

Governance strategieën voor waterbeleid

Historische trends en vooruitblik

Rapport voor het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

C.J.A.M. Termeer

A. Dewulf

W.D. Pot

G.R. Biesbroek

Leerstoelgroep Bestuurskunde

Wageningen University

juli 2016



WAGENINGEN UNIVERSITY

WAGENINGEN UR

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	2
AANLEIDING	2
VRAGEN	2
OPZET STUDIE EN METHODEN	2
2. THEORETISCHE CONCEPTEN	3
GOVERNANCE EN GOVERNANCE STRATEGIEËN	3
BELEIDSINTEGRATIE	4
DE VIJF GOVERNANCE CAPACITEITEN	5
3. TRENDS IN GOVERNANCE STRATEGIEËN IN HET WATERBELEID	7
DOMINANTE BELEIDSTHEMA'S	7
STURINGSFILOSOFIE GEKOPPELD AAN INHOUD	9
TYPERING VERANDERING GOVERNANCE STRATEGIEËN	10
4. BELEIDSINTEGRATIE	11
INTERNE INTEGRATIE BINNEN HET WATERBELEID	12
EXTERNE INTEGRATIE MET ANDERE BELEIDSDOMEINEN	13
EXTERNE INTEGRATIE OVER DE LAATSTE 20 JAAR	16
5. GOVERNANCE CAPACITEITEN	17
6. HANDELINGSPERSPECTIEVEN VOOR VERSTERKING GOVERNANCE STRATEGIEËN	20
VERSTERKEN INTEGRATIE	20
VERSTERKING GOVERNANCE CAPACITEITEN	24
LITERATUUR	26
BIJLAGE 1: DOCUMENTENANALYSE	27
BIJLAGE 2: LEERTAFEL	28
BIJLAGE 3: OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE BELEIDSONTWIKKELINGEN IN HET WATERDOMEIN	29

1. Inleiding

Aanleiding

Het PBL vraagt om een historische analyse van de vernieuwing van de governance strategieën in de drie waterdomeinen: het waterveiligheidsbeleid; het zoetwatervoorzieningsbeleid en het waterkwaliteitsbeleid (KRW-proces). Achtergrond voor dit onderzoek zijn: de decentralisatie en deregulering van het omgevingsbeleid; het verschuiven van verantwoordelijkheden in de respectievelijke waterdomeinen en de veranderende ideeën over sturing en governance in het algemeen. De analyse zal gebruikt worden als bouwsteen voor de Balans voor de Leefomgeving en als input voor andere PBL -studies.

Vragen

De studie richt zich met name op het rijksniveau en behandelt vier vragen:

1. Wat zijn de belangrijkste veranderingen in de governance strategieën van het waterveiligheidsbeleid, zoetwatervoorzieningsbeleid en waterkwaliteitsbeleid?
2. Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden om de opgaven van waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit samenhangend aan te pakken en de integratie tussen water en andere domeinen te versterken?
3. Hoe zijn de veranderingen in governance strategieën te waarderen in het kader van de uitdagende wateropgaven?
4. Welke handelingsperspectieven kunnen governance strategieën versterken?

Opzet studie en methoden

De studie bestaat uit een uitgebreide documentenanalyse en een leertafel.

Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse zijn verschillende soorten bronnen en gegevens gebruikt (zie bijlage). Allereerst zijn de sleuteldocumenten uit de periode 1970-2016 op een grove wijze geanalyseerd. Vervolgens is een systematische analyse uitgevoerd van de Memories van Toelichting op de jaarlijkse Rijksbegrotingen van het Ministerie Verkeer en Waterstaat (1998-2011) en Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011-2016). Hiervoor is gebruik gemaakt van een coderingssysteem, met behulp van Atlas-ti. Deze systematische analyse is aangevuld met inzichten uit recente evaluatiestudies.

Deze bronnen zijn gebruikt voor een driedelige analyse, met telkens een historische component:

- Algemene trends in governance strategieën en belangrijkste ontwikkelingen in het waterbeleid sinds 1970 (hoofdstuk 3)

- Integratie-ambities en ontwikkelingen richting interne (binnen het waterdomein) en externe (met andere sectoren) integratie (1998-2016) (hoofdstuk 4)
- Assessment governance capaciteiten in het waterbeleid over de tijd heen (1998-2016) (hoofdstuk 5)

Leertafel

Op 9 maart 2016 is een leertafel georganiseerd. Een leertafel houdt in dat een klein team van wetenschappers, met verschillende achtergronden, zich buigt over een aantal concrete governance dilemma's en gezamenlijk ideeën ontwikkelt voor handelingsperspectieven. De 'toeschouwers' geven eventueel toelichting op het dilemma, luisteren en reflecteren op de uiteindelijke uitkomsten. Tijdens de leertafel zijn de eerste conclusies uit de documentenanalyse verrijkt en zijn er ideeën voor handelingsperspectieven ontwikkeld. De uitkomsten van de leertafel vormen een belangrijke input voor hoofdstuk 6 over handelingsperspectieven.

2. Theoretische concepten

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste theoretische concepten kort toegelicht: governance en governance strategieën, beleidsintegratie en governance capaciteiten.

Governance en governance strategieën

Het concept governance is in opmars als alternatief voor het concept overheidssturing, omdat het naast de activiteiten van overheden ook die van het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers omvat. Bij governance instituties ligt de nadruk op de structuren en systemen in de maatschappij, bij governance strategieën ligt de nadruk op gerichte beïnvloeding door publieke en private actoren binnen deze bestaande institutionele structuren. We definiëren governance strategieën als de acties en interacties van publieke en private actoren gericht op het realiseren van collectieve waarden. Een governance strategie is een compilatie van ambities en doelen (wat) en een sturingsfilosofie (hoe, met wie en waarmee).

De ontwikkelingen van de governance strategieën in het waterbeleid vinden plaats in de context van meer algemene trends. De belangrijkste internationale trends zijn:

- New Public Management: meetbare doelen, afrekenen op resultaat, marktwerking, liberalisering, privatisering
- Multilevel-governance: meer Europa, meer regionaal bestuur en meer tijdelijke multi-level arrangementen
- Procesmanagement en "mutual-gains" benadering: meer aandacht voor processturing in plaats van inhoudelijke sturing

- Collaborative en netwerk governance: meer focus op samenwerken en sturen in netwerken
- Hybrid governance: combinaties van bottom-up en top down, publiek en privaat, centralisatie en decentralisatie
- Informational governance: meer aandacht voor informatie, ICT, social media en framing
- Van 'big government' naar 'big society': ontwikkeling in de richting van meer probleemoplossing door de samenleving zelf

In een recente studie van de NSOB en het PBL (Van der Steen et al, 2014) zijn vier sturingsfilosofieën onderscheiden: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid (tabel 1). Hierin komen een aantal van de genoemde internationale trends samen. Een belangrijke conclusie van de NSOB/PBL studie is dat in de praktijk bestaande strategieën in wisselende combinaties naast elkaar voorkomen. Het is dus niet zo dat er een verschuiving plaatsvindt van een rechtmatige overheid naar een participerende, maar dat er sprake is van gemengde en dus hybride praktijken. Wel zijn er inherente spanningen tussen deze trends. Met name de principes van New Public Management kunnen op gespannen voet staan met die van collaboratieve en netwerk vormen van governance.

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Doel-bepaling	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk: vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
Rol van beleid	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar management afspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelings praktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig verbindend
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatie afspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
Sturing	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overleg partners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijk initiatief

Tabel 1: Schematisch overzicht van de vier perspectieven op governance (uit: Van der Steen et al., 2014)

Beleidsintegratie

Integratie is al lange tijd een belangrijke ambitie binnen het overheidsbeleid. Het is een wenkend alternatief voor de wereld van de gescheiden sectoren (silo's) waarin iedereen gericht is op de belangen van de 'eigen toko'. In deze studie conceptualiseren we

beleidsintegratie als een actor-gedreven proces gericht op een meer samenhangende aanpak van sectoroverschrijdende vraagstukken (Candel en Biesbroek, 2016). Omdat beleidsintegratie niet iets statisch is maar verschillende stadia van meer of minder integratie kent, wordt een procesmodel gehanteerd. In dit model zijn vier dimensies te onderscheiden: het 'ramen' van een beleidsprobleem als sector-overschrijdend; de betrokkenheid van en interactie tussen meerdere beleidssubsystemen of beleidssectoren; de aanwezigheid van integrale en samenhangende beleidsdoelen; en een coherente mix aan beleidsinstrumenten. Deze vier dimensies kunnen zich onafhankelijk van elkaar door de tijd bewegen, zowel richting toenemende als afnemende mate van integratie. Er is dan ook in veel gevallen sprake van een dialectische relatie tussen de dimensies van het raamwerk. Zo is bijvoorbeeld de kans groot dat een afname van betrokken beleidssubsystemen een directe invloed heeft op de framing van het probleem. Het raamwerk suggereert dat er geen ultiem einddoel voor beleidsintegratie hoeft te zijn: volledige integratie is in veel gevallen politiek niet wenselijk dan wel praktisch niet haalbaar. In dit onderzoek maken we een onderscheid tussen interne en externe integratie: intern refereert aan de integratie tussen de waterdomeinen (zoetwater, waterveiligheid en waterkwaliteit) en externe integratie tussen de waterdomeinen en andere domeinen (bv. natuur, landbouw en RO).

De vijf governance capaciteiten

Wateropgaven vertonen veel kenmerken van 'wicked problems' (Rittel and Webber, 1973). Ze kenmerken zich door: uiteenlopende en dynamische probleemdefinities; het doorkruisen van grenzen tussen overheidslagen, tijdschalen en beleidssectoren; de continue aanwezigheid van onzekerheden en onvoorspelbare ontwikkelingen; het gegeven dat oplossingen van vandaag kunnen resulteren in problemen van morgen; en de afwezigheid van stopregels want het kan altijd beter. Governance strategieën voor wicked problemen zijn niet te beoordelen met klassieke effectiviteitscriteria. Het raamwerk van de vijf governance capaciteiten is ontwikkeld om governance strategieën te beoordelen op hun vermogen om bij te dragen aan de aanpak van deze categorie van wicked maatschappelijke problemen (Termeer et al, 2015; Candel, 2015). Hiervoor moeten governance strategieën voldoen aan 5 capaciteiten of kernkwaliteiten: reflexiviteit, responsiviteit, resilience, revitalisering en rescaling (tabel 2).

De eerste capaciteit is *reflexiviteit*. Hierbij gaat het om een bewustzijn van de verschillende frames van waaruit betrokken actoren een probleem benaderen. Het herkennen van de frames van anderen is nodig om een brug te kunnen slaan tussen verschillende belevingswerelden en referentiekaders. Deze capaciteit kan in een strategie worden ingebed door ambiguïteit te tolereren en te benoemen en via reflexieve activiteiten frames te verkennen en erop in te spelen.

Naast reflexiviteit is *resilience* (veerkracht) van belang. Veerkracht gaat over de mate waarin strategieën in staat zijn om zich aan te passen aan onzekerheden en steeds

veranderende condities. Dit vereist het vermogen om zwakke signalen waar te nemen die duiden op veranderingen en om deze naar waarde te schatten. Verder kan veerkracht worden gestimuleerd door het inbouwen van redundantie en flexibiliteit om met onverwachte ontwikkelingen om te gaan. De aanwezigheid van deze capaciteit moet improvisatie skills en lerend vermogen aanmoedigen.

Als derde speelt *responsiviteit* een rol. Responsiviteit gaat over het omgaan met de continue stroom van wensen en zorgen van actoren (burgers en politici) met betrekking tot een maatschappelijk probleem. In zijn algemeenheid wordt responsiviteit bevorderd door politieke sensitiviteit, gerichte communicatie en door aanwezig te zijn in de beleidsarena's waarin de belangrijke debatten zich afspelen. Vervolgens is het van belang de zorgen van verschillende doelgroepen te accommoderen.

De vierde benodigde capaciteit is *revitalisering*. Revitalisering is de gave om stagnaties en onproductieve patstellingen te doorbreken. Hiertoe zijn verschillende interventies mogelijk, bijvoorbeeld actoren laten reflecteren op hoe hun handelen resulteert in collectieve impasses en vicieuze cirkels. Een andere mogelijke interventie is het veranderen van de context, bijvoorbeeld door het introduceren van nieuwe actoren of regels.

Als laatste is *rescaling* (schaalsensitiviteit) nodig. Deze capaciteit refereert aan het vermogen om de verschillende beleidsniveaus en tijdsperiodes waarop problemen zich voordoen te herkennen en te managen. Een van de kenmerken van complexe problemen is dat er vaak mismatches bestaan tussen probleem- en governance-schalen. De kunst is om dergelijke mismatches te observeren en te 'herschalen'. Dit kan door een verschuiving van bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen schalen of door het beter verbinden van verschillende schaalniveaus.

 <p>Reflexiviteit</p>	Omgaan met vele conflicterende realiteiten en perspectieven	Risico op tunnelvisie en onoplosbare controverses
 <p>Resilience</p>	Aanpassen aan onzekerheden en veranderende condities	Risico op falen van basis voorzieningen
 <p>Responsiviteit</p>	Wijs reageren op continue stroom maatschappelijk en politieke eisen/wensen	Risico op overreageren of verlies legitimiteit
 <p>Revitaliseren</p>	Herkennen en doorbreken van onproductieve patstellingen in processen	Risico op meer van hetzelfde en onverschilligheid
 <p>Rescaling</p>	Herkennen dat problemen schaalgrenzen (laag/sector/tijd) overschrijden	Risico op 'misfits' tussen schaal probleem en beleid

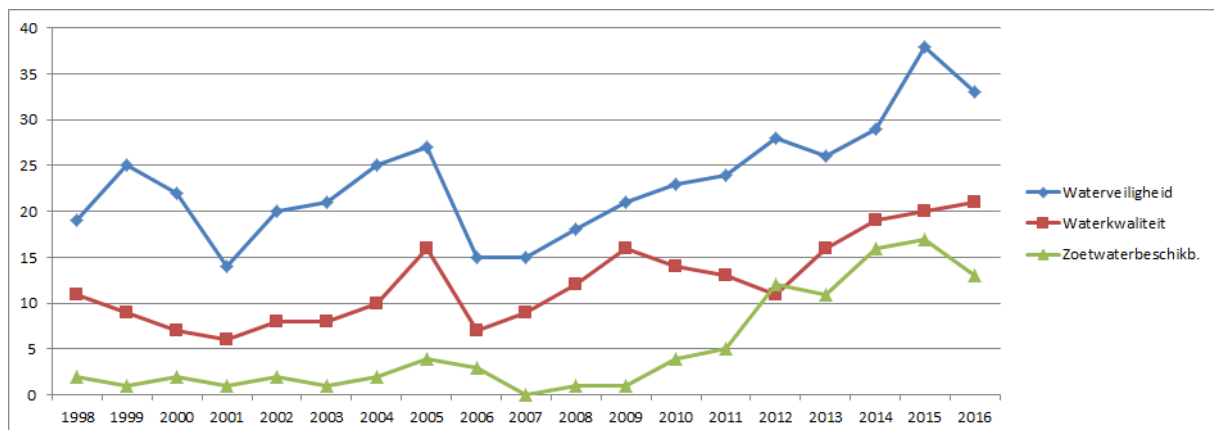
Tabel 2: De vijf governance capaciteiten: kenmerken en risico's

3. Trends in governance strategieën in het waterbeleid

De documentenanalyse voor het waterbeleid levert een gevarieerd beeld op over veranderingen in governance strategieën. Figuur 1 geeft een overzicht van de relatieve aandacht voor de drie waterdomeinen in de Memoires van Toelichting. Bijlage 3 vat de belangrijkste historische beleidsontwikkelingen samen sinds 1970. Tabel 3, tenslotte, geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen de drie waterdomeinen, in termen van ambities en concepten (wat) en sturingsinstrumenten en sturingsfilosofie (hoe). Uit deze overzichten zijn een aantal conclusies te trekken.

Dominante beleidsthema's

Een weinig opvallende conclusie is dat waterveiligheid de dominante thematiek was en blijft binnen de watersector. Het zit in de Nederlandse genen dat de overheid de burgers beschermt tegen overstromingen en zorgt voor droge voeten. De aandacht voor waterveiligheid was altijd groot in de Memories van Toelichting van de onderzochte periode, maar vertoonde daarnaast wel enkele piekmomenten tussen 2002 en 2005 en vanaf 2008 (zie figuur 1). Deze pieken houden verband met extreme gebeurtenissen (evacuaties/overstromingen/droogte), de invloed van Europees beleid, en politieke ambities rondom klimaatverandering zoals het advies van de Commissie Veerman.



Figuur 1: Aantal gecodeerde paragrafen in de Memories van Toelichting bij de waterstaatsbegroting (1998-2016)

Na waterkwaliteit gaat de meeste aandacht uit naar waterkwaliteit. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, richt het waterkwaliteitsbeleid zich vooral op het aanpakken van de lozing van afvalstoffen in het oppervlaktewater. Zo hebben de Europese Rijn- en Noordzee Actieprogramma's en de Nederlandse Wet Verontreiniging Oppervlaktewater geleid tot een forse verbetering van de waterkwaliteit. Europees beleid in de vorm van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW) zorgen voor hernieuwde aandacht voor waterkwaliteit in de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw. Naast aandacht voor de milieuhygiënische kwaliteit betreft het dan ook de

	Algemeen	Waterveiligheid	Waterkwaliteit	Zoetwater voorziening
Ambities	<p>In het waterbeleid wordt vooral gesproken in termen van opgaves</p> <p>Focus op veilig land en instandhouden watersysteem om belangrijke functies te waarborgen</p> <p>Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten</p>	<p>Stabiel thema en meeste aandacht</p> <p>Bescherming tegen overstromingen (Later: droge voeten)</p> <p>Wisselende accenten: veilig en bewoonbaar; duurzame veiligheid; klimaatbestendig; aantrekkelijk vestigingsmilieu</p>	<p>Thema met wisselende urgentie en focus.</p> <p>Van functiegerichte waterkwaliteitsdoelstellingen naar algemene bescherming</p> <p>Van gerichtheid op lozing /verontreiniging naar het positieve frame van kwaliteit</p> <p>Voldoen aan Europese regelgeving (doel op zich)</p>	<p>Voor het eerst genoemd in 2009</p> <p>Voorheen ambities voor deelproblemen: grondwater, verzilting drinkwater, irrigatie,</p> <p>Maatschappelijk afgewogen verdeling van water in tijden van droogte</p> <p>Watertekort</p>
Ontwikkelingen in dominante concepten	<p>Continue voorkeur voor holistische concepten, bv. watersysteem benadering, integraal waterbeheer etc.</p> <p>Water keren en water beheren</p> <p>Vasthouden – Bergen – Afvoeren</p>	<p>Dijkversterking</p> <p>Hoogwaterbescherming</p> <p>Ruimte voor water en waterberging</p> <p>Meekoppelen</p> <p>Meerlaagse veiligheid</p> <p>Adaptief deltamanagement</p>	<p>Natuurlijke processen</p> <p>Schoonhouden, scheiden, zuiveren</p> <p>Stroomgebied benadering</p>	<p>Vasthouden aan de bron</p>
Belangrijkste instrumenten	<p>Afnemend accent op nota's, plannen, visies, programma's, wetten</p> <p>Waterakkoorden</p>	<p>Veiligheidsnormen</p> <p>Investeringsprogramma's met gelabeld geld (waterveiligheidsgeld)</p> <p>Aanlegprojecten</p>	<p>Regelgeving met normen, heffingen en vergunningen</p> <p>EU richtlijn KRW wordt leidend</p>	<p>Verdringingsreeks</p> <p>Peilbeheer</p> <p>Voorzieningen niveau</p> <p>Vergroten efficiëntie watergebruik</p>
Sturingsfilosofie	<p>Toenemend onderscheid beleid en uitvoering en aandacht voor doelmatigheid</p> <p>Samen werken aan opgaves waar dat nodig lijkt</p> <p>Toenemende aandacht voor multi-levelsturing, netwerkbenadering, en vertrouwen</p> <p>Gebiedsgericht maatwerk</p>	<p>De staat zorgt voor droge voeten</p> <p>Urgentie vergt effectieve besluitvorming</p> <p>Van geen paniek creëren naar bewustzijn vergroten bij burgers</p> <p>Van rijksfinanciering naar gedeelde financiering, meer aandacht voor kosten</p> <p>Toenemende aandacht voor risicobenadering en rampenorganisatie</p>	<p>Gedragbeïnvloeding via heffingen, regels en normen</p> <p>Haalbare en betaalbare uitvoering KRW</p> <p>Internationaal volgen en agenderen</p>	<p>Maatschappelijk afgewogen verdeling van water</p> <p>Toenemend accent op verwachtingen managen (voorbereiden op tekorten)</p> <p>Van overheidstaak naar gezamenlijke verantwoordelijkheid overheden en gebruikers</p>

Tabel 3: Overzicht verschillen governance strategieën in de drie waterdomeinen

ecologische kwaliteit. In de 21e eeuw hangt de aandacht voor kwaliteit van watersystemen bijna volledig samen met de KRW. De periodes van relatief veel aandacht (2004-2005; 2009-2010; 2013-2016), zijn gekoppeld aan deadlines in de KRW. Recentelijk lijkt waterkwaliteit weer op de kaart te worden gezet (OECD rapport Water Governance) via de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoet Water.

Door de tijd heen blijft zoetwatervoorziening in het waterbeleid onduidelijk gedefinieerd en is het van een andere orde grootte dan waterkwaliteit en waterveiligheid. De eerste Nota Waterhuishouding (1968) besteedt aandacht aan watervoorziening in relatie tot waterkwaliteit: “de aanvoer van en de voorziening met water voor verschillende gebruiksdoeleinden, in voldoende hoeveelheid en van zo goed mogelijke kwaliteit” (p. 41). Ook in de Vierde Nota Waterhuishouding (1998) is zoetwater weer even belangrijk. Daarna krijgt zoetwater beperkte aandacht en altijd in de vorm van een reeks deelproblemen (drinkwater, irrigatie, verzilting, lage rivierstanden, ...). Vanaf 2008 wordt Zoetwater terug op de agenda gezet door de Deltacommissie en het Deltaprogramma.

Sturingsfilosofie gekoppeld aan inhoud

Het expliciet benoemen van sturingsfilosofieën gebeurt niet vaak in de Memories van Toelichting. Wanneer dat wel gebeurt, wordt vooral verwezen naar termen als centraal/decentraal, interactief, multi-level en netwerkbenadering, en in mindere mate naar publiek-private samenwerking en snelle besluitvorming (zie Figuur 2).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
S - Centraal-decentraal	0	1	3	3	6	3	1	5	2	1	2	1	1	5	5	1	3	1	n/a
S - Interactief	0	1	2	2	n/a	n/a	n/a	n/a	1	n/a	1	1	n/a	n/a	1	n/a	n/a	n/a	n/a
S - Multi-level	0	1	3	1	1	1	2	2	2	n/a	1	1	1	2	1	3	2	4	2
S - Netwerkbenadering	0	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1
S - Publiek-private samenw	0	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	1	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	1	n/a	n/a	n/a	n/a
S - Snelle Besluitvorming	0	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	2	3	n/a	1	1	n/a	n/a	n/a	n/a

Figuur 2: Sturingsconcepten benoemd in de Memories van Toelichting bij de waterstaatsbegroting (1998-2016)

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen centrale en decentrale overheden (centraal-decentraal) en de relaties tussen verschillende overheidslagen (multi-level) zijn een terugkerend punt van aandacht. Een belangrijk ijkpunt in deze discussie is het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) waarin het Rijk, de provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) afspraken maken over het aanpakken van veiligheid en wateroverlast, watertekorten, verdroging, verzilting, water(bodem)kwaliteit, sanering waterbodems en ecologie.

Verwijzingen naar interactief beleid (vanaf 1999) en netwerkbenadering (vanaf 2006) zijn terloops en weinig uitgewerkt. Ze worden vooral vermeld als iets wat als vanzelfsprekend verondersteld wordt. In de periode 2008-2012 wordt naar aanleiding

van de commissie Elverding een aantal keer expliciet ingegaan op het belang van snelle besluitvorming. Verwijzingen naar publiek-private samenwerking zijn beperkt (2005 en 2012). Snelle besluitvorming en publiek-private samenwerking spelen met name een grotere rol in relatie tot wegeninfrastructuur en veel minder in het waterbeleid. Nieuwe termen zoals de energieke samenleving of de participatiesamenleving ontbreken in de Memories van Toelichting bij de waterstaatsbegroting.

Waar in de decennia daarvoor steeds meer financiële middelen geclaimd en ingezet worden voor het waterbeheer, wordt er vanaf 2011 gewezen op afnemende middelen. In het Bestuursakkoord Water 2011 wordt gesteld dat de afname in de beschikbare middelen om een doelmatiger waterbeheer vraagt, waar goede kwaliteit gehaald kan worden tegen lagere kosten. Dit wordt geconcretiseerd in de ambitie om een doelmatigheidswinst van 750 miljoen euro tegen 2020 te bereiken via wijzigingen in het beheer van het watersysteem en de waterketen.

Nieuwe sturingsfilosofieën worden in het waterbeheer vooral geïntroduceerd als onderdeel van nieuwe beleidsconcepten (zie Figuur 3), zoals bijvoorbeeld de watersysteembenadering (1998-2003), schoonhouden/scheiden/zuiveren (2006 -), anticiperen i.p.v. reageren (2008-2011), integraal waterbeheer (hele periode), stroomgebied-benadering (hele periode), lange termijn (hele periode), ruimte voor water (1998-2011), of meerlaagsveiligheid (2013-). Er is dus wel aandacht voor sturingsbenaderingen, maar deze is altijd verbonden aan inhoudelijke concepten. In de onderzochte periode, is de inhoudelijke richting van het waterbeleid leidend voor de sturingsfilosofie. Bijvoorbeeld, eerst wordt het concept ruimte voor de rivier ontwikkeld en daarna wordt pas bedacht welke sturingsstrategie daarvoor nodig is. Wanneer we deze trend doortrekken, betekent het dat abstracte discussies over sturingsfilosofieën weinig zullen opleveren in het waterdomein.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
B - Integraal waterbeheer	1	4	6	2	3	2	1	5	4	3	2	1	1	2	3	3	3	5	6
B - Stroomgebiedbenadering	1	2	4	3	2	2	6	10	3	5	4	5	4	5	3	6	7	6	4
B - Lange Termijn	5	5	6	4	3	3	1	1	3	1	10	11	13	9	4	4	5	5	4
B - Vasthouden-bergen-af	1	2	1	n/a	3	5	2	n/a	2	3	3	2	3	2	1	1	1	1	1
B - Natuurlijke processen	2	5	5	2	3	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	2	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
B - Watersysteembenadering	2	4	2	2	1	1	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
B - Dijkversterking	1	1	4	1	4	5	8	6	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	1	1	n/a	n/a	n/a	n/a
B - Ruimte voor water	2	3	6	3	3	5	4	6	3	3	3	1	3	1	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
B - Meerlaagsveiligheid	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	1	n/a	n/a	1	2	3	1
B - Schoonhouden-scheiden	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Figuur 3: Beleidsconcepten benoemd in de Memories van Toelichting bij de waterstaatsbegroting (1998-2016)

Typering verandering governance strategieën

Het waterbeleid laat een variatie aan governance strategieën zien. Met name in het laatste decennium is er in toenemende mate sprake van hybride praktijken. De rechtmatige overheid is in de gehele periode erg belangrijk, maar krijgt desondanks

weinig expliciete aandacht. Het waterkwaliteitsbeleid is van oudsher sterk gericht op het ontwikkelen en handhaven van kwaliteitsnormen (bv. WVO, Nitraatrichtlijn, normen KRW). Ook in het waterveiligheidsbeleid ligt veel nadruk op veiligheidsnormen, maar deze vertalen zich niet in gedragsbeïnvloeding van burgers en bedrijven. De overheid realiseert deze normen zelf door investeringen in waterinfrastructuur. Deze typerende en unieke governance strategie van de watersector komt niet echt tot uiting in de typologie van de NSOB/PBL. Wel maakt Rijkswaterstaat bij de uitvoering en het beheer van infrastructurele werken in toenemende mate gebruik van elementen van de presterende overheid, zoals innovatief aanbesteden, toonaangevend projectmanagement, samenwerkend opdrachtgeverschap en procesgericht werken.

De strategie van de presterende overheid, en de daarmee samenhangende invloed van New Public Management, is de laatste twee decennia steeds dominanter aanwezig. Naast het al genoemde projectmanagement van grote investeringsprojecten, is het terug te vinden in de aandacht voor doelmatigheid (introductie VBTB in 2002), de scheiding van beleid en uitvoering (Rijkswaterstaat wordt op afstand geplaatst als agentschap in 2006), resultaatafspraken (vanaf 2006 duidelijker terug in Memories van Toelichting bij waterstaatsbegroting), en gerichtheid op de markt. Sinds 2010 gaan de krappere financiële middelen een grotere rol spelen en worden projecten getemporiseerd; terwijl instrumenten als MIRT worden hervormd om markt meer ruimte te geven.

In de afgelopen 10 jaar zijn steeds vaker voorbeelden te vinden van de netwerkende overheid. Belangrijk hierin zijn de waterakkoorden, de Ruimte voor de Rivier aanpak en de samenwerkingen in het kader van de KRW. Het Deltaprogramma heeft een belangrijke boost gegeven aan de verdere uitbreiding van netwerken en een beleidscultuur van samenwerken. Dit heeft zijn weerslag op andere dossiers, zoals bijvoorbeeld de Delta-aanpak Waterkwaliteit.

De participatieve overheid is het minst zichtbaar in de Memories van Toelichting bij de waterstaatsbegroting. Er zijn wel ambities om burgers, boeren en bedrijven meer verantwoordelijkheden te geven, maar concrete initiatieven staan nog in de kinderschoenen en vinden vooral plaats op gebiedsniveau.

4. Beleidsintegratie

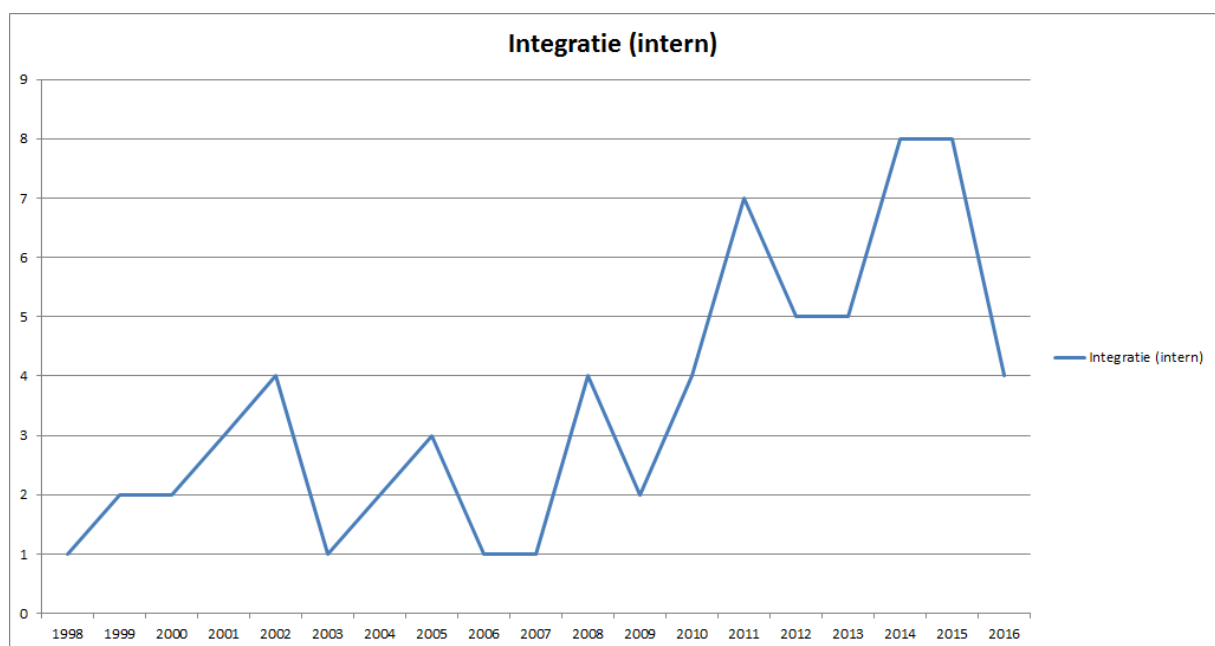
De ambitie van integratie in het waterbeleid heeft een lange geschiedenis en wordt in de Tweede Nota waterhuishouding (1984) benoemd als “geïntegreerd beheer ten behoeve van de verschillende functies”. De Nota Omgaan met Water (1985) introduceert de *watersysteembenadering* en in de Derde Nota Waterhuishouding (1989) gaat het niet langer alleen om interne integratie maar ook om externe integratie in de vorm van *integraal waterbeheer* dat “verder kijkt dan de grenzen van het eigen beleidsterrein”. De

Vierde Nota Waterhuishouding stelt gebiedsgericht maatwerk voorop om interne en externe integratie te bereiken.

Voor wat betreft beleidsintegratie is zowel gekeken naar interne integratie tussen de drie waterdomeinen als naar externe integratie met andere domeinen zoals natuur, ruimtelijke ordening en infrastructuur. Beide vormen van integratie kunnen volgen uit sectoroverstijgende probleemdefinities, gezamenlijke beleidsdoelstellingen, gezamenlijke arrangementen en samenhang bevorderende instrumenten.

Interne integratie binnen het waterbeleid

Interne integratie is een terugkerende en groeiende ambitie in het waterbeleid tussen 1998 en 2016 (figuur 4).



Figuur 4: Aantal paragrafen over interne integratie in het waterdomein in de Memories van Toelichting bij de waterstaatsbegroting (1998-2016)

De wet- en regelgeving voor de watersector is tot de periode 2005-2008 behoorlijk gefragmenteerd: er zijn veel individuele wetten voor specifieke wateropgaven en de afstemming en coherentie blijven beperkt. Pas na 2008 wordt er stevig gesleuteld aan de interne integratie, gedreven door integratieve beleidsambities. Integratieve wetten, plannen en programma's moeten interne coördinatie binnen de watersector versimpelen. Een recente ontwikkeling is dat budgetten voor de afzonderlijke waterdomeinen steeds meer worden samengevoegd in het Deltafonds.

In eerste instantie hadden pogingen tot meer interne integratie vooral betrekking op waterveiligheid en waterkwaliteit (bijvoorbeeld in het kader van Ruimte voor de Rivier projecten). In de onderzochte periode 1998-2016, is de integratie tussen waterveiligheid en waterkwaliteit dan ook relatief het sterkste. Sinds het

Deltaprogramma zijn er ook links tussen waterveiligheid en zoetwater (waterberging, watervoorraden). De integratie tussen waterkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid krijgt de minste aandacht (zie Figuur 5). Dat is te begrijpen vanuit de dominante rol van waterveiligheid, maar blijft opmerkelijk omdat beschikbaarheid en kwaliteit van zoetwater sterk met elkaar verband houden.

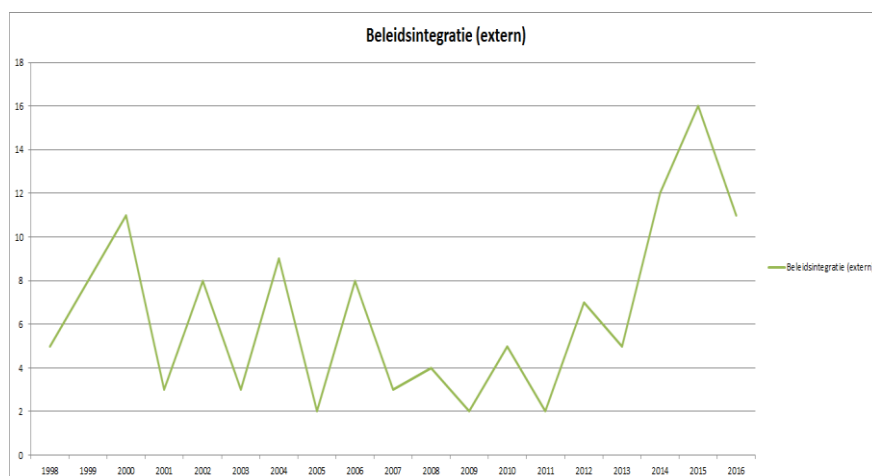
	W - Waterkwaliteit	W - Waterveiligheid	W - Zoetwaterbeschikb.
W - Waterkwaliteit		26 - 0.47	9 - 0.19
W - Waterveiligheid	26 - 0.47		21 - 0.40
W - Zoetwaterbeschikb.	9 - 0.19	21 - 0.40	

Figuur 5: Interne integratie tussen de drie waterdomeinen in de Memories van Toelichting bij de waterstaatsbegroting (1998-2016)¹

Naast integrerende plannen, blijft waterveiligheid specifieke programma's houden die nog relatief weinig integratief opereren, zoals bijvoorbeeld de hoogwaterbeschermingsprogramma's. De laatste jaren proberen deze een slag te maken richting een meer integrale benadering en wordt gezocht naar meekoppelings-mogelijkheden.

Externe integratie met andere beleidsdomeinen

Het algemene beeld van de ontwikkeling van externe beleidsintegratie over de tijd is weergegeven in Figuur 6. Daarin wordt per jaar het aantal paragrafen dat wijst op integratie verminderd met het aantal paragrafen dat wijst op fragmentatie om zo een netto score van beleidsintegratie te verkrijgen. Hierin is te zien dat externe beleidsintegratie continu aan de orde is en sterk schommelt van jaar tot jaar. Vanaf 2013 is een duidelijke stijging van netto externe beleidsintegratie te zien.



Figuur 6: Netto externe beleidsintegratie (1998-2016)

¹ In elke cel wordt het aantal paragrafen vermeld waarin de kolom-code en de rij-code samen voorkomen, alsmede een genormaliseerde co-occurrence index (van 0 tot 1) die de samenhang aangeeft tussen de rij- en kolom-code, gecorrigeerd voor de verschillen in de absolute aantallen van de codes

We kunnen externe beleidsintegratie ook nog afzonderlijk bekijken voor de drie waterdomeinen waar deze studie zich op richt: waterveiligheid, waterkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid. In Figuur 7 worden indicaties van beleidsintegratie (Policy Integr.) en beleidsfragmentatie (Policy Fragm.) weergegeven per waterdomein. De samenhang tussen beleidsfragmentatie en de verschillende waterdomeinen is erg vergelijkbaar. Wat beleidsintegratie betreft zijn er wel verschillen. Externe integratie met andere beleidsdomeinen hangt het sterkste samen met waterveiligheid, iets minder met zoetwater en nog iets minder met waterkwaliteit (figuur 7). Bij waterkwaliteitsbeleid gaat externe integratie vooral over overleg en afstemming met verschillende gebruikers/vervuilers. Het zoetwaterbeleid is van nature meer extern gericht omdat gebruikers (doelgroepen) centraal staan.

	W - Waterveiligheid	W - Zoetwaterbeschikb.	W - Waterkwaliteit
Policy Integr.	84 - 0.16	30 - 0.12	35 - 0.09
Policy Fragm.	25 - 0.05	9 - 0.06	14 - 0.05

Figuur 7: Externe beleidsintegratie per waterdomein²

Interessant is ook hoe en met welke andere sectoren de drie waterdomeinen vooral verbinding zoeken. In Tabel 4 wordt per jaar weergegeven met welke andere beleidsdomeinen de waterstaatsbegroting in de Memories van Toelichting in verband wordt gebracht. De nadruk op integratie vanuit de watersector met de natuursector is in het algemeen groot, maar met een duidelijk dalende trend. In het begin van de jaren 2000 was de nadruk op integratie met de natuursector veel sterker. Ook integratie met de sectoren milieu en recreatie vertonen een dalende trend, maar minder uitgesproken dan bij natuur. De sectoren transport, landbouw en RO blijven relatief stabiel - wat transport en landbouw betreft op een relatief laag niveau, en wat RO betreft op een hoog niveau. Sectoren die in de periode 1998-2016 in toenemende mate vanuit de watersector opgezocht worden voor integratie zijn industrie en klimaatadaptatie, en ook gezondheid en buitenlandse zaken, maar bij deze sectoren gaat het om erg kleine aantallen.

In Figuur 8 staan de sectoren gerangschikt waarmee de waterdomeinen verbindingen hebben op basis van het aantal paragrafen waarin ze vermeld worden in de periode 1998-2016. Natuur en RO vormen de duidelijke koplopers. Na de middenmoot van Industrie, Landbouw, Recreatie, Transport en Klimaatadaptatie komt Milieu in de achterhoede, en BuZa en Volksgezondheid sluiten de rij af met slechts een paar vermeldingen. Als we figuur 8 vanuit de drie waterdomeinen bekijken dan valt op dat vanuit waterkwaliteit vooral de verbinding gelegd wordt met Natuur, en in mindere mate met Landbouw, Transport en Milieu. Waterveiligheid wordt vooral gekoppeld aan

² In elke cel wordt het aantal paragrafen vermeld waarin de kolom-code en de rij-code samen voorkomen, en een genormaliseerde co-occurrence index (van 0 tot 1) die de samenhang aangeeft tussen de rij- en kolom-code, gecorrigeerd voor de verschillen in de absolute aantallen van de codes

RO en Natuur, en in mindere mate aan Industrie, Klimaatadaptatie en Milieu. Zoetwaterbeschikbaarheid wordt relatief het sterkst gekoppeld aan Recreatie, Landbouw, Natuur, en in mindere mate aan RO, Industrie, Transport en Klimaatadaptatie.

	Sector Natuur	Sector Milieu	Sector Recreatie	Sector Transport	Sector Landbouw	Sector RO	Sector Industrie	Sector Gezondheid	Sector Klimaat- adaptatie	Sector BuZa
1998	9	2	2	1	2	7	2	0	0	0
1999	8	7	1	2	2	9	1	0	0	0
2000	15	6	4	4	4	12	2	0	3	0
2001	4	2	1	1	1	3	0	0	0	0
2002	10	0	2	2	1	1	0	0	1	0
2003	5	1	1	1	1	1	0	0	4	0
2004	9	1	1	2	1	3	1	0	1	0
2005	9	0	3	4	3	4	1	0	1	0
2006	7	1	7	3	6	10	6	0	0	0
2007	1	0	1	2	2	3	3	0	1	0
2008	4	1	2	3	3	9	4	0	5	1
2009	2	1	2	2	2	4	2	0	8	0
2010	1	0	1	0	1	3	2	0	5	0
2011	2	0	1	1	1	4	1	0	4	0
2012	2	2	1	4	0	8	1	0	3	0
2013	5	2	1	0	1	8	1	0	1	1
2014	4	0	1	0	2	10	3	0	3	2
2015	6	2	0	2	2	11	6	1	7	2
2016	5	3	1	2	4	6	6	1	4	1
trend ³	-0.58	-0.34	-0.32	-0.19	-0.04	0.20	0.50	0.53	0.57	0.66

Tabel 4: Externe beleidsintegratie per beleidsdomein (1998-2016)

³ De correlatie tussen het jaartal en de mate van externe integratie geeft een globale inschatting van de trend over de jaren heen, variërend van -1 (perfect lineaire daling) tot +1 (perfect lineaire stijging).

	W - Waterkwaliteit	W - Waterveiligheid	W - Zoetwaterbeschikb.	Totaal water
Sector Natuur	24 - 0.08	52 - 0.11	18 - 0.10	76 - 0.12
Sector RO	11 - 0.03	64 - 0.13	15 - 0.08	73 - 0.11
Sector Industrie	9 - 0.03	24 - 0.05	9 - 0.07	34 - 0.05
Sector Landbouw	13 - 0.05	15 - 0.03	13 - 0.11	32 - 0.05
Sector Recreatie	7 - 0.03	17 - 0.04	15 - 0.13	30 - 0.05
Sector Transport	12 - 0.05	14 - 0.03	8 - 0.06	28 - 0.04
Sector Klimaatadaptatie	4 - 0.01	25 - 0.05	8 - 0.06	27 - 0.04
Sector Milieu	10 - 0.04	10 - 0.02	1 - 0.01	19 - 0.03
Sector BuZa	1 - 0.00	2 - 0.00	n/a	3 - 0.00
Sector Volksgezondheid	1 - 0.00	1 - 0.00	1 - 0.01	2 - 0.00

Figuur 8: Externe beleidsintegratie met andere sectoren, per waterdomein⁴

Externe integratie over de laatste 20 jaar

De doelen voor externe integratie variëren inhoudelijk over de onderzochte periode: water als verbindend element; beschermen van waterbelangen tegen belangen van andere domeinen; water als sturend element; dubbele doelstelling; andere belangen kunnen mee-koppelen met water; water kan mee-koppelen met andere belangen; meerwaarde creëren.

In de periode 2000-2008 wordt water vooral gezien als een verbindend middel voor het oplossen van verschillende maatschappelijke vraagstukken die grensoverschrijdend zijn. De dominante visie is dat externe integratie nodig is om de wateropgaves (voornamelijk waterveiligheid) effectief en efficiënt aan te pakken. Externe integratie is in die periode dan ook vooral gericht op het creëren van meerwaarde waarbij de dubbeldoelstelling van Ruimte voor de Rivier (ruimtelijke kwaliteit en waterveiligheid) het meest prominente voorbeeld is. De hoogconjunctuur versterkte deze meerwaarde filosofie.

Vanaf 2008 is er een kentering waarneembaar. Na de splitsing van beleid en uitvoering in het waterbeheer wordt externe integratie vooral op uitvoeringsniveau geplaatst. Tegelijk groeit de overtuiging dat de watersector (met name waterveiligheid) niet erg afhankelijk is van andere beleidssectoren om primaire doelstellingen te bereiken en opgaven te realiseren. De noodzaak tot externe integratie is relatief laag. De autonome positie van het waterdomein is sterker ingebed door ministeriële samenvoeging en is beklonken in wet- en regelgeving.

⁴ In elke cel wordt het aantal paragrafen vermeld waarin de kolom-code en de rij-code samen voorkomen, en een genormaliseerde co-occurrence index (van 0 tot 1) die de samenhang aangeeft tussen de rij- en kolom-code, gecorrigeerd voor de verschillen in de absolute aantallen van de codes

In de recente periode van het Deltaprogramma, de ontwikkeling van de Omgevingswet, en de toenemende aandacht voor ruimtelijke adaptatie is er weer meer aandacht voor externe integratie. Echter de externe integratie is mede door de doelmatigheid en efficiency doelstellingen vaak eenrichtingsverkeer: mee-koppelen en benutten van kansen voor andere sectoren kan indien er financiële middelen worden meegebracht. Ook politiek blijft het lastig om geld dat gelabeld is voor de wateropgave, te besteden aan doelen uit andere sectoren. De tweede Kamer heeft in 2011 bijvoorbeeld de motie Lucas aangenomen waarin is vastgelegd dat het Deltafonds uitsluitend bedoeld is voor waterveiligheid en niet voor andere functies zoals natuur. Omdat de decentralisatie verder doorzet komt verantwoordelijkheid voor externe integratie nog meer op gebiedsniveau te liggen.

5. Governance capaciteiten

Voor deze stap wordt gebruik gemaakt van de vijf capaciteiten waarmee governance arrangementen bijdragen aan het succesvol aanpakken van complexe of wicked problemen: reflexiviteit, responsiviteit, veerkracht, revitalisering en schaalsensitiviteit (Termeer et al., 2015). Figuur 9 geeft een overzicht van de mate waarin er in de Memories van Toelichting aandacht was voor een van de vijf capaciteiten in de periode 1998-2016. Deze analyse is gebaseerd op de codering van deze documenten. Ter illustratie zijn enkele gecodeerde citaten uit de documenten toegevoegd in onderstaande tekst. Gezien de beperkte aandacht voor de capaciteiten in de documenten, was het niet mogelijk een consequente uitsplitsing te maken naar de drie waterdomeinen. Ook blijkt dat rescaling, resilience en responsiviteit makkelijker te identificeren zijn op basis van de Memories van Toelichting dan reflexiviteit en revitalisering, omdat deze laatste twee sterk samenhangen met de specifieke inrichting van beleidsprocessen. De bevindingen over reflexiviteit en revitalisering zijn daarom tentatiever dan de bevindingen over de andere drie capaciteiten.

	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rescaling	3	5	4	4	5	5	4	10	1	2	4	4	3	7	5	7	7	10	7
Resilience	2	6	2	3	1	n/a	1	3	3	4	7	6	3	3	2	3	3	3	2
Responsiveness	1	5	6	3	2	4	2	2	n/a	2	n/a	n/a	1	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	2
Reflexivity	n/a	2	2	3	n/a	n/a	1	1	2	1	n/a	n/a	n/a	1	n/a	n/a	n/a	2	n/a
Revitalization	n/a	1	n/a	n/a	n/a	n/a	1	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Figuur 9: Aandacht voor governance capaciteiten in de Memories van Toelichting bij de waterstaatsbegroting (1998-2016)

In het waterbeleid is een constante aandacht voor **resilience** (veerkracht en aanpassingsvermogen) in termen van toenemende kwetsbaarheid, veerkracht, herstellend vermogen van een watersysteem, lange termijn ontwikkelingen en

anticiperend beleid, en nieuwe veerkrachtige concepten (zoals bv de klimaatdijk). Deze aandacht is versterkt door de Deltacommissie en het Deltaprogramma.

“De Deltacommissie heeft de ontwikkelingen op de lange termijn tot circa 2100 bestudeerd en vertaald in keuzes die nu al gemaakt moeten worden om Nederland duurzaam te beschermen tegen overstromingen en tegelijkertijd aantrekkelijk te houden om te wonen en te werken. Het vernieuwende is dat we daarmee in een vroegtijdig stadium anticiperen op toekomstige ontwikkelingen” (Memorie van Toelichting, 2009: 16)

“De NAS [Nationale Adaptatie Strategie], die in 2016 verschijnt heeft als doel om Nederland in alle opzichten goed voor te bereiden op gevolgen van klimaatverandering, om invulling te geven aan de EU adaptatiestrategie en om tegelijk marktkansen voor Nederlandse bedrijven te creëren. De adaptatiestrategie is een aanvulling op het Deltaprogramma 2015.” (Memorie van Toelichting, 2016: 30)

Ook is er continue aandacht voor **rescaling** (schaalsensitiviteit) in de vorm van het afstemmen van governance strategieën op een multi-level context en aandacht voor waar beleid of uitvoering terecht hoort te komen.

“Daarom wordt gekozen voor een aanpak op verschillende schaalniveaus, variërend van water in de stad en regionaal waterbeheer tot de zee en oceanen. Een goede benadering op lagere niveaus voorkomt vaak problemen op hogere niveaus.” (Memorie van Toelichting 1998: 29)

Het Nationaal Bestuursakkoord Water speelt hierbij een belangrijke rol; en ook de in de KRW gehanteerde stroomgebiedsbenadering biedt de nodige schaalsensitiviteit door beleid beter af te stemmen op de watersysteem-schaal.

“In het Nationaal Bestuursakkoord Water zullen afspraken worden gemaakt met alle betrokken overheidspartijen op welke wijze (zowel inhoudelijk als ook procesmatig) het nieuwe waterbeleid wordt gerealiseerd.” (Memorie van Toelichting 2003:11)

Afstemming tussen tijdschalen (korte termijn versus langer termijn) krijgt vooral veel aandacht in het Deltaprogramma in de vorm van adaptive delta management (zie voor een uitgebreidere analyse Dewulf en Termeer, 2015)

Reflexiviteit heeft de afgelopen jaren relatief weinig aandacht gekregen. Waar dit al aandacht krijgt, is dit sterk gericht op het aanpassen van veiligheidsnormen en de heersende veiligheidsfilosofie.

“Aansluitend bij het kabinetskader Nuchter omgaan met risico's stelt VenW in 2006 een risicobeschouwing op door onderlinge vergelijking van

de VenW-risicoterreinen. Daarin staat de balans tussen inhoudelijke rationaliteit, politiek-bestuurlijke realiteit en de beleving en waardering van burgers en bedrijven centraal. Op basis van een vergelijking tussen veiligheidsterreinen wil VenW verder invulling geven aan de gewenste koers om verantwoordelijkheden daar neer te leggen waar de afwegingen het best gemaakt kunnen worden: bij de rijksoverheid, bij de decentrale overheid of bij burgers en bedrijven. Zo'n vergelijking maakt het ook mogelijk om een brede afweging te maken over het nut, de noodzaak en de mogelijkheden om risico's te differentiëren." (Memorie van Toelichting 2006: 16)

De paradigma-omslag in Ruimte voor de Rivier is het beste voorbeeld van reflexiviteit. Ook de uitvoering van de KRW heeft met het betrekken van regionale stakeholders ruimte gecreëerd voor reflexiviteit. Met de start van het Deltaprogramma staat reflexiviteit prominenter op de agenda. In de verschillende deelprogramma's is veel aandacht voor intensieve participatieve processen met veel stakeholders en de ontwikkeling van netwerken, waarin mensen met elkaar ideeën uitwisselen en leren. Ook worden er expliciete verwijzingen zichtbaar naar een benodigde 'omslag in het denken' ten aanzien van klimaatadaptatie.

Ook de **responsiviteit** krijgt relatief weinig aandacht. Bovendien lijkt deze aandacht af te nemen. Er is wel wat aandacht voor het communiceren met de omgeving en de burger, maar dit lijkt eerder gericht op het behalen en uitleggen van de 'eigen' beleidsdoelstellingen in plaats van het ophalen van wensen bij de burger. Rapportages richting de politiek krijgen regelmatig aandacht. Maar ook dat gebeurt eerder reactief dan proactief, en is meer gericht op verantwoorden dan op het inspelen op nieuwe politieke wensen en eisen. Internationale events zoals het EU voorzitterschap, het Jaar van de Oceanen en VN conferenties worden benut om waterdoelstellingen en specifieke aandachtspunten daarbinnen te agenderen.

Verwijzingen naar **revitaliseren** zijn we nauwelijks tegengekomen. Waar het wel aan de orde komt, gaat het over gedragsverandering van burgers, een benodigde verandering in verantwoordelijkheidsopstelling, vertrouwen en participatieprocessen. In evaluatiestudies van de KRW, OECD en Deltaprogramma komt revitaliseren meer aan de orde dan in de Memories van Toelichting. In deze evaluatiestudies worden zowel goede als slecht voorbeelden aangehaald. Goede voorbeelden betreffen bijvoorbeeld succesvolle participatieprocessen (OECD), en het loslaten van projectfocus ten faveure van betrokkenheid van mensen en ambities (Deltaprogramma). Mindere goede voorbeelden hebben betrekking op het te weinig activeren van burgers in de wateropgaves (OECD) of het te lang laten voortkabbelen van impasses in onderhandelingen over de inhoud en invoering van de KRW.

6. Handelingsperspectieven voor versterking governance strategieën

Na deze historische analyse van trends in governance strategieën richten we in deze paragraaf de blik vooruit. Deze is vooral gebaseerd op inzichten die zijn ontstaan tijdens de leertafel, waarvoor de conclusies uit de historische analyse het achtergrondmateriaal vormden. Tijdens de leertafel stond de vraag centraal naar handelingsperspectieven om governance strategieën te versterken. Daarbij is een onderscheid gemaakt in het versterken van integratie en het versterken van de governance capaciteiten.

Versterken integratie

'Actionable' integratieframes

Intuïtief ligt het voor de hand om waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit gezamenlijk aan te pakken. Het is namelijk allemaal water en het is één watersysteem. Zoals ook blijkt uit de historische analyses zijn integrerende probleemframes volop aanwezig. Ze blijven echter wel vaak steken in abstracties en geven daarmee te weinig richting aan concrete acties; ze zijn onvoldoende 'actionable'. Concrete samenhangen en daarmee aangrijpingspunten voor integraal beleid, blijken in de praktijk toch lastig te vinden. Voor het Deltaplan Rivieren was het bijvoorbeeld niet eenvoudig om koppelingen tussen hoogwaterveiligheid en watervoorziening in kaart te brengen. Dat komt ook omdat veel kennis nog steeds wordt verzameld binnen sectoren of op een bepaald schaalniveau. Gecombineerde kennis over de verschillende beleidsopgaven en over de verschillende schaalniveaus is wenselijk.

Een hieraan gerelateerde bevinding is dat samenhangen ook vaak gebiedsspecifiek zijn. In de Zuidwestelijke Delta zien de verbindingen tussen de drie waterdomeinen er bijvoorbeeld heel anders uit dan op de hoge zandgronden in Brabant. Daarbij is het wel cruciaal hoe de grenzen van het gebied worden gedefinieerd: het IJsselmeer pur sec of het hele stroomgebied dat gebruik maakt van of afwatert op het IJsselmeer? Tot slot worden samenhangen ook bepaald door het gehanteerde beleidsconcept. De Europese stroomgebied-benadering waarbij het watersysteem centraal staat, doet recht aan alle schaalniveaus en betreft meer sectoren dan alleen water. De waterketenbenadering, waarbij de focus ligt op het gebruik van water door mensen, brengt hele andere verbanden en potentiële samenwerkingen in beeld. Integratie vergt dus een continu joint fact-finding proces naar de dynamische verbindingen tussen de drie domeinen met aandacht voor de framing van de concrete samenhangen, de gebiedsgrenzen en de gehanteerde concepten. Bovendien moet deze kennis in samenhangen 'actionable' zijn.

Omgaan met ongelijkheid

De ongelijkheid tussen de drie waterdomeinen, zoals ook blijkt uit de historische analyse, maakt integratie er niet eenvoudiger op. Waterveiligheid wordt al snel van een andere (hogere) orde bevonden dan waterkwaliteit en zoetwater. Dat betekent dat in onderhandelingen tussen de domeinen de belangen vanuit de waterveiligheid altijd

zwaarder meetellen en meestal ook het kader vormen voor beleidsdoelen op de andere waterdomeinen. Het anders framen van de opgaves kan positief bijdragen aan het overbruggen van deze ongelijkheid. De historische analyse levert hiervoor een aantal voorbeelden. Als je waterveiligheid breder definieert, en wateroverlast hierin meeneemt, is er met name op het regionale niveau een meer voor de hand liggende verbinding met de andere twee waterdomeinen. Een ander voorbeeld is de verbinding tussen zoetwater en waterkwaliteit in de verdringingsreeks, die gericht is op het probleem van de verdeling van (zoet)water in tijden van schaarste. Mede naar aanleiding van dijkverschuivingen, zoals bij Wilnis, is waterveiligheid een belangrijk criterium voor het verdelen van water. Tenslotte kwam tijdens de leertafel het water in de ondergrond als mogelijk vierde waterdomein aan de orde. Het risico is dat dit thema een plaats moet bemachtigen in de hiërarchie van aandacht. Agendering en daarmee politieke aandacht heeft meer kans wanneer er verbinding is met de probleemframes uit de andere drie waterdomeinen.

Koppelen interne en externe integratie op gebiedsniveau

In de literatuur en in bovenstaande analyse wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe integratie. Met de methode van het analyseren van Memories van Toelichting is vooral gekeken naar veranderingen van waterbeleid en governance strategieën op rijksniveau. Mede ten gevolge van decentralisaties in het omgevingsbeleid manifesteren innovatieve en integrerende governance strategieën zich steeds vaker op gebiedsniveau. Terwijl op Rijksniveau het onderscheid tussen interne en externe integratie misschien wel relevant is, is dat op gebiedsniveau veel minder het geval. Afhankelijk van de specifieke samenhangen in een gebied en de ambities van betrokken actoren worden verschillende belangen afgewogen en doelen en middelen slim gekoppeld. Het is daarbij voor de meeste partijen niet relevant of het verschillende waterbelangen zijn of bijvoorbeeld landbouw- of natuurbelangen.

Integratie begint met inspirerende ambities.

Uit de historische analyse kwam duidelijk naar voren dat er in de waterwereld weinig aandacht en interesse bestaat voor abstracte discussies over sturingsstrategieën. De inhoud staat voorop. Dat geldt ook voor integratie. Deze kan dan ook het beste worden bevorderd door het formuleren van aantrekkelijke maatschappelijke ambities of uitdagende opgaves, die appelleren aan de wensen en ideeën van veel verschillende doelgroepen en die ruimte laat voor specifieke invulling tijdens de uitvoering, passend binnen eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ambities mogen abstract zijn, zodat meer partijen zich hiertoe voelen aangesproken en uitgenodigd. Bij Ruimte voor de Rivier was dat bijvoorbeeld de ambitie om waterveiligheid te verbinden met ruimtelijke kwaliteit. Deze ambities moeten wel een zekere stabiliteit kennen. Een visie die te vaak wisselt, zoals bijvoorbeeld bij het Kierbesluit, bevordert het defensief gedrag van sectoren en werkt dus contraproductief voor integratie. Overkoepelende ambities hoeven overigens niet per se vanuit het waterdossier te worden geformuleerd.

Integratie is dus nooit een doel op zich, maar dient zich te verhouden tot potentiële inhoudelijke meerwaarde zoals: wederzijds versterken van doelen; vergroten realiserend vermogen; creëren van betere kwaliteit; bijdrage aan de financiële haalbaarheid; vergroten maatschappelijke draagvlak; stroomlijnen van verschillende procedures; meekrijgen van lokale actoren; regelen van financiële compensatie; etc. Bovendien is integratie niet altijd de beste aanpak omdat het opgaven ook complexer maakt en risico's (afschuiven van verantwoordelijkheden) en kosten met zich mee brengt. Naast integrale initiatieven blijven sectorale plannen dus ook nodig, zoals bijvoorbeeld het Hoogwater-beschermingsprogramma met een focus op veiligheid.

Heldere kaders versterken integratie

Naast eigen ambities hebben gebieden onder invloed van de decentralisatieoperaties in toenemende mate te maken met een grote variëteit aan sectorale rijksdoelen die ze moeten realiseren. Het lijkt paradoxaal, maar heldere sectorale doelen (op nationaal of op EU-niveau) kunnen een belangrijke prikkel zijn voor integratie op gebiedsniveau, doordat ze urgentie creëren om verschillende sectorale doelen met elkaar te verbinden. Deze doelen meten dan wel een globaal karakter hebben, zodat er voldoende ruimte blijft om deze op een creatieve manier te realiseren en daar een kwaliteitsslag aan toe te voegen. Een goed voorbeeld is wederom Ruimte voor de Rivier. De einddoelen met betrekking tot afvoercapaciteit, beschikbaar geld en deadlines voor de oplevering van regionale plannen waren hard, maar partijen hadden de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe en waar deze gerealiseerd konden worden. Helaas heeft deze aanpak op basis van zowel financiële als politieke overwegingen, weinig navolging gekregen. Op dit moment biedt de uitvoering van projecten te weinig ruimte voor creatieve oplossingsrichtingen en dus voor integratie.

Integratie-bevorderende incentives

Alhoewel er een zekere mate van institutionalisering van integratie nodig is, krijg je geïntegreerde gebiedsprocessen niet voor elkaar met wetgeving alleen. De wet kan hierin wel uitnodigend zijn en stimuleren, maar kan integratie niet afdwingen. Een voorbeeld is de faciliterende werking van de Omgevingswet. Bestuurders die een visie hebben, en echt iets willen kunnen de Omgevingswet hiervoor gebruiken. Ook instrumenten zoals de watertoets of het omwisselbesluit van Ruimte voor de Rivier bevorderen integratie. De KRW had ook proactief kunnen worden omarmd om integratie te bevorderen, door meer expliciet de aanpalende beleidsterreinen bij de uitwerking te betrekken. In plaats daarvan is veel energie gestoken in het beperken en temporiseren van de doelstellingen.

Ook financiële incentives kunnen integratie bevorderen. De inrichting van beloningssystemen vanuit Den Haag heeft enorme impact op hoe regio's integratie oppakken. Helaas zijn er ook voorbeelden van gemiste kansen, zoals het MIRT waarin doelen voor integratie ontbreken waardoor het vooral functioneert als een soort

geldbuidel. Bezuinigingen kunnen hiervoor geen excuus zijn, want financiële schaarste kan juist een goede incentive zijn voor integratie. Er is wel enige positieve ontwikkeling zichtbaar. In de vernieuwing van het MIRT wordt wel ingezet op het verbinden van 'water en ruimte' en ook het Deltafonds krijgt iets meer mogelijkheden voor investeringen in niet pure waterveiligheidsdoelen.

Grensoverschrijdend leren en experimenteren

Voor een goed samenspel tussen rijk en gebiedsniveau kan het leren niet beperkt blijven tot het eigen schaalniveau. Het is belangrijk het lerend vermogen uit de regio's te gebruiken om op rijksniveau voorwaarden voor integratie te creëren en vice versa. Door het inrichten van een terugkoppelmechanisme kan het rijk van de regio leren hoe zij integratie het beste faciliteert, en kan de regio van het rijk leren welke doelen gesteld zijn. Een wederzijds verantwoordingsmechanisme kan dit grensoverschrijdend leren verder bevorderen. Het rijk zou zich bij nieuw beleid moeten verantwoorden over zowel de meerwaarde ervan als ook het eventuele versturende effect voor het komen tot een integrale aanpak in de regio. Omgekeerd zou de regio moeten verantwoorden hoe ze rijksdoelen integraal realiseert. Dit impliceert wellicht ook een andere rol en het gebruik van andere verantwoordingsnormen voor controlerende instanties zoals de Algemene Rekenkamer en het parlement.

Innovatieve initiatieven met geïntegreerde gebiedsprocessen zullen niet eenvoudig zijn en risico's met zich meebrengen. Veel bestuurders en ambtenaren gedragen zich bijvoorbeeld terughoudend omdat er angst is voor het verliezen van rechtszaken of het niet 'Raad van State proof' zijn van beslissingen. Een andere redenatie is ook mogelijk, namelijk dat je het juist goed doet wanneer je door de Raad van State wordt teruggefloten omdat innovaties schuren met bestaande regels en procedures. Voor het echt benutten van de mogelijkheden van de Omgevingswet voor innovatieve integratieve oplossingen, is het beter om te experimenteren dan op safe te spelen. Ook dat is een vorm van grensoverschrijdend leren.

Samenwerking en gedeeld eigenaarschap

Water is afhankelijk van andere domeinen en vice versa. Waterdoelen zijn niet te bereiken vanuit IenM alleen en de KRW-doelen kunnen alleen gerealiseerd worden via integratie met andere sectoren. Samenwerking is echter nog niet vanzelfsprekend. Waterorganisaties (bijv. Rijkswaterstaat en waterschappen) zitten bijvoorbeeld van oudsher erg op hun kerntaken (droge voeten en schoon water) en werken relatief weinig samen met andere ministeries, gemeentes of drinkwaterbedrijven voor opgaven als riolering, hoogwaterbescherming en klimaatadaptatie. Samenwerking betekent voor Rijkswaterstaat of een waterschap vaak verwarring: 'anderen gaan ons om geld vragen om dingen te doen'. De uitdaging is om te zoeken naar gedeeld eigenaarschap, waarbij iedereen bijdraagt vanuit de eigen positie en bevoegdheden (ook financieel), waardoor het soms zelfs minder kost. Dat geldt natuurlijk ook voor de verschillende ministeries.

De kerntaken van de eigen organisatie zijn een startpunt om een gesprek te voeren over de bredere opgaves van de regio met de omgeving. Belangrijk daarbij is wel dat we te maken hebben met publieke organisaties, die democratische verantwoording schuldig zijn en waarvan de bevoegdheden in wetten zijn verankerd. Bij het waterschap speelt daarbij de wettelijk beperkte taakopdracht een belangrijke rol. Omdat samenwerking lastig is, was er ook een Deltaprogramma nodig als bypass van de bestaande organisatie. De vraag is of dit Deltaprogramma voldoende heeft geresulteerd in een cultuur van samenwerking.

Versterking governance capaciteiten

Sensitiviteit voor frames

Met uitzondering van de paradigma omslag in Ruimte voor de Rivier is reflexiviteit lange tijd zwak belegd in de governance strategieën. Dat kan voortkomen uit het sterk autonome karakter van het waterdomein. Het open staan voor andere referentiekaders en het tolereren van ambiguïteit vergt dus extra aandacht. In het Deltaprogramma is hiermee een goed begin gemaakt. Zoals hierboven ook omschreven kan een goed frame ervoor zorgen dat meer actoren zich aangesproken voelen en mee willen doen. Bijvoorbeeld in het Kierbesluit is er pas draagvlak ontstaan door het wederkerig belang te benoemen van de zorg voor zoetwater. Ook het deltaframe heeft een grote aantrekkingskracht. De invloed en het benutten van frames wordt echter nog onderschat door Den Haag.

Proactief richting burgers en politiek

Responsiviteit is ook niet sterk aanwezig. De bestudeerde documenten getuigen vooral van een reactieve in plaats van proactieve houding richting politiek en maatschappij. Dit beperkt de realisatie mogelijkheden van beleid. Wanneer er sensitiever wordt ingespeeld op de ervaren urgenties van burgers, bedrijven en politici kun je makkelijker door allerlei barrières en obstakels heen breken. Daarin schuilt ook het belang van het benutten van ‘focusing events’ zoals overstromingen of droogtes, maar ook de politieke of maatschappelijke druk om actie te ondernemen.

Flexibele lijnorganisaties

De waterstaatsector is van nature goed in veerkracht en adaptiviteit. Toch is er nog versterking mogelijk. Allereerst door nog meer en bewuster te wisselen tussen sturingsmodellen. Het rechtmatige model kan goed werken, maar soms vraagt een opgave om een meer netwerkende benadering. Ten tweede is het inspelen op nieuwe ontwikkelingen gebaat bij een slagvaardigere en flexibelere interne organisatie. Nu is er nog te vaak een spanning tussen de lijnorganisaties en de programma's. Het is een aanwezig risico om de interne organisatie teveel vast te zetten en voorop te stellen waardoor het lastig wordt om extern flexibel en gezamenlijk te opereren. De tijd zal

leren in hoeverre het Deltaprogramma, ook binnen de lijnorganisaties tot een meer duurzame flexibele cultuur heeft geleid.

Openbreken van lock-ins

Revitalisering is niet sterk naar voren gekomen. Dat is deels een gevolg van de data, die niet op het actorniveau inzoomen waar revitalisering doorgaans is waar te nemen; en deels kan het zijn dat deze capaciteit inderdaad minder vanzelfsprekend aanwezig is in het waterdomein. Een mogelijke verklaring is dat de watersector een aantal inherente pad-afhankelijkheden en lock-ins kent, die samenhangen met successen uit het verleden. Voorbeelden zijn het investeren in dijken en de overtuiging dat de overheid zorgt voor droge voeten. Het blijft dan opletten dat bij stagnerende beleidsprocessen niet te snel wordt meegegaan in de redenatie dat het zo nu eenmaal is geregeld. Het bewust uitnodigen van ongebruikelijke actoren kan helpen om nieuwe inzichten te genereren en af te stappen van vastomlijnde ideeën. Ook kunnen de al eerder genoemde wenkende gebiedsambities revitaliserend werken.

Leren tussen schaalniveaus

Het multi-level karakter is een cruciaal en redelijke ontwikkeld onderdeel van de governance strategieën voor het waterbeleid waarbij alle schaalniveaus (UN, Europees, nationaal, regionaal en lokaal) een rol spelen. Hier kan nog wel flexibeler mee om worden gegaan, voorbij het niveau van afstemming en meer richting gezamenlijke synergie. Het organiseren van leren tussen schaalniveaus kan ook versterkt worden. Op dit moment zijn er nog geen geïnstitutionaliseerd terugkoppelingsmechanismes die ervoor zorgen dat het rijk daadwerkelijk iets doet met feedback uit de regio en vice versa.

Literatuur

Candel, J.J.L. (2015). Wicked problems. *Publiek Management*, 2015(1): 61–62.

Candel, J.J.L. & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*. doi:10.1007/s11077-016-9248-y

Dewulf, A. & Termeer, C.J.A.M. (2015). Governing the future? The potential of adaptive delta management to contribute to governance capabilities for dealing with the wicked problem of climate change adaptation. *Journal of Water and Climate Change*. doi:10.2166/wcc.2015.117

OECD (2014). *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* OECD Studies on Water, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en>

Rittel, H.W. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4: 155–169.

Termeer, C.J.A.M, Dewulf, A., Breeman, G. & Stiller, S.J. (2015). Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6): 680-710.

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O.J. & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen - Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. NSOB/PBL.

Bijlage 1: Documentenanalyse

Voor deze studie is gewerkt met verschillende soorten bronnen en gegevens:

Beleidsdocumenten. Sleuteldocumenten in de historie van het waterbeheer als nationaal beleidsterrein.

Memories van Toelichting. Deze geven vaak een goed beeld geven van de belangrijkste ambities en sturingsfilosofieën van een cabinet in een bepaald jaar. Bovendien is het mogelijk om deze memories over een langere tijdsperiode met elkaar te vergelijken.

- a. Memories van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998-2011)
- b. Memories van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012-2016)

Evaluatiestudies. Een aantal recente evaluatiestudies die relevant zijn voor de governance van waterveiligheid, waterkwaliteit en zoetwatervoorziening.

- Evaluatie van het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water (2010)
- Studie governance Deltaprogramma: Samen verder werken aan de delta (2014)
- Integraliteit in het Deltaprogramma (2014)
- OECD studie Water Governance in the Netherlands (2014)
- Ruimte voor de regio in Europees beleid (2015), met gevalstudie over de Kaderrichtlijn Water

Voor de systematische analyse is gebruik gemaakt van een coderingssysteem, met behulp van Atlas-ti, die we hier kort omschrijven. In iedere Memorie van Toelichting is gekeken naar de beleidsartikelen die refereren aan 'water' (bijvoorbeeld 'integraal waterbeleid'). Specifiek is elke paragraaf gecodeerd waar het gaat over waterveiligheid, waterkwaliteit en/of zoetwatervoorziening. Aan die paragrafen zijn vervolgens systematisch extra codes toegekend voor de volgende aspecten:

- Sturingsfilosofie: de omschrijving van de manier waarop de overheid tot besluiten en uitvoering wil komen (sturingsaspecten en benaderingen zoals vasthouden-bergen-afvoeren)
- Beleidsambities: uitgesproken wensen van de overheid rondom een bepaalde opgave met betrekking tot waterveiligheid, waterkwaliteit en/of zoetwaterbeschikbaarheid
- Referenties naar sleuteldocumenten
- Interne integratie tussen de drie waterdomeinen
- Externe integratie van de waterdomeinen met andere beleidsdomeinen zoals ruimtelijke ordening overeenkomstig de verschillende dimensies van beleidsintegratie (probleemdefinitie, doelen, sectoren en instrumenten)
- Referenties naar elementen van de vijf governance capaciteiten

Bijlage 2: Leertafel

9 maart 2016, 9.30 – 12.00 uur, PBL, Den Haag

Aanwezig:

Leertafel: Hans Mommaas (directeur PBL), Geert Teisman (hoogleraar bestuurskunde EUR), Marleen van Rijswick (hoogleraar waterrecht, UU), Stefan Kuks (Watergraaf en hoogleraar waterbeleid, UT)

WUR: Katrien Termeer, Art Dewulf, Wieke Pot (Leerstoelgroep Bestuurskunde, WUR)

PBL: Frank van Gaalen, Melchert Reudink

IenM: Lilian van den Aarsen; Wilbert van Zeventer; Lars Couvreur

Bijlage 3: Overzicht van de belangrijkste beleidsontwikkelingen in het waterdomein

Jaar	Bron	Belangrijkste ontwikkelingen
1970	Wet Verontreiniging Oppervlaktewater	Na het historisch dieptepunt van vervuiling in de jaren 1960 komt er met deze wet een verbod op het zonder vergunning lozen van afvalstoffen, verontreinigende en schadelijke stoffen in oppervlaktewater. Introductie van de WVO-heffing .
1976	Extreme droogte	
1984	Tweede Nota Waterhuishouding	<p>In deze nota wordt de integratie binnen het waterdomein aangekondigd: ‘van een voorheen sterk infrastructureel georiënteerd beleid met als doel de voorziening in de behoefte aan water voor een aantal afzonderlijke economische doeleinden, met daarnaast een kwaliteitsbeleid gericht op sanering van lozingen, naar een toekomstig beleid met als doel een geïntegreerd beheer ten behoeve van de verschillende functies van het ecosysteem water in zijn verschillende verschijningsvormen met sterke accenten op kennisontwikkeling en bestuur” (p.9).</p> <p>Introductie van de verdringingsreeks voor verdeling water in tijden van droogte.</p> <p>Door de ecosysteem-benadering verdwijnen specifieke concepten als lozing en verontreiniging op de achtergrond, waardoor het meer holistisch maar daarmee ook algemener en minder urgent wordt.</p>
1984	Plan Ooievaar	Ontwerpers doen hun entree. Plan Ooievaar is het winnende plan van een ontwerpwedstrijd. Het is ontwikkeld in een interdisciplinair team van landschapsarchitecten, waterbouwkundigen en ecologen. Het plan bleek een inspirator voor het latere paradigma van ‘ruimte voor de rivier’.
1985	Nota Omgaan met Water: naar een integraal waterbeleid	<p>Introductie van de watersysteembenadering: “waarbij rekening wordt gehouden met de samenhang der dingen; met de verschillende belangen die met het water gemoeid zijn, zowel de sectorale zoals scheepvaart, landbouw, huishoudens en industrie als de facetmatige zoals veiligheid, milieu, economie en ruimtelijke ordening; met de vele autoriteiten die bevoegdheden en zeggenschap in beleid en beheer hebben en met het systeem water zelf dat beperkingen en vaak stuurbare mogelijkheden heeft” (p. 13)</p> <p>In die tijd wordt er ook in het algemene milieubeheer gezocht naar (interne) integratie. Zie bijvoorbeeld de Nota ‘Meer dan de som der delen’ (1983) en Plan Integratie Milieubeleid (1984). Desondanks blijven er aparte wetten komen, zoals bijvoorbeeld de Meststoffenwet van 1985 die ook gericht was op minder vervuiling naar grond en oppervlaktewater.</p>

Jaar	Bron	Belangrijkste ontwikkelingen
1986	Sandoz milieuramp	Bij een brand in het bedrijf Sandoz komt veel bluswater, vermengd met ongeveer twintig ton pesticiden, in de Rijn terecht. Dit zorgt stroomafwaarts voor vissterfte over honderden kilometers.
1989	Derde Nota Waterhuishouding	In de derde nota wordt de interne integratie voortgezet. De nota “combineert de landelijke plannen op het gebied van de zorg voor waterkwantiteit, waterkwaliteit en grondwater” (p.5). “Integraal waterbeheer betekent behalve integratie binnen het waterbeheer ook verder kijken dan de grenzen van het eigen beleidsterrein . Met name de ruimtelijke ordening, het milieu- en natuurbeleid zijn van belang” (p.5)
1989	Wet op de waterhuishouding	In deze brede wet staat onder meer een bepaling over het sluiten van regionale waterakkoorden : “een overeenkomst met bepalingen over de wijze waarop de beheerders de af- en aanvoer van water ten opzichte van elkaar in het belang van de waterhuishouding regelen”. Het Rijk en de provincie kunnen aanwijzen waar verplicht een waterakkoord moet worden gesloten.
1991	EU Nitraatrichtlijn	De nitraatrichtlijn van 1991 is een van de eerste stukken Europese wetgeving gericht op de beperking van de vervuiling en de verbetering van de waterkwaliteit.
1993, 1995	Incidenten	Hoge rivierafvoeren, wateroverlast, dreigende dijkdoorbraken
1996	Deltaplan Grote Rivieren	Als reactie op de hoogwaters van Maas en Rijn wordt besloten tot een versnelling van de dijkversterkingen en de aanleg van kaden langs de onbedijkte Maas.
1996	Beleidslijn Ruimte voor de Rivier	Gezamenlijke beleidslijn van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: “Op wat langere termijn bestaat een duurzame bescherming niet alleen uit steeds verdergaande dijkverhogingen, maar veel meer uit maatregelen die erop gericht zijn om de rivier meer ruimte te geven om hogere rivierafvoeren te verwerken. Waterstandsverhogingen, bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverslechtering, zullen dan mogelijk beperkt blijven. Dijkverhoging en kaden-aanleg worden sluitstuk, pas te realiseren als andere maatregelen onvoldoende effect hebben”.

Jaar	Bron	Belangrijkste ontwikkelingen
1998	Vierde Nota Waterhuishouding	Uitgangspunten: watersysteembenadering (gezonde en duurzame watersystemen), voortzetting integraal waterbeheer, en open planproces. Deze nota “pleit voor meer samenhang tussen het beleid voor water, ruimtelijke ordening en milieu, gericht op de verschillende belangen zoals veiligheid, landbouw, natuur, drinkwatervoorziening, transport, recreatie en visserij, daarbij ruimte scheppend voor gebiedsgericht maatwerk : een combinatie van een geïntegreerde generieke aanpak voor de landelijke gemeenschappelijke doelen en een specifieke regionale uitwerking, rekening houdend met de lokale omstandigheden en mogelijkheden” (p.9)
2000	EU Kaderrichtlijn Water	Met deze richtlijn komt chemische en ecologische waterkwaliteit op de agenda, met sterke nadruk op de stroomgebiedsbenadering. De Nederlandse implementatie wordt gebaseerd op volgende principes: haalbaar en betaalbaar, Nederland gaat niet op slot, samenwerking over grenzen heen (RLI 2015).
2000	Commissie Waterbeheer 21 ^{ste} eeuw (WB21)	Waterbeheer staat voor een integrale opgave Visie op waterbeheer (p. 52-53): - betrouwbaar: stroomgebiedsbenadering, geen afwenteling, ruimte voor water - duurzaam: vervuiler en consument betalen - bestuurbaar: draagvlak, regionale differentiatie, nieuwe normering Oplossingsrichting: drietrapstrategie vasthouden, bergen, afvoeren (p. 54)
2000	Kabinetvisie Anders omgaan met water	“Om Nederland de komende eeuw, wat het water betreft, voldoende veilig, leefbaar en aantrekkelijk te houden voor bewoners en investeerders is een omslag in het waterbeleid en in het denken over water, noodzakelijk.” (p.5) “Aan het water moet ruimte worden gegeven in plaats van ontnomen om de kans op calamiteiten door overstromingen niet verder te laten oplopen, om wateroverlast te beperken en om water te kunnen sparen voor de verwachte droge perioden.” (p.6)
2001- 2003	Incidenten	Overstromingen Maas in 2001 en dijkdoorbraak Wilnis (t.g.v. droogte) in 2003

Jaar	Bron	Belangrijkste ontwikkelingen
2003	Nationaal Bestuursakkoord Water 2003	Overeenkomst tussen Rijk, de provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) over “ taakstellende afspraken ten aanzien van veiligheid en wateroverlast en procesafspraken ten aanzien van watertekorten, verdroging, verzilting, water(bodem)kwaliteit, sanering waterbodems en ecologie ”(p.3).
2005	EU Kaderrichtlijn mariene strategie	Doel: “ Europa’s zeeën en oceanen te beschermen en te herstellen en ervoor te zorgen dat de door de mens ontplooidde activiteiten een duurzaam karakter hebben, zodat de huidige en toekomstige generaties kunnen genieten en profiteren van veilige, schone, gezonde en productieve zeeën en oceanen met een rijke biologische diversiteit en dynamiek”
2006	PKB Ruimte voor de Rivier	Van dijkversterking naar rivierverruiming, met dubbele doelstelling (en geld voor) van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit : “beleid om uiterlijk in 2015 het vereiste veiligheidsniveau langs de Rijntakken en het benedenstroomse deel van de Maas te realiseren, evenals de daarmee samenhangende verbetering van de ruimtelijke kwaliteit”. In de uitvoering grote rol voor regionale overheden en maatschappelijke partijen.
2007	EU Richtlijn Overstromingsrisico’s	Verplicht de lidstaten tot het maken van een voorlopige risicobeoordeling , overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen
2008	Nationaal Bestuursakkoord Water actueel	Update van Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2003
2008	Deltacommissie “Samen werken met water”	“De voorspelde stijging van de zeespiegel en de grotere variatie in rivierafvoeren dwingen ons ver vooruit te kijken, de blik te verruimen en te anticiperen op ontwikkelingen in de verdere toekomst. ” (p.5). “ Veiligheid komt voor de Deltacommissie op de eerste plaats. Maar met de oplossingsrichtingen die de commissie voorstelt, wordt ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de ruimtelijke kwaliteit en daarmee aan het vestigingsklimaat in Nederland”. (p.89). Voorstel: Deltawet, Deltaprogramma, Deltacommissaris en Deltafonds
2009	Waterwet	Samenvoeging van acht voorgaande waterbeheerwetten. Belangrijke elementen: integrale watervergunning, verdringingsreeks, regionale waterakkoorden
2009	Nationaal Waterplan 2009-2015	“Nederland, een veilige en leefbare delta, nu en in de toekomst”

Jaar	Bron	Belangrijkste ontwikkelingen
2010	Regeling en besluit monitoring KRW	Regeling monitoring kaderrichtlijn water en Besluit monitoring kaderrichtlijn water (inclusief Tabel Indicatoren voor de goede ecologische kwaliteit oppervlaktewaterlichamen)
2010	Deltaprogramma 2011 (start)	Nationaal programma: Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen werken samen met inbreng van de maatschappelijke organisaties. Het doel is om Nederland ook voor de volgende generaties te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoetwater . Ontwikkeling systematiek Adaptief deltamanagement
2011	Nationaal Bestuursakkoord Water 2011	“De komende jaren komen er grote opgaven op ons af die we op een duurzame manier willen oplossen. (...) Het betreft investeringen op het gebied van veiligheid tegen overstromingen, voor een goede zoetwatervoorziening, ter voorkoming van wateroverlast, voor het stedelijke waterbeheer en de waterketen, en voor het verbeteren van de waterkwaliteit conform de Europese Kaderrichtlijn Water.” Tegelijk zijn er minder middelen beschikbaar, dus doelmatiger waterbeheer vereist (doelmatigheidswinst oplopend tot 750 miljoen euro in 2020) (p.5). Waterschappen co-financieren vanaf nu de primaire waterkeringen.
2014	Deltaprogramma 2015 (deltabeslissingen)	Vijf deltabeslissingen , volgens de logica van adaptief deltamanagement, met veel aandacht voor de lange termijn: Waterveiligheid, Zoetwater, Ruimtelijke Adaptatie, Rijn-Maasdelta, IJsselmeergebied
2015	Werkprogramma Schoon Water	Naar aanleiding van stagnerende voortgang mbt stikstof, fosfor en pesticiden, ambitie om het realiseren van een “onafhankelijke regie en samenhangende aanpak zoet water en waterkwaliteit ”.
2015	Ontwerp Nationaal Waterplan 2016-2021	Het Nationaal Waterplan (NWP) bevat de hoofdlijnen van het nationaal waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het ruimtelijk beleid. Focus gericht op waterveiligheid, zoetwater en waterkwaliteit . “De veranderende rol van de overheid in het algemeen en die van het Rijk in het bijzonder leidt tot een verandering van de sturing van het waterbeleid. De beschikbare financiële middelen nemen af, taken worden gedecentraliseerd en de maatschappij zelf wordt in toenemende mate initiatiefnemer en uitvoerder van maatregelen”
2015	Incidenten	Warmste jaar ooit gemeten / Langste laagwaterperiode Rijn

