



Governance voor Grote Wateren

Een quickscan van verschillen tussen het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid

Marcel Pleijte en Roel During



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Governance voor Grote Wateren

Een quickscan van verschillen tussen het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid

Marcel Pleijte en Roel During

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van een kennisdeskvraag binnen het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Natuur Ambitie Grote Wateren (NAGW)' (projectnummer BO-43-021.03-006 KD-2019-093).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, december 2020

Gereviewd door:

Jeroen Veraart, onderzoeker Water en Klimaat (team Climate Resilience, WENR)

Akkoord voor publicatie:

Wies Vullings, teamleider van Applied Spatial Research

Rapport 3055
ISSN 1566-7197

Pleijte, M., R. During, 2020. *Governance voor Grote Wateren; Een quickscan van verschillen tussen het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3055. 56 blz.; 2 fig.; 7 tab.; 31 ref.

Wageningen Environmental Research (WENR) heeft governance-kenmerken van natuurbeleid en van aangrenzende beleidsterreinen voor natuur in grote wateren beschreven, zoals waterbeleid en ruimtelijk beleid. Onderzocht is welke overeenkomsten en verschillen er tussen de diverse beleidsterreinen zijn en welke lessen hieruit zijn te halen. Dit heeft geresulteerd in een lijst van handelingsopties en handelingsvalkuilen. De hoofdconclusie is dat de doelen van de individuele beleidsterreinen en de grote landschappelijke opgaven, klimaat, biodiversiteit en energie, niet effectief en duurzaam zijn te realiseren zonder gebiedsoverstijgende ('systeem')visie en afstemming. Een van de aanbevelingen is om op nationaal niveau vanuit een gezamenlijke visie de grote maatschappelijke en landschappelijke ontwerpogaven af te stemmen die uit dezelfde beleidsarena komen: de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW), het Natuurwinstplan Grote Wateren, Nederland 2120. De beleidsarena waterveiligheid richt zich meer op het Nationaal Water Programma (NWP) en het Deltaprogramma (DP). Het Integraal Rivier Management (IRM) zit ertussenin.

Wageningen Environmental Research (WENR) has described governance characteristics of nature policy and adjacent policy areas for nature in large waters, such as water policy and spatial policy. It was investigated which similarities and differences there are between the various policy areas and which lessons can be learned from this. This has resulted in a list of do's and don'ts. The main conclusion is that the goals of the individual policy areas and the major landscape challenges, climate, biodiversity and energy, cannot be achieved effectively and sustainably without transcending ("system") vision and coordination. One of the recommendations is to coordinate the major social and landscape design tasks at a national level on the basis of a joint vision: The Programmatic Approach to Large Waters PAGW, the Nature Profit Plan for Large Waters, Netherlands 2120.

Trefwoorden: beleidsarrangementen, deltaprogramma, good governance, governance, inhoudelijk discours, Life IP Deltanatuur, machtsverhoudingen, nationale omgevingsvisie, Nationale Ambitie Grote Wateren (NAGW), natuurbeleid, Natuurwinstplan Grote Wateren, Nederland 2120, Programmatische Aanpak Grote Wateren, ruimtelijk beleid, spelers, spelregels, sturingsdiscours, systemen, waterbeleid

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/539899> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2020 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.



Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem.

In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001.

Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Inhoud

	Verantwoording	5
	Woord vooraf	7
	Samenvatting	9
1	Aanleiding	11
	1.1 Inleiding	11
	1.2 Doelstellingen	12
	1.3 Vraagstelling	13
	1.4 Aanpak	13
	1.5 Leeswijzer	15
2	Conceptueel kader	16
	2.1 Inleiding	16
	2.2 Governance	16
	2.3 Good governance	16
	2.4 Beleidsarrangementen	17
	2.5 Systemen	18
	2.6 Theorie over een beoordelingskader	19
3	Governance-kenmerken van water-, natuur- en ruimtelijk beleid	23
	3.1 Inleiding	23
	3.2 Waterbeleid	23
	3.2.1 Inhoudelijk Discours in het Deltaprogramma	23
	3.2.2 Sturingsdiscours in het Deltaprogramma	24
	3.2.3 Spelers in het Deltaprogramma	26
	3.2.4 Spelregels in Deltaprogramma	28
	3.2.5 Machtsverhoudingen en het Deltaprogramma	30
	3.3 Natuurbeleid	32
	3.3.1 Inhoudelijk discours in NAGW	32
	3.3.2 Sturingsdiscours in NAGW	33
	3.3.3 Spelers in NAGW	34
	3.3.4 Spelregels in NAGW	34
	3.3.5 Machtsverhoudingen en NAGW	35
	3.4 Ruimtelijk beleid	36
	3.4.1 Inhoudelijk discours in de NOVI	36
	3.4.2 Sturingsdiscours in de NOVI	36
	3.4.3 Spelers in de NOVI	37
	3.4.4 Spelregels in de NOVI	38
	3.4.5 Machtsverhoudingen en de NOVI	38
4	Beleidsarrangementen vergeleken	39
	4.1 Inleiding	39
	4.2 Overeenkomsten en verschillen	39
	4.2.1 Inhoudelijk discours	41
	4.2.2 Sturingsdiscours	41
	4.2.3 Spelers	42
	4.2.4 Spelregels	43
	4.2.5 Macht en hulpbronnen	44

4.3	Analyse en beoordeling	45
4.4	Conclusies	48
5	Governance lessen voor Grote Wateren	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Don'ts	49
5.3	Do's	50
5.4	Reflectie en discussie	52
	Literatuur	54

Verantwoording

Rapport: 3055

Projectnummer: 5200046169

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord Referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: Onderzoeker Water en Klimaat (team Climate Resilience, WENR)

naam: Jeroen Veraart

datum: 04-01-2021

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Wies Vullings

datum: 21-01-2021

Woord vooraf

De Nederlandse Delta herbergt unieke natuur. In het programma LIFE IP Deltanatuur staat de vraag centraal hoe we in onze drukbevolkte en intensief gebruikte delta letterlijk en figuurlijk de ruimte kunnen vinden om de biodiversiteitsopgave sneller en beter te realiseren (life-ip-deltanatuur).

LIFE IP Deltanatuur heeft aan WENR gevraagd om de governance-kenmerken van het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid te vergelijken en samen te vatten in een overzicht met overeenkomsten en verschillen. Uit deze analyse van de WUR, min of meer top-down vanuit beleidskaders, komt het advies om de integratie van verschillende opgaven op gebiedsniveau uit te werken, voorafgegaan door een afstemming van opgaven (natuur en biodiversiteit, klimaat, waterveiligheid, waterkwaliteit etc.) op nationaal niveau.

De afstemming van opgaven is meer dan een optelsom van sectorale opgaven, het vraagt om systeemdenken. Het gaat om de verticale integratie van bestuurslagen, de horizontale integratie van beleidssectoren en het transparant maken van die integratie.

De resultaten uit deze studie hebben geleid tot vervolgacties. Zo heeft WENR samen met organisatiebureau P2 en Martijn Daalder verkend hoe een nieuw, meer integraal beleidsarrangement vorm zou kunnen krijgen. Uiteindelijk hebben de vervolgvragen aan WENR een plek gekregen in een meerjarig programma, via beleidsondersteunend onderzoek voor het MMIP PROGRAMMA E3 'Duurzame rivieren, meren en intergetijde gebieden'.

Als eerste contactpersoon namens Life IP Deltanatuur voor WENR was ik op interactieve wijze betrokken bij de uitvoering van deze opdracht. In die zin is sprake geweest van cocreatie en niet van afstandelijk opdrachtgeverschap.

Ik wens de lezers van dit rapport veel leesplezier toe en zie dit rapport als een bouwsteen voor meer geïntegreerde governance die natuur in grote wateren ten goede gaat komen.

Drs. W. Lammers, Programmamanager Deltanatuur bij Staatsbosbeheer en Programmateamlid Life IP DeltaNatuur namens de terreinbeherende organisaties en mede-actiehouders Governance & Samenwerken in de grote wateren.

Samenvatting

Onderzoeksvraag

LIFE IP Deltanatuur stelde aan Wageningen Environmental Research (WENR) een centrale vraag en vier subvragen. De centrale vraag luidt als volgt: *Hoe kan de governance vanuit het Rijk voor natuurbeleid, voor waterbeleid en het ruimtelijk beleid rond natuur in grote wateren het best vorm krijgen voor deltanatuur in de grote wateren?*

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. Wat zijn de governance-kenmerken van de beleidsvelden natuurbeleid, waterbeleid en ruimtelijk beleid?
2. Wat zijn overeenkomsten en verschillen tussen de beleidsterreinen natuurbeleid, waterbeleid en ruimtelijk beleid en hun bijbehorende beleidsarrangementen?
3. Hoe zijn de afzonderlijke beleidsarrangementen te analyseren en te beoordelen en hoe is de onderlinge samenwerking tussen deze beleidsterreinen te analyseren en te beoordelen?
4. Wat zijn de specifieke do's-and-don'ts voor governance rond natuur in grote wateren?

Aanpak

Eerst is voor genoemde beleidsvelden bepaald naar welke beleidsnota's in een quickscan de aandacht uitgaat voor het waterbeleid (Deltaprogramma), het natuurbeleid (de Natuurambitie Grote Wateren) en voor het ruimtelijk beleid (de Nationale Omgevingsvisie). Vervolgens is nagegaan wat in wetenschappelijke publicaties over deze nota's is gezegd en de citaten zijn geordend met de beleidsarrangementen-benadering die aan de Radboud Universiteit uit Nijmegen destijds door Jan van Tatenhove, Bas Arts en Pieter Leroy is ontwikkeld. Tot slot zijn twee beoordelingskaders, namelijk de beleidsarrangementen-benadering en een benadering van het IUCN voor good governance, de Natural Resource Governance Framework, gehanteerd om via een expertiseoordeel van de auteurs samen met de opdrachtgever de governance-resultaten op de drie beleidsvelden te waarderen.

Resultaten

Als wij vanuit een meer klassieke beleidsevaluatiebril kijken waarbij doeltreffendheid, doelmatigheid en legitimiteit vooropstaan, dan springt het waterbeleid er positief uit en laat het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid ver achter zich. Doorzettingsmacht en slagkracht vanuit het beleid van het ministerie van IenW is hoog te waarderen. Bij het inhoudelijke discours hebben we het waterbeleid middelmatig gescoord, omdat er na het verschijnen van het rapport van de Deltacommissie en met het versoberen van de scope toch een blikvernauwing is opgetreden. De scope bij het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid is vrij breed en omvat meerdere systemen en hebben wij als goed beoordeeld. Als vervolgens wordt gekeken naar het sturingsdiscours, de betrokken spelers, de wijze waarop het beleid is geïnstitutionaliseerd en de machtsverhoudingen en afhankelijkheden, dan komt het waterbeleid er positief uit en scoren het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid onvoldoende.

Als we naar de drie beleidsvelden vanuit het IUCN-kader voor good governance kijken, ontstaat een heel ander beeld. Dan gaat het om het betrekken van veel spelers en principes als gezamenlijke waardecreatie, rechtvaardigheid, het betrekken van grondeigenaren, het inclusief maken van tegengeluiden etc. Dan komt het waterbeleid er minder gunstig uit dan het natuurbeleid en het ruimtelijke beleid.

Beide kaders voor beleidsbeoordeling laten zien dat er op governance-gebied positieve en negatieve punten zijn te noemen en dat dit ook afhankelijk is van de gehanteerde criteria. Strijdigheid kan ontstaan tussen principes van good governance en de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsmaatregelen. Beide beoordelingskaders laten bij alle drie de beleidsvelden zien dat sprake is van goede beleidspraktijken op een aantal aspecten.

Conclusies en aanbevelingen

Als we kijken wat het mandaat is bij het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid op de verschillende schaalniveaus van de bestuurslagen, dan valt op dat met de huidige werkwijze gelijktijdige en gelijkwaardige afstemming moeilijk is, zo niet misschien onmogelijk. Integratie op rijksniveau is eigenlijk al moeilijk. Alleen het waterbeleid kent veel afwegingen op rijksniveau. Voor het natuurbeleid spelen de afwegingen vooral op Europees en op provinciaal niveau en voor het omgevingsbeleid vooral op provinciaal en gemeentelijk schaalniveau. Kortom: wie het waterbeleid, natuurbeleid en ruimtelijk beleid wil afstemmen, dient niet alleen aan horizontale afstemming te doen, maar heeft ook een behoorlijke opgave in de verticale afstemming tussen bestuurslagen. Het is daarmee ook niet verwonderlijk dat daar veel energie naar uitgaat. Pas er daarbij wel voor op dat samenwerking tussen overheden niet centraal komt te staan en dat de samenwerking met particulieren en private partijen niet of te weinig aan bod komt.

Natuurinclusiviteit vooraf levert voor alle partijen meer op dan natuurcompensatie achteraf. Borg de afspraken over natuurinclusiviteit met good governance. Maak verder gebruik van de krachten van de afzonderlijke beleidsterreinen: de doel- en uitvoeringsgerichtheid van het waterbeleid (Deltaprogramma), het systeendenken voor natuur (natuurwinstplan) en het instrumentarium van het ruimtelijk beleid.

De verschillen tussen beleidsterreinen zijn niet te negeren. Ieder beleidsterrein kent sterkten en zwakten. Afstemming van beleidsvelden betekent niet dat alle sterkten van beleidsterreinen zo maar te combineren zijn. Daarvoor zijn de beleidsterreinen en de achterliggende context en waarden te verschillend. Als beleidsvelden elkaars successen kopiëren, ontstaat niet vanzelf een betere samenwerking tussen de beleidsvelden.

Geconcludeerd kan worden dat eigenlijk het best integraal kan worden gewerkt vanuit: 1) opgaven; 2) domeinen overheid, markt, samenleving en 3) vanuit fysieke systemen, interbestuurlijke systemen en samenlevingssystemen.

De hoofdconclusie is dat de doelen van de individuele beleidsterreinen en de grote landschappelijke opgaven (Delta, PAGW, IRM) niet effectief en duurzaam zijn te realiseren zonder gebiedsoverstijgende ('systeem') visie en afstemming. Er bestaan tussen de beleidsterreinen grote verschillen in cultuur, mandaat, kwaliteiten en dominantie. Gelijktijdige en gelijkwaardige afstemming is moeilijk en gebeurt veelal decentraal, niet geïntegreerd en niet op systeemniveau. Het op te vullen hiaat is een meer geïntegreerd beleidsarrangement of zijn beter op elkaar afgestemde en samenwerkende beleidsarrangementen.

Het gebiedsniveau is geschikt voor beleidsintegratie. Waarom is dit het goede niveau voor integratie? Het ligt in het midden van de beleidsketen van visie tot beheer. Het ligt in het midden van bestuurslagen en biedt mogelijkheden tot integratie van sectoren en bovenal is het vaak het niveau waarop ook marktpartijen en de samenleving zelf betrokken kunnen worden.

Naast op programma-uitvoeringsniveau dient ook op nationaal beleidsontwikkelingsniveau samengewerkt te worden om tot meer geïntegreerde doelstellingen te komen: het systeemgerichte, natuurinclusieve beleidsarrangement. Werk centraal en top-down samen aan geïntegreerde doelstellingen (dat mogen dubbel- of zelfs driedubbeldoelstellingen zijn). Deze vormen de basis voor het beleidsarrangement.

1 Aanleiding

1.1 Inleiding

Nederland en de grote wateren horen bij elkaar en zijn in één adem te noemen. De grote wateren karakteriseren Nederland: de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer, de grote rivieren en de Zuidwestelijke Delta. Dijken en dammen, inpolderingen, stuwen en vaargeulverruiming maken ons land veilig, leefbaar en economisch vitaal. De waterstaatkundige werken hebben de grote wateren echter ook ecologisch uit balans gebracht. Natuurlijke stromen van water, zand, slib, zout en voedingsstoffen zijn verstoord: op de ene plaats is er te veel, op de andere te weinig. Subtiële overgangen zijn verdwenen, de rijke deltanatuur is afgevlakt. Er is dus nog een opgave voor de ecologische waterkwaliteit. Als de grote wateren ecologisch weer goed functioneren, profiteren de kwaliteit van onze leefomgeving, de visserij, recreatie, natuur en zelfs ook de waterveiligheid daarvan.

Henk Saeijs werd een van de eerste biologen bij de Deltadienst van Rijkswaterstaat waar hij vorm en inhoud gaf aan het milieu- en natuuronderzoek. Zijn belangrijkste bijdrage is het zout houden van het Grevelingenmeer na afsluiting van de Noordzee. Bij de Deltadienst klom hij op tot hoofd van de afdeling Milieuonderzoek. Als bioloog tussen de waterbouwkundigen legde hij de basis voor een omslag naar integraal waterbeheer. Integraal waterbeheer is een vorm van waterbeheer waarin verschillende doelstellingen en beheersvormen samenkomen, zoals het beheer van grondwater, het beschermen tegen overstromingen en het tegengaan van watervervuiling. De Europese Kaderrichtlijn Water en de Nederlandse Waterwet zijn erop afgestemd. De term integraal waterbeheer kwam omstreeks 1980 op en was onder meer richtinggevend voor de Nederlandse beleidsnota met de naam 'Derde nota waterhuishouding'. Tot die tijd kende het waterbeheer drie afzonderlijke aspecten: waterkwantiteit, waterkwaliteit en grondwater. Men raakte ervan overtuigd dat meer afstemming nodig was. Daarnaast ervoer men dat het beleid niet alleen te eenzijdig gericht was op het houden van 'droge voeten', ook de aanpak achtte men te beperkt, met alleen zo hoog mogelijke dijken en zo snel mogelijke afvoer van water naar zee. Tegelijk was duidelijk geworden dat de kwaliteit van water meer aandacht vroeg en in het verlengde hiervan ook natuurgebieden baat hadden bij voldoende water van voldoende kwaliteit. Ruimtelijke ordening en milieubeleid raakten eveneens aan waterbeleid.

Met de Nadere Uitwerking Rivierengebied, Ruimte voor de Rivier en het huidige Deltaprogramma stond natuur wisselend meer en minder in de belangstelling bij het hoogwaterbeschermingsbeleid. Ook projecten als 'Building with Nature' kwamen op. En vanuit de Europese regelgeving zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kader Richtlijn Water (KRW) geïntroduceerd.

Ondanks al deze beleidsmatige en juridische ontwikkelingen gaat het nog niet goed (genoeg) met de Nederlandse deltanatuur. Samen met alle partners (overheid, natuurorganisaties, waterbeheerders en bedrijven) geeft het programma LIFE IP Deltanatuur daarom een impuls aan de ontwikkeling van waardevolle deltanatuurgebieden in Nederland. De Nederlandse delta herbergt unieke natuur. Dit gebied – van de Noordzee, de Waddenzee en het IJsselmeer tot de Zuidwestelijke Delta en de grote rivieren – is niet voor niets onderdeel van Natura 2000, het Europese netwerk van beschermde natuurgebieden. Onze deltanatuur staat niet op zichzelf. In dit drukbevolkte en intensief gebruikte gebied zijn natuur, veiligheid en economie onlosmakelijk met elkaar verbonden. Telkens moet gezocht worden naar het goede evenwicht tussen deze drie belangen. Activiteiten in de Nederlandse delta op het gebied van landbouw, visserij en de aanleg van dammen, dijken en polders, leiden tot veiligheid en economische welvaart. Ze verstoren echter ook de natuur. LIFE IP Deltanatuur zoekt naar manieren om het belang van natuur te koppelen aan deze activiteiten. LIFE IP Deltanatuur maakt zich sterk voor een uniek Nederlands deltagebied waarin Europa's waardevolste flora en fauna beschermd en ontwikkeld worden. En waarin natuur, veiligheid en economie met elkaar verenigd en in balans zijn.

Dit doet LIFE IP Deltanatuur door het ontwikkelen en testen van succesfactoren en instrumenten die bijdragen aan een integrale governance-benadering, die optimale coördinatie van belangen in Natura

2000-gebieden in Nederland borgt. De twee hoofdproducten van Life IP Deltanatuur zijn het Natuurwinstplan Grote Wateren (LIFE IP Deltanatuur, 2019) en IGAN2000: Integrated Governance Approach Natura 2000.

Het doel van LIFE IP Deltanatuur is het oplossen van problemen bij het realiseren van natuur in de grote wateren. De scope is daarmee gericht op de grote wateren: Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer, Rivierengebied en Zuidwestelijke Delta. De aanpak die de partners van LIFE IP Deltanatuur voorstaan, omvat vaak 1) een betere samenwerking en duidelijke rolverdeling, 2) synergie met andere grote wateruitvoeringsprogramma's en 3) inzetten op een meer robuuste, dynamische regelgeving.

Het LIFE IP Deltanatuur kent verschillende fases:

- een *opbouwfase* (oktober 2016-oktober 2017), waarin bijvoorbeeld een gezamenlijke website is opgezet en actieplannen/projecten zijn opgezet;
- een *ontwikkeelfase* (november 2017-maart 2019) met een governance assessment report (0-meting) en periodieke rapportages van onderzoeksresultaten;
- een *implementatiefase* (april 2019-maart 2021), waarin het instrumentarium voor samenwerkingsvraagstukken/governance wordt bestudeerd en wordt nagegaan hoe de synergie in uitvoeringsprogramma's kan worden bevorderd en eind maart 2021 een Governance Assessment Report eindmeting volgt;
- een *ontsluitingsfase* (april 2021-september 2022), waarin een gezamenlijk financieringsmodel, een gedragen integrale aanpak voor natuur, een gedeelde kennisbasis en een gedeelde langetermijnstrategie voor de natuur in grote wateren centraal staan.

Nu LIFE IP Deltanatuur in de implementatiefase verkeert, willen de Stuurgroep en het Programmteam van LIFE IP Deltanatuur gestructureerd de *lessons learned* en *best practices* ophalen uit de aanpalende beleidsvelden en beargumenteren welke lessen wel/niet toepasbaar zijn in het natuurbeleid voor grote wateren. Daarbij willen de Stuurgroep en het Programmteam de governancelessen integreren in een redeneerlijn en denkkader, leidend tot een prototype van een Integrated Governance Approach N2000.

1.2 Doelstellingen

De opdracht, het projectresultaat en de producten zijn bij opdrachtverlening als volgt geformuleerd:

1. Maak een inventarisatie van de governance-kenmerken van de belendende beleidsterreinen voor natuur in grote wateren, te weten het natuurbeleid, het waterbeleid en het ruimtelijk beleid.
2. Maak een overzichtelijk schema met overeenkomsten en verschillen tussen de beleidsterreinen en bijbehorende beleidsarrangementen.
3. Maak een analyse en durf zowel de beleidsarrangementen als de samenwerking hiertussen te beoordelen.
4. Geef een overzicht van de do's-and-don'ts en lessen specifiek voor governance rond natuur in grote wateren.

Het accent ligt daarmee op het duiden van de karakteristiek van de governance voor de verschillende beleidsvelden waar Life IP Deltanatuur mee te maken heeft.

De opdrachtverlening aan WENR, zoals hierboven weergegeven, staat niet op zichzelf. LIFE IP Deltanatuur heeft meer opdrachten uitgezet rond governance; zie bijvoorbeeld Boonstra en Pleijte (2017).

Vanuit LIFE IP Deltanatuur bestaat het gevoel dat natuurwinst in de delta alleen is te realiseren door een integrale benadering. De programmaraad van LIFE IP Deltanatuur verstaat onder natuurwinst meer natuurontwikkeling realiseren dan wettelijk verplicht (VHR) door beter gebruik te maken van de ecologische potenties van de grote water *buiten* de vastgestelde V(H)R-gebieden in de grote wateren, meer synergie met VHR-gebieden op het land daaromheen en ten derde natuurinclusief economisch medegebruik van watersysteem en omliggende gebieden.

De vervolconclusie is ook dat de definitie van natuurwinst nog vaak schuift. Ook *binnen* de betrokken organisaties bij LIFE IP Deltanatuur is er nog geen consensus over. En de buitenwereld wil weten wat men met natuurwinst bedoelt.

Naast de opdracht van WENR om het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid te vergelijken, heeft P2 samen met Martijn Daalders onderzoek gedaan naar de governance rond de uitgevoerde projecten en het programma rond LIFE IP Deltanatuur. Zij hebben daarbij vooral gelet op de samenwerking in LIFE IP Deltanatuur-projecten en in het LIFE IP programma P2 is vooral nagegaan aan welke eisen de governance in projecten en programma's dient te voldoen. Dit heeft geresulteerd in een governance-instrument: de Schakelbak.¹ WENR is vooral nagegaan of de beleidsterreinen van het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid en de achterliggende beleidsarrangementen uit zijn op samenwerking met andere beleidsterreinen. WENR brengt daarmee dus vooral de samenwerkingsbereidheid op beleidsterreinniveau in beeld.

Ook hebben de betrokken partners bij LIFE IP Deltanatuur zelf veel onderzoek en ervaringen verzameld rond governance. Zo heeft Gerrit Dommerholt, werkzaam als Programmamanager Kust- en Intergetijdengebieden bij Vogelbescherming Nederland, een notitie over governance bij LIFE IP Natuur geschreven.

Uit dit rapport moet voor LIFE IP Deltanatuur helder worden wat werkt, wat ervan geleerd kan worden en wat overdraagbaar is. Kortom: wat kan LIFE IP Deltanatuur op basis van dit rapport ondernemen?

1.3 Vraagstelling

De vragen die door LIFE IP Deltanatuur aan dit onderzoek zijn meegegeven, zijn vertaald in een centrale vraag en vier subvragen. De centrale vraag luidt als volgt:

Hoe kan de governance vanuit het Rijk voor natuurbeleid, het waterbeleid en het ruimtelijk beleid rond natuur in grote wateren het best vorm krijgen voor Deltanatuur in de grote wateren?

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. Wat zijn de governance-kenmerken van de beleidsvelden natuurbeleid, waterbeleid en ruimtelijk beleid?
2. Wat zijn overeenkomsten en verschillen tussen de beleidsterreinen natuurbeleid, waterbeleid en ruimtelijk beleid en hun bijbehorende beleidsarrangementen?
3. Hoe zijn de afzonderlijke beleidsarrangementen te analyseren en te beoordelen en hoe is de onderlinge samenwerking tussen deze beleidsterreinen te analyseren en te beoordelen?
4. Wat zijn de specifieke do's-and-don'ts voor governance rond natuur in grote wateren?

1.4 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is als volgt te werk gegaan.

- Stap 1. Selectie van één relevant programma of nota per beleidsterrein.
- Stap 2. Selectie van bestuurskundige wetenschappers die lessen hebben getrokken uit governance-praktijken. Het gaat om een quickscan van wetenschappelijke literatuur.
- Stap 3. Keuze van te hanteren conceptueel kader en beoordelingskader.
- Stap 4. Vergelijking van beleidsterreinen en beleidsarrangementen.
- Stap 5. Conclusies trekken van wat wel en niet werkt.

Deze stappen in het onderzoek lichten we hieronder toe.

¹ <https://life-ip-deltanatuur.nl/cms/view/58799480/igan2000-governance-groeimodel>

Ad stap 1. Selectie van relevante programma's en nota's per beleidsterrein

Eerst is, in overleg met de opdrachtgever, één programma of één nota per beleidsterrein geselecteerd die het natuurbeleid, het waterbeleid en het ruimtelijk beleid karakteriseert. Eén is weinig, maar het gaat om een quickscan van literatuur.

Vanuit het waterbeleid zijn te noemen Deltaprogramma en Deltawet, Hoogwaterbeschermingsprogramma, Nationaal Waterplan en uitvoeringsprogramma MIRT. Gekozen is om vooral wetenschappelijke publicaties aan te halen over het Deltaprogramma, vanwege de grote rol die het Deltaprogramma in het waterbeleid vervult en de grote institutionele veranderingen die het Deltaprogramma veroorzaakten. Daarnaast halen wij soms het Hoogwaterbeschermingsprogramma aan.

Vanuit het natuurbeleid zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn, Natura 2000, het Biodiversiteitsverdrag, het Natuurpact, de Rijksnatuurvisie en de Natuurambitie Grote Wateren te noemen. Gekozen is om wetenschappelijke publicaties over de Natuurambitie Grote Wateren aan te halen, omdat deze nota qua visie en doelen dicht bij de visie en doelen ligt van LIFE IP Deltanatuur.

Vanuit het ruimtelijk beleid zijn de Wet ruimtelijke ordening (Wro), Omgevingswet, Nationale Omgevingsvisie (NOVI), Interbestuurlijke programma's en Regiodeals te noemen. We hebben gekozen om wetenschappelijke publicaties over de Nationale Omgevingsvisie aan te halen, omdat deze het gehele nationale ruimtelijke beleid tracht te duiden. En ook inhoudelijk en qua proces en sturing een visie voor ogen heeft. De Omgevingswet is in principe neutraal, volgt de Wro op en is eigenlijk daarmee vooral een type spelregel. Het interbestuurlijke programma en de Regiodeals zijn thematisch specifieke invullingen waar geld aan thema's worden gekoppeld.

Wij hebben geen programma's en nota's aangehaald die juist samenwerking tussen ministeries karakteriseren, zoals de Programmatische Aanpak Grote Wateren, waar I&W en LNV samen invulling geven aan natuur- en waterbeleid als opdrachtgever aan Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en RVO (opdrachtnemers).

Uit deze stap kan worden opgemaakt dat in dit onderzoeksrapport een gering aantal nota's en programma's zijn bestudeerd en dat met de keuze van één nota of één programma per beleidsterrein niet een volledige karakterisering van het beleidsterrein is te geven. Wel is gekozen voor die nota's en programma's die de beleidsvelden momenteel het best typeren. Van belang is of alle verticale bestuurslagen goed worden meegenomen in de nota's.

Ad Stap 2. Selectie van bestuurskundige wetenschappers die lessen hebben getrokken uit governance-praktijken

De tweede stap was om met de opdrachtgever auteurs te selecteren die vanuit een bestuurskundige invalshoek op het Deltaprogramma, de Natuurambitie Grote Wateren en de Nationale Omgevingsvisie reflecteren. Het gaat er vooral om dat wij als onderzoekers niet zelf al meteen programma's en nota's beoordelen, maar eerst de beleidsvelden zo veel mogelijk karakteriseren aan de hand van citaten van de auteurs (dit gebeurt in hoofdstuk 3). Wij realiseren ons dat volledigheid omtrent het aanhalen van auteurs in een quickscan van wetenschappelijke literatuur niet haalbaar is. In hun evaluaties van de actuele nota's en programma's kijken de bestuurskundige auteurs overigens beperkt naar oude, eerder verschenen nota's en programma's per beleidsterrein. Waar zij dit wel doen, is dit om de huidige nota's en programma's te vergelijken met de oude nota's en programma's om verschillen te signaleren en lessen te trekken. Bij het waterbeleid gaat het dan om Ruimte voor de Rivier, bij het ruimtelijk beleid om het beleid voor gebiedsontwikkeling, ook wel geduid als ontwikkelingsplanologie, en voor het natuurbeleid gaat het om het Natuurbeleidsplan of de Nota Natuur voor Mensen, mensen voor natuur.

Ad Stap 3. Keuze van te hanteren conceptueel kader en beoordelingskader

Om de vragen te kunnen beantwoorden, hebben we eerst centraal staande begrippen uit de doelstellingen en de vraagstellingen geselecteerd. Vooral de concepten 'governance' en 'beleidsarrangementen' vallen dan op. Vanuit bestudering van deze twee begrippen hebben wij nog twee concepten opgevoerd: 'systemen' en 'good governance', omdat deze concepten conceptueel iets

aan de concepten governance en beleidsarrangementen toevoegen. Vervolgens hebben wij theorie bestudeerd om de governance-kenmerken van het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid te kunnen beoordelen. In ons beoordelingskader zien wij daarbij twee verschillende perspectieven: 1) een meer klassieke evaluatie, waarbij het beleid en het beleidsarrangement als vertrekpunt worden gekozen en als governance wordt opgevat. Een dergelijke evaluatie is vaak gericht op doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en het democratisch gehalte van het beleid. Bestuurlijke slagkracht of doorzettingsmacht is vaak wat wordt gewaardeerd; 2) een evaluatie vanuit good governance, waarbij niet zo zeer het beleidsveld en de achterliggende overheden het vertrekpunt vormen, maar veel meer de partijen in de samenleving die een democratisch en goed bestuur verwachten. We maken gebruik van de beleidsarrangementen-benadering zoals die werd ontwikkeld door Jan van Tatenhove, Bas Arts en Pieter Leroy (Van Tatenhove et al., 2000; Leroy & Arts, 2006; Arts et al., 2006). Voor de tweede benadering maken we gebruik van het concept good governance en de mogelijkheden om dit te analyseren. Daarbij maken we gebruik van het Natural resource governance framework (IUCN/UNESCAP, 2009).

Ad Stap 4. Vergelijking van beleidsterreinen en beleidsarrangementen

Om de beleidsterreinen en de bijbehorende beleidsarrangementen te beoordelen, hebben we citaten van andere wetenschappelijke auteurs geordend aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering. Hierna hebben wij als onderzoekers zelf een totaalbeeld geboden in een schema waarop we op de horizontale as de drie beleidsterreinen hebben gezet en op de verticale as de dimensies van de beleidsarrangementen benadering. Hierbij is uiteraard teruggevallen op de indrukken vanuit de literatuurscan, maar is ook vanuit kennis over andere wetten, programma's en nota's de karakterisering verder geschetst. Naast literatuur hebben wij hierbij een beroep gedaan op een expertoordeel van de onderzoekers en de opdrachtgevers. Daarmee ontstaat een totaalbeeld met overeenkomsten en verschillen tussen de drie beleidsterreinen op de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering. Vervolgens hebben wij de beleidsterreinen beoordeeld vanuit 1) bestuurlijke slagkracht of doorzettingsmacht en 2) good governance. Met kleuren geven wij een oordeel, waarbij groen voor ruim voldoende/goed staat, oranje voor matig tot net voldoende en rood voor onvoldoende. Het gaat hierbij om expertoordelen van de onderzoekers met de opdrachtgever.

Ad Stap 5. Conclusies trekken van wat wel en niet werkt

Tot slot maken we op basis van de expertoordelen, na de vergelijking van de beleidsterreinen en beleidsarrangementen, de balans op wat wel en niet gedaan kan worden om de beleidsterreinen beter te laten afstemmen of samenwerken voor Deltanatuur.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport presenteren we eerst in hoofdstuk 2 het conceptueel kader waarbij de concepten systemen, governance, good governance en beleidsarrangementen worden toegelicht. Hierna wordt in hetzelfde hoofdstuk theorie gepresenteerd om beleidsterreinen te beoordelen met de beleidsarrangementen-benadering en met de Natural Resource Governance Framework.

Vervolgens presenteren wij in hoofdstuk 3 de resultaten van de literatuurscan waarbij citaten van wetenschappelijke auteurs over governance bij het Deltaprogramma, De Natuur Ambitie Grote Wateren en de Nationale Omgevingsvisie worden geordend aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering.

In hoofdstuk 4 worden de governance van het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid met elkaar vergeleken.

Tot slot wordt in het laatste hoofdstuk ingegaan op de te trekken lessen voor een integrale governance-approach: wat wel en niet doen? In dit hoofdstuk reflecteren de onderzoekers zowel vanuit lessen van andere auteurs als eigen bevindingen.

2 Conceptueel kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee centrale begrippen uit de doelstellingen en de vraagstellingen van het vorige hoofdstuk geconceptualiseerd en vervolgens introduceren wij nog twee concepten die aan de begrippen nog iets toevoegen. Het gaat om de concepten governance, good governance, beleidsarrangementen-benadering en systemen.

Om de governance-kenmerken van het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid te kunnen beoordelen, presenteren wij ten slotte in dit hoofdstuk theorie om governance te kunnen beoordelen via de beleidsarrangementen-benadering en via de Natural Resource Governance Framework dat vooral criteria voor good governance bevat.

2.2 Governance

Zowel bij de doel- als de vraagstelling gebruikt de opdrachtgever het concept governance. Governance is een containerbegrip waar vele betekenissen aan worden gegeven. Governance wordt vaak aangehaald als Engels begrip voor 'besturen'. Governance wordt ook aangehaald om 'de organisatie van samenwerking' te duiden (Stol et al., 2016). Governance is voor ons niet hetzelfde als openbaar bestuur of besturen vanuit de publieke sector. Wij halen de definitie van Bevir (2012) van governance aan:

"Governance refers, therefore, to all processes of governing, whether undertaken by a government, market, or network, whether over a family, tribe, formal or informal organization, or territory, and whether through laws, norms, power or language. Governance differs from government in that it focuses less on the state and its institutions and more on social practices and activities."

In het basisboek ruimtelijke ordening en planologie (Van Schijndel, 2016) is eveneens een mooie definitie van governance te vinden die wij gebruiken hebben:

"Het ontwikkelen van beleid voor het algemeen belang door overheid, markt en maatschappelijke organisaties gezamenlijk. De overheid beperkt zich tot de regierol en legt niet haar eigen inzichten aan de maatschappij op."

2.3 Good governance

Omdat ons is gevraagd om de governance niet alleen te analyseren, maar ook te beoordelen, willen wij ook het begrip 'good governance' introduceren. Good governance wordt vaak vertaald als 'goed bestuur', maar is feitelijk meer dan dat. Het gaat namelijk niet alleen over wat het bestuur doet, niet alleen over de inrichting van de organisatie of over hoe het toezicht is geregeld of over rapporteren en communiceren.

Good governance gaat over de kwaliteit van de democratie en het openbaar bestuur in Nederland. Het onderwerp wordt in de wetenschap en het publieke discours overwegend in verband gebracht met ontwikkelingsissues en ontwikkelingslanden. De Economic and Social Commission for Asia and the Pacific van de United Nations definieert good governance als "a way of measuring how public institutions conduct public affairs and manage public resources in a preferred way. Good governance has 8 major characteristics. It is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law." (UNESCAP, 2009).

Good governance is daarmee gebaseerd op het inzicht dat besluiten niet altijd meer in de politieke gremia worden genomen, maar veel meer in een samenwerking tussen alle actoren en doet niettemin zo veel mogelijk recht aan democratische beginselen.

In Nederland wordt good governance ook meer en meer aangehaald om bestuursvormen in Nederland te beschrijven, te analyseren en te beoordelen (De Graaf en Huberts, 2011). Het zijn dan niet de traditionele overheidsinstituties die maatgevend zijn voor wat werkt en wat goed is. Specifiek kan bij good governance worden gekeken naar relaties tussen bestuurders en bestuurd: marktpartijen, maatschappelijke organisaties, burgers en burgerinitiatieven.

Good governance heeft iets ambivalents in zich: als al zeggenschap is geboden via parlementaire democratie, hoe verhoudt dit zich dan tot interactieve of directe democratie en tot rechtspraak als deze tegen beslissingen van de parlementaire democratie ingaan? Wat getuigt dan van echte good governance? Het geeft daarmee aan dat goed bestuur iets arbitrairs en normatief in zich heeft. Het is daarmee noodzakelijk om steeds het kader aan te geven van waaruit bestuur of governance wordt beoordeeld.

2.4 Beleidsarrangementen

Zowel in de doel- als vraagstelling is de term 'beleidsarrangementen' gevallen. Wat is een beleidsarrangement en hoe verhouden beleidsarrangementen zich tot governance? Een beleidsarrangement verwijst volgens Van Tatenhove et al. (2000) naar de tijdelijke stabilisatie van een organisatie en de inhoud van een bepaald beleidsdomein (Van Tatenhove et al., 2000). Wij spreken zelf liever niet van organisatie, maar liever van een configuratie van betrokken actoren. Een beleidsarrangement is dan een tijdelijke stabilisatie van de configuratie van betrokken actoren die met elkaar de governance vormgeven. De governance ligt dan besloten in het beleidsarrangement (arrangeren betekent ook in- en uitsluiting).

Tijdelijke stabilisatie verwijst ernaar dat beleidsvelden deels in ontwikkeling zijn onder invloed van processen en inhoud, waardoor een beleidsarrangement nooit volledig stabiliseert (Van Tatenhove et al., 2000). Politieke modernisering zorgt ervoor dat structurele processen van maatschappelijke verandering plaatsvinden en deze processen beïnvloeden continu het politieke domein van de samenleving (Arts et al., 2006). Een benadering van beleidsarrangementen biedt mogelijkheden om naar beleidsvelden vanuit een institutioneel perspectief te kijken en tegelijkertijd niet de organisatorische en inhoudelijke aspecten van beleidsprocessen te vergeten (Leroy & Arts, 2006). In het volgende hoofdstuk geven wij aan hoe beleidsarrangementen kunnen worden geanalyseerd. Vooruitlopend hierop geven wij alvast een aantal kenmerken van een beleidsarrangement die er voor ons uitspringen:

1. Een stelsel van afspraken rondom een beleidsthema, waarbij het geheel van beleidsinspanningen meer is dan de som der delen.
2. Een veld van actoren die samenwerken: beleidsarena.
3. Een afsprakenkader van spelregels.
4. Een samenwerking gericht op waardecreatie.

Een beleidsarrangement is een stelsel van afspraken rondom een beleidsthema, waarbij het de bedoeling is dat het geheel van beleidsinspanningen meer is dan de som der delen. De afspraken zijn gebaseerd op doelen en de beleidsambitie en de inhoud geeft aan hoe onderwerpen/opgaven worden benaderd binnen een beleidsterrein. Daarnaast gaat het om een veld van actoren die samenwerken, een beleidsarena met spelers. Het gaat ook om een afsprakenkader met verantwoordelijkheden en hoe spelers met elkaar om gaan, oftewel spelregels. Tot slot heeft de samenwerking een doel, gericht op waardecreatie. Samenwerking is een moeilijke vorm van werken. Als je alles alleen kunt doen, ga je vaak sneller. Beleidsarrangementen gaan over collectieve, maatschappelijke opgaven die je per definitie niet alleen kunt bereiken.

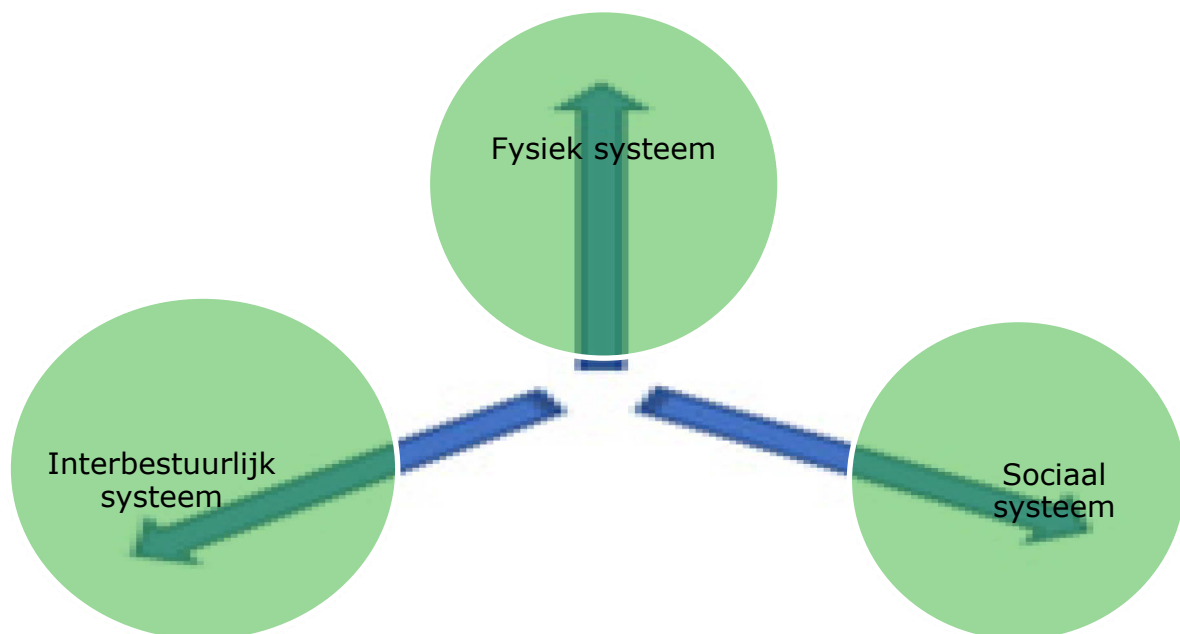
Een simpele verduidelijking rond het woord beleidsarrangement, mocht het nog te ingewikkeld overkomen: het is afgeleid van het werkwoord 'arrangeren', wat in het woordenboek staat voor: regelen, organiseren, afspreken, afstemmen, coördineren, managen, schikken etc. Er wordt dus nagegaan hoe een netwerk of arena voor een beleidsterrein zijn doelen probeert te arrangeren.

2.5 Systemen

Een beleidsarrangement kan vraagstukken vanuit de scope van het watersysteem, het ecosysteem of het maatschappelijk systeem benaderen of vanuit combinaties hiervan. Ruimtelijk beleid, waterbeleid of natuurbeleid wordt ontwikkeld om vraagstukken in en rondom het watersysteem of ecosysteem of een maatschappelijk systeem aan te pakken. Een bepaald type en afgebakend beleidsarrangement wordt – vaak onbewust – gezien als het epicentrum van waaruit problemen worden geanalyseerd en oplossingen worden bedacht in plaats van dat het verweven is met het water- of ecosysteem en de maatschappij. Kortom: denkt een beleidsarrangement überhaupt aan een systeem en zo ja, gaat het dan bij het definiëren van opgaven nog in termen van alleen het watersysteem of het ecosysteem? Denkt het beleidsarrangement ook in termen van het sociaal systeem: de samenleving, de maatschappij ofwel aan allen die het wel aangaat en niet betrokken zijn bij de interbestuurlijke arena?

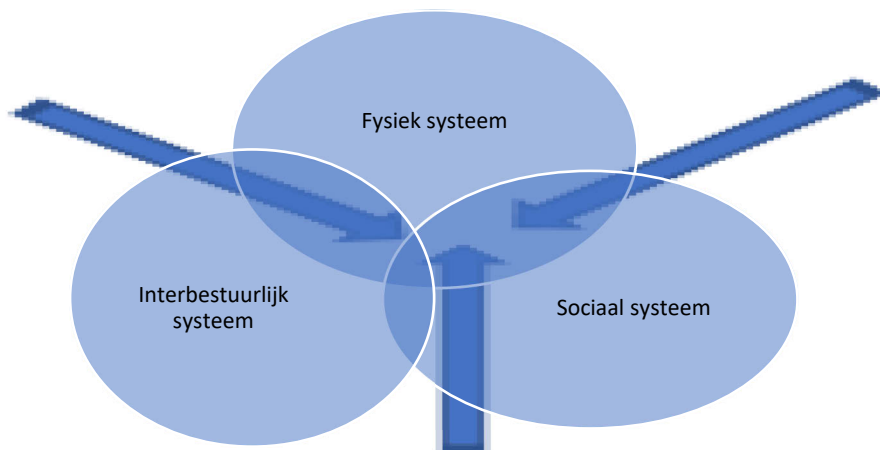
Beleidsarrangementen worden vaak scherp afgebakend tot een beleidsarena. Waterbeleid of natuurbeleid wordt ontwikkeld om vraagstukken in en rondom het fysieke systeem (watersysteem of ecosysteem) aan te pakken. De ervaring leert dat de afbakening van de beleidsarena meestal niet expliciet wordt meegenomen in probleemanalyses, terwijl juist de afbakening bepaalt welke problemen op de agenda staan, wat voor soort oplossingen beschikbaar zijn en welke daarvan de voorkeur hebben. De afbakening van de beleidsarena geeft mede vorm aan het water-/ecosysteem en aan het sociale systeem, de maatschappij, bijvoorbeeld door bepaalde gebruikersgroepen beter te bedienen dan andere. Een andere arena zou mogelijk voor andere ontwikkelingen gezorgd hebben (Vreugdenhil en Wijermans, 2012).

De afbakening van de beleidsarena leidt dikwijls tot sterke bestuurlijke organisaties rondom een sector ('alleen gaat sneller': figuur 2.1). Voor een samenhangende aanpak van maatschappelijke opgaven is interactie nodig ('samen kom je verder': figuur 2.2).



Figuur 2.1 Sectorale benadering vanuit afzonderlijke systemen.

Of meer integraal. Samen kom je verder ... (figuur 2.2).



Figuur 2.2 *Integrale benadering vanuit meerdere systemen.*

2.6 Theorie over een beoordelingskader

De opdracht is om een quickscan van de governance-literatuur over waterbeleid, natuurbeleid en ruimtelijk beleid te maken. Er is daarbij gevraagd om te bezien hoe beleidsvelden en beleidsprogramma's vanuit governance-literatuur worden beoordeeld. In de governance-literatuur worden vaak verschillende governance-issues belicht.

Veel wetenschappelijke publicaties zijn gericht op het al dan niet behalen van het resultaat en zijn daarmee op te vatten als governance-evaluaties in klassieke zin. Het ontbreekt vaak aan een bredere analyse waarin criteria voor good governance als vertrekpunt zijn genomen voor evaluatie.

Bij beoordelingen is het belangrijk welke referentie ofwel welk vertrekpunt wordt aangehouden. Je zet als beoordelaar iets af tegen een kader. De keuze voor zo'n kader zet dus de toon. Voor het kiezen van een evaluatiekader voor governance is ons bekend dat grofweg keuzes zijn te maken die verwijzen naar:

1. Een klassieke evaluatie, waarbij het beleid en het beleidsarrangement als vertrekpunt wordt gekozen en als governance wordt opgevat. Een dergelijke evaluatie is vaak gericht op doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en het democratisch gehalte van het beleid. Bestuurlijke slagkracht of doorzettingsmacht is vaak wat wordt gewaardeerd.
2. Een evaluatie vanuit good governance, waarbij niet zo zeer het beleidsveld en de achterliggende overheden het vertrekpunt vormen, maar veel meer de partijen in de samenleving die een democratisch en goed bestuur verwachten.

Voor de eerste benadering hebben wij vooral gebruikgemaakt van de beleidsarrangementen-benadering zoals die werd ontwikkeld door Jan van Tatenhove, Bas Arts en Pieter Leroy (Van Tatenhove et al., 2000; Leroy & Arts, 2006; Arts et al., 2006), destijds allen werkzaam bij de Radbouduniversiteit in Nijmegen.

Voor de tweede benadering maken we gebruik van het concept good governance en de mogelijkheden om dit te analyseren. Daarbij maken we gebruik van het Natural resource governance framework (NRGF) van de IUCN (2019). Die is gericht op waarden als rechtvaardigheid, grondeigenaren betrekken, het inclusief maken van tegengeluiden in je beleid etc.

In deze paragraaf geven wij allereerst aan hoe wij de beleidsvelden met de beleidsarrangementen-benadering en het Natural resource governance framework (NRGF) van de IUCN willen beschrijven, analyseren en beoordelen.

In de beleidsarrangementen-benadering wordt een onderscheid gemaakt naar vier dimensies, die kort als volgt zijn toe te lichten:

- **Discoursen:** Een discours kan worden opgevat als een referentiekader dat door actoren in onderlinge wisselwerkingen is ontwikkeld en dat wordt gebruikt om betekenis te geven aan beleidsproblemen en beleidshandelen. Binnen een beleidsarrangement kunnen verschillende discoursen met elkaar concurreren of kan er een gedeeld, dominant discours zijn. Er kan onderscheid worden gemaakt in het inhoudelijk discours (het WAT) en het sturingsdiscours (het HOE). Een discours omvat persoonlijke of maatschappelijke bepaalde uitgangspunten die bepalen waarom we doen wat we doen. Het zijn eigenlijk onze beleids specifieke 'normen en waarden'. De discoursen bepalen de wijze waarop men betekenis en uitvoering geeft aan het beleid en zijn daarom deels verantwoordelijk voor de inhoud van dat beleid.
- **Spelers** zijn de individuen, groepen en organisaties die betrokken zijn bij de besluitvorming rond een beleidsthema.
- **Spelregels** zijn de formele, van 'buitenaf' vastgestelde kenmerken van de inhoud en de organisatie van het beleid, oftewel de wet- en regelgeving. De spelregels bepalen dus de kaders van wat we doen, de discoursen hoe we binnen deze kaders opereren.
- **Machtsverhoudingen (beschikking over instrumenten of hulpbronnen):** Zijn de aspecten die de actoren ter beschikking staan om beleid en beleidsprocessen te beïnvloeden. Het meest voor de hand liggende instrument is geld (financiële hulpmiddelen). Maar ook de beschikbare competenties van medewerkers (human resources) en de planningsinstrumenten zijn hulpmiddelen.

Die vier dimensies laten processen van in- en uitsluiting en daarmee van machtsvertoon zien: welke inhoudelijk discoursen worden wel aangehouden en welke niet, welke sturingsdiscoursen worden wel aangehouden en welke niet, welke spelers doen wel mee in het beleidsarrangement en welke niet, welke spelregels bepalen wel hoe het spel verloopt en welke spelregels niet? Welke hulpbronnen zijn wel beschikbaar en welke niet?

De genoemde dimensies zijn nog wat explicieter toe te lichten:

- **Discoursen.** Een discours is niets anders dan een zogenaamde werkelijkheidsconstructie in een bepaalde context. Het in de inleiding aangehaalde voorbeeld van integraal waterbeheer dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw ingang vond, is een mooi voorbeeld van een discours. Er werd een bepaalde kijk op het water en waterbeheer ontwikkeld in gesprekken tussen politici, beleidsmakers, wetenschappers en anderen, en die schreef voor hoe er gehandeld moest worden. In dat vertoog lichten bepaalde aspecten op en andere krijgen veel minder aandacht. Zo was er destijds geen aandacht voor de veerkracht van ecosystemen. Niet omdat dat niet bestond als concept, maar omdat er weinig of geen gesprekken over plaatsvonden. Het viel grotendeels buiten de scope van wat relevant en belangrijk werd gezien. Een discours is dus op te vatten als een complex van taalhandelingen, die een bepaald construct van de werkelijkheid zal opleveren en die ten grondslag ligt aan het handelen van de mens in de fysieke werkelijkheid; in het geval van de grote wateren aan het uitvoeren van beleid. Zo'n discours heeft altijd blinde vlekken en andere in- en uitsluitingsmechanismen, hetgeen niet erg is als de actoren zich daar maar van bewust zijn. Zo kan het insluiten zich richten op het omarmen van ideeën en concepten uit een ander discours, hetgeen wordt aangeduid met discursieve migratie. Het uitsluiten kan bijvoorbeeld ook gaan over aanpalende beleidsterreinen, die voor een bepaald onderwerp minder relevant gevonden worden. Elk discours produceert een zogenaamde horizon van relevantie, die kan gaan over thema's, instituten, personen, tijdshorizon etc. Als de horizon van relevantie te ver weg wordt gelegd, krijg je een heel interessant project of programma, dat nergens toe gaat leiden vanwege een soort Poolse landdag-karakter. Als de horizon van relevantie te dichtbij ligt, dan kan er bijvoorbeeld een democratisch deficit ontstaan.
- **Actoren en coalities.** Dit zijn de individuen, groepen en organisaties die betrokken zijn bij de besluitvorming rond een beleidsthema. Coalities bestaan uit een aantal 'spelers' die hulpbronnen en/of interpretaties met betrekking tot een beleidsdiscours delen in de context van een aantal spelregels (Arts & Tatenhove, 2002: p. 4). In de regel wordt gesproken over dat 'alle belangen aan tafel moeten zitten', maar de vraag is of dat goed genoeg is. Niet zelden schiet het stakeholdermanagement tekort door partijen niet uit te nodigen die vervolgens via alle rechtsmiddelen proberen om een spaak in het wiel te steken.

- *Spelregels*. Dit zijn de formele, van 'buitenaf' vastgestelde kenmerken van de inhoud en de organisatie van het beleid, oftewel de wet- en regelgeving. De wettelijke spelregels bepalen dus de kaders van wat we doen, de discourses bepalen vervolgens hoe we binnen deze kaders opereren, het speelveld waarbinnen de actoren zich kunnen bewegen. De spelregels bepalen hoe coöperatieve besluiten worden genomen, welke normen er gelden en hoe beleidsdoelen worden bereikt. Er kan een verdeling worden gemaakt tussen formele en informele regels. De formele regels zijn wetten en andere juridische bepalingen die zijn vastgelegd in documenten of teksten. De informele regels zijn vaak belangrijker dan de formele en zijn als het ware onderdeel van de veranderlijke politieke cultuur (Van Tatenhove et al., 2000: p. 61). Ook kunnen spelregels verder worden getypeerd als regels die actoren gebruiken tijdens het beleidsproces en regels die betrekking hebben op de betekenis en legitimiteit van actoren die deelnemen aan het beleidsproces. Heijnen (2011: p. 10) geeft aan hoe de dimensie spelregels samenhangt met de andere dimensies: "... met de dimensie actoren en coalities, doordat deze, opgesteld door actoren, ook vaak bepalen welke actoren er wel of niet mogen deelnemen aan het proces en deze regels bepalen ook welke coalities er gevormd kunnen worden. Daarnaast hangt deze dimensie samen met de dimensie discours, omdat veel regels en dan met name formele regels, gebaseerd zijn op discourses. Ten slotte hangt deze dimensie samen met de dimensie hulpbronnen, doordat actoren met meer hulpbronnen, en dus waarschijnlijk ook met meer macht, ook meer invloed kunnen uitoefenen op de informele regels die gelden tijdens het beleidsproces."
- *Macht en hulpbronnen*. Hulpbronnen zijn de aspecten die de actoren ter beschikking staan om beleid en beleidsprocessen te beïnvloeden. Het meest voor de hand liggende instrument is geld. Andere hulpbronnen zijn kennis, grond en beschikbare competenties van medewerkers (human resources). Hulpbronnen zijn een belangrijk onderdeel van 'macht', en de invloed die actoren kunnen uitoefenen op beleid. Impliciet zijn de hulpbronnen dus een graadmeter voor de macht van een bepaalde actor. Macht is zowel een structureel als een relationeel fenomeen. Dit omdat macht gebaseerd is op onder andere hulpbronnen. Deze zijn niet evenredig over actoren verdeeld in een sociaal systeem, waardoor er relaties ontstaan van autonomie en afhankelijkheid tussen actoren (Van Tatenhove et al., 2000: p. 60). Op deze manier hangt deze dimensie weer samen met de dimensie 'actoren en coalities'. Daarnaast is de manier waarop de hulpbronnen verdeeld zijn tussen actoren weer gebaseerd op een discours, en is deze verdeling vastgelegd in wetten en andere regels, wat de dimensie 'hulpbronnen' koppelt aan de andere dimensies van de beleidsarrangementen-benadering (Heijnen, 2011: p. 11).

De vier dimensies van de beleidsarrangementen-benadering zijn hieronder in een schema gezet in tabel 2.1.

Tabel 2.1 *Schema met dimensies beleidsarrangementen-benadering en beleidsterreinen.*

	Waterbeleid	Natuurbeleid	Ruimtelijk beleid
Inhoudelijk discours			
Sturingsdiscours			
Spelers			
Spelregels			
Machtsverhoudingen			

Wij maken in het volgende hoofdstuk een beschrijving, analyse en beoordeling van water-, natuur- en ruimtelijk beleid op basis van inhoudelijk discours, sturingsdiscours, spelers, spelregels en macht en hulpbronnen. Maar eerst gaan we nog in op het referentiekader van good governance, dat we zullen gebruiken voor het slothoofdstuk met reflectie en conclusies.

In het Natural Resource Governance Framework (NRGF) wordt meer dan in de beleidsarrangementen-benadering ingezet op good governance:

"Natural resource governance refers to the norms, institutions and processes that determine how power and responsibilities over natural resources are exercised, how decisions are taken, and how all citizens - including women, men, indigenous peoples and local communities - participate in and benefit from the management of natural resources. The effectiveness and equity of governance processes critically determine both the extent to which ecosystems contribute to human well being and the long-term prospects for successful conservation of nature."

Eigenlijk biedt de NRGF waarden, principes en criteria waarmee de uitkomsten van de beleidsarrangementen-benadering kritisch tegen het licht zijn te houden. Waarden die direct zijn te relateren aan de beleidsarrangementen-benadering zijn bijvoorbeeld: sociale rechtvaardigheid (= spelregels en spel), gelijkheid (= spelers, spelregels, spel en machtsverhoudingen), transparantie (= spelregels), inclusiviteit (= spelers) en gedeelde macht en verantwoordelijkheden (= spel en machtsverhoudingen). Ook in de inhoudelijke en sturingsdiscoursen komen deze waarden nadrukkelijk terug.

In de NRGF worden twaalf principes voor 'good governance' genoemd die deels ook zijn te koppelen aan de dimensies in de beleidsarrangementen-benadering:

1. Inclusieve besluitvorming: zes verschillende soorten: passieve participatie, consultatieve participatie, gekochte participatie, functionele participatie, interactieve participatie en zelf-mobilisatie (spelers en spelregels)
2. Erkenning en respect van legitieme eigendomsrechten (publiek belang gaat voor privaat belang)
3. Omhelzen van diversiteit als procesmatige adaptatiestrategie. Kennis, praktijken en innovaties van anderen naar binnen halen (spelregels en spel/machtsverhoudingen)
4. Devolutie: subsidiariteit. Besluiten worden zo laag mogelijk genomen (spelers, spelregels en spel). De vraag is in hoeverre dit opgaat bij collectieve belangen die mogelijkkerwijs ook hiërarchische sturing vergen
5. Empowerment: het versterken van de macht van lokale actoren voor collectieve identiteit, zelfbeschikking en sociaal-economisch welzijn
6. Strategische visie en richting: richting van mobiliseren van actie
7. Coördineren en samenhang van beleid (verticaal en horizontaal) (= spelers)
8. Duurzame leefomgeving voor gemeenschappen
9. Sociale en omgevingsgerichte verantwoording door machtige actoren (spelregels en spel)
10. Bescherming van de kwetsbaren: capacity-building (spelers, spelregels en spel)
11. Heldere regelgeving: duidelijke communicatie van wetten; niet-discriminerende toepassing van wetten, effectieve handhaving van wetten; voorspelbare en wettelijk afdwingbare methoden om de inhoud van wetten te veranderen; burgers die van mening zijn dat wetten eerlijk, rechtvaardig en legitiem zijn en bereid zijn om ze te volgen
12. Toegang tot recht (spelregels en machtsverhoudingen)

Na een evaluatie van de beleidsterreinen vanuit de beleidsarrangementen-benadering maken we in hoofdstuk 4 een inschatting vanuit de NRGF hoe de beleidsarrangementen scoren.

In het volgende hoofdstuk typeren we eerst het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid door citaten van bestuurskundige auteurs te ordenen met de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering.

3 Governance-kenmerken van water-, natuur- en ruimtelijk beleid

3.1 Inleiding

Wij gebruikten de termen waterbeleid, natuurbeleid en ruimtelijk beleid tot nu toe zonder deze nader te omschrijven. Omdat het een quickscan betreft, hebben wij deze beleidsterreinen sterk afgebakend en daarmee wat eng opgevat.

In het waterbeleid domineert de insteek op hoogwaterbeschermingsbeleid en zoetwater, als het gaat om het Deltaprogramma. Waterkwaliteit staat overigens ook op de agenda van het waterbeleid (Nationaal Water Programma). Binnen het waterbeleid wordt de volgende rangschikking erop nagehouden: 1) Waterveiligheid, 2) Zoetwatervoorziening, Waterkwaliteit en 3) Allerlei andere opgaven, hele reeks van ecologie tot energietransitie (waar je mee zou kunnen koppelen). Voor het bestuderen van het nationaal waterbeleid hebben wetenschappelijke publicaties centraal gestaan die vooral gericht waren op het Deltaprogramma (DP).

Het natuurbeleid is sinds 2013 sterk gedecentraliseerd waarmee verwacht zou kunnen worden dat ook het beleid van provincies hier aan bod komt. Wij beperken ons in dit rapport nadrukkelijk tot het natuurbeleid in de ijkswateren en daarbij tot het natuurbeleid van het ministerie van LNV. Voor het bestuderen van het nationaal natuurbeleid hebben wetenschappelijke publicaties centraal gestaan gericht op de Natuurambitie Grote Wateren (NAGW).

Ook het ruimtelijk beleid is na de opheffing van het ministerie van VROM sterk gedecentraliseerd. Ruimtelijk beleid valt nu onder het bewind van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor het bestuderen van wetenschappelijke publicaties gericht op het nationale ruimtelijk beleid heeft de nationale omgevingsvisie (NOVI) centraal gestaan.

In de volgende paragrafen typeren we eerst het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid door citaten van bestuurskundige auteurs te ordenen aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering. Voor eerdere toepassingen van de beleidsarrangementen-benadering op het water- en natuurbeleid verwijzen wij naar Kuindersma et al. (2020) en voor de toepassing op het ruimtelijk beleid en het natuurbeleid naar De Haas et al. (2017).

3.2 Waterbeleid

We hebben hieronder citaten uit wetenschappelijke literatuur over het Deltaprogramma (Van Buuren en Teisman, 2014; Van Popering-Verkerk et al., 2019; Vreugdehil & Wijermans, 2012) geordend aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering.

3.2.1 Inhoudelijk Discours in het Deltaprogramma

- Proactief karakter/aandacht voor lange termijn/preventief: “De langetermijnuitdagingen van het Nederlandse waterbeheer worden oppakt. Velen zien het als historisch dat dit gebeurt zonder een ramp als directe aanleiding. Het momentum dat ontstond door het advies van de Commissie Veerman is effectief benut om de langetermijnopgaven grondig te verkennen en een gerichte poging te doen deze om te zetten in tijdige beslissingen en maatregelen.” (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 12).
- Discours zet in op inzicht in systeemwerking: “De integrale benadering van het Deltaprogramma zorgt ervoor dat partijen meer aandacht hebben voor en inzicht krijgen in de werking van het systeem als geheel. Bijna ongemerkt lukt het zo beter boven het eigen probleem en eigenbelang uit te stijgen.” (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 12).

- Discours: "Dankzij het Deltaprogramma staat het concept meerlaagsveiligheid prominent op de beleidsagenda. Velen erkennen dat een exclusieve focus op preventie niet verstandig is en dat het nuttig is na te denken over gevolgbeperking. De veiligheidsregio's zijn meer in beeld gekomen als relevante partij. Discourswijziging leidt ook tot nieuwe spelers." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 12).
- Discours: meer aandacht voor zoetwaterproblematiek. "In het door waterveiligheid gedomineerde waterdomein speelde zoetwater een ondergeschikte rol. Nu staat het prominent op de agenda en wordt het in samenhang met waterveiligheid benaderd." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 13).
- Discours: adaptief deltamanagement. "Niet alles wat moet gebeuren, hoeft binnen nu en tien jaar gebeurd te zijn. Het gaat om het slim programmeren van maatregelen, om het denken in adaptatiepaden waartussen ook gewisseld kan worden. Het verbinden van de korte en de lange termijn is daarbij een belangrijk principe, zodat urgente ontwikkelingen niet worden getraineed, maar wel worden afgestemd op de langetermijnopgave." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 24).
- Discours: "Blijven sturen op samenhang. Samenhang heeft ten minste drie componenten: (1) ruimtelijk, (2) thematisch en (3) temporeel." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 24).
- Discours bij uitvoering/scopevernaauwing: "Het lijkt erop dat de te implementeren maatregelen vooral betrekking hebben op hoogwaterbescherming (zeker nadat de volgende toetsingsronde heeft plaatsgevonden op basis van de nieuwe normen), de suppleties aan de kust, het flexibel peilbeheer in het IJsselmeer, fysieke (kortetermijn)maatregelen uit het Deltaplan Zoetwater en uitkomsten van uitgevoerde MIRT-verkenningen of de opgestelde Rijks-structuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer. Liever: ingezette denklijnen rond het verbreden van de scope waarbinnen nagedacht wordt over een dijk (voorlanden, deltadijken), het creëren van ruimte voor multifunctionaliteit en publiek-private samenwerking verdienen het om aangejaagd en gestimuleerd te worden." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 31).
- "Combineren van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Vanuit een langetermijnnoriëntatie op waterveiligheid en zoetwaterbeschikbaarheid ligt een periodieke robuustheidstoets voor de hand, alsmede het periodiek tegen het licht houden van de geschetste adaptatiepaden." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 32).

3.2.2 Sturingsdiscours in het Deltaprogramma

- Sturingsstijl: "Het Deltaprogramma is te beschouwen als een vorm van besturing, die past in de overgang die we mondiaal waarnemen van sturing vanuit een centrale 'government' naar sturing via 'governance'." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 3).
- Sturingsdiscours: "Het Deltaprogramma, dat bij een klassieke lijnaanpak normaal gesproken als rijksopgave zou worden ingekleurd, is nu ontwikkeld als een nationale opgave van Rijk en regio's. De gezamenlijkheid van Rijk en regio in het zoeken naar oplossingen wordt als een belangrijke kracht gezien. De traditionele tegenstelling tussen Rijk en regio die veelal werd gekarakteriseerd als competitief, is verzacht en op diverse plekken omgebogen in een productieve en constructieve dialoog. Het Rijk vraagt de regio's hoe de rijksopgaven zo zijn op te pakken dat ze beter aansluiten bij regionale agenda's. Dit past goed in de overgang van een primaire aandacht voor één centrale overheid (government) naar een aandacht van efficiënte en effectieve wederzijdse afstemming (governance). De gebiedsgerichte voorkeursstrategieën laten zien dat de regio's deze vraag serieus oppakken." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 13).
- Sturingsstijl: "In het Deltaprogramma zijn zowel hiërarchische als netwerkverhoudingen tussen actoren zichtbaar. Het vele overleg en afstemming onderling en de vrijheden van de deelprogramma's zijn duidelijke kenmerken van een netwerk. Hiërarchische invloeden zijn bijvoorbeeld dat de regionale deelprogramma's de input van de generieke deelprogramma's moeten verwerken en dat als men er niet uit komt, de Deltacommissaris het laatste woord heeft." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 34).

-
- Discours: "Het instellen van het Deltaprogramma met haar anticiperende en langetermijnkarakter is een grote verandering binnen de Nederlandse waterarena als geheel. Specifieke veranderingen die het Deltaprogramma met zich meegebracht heeft, zijn bijvoorbeeld het instituut 'Deltacommissaris' en het versterken van de aandacht voor de zoetwaterproblematiek en ruimtelijke ordening in de waterbeleidsarena." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 34).
 - "Complexiteit rondom de beleidsarena uit zich in onzekerheden over beleidsdynamiek en perspectieven van actoren. Zo is er nu bijvoorbeeld het participatieve proces en het in ogenschouw nemen van stedelijke ontwikkeling, maar hoelang blijft het zoals het nu is, zeker als na 2014 het Deltaprogramma afloopt of als ideeën over besluitvorming en democratie veranderen, als urgente problemen om snelle actie vragen, huidige instituties niet meer bestaan of er een andere Deltacommissaris is met andere prioriteiten? Ondanks dat de maatschappij en haar voorkeuren veranderen, wordt beleid ontwikkeld voor de komende 100 jaar met de perceptie en het begrip van nu. Deze onzekerheden kunnen de sociale robuustheid van besluiten aantasten." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p.36).
 - "Dit betekent dat besluiten of besluitvormingsprocessen die passen binnen de huidige arena, mogelijk niet langer de voorkeur hebben in de toekomst of niet meer passen in een nieuwe institutionele context. Daarnaast heb je te maken met pad-afhankelijkheid en is waterbeheer niet het enige beleidsdomein dat het watersysteem beïnvloedt. Keuzes uit het verleden beïnvloeden keuzes en begrip van nu en kunnen bovendien vaak niet gemakkelijk ongedaan gemaakt worden." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 36).
 - "Een tweede uitdaging is kennis. Zoals altijd bij complexe problemen is kennis beperkt, kunnen causale verbanden niet eenduidig gelegd worden en is een deel van de kennis expliciet gerelateerd aan perspectieven en ervaring van personen. Daarnaast is de kennis binnen de waterwereld niet altijd goed verdeeld en moeten strategieën voor een lange periode gemaakt worden, terwijl hoe verder in de tijd, hoe minder er bekend is." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 36).
 - Discours: "Een vierde uitdaging is het langetermijnkarakter van de besluitvorming. Vragen die opspelen, gaan over het wanneer besluiten te nemen en hoe lang strategieën impact zouden moeten hebben. Daarnaast moet langetermijnbeleid vaak afgezet worden tegen kortetermijnbeleid, zeker als (bijna-)rampen of politieke carrières om kortetermijnactie vragen. De vraag is of de bedachte langetermijnstrategieën dan niet opzij geschoven worden. Het meest cruciale en mogelijk moeilijkste om langetermijnbeleid te ontwikkelen is echter het langetermijndenken zelf. Langetermijndenken is moeilijk, omdat we niet weten hoe de toekomst zich ontvouwt en we denken vanuit het nu. Bovendien houden we al dan niet onbedoeld vaak vast aan bestaande instituties en sociale structuren." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 36).
 - "Belangrijkste is misschien wel dat het Deltaprogramma, als geheel, langetermijnbeleid een sterkere positie geeft in de bredere waterbeleidsarena. Deze strategieën lijken echter (nog) niet de gehele lading van het lange-termijn-karakter te dekken. Zo is het onduidelijk wat de term 'lange termijn' nu precies inhoudt of wat een lange-termijn-besluit kenmerkt. Ook lijkt de gekozen periode van 100 jaar redelijk willekeurig, behalve dat het een mooi rond getal is en wordt veel langetermijndenken als 'onrealistisch' afgedaan, zeker in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen, terwijl juist in langetermijndenken ruimte zou moeten zijn voor een grote diversiteit aan ontwikkelingen." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 37).

3.2.3 Spelers in het Deltaprogramma

- *"Beheerders, beleidsinstanties en gebruikers van water en ruimte."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 3).
- *"Verbinding is gezocht tussen bestuurslagen (mp: multi level governance) en tussen de belangen van water, ruimte, natuur en economie (mp: multi sector governance)."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 3).
- Het Deltaprogramma als governance-arrangement. *"In zijn werkwijze is het Deltaprogramma erop gericht om betrokken partijen in de programmatische aanpak mee te nemen en in hun kracht te zetten. Lokale kennis en ambities van gemeenten, regionale kennis en ambities van provincies en waterschappen en nationale kennis en ambities van diverse departementen en belangrijke uitvoeringsorganisaties zoals Rijkswaterstaat, zijn gekoppeld."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 4).
- Spelers (en mandaat): *"Het Deltaprogramma is ingezet als interbestuurlijke samenwerking, zowel bestuurlijk, maatschappelijk als ambtelijk. Uiteindelijk neemt de Staten-Generaal beslissingen over het Deltaprogramma, maar daar gaat een bestuurlijk besluitvormingsproces aan vooraf. Alle gebiedsprogramma's en generieke programma's hebben stuurgroepen. Deze adviseren over de Deltabeslissingen en de strategieën voor veiligheid en zoetwater in hun gebied."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 11).
- Spelers: *"Respondenten zien het Deltaprogramma als een gezamenlijke onderneming, een investering in elkaar. De Deltabeslissingen worden niet gezien als iets van de nationale overheid alleen, maar van alle overheden samen. Er is ook samenwerking tot stand gekomen tussen regio's onderling, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen enerzijds en algemene overheden anderzijds, tussen de waterkolom en de ruimtelijke kolom. Zelfs is er sprake van een beginnende samenwerking met de (externe) veiligheidskolom."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 17).
- Spelers: *"Het programma is van alle partijen gezamenlijk. Gedeeld eigenaarschap wordt door alle partijen onderstreept en gezien als noodzakelijke voorwaarde voor gedragen besluiten die gezamenlijk (en daarmee efficiënt en effectief) worden gerealiseerd. De constructieve samenwerking tussen Rijk en regio moet behouden blijven, ook als het accent verschuift naar implementatie."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 24).
- Spelers: *"Zodra het handelen concreet wordt in maatregelen en projecten neemt de betrokkenheid van private partijen, gemeenten en burgers toe. Ook vindt er in de bestaande partijen (Rijk, provincie en waterschap) vaak een wisseling plaats van beleidsvoorbereiders naar uitvoerders. Het implementatiearrangement moet aan deze 'verkleuring' van het palet aan actoren tegemoetkomen."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 29).
- Spelers: *"De kernkwaliteiten van het Deltaprogramma, namelijk gedeeld eigenaarschap, samenhang en adaptiviteit."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 30).
- *"Voortzetting van regionale fora voor overleg en afstemming is daarbij broodnodig, omdat naar onze mening het werken langs de lijnen van de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën bij de uitvoering van de Deltabeslissingen een randvoorwaarde is voor legitieme implementatie."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 30).
- Spelers: *"... de uitvoering van het Deltaprogramma wel anders is dan beleidsvoorbereiding. Het gaat nu meer om maatregelen die private partijen in opdracht van de waterbeheerder uitvoeren en die burgers en lagere overheden raken. Dat leidt tot een sterkere betrokkenheid van de markt en meer interactie met de samenleving. En juist daar dient zich de vraag aan of hier geen programmatische sturing nodig is, die erop gericht is om ook hier expliciet ruimte te creëren voor innovatie en vernieuwing."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 30).

- Spelers: "De lokale overheden en de veiligheidsregio's. Hun betrokkenheid bij het waterbeheer is – mede dankzij het Deltaprogramma – sterk vergroot." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 34).
- "Daar waar de Deltacommissaris voorstellen doet voor maatregelen, beheert de minister het Deltafonds." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 35).
- "Programma en lijn zijn op elkaar aangewezen." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 35).
- "Dat betekent ook dat de vertegenwoordigers in het Deltaprogramma hun eigen 'lijn', of bestuurlijke achterban mee moeten nemen in wat er van hen verwacht wordt. Deze vorm van verankering tussen programma en lijn is niet vanzelfsprekend, maar is wel onmisbaar om te komen tot doorwerking en uitvoering van datgene wat nu gezamenlijk wordt vastgesteld." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 35).
- "Enerzijds is er het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma, anderzijds het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. In beide is de neiging te bespeuren om met de rug naar elkaar toe te gaan staan." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 35).
- "Dat waterbeheerders het als erg problematisch zien om dit onder te brengen in een integraal regionaal investeringsprogramma, waar ook ruimte, economie en natuur hun plek krijgen. Ze vinden waterveiligheid van een andere orde. Daar mag het niet misgaan, omdat de schade zo groot is en daarom ook is een lange-termijn-oriëntatie en planmatig beheer nodig. De andere waarden hebben vaker een kortere tijdshorizon en tijdelijke veronachtzaming kan ook gemakkelijker worden gerepareerd." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 36).
- Spelers: "Omwisselvoorstellen hebben ook consequenties voor de rol van provincies. Zij gaan – mogelijk sterker dan nu – een regisserende rol spelen om tot integrale ontwikkeling te komen. De provincies hebben de positie om te borgen dat investeringen in waterveiligheid en zoetwaterbeschikbaarheid passen in het langetermijnperspectief op regionale ontwikkeling." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 38).
- Spelers, machtsverhoudingen en discours: "De beleidsarena wordt – vaak onbewust – gezien als het epicentrum van waaruit problemen worden geanalyseerd en oplossingen bedacht, in plaats van dat het verweven is met het watersysteem en de maatschappij. Gevolg daarvan is dat de beleidsarena meestal niet expliciet wordt meegenomen in probleemanalyses, terwijl juist daar wordt bepaald welke problemen op de agenda staan, wat voor soort oplossingen beschikbaar zijn en welke daarvan de voorkeur hebben." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 30).
- Spelers, machtsverhoudingen en discours: "Door zijn keuzes geeft de beleidsarena mede vorm aan het watersysteem en de maatschappij, bijvoorbeeld door bepaalde gebruikersgroepen beter te bedienen dan andere. Een andere arena zou mogelijk voor andere ontwikkelingen gezorgd hebben. Bovendien beïnvloedt de maatschappij op haar beurt hoe de arena is opgebouwd en welke denkbeelden dominant zijn. Actoren kunnen bijvoorbeeld hun watervraag zodanig verkleinen dat een probleem van de agenda verdwijnt of ze proberen een sterkere lobby te organiseren om zo een sterkere positie te verwerven binnen de arena." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 30).
- Spelers: "Praktisch alle partijen uit het Nederlandse waterbeheer zijn vertegenwoordigd. Behalve ambtenaren uit alle bestuurlijke lagen (gemeenten, provincies, waterschappen, Rijk) is ook een groot aantal bestuurders zoals burgemeesters, dijkgraven en gedeputeerden betrokken, ieder met hun eigen visies, kennis en belangen." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 30).
- Spelers: "Een andere belangrijke factor is het participatieve karakter van het Deltaprogramma. Eenvoudig gezegd wordt traditioneel nationaal waterbeleid door het ministerie ontworpen, dus in een ambtelijke context op landelijk niveau, waarna het al dan niet wordt goedgekeurd door de politiek. Vervolgens wordt het overgeheveld naar regionale en lokale actoren zoals de waterschappen en gemeenten, die invulling geven aan het beleid en het gaan uitvoeren. In het Deltaprogramma wordt het beleidsontwikkelingsproces sterk uitgebouwd. Nationale en regionale

actoren werken nu gezamenlijk aan de vorming van het beleid. Dit werd in mindere mate ook al bij Ruimte voor de Rivier toegepast, maar is nu verder vormgegeven. Daarnaast is het bestuurlijke proces verweven met het ambtelijk proces. Dit laatste houdt in dat de plannen die de deelprogramma's ontwikkelen ieder jaar bestuurlijk moeten worden goedgekeurd door bestuurders van alle overheidslagen (waterschappen, provincies, gemeenten). Deze komen twee tot drie keer per jaar samen in een stuurgroep waar ze worden geïnformeerd en het proces kunnen bijsturen. De invloed van actoren wordt natuurlijk bepaald door bestaande instituties (wie heeft welke verantwoordelijkheid, welke wetgeving is er etc.), maar ook door de middelen en kennis die actoren hebben." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 35).

3.2.4 Spelregels in Deltaprogramma

- **Beleidsgeschiedenis:** "Het Deltaprogramma als governance-arrangement van onze tijd komt overigens niet uit de lucht vallen. Nationale programma's als Ruimte voor de Rivier en Zwakke Schakels en regionale programma's als Zuidwestelijke Delta en Waalweelde zijn te beschouwen als wegbereiders." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 4).
- **Goede inbedding:** "In het advies Samen werken met water stelt de commissie een Deltaprogramma voor met een Delta-regisseur, Deltafonds, Deltawet en ministeriële Stuurgroep. Het kabinet omarmt dit voorstel. De opdracht en organisatie van het Deltaprogramma worden vastgelegd in het 'Nationaal Waterplan 2009-2015'." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 7).
- **Spelregels:** "De Deltawet legt de Deltacommissaris, het Deltaprogramma en het Deltafonds wettelijk vast. Met de Deltawet vinden er wijzigingen in Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds plaats, zodat in deze wetten de Deltacommissaris, het Deltaprogramma en het Deltafonds worden geborgd." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 9).
- "Het Deltafonds financiert maatregelen voor en onderzoeken naar waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Het wordt gevuld vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de andere ministeries en bijdragen van derden. Het is via een Tweede Kamer-amendement specifiek gericht op waterveiligheid en zoetwater." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 9).
- "De Deltawet bevat echter ook een 'experimenteerartikel' die het mogelijk maakt om maatregelen op andere terreinen die samenhangen met maatregelen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening te financieren vanuit het Deltafonds." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 9).

Deltacommissaris

- **Spelregels/Deltacommissaris:** "De meest zichtbare, expliciete vernieuwing is de functionaris van een Deltacommissaris. Deze heeft van de regering en de Tweede Kamer expliciet de opdracht gekregen om over de kokers en lagen van het huis van Thorbecke heen te verbinden en te combineren." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 3).
- **Spelregels:** "De Deltacommissaris is een onafhankelijke regeringscommissaris met de taak de totstandkoming en uitvoering van het Deltaprogramma te bevorderen en te bewaken. De Deltacommissaris heeft expliciet de taak om te zorgen voor overleg tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen. Het unieke van deze bestuurlijke figuur is dat deze niet behoort tot een van de lijnorganisaties en ook meer een nationale bestuurlijke figuur is dan een bestuurder van Rijk of regio." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 8).
- **Spelregels:** "De Deltacommissaris fungeert in de ogen van respondenten als buitenboordmotor, die de samenwerking tussen domeinen en kokers aanjaagt. Door zijn onafhankelijke positie zorgt hij voor verbindingen die anders niet of alleen heel moeizaam tot stand komen." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 17).

Deltawet

- Goede inbedding/juridische verankering: "Het Deltaprogramma beschrijft jaarlijks welke maatregelen in relatie tot opgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening worden ondernomen, welke ambities er zijn en welke onderzoeken worden uitgevoerd. De inhoudelijke scope van het Deltaprogramma is bij wet vastgelegd." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 7).

Deltabeslissingen en gebiedsgerichte voorkeursstrategieën

- Spelregels: "De slagkracht is gezocht in de te nemen nationale Deltabeslissingen, in het vaststellen van gebiedsgerichte voorkeursstrategieën en in de uitvoeringsprogramma's van het Deltaprogramma (de Deltaplannen)." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 3).
- Spelregels: "Deltabeslissingen zijn onderdeel van het Deltaprogramma. Deltabeslissingen zijn omschreven als structurende beslissingen over waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland. Ze zijn niet vooraf bedacht of vastgelegd bij wet, maar begin 2010 ontstaan als instrument om de besluitvorming in het Deltaprogramma te richten. Ze zijn een voorbeeld van een vaker toegepaste aanpak van management bij deadline: door een moment te kiezen waarop 'het moet gebeuren' gaan partijen daar ook aan werken en groeit de kans op resultaat." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 8).
- Spelregels: "Het is overigens wel zaak om beide elementen (Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën) even serieus te blijven nemen en niet het accent te vernauwen tot de Deltabeslissingen. Juist in de onderlinge verbinding zit de kracht van het Deltaprogramma, en juist het uitwerken van de Deltabeslissingen in lijn met de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën maximeert de kansen op meerwaarde en legitimiteit." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 14).
- Spelregels Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën: "Enerzijds zover mogelijk proberen te komen op basis van de gedeelde ambitie van betrokken partijen en anderzijds niet overhaast zaken dicht te timmeren waardoor partijen afhaken en halffabricaten de status van eindproduct krijgen. Concrete beslissingen en maatregelen altijd parallel laten lopen met het verder doordenken, ontwikkelen en aanpassen van strategieën." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 25).
- "Belangrijke markering zijn de Deltabeslissingen en de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën. De indruk bestaat soms dat met deze beslissingen de uitvoering start en daarmee het stokje kan worden doorgegeven aan de uitvoeringsorganisaties. Dat is deels waar, maar het is zeker niet het hele verhaal." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 29).
- "Adaptieve uitvoering betekent juist het blijven zoeken naar nieuwe, efficiëntere en effectievere combinaties, zodat we met minder geld hetzelfde kunnen doen aan zowel (economische) gebiedsontwikkeling, aan waterveiligheid, aan zoetwatervoorziening en aan natuurbeheer en -ontwikkeling." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 29).

Nieuwe normering en risicobenadering

- Spelregels: Nieuwe normering en risicobenadering: "Het Deltaprogramma heeft de normering en risicobenadering bijeen gehaald en verder gebracht, zodanig dat een gedragen voorstel voor nieuwe normering mogelijk werd, dat in de jaren daarna in een wetswijziging kan worden omgezet. Naast aandacht voor de kwaliteit van de dijk, ook aandacht voor de ernst van de impact van een overstroming (schade en slachtoffers) en voor de mogelijkheden van evacuatie." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 12).
- Spelregels en machtsverhoudingen: "De klassieke aanbesteding is nog vaak sectoraal verkokerd en gefragmenteerd (iedere overheid heeft zijn eigen aanbestedingscultuur). Werkt in tegen gedeeld eigenaarschap, samenhang en adaptiviteit." (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 30).

- *"In de uitvoering moet de ruimte voor innovatie sterker worden opgezocht en bewaakt."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 30-31).
- *"Spelregels in een MIRT-onderzoek waarin een aantal opgaven in onderlinge samenhang verder wordt verkend. Dergelijke vervolgstappen zijn wenselijk om de oogst van de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën voor het IJsselmeer, de rivieren en de kust, maar ook voor meer specifieke gebieden zoals de Alblasserwaard vast te houden en verder te doordenken."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 34).
- *Omwisselvoorstel: "Door bij de regionale overheden het recht te beleggen een omwisselvoorstel te doen op bijvoorbeeld de programmering van hoogwaterbeschermingsmaatregelen, ontstaat er een extra voorziening om de implementatie adaptief te maken en ruimte te creëren voor nieuwe combinaties en regionaal maatwerk. Enerzijds is met een dergelijk arrangement geborgd dat de programmering van waterveiligheid voortvarend ter hand kan worden genomen (met een focus op doeltreffendheid en doelmatigheid), anderzijds verstevigt een omwisselarrangement de positie van regionale overheden om in te breken op de sectorale programmering vanuit het waterveiligheidsdomein, als zij op basis van meekoppelende belangen komen tot andersoortige oplossingen en daar ook andere kostendragers voor kunnen aandragen."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 37).
- Spelregels: *"Bovendien zijn de fundamentele opgenomen in de Deltawet waarin de financiële middelen en de Deltacommissaris als eerstverantwoordelijke worden geborgd."* (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 30).
- Spelregels: *"De ruimte wordt daarbij afgebakend en gestructureerd door regels zoals wettelijke kaders, verdeling van kennis en historie."* (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 30).
- Spelregels: *"Zes van de negen deelprogramma's zijn regionaal georiënteerd, de andere drie zijn georganiseerd rond een nationaal thema, te weten 'zoetwater', 'waterveiligheid' en 'nieuwbouw en herstructurering'. Alle deelprogramma's hebben hun eigen invulling aan de opzet gegeven, dus een algemeen beeld van hoe een deelprogramma is georganiseerd en hoe het proces is ingericht, is er niet."* (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 32).
- Spelregels: *"Ieder jaar wordt de voortgang gerapporteerd in het document Deltaprogramma dat aan de staatssecretaris wordt overhandigd. De staatssecretaris moet de plannen in de Tweede Kamer verdedigen, die de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft. De Deltacommissaris is de schakel tussen het bestuurlijke en ambtelijke proces, maar heeft geen formele beslissingsmacht."* (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 32).
- Spelregels: *"Wel volgen de meesten (deel programma Veiligheid uitgezonderd) het vierstappen plan van de staf, is er een projectteam waarin de verschillende partijen deelnemen (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en mogelijk maatschappelijke actoren) en leggen ze verantwoording af aan de Deltacommissaris en het betreffende ministerie. De regionale deelprogramma's leggen daarnaast verantwoording af aan de regionale stuurgroepen. De nationale stuurgroepen functioneren als klankbord voor de generieke deelprogramma's."* (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 32).

3.2.5 Machtsverhoudingen en het Deltaprogramma

- Spel: *"Er zijn voorzieningen voor continuïteit, expliciet benoemd in de Deltawet. Maar een cruciaal aspect als de vulling van het Deltafonds blijft punt van aandacht. Mooie verwachtingen zijn eerder in de harde realiteit van uitvoering gebutst en vervlogen en die kans loopt het Deltaprogramma ook."* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 16).
- Spel: *"Het is eerder gebeurd dat de inzet van de regio met dank wordt aanvaard door rijkspartijen, waarna de luiken dichtgaan, er een interne strijd plaatsvindt tussen en binnen departementen en een resultaat wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal, dat niet meer herkend wordt in de regio."* (Van Buuren en Teisman, 2014, p.16).

- *“Een nationaal programma is dan verschaald tot een Rijksprogramma. Dat is onbevredigend voor partijen in de regio en genereert waarschijnlijk weerstand in de implementatie, die zo minder efficiënt, effectief en/of legitiem dreigt te worden. Dat is iets wat voor alle betrokkenen verlies oplevert. Een nationaal programma voor beleidsvoorbereiding vraagt om een wijze van besluitvorming en om implementatie die recht doet aan die gezamenlijkheid.”* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 16).
- Spel/machtsverhoudingen: politiek democratisch bestel versus interactief bestel: *“Partijen verwachten dat de manier waarop deze beslissingen worden genomen, worden vastgelegd en uitgevoerd, past bij dit gezamenlijke karakter en bij de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen. Dat is wel een kwetsbare verwachting, omdat de Deltabeslissingen in formeel opzicht door een minister (van I&M), een bestuurslaag (de regering) en een parlement (Staten-Generaal) genomen worden en niet door een (niet-bestaande) gezamenlijke vergadering van Rijk en regio.”* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 17).
- Spel/Machtsverhoudingen: *“Binnen het Deltaprogramma is er veel bestuurlijke activiteit ontplooid, maar in de luwte van te veel (bureau)politiek. De verschillen in belangen tussen provincies, met regio's of tussen departementen, zijn blijvend en verdwijnen ook niet door een Deltaprogramma.”* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 18).
- Spel/Machtsverhoudingen: *“Het Deltaprogramma zet regio's 'in hun kracht'. De klassieke reflex dat de regio achteroverleunt om af te wachten waar het Rijk mee komt, treedt minder op. De regio wordt vroegtijdig gevraagd na te denken over hoe zij eigen regionale ambities kan verbinden aan de nationale opgave en voelt zich overwegend ook uitgenodigd.”* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 18).
- Spel/Machtsverhoudingen: *“De regio's hebben geïnvesteerd in gebiedsgerichte voorkeursstrategieën en willen overwegend niet dat bij de uitvoering het accent weer verschuift naar traditionele vormen van rijkssturing met een zwaar accent op lijnsturing vanuit één functionaliteit zoals waterveiligheid.”* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 18).
- Spel/Machtsverhoudingen: *“De vraag is gesteld of de Deltacommissaris de rol van gezaghebbende arbiter kan spelen in beslisprocessen die vastzitten, bijvoorbeeld waar partijen steggelen over een omwisselbesluit. Naar onze mening kan de Deltacommissaris een belangrijke agenderende en verbindende rol spelen en is het aan het departement om waar nodig te interveniëren en te zorgen dat belangen van het Rijk gehoord en geborgd worden. De Deltacommissaris ziet dan weer toe op een snelle en effectieve interventie.”* (Van Buuren en Teisman, 2014: p. 38-39).
- Spel/Machtsverhoudingen: *“Een derde uitdaging zijn de vele interne en externe afhankelijkheden. Interne afhankelijkheden zijn er bijvoorbeeld tussen de deelprogramma's die elkaar beïnvloeden met hun plannen of elkaar nodig hebben voordat ze verder kunnen. Dit leidt tot stagnatie. Externe afhankelijkheden zijn onder andere die tussen het Deltaprogramma en de ministeries en de politiek. De opdrachtgevers (bestuurders op landelijk en regionaal niveau) moeten overtuigd raken dat het Deltaprogramma de juiste richting inslaat en er vervolgens mee instemmen in de stuurgroepen of landelijke politiek. De nationale politiek neemt de uiteindelijke beslissing, maar moet omgaan met besluiten die al op regionaal niveau zijn genomen. Ze kunnen deze overnemen, maar ook verwerpen. Strategieën om met deze externe afhankelijkheden om te gaan, zijn het informeren en up-to-date houden van beleidsmakers en politici vragen over bevoegdheden en prioriteiten.”* (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 36).
- Spelers en machtsverhoudingen: *“Een vijfde uitdaging is de integratie en samenwerking. Alle deelprogramma's ontwikkelen hun eigen plannen die uiteindelijk samen moeten komen in vijf zogenaamde 'Deltabeslissingen'. Daarnaast is ook het integreren van ruimtelijke ordening nog uitdagend. Dit komt niet alleen omdat het een relatief nieuw thema is, maar ook omdat de 'water'-mensen en 'ruimtelijke ordening'-mensen een andere achtergrond hebben, anders denken en in andere kringen werken. Samenwerking verloopt daarom soms stroef en het werkelijk integreren van ruimtelijke ordening en water komt nog maar beperkt van de grond. Daarnaast zijn er andere vormen van samenwerking die extra inspanning kosten, zoals de samenwerking tussen*

waterschappen, gemeenten, provincies, en Rijkswaterstaat. Ieder van hen heeft een eigen focus en de organisaties zijn lang gescheiden geweest. Tot slot hebben niet alle actoren hetzelfde gevoel van urgentie, wat ertoe kan leiden dat ideeën en voorkeuren van actoren niet gehoord worden of dat plannen 'op de plank' belanden. Strategieën om integratie en samenwerking te bevorderen zijn de coördinatie vanuit de staf en het gelijktijdige ambtelijke en bestuurlijke proces, waardoor de politieke betrokkenheid wordt vergroot.

Binnen de deelprogramma's worden diverse strategieën bedacht om maatschappelijke actoren te betrekken. Spanningen tussen disciplines, en dan met name tussen water- en ruimtelijke ordening-mensen, worden niet expliciet aangekaart.

Het Deltaprogramma verschilt in belangrijke mate van traditioneel waterbeheer door haar langetermijnfocus en de participatieve structuur. In die structuur werkt de Rijksoverheid samen met regionale overheden in het ontwikkelen van beleid en is het bestuurlijke proces verweven met het ambtelijke proces. Belangrijke uitdagingen waar nog een passend antwoord op moet worden gevonden, zijn:

- het stimuleren van langetermijndenken waarin men meer vrijheid in denken heeft of neemt;
- het overbruggen van tegenstellingen tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening en het versterken van ruimtelijke ordening in beginfasen van waterbeheer;
- ruimtelijke ordening in beginfasen van waterbeheer;
- dilemma's tussen langetermijn- en kortetermijnbesluiten;
- en mogelijk: het verder vermaatschappelijken van het proces." (Vreugdehil & Wijermans, 2012: p. 38).

In 2019 heeft de EUR (Van Popering-Verkerk et al., 2019) de enquête herhaald die zij vijf jaar eerder uitvoerden. Twee bevindingen: 1) als het deltaprogramma te zelfstandig opereert of 2) ingekapseld wordt door de lijn van de organisatie, dan wordt het eigenlijk een 'project in uitvoering'. Er bestaat al tien jaar tevredenheid over het Deltaprogramma, maar deze tevredenheid gaat wel gepaard met toenemende zorgen en de roep tot een nieuw elan in het Deltaprogramma: "Zo maakt de Deltacommunity zich zorgen over het positioneringsspel tussen lijnorganisaties en het Deltaprogramma en over de afstand die is ontstaan met de uitvoering: komen de principes van en de samenhang in het Deltaprogramma (integraliteit, adaptatie, meerlaagsveiligheid, benutten recente kennis) daadwerkelijk terug in de uitvoering? Ook zijn er zorgen omdat onvoldoende regionale inzet (menskracht, geld) wordt gemobiliseerd, en daarmee de samenwerking en beoogde programmatische samenhang onder druk staan. De zorgen leiden op dit moment niet tot ontevredenheid, maar vormen wel 'haarscheurtjes'. Aanpassingen lijken nodig." (Van Popering-Verkerk et al., 2019: p. 15).

3.3 Natuurbeleid

In deze paragraaf hebben we een quickscan gemaakt van wetenschappelijke literatuur (Van Hattum et al., 2016; Oostdijk et al., 2016; Veraart et al., 2016) over de Natuurambitie Grote Wateren. In deze paragraaf halen wij de citaten van de auteurs aan en ordenen de citaten aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering.

3.3.1 Inhoudelijk discours in NAGW

- "In juni 2014 is de Natuurambitie Grote Wateren verschenen. Deze komt voort uit de Rijksnatuurvisie 2014 en biedt het perspectief op toekomstbestendige natuur in de gebieden in en om de grote wateren: het rivierengebied, de Zuidwestelijke Delta, het kustgebied, het Waddengebied, het IJsselmeer en de Noordzee. De natuurambitie is gebaseerd op vier uitgangspunten: 1. Aansluiten bij natuurlijke processen, 2. Synergie met andere gebruiksfuncties, 3. Natuur midden in de samenleving en 4. Aansluiten bij autonome ontwikkelingen. De Natuurambitie Grote Wateren (NAGW) schetst een beeld van de robuuste natuur in 2050/2100 met kansen voor synergie, met onder meer waterveiligheid, recreatie en voedselproductie. De NAGW hanteert een horizon tot 2050 en verder, maar begint nu." (Veraart et al., 2016: p. 7).
- "De Natuurambitie Grote Wateren verschijnt rond de zomer 2014. Deze ambitie schetst een inspirerend beeld van de robuuste natuur in 2050-2100 voor de grote wateren. Daarbij staat

synergie met onder meer waterveiligheid, recreatie en voedselproductie voorop. In de Natuurambitie schetst het ministerie van EZ een toekomstbeeld van de natuur in de grote wateren. Hiermee kunnen beleidsmakers bij toekomstige besluitvorming beter rekening houden met natuur. Nederland heeft een internationale verantwoordelijkheid voor de natuur in de grote wateren en de soorten die er leven. Ontwikkelingen als klimaatverandering kunnen invloed hebben op die natuur. Het Rijk wil de toekomst van deze watergebieden veilig stellen vanwege het grote belang en unieke karakter ervan/voor de natuur, onder andere als foerageergebied voor grote aantallen trekvogels. Nederland heeft een internationale verantwoordelijkheid voor de natuur in de grote wateren en de soorten die er leven.” (Van Hattum et al., 2016: p. 17).

- Natuurlijke processen: *“Er moet ruimte ontstaan voor water en sedimentstromen. Het gaat om verruimde bedijkingen, nevengeulen, eroderende oevers, rivierstranden, oeverwallen en zandduinen, overstromingsvlakten en poelen. Hierdoor ontstaat een natuurlijkere situatie van de rivieren.” (In Deltaprogramma: “Anticiperen op waterstandverhoging als gevolg van klimaatverandering en risicoreductie t.b.v. waterveiligheid, d.m.v. een samenspel van dijkversterking en rivierversterking.”) (Veraart et al., 2016: p. 20).*
- Gebruiksfuncties: *“Door aan te sluiten bij natuurlijke processen kunnen veiligheid en natuur goed gecombineerd worden. Daarnaast beoogt de natuurambitie meekoppelkansen met diverse andere gebruikersfuncties: zoetwater, visserij, recreatie, landbouw, delfstoffen, scheepvaart, wonen, landbouw en energie. Sectoren kunnen zich aanpassen.” (In Deltaprogramma: “Daar waar mogelijk de veiligheidsopgave te verbinden met andere functies, waardoor win-winsituaties ontstaan. Het gaat om functies als landschap, natuur, cultuurhistorie, ruimtelijke kwaliteit, economie en recreatie. Rivierverruiming biedt meer meekoppelkansen.”) (Veraart et al., 2016: p. 20).*
- Midden in de samenleving: *“Het uitgangspunt van de NAGW is dat natuur in het rivierengebied veerkrachtig en robuust zou moeten zijn, zodat mensen er optimaal van kunnen genieten. Daarnaast wordt natuur nadrukkelijk gekoppeld aan andere functies, wat tevens een kenmerk is van het uitgangspunt midden in de samenleving.” (Veraart et al., 2016: p. 26). Het Deltaprogramma gaat uit van een duurzaam veilig en economisch florerend riviersysteem.” (Veraart et al., 2016: p. 20).*
- Autonome processen: *“De NAGW houdt rekening met klimaatverandering en zeespiegelstijging en zet rivierverruiming centraal. In het Deltaprogramma staan klimaatverandering en bodemdaling centraal als autonome processen. De klimaatopgave dient opgelost te worden door middel van rivierverruimende maatregelen. De NAGW gaat daarin verder en stelt dat alle ontwikkelingen pleiten voor een natuurlijker systeem, dus ook overstromingsrisico.” (Veraart et al., 2016: p. 26).*

3.3.2 Sturingsdiscours in NAGW

- *“De hoe-vraag (“hoe bereiken we deze ambitie?”) is niet uitgewerkt. De staatssecretaris nodigt de provincies (die verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid) uit om de visie gezamenlijk uit te werken. Uitgangspunt is dat het natuurbeleid vooral de juiste condities moet scheppen voor natuurontwikkeling en dat er ruimte moet worden gelaten aan natuurlijke processen. De natuur moet meebewegen met klimaatveranderingen. Tevens zal de samenhang tussen economie en ecologie verder versterkt moeten worden.” (Oostdijk et al., 2016, p.19).*

3.3.3 Spelers in NAGW

- De spelers rond de Natuurambitie Grote Wateren zijn: *“Ministerie van EZ samen met provincies, gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties”* (Van Hattum, 2016: p. 19). Van Hattum et al. signaleren verder: *“Bovendien zijn de netwerken bij water en natuur nog vaak sterk gescheiden. Er is een cultuuromslag nodig op diverse niveaus om het belang van samenwerken en de kansen voor het koppelen van opgaven tijdig te signaleren en te benutten. Dat vergt een investering van de betrokken partijen om elkaars taal te leren spreken en gezamenlijke doelen en ambities te formuleren. Dat zijn processen van de lange adem en vergt een andere manier van werken.”* (Van Hattum et al., 2016: p. 7).
- *“Men is van mening dat meekoppelkansen zo vroeg mogelijk in het proces van de totstandkoming van een project verkend moeten worden. Hoe eerder partijen met elkaar om de tafel zitten, hoe beter. Alle belanghebbenden moeten vanaf het eerste moment betrokken worden en de gelegenheid krijgen om mee te denken. Dan ontstaat er commitment en draagvlak. Daarbij is het ook aan te bevelen marktpartijen zo vroeg mogelijk in het proces te laten meedenken. Vooral voor werken die complexer zijn is het belangrijk vanaf het eerste begin marktpartijen in het proces te betrekken. Daarvoor moet een passende contractvorm worden gezocht.”* (Van Hattum et al., 2016: p. 35).

3.3.4 Spelregels in NAGW

- *“Een tussentijdse verandering van de spelregels, zoals de bevrozing van de ILG-uitgaven voor de EHS (‘ingreep van Bleker’) is funest gebleken voor de voortgang van integrale water- en natuurprojecten, maar ook voor het vertrouwen van partijen in elkaar. Het vertrouwen komt te voet en gaat te paard.”* (Van Hattum et al., 2016: p. 7).
- *“Procedures en spelregels zijn sterk gescheiden en verschillend bij water- en natuurbeleid. Dit kan onder andere leiden tot interpretatieverschillen over concepten, doelen en ambities.”* (Van Hattum et al., 2016: p. 7).
- *“Budgetten voor water- en natuuropgaven zijn sectoraal.” “Het Hoogwaterbeschermingsprogramma stuurt sterk op sober en doelmatig en hanteert een stringente planning. De planning en het kasritme zijn leidend. Dit bemoeilijkt een flexibele en integrale benadering van waterveiligheidsopgaven. Het uitgangspunt sneller, beter en goedkoper staat op gespannen voet met de ambitie om meekoppelkansen te benutten, vooral omdat dit kan leiden tot vertraging door intensievere voorbereiding en afstemming met andere partijen. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma biedt wel ruimte om meekoppelkansen te verkennen, maar dit is nog niet als verplichting verankerd in de werkprocessen.”* (Van Hattum et al., 2016, p. 7).
- Voormalig minister Schultz van Haegen (2017) vindt *“niet dat je vanuit het budget voor waterveiligheid alle natuurmeekoppelkansen moet bekostigen. Ik wil een duidelijke scheidslijn maken tussen het integraal bekijken van vraagstukken, wat volledig in het ontwerp voor de Omgevingswet zit, en het integraal bekostigen van dat soort vraagstukken, want daar moet wel budget voor zijn. Ruimte voor de Rivier had een aanvullend budget gekregen voor kwalitatieve inrichting, naast het vraagstuk van waterveiligheid, en daar is dankbaar gebruik van gemaakt. Daardoor kon je bij Ruimte voor de Rivier heel mooie projecten opleveren, die ook een impuls gaven aan recreatie, natuur, het saneren van een steenfabriek of havenontwikkeling, dus op allerlei punten. (...) Voor de toekomst is dat budget niet zomaar beschikbaar. We hebben in het Deltaprogramma 200 miljoen euro, dus dat is veel minder dan voor Ruimte voor de Rivier beschikbaar was. We hebben voor een inpassing per riviertak 100 miljoen euro, dus dat is vele malen minder. Dat betekent niet dat we dat niet gaan doen, maar je moet erover nadenken waar het dan vandaan komt. Komt het dan toch weer uit het reguliere natuurbudget, uit de potten voor economische stimulering of uit de potten van de gemeenten of van de provincies? Je moet echt een onderscheid maken tussen een integraal plan en een integrale aanpak. Daar zijn we helemaal voor, dus dat doen we, maar er wordt niet automatisch meegekoppeld op die projecten, behalve als iemand nog een zak geld heeft om dat te doen, want dan sta ik er altijd voor open. (...) Ik ken toevallig het programma Natuurambitie Grote Wateren. Ik weet ook dat het een soort*

droomprogramma was, zoals dat werd genoemd in de discussie, want het is niet vastgesteld door de Kamer met een budget erbij. Er is gezegd: als wij onze grote wateren zouden kunnen verbeteren, met een programma van EZ, wat zou je dan allemaal kunnen doen? Daar zitten heel mooie, aantrekkelijke dingen in, die ik als minister die verantwoordelijk is voor waterkwaliteit ook heel interessant vind. Ik had het fijn gevonden als er een budget bij was geweest om dat te kunnen combineren, maar dat is er niet. Er is toen gesproken over wat je zou kunnen doen op het moment dat zich kansen voordoen. Dan kunnen we kijken naar de inzet daarvoor. In het Deltaprogramma gaat het erom doelen op het gebied van waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie waar mogelijk te verbinden aan regionale, ruimtelijk-economische doelen, en aan natuur, landschap en recreatie, maar waterveiligheid is het wettelijk kader van mijn budget. Dat zal ik in eerste instantie daarvoor inzetten. Die meekoppelkansen zal ik, afhankelijk van de aard ervan, tot stand brengen, mogelijk met financiering van andere delen van het Rijk of van de regio's".²

- "Risicomijdend gedrag en onvoldoende kennis over kosten en baten. Het kiezen voor innovatieve oplossingen brengt onzekerheden met zich mee. Het vergt lef om toch voor een innovatieve aanpak te kiezen omdat dit risico's met zich mee kan brengen voor tijd, geld en het halen van de doelen. Daarom wordt vaak nog steeds gekozen voor traditionele oplossingen. Daarnaast ontbreekt het vaak aan voldoende kennis en een goede onderbouwing van de kosten en baten om in een vroeg stadium natuurlijke alternatieven als volwaardig alternatief mee te nemen in de besluitvorming." (Van Hattum et al., 2016: p. 8).
- "Verder werd genoemd dat regelgeving een belemmering kan vormen. Zo wordt er bij de toetsing van primaire waterkeringen nu maar beperkt rekening gehouden met de aanwezigheid van voorlanden." (Van Hattum et al., 2016: p. 34).
- "Natuurwetgeving is in een aantal gevallen een belemmering voor het realiseren van meekoppelprojecten. Het Rijk (EZ) moet deze knelpunten in beeld brengen en betrekken in zijn overleg met de Europese Commissie, de buurlanden en relevante partijen in Nederland over doelrealisatie Natura 2000. Aanpassing van de huidige natuurwetgeving zou een mogelijke optie kunnen zijn. In veel gevallen speelt de natuurwetgeving of de wetgeving rondom de rivierkundige ruimte een sterk belemmerende rol voor een integrale aanpak. Het behoudsgerichte karakter van de natuurwetgeving (met name Natura 2000) wordt als belemmerend ervaren bij de combinatie met meer ontwikkelingsgericht waterbeleid." (Van Hattum et al., 2016: p. 34).
- "Voldoende beschikbaar budget is een randvoorwaarde voor elk project, dus ook voor meekoppelprojecten water en natuur. Dan moeten er geen schotten bestaan tussen sectorale budgetten, zoals in de praktijk soms wel het geval is. Gemeenschappelijke doelen vragen om gemeenschappelijke financiering met middelen die niet geoormerkt zijn. Dat is zeker ook van belang bij de verantwoording van de uitgaven, omdat bij echt integraal uitgevoerde projecten niet meer te achterhalen is of geld is uitgegeven voor water of voor natuur. Dit was o.a. een conclusie uit de ILG-evaluatie (Boonstra et al., 2012)." (In: Van Hattum et al., 2016: p. 39.)

3.3.5 Machtsverhoudingen en NAGW

- "Verkokering beleidsvelden en uiteenlopen tijdspaden planprocessen. Verkokering van beleidsvelden staat een integrale aanpak in de weg. Water- en natuurbeleid zijn onvoldoende verweven. Dit geldt voor het rijksbeleid, maar ook voor het beleid van provincies en waterschappen. Bovendien lopen planprocessen voor verschillende beleidsdossiers niet synchroon. Hierdoor worden kansen gemist." (Van Hattum et al., 2016: p. 7).
- "Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de natuur in rijkswateren, inclusief het reguliere natuurbeheer. Voor het realiseren van herstelopgaven in het kader van Natura 2000, die in de

² Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2017. In reactie op een bijdrage van Esther Ouwehand AO Water (Waterkwaliteit, Ambite Grote Wateren, Noordzee Mariene Strategie, Chemours), 29 juni 2020. <https://www.partijvoordedieren.nl/bijdragen/bijdrage-ouwehand-ao-water-waterkwaliteit-ambite-grote-wateren-noordzee-chemours>

toekomst nodig zullen zijn omdat het natuurlijk systeem niet in balans is, zijn separate besluiten van het Rijk nodig.” (Van Hattum et al., 2016, p.55).

3.4 Ruimtelijk beleid

In deze paragraaf hebben we een quickscan gemaakt van wetenschappelijke literatuur (Burgers en Van Stipdonk (2019), Heideveld (2019) en RLI (2018) over de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). In deze paragraaf halen wij de citaten van de auteurs aan en ordenen de citaten aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering.

3.4.1 Inhoudelijk discours in de NOVI

Inhoudelijk zet de NOVI met het discours in op het werken aan majeure transitieopgaven, met de volgende vier prioriteiten:

- Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland
- Ruimte voor klimaatverandering en energietransitie
- Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen
- Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. (RLI, 2018: p. 5).

3.4.2 Sturingsdiscours in de NOVI

- *"De NOVI moet overheden, bedrijven, maatschappelijke partijen en burgers een robuuste, samenhangende en wervende visie bieden opdat zij toekomstbestendige investeringen kunnen doen. Tegelijkertijd is draagvlak voor de uitvoering ervan onontbeerlijk. Dit stelt eisen aan het verwerven van draagvlak bij de betrokken partijen. De raad is hierbij geen voorstander van een allesomvattende blauwdruk. Het gaat om een langetermijnvisie die de knelpunten en keuzes op de vier eerder bepaalde prioriteiten van het kabinet in samenhang zichtbaar maakt. Adaptiviteit heeft betrekking op instrumentele doelen en middelen en is alleen mogelijk als er duidelijkheid is over de doelen op langere termijn."* (RLI, 2018: p. 5).
- *"De inhoud van het omgevingsbeleid bestrijkt het werkkterrein van negen ministeries en een veelvoud aan beleidsdirecties. Dit leidt tot een enorme afstemmingsopgave en vereist ook een cultuurverandering in de interdepartementale samenwerking. Voorkomen moet worden dat de in de wet gewenste integrale benadering van de leefomgeving strandt in Haagse kokers en een sectorale verantwoordingscultuur. De raad is daarom van mening dat de stelselherziening van het omgevingsrecht gepaard moet gaan met een fundamentele aanpassing in de cultuur van samenwerken. Daarnaast vergt de ambitie om geen rijks- maar een nationale omgevingsvisie te maken dat verschillende bestuurslagen samen moeten optrekken. Het Interbestuurlijk Programma (IBP – Samen één overheid) biedt hier in de ogen van de raad nog te weinig hulp bij. De raad is zich bewust van de worsteling die bij de cultuurverandering hoort. Het is helder wat er niet meer moet, maar minder duidelijk is hoe het dan wel moet."* (RLI, 2018: p. 4).

Hier vloeien de volgende aanbevelingen van de RLI uit voort:

- Meer politieke aansturing door het kabinet en interbestuurlijke samenwerking zijn onmisbaar om tot afstemming en integratie van beleidsdossiers te komen.
- Versterk de ingezette communicatieve sturingsfilosofie met de selectieve inzet van een aantal juridische en financiële instrumenten.
- Juridisch: werk met inrichtingsprincipes, richtinggevende uitspraken en ladders in de NOVI. Geef daarbij invulling aan de gedachte dat overheden samen verantwoordelijkheid dragen voor de leefomgeving.
- Financieel: zorg voor een eigen NOVI-budget en ontwikkel het Infracfonds door in de richting van een omgevingsfonds.

De RLI maakt onderscheid tussen interdepartementaal en interbestuurlijk samenwerken.

Op basis van het Kabinetperspectief constateert de RLI dat de sturingsfilosofie van de Nationale Omgevingsvisie gebaseerd is op een viertal uitgangspunten:

1. De afspraken uit het *Interbestuurlijk Programma* (IBP).⁷ Dit betekent werken als één overheid.
2. *Goed bestuur*, waarbij verwacht wordt dat overheden onderling rekening houden met het lopende beleid van medeoverheden.
3. *Vertrouwen*, een van de belangrijkste uitgangspunten van zowel de Omgevingswet als het IPB.
4. *Samenwerken*. In het traject richting ontwerp-NOVI wordt intensief samengewerkt met verschillende ministeries, met medeoverheden, tijdens gebiedsdialogen in de regio's en in gesprekken met maatschappelijke organisaties en kennisinstututen. Deze samenwerking wordt voortgezet bij de totstandkoming van de omgevingsagenda's en de gebiedsgerichte uitwerkingen op onderdelen daarvan.

Het Groene Brein (een netwerk van 140 wetenschappers die vragen over duurzaamheid van bedrijven en organisaties beantwoorden), komt tot de volgende governance-aanbeveling:

"Om innovatie ademruimte te geven is dynamiek in het systeem essentieel. Concreet betekent dit: schrijf geen technieken voor. Geef geen gedetailleerde sturing in hoe doelen gerealiseerd moeten worden. Ga tot slot niet ouderwets polderen. Stel heldere doelen samen met allerlei partijen vast en investeer in monitoring. Dus faciliteer de transitie (randvoorwaarden) en participeer zelf ook in deze transitie." (Heideveld, 2019: p. 19).

3.4.3 Spelers in de NOVI

- *"Wordt breed ingezet. Er is ook een pleidooi om bewonersinitiatieven nadrukkelijker een plaats te geven in de Omgevingsvisie."* (Zie Burgers en Van Stipdonk, 2019: p. 2).
- *"De ontwerp-NOVI wordt door verschillende partijen beschouwd als een nieuw hoofdstuk in de Nederlandse planningstraditie. Herhaaldelijk komt de vraag naar voren in hoeverre een Nationale Omgevingsvisie lijkt – of zou moeten lijken – op de nota's ruimtelijke ordening waarmee vanaf de jaren zestig tot begin jaren negentig van de vorige eeuw de inrichting van Nederland centraal werd aangestuurd. De NOVI is echter geen terugkeer naar de ruimtelijke ordening van weleer. Integendeel, ze geeft juist invulling aan de verdere ontwikkeling en instrumentatie van decentraal omgevingsbeleid die met de Omgevingswet wordt beoogd. De NOVI is een product van de ontwikkeling die het Rijk doormaakt van directieve naar cocreatieve overheid."* (Burgers en Van Stipdonk, 2019: p. 6).
- *"Van schepper van ruimtelijke orde naar partner in ruimtelijke ontwikkeling: met de Nota Ruimte (2004) heeft het Rijk decentralisering van omgevingsbeleid ingezet. Nadien zijn geen nieuwe nationale kaders voor ruimtelijke ontwikkeling gesteld. Wel is de Rijksoverheid volop actief gebleven in het ruimtelijk domein en stuurt ze ruimtelijke ontwikkeling op diverse manieren aan. Als eigenaar respectievelijk beheerder van gronden, wateren, vastgoed en infrastructures is het Rijk initiator van of partner in projecten waarmee ze een veilig, bereikbaar en leefbaar Nederland nastreeft. Veel van deze projecten zijn gebundeld in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De Rijksoverheid is beleid en instrumenten blijven ontwikkelen ter behartiging van nationale belangen in het ruimtelijk domein, zoals het Deltaprogramma, gericht op waterbeheer én klimaatadaptatie, het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie en het rijksbrede programma Circulaire Economie. Het maakt hiertoe ook afspraken over samenwerking met sectorale of regionale partners, zoals de Green Deals, de Woondeals en de Regiodeals."* (Burgers en Van Stipdonk, 2019: p. 6).
- *"Voorkom het ouderwetse poldermodel, maar kijk waar één en één tot drie optelt. Dus kijk hierbij ook anders naar succesfactoren, en kijk hoe die vanuit het verdienmodel echt anders kunnen. Dus niet een akkoord dat onderhandeld is en bezegeld wordt met handtekeningen, maar een brede beweging die doelen stelt en dynamisch werkt in de uitvoering. Deze aanpak is open en toegankelijk voor iedereen. De aanpak is echter niet vrijblijvend. Er dienen wel heldere afspraken gemaakt te worden over doelen en monitoring. Voorbeelden van transities die op deze manier zijn ingestoken, zijn onder meer de transitie circulaire economie en het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Wel veel overleg, geen traditioneel compromissen sluiten. Bij de transitieagenda's circulaire economie zijn op hoofdthema's teams samengesteld vanuit diverse partijen (experts, bedrijven, overheden, ngo).*

Deze teams hebben veel sessies georganiseerd die openstonden voor iedereen die mee wilde denken. Op basis van deze input zijn de plannen gemaakt, die vervolgens door negen partijen (Rijksoverheid, koepel van bedrijven, provincies, gemeenten, waterschappen, vakbonden en ngo's) zijn ontvangen. Die samen hebben besproken welke plannen tot uitvoering kunnen worden gebracht. Inmiddels zijn deze agenda's tot uitvoering gebracht. Een proces waar vanuit de inhoud agenda's zijn gemaakt die vervolgens zijn voorgedragen voor besluitvorming. Een proces dat redelijk werkt, met heldere doelen en heldere acties." (Heideveld, 2019: p. 16).

3.4.4 Spelregels in de NOVI

- *"De raad constateert dat er hiermee sprake is van een communicatieve (deliberatieve) sturing gericht op betrokkenheid van een groot aantal partijen en het verwerven van draagvlak voor het beleid. Hij onderschrijft deze aanpak, die past bij de communicatieve sturingstraditie van nationaal ruimtelijk beleid, en ook bij het voornemen om een nationale en niet een rijksvisie uit te brengen." (RLI, p. 9).*
- IBP werkt met zeven zekerheden, die doorwerken in NOVI:
 - Zekerheid 1: Centraal staat het oplossen van een maatschappelijke opgave
 - Zekerheid 2: Een gezamenlijke opgave pakken we gezamenlijk op
 - Zekerheid 3: Ken je opgave
 - Zekerheid 4: Samen werken vergt tijd
 - Zekerheid 5: Communiceer de gezamenlijke opbrengst
 - Zekerheid 6: Eigen huis op orde
 - Zekerheid 7: Er gaan altijd dingen mis, blijf leren! (Bron: <https://www.overheidvannu.nl/over-het-ibp>)
- De NOVI wordt gezien als 'richtingaanwijzer' (Burgers en Van Stipdonk, 2019: p. 7). Er moet volgens hen gezocht worden naar een nieuw besturingsmodel om sectoraal beleid te kunnen integreren en tegelijk nationale belangen, prioriteiten en afwegingen te kunnen borgen op een lager schaalniveau. Op pagina 11 wordt gesproken over een procesmatige sturing.

De NOVI komt voort uit de Omgevingswet.

3.4.5 Machtsverhoudingen en de NOVI

De geïnterviewde wetenschappers verwachten een grotere rol voor burgers en buurtinitiatieven. Zij zien een trend dat participatie 'het nieuwe normaal' wordt, in plaats van de bestaande sturing die toch vooral een top-down-accent heeft. Daarbij is een faciliterende overheid nodig, die er is als het nodig is en faciliteert wat van onderaf komt. Dit vraagt ook een nieuwe organisatiestructuur van overheden, en nieuwe competenties van ambtenaren. Onder meer rondom het versterken van netwerken. Vanuit de bestuursacademie Nederland zijn tien competenties beschreven die hier concrete handvatten kunnen bieden. Binnen de (lokale en provinciale) overheid is veelal beleid georganiseerd in gescheiden afdelingen (bijvoorbeeld rondom de aanpak van circulaire economie en de energietransitie) en bovendien zijn de financiën gescheiden georganiseerd. Dit werkt contraproductief.

- *"De rolverschuiving van de overheid zal nog vele vragen oproepen. Een dilemma dat al eerder is geobserveerd, gaat over de mate van flexibiliteit in beleid. Sommige mensen willen dat alles precies wordt vastgelegd, ook 'het hoe' van de uitvoering. Dan is beleid immers goed door te rekenen. Anderzijds zijn er mensen die meer flexibiliteit willen en niet alles willen dichttimmeren. Binnen de contouren is er meer ruimte voor innovatie." (Heideveld, 2019: p. 15).*
- *"De ontwerp-NOVI is op dit moment een visie waarin nog veel te kiezen valt en waaruit niet duidelijk blijkt op welke manier de keuzes gemaakt zullen worden, hoe deze afgedwongen kunnen worden en wat dit betekent voor de omgevingsvisies op provinciaal en gemeentelijk niveau, en voor de onderlinge verhoudingen: bottom-up en top-down." (Citaat Kelly Regterschot, lid Tweede Kamer (VVD), in Burgers en Van Stipdonk, 2019: p. 3).*

Mede op basis van deze quickscan van de literatuur vergelijken we het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid en duiden de overeenkomsten en vooral de verschillen.

4 Beleidsarrangementen vergeleken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een totaalbeeld geboden in een schema van governance-kenmerken van het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid. Hierbij wordt uiteraard teruggevallen op de indrukken vanuit de literatuurscan, maar wordt ook vanuit kennis over andere wetten, programma's en nota's de karakterisering verder geschetst. Naast literatuur hebben wij hierbij een beroep gedaan op expertoordelen van de onderzoekers en opdrachtgevers. Wij karakteriseren de drie beleidsvelden wederom via de beleidsarrangementen-benadering.

4.2 Overeenkomsten en verschillen

Wanneer wij de drie beleidsterreinen typeren aan de hand van de beleidsarrangementen-benadering, levert dat het volgende beeld op.

Tabel 4.1 Totaalbeeld waterbeleid, natuurbeleid en ruimtelijk beleid.

	Waterbeleid	Natuurbeleid	Ruimtelijk beleid
Inhoudelijk discours:	Nationaal Waterprogramma	Rijksnatuurvisie	NOVI
Scope en concepten	Deltaprogramma: scope op hoogwaterbeschermingsbeleid en zoetwaterbeleid. watersysteembenadering	Scope op ecologisch systeem, watersysteem en samenleving als systeem	scope op 4 grote transitieopgaven
	Conceptueel gericht op uitvoering	Conceptueel gericht op integratie vanuit systemen	Conceptueel gericht op integratie vanuit transitieopgaven
Sturingsdiscours: co-creatie	Hiërarchische en netwerksturing Zelfreferentieel	Netwerk en zelfsturing. Vooral communicatieve sturing en geen juridische of economische sturing	Netwerk en zelfsturing. Faciliteren en participeren in transities (capaciteit) en meer inzet van juridische en economische instrumenten
	I&W/RWS sterke positie (rijk)	EU sterke positie en LNV zwakke positie: VHR deels tegen nationaal beleid in	gewenst DG Ruimte binnen BZK zwakke positie. Provincies en gemeenten sterke positie
Spelers: uitvoerend, zoekend en ontwerpend	Spelers vanwege sectorale (hw en zw) uitvoering, vooral publiek-publieke samenwerking	Spelers op basis van vrijwilligheid: handelingsruimte bieden?! Handelingsvrijheid is beperkt vanwege VHR	Spelers in transitieopgaven: integraal ontwerpend. Die spelers kunnen overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen zijn.
Spelregels: institutionalisering	Deltaprogramma, Deltacommissaris, Deltawet, Deltafonds: sterk geïnstitutionaliseerd en gedepolitiseerd. MIRT en IRM voor uitvoering (top-down scope)	Hoge ambities, strijdig met VHR. Geen geld: vrijwilligheid. Zwak geïnstitutionaliseerd, raakt snel gepolitiseerd en gepolariseerd (zie stikstof, zie bezetting stallen). Voor de Rijkswateren en natuur geldt dat natuurbeherende terreinorganisaties voor VHR gebieden Subsidie voor Natuur- en Landschapsbeheer bij provincies mogen aanvragen en RWS dat uit eigen middelen moet doen die concurreren met de kerntaak (waterveiligheid). PAGW wordt gefinancierd uit Deltafonds (=waterbeleid) en de opgave is natuur. Dit is de reden dat effecten van klimaatverandering op ecologie en waterkwaliteit meegenomen worden in de narrative van RWS-WVL over de noodzaak PAGW.	Wro nu en Omgevingswet: geïnstitutionaliseerd instrumentarium. Inrichtingsprincipes en ladders meegeven, roep om NOVI-budget en ombuiging infrafonds naar omgevingsfonds. Zwak geïnstitutionaliseerd.
Machtsverhoudingen en afhankelijkheden	I&W kan veel zelf bepalen, alleen KRW is EU invloed	LNV afhankelijk van EU (VHR) en provincies (Natuurpact)	BZK/ruimte afhankelijk van beleid andere ministeries (RES, Deltaprogramma en Circulaire economie) en provincies/gemeenten

Het schema kan als volgt worden toegelicht.

4.2.1 Inhoudelijk discours

In *het waterbeleid* domineert de insteek op hoogwaterbeschermingsbeleid en zoetwater, als het gaat om het Deltaprogramma. Er wordt daarbij vooral een beroep gedaan op de watersysteembenadering.

Waterkwaliteit staat overigens ook op de agenda van het waterbeleid (NWP). Binnen het waterbeleid wordt de volgende rangschikking erop nagehouden: 1) Waterveiligheid, 2) Zoetwatervoorziening, Waterkwaliteit en 3) Allerlei andere opgaven, hele reeks van ecologie tot energietransitie (waar je mee zou kunnen koppelen). Voor het waterbeleid richten wij ons hier op het Deltaprogramma.

De integraliteit in het waterbeleid zoals Ruimte voor de Rivier die kende en waarop de Deltacommissie Veerman ook instak en waarbij nationale doelen voor waterveiligheid werden gecombineerd met omgevingskwaliteit en integraliteit, is sinds 2011 afgezwakt onder invloed van veranderende politiek. Het hoogwaterbeschermingsprogramma zette vanwege bezuinigingen in op een nieuw motto: naar sober en robuust: terug naar kerncompetenties waterbeheer. Wie betaalt, bepaalt. Meekoppelen met andere belangen en functies kan alleen als er meebetaald wordt. Integratie met natuur in het Deltaprogramma kan nu alleen op uitvoeringsniveau via het MIRT. Sinds 2017 is er wel aandacht voor natuur via de Programmatische Aanpak Grote Wateren: PAGW (I&W en LNV).

In *het natuurbeleid* is vooralsnog vooral ingestoken op populatie-ecologie en een landschapsbenadering. Kritiek vanuit I&W en RWS op het natuurbeleid is dat een systeembenadering mist in het natuurbeleid.

De LNV-wensen in de Natuurambitie Grote Wateren staan deels op gespannen voet met EU-regelgeving, wat de kracht al bij voorbaat ondergraaft. Verder wordt in de Natuurambitie Grote Wateren en ook in de Rijksnatuurvisie een groot beroep op de samenleving als systeem gedaan om het natuurbeleid te realiseren. De Natuurambitie Grote Wateren zet in op een meer natuurlijk systeem (statische natuur versus dynamische natuur) en op meer afstemmen met andere sectoren (natuurinclusief). Kosteneffectief voor natuur is volgens de Natuurambitie Grote Wateren vooral meebewegen met natuurlijke processen.

In *het ruimtelijk beleid* wordt niet ingestoken op een systeembenadering, maar op vier majeure transitieopgaven: 1) duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland, 2) ruimte voor klimaatverandering en energietransitie, 3) sterke leefbare en klimaatbestendige steden en 4) regio's met ruimte voor wonen, werken en bewegen en een toekomstbestendige ontwikkeling van landelijk gebied.

Een overallconclusie is dat een overeenkomst tussen de drie beleidsvelden is dat zij zich alle richten op de lange termijn. De scope omtrent transities verschilt: bij ruimtelijk beleid is de benadering het breedst, dan bij natuurbeleid en dan bij het waterbeleid. Een verschil is dat ze alle drie een beroep doen op andere referentiekaders: andere systemen dan wel andere transitieopgaven.

4.2.2 Sturingsdiscours

In *het waterbeleid* zien we dat er geen sprake meer is van een klassieke lijnaanpak als rijksopgave, maar van een nationale opgave van Rijk en regio's. Daarbij is zowel sprake van hiërarchische sturing als van netwerkverhoudingen. Van hiërarchische sturing is sprake omdat de regionale deelprogramma's de input van generieke deelprogramma's moeten verwerken. Van hiërarchische sturing is sprake omdat bij conflict de Deltacommissaris het laatste woord heeft. Het ministerie van I&W en Rijkswaterstaat hebben vanuit het waterbeleid een sterke positie in de netwerken.

Dit is overigens alleen beschouwd vanuit het Deltaprogramma. De uitvoeringsprogramma's (HWBP, RvR, etc.) waar de voorkeursstrategieën in moeten landen (wens in 2014), worden door de lijn (I&W) aangestuurd. Het budget zit bij de lijn, de stuurgroepen van de DP regio's gaan daar dus niet over.

Van Poperink-Verkerk (2017) trekt in haar proefschrift ook ergens de conclusie dat na de publicatie van de regionale voorkeursstrategieën in het Deltaprogramma (2014), de lijnorganisaties weer

opgelucht adem haalden. Minister Schultz hakte de knopen door ten aanzien van de uitvoering (met betrekking tot de uitvoering van de voorkeursstrategieën).

In *het natuurbeleid* is vooral sprake van communicatieve sturing. Er is wel hiërarchische sturing, maar die sturing komt vooral voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en niet vanuit de nota's van het ministerie van LNV. Het ontbreken van juridische en economische sturingsmogelijkheden maakt sturing erg vrijwillig en afhankelijk van anderen. De EU heeft in het Natuurbeleid een sterke positie. De positie van LNV is door de decentralisatie van natuur (Natuurpact) naar provincies veranderd. Dit geldt vooral voor de landelijke natuurgebieden. Bij de rijkswateren is de sturing minder decentraal, hoewel de provincies vaak wel het bevoegd gezag zijn en er meerdere natuurterreinbeheerders betrokken zijn. Niettemin is er één Rijkswaterbeheerder (RWS) en voor natuur in de rijkswateren zijn er ook middelen vanuit het Rijk beschikbaar.

Ten tijde van het uitbrengen van de NAGW nodigde LNV iedereen uit om mee te denken over de stip op de horizon. Maar of al die genodigden zich ook 'eigenaar' van de NAGW voelden? Met andere woorden, de NAGW is een beleidsnota die institutioneel niet het sterkst is: een langetermijnvisie van LNV, zonder budget, dus die andere partijen moeten betalen. De eindconclusie van LNV (Veraart en Baptist, 2015) was: het gedachtegoed van de NAGW mainstreamen in het waterbeleid met een netwerkbenadering (LNV/RVO/WUR), want er is bij LNV geen apart uitvoeringsbudget voor NAGW, de natuurambitie moet uit het budget voor het waterbeleid gefinancierd worden.

In 2017 vinden LNV en I&W elkaar als blijkt dat KRW/V(H)R-plannen niet alle lange termijn ecologische opgaven van de grote wateren gaan oplossen. In een brief aan de Tweede Kamer van toenmalig minister Melanie Schultz (TK, 20170) wordt dan het initiatief tot een programmatische aanpak aangekondigd met een haakje voor financiering uit het Deltafonds (langetermijnopgave). In eerst instantie alleen gericht op waterkwaliteit.

Wat betreft de meekoppelkansen was in 2017 de inzet: het is niet alleen een opgave voor het Rijk. Dus voor elke beoogde interventie in de rijkswateren gericht op verbeterd ecologisch functioneren, moet er ook een financiële bijdrage komen uit de regio's (voornamelijk regionale publieke middelen). Later is dit verder vormgegeven via de gebiedsagenda's in het NWP.

Omdat de NAGW dus institutioneel gezien 'light' is, kan nauwelijks van spelregels worden gesproken.

In *het ruimtelijk beleid* zien we dat een stelselherziening van de Omgevingswet niet automatisch leidt tot fundamentele aanpassing in cultuur van samenwerken. Tweede Kamerleden verwachten meer sturing vanuit de NOVI, maar zijn verdeeld waarop en hoe er gestuurd moet worden. Op sturingsvlak is er dus een grote ambivalentie. De energiestrategieën staan buiten de NOVI, de NOVI wordt geconfronteerd met allerlei initiatieven van buitenaf, zoals het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en de NOVI-Alliantie van enkele gemeentes en de NEPROM. Uiteindelijk leidt dit tot een stedelijke bias, en tot een discussie dat de NOVI alle problemen met stikstof en PFAS op moet lossen. Er zijn allerlei suggesties vanuit het veld om de NOVI te koppelen aan investeringsstromen die zijn verbonden aan regio's. Velen denken dat IBP en Regiodeals gekoppeld zijn aan de NOVI, maar deze staan hier los van. IBP en Regiodeals zetten in op sturen als één overheid en goed bestuur (rekening houdend met elkaars beleid). Provincies en gemeenten hebben met decentraal ruimtelijk beleid een sterke positie.

Een overallconclusie is dat er een overeenkomst is als het gaat om het inzetten op een cocreërende overheid. De sturingsmogelijkheden van overheden verschillen per bestuurslaag. Bij het waterbeleid is vooral het Rijk aan zet. Bij het natuur zijn vooral de EU en provincies aan zet. En bij het ruimtelijk beleid zijn vooral provincies en gemeenten aan zet. Dit kan afstemming bemoeilijken.

4.2.3 Spelers

In *het waterbeleid* is het Deltaprogramma vooral gericht op interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk en regio, waarbij rijksdoelen prevaleren. Er is geen inclusiviteit van private partijen en burgers bij beleidsvoorbereiding, alleen van de regiopartners die willen. De beperkte scope vanuit het beleidsarrangement maakt dat er beperkt oplossingen voor natuuropgaven in beeld komen.

In *het natuurbeleid* voor de grote wateren willen de ministerie van LNV en IenW en een aantal sectoren hetzelfde, maar lopen vast op het VHR-beleid van de EU, waarbij EU-doelen dus prevaleren. Beleidsnota's die LNV produceert, krijgen dan al veel weg van papieren tijgers: waarom zouden andere partijen verplichtingen aangaan als zij geen middelen krijgen van LNV?!

In de PAGW (het vervolg op NAGW) is er dus wel budget vanuit het Rijk, dat wordt geframed als een gezamenlijke rijksbijdrage van I&W en LNV tezamen voor natuuropgaven in de rijkswateren.

Het issue is nu (2020) dat de PAGW vanuit de regio weer net iets te veel als rijksinitiatief wordt beleefd, in termen van aansturing. Terwijl in 2014 het helemaal een papieren tijger was.

In *het ruimtelijk beleid* maakt het Rijk een ontwikkeling door van een directieve naar een cocreatieve overheid, waarbij regidoelen prevaleren. Bij de NOVI wordt ingezet op transitieagenda's via overleg (niet polderen) met experts, overheden, bedrijven, overheden en ngo's. Transitieopgaven is langetermijnwerk. Wat zijn de integrale keuzes op de korte termijn? Transitieopgaven worden tot op heden veelal sectoraal gepresenteerd: Regionale Energie Strategie, Circulaire Economie, Deltaprogramma etc.?! Hoe grijpen zij op elkaar in?

Een overallconclusie is dat vanuit alle drie de beleidsterreinen wordt ingezet op cocreatie, maar wel vanuit verschillende functies: bij het waterbeleid vooral om het beleid te kunnen uitvoeren vertrekkend vanuit doelen en ambities, bij het natuurbeleid zoekend, namelijk wie doelen en ambities kunnen uitvoeren en bij het ruimtelijk beleid worden spelers betrokken om het beleid te ontwerpen.

4.2.4 Spelregels

Wetgeving bepaalt deels hoe processen dienen te verlopen. Zij vormen de kaders waarbinnen het beleid vorm dient te worden gegeven.

In het waterbeleid is het Deltaprogramma op twee manieren juridisch en beleidsmatig verankerd. Allereerst via het waterbeleid met verankering in de Waterwet en het Nationaal Waterplan en de MIRT-gebiedsprogramma's. Regionale gebiedsagenda's zijn onderdeel van NWP. Die zijn opgesteld voor het IJsselmeergebied, de Noordzee, Zuidwestelijke Delta en de Wadden. Rivieren worden vaak meegenomen in de provinciale gebiedsagenda's. Ten tweede in het ruimtelijk beleid via het Wro-instrumentarium.

Het natuurbeleid is juridisch vooral via de VHR goed verankerd. Het enige harde middel dat het natuurbeleid heeft, is de VHR. De VHR is weliswaar rigide en te strak, maar het is ook een zegen dat het natuurbeleid over dit middel kan beschikken. De Wet natuurbescherming is verder boterzacht. Er is een subsidieverordening SNL, maar dat staat niet tot verhouding tot de middelen die er voor water zijn. Over het Natuurpact zijn goede afspraken gemaakt en in april 2020 zijn afspraken gemaakt om de komende tien jaar 3 miljard extra te investeren in natuur, vanwege de stikstofproblematiek. De Rijksnatuurvisie en de Natuur Ambitie Grote Wateren bevatten veel ambities en doelen waarbij een appèl wordt gedaan op de samenleving, zonder dat LNV zelf geld beschikbaar stelt. Het wordt daarom ook wel beleid zonder tanden genoemd. In het natuurbeleid is de scope (inhoudelijk discours) integraal, maar kan niet worden uitgevoerd vanwege de gespannen verhouding met VHR. Het nationaal natuurbeleid is daarmee moeizaam.

Het ruimtelijk beleid werkt met de Wro en later met de Omgevingswet. Juridisch gezien wordt er gewerkt met inrichtingsprincipes, richtinggevende uitspraken en ladders in de NOVI. De RLI pleit voor selectieve inzet van juridische en financiële instrumenten. Financieel wordt aanbevolen om te komen tot een eigen NOVI-budget en het omvormen van het Infrafonds door naar Omgevingsfonds. Er is sprake van sterke communicatie (deliberatieve) sturing gericht op een groot aantal partijen en draagvlak voor beleid.

In de overallconclusie kan gesteld worden dat het waterbeleid het sterkst verankerd is in regelgeving en begrotingen. Daarmee bestaat er minder wederzijdse afhankelijkheid. Het natuurbeleid is vooral via de VHR verankerd. Vanuit nationaal natuurbeleid is de verankering slechter dan van het waterbeleid.

Het ruimtelijk beleid is wettelijk goed verankerd, financieel laat de verankering nog te wensen over. Het ruimtelijk beleid heeft veel last van sectoraal beleid met grote ruimtelijke gevolgen zoals de RES, circulaire economie etc.

Verder kan worden geconcludeerd dat er wel integrale beleidsinstrumenten bestaan, maar dat voor de wijze waarop deze worden ingezet (de scope) vaak weer één ministerie verantwoordelijk is.

Er zijn integrale instrumenten als IBP, Regiodeals, MIRT (ruimtelijk beleid), MIRT, IRM (waterbeleid) en PAGW (water en natuur). IRM is een onderdeel van Deltaprogramma (DP) Rivieren of een uitvloeisel hiervan. De programmaleider van IRM zit ook in het Deltaprogramma (DP).


LNV kan ook van deze instrumenten gebruikmaken, maar is vaak daarbij wel afhankelijk van het eerstverantwoordelijke ministerie: BZK (Regiodeals, IBP) of I&W (MIRT, IRM).

Integrale inzet van MIRT en IRM wordt beperkt door smalle scope van het Deltaprogramma (top-down trekken). IBP en Regiodeals worden nu vooral als initiatieven vanuit de regio gehonoreerd (bottom-up trekken). LNV moet daarmee dus op de bagagedrager springen in regio's daar waar het kan.

4.2.5 Macht en hulpbronnen

Als we kijken wat het mandaat is op verschillende schaalniveaus van de bestuurslagen, dan valt op dat gelijktijdige en gelijkwaardige afstemming moeilijk is, zelfs misschien wel onmogelijk (tabel 4.2).

Tabel 4.2 Verschillen in mandaat per bestuurslaag.

	Waterbeleid	Natuurbeleid	Ruimtelijk beleid
EU	0	X VHR	0
Rijk	X Nationaal Waterprogramma, Deltaprogramma	0	0
			
Provincies en gemeenten	0	X Natuurpact	X Omgevingsvisie en omgevingsplannen

De gele pijl geeft aan dat integratie op rijksniveau eigenlijk moeilijk is. Alleen het waterbeleid kent veel afwegingen op rijksniveau. Voor het natuurbeleid spelen de afwegingen vooral op Europees en op provinciaal niveau en voor het omgevingsbeleid vooral op provinciaal en gemeentelijk schaalniveau. Kortom: wie het waterbeleid, natuurbeleid en ruimtelijk beleid wil afstemmen, dient niet alleen aan horizontale afstemming te doen, maar heeft ook een behoorlijke opgave in de verticale afstemming tussen bestuurslagen. Het is daarmee ook niet verwonderlijk dat daar veel energie naar uitgaat. Pas er daarbij wel voor op dat samenwerking tussen overheden niet centraal komt te staan en dat de samenwerking met particulieren en private partijen niet aan bod komt of te weinig aan bod komt.

Wat betreft bestuurlijke slagkracht of doorzettingsmacht valt op dat dit in het waterbeleid het sterkst is. Het waterbeleid is goed geïnstitutionaliseerd, bijvoorbeeld in regelgeving en financiering. Het beleidsterrein is sterk uitvoeringsgericht. Het Rijk kan in het waterbeleid veel zelf bepalen. Alleen de Kaderrichtlijn Water is vanuit de EU inkaderend voor het Rijk. Voor het natuurbeleid is het Rijk sterk afhankelijk van de EU vanwege de VHR en van provincies voor het Natuurpact. Het ministerie van BZK is voor het ruimtelijk beleid afhankelijk van alle andere ministeries met plannen (bijvoorbeeld RES, Deltaprogramma en circulaire economie) en van provincies en gemeenten.

4.3 Analyse en beoordeling

Het gepresenteerde schema waarin het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid worden vergeleken, beschreven en geanalyseerd aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering, kan op verschillende manieren worden beoordeeld.

Wanneer wij met stoplichtkleuren een beoordeling maken vanuit de beleidsarrangementen en daarmee vanuit de bestuurlijke slagkracht van een beleidsterrein zelf, dan zouden wij tot onderstaande beoordeling komen (tabel 4.3).

Tabel 4.3 Een vergelijking van het waterbeleid, natuurbeleid en ruimtelijk beleid vanuit de beleidsarrangementen: bestuurlijke slagkracht en doorzettingsmacht van een beleidsterrein.

	Waterbeleid	Natuurbeleid	Ruimtelijk beleid
Inhoudelijk discours: Scope en concepten	Deltaprogramma: scope op hoogwater beschermingsbeleid en zoetwaterbeleid watersysteembenadering Conceptueel gericht op uitvoering	Rijksnatuurvisie: scope op ecologisch systeem, watersysteem en samenleving als systeem Conceptueel gericht op integratie vanuit systemen	NOVI: scope op 4 grote transitieopgaven Conceptueel gericht op integratie vanuit transitieopgaven
Sturingsdiscours: co-creatie	Hiërarchische en netwerksturing Zelfreferentieel I&W/RWS sterke positie (rijk)	Netwerk en zelfsturing. Vooral communicatieve sturing en geen juridische of economische sturing EU sterke positie en LNV zwakke positie: VHR deels tegen nationaal beleid in	Netwerk en zelfsturing. Faciliteren en participeren in transities (capaciteit) en meer inzet van juridische en economische instrumenten gewenst DG Ruimte binnen BZK zwakke positie. Provincies en gemeenten sterke positie
Spelers: uitvoerend, zoekend en ontwerpend	Spelers vanwege sectorale (hw en zw) uitvoering, vooral publiek-publieke samenwerking	Spelers op basis van vrijwilligheid: handelingsruimte bieden?! Handelingsvrijheid is beperkt vanwege VHR	Spelers in transitieopgaven: integraal ontwerpend
Spelregels: institutionalisering	Deltaprogramma, Deltacommissaris, Deltawet, Deltafonds: sterk geïnstitutionaliseerd en gedepolitiseerd. MIRT en IRM voor uitvoering (top-down scope)	Hoge ambities, strijdig met VHR. Geen geld: vrijwilligheid. Zwak geïnstitutionaliseerd, raakt snel gepolitiseerd en gepolariseerd (zie stikstof, zie bezetting stallen).	Wro nu en Omgevingswet: geïnstitutionaliseerd instrumentarium. Inrichtingsprincipes en ladders meegeven, roep om NOVI-budget en ombuiging infrafonds naar omgevingsfonds. Zwak geïnstitutionaliseerd.
Machtsverhoudingen en afhankelijkheden	I&W kan veel zelf bepalen, alleen KRW is EU invloed	LNV afhankelijk van EU (VHR) en provincies (Natuurpact)	BZK/ruimte afhankelijk van beleid andere ministeries (RES, Deltaprogramma en Circulaire economie) en provincies/gemeenten

Groen staat voor goede doorzettingsmacht en slagkracht vanuit het rijksbeleid van het ministerie. Oranje staat voor middelmatige doorzettingsmacht en slagkracht vanuit het rijksbeleid van het ministerie. Rood staat voor geringe doorzettingsmacht en slagkracht vanuit het beleid van het ministerie.

Het waterbeleid springt er dan positief uit (groen) en laat het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid ver achter zich. Bij het inhoudelijke discours hebben we het waterbeleid oranje gescoord, omdat er na het verschijnen van het rapport van de Deltacommissie en met het versoberen van de scope toch een blikvernauwing is opgetreden. De scope bij het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid is vrij breed,

omvat meerdere systemen en hebben wij met groen beoordeeld. Als vervolgens wordt gekeken naar het sturingsdiscours, de betrokken spelers, de wijze waarop het beleid is geïnstitutionaliseerd en de machtsverhoudingen en afhankelijkheden, dan komt het waterbeleid er positief uit en scoren het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid onvoldoende (rood).

Als we vervolgens beoordelen hoe de beleidsvelden op de principes van good governance scoren, komen we tot onderstaande beoordeling in tabel 4.4. Deze beoordeling berust op expertoordeel van de auteurs. We zijn ons ervan bewust dat we drie geheel verschillende beleidsterreinen met elkaar vergelijken en die vergelijking moet niet worden geïnterpreteerd als rapportcijfers. We denken dat er veel meer over de beleidsterreinen te zeggen en daarmee te nuanceren is en dat sommige kwalificaties misschien geen recht doen aan de werkelijkheid. De beoordeling is daarmee relatief. We hebben de beleidsterreinen vooral beoordeeld door 1) ze aan elkaar te relateren en verschillen worden uitvergroot, 2) deels ook door in de tijd na te gaan of de karakterisering zich in het verleden ook al voordeed en 3) door de definities van de good governance-principes uit hoofdstuk 2 te volgen en te bezien wat wij hiervan terugzien in de beleidsterreinen.

Good governance gaat over de kwaliteit van de democratie en het openbaar bestuur in Nederland. Good governance is daarmee gebaseerd op het inzicht dat besluiten niet altijd meer in de politieke gremia worden genomen, maar veel meer in een samenwerking tussen alle actoren en doet niettemin zo veel mogelijk recht aan democratische beginselen. Bij good governance zijn het niet de traditionele overheidsinstellingen die maatgevend zijn voor wat werkt en wat goed is. Specifiek kan bij good governance worden gekeken naar relaties tussen bestuurders en bestuurden: marktpartijen, maatschappelijke organisaties, burgers en burgerinitiatieven. Bij een evaluatie vanuit good governance vormen niet zo zeer het beleidsveld en de achterliggende overheden het vertrekpunt, maar veel meer de partijen in de samenleving die een democratisch en goed bestuur verwachten.

Tabel 4.4 Een onderlinge vergelijking van de beleidsterreinen vanuit de principes van good-governance (expertoordeel van de auteurs).

Principes van good governance (NRGF)	Waterbeleid	Natuurbeleid	Ruimtelijk beleid
Inclusieve besluitvorming	overwegend passieve participatie	weinig participatie	participatie is deel van het spel
Legitieme eigendomsrechten	geen issue	geen issue	geen issue
Omgang met diversiteit	diversiteit is snel een probleem	Diversiteit leidt tot ideologische conflicten	traditie van experimenteren
Subsidiariteit	is geen herkenbaar streven	voorkeur voor grote TBO's, begin van erkenning van bewonersinitiatieven	is uitgangspunt, dat nogal eens onder druk staat
Empowerment lokale actoren	dis-empowerment door complexe procedures	geen empowerment	begin van empowerment met Omgevingswet
Richting van mobiliseren	geen richting, anders dan accepteren van uitvoeringsprojecten	burgers inschakelen voor beleidsdoelen	geen mobilisering
Verticale en horizontale samenhang beleid	sterke financieel inhoudelijke samenhang	onsamenhangend door versnippering van beleid	onsamenhangend complex van ruimtelijke aanspraken
Duurzame leefomgeving gemeenschappen	is wel de intentie, maar doorzettingsmacht kan sociale duurzaamheid aantasten	daar is niet of nauwelijks aandacht voor	is het beleid sterk op gefocust
Sociale en omgevingsgerichte verantwoording	verantwoording intern gericht, modellen niet transparant	ondoorgroendelijk systeem van doelen en compensaties	ruimtelijke investeringsafspraken niet transparant
Bescherming van kwetsbaren	weinig aandacht voor	weinig aandacht voor	weinig aandacht voor
Heldere regelgeving	wettelijk kader waterveiligheid ondoorgroendelijk	complex systeem van regels vanuit conflicterende kaders	complex, maar transparant
Toegang tot recht	bestuursrechtelijk via verschillende wettelijke kaders	niet altijd duidelijk qua besluit en beroep	grotendeels verankerd in bestemmingsplan-recht

Wanneer we vervolgens vanuit tabel 4.4 met de principes voor good governance nog een keer naar diezelfde tabel (4.3) kijken vanuit principes van good governance, dan ontstaat een heel ander beeld. Dan komt het waterbeleid er minder gunstig uit dan het natuurbeleid en het ruimtelijke beleid (tabel 4.5).

Tabel 4.5 Beoordeling van beleidsterreinen op kenmerken van good governance.

	Waterbeleid	Natuurbeleid	Ruimtelijk beleid
Inhoudelijk discours: Scope en concepten	Deltaprogramma: scope op hoogwater beschermingsbeleid en zoetwaterbeleid watersysteembenadering Conceptueel gericht op uitvoering	Rijksnatuurvisie: scope op ecologisch systeem, watersysteem en samenleving als systeem Conceptueel gericht op integratie vanuit systemen	NOVI: scope op 4 grote transitieopgaven Conceptueel gericht op integratie vanuit transitieopgaven
Sturingsdiscours: co-creatie	Hiërarchische en netwerksturing Zelfreferentieel I&W/RWS sterke positie (rijk)	Netwerk en zelfsturing. Vooral communicatieve sturing en geen juridische of economische sturing EU sterke positie en LNV zwakke positie: VHR deels tegen nationaal beleid in	Netwerk en zelfsturing. Faciliteren en participeren in transities (capaciteit) en meer inzet van juridische en economische instrumenten gewenst DG Ruimte binnen BZK zwakke positie. Provincies en gemeenten sterke positie
Spelers: uitvoerend, zoekend en ontwerpend	Spelers vanwege sectorale (hw en zw) uitvoering, vooral publiek-publieke samenwerking	Spelers op basis van vrijwilligheid: handelingsruimte bieden?! Handelingsvrijheid is beperkt vanwege VHR	Spelers in transitieopgaven: integraal ontwerpend
Spelregels: institutionalisering	Deltaprogramma, Deltacommissaris, Deltawet, Deltafonds: sterk geïnstitutionaliseerd en gedepolitiseerd. MIRT en IRM voor uitvoering (top-down scope)	Hoge ambities, strijdig met VHR. Geen geld: vrijwilligheid. Zwak geïnstitutionaliseerd, raakt snel gepolitiseerd en gepolariseerd (zie stikstof, zie bezetting stallen).	Wro nu en Omgevingswet: geïnstitutionaliseerd instrumentarium. Inrichtingsprincipes en ladders meegeven, roep om NOVI-budget en ombuging infrafonds naar omgevingsfonds. Zwak geïnstitutionaliseerd.
Machtsverhoudingen en afhankelijkheden	I&W kan veel zelf bepalen, alleen KRW is EU invloed	LNV afhankelijk van EU (VHR) en provincies (Natuurpact)	BZK/ruimte afhankelijk van beleid andere ministeries (RES, Deltaprogramma en Circulaire economie) en provincies/gemeenten

Groen staat voor goede score op kenmerken van good governance. Oranje staat voor een middelmatige score op kenmerken van good governance. Rood staat voor een slechte score op kenmerken van good governance.

Wanneer we de principes van good governance in gedachten houden, zien we dat het waterbeleid slechter scoort dan het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid.

Uiteraard is het de kunst om zo veel mogelijk aan de principes van good governance te voldoen en tegelijkertijd doorzettingsmacht en bestuurlijke slagkracht te tonen. Hoe dit zo goed mogelijk kan, viel buiten het kader van dit onderzoek. Mogelijk dat combinaties van programma's waar ministeries wel samenwerken, zoals bij de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW), hier al positievere beoordelingen zouden opleveren.

4.4 Conclusies

De hoofdconclusie is dat de doelen van de individuele beleidsterreinen en de grote landschappelijke opgaven (Delta, PAGW, IRM) niet effectief en duurzaam zijn te realiseren zonder gebiedsoverstijgende ('systeem') visie en afstemming. Er bestaan tussen de beleidsterreinen grote verschillen in cultuur, mandaat, kwaliteiten en dominantie. Gelijktijdige en gelijkwaardige afstemming is moeilijk en gebeurt veelal decentraal, niet geïntegreerd en niet op systeemniveau. Het op te vullen hiaat is een meer geïntegreerd beleidsarrangement of beter op elkaar afgestemde en samenwerkende beleidsarrangementen.

5 Governance lessen voor Grote Wateren

5.1 Inleiding

We constateren op basis van de vorige twee hoofdstukken dat het natuurbeleid, waterbeleid en ruimtelijk beleid ongelijkwaardig zijn en ze vanuit dit gegeven toch proberen samen te werken. Vervolgens is de vraag: Wat doen we hiermee? Wat kunnen we ervan leren? Wat werkt? Welke samenwerkingsvormen gaan we nastreven? Dient er vooral te worden ingezet op een integratieslag tussen waterbeleid, natuurbeleid en ruimtelijk beleid? Hoe wordt in verschillende beleidsarrangementen omgegaan met heterogeniteit van onderwerpen en machtsongelijkheid?

Veel vragen die resteren na de meer sectorale schets voorafgaand aan samenwerking zijn de vragen hoe de samenwerking daadwerkelijk is vergaan tussen het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid en hoe deze is te beoordelen. Op welk niveau is samenwerking aangegaan of aan te gaan: op beleidsontwikkelingsniveau of beleidsuitvoeringsniveau? Op welke issues weet men binnen een beleidsarrangement wel ruimte te bieden voor andere beleidsthema's? Is er samengewerkt op geld, op procedure of ook op waarden? Is er een soort samenwerkingsladder te maken? Denken partijen van verschillende sectoren ook voor elkaar? Kan natuur bijvoorbeeld meteen bijdragen aan waterveiligheid en/of aan klimaatdoelen? Als mensen andere dingen willen doen binnen het Deltaprogramma, dan kan dat: wat voor soort onderhandelingen/deals kunnen plaatsvinden of hebben er al plaatsgevonden binnen het Deltaprogramma?

Als aan opgaven en belangen verschillende waarden worden toegekend, dan komt dit waarschijnlijk ook deels tot uitdrukking in de beleidsarrangementen. Belangen verschillen tussen beleidsterreinen. Bij waterveiligheid worden belangen ingegeven door angst in de samenleving voor overstromingsrisico. De waarde die de samenleving aan natuur hecht, wordt vaak als minder dwingend ervaren dan het opkomen voor waterveiligheid, al begint dat beeld wat te kantelen door de gevolgen van biodiversiteitsverlies meer en meer te koppelen aan gezondheidsvraagstukken (ziekten en plaagbestrijding) in goed functionerende systemen, voedselproductie etc. Als het gaat om de leefbaarheid als gevolg van ruimtelijk beleid, dan is voor veel Nederlanders nog steeds België het schrikbeeld. Maar ook Nederland verrommelt ruimtelijk: Roosendaal wordt Dozendaal genoemd etc.

In dit hoofdstuk geven wij de gevraagde do's-and-don'ts aan voor governance in Grote Wateren. Het gaat daarbij vooral om te komen tot beleidsoptimalisatie en verbeterde governance. Of dit in één beleidsarrangement of meerder beleidsarrangementen dient te gebeuren voor natuurwinst in grote wateren is nog niet duidelijk. Het kunnen meerdere beleidsarrangementen zijn die goed afstemmen en samenwerken. Het kan ook één geïntegreerd beleidsarrangement zijn. Aan beide zitten voor- en nadelen.

De do's-and-don'ts zijn heel algemeen geformuleerd. Er worden geen nuances gegeven voor de verschillende grote wateren (bijvoorbeeld Rivieren/Zuidwestelijke Delta, Wadden, IJsselmeergebied) en ook niet voor verschillende groepen spelers (dat wil zeggen: I&W/LNV, RWS/SBB/RVO en overige LIFE IP-partners). De quickscan in dit onderzoek laat dergelijke conclusies niet toe.

5.2 Don'ts

Ieder beleidsterrein kent sterkten en zwakten zoals wij in de vorige hoofdstukken signaleerden. Afstemming is niet: alle sterkten van de beleidsterreinen combineren. Dat zou eraan voorbijgaan dat beleidsterreinen te verschillend zijn. Verschillen tussen beleidsterreinen zijn niet weg te kopiëren, contexten voor beleidsterreinen kunnen blijven verschillen: niet alleen de vraagstukken waarmee men van doen heeft, maar ook de hele context hiervan. Als men zwakkere beleidsterreinen gaat

versterken, dan kunnen even sterke beleidsterreinen ontstaan, maar dit is geen garantie op samenwerking en kunnen ze alsnog niet samenwerken. Dus wat niet gedaan moet worden, is elk beleidsterrein sterker maken gericht op dominantie. Dat leidt tot beleidscompetitie en niet tot betere afstemming.

- Vermijd hiërarchie tussen beleidsterreinen: praat niet over meeliften en meekoppelen, omdat het suggereert dat er iets ondergeschikts meelift met iets belangrijkers (een hiërarchie). Dan is het de vraag of de natuuropgaven nu 'meeliften' met de wateropgaven of vice versa. Wat komt nu eerst? (Van Hattum et al., 2016: p. 38). Een veelgebruikt alternatief voor de term meeliften of meekoppelen is integrale gebiedsontwikkeling (Van Hattum et al., 2016: p. 13). Ook wordt de term koppelkansen voor natuur wel gebruikt dat meer gelijkwaardigheid uitstraalt dan meekoppelkansen.
- Vermijd competitie. Dus introduceer geen Natuurwinstcommissaris naast de Deltacommissaris. Maak wel gebruik van een Natuurautoriteit: iemand die het natuurbeleid kan uitdragen. Er is natuurlijk al wel een Deltaplan voor Herstel Biodiversiteit (zonder commissaris en fonds).
- Geef niet aan dat de ander moet veranderen, bijvoorbeeld: verbreed de scope van het Deltaprogramma. Het feit dat dit nu tien jaar lang niet is gelukt, maakt dit een heilloze weg. Het Deelprogramma Ruimtelijke Adaptatie in combinatie met de droge zomers van 2018 en 2019 hebben koppelkansen of integratiekansen voor natuur in hoog Nederland (boven NAP) ook in het Deltaprogramma vergroot. Dat is geen verdienste van LIFE IP Deltanatuur, maar daar kan men wel degelijk op meeliften, sterker nog: dat gebeurt ook al actief door verschillende LIFE IP-partners.

5.3 Do's

We kunnen wel formuleren wat er niet mogelijk of wenselijk is, maar wat zijn wel overwegingen om te doen? Geconcludeerd kan worden dat eigenlijk het best integraal kan worden gewerkt:

- Vanuit opgaven (inhoudelijk discours) en systemen. Het natuurwinstplan zou een instrument kunnen zijn om koppelkansen tussen water, natuur en RO te beoordelen voor beoogde (PAGW)interventies en dan met name wat de mogelijke natuurwinst is (onder de aanname dat er ook een duidelijke definitie komt van natuurwinst). Daaruit afgeleid volgt een ruimtelijke ontwerpogave. Begin met denken vanuit grote landschappelijke ontwerpogave op nationaal niveau: PAGW, natuurwinstplan, Nederland 2120.
- Vanuit spelers: overheden, markt, samenleving. Laat zien dat natuurinclusiviteit voor alle partijen meer oplevert dan natuurcompensatie.

PAGW noemen de ministeries van LNV en I&W bewust een programmatische aanpak in plaats van een programma. De reden hiervoor heeft met financieringsstructuren te maken. Met een programmatische aanpak beogen LNV en I&W een samenhangend pakket van 33 individuele projecten in gang te zetten, het lijstje van 33 kan in de komende 30 jaar adaptief aangepast worden (ze trekken hier een vergelijking met het Deltaprogramma: Adaptatief Delta Management). Het lijstje van 33 maatregelen heeft echter een hoog pragmatisch karakter, meer een RWS intern keuzeprocess in plaats van een interbestuurlijk proces als bij Deltaprogramma.

Het programma-uitvoeringsniveau biedt de beste mogelijkheden om de integratie te zoeken. Waarom is dit het goede niveau voor integratie?

- Het ligt in het midden van de beleidsketen (beleidsvelden - beleidsprogramma's en beleidsprojecten) = Strategische, tactische en operationele governance
- Het ligt in het midden van bestuurslagen: Rijk – provincies/regio's – lokaal (verticale integratie van bestuurslagen = multi-level governance
- Het biedt mogelijkheden tot integratie van sectoren = multi sector governance

-
- En bovenal is het vaak het niveau waarop ook marktpartijen en de samenleving zelf betrokken kunnen worden = multi actor governance

Wij concluderen dat naast het programma-uitvoeringsniveau ook op centraal beleidsontwikkelingsniveaus samengewerkt dient te worden om tot meer geïntegreerde doelstellingen te komen: het systeemgerichte, natuurinclusieve beleidsarrangement.

Andere geleerde lessen zijn:

- versterk beleidsterreinen om de afstemming te verbeteren.
- maak gebruik van de kwaliteiten van ieder beleidsterrein.
- laat alle beleidsterreinen bloeien, zich winnaar voelen: roem de doel- en uitvoeringsgerichtheid van het waterbeleid (Deltaprogramma), roem het systeendenken van natuur (Natuurwinstplan) en roem het instrumentarium van RO voor brede afweging.
- Werk centraal en top-down samen aan geïntegreerde doelstellingen (dat mogen dubbel- of zelfs driedubbeldoelstellingen zijn). Deze vormen de basis voor het beleidsarrangement.
- "Het Natuurwinstplan moet uiteindelijk indalen in het Deltawinstplan." RES en Stikstofmaatregelen gaan daar ongetwijfeld onderdeel van uitmaken. Binnen de PAGW is al veel aandacht voor de regionale energiestrategieën, in het bijzonder voor het IJsselmeergebied. Er lopen al verschillende onderzoeken om stikstofgevoelige natura 2000 gebieden en daarmee de VHR-doelen van de rijkswateren in beeld te brengen (opdracht Royal Haskoning DHV, in voorbereiding). Compenserende maatregelen en herverdeling van natuurdoelen leeft ook bij de initiatiefnemers van het Natuurwinstplan.
- Richt vervolgens de governance in die daarbij past (bijvoorbeeld toepassen schakelbak van P2).
- Gebruik en verrijk RO-instrumentarium om doelen consequent in samenhang vast te leggen. Streef naar een definitie van Ruimtelijke Kwaliteit inclusief systeemwaarde.
- Creëer een gezamenlijk instrumentarium, een nationaal programma (IBP) en/of een regiodeal/een gezamenlijke Topsector Kennis en Innovatie voor Water en Natuur: met als speerpunten o.a. de transities. Waterkwaliteit, Klimaatadaptatie, Building with Nature, RES en landbouw/stikstof.
- Vertaal e.e.a. in Deltawinstplannen Grote Wateren, zo mogelijk gekoppeld aan en geïntegreerd met MIRT. Zorg dat top-down goed duidelijk is wat je wil en wat je vraagt. En zorg dat er iemand is die opkomt voor die doelen.

De grootste kunst blijft om de principes van good governance zo goed mogelijk te verweven met bestuurlijke slagkracht en doorzettingsmacht. Het is overigens niet zo dat good governance automatisch betekent dat dit ten koste gaat van de bestuurlijke slagkracht of doorzettingsmacht. In vervolgonderzoek zou die balans nader verkend kunnen worden.

De do's-and-don'ts zijn als volgt samenvattend weer te geven (tabel 5.1).

Tabel 5.1 Handelingsopties Voor omgang met aangrenzende beleidsterreinen.

Aanbevelingen onderzoek WUR aangrenzende beleidsterreinen	
Do's	Don'ts
<p>Natuurinclusiviteit vóóraf levert voor alle partijen meer op dan natuurcompensatie achteraf</p> <p>Good governance Borg de afspraken over natuurinclusiviteit met good governance</p>	<p>Let op verschillen tussen beleidsterreinen</p> <p>De verschillen tussen beleidsterreinen zijn niet te negeren. Ieder beleidsterrein kent sterkten en zwakten.</p> <p>Afstemming is niet: alle sterkten van de beleidsterreinen combineren. Daarvoor zijn de beleidsterreinen en achterliggende context en waarden te verschillend.</p>
<p>Maak gebruik van de kwaliteiten van ieder beleidsterrein:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De doel- en uitvoeringsgerichtheid van het waterbeleid (Deltaprogramma) • Het systeemdenken van natuur (Natuurwinstplan) • Het instrumentarium van Ruimtelijke Ordening 	<p>Kopieer geen successen</p> <p>Als beleidsvelden elkaars successen kopiëren ontstaat niet vanzelf een betere samenwerking tussen de beleidsvelden</p>

5.4 Reflectie en discussie

Het voorliggende onderzoek is het resultaat van een quickscan van de literatuur en van expertoordelen van de onderzoekers en de opdrachtgevers. Alle kwalificaties en oordelen die er in staan, zijn relatief van aard. Ze zijn gebaseerd op de vergelijking van drie geheel verschillende beleidsterreinen en moeten niet opgevat worden als een soort rapportcijfer. We denken dat er veel meer over te zeggen is en dat we sommige kwalificaties zullen moeten aanpassen als we er reacties op krijgen. Maar dat alles neemt niet weg dat er ook wel een soort hoofdlijn is uitgekristalliseerd, die de verschillen laten zien. Hieronder gaan we daar bij wijze van reflectie op in. We eindigen met enkele vragen voor nader onderzoek dat in een vervolg zou kunnen passen.

Het **waterbeleid** is sterk in de uitvoering. Niet in alle gevallen wordt voldaan aan de criteria van good governance en het is als beleid daarmee ook minder innovatief. Het is toch een beetje een timmerwinkel: zo willen we het hebben. Veel kennis wordt uitvoeringsgericht ingezet. Tijdens Ruimte voor de Rivier was de horizon van relevantie ruimer, maar tijdens het Deltaprogramma is deze aangehaald. Het ministerie van I&W ervaart veel meer handelingsvrijheid t.a.v. de EU. De Kaderrichtlijn Water is vooral sturend op waterkwaliteit en grondwater. Van sterke EU-sturing op hoogwaterbeschermingsbeleid is geen sprake.

Het **natuurbeleid** is uit de aard der zaak negatief neergezet. Er is sprake van een verliescultuur. Het stelsel ligt er en er zijn biodiversiteitsdoelen. Het natuurbeleid is nu vaak een showstopper. Neem stikstof. Regulerend is het dus heel krachtig. De ruimte die ze bij LNV zelf ervaren en ook bij I&W/RWS en provincies is vrijwel afwezig. Dat gaat men ook niet veranderen door samenwerking. LNV, provincies en I&W/RWS komen wel met casussen richting EU om aan te geven dat het anders moet. Het moet dan wel vergelijkbare of liever betere resultaten laten zien. Er is een biodiversiteitsstrategie. Nogmaals: de ervaren handelingsvrijheid is zeer gering.

Het **ruimtelijk beleid** is conceptueel heel sterk en gericht op integratie. De Regiodeal en het Interbestuurlijk programma zijn geen instrumenten van ruimtelijk beleid, maar meer instrumenten om integraal te kunnen werken, aangestuurd vanuit een interdepartementale organisatie. Daarmee is een parallelle werkelijkheid gecreëerd met de NOVI. De directies van andere ministeries hebben nooit macht willen afstaan aan BZK omwille van ruimtelijk beleid waardoor Deltaprogramma (IenW), RES (EZK) en circulaire economie (LNV) verschillend zijn belegd (= gebrek aan samenwerking). Echte integratie komt daarmee niet van de grond. Er wordt nu gesproken over zogenaamde plakgeld: je inkopen, plakranden om een ticket te kopen om mee te denken met ander beleid ...

Er zijn dus grote verschillen tussen de beleidsterreinen die het samenwerken kunnen bemoeilijken. Het is de kunst om die verschillen vruchtbaar te maken door in de vroegste stadia van planvorming de doelen zo integraal mogelijk te kiezen en in de uitvoering niet meer te onderhandelen, maar elkaars sterkten te benutten. Het is dan de vraag in hoeverre good governance kan helpen om de verschillen te overbruggen door juist op het vlak van democratische legitimatie, transparantie, participatie en andere raakvlakken met democratie mee te nemen, zonder dat er een waterhoofdproject ontstaat.

Een belangrijke vervolgvraag gaat over de cultuur van samenwerken. Met name de vraag of het uitmaakt welke actor de regierol heeft en zijn institutionele cultuur laat doorklinken in het samenwerkingsproces. In dat licht zou het interessant zijn om veel dieper te duiken in drie integrale projecten waarin ruimtelijke aanspraken, biodiversiteitsdoelen en watermanagement samenkomen, met telkens een andere hiërarchie van doelen en ook een andere institutioneel ingebedde regie.

Literatuur

- Arts, B. en Tatehove, J. van (2002) Policy and power, a conceptual framework between the old and new paradigm. Gevonden op 06-04-2011 via: <http://www.ru.nl/publish/pages/515103/2002-7.pdf>. Later gepubliceerd in: Arts, B. en Tatehove, J. van (2004) Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. *Policy Sciences*, Volume 37, Numbers 3-4, 339-356
- Arts, B., Leroy, P. & Tatehove, J. van (2006). Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change, *Public Organization Review*, vol. 6, no. 2, pp. 9.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Boonstra, F., and M. Pleijte. 2017. Quickscan knelpunten in bestuurlijke en wettelijke afspraken natuur in de grote wateren. Wageningen Environmental Research (Alterra), [Wageningen].
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart & M.J.W. van Twist (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Dordrecht, Kluwer.
- Burgers, E. en V. van Stipdonk, 2019. Ruimte voor samenspraak. Een half jaar publiek debat over de ontwerp-NOVI. Op 5 maart 2020 gedownload van <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/overige+publicaties+gerelateerd+aan+de+novi/default.aspx#folder=937072>
- Buuren, A. van en G.R. Teisman, 2014. Samen verder werken aan de Delta. *De governance van het Nationaal Deltaprogramma na 2014*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- De Graaf, G., L. Huberts, (2010). Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur. P 477-497. In: Andeweg, R., J. Thomassen, B. Denters et al. (2011) *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden University Press.
- Haas, W. de, R.J. Fontein, M. Pleijte, 2017. Is eenvoudig beter?: Twee essays over natuur en landschap in het nieuwe omgevingsbeleid. Wageningen: Technical report nummer 92 van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOt-technical report 92).
- Hattum, T. van, C. Kwakernaak, T.P. van Tol, J. Roelsma, M.E.A. Broekmeyer, A.M. Schmidt, E.M. Hartgers en, S.L. Nysingh, 2014. Water en Natuur: Een mooi koppel! Onderzoek naar de succesfactoren, belemmeringen en kansen voor het meekoppelen van water- en natuuropgaven. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2533.
- Heideveld, A., 2019. Reflectie op de Nationale Omgevingsvisie - Input vanuit de wetenschap. Het Groene Brein.
- Heijnen, N.H.J., (2011). Afstemming natuurbeleid in Nederland. Beleidsmatige congruentie tussen EHS en Natura 2000 nader onderzocht. Bachelorthesis Planologie Radboud Universiteit Nijmegen.
- Heuvel, H. van den, Huberts, L. & Verberk, S. (2002). *Het Morele Gezicht van de Overheid*, Utrecht, Lemma.
- IUCN, 2019. An Introduction to the IUCN Natural Resource Governance Framework (NRGF) Version 1 July 2019 Prepared by CEESP (Commission on Environment, Economic and Social Policy) and IUCN GPGR (Global Program Governance Rights).
- Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020). Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context. Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018). Wageningen: Technical report nr. 187 van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOt- N&M).
- La Vos, A.L.; J.M. Fliervoet; R.J.G. van den Born; M.N.C Aarts, 2019. Water door de Waal. Een evaluatie van participatie en communicatie over hoogwaterveiligheidsmaatregelen in Varik en Heesselt.
- Leroy, P. & Arts, B. (2006). *Institutional dynamics in environmental governance*. Springer: Dordrecht.
- Life IP Deltanatuur (2019). *Natuurwinstplan Grote Wateren. Naar een toekomstbestendige deltanatuur*.

-
- Oostdijk, A. (Berenschot), D. Buitendijk (Berenschot), R. Forkink (Antea Group), E. Oude Weernink (Antea Group) en W. Metzlar (Berenschot) (2016). *Beleid op een rij. Analyse van de rijksvisies voor de fysieke leefomgeving*. Utrecht: Berenschot.
- RLI (Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur), 2018. *Nationale Omgevingsvisie. Lakmoesproef voor het omgevingsbeleid*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Schendel, B. van, (2016). *Basisboek Ruimtelijke Ordening en Planologie*. Noordhoff Uitgevers.
- Schulz, M., M. van Delden, I. de Jong, M. van Twist, 2019. *Samenwerking sturen. Duiding van dynamiek bij de mirt-verkenning Varik-Heesselt*.
- Schultz van Haagen-Maas Geesteranus, 2017. In reactie op een bijdrage van Esther Ouwehand AO Water (Waterkwaliteit, Ambite Grote Wateren, Noordzee Mariene Strategie, Chemours), 29 juni 2020. <https://www.partijvoordedieren.nl/bijdragen/bijdrage-ouwehand-ao-water-waterkwaliteit-ambite-grote-wateren-noordzee-chemours>
- Stol, W., C. Tielenburg, W. Rodenhuis, E. Kolthoff, M. van Duin en S. Veenstra (2016). *Basisboek Integrale veiligheid*. Derde Druk. Boom Juridische Uitgevers.
- Tatenhove, J. van, Arts, B. & Leroy, P. (2000). *Political modernisation and the environment: the renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- UNESCAP, (2009). *What is Good Governance*.
- Van Popering-Verkerk, J., 2017. *Synchrone besluitvorming. Over versterkend handelen van tussenpersonen in meervoudige besluitvorming*. Boom Bestuurskunde.
- Van Popering-Verkerk, J, Teisman, G.R, & van Buuren, M.W. (2019). *Eb en vloed van het Deltaprogramma: De Deltacommunity anno 2019 in beeld gebracht*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Veraart J.A., Fontein R.J., van Tol-Leenders, T.P., 2016. *Natuurambitie Grote Wateren en de uitvoering van het Deltaprogramma; Inventarisatie van bestuurlijke en organisatorische aanknopingspunten*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2691.
- Veraart en Baptist, **in druk**. *Vijf jaar BO Onderzoek in het kader van de Natuurambitie Grote Wateren, Inleiding bij het special issue Natuurambitie Grote Wateren*, Tijdschrift Landschap.
- Vreugdehil, H. en N. Wijermans, 2012. *De beleidsarena van het deltaprogramma*. In: *Water Governance*, 2012, pp. 30 -38.

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 3055
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Rapport 3055
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.000 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

