontwerp richting geeft aan de inrichting, gebruik en beheer van de leefomgeving. Niet alleen in een buurt maar op verschillende schaalniveaus binnen en buiten de gebouwde leefomgeving. Uitgangspunt is en blijft dat voldoende schoon gebiedseigen water een belangrijke voorwaarde is voor de kwaliteit van de leefomgeving (Tjallingii, 1996). Het is van belang te weten dat de Omgevingswet onderdeel is van een ruimtelijke transitie die naadloos aansluit bij de watertransitie die zich momenteel -versneld door de klimaatverandering – in Nederland voltrekt (van Eijk, 2020). Water is daarbij een verbindende factor tussen ruimtelijke aspecten, tussen schaalniveaus, tussen planstadia van de beleidscyclus, tussen ontwerpers, gebruikers en beheerders, tussen overheden zoals gemeenten en waterschappen en verschillende disciplines zoals planvormers, vergunningverleners en handhavers.

De Omgevingswet is eigenlijk een transitiewet. Mits het niet meer van hetzelfde gaat worden maar actoren echt een wezenlijke bijdrage gaan leveren aan het algemene doel van deze wet namelijk, een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving, conform de één-overheidsgedachte (Rotmans, 2019). De richting van deze transitie wordt in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1. Omgevingswet als Transitiewet (vrij naar Rotmans, 2019)

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

## De Omgevingswet als transitiewet: van ‘nee, tenzij’ naar het ‘ja, mits’-principe

De overgang van het ‘nee, tenzij’ naar het ‘ja, mits’- principe in de context van de nieuwe Omgevingswet betekent een fundamentele verandering in de benadering van ruimtelijke ordening en vergunningverlening. Dit heeft ook specifieke implicaties voor de waterschappen. Daarvoor is eerst van belang het verschil tussen ‘mits’ en ‘tenzij’ te duiden. Volgens taaladvies.net betekent *tenzij* “maar niet als, behalve als” en *mits* betekent “als, op voorwaarde dat”. Ze hebben dus een tegengestelde betekenis.

De *nee, tenzij* benadering houdt in dat plannen en initiatieven in principe niet zijn toegestaan, tenzij ze voldoen aan strikte normen en regelgeving. Dit is een toetsende, reactieve en restrictieve benadering waarbij behoud en bescherming van bestaande waarden en structuren centraal staan. Dit kan leiden tot langere procedures en meer beperkingen.

De *ja, mits* benadering houdt in dat plannen en initiatieven in principe zijn toegestaan, mits ze voldoen aan bepaalde voorwaarden en bijdragen aan de gestelde doelen. Dit is een meer uitnodigende, proactieve en faciliterende benadering die innovatie en ontwikkeling wil stimuleren. Initiatieven worden in principe positief benaderd, zolang ze rekening houden met de geldende voorwaarden en bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Dit kan leiden tot snellere goedkeuringsprocessen en meer flexibiliteit.

Ondanks de decentralisatie van wet- en regelgeving is er ook een duidelijke roep uit de maatschappij om een sterk sturende overheid. Een overheid die kaders stelt waarbinnen projectontwikkelaars bijvoorbeeld klimaatbestendig ontwerpen en bouwen. Wat vooral opvalt bij deze transitie is de veranderende rol van waterschappen. Waterschappen hebben als functionele overheden een technisch-rationele traditie in wat door veel waterschappen ook wel het primaire proces met kerntaken wordt genoemd. Conform de Waterwet betreft dit primaire proces een optimaal en integraal beheer van (veilige) watersystemen en de rioolwaterzuivering (Havekes et al, 2022). Daarmee hebben waterschappen een inbreng in ruimtelijke planvorming door vooral het belang van dit primaire proces te borgen. Meestal aan het eind van een planvormingsproces met als doel te toetsen of het past bij de technisch-rationele normen van het operationeel beheer.

Door de energietransitie, circulaire economie, de natuuropgave en door de urgentie van de ruimtelijke adaptatie van klimaatverandering wordt het waterbeheer in een veel breder perspectief geplaatst. Bovendien is door source control via een *brongerichte* benadering in plaats van een end of pipe (*effectgerichte*) benadering de technische afvalwaterketen al lang niet meer los te zien van het watersysteem.

Tegelijkertijd is het volgens van der Steen et al (2020) onontkoombaar om als waterschappen zichtbaar en actief in gebiedsontwikkelingsprocessen te zijn. Dit vraagt om lef, actie en daadkracht van de waterschappen om gelet op het doel van de maatschappelijke transitie verder te kijken dan de eigen taken en verantwoordelijkheden. Dit betekent grensontkennend handelen waarbij *gebiedsgericht* de opgave centraal wordt gesteld, aldus van der Steen et al (2020).

Daarnaast is in plaats van inspraak van belanghebbenden achteraf *participatie* aan de voorkant van initiatieven een must. Circa 30% van alle ruimtelijke initiatieven zijn complexe opgaven waarbij waterschappen ook een advies moeten uitbrengen tijdens het ontwerpproces aan Omgevingstafels. Doel is om via deze nieuwe vorm van vooroverleg de

'weging van waterbelangen' in te brengen. Deze *actorgerichte* benadering wordt co-actorschap genoemd (Havekes et al, 2022).

Ruimtelijke initiatieven bij het waterschap? Ja, mits aan de volgende doelen een bijdrage wordt geleverd:

- Er brongericht en klimaatadaptief zoveel mogelijk water wordt vastgehouden en schoongehouden en tegelijkertijd;
- Er gebiedsgericht water zoveel mogelijk sturend is bij de ruimtelijke ontwikkeling van het landschap boven en onder de grond en tegelijkertijd;
- Er co-actorgericht relevante belanghebbenden zoveel mogelijk in de gelegenheid worden gesteld te participeren.

Kortom, binnen de ruimtelijke transitieopgaven speelt de verduurzaming van watersystemen die als 'watertransitie' aangemerkt wordt een belangrijke sturende rol. Een geïntegreerde brongerichte, gebiedsgerichte en actorgerichte benadering daarom van belang. Samengevat betekent de overgang naar het 'ja, mits'- principe dat de waterschappen een meer faciliterende en stimulerende rol krijgen bij de ontwikkeling en implementatie van projecten, met een focus op duurzaamheid en innovatie, terwijl ze tegelijkertijd de noodzakelijke voorwaarden stellen om negatieve effecten te beheersen en de doelen van de Omgevingswet te realiseren. Dit vraagt een ook tijd en ruimte om dit als waterschappen lerend eigen te maken (van Eijk et al, 2024). Daarvoor is de Ja, Mits Capsule ontworpen.

### **Ja, Mits Capsule**

De Ja, Mits Capsule (JMC) voorziet in een behoefte om het anders werken en anders leren denken en doen conform het ja, mits principe inhoud en vorm te geven. Met de JMC beogen wij de volgende doelen te bereiken:

1. Bekendheid creëren en vergroten over wat er bedoeld wordt met het 'Ja, mits'-principe.
2. Een aanzet geven in het toepassen van het 'Ja, mits'-principe in de dagelijkse werkpraktijk. Oefenen met anders leren denken en doen in mogelijkheden.
3. Het besef en belang creëren van de competenties die nodig zijn om te kunnen denken en werken vanuit het 'Ja, mits'-principe'.
4. Het laten ervaren dat 'leren' leuk is.

De vraag was welke leervorm het beste past bij deze doelen. De voorkeur gaat uit van gesimuleerde vormen van interactief ervaringsleren vanwege het grote leereffect. Daarbij worden de concepten "playing" en "gaming" gebruikt in de context van duurzame ruimtelijke ontwikkeling van het waterbeheer (van Eijk, 2003).

"Playing" verwijst naar een vrije, exploratieve en creatieve manier van werken waarin deelnemers worden aangemoedigd om zonder vaste regels of doelen te experimenteren en nieuwe ideeën te verkennen. Dit betekent dat deelnemers zoals beleidsmakers en experts gezamenlijk en informeel kunnen nadenken over innovatieve oplossingen en benaderingen. Deze aanpak wordt gekenmerkt door openheid, flexibiliteit en een focus op het genereren van ideeën en mogelijkheden zonder de beperkingen van strikte richtlijnen. Het doel is om een breed scala aan perspectieven en oplossingen te ontdekken door middel van een vrije en speelse interactie. Leren is leuk!

"Gaming" betreft een meer gestructureerde en doelgerichte aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van simulaties, scenario's en rollenspellen om specifieke problemen en oplossingen te onderzoeken. In het kader van duurzaam waterbeheer in de ruimtelijke ontwikkeling

betekent dit dat wordt deelgenomen aan gesimuleerde situaties waarbij strategische beslissingen moeten worden genomen en de gevolgen daarvan worden geobserveerd. Deze methode maakt gebruik van gestructureerde regels en doelstellingen om de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken te modelleren en de interacties tussen verschillende factoren en actoren te analyseren. Het doel is om door middel van deze gestructureerde spellen beter inzicht te krijgen in de dynamiek van ruimtelijke wateropgaven en om robuuste en effectieve oplossingen te ontwikkelen.

In de JMC worden beide concepten geïntegreerd. "Playing" biedt mentale ruimte voor creativiteit en innovatie, terwijl "gaming" helpt om deze ideeën te testen en te evalueren binnen een gestructureerde context. In coproductie met Salsaparilla (ontwikkelaar serious games) hebben wij de JMC verder ontwikkeld. De JMC bestaat uit twee delen.

In het eerste deel van de JMC worden deelnemers verdeeld over twee teams en twee ruimtes. Elk team heeft 30 minuten de tijd om de sleutel te vinden waarmee men uit de ruimte kan 'ontsnappen'. Door gebruik te maken van een escape room setting, inclusief praktijkgerichte verhalen, kaarten en materialen, worden deelnemers aangemoedigd om op een vrije, exploratieve en creatieve manier te denken (playing). Het 'competitie element' zorgt voor extra spanning en plezier. Echter blijkt ook samenwerking en communicatie met het andere team cruciaal voor succes.

In het tweede deel van de JMC komen de teams samen en krijgen zij door de spelleiding verschillende casussen voorgelegd waarbij initiatiefnemers een voorstel doen aan – in dit geval – het waterschap. De casuïstiek is herkenbaar uit de dagelijkse praktijk van de deelnemers. In dit tweede deel van de JMC draait het om het veranderen van een negatieve of afhoudende houding ('nee, tenzij') naar een positievere en meer oplossingsgerichte benadering ('ja, mits'). Hierbij wordt een voorstel niet direct afgewezen maar wordt er in een constructieve dialoog - binnen en tussen de groepen –gekeken onder welke voorwaarden of met welke aanpassingen het voorstel wel acceptabel zou zijn.

Deze JMC-methodiek werkt in een aantal stappen:

1. Formulering van het voorstel: Een concreet voorstel wordt gepresenteerd.
2. Inventarisatie van bezwaren en voorwaarden: De deelnemers geven aan welke bezwaren of zorgen ze hebben bij het voorstel.
3. Onderzoek naar oplossingsrichtingen: Voor elke zorg wordt gezocht naar mogelijke aanpassingen of oplossingen die de bezwaren kunnen wegnemen.
4. Formulieren van de "mitsen": Deze oplossingen worden geformuleerd als voorwaarden waaronder het voorstel wel aanvaardbaar zou zijn ("ja, mits ...").
5. Evaluatie en besluitvorming: De groep beoordeelt of de voorgestelde oplossingen haalbaar en acceptabel zijn, en er wordt een besluit genomen.

De JMC is hierdoor een methodiek die via een escape-room gebruikt wordt om gezamenlijk te komen tot een constructieve dialoog en leerproces binnen en tussen leergroepen. Deze aanpak helpt om de argumenten en inzichten van deelnemers in kaart te brengen en op een gestructureerde manier te bespreken en van elkaar te leren.

### *Evaluatie JMC*

De JMC is inmiddels met 15 teams gespeeld. In totaal hebben ruim 50 personen deelgenomen. Managers, experts, bestuurders, ondersteuning etc. Via een online evaluatie zijn aan deze 50 personen een aantal vragen voorgelegd met als doel in kaart te brengen hoe de deelnemers de JMC hebben ervaren en inzicht te krijgen in hoeverre de vooraf geformuleerde leerdoelen van de JMC zijn gehaald. De respons van de evaluatie is 76% (n=38).

Bij het opzetten van de JMC is gewerkt vanuit het principe dat leren 'leuk' mag zijn. Bewust is daarom gekozen voor een vorm van leren waarin speelse interactie een belangrijk element vormt. Daarnaast vonden we het belangrijk dat de vragen en opdrachten 'herkenbaar' waren vanuit de werkpraktijk van de deelnemers. Naast leuk en herkenbaar moest de JMC uiteraard ook 'leerzaam' zijn voor de deelnemers en erg belangrijk: aanzetten tot het (vaker) 'toepassen van het ja, mits denken' in het dagelijks werk. Bij de evaluatie hebben we gebruik gemaakt van vragen uit het effectmetingsplan waarin we ons gericht hebben op de eerste drie niveaus van het 5P-model (Stoel, 2004) 'pleasure', 'potential' en 'performance'

Dat de JMC zorgt voor leerplezier blijkt doordat 91% van de deelnemers aangeeft het ontsnappen uit de escape room 'leuk' of 'erg leuk' vond om te doen. Het formuleren van 'ja mits' antwoorden op de casussen vindt het merendeel (65%) leuk maar ook lastig (53%) en men vindt dit onderdeel vooral leerzaam (70%).

Uit de evaluatie komt naar voren dat 37 % van de deelnemers voorafgaand aan de JMC wel van het 'Ja mits' principe had gehoord maar nog niet goed wist wat het inhield. In de evaluatie geeft 74% van de deelnemers aan het 'Ja mits' denken toe te passen in het dagelijks werk, een deel daarvan (35%) is door de JMC aangezet om dit te doen of meer te doen.

Aan de deelnemers is ook gevraagd welke competenties en vaardigheden men vooral belangrijk acht om goed te kunnen 'ja, mits' denken in het dagelijks werk. Met stip op één noemt men 'denken in mogelijkheden' (33 keer genoemd) . Daarnaast wordt het 'openstaan voor ideeën en initiatieven van anderen' en 'samenwerking' als erg belangrijk gezien, beide worden 26 keer genoemd.

Tenslotte is in de evaluatie ook gevraagd wat deelnemers in de toekomst nodig hebben om (nog meer) het 'Ja Mits denken' toe te passen in hun dagelijks werk. Het onderstaande citaat van één van de respondenten, illustreert het besef en de bewustwording die nodig zijn in dit leerproces:

*"Het besef, organisatiebreed, dat de Omgevingswet hier ruimte voor biedt, dit ook van ons verwacht en we dus bewust moeten zijn van "oude ingesleten patronen" die gericht zijn op toetsen achteraf of vooral op je 'eigen taken'".*

*\*\*\*Tussenvoegen: foto van de JMC\*\*\**

## **Aanbevelingen**

De ruimtelijke watertransitie vraagt in het kader van de Omgevingswet om een leerproces. Een leerproces om vroegtijdig in planprocessen waterbelangen serieus mee te laten wegen bij tal van (ontwerp)keuzes. Neem de ruimte en de tijd voor dit leerproces.

De leermethode van de Ja, Mits Capsule is een bruikbare werkwijze om de bekendheid van het Ja, Mits denken te vergroten, te leren denken in mogelijkheden en voorwaarden voor ruimtelijke initiatieven en na te denken over de competenties die daar zowel op organisatieniveau als op persoonlijk niveau voor nodig zijn.

De Ja, Mits Capsule is bruikbaar voor de ambtelijke organisatie maar ook voor bestuurders of voor bestuurders en ambtenaren tegelijkertijd om zo het bestuurlijk ambtelijk samenspel te bevorderen.

De Ja, Mits Capsule is tot nu toe voor, door en met verschillende disciplines bij waterschappen toegepast. In het kader van de 1-overheidsgedachte conform de Omgevingswet is het raadzaam de Ja, Mits Capsule ook te spelen met disciplines van gemeenten en provincies.

Tot slot: samen leren is vooral ook leuk. De JMC nodigt actief uit tot co-creativiteit in een informele en ongedwongen sfeer.

### **Auteurs**

*Paul van Eijk werkt als Opgavenmanager Ruimtelijke Transformatie Gebouwde Omgeving en Omgevingswet bij het waterschap Vallei en Veluwe in Apeldoorn. Daarnaast is hij Lector Duurzaam Waterbeheer in de Omgevingswet bij de Hogeschool Van Hall Larenstein in Velp.*

*Marije de Jong werkt als Adviseur Leren en Ontwikkelen (L&O) en interne coach bij Waterschap Vallei en Veluwe in Apeldoorn. Zij ontwikkelt en adviseert op het gebied van organisatie brede opleidingsprogramma's, waaronder de Omgevingswet.*

### **Literatuur**

Eijk, P.J. van, L. van der Geest, P. Groenhuijzen, F. Hobma, G. Kuiper (2024). *Het Programma in het kader van de Omgevingswet: stedenbouwkundigen aan zet*. Stedebouw & Architectuur. Jaargang 41, nr. 3.

Eijk, P.J. van (2020). *De Omgevingswet als drager van de ruimtelijke watertransitie? In: Water Governance*, p. 46-55. STOWA, Amersfoort.

Eijk, P.J. van (2003). *Vernieuwen met Water*. Eburon/TU Delft, Delft.

Havekes, H.J.M., P.J. de Putter, W.J. Wensink (2022). *Waterbeheer onder de Omgevingswet*. Boom uitgevers b.v., Meppel.

Luiten, E., P.J. van Eijk, J.M. de Jonge (2016). *Land- en Watermanagement; over de omgevingskwaliteit van de toekomstige Delta*. Essays Unie van Waterschappen, Den Haag.

Rotmans, J. (2018). *De omgevingswet als transitieopgave, essay*. Erasmus Universiteit. Rotterdam.

Stoel, D. (2004) *The Evaluation Heavyweight Match*, TD Magazine

Steen. M. van der, J. Janssen, J. Schram, C. van Leeuwen, M. van Delden, P. Fehres (2020). *Het Nieuwste Waterschap. Van A naar B, via B*. NSOB, Den Haag

Tjallingii S.P. (1996). *Ecological Conditions*. Dissertatie, IBN-DLO / TU Delft, Wageningen/Delft.