



Sturen in samenwerking

Een verkenning van een integrale governance aanpak voor natuur en systeemwinst

Marcel Pleijte, Martijn Daalder, Roel During en Hans-Peter Westerbeek

Sturen in samenwerking

Een verkenning van een integrale governance aanpak voor natuur en systeemwinst

Marcel Pleijte¹, Martijn Daalder², Roel During¹ en Hans-Peter Westerbeek³

1 Wageningen Environmental Research

2 Martijn Daalder Strategy Navigation

3 P2

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Duurzame rivieren, meren en intergetijdengebieden' (projectnummer BO-43-118-004: Integrated Governance Approach)

Wageningen Environmental Research
Wageningen, januari 2023

Gereviewd door:

Jeroen Veraart, Specialist Climate Change and Adaptive Water Management (Wageningen Environmental Research)

Akkoord voor publicatie:

Wies Vullings, team Applied Spatial Research

Rapport 3227

ISSN 1566-7197

Pleijte, M., M. Daalder, R. During, H. Westerbeek, 2023. *Sturen in samenwerking; Een verkenning van een integrale governance aanpak voor natuur en systeemwinst*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3227. 34 blz.; 5 fig.; 0 tab.; 0 ref.

Life IP Deltanatuur vroeg hoe de benadering van beleidsarrangementen en benadering van de Samenwerkingscode voor grote wateren zicht tot elkaar verhouden en wat de uitkomsten kunnen zijn als de benaderingen worden gecombineerd. Geconcludeerd is dat een combinatie het zinvol en mogelijk maakt om op beleidsniveau over de beleidsterreinen heen (het integraal beleidsarrangement) in te gaan op de vraag welke vorm en kwaliteit van samenwerking er in de uitvoering van het beleid nodig zijn om natuurwinst te boeken.

Life IP Delta Nature asked how the approach to policy arrangements and the approach of the Cooperation Code for large water areas are related to each other and what the outcomes could be if the approaches are combined. It was concluded that a combination makes it useful and possible to address the question at policy level across the policy areas (the integrated policy arrangement) of what form and quality of cooperation are needed in the implementation of the policy to achieve nature gains.

Trefwoorden: afwegingskader, beleidsarrangement, bestuurlijk streefbeeld, gebiedsarrangement, integraal beleidsarrangement, natuurwinst, samenwerking, systeemvisie, trade-off schema

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/584454> 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.

© 2023 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.

Wageningen Environmental Research Rapport 3227 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Verantwoording	5
Samenvatting	7
Summary	9
1 Aanleiding	11
2 Doel en vraagstelling	12
3 Leeswijzer	13
4 Beleidscontext en probleemanalyse	14
5 Terugblik op het eerdere onderzoek	16
6 Een veranderend speelveld	20
7 Het verbinden van uiteenlopende belangen en doelen in de praktijk	21
8 Samenwerking nodig voor het verbinden van belangen en doelen	23
9 Beleidscondities voor samenwerking	25
10 Samenhang tussen de aanbevelingen	27
11 Conclusies	28
Begrippenlijst	32

Verantwoording

Rapport: 3227

Projectnummer: 5200046956

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: Thema-coördinator Duurzame rivieren, meren en intergetijdengebieden

naam: Jeroen Veraart

datum: 12-05-2022

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Wies Vullings

datum: 21-12-2022

Samenvatting

Vanuit het streven naar natuurwinst voor grote wateren zijn er twee verkennende onderzoeken uitgevoerd:

- welke samenwerking is daarvoor nodig (rapport samenwerkingscode)?
- welk governance-arrangement vraagt dit (rapport beleidsarrangement)?

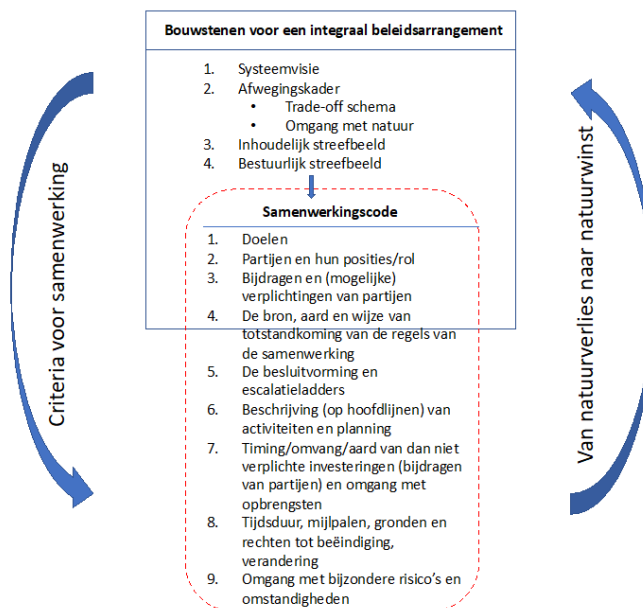
Uit de adviezen die hieruit naar voren kwamen, bleek een zekere overlap te bestaan, namelijk hoe governance en samenwerking elkaar in de praktijk kunnen versterken voor meer natuurwinst. Vanuit die observatie is een opdracht uitgezet om de synergie als meerwaarde ten opzichte van de huidige praktijk in beeld te brengen.

De centrale vragen hierbij zijn:

Hoe sluiten de adviezen op basis van Samenwerkingscode en beleidsarrangementen op elkaar aan?

Wat kunnen de uitkomsten zijn als we beide benaderingen combineren?

De conclusie is dat er zeker meerwaarde zit in het combineren van de Samenwerkingscode en beleidsarrangementen-benadering. Die combinatie maakt het namelijk zinvol en mogelijk om op beleidsniveau over de beleidsterreinen heen (het integraal beleidsarrangement) in te gaan op de vraag welke vorm en kwaliteit van samenwerking er in de uitvoering van het beleid nodig zijn om natuurwinst te boeken. De condities voor die integrale samenwerking hebben in de huidige praktijk het karakter van een permanente onderhandeling op doelrealisatie, maar kunnen beter vooraf worden klaargezet in het beleidsarrangement. In een figuur is de conclusie schematisch weergegeven.



Om tot dit integrale beleidsarrangement te komen, zijn vijf aanbevelingen geformuleerd:

1. Er is een systeemvisie nodig om gezamenlijke en overkoepelende systeemdoelen te formuleren en ook om een scherp beeld te verkrijgen hoe verschillende opgaven, belangen en aanspraken met elkaar kunnen botsen of elkaar kunnen versterken.
2. Het is dan mogelijk om op basis van die systeemvisie tot een geconsolideerd, samenhangend doelenpakket te komen. In dit doelenpakket zijn de verschillende sectorale doelen met elkaar verbonden om de systeemvisie maximaal te realiseren.
3. Beschrijf de samenwerking die nodig is om natuurwinst te realiseren.
4. Stem af en leg vast hoe om te gaan met natuur.
5. Stel een bestuurlijk streefbeeld op, waarin de criteria voor de vereiste samenwerking zijn vastgelegd.

Hieronder laten we het verschil zien met de gangbare praktijk aan de hand van vijf aspecten:

- Er zijn vaak nog discussies tussen betrokkenen wat het systeem is en wat hierbij dient te prevaleren.
- Er wordt wel een inhoudelijk streefbeeld geformuleerd, met vaak een eerste aanzet tot een samenhangend pakket aan systeemdoelen. Vaak wordt hierbij nog niet aangegeven hoe doelen zich tot elkaar verhouden als omstandigheden zich wijzigen. Dit kan beschreven worden in een afwegingskader. Onderdeel hiervan is een trade-off schema. Dit is een document dat moet worden vastgesteld in de gremia van verantwoordelijke bestuurders.
- Bij de samenwerking worden de negen beoordelingscriteria voor samenwerking nog niet stelselmatig langsgelopen en daarover bestaat dan ook vaak nog geen overeenstemming tussen de betrokkenen op het niveau van zowel beleid als uitvoering en in de breedte van de relevante beleidsdomeinen.
- De omgang met natuur wordt vaak door betrokkenen niet vastgelegd. Als betrokkenen er een verschillend beeld op nahouden hoe met natuur dient te worden omgegaan, ontstaan problemen. Is natuur een onderlegger en daarmee dominant en bepaalt wat er vanuit natuur wel en niet kan richting andere planologische functies of is natuur een systeemplafond waarbij er effecten zijn op natuur die begrensd kunnen worden? Wordt natuur gezien als een compensatieopgave waarbij effecten binnen- of buitenplans kunnen worden gecompenseerd? Of wordt natuur gezien als een inclusiviteitsopgave waarbij andere planologische functies moeten samengaan met natuur en geen negatieve invloed mogen hebben op natuur? Wordt natuur gezien als een belang dat onderhandelbaar is of is natuur een waarde die optimaal een plaats moet hebben?
- Naast een inhoudelijk streefbeeld kan ook een bestuurlijk streefbeeld worden opgesteld. In de huidige praktijk wordt de vereiste kwaliteit van samenwerking niet beschreven, zodat natuurwinst niet haalbaar is. Natuurwinst kan namelijk nooit het product zijn van een langjarig proces van onderhandelen op doelrealisatie.

Als het waar is dat natuurwinst (dan wel andere integrale ruimtelijke opgaven) alleen te realiseren is door samenwerkingsverbanden, dan zal het beleid ook de condities moeten scheppen voor het tot stand komen van deze samenwerkingsverbanden. Bovenstaande adviezen zijn dan te lezen als een duiding van de condities die men op beleidsniveau moet borgen.

Summary

In the Dutch large water areas of the Netherlands, despite nature policies, biodiversity is declining. In a European programme new attempts are undertaken to change the loss of biodiversity into nature positivity, by means of integrated planning with improved cooperation between all stakeholders.

This raises two questions. Can loss of biodiversity be ascribed to suboptimal cooperation between stakeholders? If yes, how should governance be altered to ensure nature positive planning and water use?

An integrative study has been carried out in the pursuit of natural gains for Dutch large water areas, following two key questions:

- what cooperation is required for nature positive water management?
- which governance arrangement does this require?

Before answering these questions, we need to discuss some of the problems we encountered in the praxis of water management. A basic problem is a lack of consensus about what the water system is and what should prevail in a system approach of its management.

Usually, a substantive combination of targets is formulated, each stakeholder bringing in the interests of his institution. Besides the friction between these targets, it is not indicated how goals relate to each other when circumstances change. Never the stakeholders create a tradeoff scheme. This, in the end, leads a never-ending negotiation between the stakeholders in a setting of power play. This is fully accepted as the normal way of policy implementation.

At the start of any process of policy implementation, there are no ex-ante formulated criteria that set the quality of cooperation.

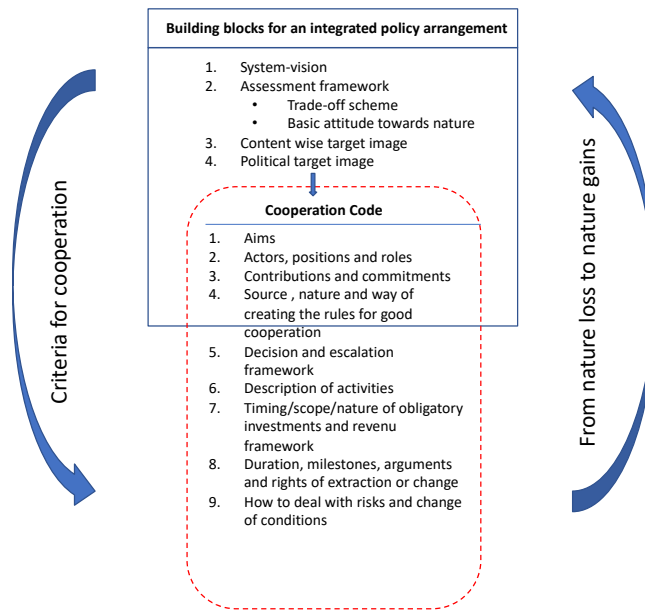
There is no consensus how to deal with nature in attempts to harmonize incompatible goals. Varying perceptions on nature stand in the way to reach consensus. Some see nature as a fundament, setting the limits of what can and cannot be combined. Others see nature as a resource account, in which effects inside or outside plans can be compensated. Others again see nature as an obligation for inclusivity, leading to the task for other planning functions to adopt. In a fourth way nature is merely seen as an interest that can be negotiated or as a value that must be given an optimal place.

Given these shortcomings in cooperation, the water management praxis usually ends up with tedious long-lasting processes of negotiation, causing biodiversity to deteriorate further and further. Our analysis of these negotiation practices shows that natural gains can never be the product of a long-term process of negotiating the achievement of a multitude of incompatible goals. This analysis led to a set of criteria that ensures the quality of the cooperation (the so called Cooperation Code) and to a governance arrangement that sets the conditions for good cooperation before policy implementation starts.

The conclusion has been drawn that there is a distinct added value in the combination of the Cooperation Code and setting the conditions for good cooperation in policy arrangements. This combination makes it useful and possible to discuss at policy level across the policy areas (the integrated policy arrangement) the question of what form and quality of cooperation is needed in the implementation of the policy to achieve environmental gains.

The recommendations that emerged from this revealed a certain overlap, namely how governance and cooperation can reinforce each other in practice for more natural gains. Based on this observation, an assignment was set out to visualize the synergy as added value compared to current practice.

This recommendation is illustrated in the figure below.



Five recommendations have been formulated to arrive at this integrated policy arrangement:

1. A system vision is needed to formulate joint and overarching system goals and also to obtain a clear picture of how different tasks, interests and claims can clash or reinforce each other.
2. It is then possible to arrive at a consolidated coherent package of goals based on that system vision. In this package of goals, the various sectoral goals are linked in order to realize the system vision as much as possible.
3. Describe the collaboration that is necessary to realize natural gains.
4. Tune in and record how to deal with nature.
5. Draw up an administrative target, in which the criteria for the required cooperation are laid down.

If it is true that nature gains only can be realized through partnerships, then the policy will also have to create the conditions for these partnerships to come about. The above recommendations can then be read as an interpretation of the conditions that must be safeguarded at policy level, which set the framework for any kind of nature positivity.

1 Aanleiding

Het programma LIFE IP Deltanatuur beoogt een impuls te geven aan de natuur in onze grote wateren. Het doel van LIFE IP Deltanatuur is het ontwikkelen van een integrale aanpak voor het herstel van de grote wateren als robuust, natuurlijk systeem met maximale ruimtelijke kwaliteit, waarbij natuur en economie zo veel mogelijk profiteren. Dit doel kan enkel bereikt worden met een nieuwe vorm van samenwerking tussen alle betrokkenen die verantwoordelijkheid dragen voor een gezond ecosysteem. Dit doet LIFE IP Deltanatuur volgens eigen zeggen 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".¹ LIFE IP Deltanatuur zoekt telkens naar "een aanpak waarin deelbelangen niet op zichzelf staan, maar op elkaar worden afgestemd. Waar natuurbelang wordt meegenomen in de verschillende uitvoeringsprogramma's. Want samenhang in de uitvoering zorgt voor evenwicht tussen de belangen van veiligheid, waterkwaliteit en natuur".²

Van 2016 tot en met 2022 is er geëxperimenteerd in veldprojecten van LIFE IP Deltanatuur. Er zijn projecten begeleid, er is geadviseerd en er zijn handvatten geboden om al lerende te komen tot een Integrale Governance Aanpak (IGA). In de loop van het programma is op basis van De Samenwerkingscode – een methodiek die samenwerkingsverbanden beschrijft, classificeert en normeert³ – voor LIFE IP Deltanatuur een instrument ontwikkeld om deze samenwerkingsverbanden transparant en consequent te beoordelen. De geleerde lessen vormden de basis voor deze zogenaamde Schakelbak.

Daarnaast is er gekeken naar de governance van de grote wateren, waarbij de vergelijking is gemaakt tussen ruimtelijk beleid, waterbeleid en natuurbeleid.⁴ Hiervoor is de beleidsarrangementen-benadering toegepast. Het beleidsarrangement is een theoretisch concept waarmee fundamentele verschillen tussen diverse vormen van beleid kunnen worden geduid. Het gaat dan om onder meer afbakening, het soort doelen dat gesteld wordt, de partijen waarmee zal worden samengewerkt, de bijdrage die wordt verwacht van actoren, de onderlinge spelregels en machtsverhoudingen en de mandaten. Eigenlijk gaat het ook over in de tijd gegroeide opvattingen hoe de overheid door middel van een zekere stijl van sturing kan interveniëren in het maatschappelijk functioneren van een – in dit geval – groot open water.

Opvallend aan de geleerde lessen die zijn opgehaald in LIFE IP Deltanatuur is dat driekwart ervan is gericht op procesgerelateerde zaken, zoals rollen en afspraken, financiën, communicatie, draagvlak, participatie en gedeeld beeld.⁵ Een analyse op basis van de Samenwerkingscode wees uit dat de problemen in het proces voortkomen uit een gebrekkige vormgeving en/of besturing van de samenwerkingsverbanden – de governance – waarbinnen de problemen optreden. Voortbordurend op die eerste resultaten ligt nu de vraag voor hoe governance en samenwerking goed op elkaar afgestemd kunnen worden en wat dat aan nieuwe mogelijkheden voor natuurwinst kan opleveren.

¹ <https://life-ip-deltanatuur.nl/cms/view/2e6aa380-85e0-4ac9-a43a-2b0b4525943c/missie-visie>

² <https://life-ip-deltanatuur.nl/cms/view/04e3d394-e371-45a9-a939-78a2585fb342/werkwijze>

³ Voor de omschrijving van De Samenwerkingscode en andere concepten in deze notitie verwijzen wij naar de begrippenlijst achterin deze notitie.

⁴ Pleijte, M. & R. During, 2020. Governance voor Grote Wateren: Een quickscan van verschillen tussen het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid. Wageningen: WENR-rapport, nr. 3055.

⁵ <https://life-ip-deltanatuur.nl/cms/view/9a5d4501-7a64-46ba-b5ff-b923a46803fc/geleerde-lessen-igan2000>

2 Doel en vraagstelling

Het doel van deze verkenning is om de meerwaarde van de combinatie van beleidsarrangementen en Samenwerkingscode in beeld te brengen.

LIFE IP Deltanatuur heeft voor deze notitie aan de onderzoekers van WENR en van P2 en Daalder de volgende vraag gesteld:

Hoe sluiten Samenwerkingscode en beleidsarrangementen op elkaar aan? Wat kunnen de uitkomsten zijn als we beide benaderingen combineren?

Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe kun je in de praktijk uiteenlopende belangen en doelen met elkaar verbinden?
2. Welke samenwerking is daarvoor nodig?
3. Welke beleidscondities maken die vorm van samenwerking mogelijk?

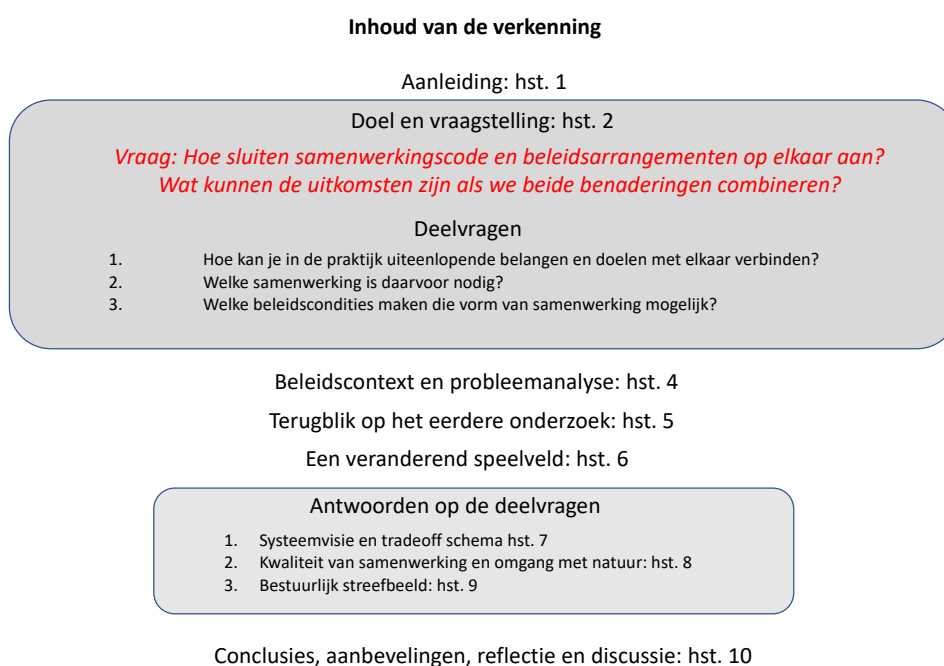
In de drie hiernavolgende hoofdstukken gaan we een voor een in op de drie deelvragen en proberen daarbij aan te geven welke verbetering mogelijk is. We maken dit zo concreet mogelijk door de mogelijkheden te vertalen in enkele aanbevelingen die een plaats zouden kunnen krijgen in het integrale beleidsarrangement en de samenwerking in de uitvoering van het beleid, om natuurwinst te bewerkstelligen.

Aanpak

Dit rapport is niet gebaseerd op empirisch onderzoek. Er zijn geen casusdocumenten bestudeerd of interviews afgenomen met stakeholders. Dit rapport is vooral gebaseerd op een bureaustudie, waarbij de betrokken onderzoekers met elkaar zijn nagegaan hoe de theoretische kaders van twee eerdere onderzoeken met elkaar zijn te verbinden. Die twee eerdere onderzoeken waren overigens wel gestoeld op empirisch onderzoek. Vanuit het nieuwe kader is vervolgens door de onderzoekers gereflecteerd op de huidige praktijk van de governance rond de grote wateren. De uitkomsten van dit conceptrapport zijn door de opdrachtgever becommentarieerd en vervolgens is het rapport ook gepresenteerd in het Programmabureau en in de Stuurgroep van LIFE IP Deltanatuur. Het commentaar is verwerkt en heeft geleid tot deze eindversie van het rapport.

3 Leeswijzer

Deze notitie is vanaf hier als volgt opgebouwd. Eerst wordt de beleidscontext en -problematiek geschetst (hfst. 4). Ten behoeve van de leesbaarheid en navolgbaarheid blikken we vervolgens terug op wat de Samenwerkingscode en Schakelbak en de beleidsarrangementen op zichzelf nu inhouden (hfst. 5). Dan geven we aan dat de organisatie van het beleid niet stil heeft gestaan en welke lessen niettemin blijven staan (hfst. 6). In hoofdstuk 7, 8 en 9 beantwoorden we successievelijk de drie deelvragen met aanbevelingen hoe die relatie te versterken. Op basis van de antwoorden op de deelvragen zullen we de centrale vraag beantwoorden en geven we een reflectie op de verkenning (hfst. 10). Hieronder, in Figuur 1, is de structuur van de notitie in schema weergegeven.



Figuur 1 Schematische weergave van de inhoud van deze notitie.

4 Beleidscontext en probleemanalyse

LIFE IP Deltanatuur, bedoeld als innovatie- en ontwikkelprogramma, richt zich op twee kritieke aspecten van integraliteit: inhoud en proces. Het inhoudelijke aspect heeft geleid tot het Natuurwinstplan, dat uiteenzet hoe we de focus op soorten en locaties moeten opschalen naar de totstandkoming van *robuuste en veerkrachtige ecosystemen*⁶ en dat we de verschillende drukfactoren op deze ecosystemen moeten aanpakken, zoals de randvoorwaarden voor waterveiligheid, scheepvaart en andere vormen van economisch gebruik van de grote wateren. In het *Natuurwinstplan* zelf staan de integratiedoelen als volgt verwoord:

"Intensieve samenwerking tussen natuur-, waterbeleid en beheer (is) essentieel. (...) De betrokken organisaties⁷ zijn tenslotte met elkaar verantwoordelijk voor de hele keten."

En:

"... het natuurwinst-denken (kan) geen puur sectorale werkwijze zijn en (...) natuurwinst en het voorkomen van natuurverlies (moet) onderdeel zijn van een integrale aanpak."

Daarnaast heeft het IGAN2000-team gekeken naar het tweede aspect, namelijk de integrale governance-aanpak (IGA) die nodig is voor het realiseren van deze en andere opgaven. Het Natuurwinstplan en de Integrale Governance Aanpak moeten zo goed mogelijk op elkaar aansluiten om een werkbaar geheel te vormen dat in de praktijk ook zal leiden tot meer natuur. Deze vorm van integratie is nog niet zo makkelijk, omdat we hier te maken hebben met Europese regelgeving en met institutionele belemmeringen die voortkomen uit hoe verschillende beleidsterreinen zijn georganiseerd en gelegitimeerd. Deze complicaties stippen we hieronder aan, om daarmee vast te stellen wat het doel van deze verkenning moet zijn.

Het Natuurwinstplan laat de mogelijkheden zien van een meer flexibele benadering van de omgang met natuur. Dit kan door bijvoorbeeld de vereiste compensatie en mitigatie op een hoger schaalniveau te leggen dan binnen een plangebied: dit wordt bovenplanse verevening genoemd. Dit lijkt perspectiefvol, maar het is de vraag in hoeverre dat kan binnen de door de EU opgelegde kaders. In eerder onderzoek⁸ concludeerden we dat de huidige natuurbeschermingsregels naar verwachting alleen met Brussel succesvol zijn te heronderhandelen op basis van een ambitieus ecologisch plan, waarin doelen minder gericht zijn op het behoud van patroonkenmerken en meer op het bevorderen van ecologische processen die een systeem veerkrachtig maken.⁹

De EC zal harde garanties vragen voor het daadwerkelijk uitvoeren van de inhoud van het plan. Voor het wijzigen van N2000-doelen voor gebieden zal het ijkpunt een ecologische systeemanalyse zijn die laat zien waarom huidige doelen onhaalbaar zijn of nieuwe doelen juist wel haalbaar zijn en gerealiseerd zullen worden. Verwacht wordt dat de EC ook harde garanties zal vragen ten aanzien van een gunstige staat van de natuur, alvorens meer systeemdynamiek –ook als die ten dienste staat van veerkracht – toe te staan. Deze

⁶ We willen er op deze plaats graag op wijzen dat 'robuust' verwijst naar patroonkenmerken zoals diversiteit en veerkrachtig en vooral een proceskenmerk is, waarin het vooral gaat om het bieden van ruimte aan natuurlijke processen. Wij denken dat natuurwinst vooral te halen is uit het bieden van ruimte aan en aansluiten op natuurlijke processen, zoals krachtig uiteengezet in de dissertatie van Willem Overmars (Een waar verhaal; 1500-1700 Emmerich-Nijmegen) voor de grote rivieren.

⁷ Ministerie van LNV (natuurbeleid) en het Ministerie van IenW (waterbeleid), de beheerders (Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en de particuliere terreinbeheerders) en de provincies.

⁸ Pleijte, M. & R. During, 2020. Governance voor Grote Wateren: Een quickscan van verschillen tussen het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid. Wageningen: WENR-rapport, nr. 3055.

Kuindersma, W., E. de Wit-de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte en 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, WOT-technical rapport nr. 187.

⁹ Pleijte, M., During, R. 2020. Governance voor Grote Wateren: Een quickscan van verschillen tussen het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid. Wageningen: WENR rapport, nr. 3055. Kuindersma, W., E. de Wit-de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte en 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, WOT-technical rapport nr. 187.

harde garanties en daarmee samenhangende maatregelen zullen naar verwachting ook consequenties hebben voor de doelstellingen van andere sectoren, een kwestie waar het Natuurwinstplan nu wel naar verwijst, maar geen harde conclusies over verwoordt. Een stap die nog verdergaat, is het wijzigen van de regels (Richtlijnen) zelf. Hiervoor zal vooral onderbouwing nodig zijn wat de meerwaarde voor de Europese natuur is wanneer regels zouden worden gewijzigd.

Als we vanuit de Integrale Governance Aanpak (IGA) kijken, dan ligt de natuurwinst evenmin voor het oprapen. IGA vraagt om nieuwe vormen van integraliteit, tussen een veelheid aan inhoudelijke opgaven en beleidsprocessen, integraliteit tussen meerdere bestuursniveaus en integraliteit tussen publieke en private partijen.¹⁰ Door de scheiding van beleid en uitvoering is het integratievraagstuk veranderd en eigenlijk zelfs nog belangrijker geworden. De scheiding maakt het mogelijk om de integratieopgave vooral in de voorbereiding van de uitvoering op gebiedsniveau te leggen, maar daarbij kan voorbij worden gegaan aan de fundamentele verschillen tussen de beleidsterreinen die samenwerking in de praktijk in de weg zitten. Een succesvolle IGA zal impact hebben op het hele bestuurlijke systeem, juist waar het ook de zo noodzakelijke brug wil slaan tussen beleid en uitvoering. Zonder een transformatie naar deze systeemgerichte aanpak waarin voldoende responsiviteit (snel en adequaat reageren op signalen), adaptiviteit (reageren op veranderende omstandigheden) of flexibiliteit (flexibel zijn naar elkaar en proberen goed te reageren op wat de ander nodig heeft) is ingebouwd, gaan de grote wateren verder achteruit en raken ambities op het gebied van biodiversiteit en een robuuste Deltanatuur buiten beeld. Daarmee riskeren we op langere termijn een verslechtering van het samenspel tussen de natuurlijke en maatschappelijke functies van een watersysteem.

Samenvattend: terecht constateert LIFE IP Deltanatuur dat een integrale aanpak twee onderling verbonden, maar ook goed te onderscheiden kanten heeft:

- De inhoudelijke kant: wat willen we bereiken en hoe verbinden we de verschillende doelen tot een gemeenschappelijk en gedeeld doel? Het Natuurwinstplan, waarin een flexibilisering van N2000-doelen wordt voorgesteld in ruil voor meer systemische Natuurwinst, is een eerste stap naar concretisering.
- De governance-kant (IGA): hoe realiseren we de inhoudelijke kant, zowel de planvorming als de uitvoering van integrale programma's en projecten en het beheer? Dit gaat enerzijds over effectieve (soms op gespannen voet met efficiënte en legitieme (draagvlak)) realisatiestrategieën, al dan niet in samenwerkingsverbanden, en anderzijds over de beleidsarrangementen (zie hieronder) om deze te faciliteren.

Deze notitie borduurt voort op het werk voor de IGA door de relatie tussen de inhoudelijke kant (het 'wat') en de interactieve samenwerkingskant (het 'hoe') te verkennen als een vraagstuk van governance. Het borduurt daarmee ook voort op eerder onderzoek naar nationaal beleid en beleidsarrangementen van WENR en de analyse van samenwerking en samenwerkingsverbanden aan de hand van de Samenwerkingscode en de Schakelbak van Daalder en P2.¹¹ In het beleidsarrangement als integraal ontwerp van beleid moet er dus nagedacht worden over de vraag hoe samen te werken met actoren uit een ander beleidsterrein in hetzelfde watersysteem om de fundamentele verschillen tussen beleidsvelden te overbruggen. In deze notitie gebruiken we ook het concept van integraal beleidsarrangement, om daarmee aan te geven dat ook op het niveau van het totaal van alle beleidsterreinen die rechtstreeks invloed uitoefenen op grote wateren, het neerzetten van de condities voor de samenwerking nodig is voor natuurwinst.

¹⁰ In de bestuurskunde wordt dit ook wel geduid met de termen multi-sector governance, multi-level governance en multi-actor governance.

¹¹ Pleijte, M., R. During, M. Daalder en H.P Westerbeek, 2021., Conditioneel sturen op nationaal beleidsniveau, 26 februari 2021.

5 Terugblik op het eerdere onderzoek

In het kader van LIFE IP Deltanatuur is een integrale governance-aanpak vanuit twee perspectieven onderzocht: de analyse van de beleidscontext op nationaal niveau (beleidsarrangementen) door WENR en de analyse van samenwerkingsverbanden door P2 en Daalder. Het zijn in feite twee instrumenten die de weerbarstige praktijk van samenwerking moeten verbeteren. We geven hieronder in kort bestek weer waarom die praktijk zo weerbarstig was en welke conclusies er in de twee onderzoeken zijn getrokken.

Terugblik op probleemanalyse bij aanvang van LIFE-IP

Grote problemen kwamen voort uit de combinatie van aanspraken ten aanzien van de grote wateren. In en rondom de Waddenzee, de Eems-Dollard, de grote rivieren, het IJsselmeer en de Zuidwestelijke Delta stapelen uiteenlopende ambities en doelen uit verschillende beleidsdomeinen zich op. Het gaat om toenemende eisen, belangen en wensen op het gebied van natuur, veiligheid, verdroging, energievoorziening, economie, leefbaarheid, toegankelijkheid enzovoorts. Ruimte voor robuuste (de veerkracht of flexibiliteit om met stressfactoren om te gaan) natuurlijke processen is beperkt en versnipperd – terwijl de ambitie juist is om deze robuust op orde te hebben, ook met het oog op de effecten van klimaatverandering.¹²

De inhoudelijke opgaven rond de grote wateren waren (en zijn) complex. Terwijl we steeds vertrouwen op 'samenwerking' als middel om tot integrale oplossingen voor gebieden en grote wateren te komen, maakte de sectorale oriëntatie van het beleid een effectieve samenwerking problematisch. Die sectorale oriëntatie was een logisch gevolg van het proces van beleidsvorming, waarin telkens nieuwe uitdagingen na behandeling in of op verzoek van de Tweede Kamer via een departement als nieuwe opgaven in een complex speelveld terechtkomen en de complexiteit vergroten, omdat ze niet zijn afgestemd op de lopende beleidsprocessen. De opgaven rondom de grote wateren zijn van zichzelf al complex door de aard van de watersystemen en het huidige gebruik van de beperkte ruimte.

De situatie was bestuurlijk vooral gecompliceerd, omdat de verantwoordelijkheid voor relevante doelen (en hun achterliggende belangen) zijn ondergebracht bij actoren op verschillende bestuursniveaus, elk met een eigen verhouding tot maatschappelijke partijen. Doelgebonden budgetten, overlappende of zelfs botsende mandaten, maakten het er niet makkelijker op. De verschillende actoren beschikten over eigen beleidsinstrumenten (planologische, juridische, economische en sociale instrumenten) en eigen procedures (spelregels) die op verschillende sturingsstijlen¹³ berustten.

Deze complexiteit bemoeilijkte de samenwerking die nodig is voor integrale aanpak. Daarmee bedoelen we een aanpak waarin de doelen van verschillende beleidsterreinen consequent en coherent samenhangen en binnen één gecoördineerd uitvoeringsplan gerealiseerd worden. Uiteraard is het behalen van Natuurwinst een van deze doelen. Als reactie daarop werden partijen in toenemende mate gestuurd om second best tot concrete resultaten te komen binnen hun specifieke opdracht. Als deze opdracht sectoraal- of sterk belangen-gestuurd was, dan heeft de actor de illusie van controle. De keerzijde hiervan is dat concrete sectorale doelen minder flexibel zijn. Het kan aanleiding geven tot een vicieuze cirkel van steeds harder vasthouden aan de eigen doelen en alles wat daar niet duidelijk mee strookt, afwijzen. Dan wordt samenwerking voor integraliteit natuurlijk steeds lastiger. De flexibiliteit en afwegingsruimte die nodig zijn om systeemgericht samen te werken, verdwijnen dan langzaam maar zeker uit het bestuurlijke en uitvoeringssysteem.

¹² Zie onder meer Bestuurlijke samenvatting Natuurwinstplan pagina 9 en verder.

¹³ Onder sturingsstijlen werd aanvankelijk verstaan de balans tussen peen, preek en prikkel, maar onder invloed van het *new public management* en het sturen door middel van netwerken is het accent komen te liggen op de verschillende rollen die de overheid kan innemen, zoals faciliteren, stimuleren, regisseren, samenwerken of toe-eigenen. Dit leidt tot het onderscheid van de presterende overheid, de samenwerkende overheid, de rechtmatige overheid en de responsieve overheid.

Eerder onderzoek naar samenwerking (P2 en Daalder)

De centrale vraag in het onderzoek naar samenwerking was: *Wat zijn belemmerende dan wel behulpzame factoren voor effectieve samenwerking?* De aanleiding voor het stellen van deze vraag was de nadere analyse van de 'lessons learned' in achttien veldprojecten van LIFE IP. Het onderzoek naar samenwerking keek bottom-up naar de totstandkoming en uitvoering van projecten en programma's, waarin meerdere partijen tot realisatie van doelen op verschillende sectorale, bestuurlijke en geografische schaalniveaus komen. Daarbij is een instrument voor analyse en inrichting van effectieve samenwerkingsverbanden gebruikt, de zogenaamde Schakelbak, dat is ontwikkeld op basis van de Samenwerkingscode: een al bestaande modellering en typologie van samenwerkingsverbanden en meer in het bijzonder van partnerships.¹⁴ Deze typologie maakt een systematische analyse van de onderliggende problematiek mogelijk.¹⁵ De typologieën in de Samenwerkingscode beschrijven en onderscheiden samenwerkingsverbanden naar vorm, inrichting en functie. De Schakelbak analyseert situaties en samenwerkingsverbanden aan de hand van de volgende acht aspecten:^{16,17}

1. De geschiktheid van de doelstellingen voor samenwerking
2. De keuze voor deelnemers en partners; hun rollen en bijdragen
3. De keuze van een type samenwerking of partnership
4. De inrichting van de samenwerking
5. De voorwaarden voor het functioneren van de samenwerking
6. De borging van kwetsbare doelen
7. De evaluatiecyclus en het lerend vermogen van de samenwerking
8. De overdracht en duurzame verankering van de resultaten van de samenwerking

Met deze methode is de samenwerking in achttien praktijkprojecten binnen LIFE IP Deltanatuur geanalyseerd. Dit leidde tot de identificatie van vijf hardnekkige patronen die effectief samenwerken en dus realisatie van integrale projecten vaak belemmerden:

1. Stapelen van doelen zonder afdoende inhoudelijke afstemming of toetsing aan doelen op het niveau van het gehele fysieke systeem van een Groot Water.
2. Inflexibel worden van het proces door sectorale mandaten en budgetten.
3. Hoge procesinvesteringen om maar 'op gang' te blijven.
4. Gebrek aan criteria, zoals afwegingsschema's, voor (decentrale) besluitvorming.
5. Onvoldoende borging van essentiële bijdragen aan het resultaat in termen van systeemdoelen.¹⁸

Uit de analyses bleek dat partijen eerst eigen doelen formuleerden en zowel collectief als individueel nalieten de verbinding en afstemming met andere doelen te realiseren. Onderhandelingen waren zelden verbindend; er was nog geen houding van 'durven investeren in elkaars ambities/belangen'. Deze patronen zijn niet eenvoudig aan te pakken door verbeteringen in het proces van samenwerken, eenvoudige handreikingen op het gebied van onderhandelingstechniek en gewenst gedrag van partijen of met een lijstje van do's en don'ts. De achterliggende krachten en drijfveren van partijen zijn nu eenmaal te sterk. Blokkades en mogelijke verbeteringen, de do's én de don'ts, hangen samen met de kenmerken van de samenwerkingsverbanden zelf en de condities waaronder de samenwerking wordt aangegaan. De regels die de blokkerende patronen voorkomen, zijn daarin niet stelselmatig vastgelegd. Voor die stelselmatige vastlegging ontbreekt bovendien het instrumentarium. Het gesprek over de betere inrichting van samenwerkingsverbanden mist een vast idioom. Met andere woorden: er is geen gemeenschappelijke taal en er zijn geen algemeen geaccepteerde criteria voor het aangaan, inrichten, beoordelen en verbeteren van samenwerkingsverbanden. De volgende lessen zijn getrokken:

- Gebruik een uitgekristalliseerd idioom op het gebied van samenwerking.
- Alle fases en rollen in de samenwerking moeten in samenhang aan de orde komen.
- Maak zichtbaar waar de strategische en operationele keuzes over moeten gaan, maak ook doelen en ruimte dan wel criteria zichtbaar om tot geconsolideerde doelen te komen.

¹⁴ De Samenwerkingscode, Daalder, M, 2022, ISBN 978 94 90463 960.

¹⁵ De Samenwerkingstypologie wordt uitputtend beschreven in: M. Daalder, De Samenwerkingscode, 2022, Mediawerf, 978 94 90463 960

¹⁶ M. Daalder, H-P. Westerbeek, Op reis met De Schakelbak - Natuurwinst door systeemdenken, integraliteit en samenwerking, 4 februari 2021

¹⁷ De Schakelbak richt zich primair (maar niet alleen!) op samenwerking voor het realiseren van een geconsolideerd gezamenlijk doelenpakket. In termen van de Samenwerkingstypologie: partnerships. Zie verder de begrippenlijst.

¹⁸ Hier wordt bedoeld op een zekere mate van vrijblijvendheid in de samenwerking, waardoor bijdragen van de een waar een andere actor op rekent en op wil voortborduren, toch om allerlei redenen geen doorgang vindt.

Eerder onderzoek naar nationaal beleid en beleidsarrangementen (WENR)

De centrale vraag in dit governance onderzoek was: Wat zijn optimale beleidscondities voor integrale projecten en programma's? Dit onderzoek keek naar de bestuurlijke en beleidsmatige condities waaronder projecten en programma's tot integrale realisatie van doelen op verschillende sectorale, bestuurlijke en geografische schaalniveaus kwamen. In dit onderzoek is de zogenaamde beleidsarrangementen-benadering gebruikt. Deze benadering gaat na welke inhoudelijke opvattingen er zijn over de rol van de overheid en de sturing die daaruit voortvloeit, welke spelers betrokken zijn bij het beleid, welke spelregels of procedures de spelers binnen het beleid volgen om tot beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering te komen. Ook wordt nagegaan welke inzet van hulpbronnen spelers hierbij gebruiken die een invloedspositie verschaffen, zoals de inzet van grond of kennis. Het betreft verder de inhoudelijke opgaven van actoren en de sturingsstijlen die ze hierbij voorstaan en welke procedures en beleidsinstrumenten (grond, geld, wet- en regelgeving en kennis) worden ingezet. Ten behoeve van LIFE IP is gekeken naar de afzonderlijke arrangementen van het natuurbeleid, het ruimtelijk beleid en het waterbeleid.

Het onderzoek was gericht op de beleidsarrangementen voor de drie belangrijkste sectoren: water, natuur en ruimtelijke ordening. Een quickscan van de beleidsarrangementen¹⁹ was alleen gebaseerd op een vergelijking van het Deltaprogramma van I&W, de Natuur Ambitie Grote Wateren 2050 en verder van LNV en de Nationale Omgevingsvisie van BZK. Samenwerking tussen sectoren op nationaal schaalniveau zoals in de PAGW of LIFE IP Deltanatuur, maakte geen deel uit van de quickscan. Hierdoor is bij de opdrachtverlening en het onderzoeksontwerp het sectorale gehalte destijds sterk aangezet en het integrale gehalte minder sterk, wat uiteraard de conclusies hieronder ook heeft beïnvloed. De quickscan leverde destijds drie belangrijke conclusies op:

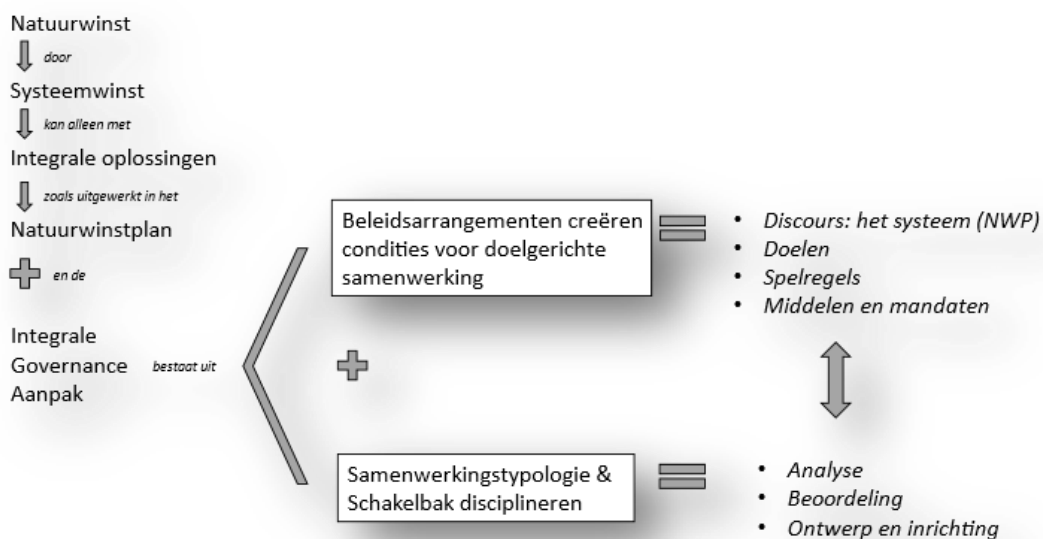
- De beleidsarrangementen van het nationaal beleid voor water, natuur en ruimte zijn sterk sectoraal gericht – dus niet integraal en systemisch – en zijn asymmetrisch georganiseerd als naar doorzettingsmacht en draagvlak wordt gekeken. De beleidsarrangementen op de drie genoemde beleidsterreinen vinden hun doorzettingskracht op verschillende bestuursniveaus:
 - Waterbeleid: Deltaprogramma/Ministerie van IenW
 - Natuurbeleid: VHR/EU
 - Ruimtelijk beleid: Provincies
- Horizontale afstemming tussen sectoren wordt bemoeilijkt, omdat de bestuurlijke zwaartepunten op verschillende bestuursniveaus liggen; dit leidt dan weer tot moeizame verticale afstemming.
- Ministeries hebben de neiging elkaars beleidsarrangement te beconcurreren en te imiteren qua opzet, maar missen de competenties, cultuur of mandaten om dat succesvol te doen.

Raakvlak van beide eerdere onderzoeken

Het raakvlak van beide onderzoeken en de relatie met Natuurwinstplan en IGA is weergegeven in Figuur 2.

De bevindingen en methodologie van beide onderzoeken zijn in mei 2020 door de onderzoekers vergeleken en in een powerpoint weergegeven en bleken goed op elkaar aan te sluiten en een nieuw perspectief te bieden op een Integrale Governance Aanpak. De gedeelde conclusie van WENR en Daalder/P2 was dat het verklaarbaar was dat men op decentraal niveau grote moeite heeft om in samenwerkingsverbanden integrale oplossingen en uitvoering te realiseren; een belangrijke reden ligt in het ontbreken van de juiste condities om deze samenwerkingsverbanden te creëren. Dit leidt in de praktijk tot een langdurig onderhandelingsproces tussen actoren, met het vormen van compromissen als resultaat. De oproep tot samenwerking mag op beleidsniveau echter geen bezweringsformule zijn, maar noopt tot beleidsmatige invulling van de condities. Dat is een governance-kwestie. In Figuur 2 is (destijds) een weg voorwaarts geschetst voor de invulling van de integrale governance.

¹⁹ Pleijte, M., During, R. 2020. Governance voor Grote Wateren: Een quickscan van verschillen tussen het waterbeleid, het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid. Wageningen: WENRrapport, nr. 3055.



Figuur 2 Samenhang beleidsarrangementen en samenwerkingstypologie.

Na de presentatie van deze conclusies aan zowel het programmteam als de stuurgroep van LIFE IP Deltanatuur in de zomer van 2020 is de vraag vanuit het programmteam van LIFE IP Deltanatuur gekomen om in een notitie aan te geven in hoeverre deze twee benaderingen zijn te combineren en tot welke aanbevelingen dit leidt.

6 Een veranderend speelveld

In deze nieuwe kabinetsperiode is het beleid anders georganiseerd dan toen onze eerdere onderzoeken naar beleidsarrangementen en de betrokken samenwerkingsverbanden zijn uitgevoerd. De verantwoordelijkheid voor natuur ligt nu niet alleen bij LNV en provincies, maar ook bij andere departementen. En daar zijn ook financiële middelen aan gekoppeld. Voor natuur hebben we het dan over het de ministeries van LNV – inclusief de minister van Stikstof – I&W en Defensie, naast de provincies. En voor water hebben we het over de ministeries van I&W, LNV en BZK. Conform de filosofie van de Omgevingswet is het beleid uitgewerkt in de Nationale Omgevingsvisie, het Nationaal Programma Water en het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Dit vraagt om veel intensievere samenwerking. Effecten van de recente beleidswijzigingen op de huidige samenwerkingsverbanden en de praktijk van planvorming en samenwerking zijn nog niet in te schatten. Die samenwerking kristalliseert zich verder uit naarmate er toegewerkt wordt naar regionale opgaven. Dit gebeurt deels werkende weg en niet vanuit een vooraf opgesteld organisatorisch kader. Het grote aantal opgaven dat speelt en het crisiskarakter dat daarbij aan de orde is, kan leiden tot een strijdtooneel van thema's die om voorrang strijden. De samenwerking zal uiteindelijk meer vaste structuur krijgen als duidelijk is hoe opgaven zich tot elkaar verhouden en hoe het beleid die samenhang kan gebruiken voor een paneel van instrumenten, procedures, normen en regels waarmee de kwaliteit van de omgeving zo goed mogelijk kan worden geborgd.

De veelheid en urgentie van problemen nopen tot intensievere samenwerking. Meer dan ooit liggen de hiervoor genoemde hardnekkige patronen, die samenwerking lastig maken, op de loer. Het gevaar bestaat dat telkens nieuwe en nog urgentere opgaven worden toegevoegd aan al lopende beleidsprocessen waar de samenwerking niet op is voorbereid. Decentralisatie en de focus op gebiedsgericht werken, kunnen ertoe leiden dat de definitieve keuzes worden uitgesteld en uitbesteed worden aan de lokaal betrokken partijen. En nog steeds maken de instrumenten van verevening, compensatie en saldering het mogelijk dat actoren zich terugtrekken in hun eigen institutionele setting, waardoor op systeemniveau suboptimaal samengewerkt wordt. Er lijkt nu meer beweging in te komen, al zijn partijen nog steeds zoekende.

Als we hier lessen uit trekken, moeten we dat misschien doen met Albert Einstein in ons achterhoofd. Om Einstein te parafaseren: het probleem van een integrale aanpak kan niet opgelost worden met sectorale bestuurlijke logica waarbinnen het is ontstaan. De oude logica was erop gericht om de doelen van de eigen sector zo goed mogelijk te realiseren en negatieve effecten op natuur te compenseren. De nieuwe logica zal zich moeten richten op het borgen van natuurwinst op het niveau van het beleidsarrangement, zodat het richtinggevend kan zijn in de samenwerking bij de uitvoering van beleid. Beleidscondities zouden primair gericht moeten zijn op integrale en natuurinclusieve oplossingen, met het toepassen van natuurbeschermingsinstrumenten als terugvaloptie om binnen wettelijke kaders te blijven. In die setting is iedereen aan zet en is er voor alle partijen voordeel te halen uit natuurinclusief handelen. De natuur is dan immers geen showstopper, maar vertegenwoordigt een gedeelde waarde waarnaar gehandeld wordt. Natuurinclusief werken is haalbaar als per programma of project wordt onderbouwd welke kansen dat kan opleveren.

Het zoeken naar het verbeteren van de relatie tussen de integrale governance en de samenwerking in de uitvoering voor natuurwinst is dus nog steeds zeer actueel. Die ligt voor een belangrijk deel in het integrale beleidsarrangement: het totale beeld van de beleidsarrangementen van alle sectoren die invloed (willen) uitoefenen op de grote wateren.

7 Het verbinden van uiteenlopende belangen en doelen in de praktijk

In deze verkenning kijken we naar het totale arrangement van al de beleidsterreinen die rechtstreeks van invloed zijn op het ecologisch functioneren; dit noemen we het integraal beleidsarrangement. Om verschillende belangen en doelen in het integraal beleidsarrangement aan elkaar te verbinden, zijn er twee benaderingen die daar in hoge mate aan kunnen bijdragen.

Aanbeveling 1. Er is een systeemvisie nodig om gezamenlijke en overkoepelende systeemdoelen te formuleren en ook om een scherp beeld te krijgen hoe verschillende opgaven, belangen en aanspraken met elkaar kunnen botsen of elkaar kunnen versterken.

Aanbeveling 2. Het is dan mogelijk om op basis van die systeemvisie tot een geconsolideerd en samenhangend doelenpakket te komen. In dit doelenpakket zijn de verschillende sectorale doelen met elkaar verbonden om de systeemvisie maximaal te realiseren.

Systeemvisie

Een systeemvisie bevat het stelsel van biotische en abiotische relaties van het ecosysteem met inbegrip van alle interventies in termen van inrichting, beheer en gebruik van dat water door de mens. We moeten hierbij uitgaan van grote wateren als open systemen. Ze staan in een zeer open relatie met hun omgeving. De basis van het systeem wordt gevormd door abiotische processen en patronen, waar de levende natuur op reageert. De planten en dieren leven in interactie met elkaar en deze interactie zal doorgaans het karakter hebben van zelforganisatie om invloeden van buiten op te kunnen vangen, zodat de vitale processen en patronen niet veranderen. De interne complexiteit van watersystemen kan niet in volledigheid waargenomen worden door de observerende mens. Het beschrijven van een systeem kan enkel geschieden door die werkelijkheid te reduceren tot een set aan parameters. Dit maakt een systeem ook deels onvoorspelbaar. Dit wordt duidelijk als er tipping points worden overschreden, waardoor de mate van zelforganisatie niet meer toereikend is om de stress uit de omgeving op te vangen. Slechts sommige tipping points kennen we enigszins, zoals het omklappen van troebel naar helder water en andersom.

De mens maakt dus deel uit van dit systeem, omdat ze het water gebruikt, omdat ze onbedoeld effecten op het systeem heeft (denk aan depositie) en omdat ze het watersysteem beheert. Beheer en gebruik vinden plaats vanuit verschillende beleidskaders en in een systeemvisie kan beschreven worden hoe het systeem reageert op de maatregelen die vanuit verschillende beleidskaders in het systeem samenkomen. Het handelen vindt echter altijd plaats in een context van onzekerheid, omdat de complexiteit van het systeem nooit geheel te doorgronden is. Ook is onze kennis over combinatie-effecten nog gering. Dit noodzaakt tot voorzichtigheid en voorzorg, ook om binnen de *safe operating space* te blijven zoals vastgelegd in Europese regelgeving. Als inrichting, beheer en gebruik samenkomen in een systeem en op elkaar betrokken worden, is het van belang dat de verschillende actoren dezelfde begrenzings aanhouden van een systeem en uitgaan van een gelijk beeld van de interne dynamiek en samenhang met menselijke factoren.

De praktijk laat zien dat er in de governance veel actoren zijn die er een systeembenadering op nahouden, om te kunnen voorspellen wat het rendement is van hun handelen. Dit is een mooi uitgangspunt, maar helaas zijn al die systeembenaderingen verschillend.²⁰ De systeemvisie waar wij hier op doelen, is dan ook niet bedoeld om de uitvoering van beleid te geleiden, maar om de integratie van beleidsuitvoering al veel eerder neer te zetten op het niveau van het integrale beleidsarrangement.

Geconsolideerde doelen en trade-off

Als de systeemvisie er ligt, is het mogelijk om al de verschillende doelen en belangen te consolideren tot een samenhangend doelenpakket. Dit gaat veel verder dan het naast elkaar zetten van doelen. En ook het meekoppelen van doelen is hier niet aan de orde, omdat meekoppeling ervan uit gaat dat één specifiek doel

²⁰ Dit is duidelijk naar voren gekomen in de analyse van eerder geconstateerde knelpunten, te vinden in de notitie/rapport *Governance revisited*.

het belangrijkste is. Het gaat erom dat de doelen en belangen terechtkomen in een samenhangend en ondeelbaar doelenpakket op systeemniveau. Hiervoor is een beeld nodig hoe die doelen zich tot elkaar verhouden in verschillende omstandigheden en hoe er in elke situatie tot een bevredigende verdeling van risico's en opbrengsten gekomen kan worden. Hiervoor bestaat het concept trade-off. Het is een uiterst waardevol (maar al te vaak ontbrekend!) onderdeel van het afwegingskader, waarmee partijen tot gezamenlijke doelen moeten komen. Een afwegingskader mét een trade-off schema stelt partijen in staat heldere prioriteiten te stellen. Het geeft ook op gebiedsniveau het houvast om (pijnlijke) afwegingen te maken of – als beleidsmatig onmogelijke opdrachten zijn gegeven – deze opdrachten terug te leggen op het juiste niveau.

In het trade-off schema is terug te vinden hoe doelen zich tot elkaar verhouden en in welke omstandigheden welk doel dient te prevaleren. Dit loopt via een herverdeling van risico's, investeringen en mogelijke opbrengsten, naargelang de omstandigheden. Een voorbeeld van een trade-off kan zijn dat wanneer een waterpeil zakt tot onder een zeker niveau, er meer belang wordt gehecht aan het voorkomen van verdroging van hogere gebieden dan aan het nathouden van lagergelegen natuurgebieden. Risico, schade en opbrengsten kunnen op vooraf vastgestelde ijkpunten opnieuw worden gewogen en herverdeeld. We werken beide concepten hieronder nader uit en beginnen met de systeemvisie. Het gebruik van een trade-off schema moet goed onderscheiden worden van het streven naar een compromis.

Een mooi voorbeeld van een trade-off betreft de keuze tussen natuurinclusief en natuurbehoudend handelen in inrichting en gebruik: de keuze voor natuurinclusief zet vooral processen in werking in een ecosysteem, terwijl natuurbehoudend zich richt op het behouden van de bestaande natuurkwaliteiten. Voeg daar de gevolgen van klimaatverandering aan toe en dan wordt duidelijk dat de keuze niet makkelijk is en veel systeemkennis vraagt. Die trade-off kan gemaakt worden tussen alle doelen van inrichting, gebruik en beheer. Telkens gaat het om de relatie tussen twee doelen, de keuzes die daarbij gemaakt kunnen worden en de mogelijke herijking van die keuzes bij veranderende omstandigheden.

De systeemvisie en het trade-off schema zijn twee aanbevelingen – of instrumenten – die op het niveau van het integrale beleidsarrangement ingezet kunnen worden om de samenwerking in de uitvoering tot natuurwinst te laten leiden. Ze zijn bruikbaar om tot een geconsolideerd (samenhangend en ondeelbaar) doelenpakket te komen voor het watersysteem met inclusie van alle invloeden van menselijk handelen. Hiermee is een antwoord gegeven op deelvraag 1. Let wel: dit doelenpakket moet niet dichtgetimmerd zijn, omdat er op gebiedsniveau maatwerk geleverd moet worden. De context voor gebieden is steeds verschillend, waardoor de afweging tussen sectoren ook verschillend kan uitpakken. Het verbinden van belangen en doelen is dan ook een zaak van samenwerken. We komen dan gelijk uit bij deelvraag 2, waar hieronder op ingegaan zal worden.

8 Samenwerking nodig voor het verbinden van belangen en doelen

Met de systeemvisie en het trade-off schema voor de consolidatie van doelen is een eerste stap gezet in de richting van de samenwerking die nodig is voor het verbinden van belangen en doelen met het oog op natuurwinst. Maar in die samenwerking is meer precisie nodig op tal van onderdelen. Precisie is nodig in de wijze waarop met elkaar en met elkaars belangen en doelen wordt omgegaan en de wijze waarop omgegaan wordt met natuur. Dit levert twee aanbevelingen op die in de wereld tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering de samenwerking kunnen bevorderen.

Aanbeveling 3. Beschrijf de samenwerking die nodig is om natuurwinst te realiseren.

Aanbeveling 4. Stem af en leg vast hoe om te gaan met natuur.

Samenwerking voor natuurwinst

De aanbeveling of tool die zich richt op de kwaliteit van samenwerking bevat negen beoordelingscriteria die langsgelopen moeten worden en waarover overeenstemming bereikt moet worden tussen de betrokkenen op het niveau van zowel beleid als uitvoering en in de breedte van de relevante beleidsdomeinen.

Hieronder staat het overzicht van de criteria van een effectieve samenwerking die levert wat die belooft:²¹

1. Doelen
 - a. Duidelijkheid (SMART of geloofwaardig SMART te maken) over de doelen of doelbereiken en over de relatie tussen de doelen en eventuele overkoepelende dan wel verbonden programma's, initiatieven en samenwerkingen.
 - b. Afwegingskader (trade-off schema) gebaseerd op systeemvisies om doelen verder uit te werken en – waar nodig – te consolideren tot één samenhangend en ondeelbaar doelenpakket.
2. Partijen en hun posities/rol
3. Bijdragen en (mogelijke) verplichtingen van partijen
4. De bron, aard en wijze van totstandkoming van de regels van de samenwerking
5. De besluitvorming en escalatieladders
6. Beschrijving (op hoofdlijnen) van activiteiten en planning
7. Timing/omvang/aard van al dan niet verplichte investeringen (bijdragen van partijen) en omgang met opbrengsten
8. Tijdsduur, mijlpalen, gronden en rechten tot beëindiging, verandering etc.
9. Omgang met bijzondere risico's en omstandigheden

We lopen ze niet allemaal langs om ze uit te leggen, omdat ze veelal voor zichzelf spreken.²² De moeilijkheid zit niet zozeer in het begrip ervan, maar in het vinden van het moment en een eigenaar om ze toe te passen. Toepassing van deze criteria vereist namelijk het vaststellen van een moment dat partijen willen gaan samenwerken. Dat is altijd lastig, omdat de ene vorm van samenwerking altijd overvloeit in een andere vorm van samenwerking, zonder een moment van stilstand om alle relaties te herijken.²³ Dus als er een actor is die energie-eilanden wil aanleggen in het IJsselmeer, dan is het vaststellen van de intentie daarvan het moment en is de initiatiefnemer de eigenaar van het proces om de samenwerking in het systeem waar die terecht moeten komen, te herijken. Wij pleiten hiermee dus expliciet voor het vaststellen van een moment waarop de samenwerking wordt vormgegeven en ingericht. De inrichting van die samenwerking is een governance-vraagstuk, op het niveau van het integrale beleidsarrangement.

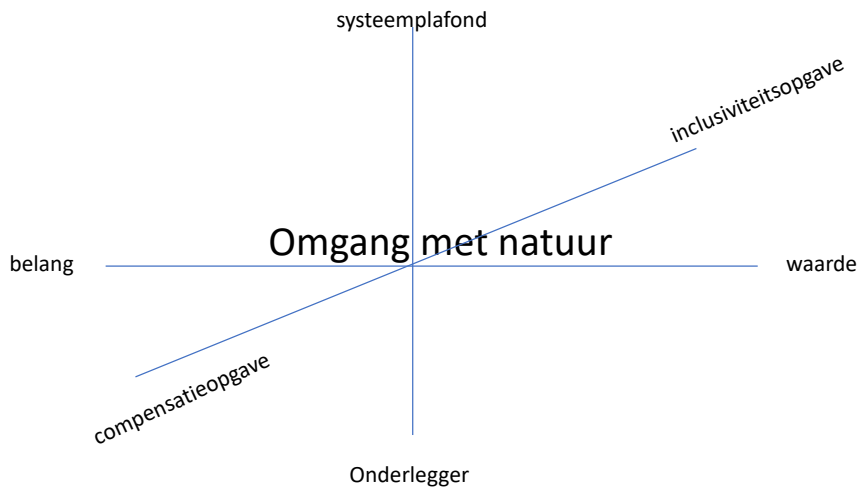
²¹ Dit overzicht is een bewerking van Het Samenwerkingscanvas uit De Samenwerkingscode, Daalder, M, 2022, Mediawerf, ISBN, 978 94 90463 960.

²² Zie voor meer achtergrondinformatie *De Samenwerkingscode*, Daalder, M, 2022, ISBN 978 94 90463 960.

²³ Ook uit onze knelpuntenverkenning komt met veel nadruk naar boven dat beleidsprocessen telkens van nieuwe brandstof worden voorzien met nieuwe opgaven, zonder een moment stil te staan bij wat dit betekent voor het realiseren van de eerdere doelen en de wijze waarop tot dan werd samengewerkt.

Hoe om te gaan met natuur

Naast de omgang met elkaars belangen en doelen, is het ook nodig om overeenstemming te bereiken over hoe om te gaan met natuur. In het eerdergenoemde trade-off schema zijn de mogelijkheden voor de omgang met natuur af te lezen. Een stap concreter is als er onderling vastgesteld gaat worden welke vorm van omgang zal worden opgenomen in een afwegingskader (zie Figuur 3).



Figuur 3 Afwegingskader omgaan met natuur.

De volgende opties liggen dan voor:

- Natuur als systeemplafond: er zijn effecten op natuur, maar die moeten begrensd worden;
- Natuur als onderlegger: enkel redeneren vanuit natuur en natuurlijke processen of iets wel of niet kan;
- Natuur als belang: natuur is onderhandelbaar;
- Natuur als waarde: natuur moet optimaal een plaats hebben om de waarde zo groot mogelijk te laten worden;
- Natuur als inclusiviteitsopgave: alles wat we doen moet goed zijn voor natuur, dus natuurpositief, en anders doen we het niet;
- Natuur als compensatieopgave: alle effecten moeten binnenplans (of buitenplans) gecompenseerd worden.

Alle posities die in deze figuur in te nemen zijn, zijn ook valide. Het wordt pas lastig als actoren verschillende posities innemen waarbij ze dat van elkaar niet weten. Daarom is het nodig om de gekozen vorm van omgang op te nemen in een gemeenschappelijk afwegingskader, dat past bij de hierboven genoemde geconsolideerde doelen. Dit afwegingskader kan bijvoorbeeld veel ruimte bieden voor natuurinclusief handelen voor betrokken actoren en geeft aan dat als doelen niet bereikt worden, er natuurbeschermingsinstrumenten moeten worden ingezet om binnen de kaders van de wet te blijven.

Zonder de ambitie om volledig te willen zijn, geven deze twee aanbevelingen de mogelijkheid om de samenwerking die nodig is voor natuurwinst en die voortkomt uit de systeemvisie en het trade-off schema verder te preciseren. Ze geven hiermee tevens invulling aan deelvraag 2. Ze maken het mogelijk om uiteenlopende doelen en belangen bij elkaar te brengen in een samenwerkingspraktijk. Voor alle duidelijkheid: die samenwerking beperkt zich dus niet tot de uitvoerders van alle relevante beleidsvelden, maar strekt zich vooral ook uit tussen de beleidsvormers en beleidsuitvoerders van al die partijen. We bevinden ons namelijk nog steeds in de tussenruimte van Natuurwinstplan en Integrale Governance Aanpak. Het wordt nu tijd om over te stappen naar de vraag welke beleidscondities nodig zijn voor deze samenwerking.

9 Beleidscondities voor samenwerking

Beleidsmatig kunnen we niet vertrouwen op samenwerking als bezweringsformule. We constateerden eerder al dat we op decentraal niveau geen integrale oplossingen mogen verwachten als we op nationaal beleidsniveau nalaten daarvoor de juiste condities te creëren. Een Integrale Governance Aanpak (IGA) vereist dat het beleid de goede condities voor samenwerking creëert. Het creëren van deze condities voor de samenwerking moet voorafgaan aan het proces van beleidsuitvoering. Daar horen ook eisen bij die aan de samenwerking gesteld worden; denk daarbij bijvoorbeeld aan type partnership, de bijdrage van specifieke partijen, inrichting zeggenschap, budgetbeheer; het eerder gegeven overzicht van negen kenmerken geeft hierbij houvast.

In feite gaat het hier over de vraag hoe de bestuurlijk-beleidsmatige samenwerking zo kan worden vormgegeven dat de samenwerking in de uitvoering daar optimaal profijt van heeft. Hiervoor is een bestuurlijke visie op die samenwerking nodig, die samenhang creëert in het geheel aan opgaven en belangen dat speelt voor de grote wateren in het algemeen of voor een specifiek gebied of programmaliijn. We introduceren hiervoor de term bestuurlijk streefbeeld. In de praktijk wordt al veel gewerkt met streefbeelden, maar dit zijn bijna altijd inhoudelijke streefbeelden die horen bij de systeemvisie. Deze zijn ongelofelijk belangrijk, en wij pleiten ervoor om die te laten vergezellen door een bestuurlijk streefbeeld. Het bestuurlijke streefbeeld is onze vijfde en laatste aanbeveling waarmee we de relatie tussen integrale governance en samenwerking voor natuurwinst willen verbeteren.

Aanbeveling 5. Stel een bestuurlijk streefbeeld op waarin de criteria voor de vereiste samenwerking zijn vastgelegd.

Bestuurlijk streefbeeld

De verkenning van de meerwaarde van beleidsarrangement en samenwerkingstypologie leidt tot het inzicht dat voor de grote wateren niet alleen gestreefd moet worden naar inhoudelijke streefbeelden, maar dat ook bestuurlijke streefbeelden nodig zijn. Dit is nodig om ervoor te zorgen dat de ene actor de andere niet onnodig in de wielen rijdt met sectoraal ingegeven doelen.

In de gewenste werkelijkheid van de bestuurlijke streefbeelden staan niet de sectorale doelen centraal, maar een gedeelde en gezamenlijke (systeem)visie op wat we als samenleving en overheden willen met de estuaria van de Waddenzee, de Eems-Dollard, de grote rivieren, het IJsselmeer en de Zuidwestelijke Delta. Dat betekent ook keuzes maken ten opzichte van natuur: onderhandelbaar en daarmee een minderwaardig belang ten opzichte van andere belangen of een gelijkwaardig belang dat wordt afgewogen tegen andere belangen, of toch liever een kaderstellend belang en daarmee dominant belang? Sectorale doelen zijn niet verdwenen, integendeel. Deze doelen op het gebied van veiligheid, natuur, logistiek, energie, beleving en woonbaarheid zijn onmisbare input voor de gezamenlijke visie. Wat verandert, is de status van deze doelen. Institutioneel gedrag draait nu om *maximale* gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de grote wateren als vitale, robuuste en natuurlijke systemen en *afdoende* sectorale doelmatigheid (minimaal voldoen aan wettelijke vereisten).

De verantwoordelijkheid voor het bestuurlijke streefbeeld ligt, zoals de naam al zegt, bij bestuurders. Onder bestuurders verstaan we hier alle actoren die bevoegd zijn besluiten te nemen die mede invulling geven aan het beleidsarrangement. Waar het om systeemkeuzes en afwegingskaders gaat, worden die vastgesteld op bestuurlijk niveau. In de Nederlandse praktijk zullen dat vaak de grote Programma's zijn, waarin ministeries, ZBO's en andere overheden verplichtend samenwerken. Die zijn dan niet belast met het maken van de politiek-maatschappelijke keuzes, die immers zijn voorbehouden aan de politieke arena, maar met de uitwerking en integrale realisatie. Als het trade-off schema zich begeeft buiten het kader van de doelen die tussen Tweede Kamer en minister zijn afgesproken, zal die teruggelegd moeten worden naar de politiek.

Niet iedereen zal blij zijn met elke keuze, maar het complete beeld is wel samenhangend, consistent en beeldend uitgewerkt, toekomstgericht en altijd uit te leggen. Deze systeemvisies worden beheerd door een institutie, die steeds de verantwoordelijkheid neemt voor integraliteit, draagvlak en maximale maatschappelijke meerwaarde van interventies en beheer. Ook dat kan een Programma zijn.

“Alles in één keer, in één keer goed, en dat voor de komende 50 jaar.” Het zal niet altijd haalbaar zijn, maar het kan wel de gezamenlijke inspanningen richting geven.

De systeemvisies bieden daarbij zekerheid over wat kan en waar de grenzen liggen. Ze combineren een overkoepelend verhaal over het grote water en de daarmee samenhangende gebieden met een afwegingskader, dat houvast biedt bij de dilemma's tijdens de planvorming en afwegingen op projectniveau. Daar hoort ook een trade-off schema bij. Ze bieden ruimte om in planvorming en uitvoering tot een gezamenlijke gebieds- of projectdoelstelling te komen. Ook maken ze duidelijk wat de grenzen van de afweging en de mandaten zijn. Worden deze grenzen bereikt, dan is verdere onderhandeling binnen de projectsamenwerking eigenlijk ongewenst. Bestuur of politiek hernemen in deze uitzonderlijke situatie dan hun verantwoordelijkheid en formuleren aanvullende besluiten of beleid.

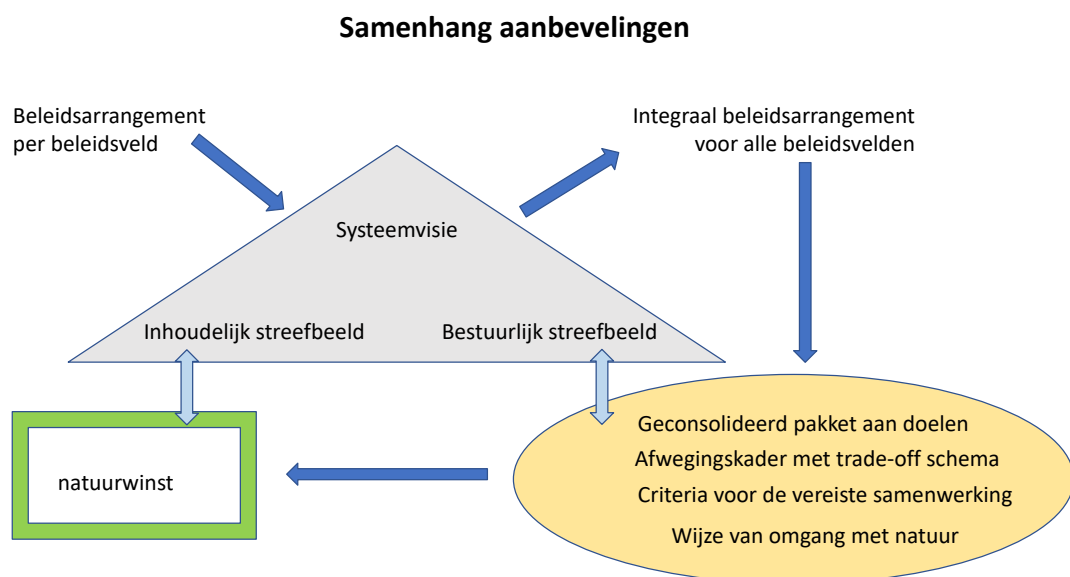
Het bestuurlijke streefbeeld wijkt af van de huidige praktijk. Invoering van een dergelijke aanpak zou een belangrijke verandering betekenen in het eerder geschetste bestuurlijke speelveld. Het heeft ingrijpende gevolgen voor de wijze waarop we tot doelen komen, afwegingen maken, programma's en projecten realiseren en het beheer van de ruimte organiseren. We moeten van optimalisatie op zogenaamd harde sectorale doelen naar de maximaal haalbare waarde in een gebied, en voor het systeem. Het huidige speelveld en de bestuurspraktijk dwingen partijen in een permanente staat van onderhandeling met beperkte opties en handelingsperspectief. Een integrale aanpak moet er juist op gericht zijn om partijen weer opties én handelingsruimte te verschaffen.

Wat zich zo aftekent, is een nieuwe aanbeveling voor een bestuurlijke benadering van een integraal beleidsarrangement. Het beleidsarrangement is integraal, omdat het alle beleidsvelden omvat alsook de relatie beleidsvorming en uitvoering. Het integraal beleidsarrangement is top-down waar het de condities voor succesvolle samenwerking betreft. Daarmee is de samenwerking natuurlijk niet in ijzer en beton gegoten. Het vraagt namelijk ook om bottom-up inzichten welke samenwerkingscondities er nodig zijn om natuurwinst te boeken. Het pad van de sectorale streefbeelden wordt verlaten, en er wordt plaatsgemaakt voor systeemvisies met inhoudelijke (niet-sectorale) en bestuurlijke streefbeelden, die de condities neerzetten voor de samenwerking in de uitvoering waarmee natuurwinst kan ontstaan. Deze aanbeveling van een bestuurlijk streefbeeld geeft invulling aan de derde deelvraag. In de conclusies zullen we de balans opmaken of de vijf aanbevelingen die uit deze verkenning zijn gekomen voldoende aanknopingspunten bieden om de vraag van LIFE-IP die is meegegeven aan deze verkenning te beantwoorden.

10 Samenhang tussen de aanbevelingen

De vijf aanbevelingen hangen nauw met elkaar samen. De samenhang zit hem vooral in de redenering. Die geven we hier in kort bestek weer, waarna we de samenhang in een schematische figuur (Figuur 4) weergeven.

De redenering is dat het integraal werken in de huidige praktijk vooral leidt tot onderhandelingen met vooraf bepaalde doelen die aan de uitvoering worden meegegeven. Die doelen zijn afkomstig van de beleidsarrangementen per beleidsveld. Omdat doelen veelal botsen of schuren, leidt dit in de praktijk tot het sluiten van compromissen. Natuur maakt deel uit van veel van die compromissen. Het effect van compromissen sluiten is dat de natuur achteruitgaat. Dat laten de gegevens zien en daardoor kunnen we in zwaar weer komen met Europese afspraken. Om van natuurverlies tot natuurwinst te komen, is het nodig om vooral op het niveau van beleid en bestuur de wederzijdse afhankelijkheden in het systeem van grote wateren als vertrekpunt te nemen, deze vast te leggen in een systeemvisie en vervolgens vast te leggen wat het inhoudelijke en wat het bestuurlijke streefbeeld is. Systeemvisie, inhoudelijk en bestuurlijk streefbeeld vormen dan samen het raamwerk van het integraal beleidsarrangement voor de beleidsvelden die verantwoordelijk zijn voor kwaliteit en gebruik van de grote wateren. De volgende stap is dan het vertalen van de eigen doelen in een gezamenlijk en geconsolideerd pakket van doelen en een afwegingskader hoe beslissingen in de praktijk genomen moeten worden. Onderdeel van dit afwegingskader is het trade-off schema en een samen gemaakte keuze voor hoe om te gaan met natuur. Dit stelsel van afspraken in het integraal beleidsarrangement is nodig om uiteindelijk te kunnen komen tot natuurwinst.



Figuur 4 Samenhang in de aanbevelingen.

11 Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de centrale vraagstelling:

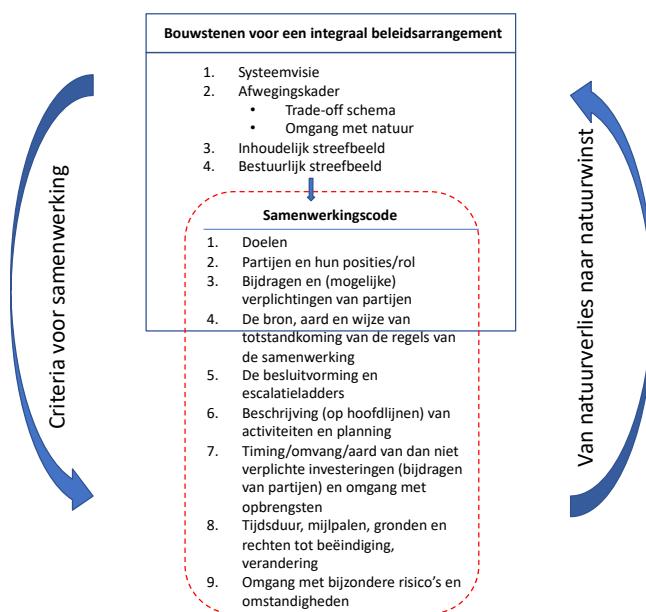
Hoe sluiten samenwerkingscode en beleidsarrangementen op elkaar aan? Wat kunnen de uitkomsten zijn als we beide benaderingen combineren?

Wat levert het nu op, het gecombineerd toepassen van de beleidsarrangementen-benadering en de samenwerkingscode? Kan de integraliteit worden versterkt met de beleidsarrangementen-benadering en de samenwerkingscode? Hoe, welke vormen van integraliteit wel en welke niet?

Hieronder trekken we de conclusie die voortkomt uit bovenstaande verkenning en geven we enkele aanbevelingen. Ze zijn bedoeld om de implementatie van het idee van natuurwinst te versterken. Ze zullen ook discussie oproepen, en dat is op zich ook al een mooie uitkomst. Vervolgens geven we nog een korte reflectie en discussie.

Conclusie

De conclusie is dat er zeker meerwaarde zit in het combineren van de samenwerkingscode en beleidsarrangementen-benadering. Die combinatie maakt het namelijk zinvol en mogelijk om op beleidsniveau over de beleidsterreinen heen (het integraal beleidsarrangement) in te gaan op de vraag welke vorm en kwaliteit van samenwerking er in de uitvoering van het beleid nodig zijn om natuurwinst te boeken. Hieronder, in Figuur 5, is de conclusie schematisch weergegeven.



Figuur 5 De meerwaarde van de beleidsarrangementen en de samenwerkingscode: het integraal beleidsarrangement, met daarin de samenwerkingscode.

Aanbevelingen

Om tot een integraal beleidsarrangement te komen, zijn de aanbevelingen verder uitgewerkt. Ze zijn opgeschreven als een handelingsperspectief, waarin de handelingen elkaar logisch opvolgen.

Aanbeveling 1. Er is een systeemvisie nodig om gezamenlijke en overkoepelende systeemdoelen te formuleren en ook om een scherp beeld te krijgen hoe verschillende opgaven, belangen en aanspraken met elkaar kunnen botsen of elkaar kunnen versterken. De systeemvisie is een levend document waarin de kennis van alle actoren in het grote-waterenbeleid is gebruikt om de wederzijdse afhankelijkheden te benoemen en om de ingreep-effectrelaties op natuur in beeld te brengen voor zowel beheer, medegebruik als inrichting. Als er verschillende opvattingen zijn over hoe een systeem functioneert en reageert, is het goed om die te documenteren en door middel van onderzoek en experiment bij elkaar te brengen. Geprobeerd moet worden om de visie te voeden met praktijkkennis. De visie heeft vooral tot doel om op gelijke wijze naar het werkveld te kijken, waarbij langzamerhand steeds meer consensus zal ontstaan over wat het concept watersysteem feitelijk inhoudt.

Aanbeveling 2. Het is dan mogelijk om op basis van die systeemvisie tot een geconsolideerd, samenhangend doelenpakket te komen. In dit doelenpakket zijn de verschillende sectorale doelen met elkaar verbonden teneinde de systeemvisie maximaal te realiseren. Dit betreft het opstellen van een gezamenlijk inhoudelijk streefbeeld, waarin doelen die betrekking hebben op een beleidsveld worden omgewerkt tot een samenhangend pakket aan systeemdoelen. Onderdeel van de systeemvisie is de beschrijving hoe de doelen zich tot elkaar verhouden als de omstandigheden wijzigen. Dit kan beschreven worden in een afwegingskader. Onderdeel hiervan is het trade-off schema. Dit is een document dat moet worden vastgesteld in de gremia van verantwoordelijke bestuurders.

Aanbeveling 3. Beschrijf de samenwerking die nodig is om natuurwinst te realiseren. Doe dit voor een groot water op het moment dat er iets verandert in de set van doelen die in uitvoering gebracht moet worden. Het gaat hierbij om een samenwerkingsovereenkomst, opgesteld op basis van de criteria op pagina 16, met daarbij in het achterhoofd hoe deze toe te passen zodat natuurwinst gegarandeerd is. Het kan handig zijn om de urgentie voor het boeken van natuurwinst deel uit te laten maken van die overeenkomst.

Aanbeveling 4. Stem af en leg vast hoe om te gaan met natuur. Bereik consensus over de wijze van omgaan met natuur en leg dit vast in de uitgangspunten van een project/programma/beleidslijn.

Aanbeveling 5. Stel een bestuurlijk streefbeeld op waarin de criteria voor de vereiste samenwerking worden vastgelegd. Dit bestuurlijke streefbeeld vormt een twee-eenheid met het inhoudelijke streefbeeld en moet dan ook weer bestuurlijk worden vastgelegd.

Deze aanbevelingen kunnen niet top-down of bottom-up worden doorlopen. Ze vergen op zichzelf al een zekere samenwerking tussen de actoren die het beleid vormgeven en die het beleid moeten uitvoeren. Dit lukt alleen als er een moment wordt ingesteld om daar met elkaar een plan voor te maken. Het lijkt het meest logisch om dit te doen als er een nieuwe opgave wordt toegevoegd aan het lopende beleidsproces. Integraliteit heeft hier dus het karakter van een momentum creëren om de juiste samenwerkingscondities klaar te zetten, die de werelden van beleidsvorming en uitvoering verbindt, op een manier die het systeem veerkrachtig maakt, zodat natuurwinst kan samengaan met maatschappelijk gebruik.

Reflectie

De bestuurlijke opgave om de juiste condities voor een coherente samenwerking over de beleidsterreinen te ontwerpen die gericht is op natuurwinst, zal interne processen van grote, gevestigde partijen gaan raken. Het noodzaakt tot nieuwe controlemechanismen en ongetwijfeld tot aanpassing van heel veel regels – niet alleen de N2000-doelen. Het gaat onvermijdelijk om een herschikking van macht en invloed, en dat gaat niet zonder weerstand. Deze veranderingen lijken echter noodzakelijk om weg te komen van de oude logica van sectorale doelen bereiken en schade aan de natuur te mitigeren of compenseren, en ruimte te bieden aan een andere logica die uitgaat van natuurinclusief of liever nog natuurpositief²⁴ handelen. Zonder een integrale governance-aanpak gaan de grote wateren verder achteruit en raken ambities en internationale

²⁴ In haar nieuwe biodiversiteitsstrategie streeft de Europese Commissie naar een natuurpositieve samenleving, zijnde een samenleving die de natuur niet uitput, maar ruimte biedt in alle opzichten om haar te laten groeien.

verplichtingen op het gebied van biodiversiteit en een veerkrachtige Deltanatuur buiten beeld. Regels aanpassen is ongelofelijk moeilijk. Er gaat veel tijd overheen, omdat regels geïnstitutionaliseerd zijn en nieuwe regels ook weer geïnstitutionaliseerd worden.

Om die samenwerking goed te laten verlopen, is het gewenst dat de actoren begrijpen dat ze onderdeel zijn van hetzelfde systeem en dat ze daarom hun doelen zo moeten kiezen dat ze de andere actoren niet vleugellam maken. Er moet een gedeeld beeld worden gevormd van de wederzijdse afhankelijkheden, als onderdeel van de systeemvisie. Flexibiliteit in doelen kan verkregen worden door de doelen in aanvang zo te kiezen dat ze de veerkracht van het systeem bevorderen en zeker niet in de weg zitten. Concretisering van de doelen kan stapsgewijs plaatsvinden in het proces van beleidsarrangement, systeemvisie, en eventuele uitwerkingen daarvan, zoals een programma of een beleidsarrangement per gebied. Het kan nodig zijn om de totale set van doelen zoals die is gevormd in het gebiedsarrangement of systeem terug te leggen bij bestuurders, voor het finale akkoord. Dit is een veel flexibeler model, dat veel intensievere vormen van samenwerking toelaat dan wanneer de doelen van meet af aan SMART geformuleerd zijn.

Het is mogelijk om in een 'serious game' te verkennen wat er komt kijken qua regels en instituties voor natuurwinst. Dat kan met twee gamechangers, namelijk door de actoren vetorecht te geven op elkaars plannen²⁵ en door niet te mogen werken met compensatie. De twee gamechangers raken zowel de beleidsvorming als uitvoering en dwingen dus tot een andere kijk op samenwerking.

Discussie

De analyses van de beleidsarrangementen en die van samenwerking laten tezamen een beeld zien van hetgeen problematisch is in de governance en welk perspectief er is op een betere verankering van de natuurwaarden in die governance. Problematisch is het starten vanuit eigen sectorale doelen die in de samenwerking zo goed mogelijk overeind gehouden moeten worden. Gerealiseerd moet worden dat dit niet een foute keuze is van de actoren in de governance, maar van de wijze waarop het bestuurlijk veld opdrachten meegeeft aan programma's om schurende of soms ook strijdige doelen te implementeren in een planproces, dat dan meer het karakter meekrijgt van een permanente onderhandeling. Het perspectief is beschreven in het bestuurlijke streefbeeld, waarin het samenwerken al begint in de allereerste fase van ontwerp van een beleidsarrangement en waarin alle actoren worden uitgenodigd om natuurinclusief te handelen.

In plaats van de natuur als kwetsbaarste waarde te benoemen en te beschermen wat er beschermd kan worden, is de conclusie uit deze verkenning dat het ook andersom kan. In het ontwerp van het beleidsarrangement worden alle actoren gevraagd om bij te dragen aan een veerkrachtig ecosysteem, dat door zijn veerkracht ook maatschappelijke functies zonder schade kan vervullen. Dit zou theoretisch kunnen leiden tot een veerkrachtig ecosysteem met zeer lage natuurwaarden. Om dit nu te voorkomen, zouden alle partijen allereerst een hoogwaardig ecosysteem als gezamenlijke opgave moeten formuleren: een inhoudelijk streefbeeld. Daarna kan worden verkend wie op welke manier daaraan kan bijdragen. Dus eigenlijk hetgeen dit kabinet nu ongeveer met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) beoogt. Dat moet eerst nog door alle regionale overheden en andere organisaties worden doorleefd en worden verinnerlijkt.

Het idee erachter is dat natuur minder dwingend beschermd hoeft te worden als actoren hun handelen natuurinclusief of zelfs natuurpositief willen maken. Het idee is ook dat natuurpositief handelen vrijheidsgraden oplevert. Als tijdens het planproces blijkt dat bovenstaande niet lukt, dan kan het nodig zijn om met het beschermingsinstrumentarium het planproces bij te buigen. Het punt waarop je terug moet vallen op de harde randvoorwaarden van bescherming, moet zijn vastgelegd in het ontwerp van het beleidsarrangement. De voorstellen die we in deze notitie doen, vormen geen garantie dat er geen problemen ontstaan met Europese regelgeving. Ze zullen echter wel kunnen leiden tot een flexibeler omgang met die kaders, omdat er veel meer responsiviteit, creativiteit en flexibiliteit in het samenwerkingsproces zal ontstaan.

²⁵ Dit wordt in de literatuur aangeduid als het Bay Area Model, verwijzend naar het Bay Area gebied in Amerika, waar besluitvorming onderhevig is aan dit vetorecht, waardoor partijen genoodzaakt zijn om in het voortraject te investeren in het begrijpen van elkaars ideeën en belangen. Een van de schrijvers van deze notitie is eenmaal opdrachtgever/deelnemer geweest van zo'n game, die verassend veel nieuwe inzichten opleverde.

De integraliteitsopgave is overigens deels veranderd: eerst ging het alleen om het onderbrengen van sectoren onder één noemer. Nu gaat het er ook om hoe we beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering weer bij elkaar brengen en hoe we een beleidsarrangement en politiek weer bij elkaar brengen. Met een gebiedsagenda is er nu een instrument om sectoren in uitvoering bij elkaar te brengen, maar andere kloven blijven bestaan. Wanneer we vanuit een veranderende integraliteitsopgave kijken, moet het beleidsarrangement voorzieningen treffen om scheidingen tussen beleid en uitvoering en binnen en buiten beleid zo goed mogelijk ongedaan te maken, via terugkoppelingsmechanismen en leren.

Begrippenlijst

Bij analyses van samenwerkingsverbanden, programma's, projecten en hun besturing is er onvermijdelijk veel gebruik van jargon. Vaak kennen betrokkenen (makers én lezers) aan termen een verschillende betekenis toe. Om verwarring te voorkomen, lichten we hier toe hoe welke betekenis wij belangrijke begrippen in hun onderlinge relatie toekennen. Uiteraard is dat consistent met het gebruik van deze begrippen in de Schakelbak²⁶ en het rapport over beleidsarrangementen.

Afwegingskader

Het geheel aan regels en normen dat de onderhandelingen, processen en inhoud in een bepaalde casus voor partijen bepaalt. Daar kunnen dan ook mandaten en partij-specifieke verplichtingen deel van uitmaken. Een trade-off schema kan onderdeel uitmaken van een afwegingskader.

Realisatiestrategie

De realisatiestrategie definieert de wijze waarop doelen bereikt moeten worden – bijvoorbeeld door het aangaan van samenwerking. De realisatiestrategie specificeert ook voorwaarden die daarbij gelden. Die voorwaarden kunnen gaan over o.m. budgetten, fasering, omgang met de omgeving, juridica en nadrukkelijk ook over de governance.

Samenwerking en samenwerkingsverband

Een samenwerking is de bewuste coördinatie en consolidatie (samenvoeging) van activiteiten en middelen voor het behalen van eigen en/of gezamenlijke doelstellingen. Samenwerking komt voor binnen organisaties, binnen concerns, maar ook – en dat is voor ons essentieel – tussen verschillende autonome partijen.

- Elk samenwerking is in essentie een set regels, die van toepassing is op het gedrag van de deelnemende partijen. Afhankelijk van de samenwerking zijn die regels expliciet of impliciet, formeel of informeel, al dan niet gedetailleerd, dwingend enzovoorts. Het geheel van de regels van een samenwerking noemen we de governance van de samenwerking.
- Bijzondere vormen van samenwerking zijn:
 - Organisaties
 - Netwerken
 - Contractsamenwerkingen
 - Partnerships

Organisaties

Organisaties zijn samenwerkingsverbanden met een geconsolideerde zeggenschap (bestuur) over mensen en middelen. In het bestuur komt de zeggenschap samen. Organisaties kunnen hun eigen doelen stellen en voor de realisatie van die doelen samenwerken met andere organisaties bij de uitvoering van contractuele verplichtingen, in partnerships en in netwerken.

²⁶ De begrippenlijst is mede gebaseerd op: M. Daalder, De Samenwerkingscode, 2022, Mediawerf, 978 94 90463 960.

Netwerken

Netwerken verbinden partijen met een gedeeld belang, waardenpatroon, speelveld en/of behoeftes.

Deelname is niet vrijblijvend (vaak vrijwillig, soms zelfs verplicht). Netwerken draaien om de uitwisseling van contact en informatie.

Partijen hebben zich te houden aan beslissingen die het functioneren van het werk betreffen. Beslissingen binnen het netwerk zijn niet bindend voor partijen. Een netwerk kan vele functies hebben: informatie delen, coördinatie, partner selectie, marktordening enzovoorts. Ze zijn daarom ook de kraamkamer van partnerships en transacties. Partijen in een netwerk verbinden zich echter niet tot het realiseren van een gezamenlijk doel dat verdergaat dan het optimaal functioneren van het netwerk zelf. Het netwerk kan dan ook geen taak of opdracht uitvoeren die buiten de functie van het netwerk ligt, omdat het – anders dan een organisatie of een bepaald type partnership – geen geconsolideerde zeggenschap heeft over mensen en middelen.²⁷

Partnerships

Partnerships zijn een bijzondere vorm van samenwerking tussen zelfstandige partijen (organisaties) waarbij deelnemers een verplichtende relatie aangaan en alle deelnemers een bijdrage leveren voor het realiseren van een gezamenlijk doel. Investing, risico en opbrengsten zijn in belangrijke mate onzeker.

- Als alle prestaties en tegenprestaties van partijen vooraf concreet zijn vastgelegd, is er sprake van een contractueel gespecificeerde samenwerking, maar niet van een partnership.
- Elk partnership is een samenwerking, maar niet elke samenwerking is een partnership.

Beleidsarrangement

Een beleidsarrangement besteedt aandacht aan de verbintenis tussen partijen op inhoud en sturingsstijl.

Nagegaan wordt welke partijen betrokken zijn met welke mandaten en welke middelen (grond, geld, wet- en regelgeving, kennis) en via welke procedures zij werken. Simpel gezegd gaat het om het spel, de spelers, de spelregels en daarmee de verdeling van de knikkers.

In een effectief beleidsarrangement vindt men houvast voor de integratie van doelen (trade-off en prioritering) voor programma's en projecten. Ook beschrijft het arrangement de minimale eisen waaraan de realisatiestrategie en vooral de governance bij verdere uitwerking van beleid en uitvoering moeten voldoen.

Gebiedsarrangement

Een gebiedsarrangement is een integraal beleidskader voor de opgaven in een gebied, waarin de doelen, middelen en randvoorwaarden van verschillende beleidsterreinen of betrokken overheden en private actoren op elkaar zijn afgestemd en zijn geconsolideerd tot één geheel.

- Een effectief gebiedsarrangement biedt betrokken partijen voldoende duidelijkheid, opties en handelingsperspectief om doelen verder af te wegen en tot een ontwerp of uitvoeringsprogramma te komen. Ook beschrijft het arrangement de minimale eisen waaraan de realisatiestrategie en vooral de governance bij verdere uitwerking en uitvoering moeten voldoen.

²⁷ De term netwerkorganisatie is dan ook een paradox, die onrealistische verwachtingen schept bij deelnemers en bij belanghebbenden. De term organisatie suggereert dat dit construct is ingericht om deelnemers samen taken uit te laten voeren en (externe) opdrachten aan te nemen. Het woord netwerk verzekert de deelnemers echter van hun autonomie en van de vrijheid om in woord en gedrag af te wijken van wat in het netwerk aan de orde is geweest.

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

Wageningen Environmental Research
Rapport 3227
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, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers 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 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Rapport 3227
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, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers 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.

