

Integraliteit in het Deltaprogramma: verkenning van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen

Dr. Robbert Biesbroek (Wageningen Universiteit)
Prof. dr. Katrien Termeer (Wageningen Universiteit)
Dr. Art Dewulf (Wageningen Universiteit)
Dr. Andrea Keessen (Universiteit Utrecht)
Dr. Frank Groothuijse (Universiteit Utrecht)

Juli 2014

Leerstoelgroep Bestuurskunde
Wageningen Universiteit

Leerstoelgroep Staats- en Bestuursrecht
Universiteit van Utrecht

In opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Belang van integraliteit voor het Deltaprogramma	5
3.	Knelpuntenanalyse	8
3.1	Framing en mentaliteit	8
3.2	Wet en regelgeving	9
3.3	Financiering	11
3.4	Organisatorische structuren	13
4.	Oplossingsrichtingen	15
4.1	Heldere integraliteitsambitie	15
4.2	Procesmechanismen om integraliteit te versterken	16
4.3.	Waarborgingsmechanismen	17
4.4.	Leer- en ontwikkelmechanismen	18
4.5.	Aanpassing bestaande arrangementen	19
4.6.	Verbinden adaptief en integraal deltamanagement	20
	Referenties	22
Bijlage 1	Deelnemers workshop Bilthoven	24
Bijlage 2	Deelnemers leertafel Den Haag	24
Bijlage 3	Illustratieve casuïstiek: “Ruimte voor de Rivier” en “Klimaatbuffers”	25

1. Inleiding

Adaptief en integraal vormen de leidende principes voor de ontwikkeling en uitvoering van het Deltaprogramma. Waar adaptiviteit vooral betrekking heeft op het intelligent verbinden van korte- en lange termijn vraagstukken, staat bij integraliteit ruimtelijke samenhang en het verbinden van vraagstukken en oplossingen tussen verschillende sectoren en/of bestuurslagen centraal. Adaptief en integraal zijn twee zijden van dezelfde medaille, die elkaar zoveel mogelijk zouden moeten versterken.

Meer concreet betreft integraliteit in het Deltaprogramma het realiseren van doelstellingen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening, door deze te verbinden met doelen en ambities uit andere beleidsdomeinen. Paradoxaal genoeg sluit iedere vorm van integraliteit tegelijk in en uit, en creëert weer nieuwe grenzen. Immers, het is onmogelijk en zinloos om alles met alles te integreren. Integraliteit gaat ook over het maken van keuzes over wat met wat te integreren en hoe (Donkers, 2000). Het betreft het zoeken naar slimme koppelingen met andere ambities, het creëren van synergie met lopende opgaven; het synchroniseren van bestuurlijke processen, het verbreden van de afwegingen en het bevorderen van maatschappelijke meerwaarde. Bij integraliteit denken we zowel aan de grote waterstaatkundige werken (bv. een multifunctionele dijk in Katwijk) als aan kleinere projecten (bv. Bier, Boer en Water). Er kunnen koppelingen worden gelegd met ambities op de terreinen van natuur, stadsontwikkeling, landbouw, recreatie, droge infrastructuur, bedrijfsterreinen, etc. Onvermijdelijk leiden deze vormen van integratie tot nieuwe verbindingen tussen publiek en privaat en tussen rijksopgaven en regionale, lokale en internationale agenda's.

Het benoemen van het principe van integraliteit is een belangrijke component in het Deltaprogramma. Maar er zijn ook zorgen: zijn de ambities voor integraliteit wel hoog genoeg? Worden er geen kansen gemist? Worden goede voorbeelden van integraliteit wel voldoende in de etalage gezet? Zijn bestaande wetten en financieringsmechanismen niet te belemmerend voor integratie? Is er na de motie Lucas (32 500 A: Nr. 44) nog wel politiek draagvlak voor integraal werken? Een recente enquête onder deelnemers van het Deltaprogramma laat tevens zien dat betrokkenen "zorgen" (37% n=645) tot "grote zorgen" (23% n=645) hebben over de integrale afweging van watervraagstukken en ruimtelijke ordening (van Buuren en Teisman, 2013).

Naar aanleiding van deze impliciete en expliciete zorgen heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) het verzoek gekregen om in kaart te brengen welke knelpunten en kansen er zijn voor integraliteit in de verdere invulling van het Deltaprogramma en de te nemen Deltabeslissingen. De leerstoelgroep Bestuurskunde van de Wageningen Universiteit en leerstoel Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht zijn vervolgens verzocht een verkennend onderzoek uit te voeren om het PBL te ondersteunen bij haar advies over integraliteit aan de Tweede Kamer.

De doelen van dit verkennende onderzoek zijn tweërlei: het identificeren van knelpunten voor integraliteit in het uitvoeren van het Deltaprogramma en toekomstige Deltabeslissingen, en het verkennen van innovatieve oplossingsrichtingen om met die knelpunten om te gaan. De rapportage is tot stand gekomen door een bureaustudie, aangevuld met een bijeenkomst met PBL-experts op het gebied van integraliteit op 23 mei 2014 (zie bijlage 1), en een leertafel op 3 juni 2014 waar prominente wetenschappers en beleidsmakers zich hebben gebogen over mogelijke oplossingsrichtingen (zie bijlage 2). Gezien de beperkte tijd en doorlooptijd heeft deze studie noodzakelijkerwijs het karakter van een verkennende studie en zijn de genoemde knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen niet uitputtend.

Omdat integraliteit nooit een doel op zich is, en altijd is verbonden met verscheidene (politieke) afwegingen starten we dit rapport met een korte uiteenzetting over het belang van integraliteit

in het Deltaprogramma. Vervolgens presenteren we de resultaten van de knelpuntenstudie. De knelpunten hebben we gegroepeerd in vier clusters: framing en mentaliteit; wet en regelgeving; financiering; organisatorische structuren. Na deze knelpuntenanalyse presenteren we een aantal oplossingsrichtingen. De verkenning is algemeen van aard. Voor concrete projecten kunnen zowel de knelpunten voor integraliteit als de aangrijpingspunten voor oplossingsrichtingen er iedere keer weer anders uitzien.

2. Belang van integraliteit voor het Deltaprogramma

De Deltacommissie (2008) stelde integraliteit centraal in het aanpakken van de lange termijn wateropgave. Het integraliteitsprincipe heeft verdere vorm gekregen in het Deltaprogramma. In tegenstelling tot Ruimte voor de Rivier heeft het Deltaprogramma geen formele dubbele doelstelling. De doelstelling van het Deltaprogramma betreft primair waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Voor het realiseren van deze doelen zijn voldoende middelen beschikbaar, en is het Deltaprogramma dus niet financieel afhankelijk van andere sectoren.

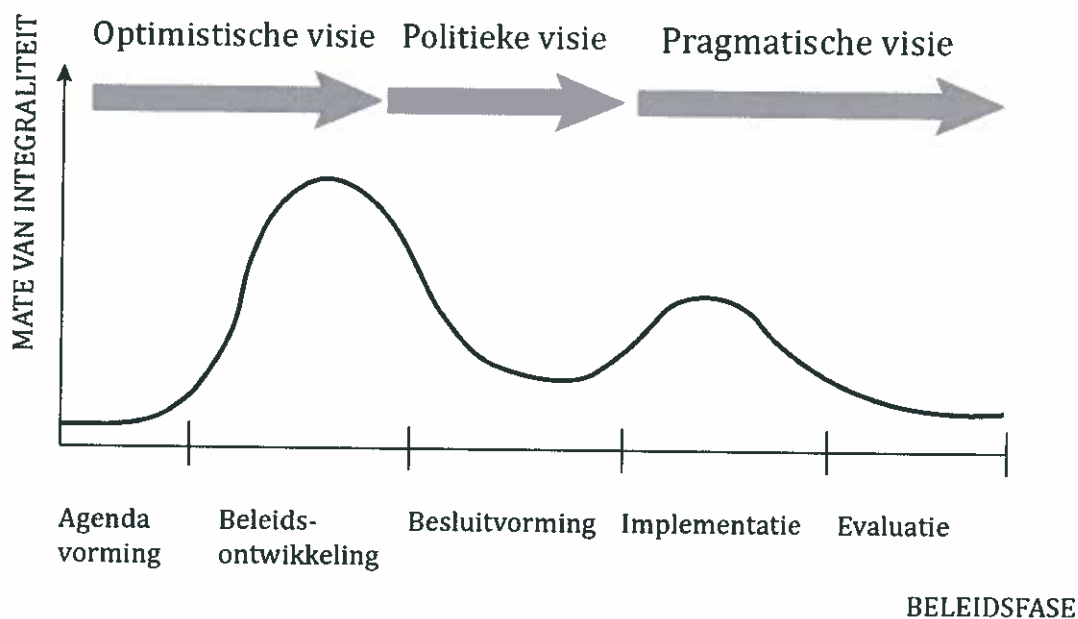
Er zijn een aantal zwaarwegende en met elkaar samenhangende argumenten om de opgave van waterveiligheid en zoetwatervoorziening zoveel mogelijk op een integrale wijze te realiseren:

- a) Door het stimuleren van slimme koppelingen ontstaan meer kansen op creatieve en innovatieve oplossingen die nodig zijn om met de lange termijn opgaves om te gaan. Kansen om meerwaarde te creëren worden gemist wanneer grootschalige investeringen in waterinfrastructuur niet worden gekoppeld aan het versterken van ruimtelijke kwaliteit, zeker in situaties waar de "1+1=3 regel" van toepassing is.
- b) Het integraal benaderen van de wateropgave is zeker niet nieuw. Integraal en water gaan in Nederland van oudsher hand in hand. Integraliteit is dan ook een voor de hand liggende aanpak voor het adresseren van de toegenomen maatschappelijke complexiteit in een relatief klein en dichtbevolkt land als Nederland;
- c) Meer nog dan het bouwen van kale infrastructuur, is de integrale aanpak van wateropgaven de laatste jaren hét exportproduct van de Nederlandse watersector. Iconische voorbeelden van integrale gebiedsoplossingen zoals Ruimte voor de Rivier worden wereldwijd als blauwdruk gebruikt (BB, 2012), bijvoorbeeld in het "BIG U-project" in New York.
- d) Het besef van "veiligheid" is nu verstopt achter grote dijken, maar met meer integrale oplossingen kan het besef van veiligheid toegankelijker worden. Integraliteit draagt bij aan bewustwording van de noodzaak tot lange termijn klimaatadaptatie en dus aan het versterken van de adaptieve capaciteit van de samenleving als geheel (Algemene Rekenkamer, 2012)
- e) Er is voldoende tijd beschikbaar om naar integrale oplossingen te zoeken. De waterveiligheidsopgave is immers geen sprint maar een marathon, "niet acuut maar wel urgent" (Deltacommissie, 2008).

Integraliteit is niet in alle gevallen een logische oplossingsrichting. In sommige gevallen, zeker bij weinig complexe maatschappelijke vraagstukken die slechts een beperkte wederzijdse afhankelijkheid met andere vraagstukken hebben, lijken sectorale of partiële oplossingsrichtingen meer efficiënt of effectief. Ook binnen het Deltaprogramma zijn er meer en minder complexe uitvoeringsvraagstukken. Het ontbreekt echter aan een kader om te bepalen wanneer integraliteit wel of niet een behulpzame strategie vormt om tot oplossingsrichtingen te komen. Zonder een dergelijk denkkader dreigt het gevaar, aldus Pieter Tops (2001), dat in de praktijk integraliteit als bureaucratisch beheersinstrument wordt gebruikt, zonder over nut en noodzaak na te denken.

Integraliteit strekt zich uit over alle fasen van het beleidsproces (zie figuur 2.1) maar krijgt in iedere fase een andere betekenis en invulling. In de beleidsagenderende fase is er slechts beperkte aandacht voor integraliteit, en gaat de aandacht vooral naar het positioneren van een maatschappelijk issue. In de beleidsverkennende fase is er meestal veel belangstelling en ruimte voor integraliteit. Er is veelal sprake van een optimistische visie op integraliteit, waarbij divergentie, het creëren van een open dialoog en het verkennen van alle mogelijke combinaties, de sleutelwoorden zijn. In de besluitvormingsfase wordt vooral gezocht naar convergentie en komt integraliteit onder druk te staan in de politieke werkelijkheid van uitonderhandeling. In de

beleidsuitvoerende fase komt een deel van de integraliteit terug. Het betreft dan vaak het zoeken naar pragmatische koppelingen om oplossingen gerealiseerd te krijgen. De monitoring en evaluatie fase laat vervolgens een meervoudig beeld zien. Wanneer sectorale evaluatiemodellen, die gericht zijn op effectiviteit en efficiëntie, domineren, komt integraliteit vaak weer onder druk te staan. Wanneer er wordt gewerkt met andere indicatoren kan integraliteit juist weer meer gewaardeerd worden. Ook de tijdsdimensie speelt hierbij een belangrijke rol. Met name veel iconische projecten, worden pas na verloop van tijd als zodanig gewaardeerd (bv. de opera van Sydney).



Figuur 2.1. Integraliteit door de beleidscyclus heen. Integraliteit is vooral terug te vinden in beleidsvisies, maar wringt vaak met de harde politieke werkelijkheid van besluitvorming. In de uitvoeringsfase ontstaan pragmatische invullingen van integraliteit, maar dit wordt doorgaans niet meegewogen in de evaluatie van beleid.

Ondanks goede redenen om verschillende vormen van integraliteit na te streven, zijn er een aantal bestuurlijke en maatschappelijke trends die integraliteit ontmoedigen. Een viertal belangrijke trends zijn:

- a) **Het ontmantelen van nationale integrale ruimtelijke planning.** Integraliteit is van oudsher de onderliggende filosofie van de ruimtelijke ordening en is sterk verweven met het openbaar bestuur (WRR, 2010). Onder invloed van decentralisatie, bezuinigingen, teruggrijpen op kerntaken, en het opdelen van het voormalige ministerie van VROM is het rijksbeleid over ruimtelijke ordening de laatste jaren sterk afgeslankt. Verantwoordelijkheden voor verdere ruimtelijke ordening zijn met de nieuwe omgevingswet vooral doorgeschoven naar de provincies, wat vele voordelen oplevert. Echter, met het ontmantelen van de nationale ruimtelijke ordening op rijksniveau is het bevorderen van ruimtelijke samenhang en ruimtelijke kwaliteit onder druk komen te staan.
- b) **“Je gaat er over of niet”.** In de regeringsverklaring (2013) benadrukt Minister-president Rutte het belang van het principe “Je gaat erover of niet”. Door het consequent toepassen van dit principe wil het kabinet komen tot een “kleine en krachtige overheid”, en wil het “een einde maken aan eindeloze procedures en aan de stapeling van bestuur en beleid”. Dit principe kan integraliteit in de weg staan.
- c) **Decentralisatie van overheidstaken.** De afgelopen jaren zijn veel taken op diverse beleidsterreinen gedecentraliseerd naar de veiligheidsregio en/of provincie. Het

decentrale niveau biedt natuurlijk een uitstekende basis voor het integraal aanpakken van de gebiedsopgaven. Er zijn echter ook enkele beperkende factoren. Decentralisatie gaat vaak gepaard met budgettaire beperkingen ten nadele van decentrale overheden (OECD, 2014). Ook benoemt de OECD het knelpunt dat door verdere decentralisatie de partijen die beslissingen nemen vaak niet verantwoordelijk zijn voor de te dragen kosten. Tenslotte komt de bovenregionale samenhang in tijd, ruimte en geld onder druk te staan.

- d) **Quick-wins-cultuur.** In een steeds vluchtiger wordende samenleving moet steeds sneller worden aangetoond dat integraliteit ook een functionele daadwerkelijke bijdrage levert. Zo niet, dan wordt er al snel gedreigd de stekker eruit te trekken. Zeker bij complexe vraagstukken waar integraliteit de onderliggende filosofie is bedreigt politieke wispelturigheid de integraliteitsambities omdat kortetermijnwinst vaak onvoldoende te benoemen valt. Anderzijds zijn er bestuurders die integraliteit als een speerpunt hebben neergezet. Lukt het ze niet om dat te realiseren, dan worden zij ook daarop afgerekend.
- e) **Dominantie New Public Management (NPM).** De NPM-benadering - *beheersen, verantwoorden, en afrekenen op resultaten* - is gebaseerd op het idee dat complexiteit en onzekerheid gereduceerd kunnen worden door bevoegdheden helder te verdelen, te concentreren op kerntaken, en waar mogelijk implementatie te delegeren naar afzonderlijke organisaties (Koppenjan en Klijn, 2004). Dit leidt tot verschillende mogelijke knelpunten voor integraliteitsambities. Het streven naar integraliteit via bijvoorbeeld een innovatieve dijk waarbij natuur, landbouw, recreatie en zelfs woningbouw kunnen worden mee gekoppeld is prima, zolang de veiligheidsstandaarden maar worden gehaald want daar wordt de sector immers (politiek) op afgerekend. De vraag is natuurlijk of bij échte integraliteit de mee te koppelen deelbelangen politiek ondergeschikt kunnen worden gemaakt - ook de andere sectoren worden immers afgerekend op taakstelling en politieke effectiviteit.

3. Knelpuntenanalyse

Deze verkenning laat zien dat er knelpunten zijn die integraliteit bemoeilijken, maar niet onmogelijk maken. De belangrijkste conclusie uit deze verkenning is dan ook dat het vooral draait om (politieke) wil om integraliteit als ambitie na te streven en als uitgangspunt te hanteren voor het uitvoeren van de wateropgave. Er zijn een aantal spanningen en tegenstellingen gevonden in het denken over integraliteit. Deze tegenstellingen demonstreren een hoge mate van ambiguïteit, waardoor de integraliteitsambitie van het Deltaprogramma inboet aan wervende kracht en helderheid. Hieronder komen de belangrijkste knelpunten (of beter gezegd: hobbels) aan de orde, geclusterd in vier groepen: framing en mentaliteit (3.1); wet- en regelgeving (3.2.); financiering (3.3); organisatorische structuren (3.4).

3.1 Framing en mentaliteit

Integraliteit wordt te pas en te onpas gebruikt. Dat komt, aldus Tops (2001), omdat het een belangrijk zingevingspatroon in het bureaucratische systeem representeert – integraliteit is evidente intelligentie. Er is weinig in te brengen tegen consensus frames zoals integraliteit. Die schijnbare consensus verbergt bij nader onderzoek echter uiteenlopende en vaak conflicterende frames over het wat en hoe van integraliteit, verschillen die pregnanter worden wanneer de concrete implementatie aan de orde is. Een aantal belangrijke frames over integraliteit worden hier kort besproken. Deze frames zijn allen terug te vinden in teksten van het Deltaprogramma zelf, of in de belevingswerelden van direct betrokken partijen. Ook verhult het consensus frame de verschillen in onderliggende culturen ten opzichte van integraliteit.

Conflicterende frames over nut en noodzaak integraliteit

Als we van naderbij kijken naar opvattingen over integraliteit kunnen we tegengestelde frames over integraliteit aan het werk zien. Een eerste frame positioneert integraliteit als een kosteneffectieve win-win oplossing: problemen moeten in hun samenhang aangepakt worden, anders mist beleid zijn doel en leveren de geïnvesteerde middelen niets op. Het betrekken van veel partijen creëert het vereiste draagvlak en het poolen van middelen en kennis is voor alle partijen voordelig en leidt tot betere oplossingen. Een tweede, contrasterend frame positioneert integraliteit als duur, stroperig en weinig effectief: integraliteit brengt extra kosten met zich mee en maakt beleidsprocessen onnodig complex. Besluiten worden sneller genomen als minder partijen zich ermee bemoeien, en het is ook veel makkelijker om de kosten onder controle te houden. Niet alleen het tweede frame kan een bedreiging zijn voor integraliteit, maar ook extreme vormen van het eerste frame – integraliteit is de ideale oplossing voor alle problemen – kunnen de geloofwaardigheid van integraliteit aantasten. Integraliteit wordt dan een soort mythe die koste wat kost in stand gehouden moet worden. Beide frames, en hun meer of minder extreme varianten, zijn in en rondom het Deltaprogramma aanwezig. Indien deze verschillen verstopt of ontkend worden, kan het leiden tot controverse tussen voor- en tegenstanders van integratie, waarbij beide kanten hun eigen perspectief naar voren blijven schuiven en uitvergrooten. De controverse zelf kan ook weer een bedreiging voor integraliteit vormen omdat deze een gedegen afweging van nut en noodzaak van integraliteit in concrete gevallen bemoeilijkt.

Cultuurverschillen tussen sectoren

Een klassieke bedreiging voor integraliteit is het verschil in visie, aanpak en denkrichtingen tussen verschillende sectoren. Als je over de grenzen van sectoren integraliteit nastreeft wordt je onvermijdelijk geconfronteerd met erg verschillende perspectieven op wat nu de kern van het probleem is, hoe het probleem aangepakt moet worden en wat zinvolle opties zijn. Mensen uit de watersector zien en lezen het landschap heel anders dan mensen uit sectoren als landbouw, natuur of ruimtelijke ordening. Het historisch gegroeide cultuurverschil tussen het waterdomein en de overige ruimtelijke domeinen uit zich op verschillende manieren; bijvoorbeeld de sectorale en veelal technische framing van de wateropgave versus het meer holistische

perspectief van de ruimtelijke planning. De sectorale frames worden in stand gehouden door het teruggrijpen op kerntaken, doelmatigheid en specialisering binnen de overheid, resulterend in het klassieke patroon van 'verkokering'. Verkokering wordt daarbij vaak gezien als een zeer belangrijk knelpunt voor integraliteit, mede omdat het een uiting is van gebrekkige coördinatie tussen overheidslagen of diensten (Biesbroek 2014, ROB 2009). Toch hoeft verkokering niet noodzakelijk een belemmering te zijn: het is immers een erkenning van de verschillende belangen en perspectieven rondom een complex maatschappelijk probleem (ROB 2009, p19). Dit vergt dan wel het erkennen en respecteren van elkaars profiel en identiteit.

Hogere inschatting van risico's buiten de eigen sector

Integraliteit betekent het nemen van ingecalculeerde risico's. Integraliteit vergt immers het accepteren van een zekere mate van afhankelijkheid van anderen, voor het realiseren van de (eigen) doelstellingen. De controle op succesvolle uitkomsten ligt niet langer binnen de reikwijdte van één partij, maar men is afhankelijk geworden van anderen. Mislukt het beleidsproces door fouten buiten de watersector om, dan heeft dat directe invloed op de doelmatigheid van de watersector. Dit is lastig in een sfeer waarbij politieke actoren worden afgerekend op het realiseren van sectorale doelstellingen (waterveiligheid, zoetwatervoorziening). Een bijkomende complicatie is het verschijnsel dat door onbekendheid en gebrek aan vertrouwen, risico's in andere sectoren vaak als problematischer worden ingeschat dan de risico's in de eigen sector.

Het niet onderscheiden van tamme en complexe wateropgaven

Voor zogenoemde 'tamme' vraagstukken zijn verschillende frames minder problematisch, omdat hier de discussie over normen en waarden minder prominent aanwezig zijn en de zoektocht vooral is gericht om de beste (technische) oplossing te vinden. Integratie kan daarbij een eenvoudige en weinig complexe exercitie zijn. Bij complexe, gepolitiseerde vraagstukken botsen sectorale frames veel vaker, met het gevolg dat discussies kunnen vastlopen of escaleren. Het ontbreken van sensitiviteit voor het onderscheiden van tamme en complexe problemen rondom de wateropgave, creëert het gevaar van eenzelfde soort organiseren en handelen door betrokkenen bij beide typen vraagstukken.

3.2 Wet- en regelgeving

Dit en eerder verkennend onderzoek laat zien dat in veel gevallen wet- en regelgeving nauwelijks een echte belemmering vormen voor integrale opgaven (Klostermann e.a. 2012). Binnen de bestaande juridische kaders zijn dan ook weinig echte knelpunten gevonden: veel wet- en regelgeving biedt ruimte om integraliteit als leidend principe te hanteren. Er lijkt voldoende discretionaire ruimte met een bepaalde beoordelingsvrijheid om integraliteit in te vullen. Anderzijds zijn er weinig juridische kaders gevonden die integraliteit sterk bevorderen waardoor integraliteit vooralsnog vrijblijvend is. Toch wordt wetgeving als een knelpunt ervaren. Dit kan komen door de eerder besproken verschillen in framing of negatieve ervaringen uit het verleden. In een aantal gevallen kan wetgeving ook als een excuus of strategisch middel worden ingezet om bepaalde integrale beslissingen te belemmeren.

Integraliteit is geen formele doelstelling in het Deltaprogramma

Het Deltaprogramma lijkt qua keuze voor de uitvoering meer op klimaatbuffers dan op Ruimte voor de Rivier (zie Bijlage 3 met deze twee casestudies). Artikel 4.9 lid 2 van de Waterwet beperkt de doelstelling van het Deltaprogramma namelijk tot (a) het treffen van maatregelen en voorzieningen van nationaal belang ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste en (b) maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen, voor zover deze deel uitmaken van de opgaven. Het Deltaprogramma 2014 spreekt echter wel de ambitie uit om voorstellen voor het klimaatbestendiger inrichten van de ruimte te ontwikkelen. Dat kan, want artikel 4.9 lid 3 Waterwet bepaalt dat het Deltaprogramma ambities mag bevatten op andere beleidsterreinen, mits dat niet ten koste gaat van de eigen doelstellingen. In dit verband is het

relevant dat andere ambities niet uit het Deltafonds mogen worden gefinancierd zonder dat daar toereikend aanvullend budget voor beschikbaar wordt gesteld uit een andere voedingsbron dan de begroting van VenW dan wel financiële dekking op andere wijze is gewaarborgd (artikel 4.9 lid 5 Waterwet, Memorie van Toelichting Deltawet, in het bijzonder para 3.1-3.4 en para 4.3). Deze beperkte doelstelling heeft als consequentie dat het Rijk voor een integrale oplossing afhankelijk is van de medewerking van meerdere partijen.

Integraliteit wordt nauwelijks gestimuleerd door wetgeving.

Wet- en regelgeving mogen dan niet als sterk knelpunt worden omschreven, maar de bestaande wet- en regelgeving stimuleren integraliteit ook niet. De Wro is van de omgevingswetten de meest 'integrale', aangezien het tot doel heeft te komen tot 'goede ruimtelijke ordening'. Dat vereist het afwegen van alle ruimtelijke relevante aspecten, zoals water, natuur, verkeer en vervoer, archeologie, etc., bij de planvorming en de uitoefening van planologische bevoegdheden (van Buuren e.a. 2010). Ook de doorwerking van het waterbeleid in het ruimtelijke beleid is wettelijk verankerd, aangezien de ruimtelijk relevante aspecten van een strategisch waterplan in de zin van de Waterwet van rechtswege worden aangemerkt als een structuurvisie in de zin van de Wet Ruimtelijke Ordening. Ook de Waterwet integreert, doordat een van haar doelstellingen het waarborgen van de maatschappelijke functies van water is. De Omgevingswet biedt een nieuw instrument ter bevordering van integraliteit, namelijk de integrale omgevingsvisie, waarin Rijk en provincie de hoofdlijnen van het strategische omgevingsbeleid moeten vastleggen. Een omgevingsvisie is voor gemeenten en waterschappen facultatief (ontwerp Omgevingswet). Het wordt spannend om te ontdekken of de nieuwe Omgevingswet per saldo integraliteit bevordert of tegenwerkt.

Beperkingen van het specialiteitsbeginsel

Een keuze van Rijk en provincie om de uitvoering gezamenlijk op te pakken of over te laten aan lagere overheden, waarbij ieder zijn eigen doelstellingen nastreeft, past bij de decentrale opzet van de omgevingsrechtelijke wetgeving, waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over verschillende bestuursorganen en over verschillende overheidslagen zijn verdeeld (o.a. van Buuren e.a. 2010; Beijen e.a. 2012)). Deze verdeling heeft consequenties voor de uitvoering omdat bestuursbevoegdheden op grond van het specialiteitsbeginsel uitsluitend kunnen worden ingezet ten behoeve van het doel waarvoor ze zijn gegeven (Damen e.a. 2013). Wanneer Rijk en provincie de uitvoering overlaten aan lagere overheden, kunnen zij ook sturend optreden met behulp van het interbestuurlijke toezichtinstrumentarium (aanwijzingen, algemene regels en interbestuurlijk toezicht) en zo juridisch afdwingen dat hun strategische plannen doorwerken in het beleid en de uitvoeringspraktijk van gemeenten en waterschappen. Deze bevoegdheden worden niet veel gebruikt. Dreigen volstaat doorgaans al (van Buuren e.a. 2010).

Afstemming tussen sectorale doelstellingen is beperkt

Voor het Deltaprogramma is het Nederlandse recht bepalend, aangezien de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn Overstromingsrisico's geen veiligheidsnormering of maatregelen voorschrijven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Het Nederlandse omgevingsrecht is sectoraal van opzet. De verschillende beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving, de toedeling van de verantwoordelijkheden voor het bereiken van die doelstellingen aan de verschillende bestuursorganen en het daarvoor benodigde juridische instrumentarium zijn terug te vinden in verschillende sectorale wetten. Voorbeelden daarvan zijn de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Waterwet, de Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet, de Wet milieubeheer en de Ontgrondingenwet. In de Wabo is slechts sprake van procedurele integratie: de afzonderlijke inhoudelijke toetsingskaders van vóór de Wabo zijn blijven bestaan (Beijen e.a. 2012). Dit patroon wordt niet doorbroken door de Omgevingswet, aangezien deze wet de wettelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot (onderdelen van) de fysieke leefomgeving niet verandert.

Late afweging van integraliteitsambities

Bij decentrale uitvoering vergen integrale beslissingen veel afstemming en coördinatie tussen bestuursorganen, die ieder hun eigen doelstellingen nastreven en daarvoor ook maar een beperkt budget beschikbaar hebben, want ook de financiering is gekoppeld aan bevoegdheden (zie bijv. art. 4.9 lid 5 Waterwet). Bij de uitvoering kunnen problemen bij de realisatie van een integrale oplossing ook ontstaan als afspraken niet worden nagekomen. Dit probleem komt duidelijk naar voren bij de casus klimaatbuffers. Naarmate de beleidsvorming verder vordert is het lastiger om andere beleidsdoelstellingen of private doelstellingen daarin nog mee te nemen. Dit punt komt terug in de verplichting van art. 5.4 lid 2 Waterwet om bij de vaststelling van projectplannen voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken te inventariseren met welke maatschappelijke functies en ambities en mogelijke innovaties de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk gecombineerd zou kunnen worden, inclusief de mogelijkheden om het desbetreffende werk middels een concessie voor werken of andere vorm van publiek-private samenwerking te realiseren.

Complexiteit van regelgeving

Ondanks recente pogingen om wet- en regelgeving simpeler en transparanter te maken (bv. de nieuwe omgevingswet), vergt het specialistische kennis en expertise om grip te krijgen op de vigerende wet- en regelgeving, zeker bij integrale projecten waarbij de juridische jungle nog complexer is. Het is voor veel betrokkenen vaak onduidelijk wat en wanneer moet worden gedaan om wet- en regelgeving inderdaad niet als knelpunt te laten optreden (Klostermann e.a. 2012). In veel gevallen kan niet alles worden afgekaart en worden juridische knelpunten pas echt duidelijk tijdens de uitvoeringsfase.

3.3 Financiering

Bij de vorige paragraaf over wet- en regelgeving is al aangegeven dat vaak bij wet is bepaald wat wel en niet mag worden gefinancierd uit bepaalde fondsen. De Deltawet is, mede door het ontbreken van een formele dubbeldoelstelling, veel restrictiever dan bijvoorbeeld de PKB Ruimte voor de Rivier. Dit past in een tijd van relatieve soberheid. Daarnaast valt het op dat binnen de financieringsarrangementen integraliteit een steeds belangrijkere rol lijkt te spelen. Investeringsprogramma's zoals het MIRT bieden steeds betere kansen om integraliteit te financieren. Echter er zijn ook tendensen die integratie ontmoedigen. Zo wordt bij verdere concretisering van projecten vaak teruggegrepen op het afwegen van kosten en baten op (deel)projectniveau.

In rijke tijden was meer mogelijk

Financiële middelen zijn belangrijke voorwaarden voor het succesvol uitvoeren van beleid. In tijden van financiële krapte wordt het uitvoeren van projecten automatisch en ontegenzeggelijk lastiger. Natuurlijk maakt financiële krapte ook creativiteit los. Kreten als 'meekoppelkansen' worden geïntroduceerd om zo kosteneffectief mogelijk te werken en het maximale resultaat te behalen en "rood voor groen" krijgt invulling als vorm van betaalplanologie. Daarnaast blijft zeker waterveiligheid een politiek sensitief onderwerp waar van oudsher veel budget voor wordt gereserveerd. Het is niet eenduidig vast te stellen of er sinds de financiële crisis meer of minder programma's en projecten zijn waarin integraliteit als leidraad wordt gehanteerd, maar feit is wel dat in economisch voorspoedige tijden er meer financiële armslag is om late knelpunten op te lossen en succesvolle uitkomsten te bevorderen. Beschikbaarheid van voldoende budget bouwt een zekere mate van robuustheid in het project in, zie bijvoorbeeld "Ruimte voor de Rivier" (bijlage 3) waarbij een reëel budget als een belangrijke succesfactor wordt gezien (Andersson Elffers Felix, 2013).

De regio dient integraliteit te financieren

Overheidsfinanciering is gekoppeld aan bevoegdheden. Een overheidsinstantie kan dus geen maatregelen financieren waarvoor ze niet bevoegd is. Dit is de reden dat het Deltaprogramma alleen maatregelen en voorzieningen van nationaal belang in verband met de waterveiligheid en

zoetwatervoorziening financiert, omdat de Waterwet de Rijksoverheid geen ruimere bevoegdheid biedt (art. 4.9 lid 5 Waterwet). Als provincies, waterschappen en/of gemeenten een of meer andere doelstellingen willen 'meekoppelen' met een Deltaprogramma maatregel, dan moeten zij de financiering van het bereiken van hun eigen doelstellingen ook voor hun eigen rekening nemen. Wanneer middelen daartoe ontbreken of daartoe niet mogen worden ingezet (ook financiering door waterschappen is bijvoorbeeld gekoppeld aan wettelijke bevoegdheden), kan het Rijk alleen via een Rijksbijdrage voor medefinanciering zorgen als andere departementen, gekoppeld aan hun bevoegdheden op beleidsterreinen als natuur, milieu en ruimtelijke ordening, daar geld voor willen uittrekken. Dus bij een eventueel gebrek aan financiering voor andere beleidsdoelen wordt het resultaat minder integraal.

Kanttekeningen bij creatieve financieringsarrangementen

Er zijn veel verschillende creatieve manieren om in krappe tijden toch geld te vinden, bijvoorbeeld door het betrekken van verschillende publieke en private partijen. Aan dergelijke constructies zijn natuurlijk wel mogelijke risico's verbonden die niet zondermeer worden gedragen door de betrokken partijen. Zo is voor de Zandmaas wel gekozen voor integraliteit via een inventieve financieringsconstructie, maar is de uitvoering van (een deel van) de integraliteitsambitie afhankelijk geworden van de marktprijs van grind.

Vastleggen en labelen van gelden

Binnen de huidige begrotingssystematiek worden financiële middelen zoveel mogelijk vooraf gelabeld en vastgelegd. Vooraf is geld gereserveerd met een doel: bijvoorbeeld het informeren van stakeholders, het inventariseren van keuzeopties, of het afwegen van opties. Deze handelingen moeten binnen het boekjaar worden afgesloten en het doorschuiven van geld lijkt vaak problematisch. Projecten en programma's rond complexe vraagstukken waarbij integraliteit centraal staat, laten zich vaak niet in eenvoudige financiële spreadsheets vangen. Afweging van de wateropgave krijgt vooral een kosten-efficiënte invulling, terwijl lange termijn adaptatie een zekere mate van variëteit vergt in de opties en redundantie die zijn ingebouwd in het systeem om met schokken om te gaan. Dergelijke principes sneuvelen vaak als gevolg van de nadruk op kostenefficiëntie. Extra inspanningen worden dan niet of nauwelijks gewaardeerd.

Fragmentatie door financieringsinstrumenten

Financieringsinstrumenten stimuleren vooral een sectorale aanpak en blijken vaak funest voor integraliteit. De MKBA was ooit bedoeld als instrument om tot een bredere maatschappelijke en dus integralere afweging van belangen te komen. De MKBA kan echter als effect hebben dat een integraal geheel in stukken wordt gesneden, vooral wanneer de MKBA pas wordt ingezet op het einde van een besluitvormingstraject. Beleidsmakers kunnen ook een te absolute waarde toekennen aan de MKBA. Bij een ongunstige MKBA-uitkomst van een regionaal projectvoorstel geeft het Rijk vaak aan dat financiering alleen beschikbaar komt wanneer het projectvoorstel wordt verbeterd of wanneer slechts die delen van het project worden gefinancierd die wel rendabel zijn (Mouter et al. 2012). Ook de discontovoet (de jaarlijkse rendementseis op overheidsinvesteringen) kan integraliteit beperken. De vastgestelde discontovoet kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat lange termijn investeringen heel snel onrendabel worden, met als gevolg dat opgaven dan eerder naar achteren worden geschoven omdat maatregelen in de toekomst goedkoper zullen zijn. Dit kan ten koste gaan van integraliteit, zeker wanneer er op korte termijn kansen ontstaan om slim mee te koppelen. De discussie over de discontovoet als knelpunt voor lange termijn opgaven is gaande.

Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) gaat over de financiële investeringen in programma's en projecten. Integraliteit, in termen van samenhang tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling en samenwerking tussen Rijk en regio is een sleutelbegrip binnen het MIRT. Het biedt financiële kansen om nieuwe, integrale projecten te financieren, bijvoorbeeld via integrale gebiedsverkenningen. De decentrale overheden zijn

daarbij verantwoordelijk voor de uitvoering en programmering van deze projecten. Het MIRT kent duidelijke spelregels. Een daarvan is dat naarmate het project verder in de procedure komt, en dus concreter wordt, wordt opgedeeld in deelprojecten. Middels een gezamenlijke uitvoeringsstrategie wordt er voor afstemming en samenhang gezorgd. De financiële middelen voor het MIRT zijn beperkt en vaak al voor langere termijnen vastgelegd.

3.4 Organisatorische structuren

Integraliteit vraagt om het creëren en onderhouden van horizontale en verticale verbindingen binnen en tussen betrokken actoren en instanties. Organisatorisch gaat het vooral om de keuze hoe deze verbindingen te creëren en productief te maken. Daarvoor is geen eenduidig recept te geven. Het gaat veelal om de balans tussen de puzzel van het vinden van oplossingen en de politieke onderhandelingen om dit te realiseren (Vink e.a. 2013). Het één kan niet zonder het ander. Tot op heden lijkt de nadruk in het organiseren vooral te liggen op het zoeken naar oplossingen en komt integraliteit onder druk te staan als gevolg van politieke onderhandelingen.

Depolitisering

In het organiseren van arrangementen om invulling te geven aan de integraliteitsbehoefte is er een sterk geloof ontstaan in het tijdig betrekken van de “juiste” partijen, het scheppen van gelijkwaardig en openheid, het faciliteren van een constructieve dialoog, en het creëren van medeverantwoordelijkheid. De karakteriserende open dialoog is daarbij een kracht omdat het de creatieve ruimte creëert om na te denken over passende puzzelstukjes en het ruimte biedt voor verregaande integraliteit. Er is een sterk vertrouwen in de “impliciete intelligentie van het netwerk” (van Egmond, 2010, 251). Toch lijken dergelijke arrangementen niet afdoende om voorwaarts te bewegen omdat ze uiteindelijk dienen te convergeren tot concretere richtingen. Juist het machtsspel van politieke (uit)onderhandelingen, het maken van keuzes en het nemen van verantwoordelijkheid rondom de wateropgave ontbreekt vaak in dergelijke arrangementen (Vink e.a. 2013). Hierdoor ontstaat spanning met integraliteit omdat integratie per definitie uitsluit, en daarmee politiek is (Frissen, 2013). In bovengenoemde arrangementen wordt de discussie over integraliteit al snel gedepolitiseerd, met als gevolg dat de belangrijkste spelers zich onttrekken aan de discussie en zich (onbewust) los maken van integraliteitsambities, wetende dat wanneer echte beslissingen moeten worden genomen alles her-onderhandelbaar is.

Te snel uitsluiten van opties

De Commissie Elverding (2008) introduceerde de methodiek van “Sneller en Beter” waarbij een brede inzet van mogelijke alternatieven worden getrechterd tot een voorkeursalternatief wat het uitgangspunt zal vormen voor de planuitwerking en besluitvorming. Deze systematiek is bijvoorbeeld toegepast in het project rondom de toekomst van de Afsluitdijk. Hoewel integraliteit een belangrijke component kan zijn in het gekozen voorkeursalternatief, is de ‘window of opportunity’ slechts beperkt. Niet tijdig betrokken zijn in het formuleren van alternatieven betekent dat deze – wellicht zeer goede - ideeën niet meer kunnen worden meegenomen omdat de “window of opportunity” is gesloten. Hierdoor ontstaat er weinig ruimte voor nieuwe ideeën en mogelijkheden om integraliteit en adaptiviteit bij te sturen of aan te scherpen als gevolg van nieuwe inzichten.

Pseudoconsensus

Integraliteit leidt in de meeste gevallen tot de betrokkenheid van (meer) partijen, die moeten samenwerken en invloed uitoefenen op het formuleren van de problematiek en de mogelijke oplossingsrichtingen. Hoe meer beleidsdoelstellingen in een beleidsbeslissing worden geïntegreerd, des te meer belangen, partijen, overheden en regelgeving bij die beleidsbeslissing zijn betrokken. Door die veelheid aan opvattingen bestaat de kans dat er een pseudoconsensus ontstaat, wat tot problemen leidt bij de uitvoering. Een ander mogelijk gevolg is dat betrokken actoren (nog meer) strategisch gedrag vertonen en de kaarten tegen de borst houden. Er zijn ook voldoende voorbeelden van slimme arrangementen om te bevorderen dat de betrokkenen

niet blijven hangen in een onderhandelingslogica en er in slagen een innovatielogica te creëren. Ook hiervoor is Ruimte voor de Rivier een goed voorbeeld.

Integraliteit persen door de uitvoeringslijn.

Als het Deltaprogramma in de toekomst mogelijkserwijs bij een lijnorganisatie wordt ondergebracht, dan is het risico groot dat dit ten koste gaat van de integrale ambities. Integraliteit is dan wellicht nog steeds het leidende principe in het definiëren van voorkeursstrategieën en mogelijke oplossingsrichtingen, maar kan stranden in de hardheid van een project-uitvoeringscultuur. Van Buuren en Teisman (2013) stellen in hun evaluatie van het Deltaprogramma dan ook: *“Het nHWBP is weliswaar een effectieve organisatie, maar het accent ligt wel op het sober en doelmatig uitvoeren van projecten in een vaste volgorde en binnen duidelijke randvoorwaarden met een vrijwel exclusieve focus op het op orde brengen en houden van primaire waterkeringen. Dat verhoudt zich niet automatisch goed tot een gebiedsgerichte voorkeursstrategie die gebaseerd is op meekoppelkansen, ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde”*

Conflicterende tijdschalen

Do organisatie van integrale oplossingen wordt gecompliceerd door conflicterende tijdschalen. De gepercipieerde noodzaak en ambities om maatschappelijke opgaven aan te pakken verschillen tussen sectoren en lopen niet synchroon. De urgentie voor de wateropgave is leidend in het deltaprogramma, maar wat zijn de tijdschalen waarbinnen natuur, landbouw en toerisme hun opgaven definiëren en verdere invulling geven? Daarnaast kan spanning ontstaan tussen laag dynamische functies (natuur, bodem, water) en hoog dynamische functies (stad, water, landbouw) in het invullen van de opgave (Meyer e.a. 2014). Ook kunnen er spanningen ontstaan tussen verschillende politiek-bestuurlijke cycli die veelal niet op elkaar zijn afgestemd. Het gaat om het afstemmen van reeds bekende cycli: media (uren tot dagen), politiek populisme (van dagen tot maanden), landelijke en lokale politieke verkiezingen (4 jaar), regionale plannen en planvorming (10 jaar), visies over infrastructurele investeringen (50+ jaren). Hierdoor wordt een grote mate van onzekerheid gecreëerd en worden meekoppelkansen mogelijkserwijs gemist (van Buuren, 2014).

Gebrek aan lerend evalueren

Integrale uitvoering van opgaven vergt een evaluatie en monitoringsinstrumentarium dat integraliteit expliciet waardeert en dat meer is gericht op leren dan op afrekenen. Ondanks verschillende ingrepen blijft er een enorme hoeveelheid interne protocollen, verantwoordingsformulieren, normeringen en andere prestatie meetinstrumenten. Integraliteit botst vaak met de kwantificeringsmythe omdat de creatie van meerwaarde vaak niet eenvoudig te meten is, zeker niet op de korte termijn. Het beoogde proces verloopt vaak grillig omdat verschillende processen op elkaar ingrijpen en uitkomsten vooraf niet of nauwelijks kenbaar en toetsbaar zijn. Bovendien wordt dit evaluatie instrumentarium vaker gehanteerd om af te rekenen dan om te leren. Zolang integraliteit geen wezenlijke rol speelt in deze interne NPM-cultuur van meten en monitoren blijft er een spanning ontstaan tussen de integraliteitsambitie en de afrekencultuur.

4. Oplossingsrichtingen

In hoofdstuk 2 hebben we een aantal zwaarwegende argumenten genoemd om een hoge integraliteitsambitie van het Deltaprogramma na te streven. De belangrijkste bevinding uit dit verkennende onderzoek is vooral dat integraliteit een mentaliteitskwesitie is. Wanneer betrokkenen bij het Deltaprogramma het echt willen is er veel mogelijk. Belangrijke voorwaarden is dan wel dat alle betrokken partijen, ook buiten het Delta programma, het eens zijn dat integraliteit belangrijk is en een meerwaarde oplevert ten opzichte van terugvallen op partiële, vaak sectorale oplossingen. Hieronder formuleren wij een aantal mogelijke oplossingsrichtingen om deze ambitie te realiseren. Tabel 4.1. geeft aan het einde van dit hoofdstuk een overzicht van de koppeling tussen de resultaten van de knelpuntenanalyse en voorgestelde oplossingsrichtingen.

4.1 Heldere integraliteitsambitie

De bestuurlijke opgave van het Deltaprogramma is dan wel helder, maar dat geldt veel minder voor de integraliteitsambitie die als nogal ambigu kan worden omschreven, variërend van vrij restrictief tot zeer uitnodigend. Deze ambiguïteit is goed te plaatsen tegen de achtergrond van de verschillende frames van integraliteit. Nu de besluitvormingsfase in zicht komt, worden mensen ook veel voorzichtiger met het scheppen van verwachtingen over integraliteit. Deze ambigue ambities zijn echter niet bevorderlijk voor het gezamenlijk genereren van (politieke) wil en een op integratie gerichte mentaliteit in het vervolg traject van het Deltaprogramma. Om daadwerkelijk integrale oplossingen en nieuwe combinaties te realiseren moet dit als een sterke ambitie worden geformuleerd. Het omwisselbesluit in het programma Ruimte voor de Rivier is een goed voorbeeld hiervan.

Definieer een wervende en realistische integraliteitsambitie

Onze eerste aanbeveling heeft dan ook betrekking op het formuleren van een wervende en realistische ambitie met betrekking tot de integraliteit van het Deltaprogramma. Allereerst moet deze ambitie wervend zijn zodat mensen zich ermee betrokken voelen en mee willen doen. Om dit te realiseren moeten een aantal bestaande vooronderstellingen worden geadresseerd, zoals "je gaat er over of niet", en "integraliteit is duur". Dergelijke overtuigingen kunnen worden vervangen door nieuwe tegelwijsheden om een positieve connotatie bij integraliteit te creëren (zie ook 4.3). Daarnaast dient de ambitie realistisch te zijn en in te gaan op sleutelvragen als: wat kan integraal en wat niet, wanneer willen we integraal en wanneer niet, en onder welke voorwaarden kan integraliteit als leidend principe worden gehanteerd? Een dergelijk kader ontbreekt tot op heden. Overweeg tevens of integraliteit niet een formele(re) overheidsambitie dient te zijn.

Wees sensibel in het communiceren van de ambitie

Vervolgens is het belangrijk deze ambitie sensibel te communiceren door aan te sluiten bij de verschillende frames, taal en behoeften van betrokkenen, en door aan te sluiten bij de context van de opgave voor de specifieke sector. Waar bv. waterveiligheid al een sterk uitgekristalliseerd doelstelling en instrumentarium heeft, is er rondom de opgave van zoetwatervoorziening nog veel onduidelijk. Dit heeft consequenties voor het managen van verwachtingen. Het belonen van meerwaarde en het geven van het goede voorbeeld toont dat de overheid de integraliteitsambitie serieus neemt. Voorbeeldgedrag draagt zo bij aan de wervende kracht van de integraliteitsambitie. Een alternatieve oplossingsrichting kan het vermijden van het woord "integraliteit" zijn, omdat het woord juist veel associaties oproept. In de praktijk gebeurt integraliteit immers toch. Wellicht is het tijd het concept te vervangen door een nieuw woord met een positieve connotatie, bijvoorbeeld synchroniseren van opgaves (Meyer e.a. 2014).

4.2 Procesmechanismen om integraliteit te versterken

Integraliteit is een paradoxaal concept. Onze analyse toont dat integratie zowel een positieve als een negatieve connotatie heeft. De negatieve connotatie komt voort uit associaties met oeverloze discussies en langdurige processen waar niets uitkomt of die ertoe leiden dat de eigen doelstelling uiteindelijk te laat of te duur wordt gerealiseerd. Om integratieprocessen rondom het Deltaprogramma daadwerkelijk meerwaarde te laten opleveren zijn de volgende procesmechanismen cruciaal.

Sectoraal programmeren en integraal uitvoeren

Een belangrijke troef van het Deltaprogramma is dat de doelen waar het Deltaprogramma voor staat – vooral waterveiligheid – een breed draagvlak hebben in de samenleving en dat het programma vergeleken met andere belangen over een aanzienlijke hoeveelheid middelen beschikt. De aanwezigheid van zo'n belang en dergelijke middelen is een belangrijke voorwaarde om initiatieven te kunnen nemen en ontwikkelingen in gang te zetten. Er is een sector die echt wat wil en waar komende jaren veel gaat gebeuren. Dat genereert energie en een beweging waar aan mee te koppelen valt. Dit kan worden benut in het proces. Wil dit voordeel verzilverd kunnen worden, dan is ten eerste een heldere uitwerking van de doelen van het Deltaprogramma essentieel. Dit is in de eerste fase van het Deltaprogramma gebeurd. Vervolgens is het belangrijk om vanuit het waterveiligheidsbelang deze doelstellingen verder uit te werken op projectniveau. Dit dient dan als openingszet voor andere sectoren die hun doelen en ambities hiermee kunnen verbinden: dit ga ik doen zolang jullie niet met iets beter komen. Daarmee wordt aangegeven wat je wilt maar bied je tevens de mogelijkheid om met betere oplossingen te komen. Dit principe van “sectoraal programmeren en integraal uitvoeren” vraagt om vroegtijdige betrokkenheid om tot een iteratief proces van beleidsontwikkeling en uitvoering te komen. De inventarisatie van meekoppelmogelijkheden mag uiteraard al eerder plaatsvinden in het besluitvormingstraject.

Overbrug cultuurverschillen met respect voor verschillende identiteiten

Uit de quick scan komt naar voren dat integraliteit vooral een kwestie is van cultuur. Werk maken van integraliteit vergt een bepaalde mindset. Beleidsmakers vinden het vaak gemakkelijker om opgaven binnen de eigen sector te realiseren. Zij hebben daar ook meer ervaring mee. Daar komt bij dat een op integratie gerichte cultuur, moeilijker tot stand komt in een tijd dat departementen en organisaties zich terugtrekken op hun kerntaken en het streven naar transparantie heldere en afrekenbare doelen vraagt. Tevens vergt integratie het overbruggen van cultuurverschillen tussen bijvoorbeeld de waterwereld en de ruimtelijke ordeningswereld. Voor een vitaal en energiek verloop van processen is het belangrijk dat actoren zich erkend voelen in hun eigen identiteit en dat hun specifieke rol niet vervaagt gedurende het proces. Wederzijds respect bevordert ontvankelijkheid van alternatieven en voorstellen van andere partijen.

Zoek naar een werkbare balans in het technische en politieke spel van integreren

Tegenstrijdigheid tussen de optimistische en politieke visie op integraliteit levert botsingen op. Het gaat veelal om een slim samenspel tussen formele structuren en informele leer- en samenwerkingsprocessen; tussen soft spaces en hard spaces (Meyer e.a., 2014); en tussen niet alles open laten en depolitiseren, maar ook niet iedereen buitensluiten en alternatieven overboord gooien om maar zo snel mogelijk tot beslissingen te komen. De politieke dimensie mag daarin niet worden vergeten. Het depolitiseren van besluiten kan op korte termijn effectief lijken, maar is dat op de langere termijn vaak niet. Nationale, provinciale en gemeentelijke verkiezingen kunnen tot andere prioriteiten leiden.

Versterk de connecties met burgers en private partijen in het zoeken naar integraliteit

De integraliteit van het Deltaprogramma is niet alleen een bestuurlijk verhaal. Integraliteit betreft ook het betrekken van private partijen en burgers. Tot nu toe is de wateropgave vooral een overheidsopgave. Er moet actief gezocht worden naar constructies om meer private partijen

te laten aansluiten en om met burgers het gesprek te voeren. Private partijen hebben niet alleen investeringsambities die zijn te koppelen aan het Deltaprogramma, maar ze zijn veelal ook gebaat bij een veilig en aantrekkelijk vestigingsklimaat. Ook is er een toename van het aantal private partijen met een expliciete duurzaamheidsdoelstelling en fondsen om daarin te investeren. Private betrokkenheid kan dus, naast de vele andere voordelen, ook de integrale aanpak versterken. Hetzelfde geldt voor burgers. Ook zij beleven hun omgeving op een integrale manier. Er zijn diverse mogelijkheden om burgers te betrekken bij integraliteitsopgaven, zoals sociale media, gebiedsverhalen of prijsvragen.

4.3 Waarborgmechanismen

Aangezien het Deltaprogramma voortkomt uit een enkelvoudige doelstelling zoals waterveiligheid/zoetwatervoorziening, is integratie alleen mogelijk door samenwerking met andere overheden en/of private partijen. Integraliteit hoeft niet: het is geen verplichting. Daarom is het belangrijk dat het Deltaprogramma enkele waarborgmechanismen inbouwt die bewaken dat integraliteit op de agenda blijft.

Koester een figuur als de Deltacommissaris als verbindende schakel en motor van integraliteit

De Deltacommissaris is als verbindende schakel midden in het bestuurlijk veld gepositioneerd. Daardoor is het Deltaprogramma een nationaal programma geworden in plaats van een rijksprogramma. De Deltacommissaris staat buiten de lijnen maar heeft wel goede contacten met regionale bestuurders en met de top van de betrokken departementen en het kabinet. Dat maakt combinaties van oplossingen mogelijk die voorheen niet mogelijk waren. Ook in de toekomst is een krachtig figuur als de Deltacommissaris, met zowel een stevige positie in de formele als in de informele netwerken belangrijk voor het bevorderen van integrale oplossingen. Dit mechanisme van verbindend leiderschap kan ook op regionale schaal worden ingevuld, door bijvoorbeeld gebiedsregisseurs aan te stellen.

Koester regionale netwerken

Rondom de deelprogramma's van het deltaprogramma zijn regionale netwerken ontstaan waarin partijen vanuit verschillende sectoren en bestuurslagen elkaar hebben gevonden rondom een integrale aanpak van waterveiligheid en/of zoetwater doelstellingen. Ze vormen een mooi voorbeeld van soft spaces avant la lettre (zie Meyer e.a. 2014). Deze netwerken kunnen in de nabije toekomst belangrijk zijn voor het uitdragen en het verder vormgeven van de integratiegedachten. Daartoe moeten ze wel gekoesterd worden. Dit kan bijvoorbeeld door provincies te vragen deze netwerken met procesondersteuning of anderszins te faciliteren.

Maak gebruik van hybride uitvoeringsarrangementen

Wanneer het Deltaprogramma bij een lijnorganisatie wordt ondergebracht, dan is het risico groot dat het sectoraal wordt. De staande organisaties zijn goed in het uitvoeren van urgente projecten, maar niet zo goed in het combineren van elementen. Hybride uitvoeringsarrangementen als bypasses van staande lijnorganisaties zijn zeer bruikbaar om integraliteit te bevorderen en te waarborgen. Het Deltaprogramma zelf is daarvoor een goed voorbeeld, maar ook de kwaliteitsteams in het Ruimte voor de Rivier programma. Binnen dit programma is een zekere macht afgestaan aan een team waarin verschillende disciplines waren vertegenwoordigd (ontwerpers, economen, hydrologen, geografen, biologen, en dergelijke). Zo'n team, dat buiten de formele procedures en organisaties staat, kan de integraliteit van de plannen zeker verbeteren.

4.4 Leer- en ontwikkelmechanismen

Integraliteit is niet nieuw. Nederland heeft veel ervaringen met het integraal uitvoeren van wateropgaven. Enkele goed gekozen leer- en ontwikkelmechanismen kunnen bevorderen dat leerervaringen worden vastgelegd, gedeeld, en dat mensen blijven experimenteren en leren.

Zet in op iconische voorbeeldprojecten

Een beproefd mechanisme is dat van voorbeeldprojecten. Dat zijn projecten waarvan we vinden dat ze een goed beeld geven van de integraliteitsambitie van het Deltaprogramma. Voor het Ruimte voor de Rivier programma zijn deze bekend, maar voor het Deltaprogramma in veel mindere mate. Belangrijk is ook om meer iconische projecten te definiëren en om aan burgers te laten zien wat de ambities zijn en zo maatschappelijke draagvlak creëren. Dergelijke iconen spreken zowel in binnen- en buitenland tot de verbeelding en kunnen daarmee ook van groot belang zijn voor het verbeteren van de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Bekende voorbeelden uit het verleden zijn de Afsluitdijk, de Oosterscheldekering, en Ruimte voor de Rivier. Deze iconen ontstaan niet vanzelf maar vragen wat extra ambitie, en een combinatie van visionair leiderschap en innoverend ontwerpen. De Zuidwestelijke delta waarin waterveiligheid, zoetwatervoorziening en ecologie op een integrale en adaptieve manier worden verbonden, heeft alles in zich om een iconisch project anno 2015 te worden. Verder valt te denken aan nieuwe stadsfronten, die vele stedelijke opgaven integreren. Van iconische projecten valt veel te leren, en ze kunnen naar het buitenland toe worden gebruikt om de innovatiekracht rond de wateropgave te demonstreren en te kapitaliseren op deze verworven competenties. Nederlandse inzendingen hebben het mede daarom goed gedaan bij de ontwerpwedstrijd voor de waterveiligheid van New York.

Definieer tegelwijsheden

Een mogelijkheid om leerervaringen te expliciteren is door het formuleren van zogenaamde tegelwijsheden: ze omvatten het integraliteitsdenken binnen het deltaprogramma in pakkende kreten. Enkele mogelijke wijsheden zijn: "Doen wat moet gebeuren is goed, meerwaarde realiseren is beter", "Je voegt iets toe of je doet even niet meer mee", "Van belangen beschermen naar belangen toevoegen", "De waterveiligheidsopgave is geen sprint maar een marathon".

Vastleggen van leerervaringen: juridische wiki's

Veel integrale projecten lopen tegen juridische hobbels aan. In de praktijk zijn veel creatieve voorbeelden te vinden waarbij mogelijke juridisch knelpunten op een slimme wijze zijn voorkomen of opgelost, maar het blijft vaak beperkt tot vastlegging en uitwisseling van de leerervaringen. In andere landen is ervaring opgedaan met zogeheten 'Administrative Procedure Wiki's'. Een Wiki is een web applicatie die mensen de mogelijkheid geeft om in samenwerking met anderen inhoud toe te voegen, te veranderen of te verwijderen. In de juridische Wiki werken overheden, wetenschappers en private bedrijven samen aan het opbouwen van een toegankelijke database waarin aan de hand van cases wordt aangegeven hoe bepaalde regels invulling kunnen krijgen. Een community of practice kan zo'n Wiki ondersteunen. Hierbij wordt kennisuitwisseling via internet afgewisseld met bijeenkomsten waarin de deelnemers elkaar live treffen en met elkaar in discussie gaan.

Integraliteitspools

Werk maken van integraliteit vergt vaak de nodige personele capaciteit en vaardigheden. Beleidsmakers vinden het vaak gemakkelijker om sectorale opgaven te realiseren. Zij hebben daar ook meer ervaring mee. Overheden kunnen een pool creëren van mensen met bepaalde kwaliteiten en competenties die belangrijk zijn om integraliteit te laten slagen. Dit selecte gezelschap kan op het juiste moment worden ingevlogen. Door deze pool zo te arrangeren dat leerervaringen worden gedeeld, kan het ook bijdragen aan nieuwe oplossingsrichtingen. Daarnaast is het een voedingsbodemp om de capaciteiten van anderen binnen de organisatie te versterken. Indirect zijn deze personen dan ook wegbereiders om binnen de eigen organisatie integraliteit op te nemen.

4.5 Aanpassingen bestaande arrangementen

Uit de analyse komt naar voren dat het huidige instrumentarium geen echte beperkingen oplevert voor integrale uitvoering. Wel kunnen enkele aanpassingen van het instrumentarium de kans op integraliteit verhogen.

Maak integraliteit onderdeel van het instrumentarium voor monitoring en evaluatie

Instrumenten voor monitoring en evaluatie zijn in toenemende mate belangrijk voor het ex ante en ex post beoordelen van projecten en programma's. Er zijn echter weinig instrumenten voor beleidsmonitoring en evaluatie waarbij integraliteit, en de meerwaarde die dat oplevert, expliciet wordt meegewogen. De aanpassing van instrumenten voor monitoring en evaluatie op dit punt biedt kansen omdat integrale evaluaties ook positieve feedback geven aan beleidsformuleringen. Creëer met deze aanpassing ook ruimte voor het waarderen van meerwaarde die pas achteraf zichtbaar is geworden. Momenteel wordt een aantal belangrijke wettelijk toetsingsinstrumentaria heroverwogen, wat een goed moment is om over integraliteit en adaptiviteit te beginnen.

Vroegtijdig en lerend gebruik van doelmatigheidsanalyses zoals MKBA

De MKBA is een instrument dat op veel manieren kan worden toegepast, maar tot op heden vooral als doelmatigheids- en evaluatie-instrument wordt gebruikt in de eindfase. Een alternatief is om het instrumentarium vanaf de start van de gedachtenvorming in te zetten, zodat het ook benut kan worden voor de ontwikkeling van integrale projecten. In de fase van de beleidsontwikkeling is er vaak de nodige ruimte voor integraliteit: allerlei visies en belangen krijgen dan de ruimte en kunnen vertaald worden in integrale beleidsalternatieven. In die fase kan het systematisch toepassen van de MKBA als denkkader de betrokken partijen helpen om hun problemen en doelstellingen helder te formuleren en aan te geven welke effecten van de alternatieven in beeld dienen te worden gebracht. Het denkkader van de MKBA kan zo benut worden bij het ontwikkelen en beoordelen van integrale beleidsalternatieven. Daarmee ontstaat een verbindend element tussen bijvoorbeeld ontwerpers en economen in de beleidsontwikkelingsfase. Essentieel is dat bij dergelijke processen 'MKBA-expertise' en 'inhoudelijke expertise' samen optrekken en dat het integrale karakter van beleidsalternatieven gehandhaafd kan blijven. Het is niet de bedoeling dat inhoudelijke samenhang van beleidsalternatieven versnipperd raakt door beoordelingen van afzonderlijke projecten. In het MKBA-beoordelingstraject kan nagegaan worden of het geheel inderdaad meer waard is dan de delen. Een specifiek aandachtspunt daarbij is het omgaan met discontovoeten.

Innovatieve co-financieringsarrangementen

Via het Deltafonds en andere bronnen wordt er voldoende geld gereserveerd om waterveiligheid en deels ook zoetwatervoorziening te realiseren. Maar dit geld is veelal alleen gelabeld voor waterveiligheid. Andere sectorale doelen, zoals verstedelijkings- en biodiversiteitsdoelen kunnen worden meegenomen, maar dan dienen die betrokken partijen zelf voor de financiering te zorgen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van zogenaamde co-financieringsarrangementen. Deze zijn echter niet altijd even transparant gekoppeld aan de meerwaarde voor de betreffende actor. Ook zijn er belangrijke actoren/sectoren die in tijden van bezuinigingen geen geld kunnen inbrengen. Het is goed om de huidige co-financieringsarrangementen op deze twee punten kritisch te bezien en na te denken over alternatieven. Daarvoor zijn er diverse opties die de moeite waard zijn om te onderzoeken. Een interessante gedachte is het oprichten van een meerwaardefonds, dat kan worden gevoed door bijvoorbeeld institutionele beleggers of groene banken. Om het belang te benadrukken zou het meerwaardefonds ook kunnen worden gevoed vanuit (een bescheiden deel van) het Deltafonds. Het meerwaardefonds kan een deel van de financiering op zich nemen door het co-financieren van projectonderdelen die weliswaar bijdragen aan een positief maatschappelijk kosten-batensaldo, maar waarvoor onvoldoende middelen beschikbaar zijn. De publieke en/of private partijen uit die sectoren zouden hierbij ook zelf een deel van de financiering voor hun rekening dienen te nemen. Uitgaven uit het fonds kunnen eventueel ook gekoppeld worden aan een wedstrijd voor het meest integrale project.

4.6 Verbinden van adaptief en integraal deltamanagement

Adaptief en integraal zijn de leidende principes voor het Deltaprogramma. Integraliteit is echter veel minder systematisch uitgewerkt dan adaptiviteit. Adaptief deltamanagement biedt een uitgebreid instrumentarium om knikpunten te analyseren, adaptatiepaden te ontwikkelen, en de timing en opeenvolging van beleidsmaatregelen in de watersector aan te sturen in het licht van onzekere toekomstige ontwikkelingen. Adaptatiepaden, en zeker adaptiekaarten waarin meerdere parallelle beleidsopties in de tijd worden uitgezet en gekeken wordt naar overstapmogelijkheden tussen paden, bieden een goede basis voor het borgen van flexibiliteit in de timing en het niveau van investeringen. Adaptief deltamanagement besteedt ook aandacht aan integraliteit, vooral in de vorm van het benutten van (zich min of meer toevallig aandienende) meekoppelkansen.

Synchronisatie van adaptatiepaden

Synchronisatie van adaptatiepaden is een mogelijkheid om integraliteit sterker te verankeren in adaptief deltamanagement. Het open houden van meerdere opties is voor integraliteit, net zoals voor adaptiviteit, een belangrijke voorwaarde. Het creëren van meerwaarde door integraliteit zal slecht mogelijk zijn met bepaalde combinaties van opties die ook in de tijd op elkaar afgestemd kunnen worden. Uiteenlopende tijdschalen, waarbij sectoren op hun eigen tempo hun agenda uitvoeren, vormen immers vaak een knelpunt voor integraliteit. Het naast elkaar leggen van de paden die in de verschillende sectoren zijn ontwikkeld biedt kansen voor het maken van koppelingen tussen sectorale paden – koppelingen die veel systematischer van aard zijn dan min of meer toevallige meekoppelkansen die zich aandienen op momenten dat het de watersector uitkomt om te kijken naar wat er in naburige sectoren aan de gang is. Ook biedt het synchroniseren van adaptatiepaden een betere manier om de ontwikkeling van lange termijn strategieën in verschillende sectoren op elkaar af te stemmen, dan onrealistische vereisten van volledig geïntegreerde superplannen. Met name voor sectoren waar ook lange termijn vraagstukken aan de orde zijn, waar inherente onzekerheden mee samenhangen (zoals woningbouw, infrastructuur of klimaatmitigatie), lijkt het denken in adaptatiepaden een nuttig instrument. Synchronisatie van adaptatiepaden vereist wel dat ook andere sectoren het instrument van adaptatiepaden hanteren.

Tabel 4.1: Overzichtstabel met de verbinding tussen knelpuntenanalyse en mogelijke oplossingsrichtingen

Oplossingsrichtingen	Cluster van knelpunten			
	Framing	Juridisch	Organisatorisch	Financieel
Integraliteitsambitie				
- Definieer een wervende en realistische integraliteitsambitie	X	X		X
- Wees sensibel in het communiceren van de ambitie	X			
Procesmechanismen voor bevorderen integraliteit				
- Sectoraal programmeren en integraal uitvoeren			X	
- Overbrug cultuurverschillen met respect voor verschillende identiteiten	X		X	
- Zoek naar een werkbare balans in het technisch en politiek spel van integreren.	X		X	
- Versterk de connecties met burgers en private partijen in het zoeken naar integraliteit	X		X	X
Waarborgmechanismen van integraliteit				
- Koester een figuur als de Deltacommissaris als verbindende schakel en motor van integraliteit	X		X	
- Koester regionale netwerken			X	
- Maak gebruik van hybride uitvoeringsarrangementen			X	
Leer- en ontwikkel mechanismen				
- Zet in op iconische voorbeeldprojecten	X			
- Definieer tegeltjeswijsheden	X			
- Vastleggen van leerervaringen: Juridische wiki's		X		
- Maak gebruik van integraliteit pools			X	
Aanpassing arrangementen				
- Maak integraliteit onderdeel van het instrumentarium voor monitoring en evaluatie		X		X
- Vroegtijdig en lerend gebruik van doelmatigheidsanalyses zoals MKBA		X		
- Innovatieve co-financieringsarrangementen				X
Verbinden adaptief en integraal deltamanagement				
- Synchronisatie van adaptatiepaden	X	X	X	X

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2012) *Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 470, nr. 2
- Andersson Elffers Felix (2013) *3/4 Evaluatie Ruimte voor de Rivier Eindrapport*, GR103/rapport, Utrecht
- Bayertz, K. (1999), Four Uses of “Solidarity”, in K. Bayertz (ed) *Solidarity*, pp. 3-28, Kluwer, Dordrecht.
- BB (2012) *Dijken exporteren*, Binnenlands Bestuur, 21 december 2012
- Beijen, B.A. (red) (2012), *Hoofdlijnen milieubestursrecht*, tweede druk, Boom, Den Haag.
- Biesbroek, G.R. (2014) *Challenging barriers in the governance of climate change adaptation*. PhD thesis, Wageningen University, January 2014.
- Buuren, P.J.J. van, de Gier, A.A.J., Nijmeijer, A.G.A., en J. Robbe, (2010), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, achtste druk, Kluwer, Deventer.
- Buuren, A. van, Edelenbos, J., Klijn E-H. (2010) *Gebiedsontwikkeling in woelig water: over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Boom Lemma uitgevers, Den Haag
- Buuren, A. van en G. Teisman (2014) *Samen verder werken aan de Delta: De governance van het Nationaal Deltaprogramma na 2014*, Erasmus universiteit, Rotterdam
- Commissie Elverding (2008) “Sneller en beter” Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, MW2008, Den Haag
- Deltacommissie (2008) *Samen werken met water Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst, Bevindingen van de Deltacommissie 2008*. Den Haag
- Egmond, K. van (2010) *Een vorm van beschaving*, Uitgeverij Christoffor, Zeist
- Ellen, G. J. en Buuren, A. van (2014) *De governance van slimme combinaties. Spelregels voor samenwerking rond meerlaagse vormen van waterveiligheid*. Deltares en Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Frissen, P.J.J. (2013) *De Fatale Staat: over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Gennep b.v.
- Klostermann, J.E.M., Biesbroek, G.R., en M. Broekmeyer (2013) *Knelpunten in wettelijke kaders en beleid voor klimaatadaptatie in het Waddengebied*. Alterra report (no. 2452), ISSN 1566-7197
- Koppenjan, J. F. M., en E. H Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. New York: Routledge.
- Meyer, H., Bregt, A., Dammers, E., en J. Edelenbos (2014) *Nieuwe perspectieven voor een verstedelijkte delta: Naar een aanpak van adaptieve planvorming en ontwerp, concept versie*

Mouter, N., Annema, J.A., en B. van Wee (2012) *Maatschappelijke kosten en batenanalyse inhoudelijk geëvalueerd*, TUDelft, Delft

OECD (2014) *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* OECD Studies on Water, OECD Publishing.

Rijswick, H.F.M.W. van, en H.J.M. Havekes (2013) *European and Dutch water law*, Europa Law Publishing, Groningen.

ROB (2009) *Slagvaardig bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur*. Raad voor het openbaar bestuur (ROB), Den Haag.

Tops, P. (2001). Ruimte voor de quarterback. *Vitale Stad*, 4-7, 13-15.

Vink, M. J., Dewulf, A., en C. J. A. M. Termeer (2013) The role of knowledge and power in climate change adaptation governance: a systematic literature review. *Ecology and Society*, 18 (4) C7 - 46

WRR (2010) *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*. Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid. Den Haag, Amsterdam University Press.

Bijlage1 Deelnemers workshop 1 “knelpuntenanalyse”

PBL te Bilthoven, 23 mei 2014, 9.30-12.30

Anouk te Nijenhuis
Arjen Ruis
Ed Dammers (gespreksleiding)
Gert Jan van den Born
Jeannette Beck
Katrien Termeer
Keimpe Wieringa
Marijke Vonk
Matthijs Kouw
Menno Smit
Pieter Bloemen
Rijk van Oostenbrugge
Robbert Biesbroek
Ton Dassen
Willem Ligtvoet
Art Dewulf (verslag)

Bijlage 2: Deelnemers workshop “Leertafel over integraliteit in het Deltaprogramma”

PBL te Den Haag, 3 juni, 2014, 9.30-12.30

Andrea Keessen
Annemieke Hoogeveen
Bart Parmet
Ed Dammers (verslag)
Frank Groothuijse
Hugo Priemus
Geert Teisman
Katrien Termeer (gespreksleiding),
Maarten Hajer
Mattie Bush
Rijk van Oostenbrugge
Robbert Biesbroek

Bijlage 3: Illustratieve casuïstiek: Ruimte voor de Rivier en Klimaatbuffers

3.1 Ruimte voor de Rivier

Ruimte voor de Rivier is een programma om de waterveiligheid te versterken door de rivier meer ruimte te geven. Dit programma is via een PKB door het Rijk geïnitieerd. In de PKB Ruimte voor de Rivier heeft de Rijksoverheid zowel waterveiligheid als ruimtelijke kwaliteit als doelstellingen vastgelegd voor de maatregelen om aan de veiligheidsnormen uit de Waterwet te kunnen voldoen. In de PKB zijn ook verschillende maatregelen op hoofdlijnen opgenomen. Door de Rijksoverheid is er bewust voor gekozen de maatregelen pas in een later stadium concreet uit te werken, zodat de flexibiliteit zoveel mogelijk blijft bestaan, plannen naar de nieuwste inzichten en technieken kunnen worden uitgevoerd en de mogelijkheid van nieuwe initiatieven en/of alternatieven blijft bestaan. Het Rijk heeft zelf via Rijkswaterstaat een belangrijke rol gespeeld bij de uitvoering van de Ruimte voor de Rivier, bijvoorbeeld bij de ontpoldering van de polder Noordwaard, waarbij ook actief is gezocht naar betrokkenheid van lagere overheden, organisaties, bedrijven en burgers. Naast de formele MER procedure, heeft het Rijk daar ook een informele designprocedure opgestart. Hoewel dit proces een informeel proces betrof en de status van de uitkomst van het proces van tevoren niet precies kon worden gewaardeerd, lag de daarin ontwikkelde Ontwerpvisie voor de herinrichting van het gebied aan de basis van het definitieve Rijksinpassingsplan. Deze benaderingswijze heeft er aan bijgedragen dat het draagvlak in de Noordwaard voor de ontpoldering en de gewijzigde inrichting van de Noordwaard is vergroot. Er is overigens wel geprocedeerd tegen het besluit in de PKB Ruimte voor de Rivier om de Noordwaard te ontpolderen.

Algemene lessen en succesfactoren van Ruimte voor de Rivier project:

- Quality team met meervoudige expertise betrokken buiten de uitvoeringslijn
- Voldoende geld om barrières te doorbreken
- Waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit beiden als doelstelling
- Omwisselbesluit
- Delegeren van macht: opgeknipt in deelprojecten met eigen projectstructuur

3.2 Klimaatbuffers

Het idee om natte groene infrastructuur te realiseren past zowel bij de ecologische Waterwet-/Kaderrichtlijn Water- doelstellingen en de taak voor de waterschappen om deze te realiseren als bij de ecologische EHS-/Natura 2000-doelstellingen en de taak voor de provincies om deze te realiseren. De ecologische KRW-doelen zijn vastgelegd in de waterbeheerplannen van de waterschappen en realisatie van deze doelen zonder realisatie van EHS-/Natura 2000-doelen is niet goed mogelijk. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen en enigszins noodgedwongen doordat doelen niet zo gemakkelijk zijn te scheiden, zijn er samenwerkingen ontstaan tussen de waterschappen en de provincies. Zo heeft een waterschap met twee provincies overeenkomsten gesloten en daarin afgesproken dat het waterschap de KRW-doelen uitvoert, ook als dat deels EHS-/Natura 2000-doelen zijn, met co-financiering/subsidie door de provincie. Voor de financiering van bijvoorbeeld aankoop van grond ten behoeve van de natuur is de financiële steun van de provincie vereist. Overigens heeft het waterschap de medewerking nodig van meer partijen dan alleen de provincie. Het is onzeker of het waterschap zelf onteigening in kan zetten. Haar bevoegdheid is beperkt tot onteigening voor verbetering en verruiming van rivieren. Voor onteigening ten behoeve van de natuur is medewerking van de gemeente vereist (wijzigen bestemmingsplan, starten onteigeningsprocedure ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling). Een provincie kwam echter de vastgelegde financieringsafspraken niet na. Als gevolg daarvan kon het waterschap de maatregelen niet treffen binnen de in het beheerplan vastgelegde periode. Het niet treffen van maatregelen noodzaakte tot aanpassingen van de maatregelen in de

beheerplannen van het waterschap. Het waterschap leek niet direct in de knel te komen met Europese KRW-verplichtingen, omdat het heel strategisch in het beheerplan al had opgenomen dat financiële problemen (betaalbaarheid) reden kunnen zijn om een beroep te doen op een KRW-uitzonderingsgrond (bijvoorbeeld fasering of doelverlaging). Het waterschap kan haar beheerplan niet uitvoeren zonder de provincie, want het mist de bevoegdheden om zelfstandig ecologische doelen te kunnen bereiken. Vanwege de taak van de waterschappen om te zorgen voor het watersysteembeheer in een bepaald gebied, zoals vastgelegd in de Waterschapswet, is er sprake van *misbruik van bevoegdheid* als een waterschap maatregelen neemt en financiert die alleen ten behoeve van het natuurbelang zijn. Door niet-nakoming frustreert de provincie dus de uitvoering van het project klimaatbuffers in haar gebied.