

Spatial Restrictions

Deel A



Strategieën voor integrale kustontwikkeling in een versnipperd institutioneel systeem

OPDRACHTGEVER: PROVINCIE NOORD-HOLLAND



DEFINITIEF 1 NOVEMBER 2010



COLOFON

Strategieën voor integrale kustontwikkeling in een versnipperd institutioneel systeem

Auteurs

Erwin de Bruin	Grontmij Nederland BV
Arwin van Buuren	Erasmus Universiteit Rotterdam
Geert Jan Zweegman	APPM Management Consultants
Leo Becker	APPM Management Consultants
Tom Raadgever	Grontmij Nederland BV

Het project Spatial Restrictions is in gezamenlijkheid uitgevoerd door:

APPM Management Consultants
Spicalaan 8
2132 JG HOOFDDORP

Grontmij Nederland BV
Postbus 214
1800 AE ALKMAAR

Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 949
3000 DD ROTTERDAM

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	7
2	BEHOUDEN OF ONTWIKKELEN? INSTITUTIONELE VERSNIJPERING EN DE UITDAGINGEN VOOR KUSTZONE ONTWIKKELING SAMENGEVAT	8
3	EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING. DE INSTITUTIONELE ORGANISATIE VAN HET KUSTBEHEER SUSCOD-PARTNERREGIO'S SAMENGEVAT	13
4	STRATEGIEËN VOOR EFFECTIEVE EN LEGITIEM KUSTZONE ONTWIKKELING	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Procedurele strategie	16
4.3	Institutionele strategie	18
4.4	Private katalysatoren strategie	19
4.5	Visionaire strategie	20
4.6	Samenwerkingsstrategie	21
4.7	Financiering gestuurde strategie	23

1 INLEIDING

Het onderzoek '*Spatial Restrictions*' levert een bijdrage aan de optimalisatie van kustbeschermings- en ontwikkelingsopgaven, door enerzijds het in kaart brengen van de institutionele versnippering en anderzijds door voorstellen te genereren voor de optimalisatie van (institutionele) organisatie en proces van deze opgaven. Deze voorstellen leiden tot bewustwording en vormen het vertrekpunt voor een gefundeerde scherpe discussie over optimalisatiemogelijkheden. Het onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van het Interreg IVB project SUSCOD (Sustainable Coastal Development in Practice).

Het onderzoek betreft het kustgebied van Nederland. Als kustzone merken we het gebied aan dat een functionele relatie heeft met de kust. Concreet betreft dat het waterstaatswerk en de daarbij behorende beschermingszones. In dit gebied beschouwen we primair de kustbeschermings- en ontwikkelingsopgaven. Secundair betrekken we daarbij de opgaven die ook in dit gebied aan de orde zijn. Deze opgaven bevinden zich op het gebied van natuurbeheer, landbouw (bollenteelt), waterwinning, waterberging, wonen, recreatie, defensie, etc.

Het onderzoek omvat de volgende drie deelonderzoeken:

- A. Strategieën voor integrale kustontwikkeling in een versnipperd institutioneel systeem;
- B. Behouden of ontwikkelen? Institutionele versnippering en de uitdagingen voor kustzone ontwikkeling;
- C. Een internationale vergelijking. De institutionele organisatie van het kustbeheer in SUSCOD-partnerregio's.

In voorliggende deel A staan de strategieën voor integrale kustontwikkeling in een versnipperd institutioneel systeem centraal. Doel is het benoemen van haalbare en realistische adviezen ten aanzien van de institutionele verkaveling en/of samenwerkingsvormen.

Dit deel bevat ook integraal de samenvattingen van deel B en C. Hiermee is met het lezen van dit deel een goed beeld te verkrijgen van het gehele onderzoek '*Spatial Restrictions*'. Om meer diepgang te verkrijgen in de institutionele versnippering, de analyse en beoordeling daarvan en een internationale vergelijking, worden van harte deel B en C aanbevolen.

2 BEHOUDEN OF ONTWIKKELEN? INSTITUTIONELE VERSNIPPERING EN DE UITDAGINGEN VOOR KUSTZONE ONTWIKKELING SAMENGEVAT

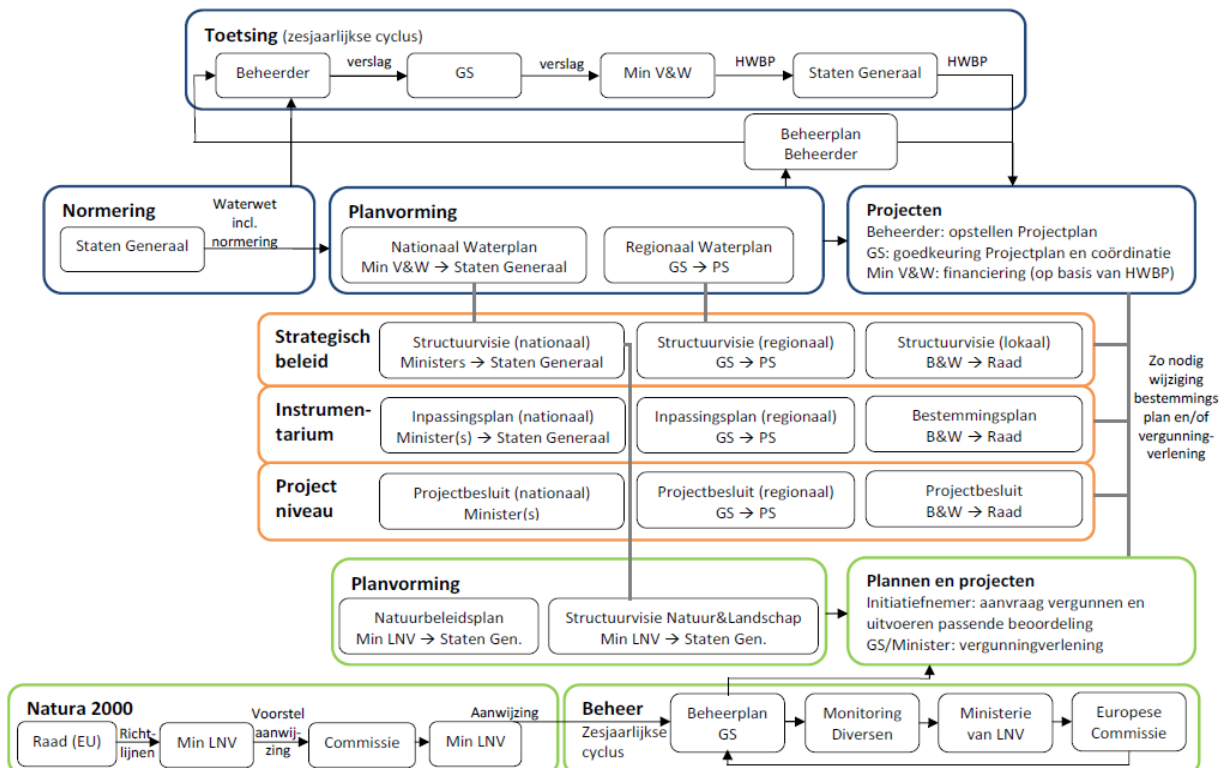
In deel B van het onderzoek wordt de institutionele versnippering rond kustbescherming –en ontwikkeling in kaart gebracht en voorstellen voor optimalisatie van (institutionele) organisatie en processen gegenereerd. Voor dit onderzoek zijn twee wetenschappelijke kaders gebruikt, allereerst een model voor de analyse van de institutionele verkaveling en daarnaast een set criteria voor de beoordeling van de institutionele prestatie.

Om te komen tot uitspraken over de institutionele verkaveling is allereerst gebruik gemaakt van informatiebronnen die zicht geven op de vraag hoe het institutionele systeem rondom de kust is georganiseerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van een globale vergelijkende analyse van expert- en ervaringskennis over de uitvoering van verschillende Zwakke Schakels langs de kust in Nederland.

Institutionele verkaveling

Voor de kustbescherming en –ontwikkeling zijn drie institutionele domeinen, met hun eigen regels, procedures en activiteiten van belang: water, ruimte en natuur. Als eerste is de historische context van het waterbeheer en de ruimtelijke ordening in Nederland geschetst. Kenmerkend voor de organisatie van het waterbeheer is een spanningsvolle dubbellogica van centralisatie en decentralisatie die tot op vandaag actueel is. De ruimtelijke ordening heeft zich in de 19^e eeuw ontwikkeld van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie.

De domeinen water, ruimte en natuur komen samen in zowel planvorming als in projecten. De belangrijkste partijen en processen zijn beschreven om vervolgens meer specifiek stil te staan bij de institutionele verkaveling. De processen normering, toetsing, planvorming en projecten zijn binnen de drie domeinen zowel afzonderlijk als in samenhang aan de orde gekomen. Instaande figuur geeft op hoofdlijnen een overzicht van de belangrijkste partijen en processen in de drie domeinen (blauw: het domein water/ oranje: het domein ruimte/ groen: het domein natuur).



Het institutionele arrangement rond waterbeheer

De verkaveling is vervolgens geanalyseerd aan de hand van een model waarin de volgende aspecten centraal staan: actoren, hulpbronnen, regels en discourses.

- *Betrokken actoren*

Binnen de drie domeinen is een groot aantal actoren betrokken. Samenvattend zijn de volgende te herkennen.

Niveau	Water	Ruimte	Natuur
Europees			- EU (Commissie, Raad, comité)
Nationaal	- Staten-Generaal - Minister V&W	- Staten-Generaal - Minister VROM (i.s.m. ministers die het aangaat)	- Staten-Generaal - Minister LNV (i.s.m. ministers die het aangaat)
Regionaal	- Provincie Noord-Holland - Waterschappen (Rijnland, Noorderkwartier, AGV) - Beheerders	- Provincie Noord-Holland - Waterbeheerders	- Provincie Noord-Holland - Waterschappen
Lokaal		- Gemeenten	- Gemeenten - Eigenaar - Gebruiker
Platforms	- Nationaal Water Overleg - Provinciaal Overlegorgaan Kustbeheer		

- *Hulpbronnen en machtsrelaties*

In de onderstaande tabel zijn de beschreven hulpbronnen en machtsrelaties samengevat.

Water	Ruimte	Natuur
Staten-Generaal: Nationaal Waterplan, HWBP, normering Minister: Subsidies HWBP, aanwijzing PS: Regionaal Waterplan GS: projectplan, toezicht, aanwijzing Beheerder: waterakkoorden, projectplan	Staten-Generaal: Structuurvisie, inpassingsplan Minister: voorbereiding PS: Structuurvisie, inpassingsplan GS: voorbereiding Raad: Structuurvisie, bestemmingsplan College: voorbereiding Waterbeheerders: watertoets	Raad: Richtlijnen Commissie: lijst N2000 gebieden Staten-Generaal: Structuurvisie Natuur en Landschap Minister: Natuurbeleidsplan, aanwijzing N2000-gebieden, beheerplannen, vergunningen GS: beheerplannen, vergunningen Initiatiefnemer: aanvraag vergunning, beoordeling Eigenaar/beheerder: naleven beheerplan

Meer specifiek is ingegaan op de hulpbron financiële middelen. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden en herkomst van de financiële middelen is in de beheer situatie van de kustzone misschien complex maar functioneert. Bij grootschalige integrale kustzone ontwikkelingsprojecten bestaat geen vaste relatie tussen het initiatief, de verantwoordelijkheid en de financiering. De projecten hebben een gelijkwaardige dubbele doelstelling in veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Er is sprake van de som van bijdragen in de financiering die door het project- of programmamanagement dus bij meerdere partijen en op basis van verschillende doelen moet worden verkregen. Circa 75% van de projecten

wordt gefinancierd door het rijk (het HWBP-programma). Deze financiering is bedoeld voor het verkrijgen van kustveiligheid. De vereiste en gewenste integrale planvorming en de gefragmenteerde financiering voor de doelen veiligheid en kwaliteit maakt het lastig om voor het integrale ontwerp de goedkeuring te krijgen van alle partijen (ook al is er sprake van een sober en doelmatig ontwerp). Wanneer het op realisatie van de plannen aankomt blijkt de financieringsbijdrage richtinggevend te zijn en geeft zodoende geen afspiegeling van het krachtenveld gedurende het ontwerpproces.

- *Regels*

Samengevat ontstaat voor de drie domeinen het volgende beeld van de aggregatie-, procedure- en informatieregels. De aggregatieregels geven aan hoe de uitkomsten van besluitvormingsprocessen tot stand komen.

Water	Ruimte	Natuur
Aggregatie <ul style="list-style-type: none"> - Gebruik ruimtelijk domein - Advies van waterschappen bij ruimtelijke claims - Overleg in NWO 	Aggregatie <ul style="list-style-type: none"> - Bij een inpassingsplan hoort rijk de provincie en gemeente of de provincie de gemeente - Watertoets en waterparagraaf 	Aggregatie <ul style="list-style-type: none"> - Gebruik ruimtelijk domein - Beheerplan rijk/GS in overeenstemming met eigenaar en gebruiker(s), in overleg met waterschappen en gemeenten
Procedure <ul style="list-style-type: none"> - Gebruik ruimtelijk domein - GS bevordert gecoördineerde besluitvorming, afspraken over trekker gebiedsproces, trekker betreft relevante partijen 	Procedure <ul style="list-style-type: none"> - Vaste procedure voor vaststellen bestemmings- of inpassingsplan 	Procedure <ul style="list-style-type: none"> - Gebruik ruimtelijk domein - Initiatiefnemer kan overheden vragen om besluitvorming te coördineren
Informatie <ul style="list-style-type: none"> - Beschikbare informatie en kennis wordt gedeeld - Minister V&W verstrekt informatie over veiligheid en leidraden ontwerp, beheer en onderhoud 	Informatie <ul style="list-style-type: none"> - Betrokken partijen worden op de hoogte gehouden - Visies, plannen, besluiten en verordeningen zijn digitaal beschikbaar 	Informatie <ul style="list-style-type: none"> - Informatie Natura 2000-gebieden tussen minister LNV en Commissie - Rapportage PBL aan Staten-Generaal over toestand van natuur en landschap

- *Discoursen*

De discoursen op de diverse domeinen zijn in de tabel kort weergegeven. Met het discours wordt bedoeld hoe de partijen kustbescherming en –ontwikkeling benaderen.

Water	Ruimte	Natuur
Rijk: kustbeleid, kustveiligheid Provincie: veiligheid, r.o., economie, leefbaarheid Waterschappen: kustveiligheid en beheer NWO: waterkwaliteit en –kwantiteit, bevoegdheden, wet- en regelgeving POK: kustveiligheid, integraal kustzonebeleid	Rijk: integraal beleid op hoofdlijnen Provincie: regierol in integraal beleid Gemeenten: concrete ontwikkeling van gebied Waterbeheerders: waterkwantiteit en –kwaliteit	Raad/Commissie: Richtlijnen Minister: beheren en beperken, maar ook visie en verbinding GS: beheren en beperken Initiatiefnemer: kansen en mogelijkheden

Analyse institutionele verkaveling

De belangrijkste constatering die voortvloeit uit ons onderzoek heeft te maken met de kracht van de Nederlandse kustbescherming. Dit valt te meer op wanneer we kijken naar ruimtelijke investeringen die vanuit een ontwikkelperspectief starten en daarmee domeinoverschrijdend worden. In die gevallen vormt de kracht van de kustbescherming een lastig obstakel om te komen tot afstemming en synchronisatie. Daar is niet alleen de fragmentatie tussen de domeinen water, natuur en ruimte een hindernis die lastig te nemen is, maar is het ook de kracht van het systeem van kustbescherming dat het lastig maakt om te komen tot integrale ontwikkelingen.

Deze algemene observatie kan in drieërlei richting nader worden verbijzonderd. Als eerste geldt dat de waterveiligheid als belang diep institutioneel verankerd is. Dat maakt dat haar primaire pleitbezorgers (Rijkswaterstaat, Waterschappen en Directoraat Generaal Water) een sterke legitimiteit voelen om niets daarvan op te offeren aan de belangen van een meer integrale kustontwikkeling.

Ten tweede geldt dat het systeem van kustbescherming zichzelf prima in stand kan houden. Zowel de middelen als de instrumenten zijn voorhanden om – zonder tussenkomst van anderen – de kustbescherming afdoende te realiseren. In feite is haar wederzijdse afhankelijkheid van andere domeinen te zwak om haar te verleiden tot samenwerking en het gezamenlijk inzet van hulpbronnen. Tot slot geldt dat de twee andere domeinen, ruimte en natuur, ook niet zodanig zijn georganiseerd dat een meer integrale ontwikkeling gemakkelijk kan worden afgedwongen. Het natuurdomein is sterk conserverend ingestoken en voornamelijk gericht op het in stand houden van de natuur die aanwezig is. Dit leidt tot een sterke “not invented here” benadering, waarmee andere belangen krampachtig buiten de deur worden gehouden. Het ruimtelijk domein kent vaak geen sterke drijfveer, laat staan dat het in staat is om – even krachtig als het domein van water en natuur – randvoorwaarden te stellen en belangen te verdedigen in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen.

Meer in het bijzonder herkennen we de volgende hiaten, schemergebieden en snijvlakken:

Hiaten:

- De inbreng van de ruimtelijke ordening in het domein water is op rijksniveau niet institutioneel geborgd;
- Borging van een integrale benadering in het waterdomein. Van de betrokken partijen lijkt alleen op provinciaal niveau de watersystemen integraal te worden benaderd;
- Het ruimtelijke domein is sterk gericht op ontwikkeling, in het belang van economie, leefomgeving en voorzieningenniveau. Terwijl in het domein natuur de focus ligt op beheren en beperken. Dit verschil in discourses bemoeilijkt de interactie tussen de domeinen.

Schemergebieden:

- Er zijn verschillende geografische verdelingen van bevoegdheden in de domeinen water, ruimte en natuur. Gevolg hiervan is een ingewikkeld spel van coördinatie en afstemming, waarbij er diverse schemergebieden zijn waar iedereen maar tegelijkertijd niemand eigenaar is.
- De positie van de gemeenten zijn verschillende binnen de drie domeinen dat kan leiden tot wrijving tussen gemeenten en andere overheden rondom concrete plannen en projecten in het waterdomein.
- Vanuit de betrokken actoren en hun hulpbronnen is het domein natuur zwakker ten opzichte van water en ruimte. Er is geen ‘eigenaar’ vanuit de overheden. Formeel is het natuurlijke domein wel geborgd in plannen en projecten, zorgt de invulling daarvan in de praktijk voor schemergebieden door het ontbreken van een ‘eigenaar’ van dit domein. Dat betekent dat het natuurbelang vaak pas laat en daarmee vaak ook vooral als obstakel in de besluitvorming een rol gaat spelen.

Snijvlakken:

- De watertoets is een voorbeeld van een brugarrangement tussen de domeinen van water en ruimte, de vrijblijvendheid van het advies maakt dit arrangement echter zwak.

De programma-aanpak van de Zwakke Schakels, waarin het rijk heldere kaders stelt en deze via regionale samenwerking worden ingevuld, biedt nieuwe kansen voor zowel de verbinding tussen partijen als tussen de domeinen water, ruimte en natuur. Tegelijkertijd wordt, nu het programma zeven jaar loopt, duidelijk dat dit arrangement niet per definitie leidt tot verbinding. De dubbeldoelstelling veiligheid en ruimtelijke kwaliteit heeft zeker tot resultaat gehad dat ruimtelijke inpassing zwaar is meegewogen en kleinschalige kansen voor met name recreatieve functies zijn benut.

Beoordeling

De institutionele prestaties van het beleidsnetwerk rondom de kust, is in beeld gebracht van het institutionele domein dat zich primair richt op de kustveiligheid en het systeem dat zich richt op integrale kustontwikkeling. De prestaties van beide systemen loopt sterk uiteen. In feite kan gesteld worden dat de kracht van de kustbescherming de zwakte van de kustontwikkeling vormt. Waar het systeem van kustbescherming zeer wel in staat is om de kustveiligheid krachtig en effectief te organiseren, is het (wellicht juist wel daarom!) veel minder goed in staat om integrale kustontwikkeling mogelijk te maken.

Concluderend kunnen we stellen dat het institutionele systeem rond de kust meerlaags is. Als we kijken naar kustverdediging, dan zien we een complex, maar geolied systeem waarin actoren prima hun weg weten te vinden om het primaire doel – veiligheid tegen overstromen – te realiseren. Dat beeld is echter daadwerkelijk anders als we kijken naar kustontwikkeling. Daar zien we dat – juist ook vanwege het feit dat de systemen ruimte, water en natuur functioneel sterk van elkaar zijn gescheiden – de fragmentatie en verkokering leidt tot veel problemen in processen van afweging, samenwerking en coördinatie. Daarbinnen zijn voor het realiseren van integrale ontwikkelingen weinig adequate hulpstructuren en arrangementen aanwezig.

3 EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING. DE INSTITUTIONELE ORGANISATIE VAN HET KUSTBEHEER SUSCOD-PARTNERREGIO'S SAMENGEVAT

Deel C van het onderzoek gaat in op de huidige institutionele verkaveling in SUSCOD-partnerregio's. Het gaat hier om België, Denemarken, Duitsland, Engeland, Schotland en Zweden. Het doel van de analyse is om op basis van de situatie in andere landen ideeën op te doen voor de verbetering van de institutionele organisatie van het kustbeheer in Nederland.

Wij richten ons bij deze vergelijking op de meest kenmerkende verschillen en mogelijke leerpunten voor de Nederlandse situatie. Het is niet de bedoeling om een volledig beeld te schetsen maar juist om enkele kenmerkende onderdelen goed te beschrijven.

Quick scan

Op basis van literatuuronderzoek en interviews is de institutionele verkaveling van het kustzonebeheer in al deze landen beschreven. Onderstaand enkele kenmerkende punten uit deze quick scan

Land	Kenmerkende punten
België	<ul style="list-style-type: none"> • federale staat, samengesteld uit gemeenschappen en de gewesten • geen algemene wet of regelgeving voor kustbescherming • uitvoering van kustveiligheid vooral via zandsuppleties • verantwoordelijkheid voor kustveiligheid bij de afdeling kust van het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust • overstromingsschade gedekt via de verplichte brandverzekering • er bestaat een coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer en een burgemeesteroverleg voor de kust
Denemarken	<ul style="list-style-type: none"> • kustbeleid in Denemarken kenmerkt zich door het "kustbehoud" • harde grens die gevormd wordt door de kustlijn (laagwaterlijn) vormt een knelpunt in het kustzonebeheer • Deense kust autoriteit "<i>Kystdirektoratet</i>" (DKA) is de hoofdfactor rondom het kustbeleid • sinds 2007 staatshervorming: regionale laag weggesneden. Momenteel bepalen de nationale overheid (op abstract niveau) en de gemeenten (op concreet niveau) bijna alles • iedereen die een brandverzekering heeft draagt bij aan het nationale overstroming fonds dat wordt beheerd door de verzekeringsmaatschappijen
Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> • verantwoordelijkheden van de Duitse overheid zijn verdeeld over nationale, staats en gemeentelijke niveaus • "<i>Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung</i>" is verantwoordelijk voor de nationale regelgeving, • Kustbescherming is de verantwoordelijkheid van de deelstaten, elke deelstaat heeft eigen water regelgeving maar normen moeten voor iedereen gelijk zijn • bij kustbeschermingsmaatregelen van nationaal belang wordt 70% van de kosten meegefinancierd door de Duitse overheid • nadruk ligt op technische preventieve maatregelen (dijken). Met de invoering van de Hochwasserschutzgesetz in 2005 is er meer aandacht gekomen voor ruimtereservering en gevolgbeperking • in de deelstaat Niedersachsen zijn de waterschappen verantwoordelijk voor

	het nemen van (door staat bepaalde) maatregelen tegen overstromingen
Engeland	<ul style="list-style-type: none"> • veel aandacht voor hoogwaterbeheer • Environment Agency (EA) is verantwoordelijk voor overstromingsrisico's • Regional Flood Defence Committees, bestaande uit vertegenwoordigers van de lokale autoriteiten en aangewezen individuen uit het gebied • Lokale overheden hebben grote invloed op het kustzonebeheer, namelijk verantwoordelijk voor het beheer van kusterosie en planningsbevoegdheid • Strategic Flood Risk Assessments zijn verplicht bij nieuwe ontwikkelingen • overheid heeft geen zorgplicht m.b.t. overstromingsrisicobeheer, wel afspraken tussen overheid en verzekeraars hierover • overstromingsschade is standaard opgenomen in opstal- en inboedelpolissen, bescherming tegen kusterosie hierin niet meegenomen
Schotland	<ul style="list-style-type: none"> • vergelijkbaar met Engeland, echter door andere partijen en wetten
Zweden	<ul style="list-style-type: none"> • nationale overheid heeft een beperkte rol in kustbescherming, kustzonebeheer in Zweden is voornamelijk de taak van de gemeenten • Kustbeschermingsactiviteiten, zowel aan de land- als de zijzijde van de kustlijn, zijn onderdeel van de gemeentelijke ruimtelijke ordening • Landeigenaren zijn verantwoordelijk voor het beschermen van hun eigen land tegen overstromingen en kusterosie, financiering wordt vaak gezamenlijk opgebracht door de landeigenaren, gemeente en nationale autoriteiten

Beschrijving cases

Na een algemene beschrijving van de verkaveling in alle betrokken landen wordt ingezoomd op drie cases:

- Case Engeland, aspect financiering en kosten-batenanalyse: De directe manier waarop in Engeland projecten tegen elkaar worden afgewogen op grond van de kosten en baten (en sociale en milieueffecten) kan dienen ter inspiratie voor Nederland. De beperkte budgetten en daarmee samenhangend het lage gerealiseerde veiligheidsniveau in Engeland zijn minder inspirerend.
- Case Denemarken, aspect rol van gemeenten/ provincies: De regionale overheid is in Denemarken momenteel grotendeels afwezig. De case in Denemarken laat zien dat regionale overheden een duidelijke meerwaarde kunnen hebben in de planning en coördinatie van het kustzonebeheer, als brug tussen het nationale en gemeentelijke niveau.
- Case Zweden, integrale ruimtelijke planning: De case in Zweden laat de voordelen zien van integrale ruimtelijke planning door de gemeenten, waarin waterveiligheid en erosiepreventie zijn geïntegreerd. Door deze lokale en integrale planvorming is er minder sectorale versnippering en is het makkelijk om afstemming en synergie te creëren tussen de belangen van verschillende sectoren en publieke en private partijen. Een ander idee dat geïnspireerd is op de situatie in Zweden is het vervagen van de sterke scheidingslijnen die de waterlijn in de kustzone vormt.

Conclusies

Een vergelijking maken tussen de onderzochte landen, of tussen deze landen en Nederland, is niet zonder meer mogelijk. Hiervoor zijn de verschillen in context simpelweg te groot. Het is dus niet de bedoeling om hier te zeggen dat 'het systeem' in land A beter is dan in land B.

Wel is er uit de onderzochte cases een aantal punten gekomen die tot inspiratie kunnen dienen voor Nederland:

- Hoe groter het risico, hoe centraler de aansturing: in landen met een relatief hoog risico (zoals NL en DE) worden beslissingen over kustbescherming op centraal niveau genomen, beslissingen in

landen met laag risico op lager niveau (SE, DK). Een apart geval is UK, waar een in budget beperkte centrale overheid de ruimte laat voor lokale initiatieven.

- Verzekeringen bieden in een aantal landen mogelijkheid voor burgers om zich te beschermen tegen de gevolgen van overstromingen (BE, DK, UK). In UK is de verzekeringslobby zelfs in staat om het overstromingsbeleid van de overheid te beïnvloeden.
- In veel landen is de kustzorg territoriaal versnipperd. Hoewel sommige landen onderscheid maken tussen land- en zeezijde is er ook een voorbeeld (SE) waarin 1 overheid de verantwoordelijkheid heeft over de hele kuststrook, zowel land als zee. Dit bevordert integrale ruimtelijke planning.
- In alle landen zijn verschillende actoren actief in de kustzone. Het feit dat er versnippering van bevoegdheden is over meerdere actoren lijkt in de praktijk geen groot probleem te vormen, mits er voldoende coördinatie is. Soms zijn hier overlegorganen voor in het leven geroepen, zoals in BE het coördinatiepunt duurzaam kustbeheer. In DK is juist meer behoefte aan coördinatie, blijkbaar is het gat tussen gemeente en rijk hier te groot.
- Enkele landen (UK, DK) hebben een strategie van 'managed retreat', waarbij kusterosie niet tot elke prijs wordt gestopt. In UK worden zandsuppleties niet toegepast vanwege de lage kosten-baten ratio, in BE is dit juist de meest gebruikte maatregel. De directe manier waarop in UK projecten tegen elkaar worden afgewogen op grond van de kosten en baten (en sociale en milieueffecten) kan dienen ter inspiratie voor Nederland.

4 STRATEGIEËN VOOR EFFECTIEVE EN LEGITIEM KUSTZONE ONTWIKKELING

4.1 Inleiding

Het doel is het benoemen van haalbare en realistische adviezen ten aanzien van de institutionele verkaveling en/of samenwerkingsvormen. Het voorkeursalternatief ('ideaaltype') voor de huidige institutionele verkaveling waarmee beter effectief en legitiem tot collectieve actie kan worden gekomen bestaat niet. Daarom hebben we geconfronteerd met de huidige situatie in Nederland, en vergeleekend met internationale referenties de volgende zes strategieën zijn ontwikkeld. Ieder voor zich grijpen zij in op één of meer van de tekortkomingen van de aangetroffen institutionele verkaveling waardoor deze tekortkoming(en) worden overbrugd. Ook kunnen zij gecombineerd worden toegepast.

1. De procedurele strategie is erop gericht om door middel van procesafspraken en algemene kaders een integraal besluitvormingsproces te faciliteren dat niet of minder gehinderd wordt door de huidige institutionele verkaveling van het kustbeheer.
2. De institutionele strategie richt zich op het aanpassen van de institutionele verkaveling zelf - kortom aanpassingen in (de verantwoordelijkheden van) betrokken organisaties.
3. De private katalysatoren strategie doet voorstellen om private betrokkenheid bij kustontwikkeling meer te benutten omdat de markt interessante aangrijpingspunten kan hebben voor integrale kustontwikkeling.
4. De visionaire strategie stoelt op het integreren van beleidsperspectieven.
5. De samenwerkingsstrategie geeft handvatten zodat alle betrokken actoren bijdragen aan een gezamenlijke integrale ontwikkeling van de kustzone door een optimale afstemming tussen eigen kwaliteiten en belangen én die van de anderen.
6. De financiering gestuurde strategie koppelt ten slotte individuele doelen en de financiering daarvan. Deze strategie is gebaseerd op een verzakelijking van de samenwerkingsrelatie in zowel de planvorming als de realisatiefase.

In de paragrafen 4.3 tot en met 4.8 worden zij nader beschreven.

- *Werkwijze*

Ter validatie en ontwikkeling zijn de door ons ontwikkelde strategieën besproken in een expertmeeting met onze opdrachtgever en met Prof.dr. P.P.J. (Peter) Driessen en Prof. dr.ing. S. (Sybe) Schaap.

4.2 Procedurele strategie

De procedurele strategie is erop gericht om door middel van procesafspraken en algemene kaders een integraal besluitvormingsproces te faciliteren dat niet of minder gehinderd wordt door de huidige institutionele verkaveling van het kustbeheer.

Een meer integrale planvorming in het kustzonebeheer (of 'ontsnippering') kan worden bereikt door passende procedures voor projecten die spelen in de kustzone. De adviezen van de Commissie Elverding voor een snellere en beter besluitvorming zijn als aanknopingspunten gehanteerd. De commissie adviseert onder andere om in de verkenningfase van projecten met intensieve betrokkenheid van de omgeving breed naar oplossingen te kijken en deze fase af te sluiten met een politiek gedragen voorkeursbesluit. Een integrale afweging van de effecten van alternatieve oplossingen op economie, milieu, ruimte en natuur is daarbij essentieel. De planstudiefase kan vervolgens compact en pragmatisch worden ingericht.

In de adviezen herkennen we drie mogelijke (onderdelen van) procedurele strategieën:

- Procedures die leiden tot het toepassen een integraal afwegingskader voor het selecteren van oplossingen binnen projecten. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT);
- Procedures die verschillende partijen de mogelijkheid bieden om hun doelstellingen vroegtijdig in een project in te brengen en alternatieve oplossingen met breder draagvlak te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het programma Ruimte voor de Rivier;
- Procedures die een verbinding leggen tussen verschillende sectorale procedures (zoals de m.e.r.-procedure, vergunningaanvragen, wijziging bestemmingsplan etc.). Voorbeelden van verbindende procedures die momenteel al gehanteerd worden zijn de integrale Watervergunning en Omgevingsvergunning.

Ter illustratie geven we twee voorbeelden van procedurele strategieën die nu al in de praktijk worden toegepast: MIRT en Ruimte voor de Rivier.

MIRT

Het MIRT is in 2007 geïntroduceerd door het Kabinet. In het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) worden diverse samenhangende belangen met elkaar verbonden. Doel is om een integrale afweging procedureel te waarborgen. Om dit te bereiken wordt niet alleen tussen departementen (V&W en VROM) samengewerkt, maar ook met decentrale overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Zo wordt een hogere ruimtelijke kwaliteit bereikt, met meerwaarde voor de samenleving als geheel op het gebied van wonen, werken, bereikbaarheid, water en natuur. Binnen het MIRT zijn spelregels opgesteld, vinden er regionale bestuurlijke overleggen plaats en wordt er een projectenboek bijgehouden.

Het MIRT spelregelkader geeft aan dat projecten dienen te verlopen in drie fasen waarin de problemen en oplossingen steeds scherper worden verwoord: verkenning, planstudie en realisatie. Ook is er een aantal formele besluitvormingsmomenten vastgelegd, waarop de verantwoordelijke minister of staatssecretaris beslist of een volgende stap gezet kan worden in het project. Beslissingen worden genomen op basis van rapportages die moeten voldoen aan een voorgeschreven informatieprofiel. Alternatieven en varianten worden afgewogen op grond van de criteria bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefomgeving (woon en leefmilieu, natuur en landschap) ruimtegebruik en economische effecten. Alle relevante maatschappelijke kosten en baten worden in beeld gebracht (m.b.v. OEI/ KBA). Het detailniveau en de bandbreedte van de kostenraming moeten voldoen aan de eisen die behoren bij de fase waarin het project zich bevindt¹.

Kanttekeningen bij het MIRT zijn dat niet alle departementen het MIRT spelregelkader hanteren, dat de uitvoering van de projecten vaak door één ministerie worden uitgevoerd of gecoördineerd en dat de projectbesluiten door één ministerie worden genomen. Dit zou er toe kunnen leiden dat de voor het betreffende ministerie relevante criteria zwaarder meewegen dan andere criteria. Dit kan worden ondervangen door een gedeelde verantwoordelijkheid voor de besluitvorming.

Ruimte voor de Rivier

Bij het programma Ruimte voor de Rivier lag de regie in handen van het Rijk. Het Rijk gaf de regio als kader de volgende randvoorwaarden mee: 1) Een taakstelling uit het oogpunt van waterveiligheid, 2) een bijdrage van de Rijksoverheid en 3) een planning. Daarna mochten regionale partijen zelf plannen

¹ Bron: <http://mirt2010.mirtprojectenboek.nl/>

ontwikkelen. Er was sprake van een Omwisselbesluit. De regio kreeg de mogelijkheid te komen met plannen die niet alleen bijdroegen aan waterveiligheid maar ook aan andere ruimtelijke functies. Wanneer deze plannen voldeden aan de randvoorwaarden qua taakstelling en bijdrage van de Rijksoverheid, en op tijd klaar waren, konden ze de plannen die puur op waterveiligheid waren gericht vervangen. In de praktijk is in meerdere projecten aangestuurd op een omwisselbesluit met als doel meerdere ruimtelijke doelstellingen te integreren.

Tot slot

Het succes van procedures staat of valt met de wijze waarop ze worden gehanteerd. Als zij worden gehanteerd als starre schema's waaraan niet getornd mag worden, dan gaat het fout. Maar als zij worden toegepast als leidraad om complexe en grillige processen te structureren en op gezette momenten een stap te consolideren, kunnen zij uitermate nuttige handvatten vormen. Een goede balans tussen het stellen van kaders en het bieden van ruimte is essentieel.

4.3 Institutionele strategie

Deze strategie richt zich op het aanpassen van de institutionele verkaveling zelf - kortom aanpassingen in (de verantwoordelijkheden van) betrokken organisaties.

Uit de gemaakte analyse blijkt dat in de Nederlandse verkaveling knelpunten aanwezig zijn. Binnen de kustbescherming is er mogelijk een suboptimale inzet van middelen bij het uitvoeren van kustverdedigingsmaatregelen, aangezien de kust vanuit deelverantwoordelijkheden wordt beheerd en ontwikkeld. Dit komt naar voren daar waar de uitvoering van maatregelen niet bij één partij ligt (bijv. zandsuppletie vooroever of strand vs. duinbehoud). Daarnaast is geconstateerd dat bij kustontwikkeling de veelheid aan betrokken partijen en hun verkokering leidt tot hoge coördinatiekosten en strategische kosten. Ook is de positie van betrokken partijen niet gelijk. Een echt integrale benadering is daarmee lastig te realiseren.

Deze strategie richt zich op het verminderen van deze knelpunten door het aanpassen van (verantwoordelijkheden van) betrokken organisaties.

Institutionele aanpassingen t.b.v. kustbescherming

Kustbescherming is een bovenregionaal belang van een hoge orde, waardoor het in Nederland niet logisch is om de verantwoordelijkheid van kustverdediging op het lokale niveau te leggen, zoals bijvoorbeeld in Zweden het geval is. Een mogelijkheid die vanuit het perspectief van de kustbescherming wel de aandacht verdient is het opheffen van de territoriale verkaveling tussen zee, kustlijn en duingebied. Één beheerorganisatie voor het hele kustgebied (waterschap of Rijkswaterstaat) is daarom het overwegen waard. Het zou ertoe bij kunnen dragen dat financieringsstromen gebundeld worden en investeringen in de kuststrook niet leiden tot een scheve verdeling van beheersverantwoordelijkheden.

Institutionele aanpassingen t.b.v. kustontwikkeling

De ontwikkeling van het kustgebied is primair een regionale aangelegenheid. Vanuit dat oogpunt is het versterken van de institutionele kracht van de regio gewenst. Hoewel niet direct voor de hand liggend vanuit veiligheidsoptiek zou het verschuiven van verantwoordelijkheid (en budget) voor de veiligheidsopgave naar de regio meer ruimte geven voor kustontwikkeling. Een mogelijke uitwerking hiervan is om besluitvorming over de vorm van kustverdediging niet meer op nationaal maar op regionaal niveau te laten plaatsvinden. Een op de Engelse leest geschoeid systeem waarbij de regio

voorstellen indient die door de nationale overheid getoetst wordt is daarbij een mogelijkheid. Het rijk beperkt zich daarbij tot kaderstelling en toetsing, waarbij de toetsing zich beperkt tot het “wat” en zich zo min mogelijk uitstrekt tot het “hoe”.

Andere mogelijke aanpassingen

Naast institutionele strategieën die zich direct richten op het oplossen van de geconstateerde problemen in de institutionele verkaveling van het kustbeheer en de kustbescherming kunnen ook de volgende aanpassingen mogelijk bijdragen aan een verbetering van de institutionele verkaveling:

- Samenvoegen van sectorafdelingen binnen de provincie (bijv. één sector ruimte in plaats van een veelheid aan losse sectoren), bestuurlijke verantwoordelijkheid onder één bestuurder;
- Aanpassing van het wettelijke kader (bijv. rond normeringen, beheercyclus etc.)
- Aanpassing van de taakverdeling tussen de provincie en de beheerder in projecten. Het succes van de zwakke schakels in Zeeland en Zuid-Holland, waarbinnen de waterschappen een belangrijke coördinerende rol speelden, toont aan dat de provincie niet per definitie de aangewezen institutie is om de coördinatie te voeren.

Tot slot

Het volgen van een strategie van institutionele aanpassing draagt een groot risico in zich: het aanpassen van (wettelijke) verantwoordelijkheden is een moeizaam proces, dat al vaak is geprobeerd. Het ‘simpelweg’ onderbrengen van de taken van de ene organisatie bij een andere organisatie klinkt als een vereenvoudiging, maar gaat voorbij aan het feit dat samenwerking *binnen* organisaties soms lastiger te realiseren is dan samenwerking *tussen* organisaties. Tevens kan men stellen dat het verminderen van de (institutionele) complexiteit van een vraagstuk niet altijd bijdraagt aan een oplossing - soms is juist een vergroting van de complexiteit nodig om een stap te kunnen zetten. Het creëren van onderlinge afhankelijkheid tussen actoren, noodzakelijk voor echte samenwerking, gaat vaak gepaard met het vergroten van de arena en het toelaten van meer actoren waardoor zij eerder genoodzaakt worden om samen te werken en daarmee tot meer integrale oplossingen te zoeken.

4.4 Private katalysatoren strategie

Opvallend in de Nederlandse situatie, zeker in vergelijking met een aantal buitenlandse voorbeelden, is de zwakke private betrokkenheid bij kustbescherming en -ontwikkeling. Kustverdediging is bij uitstek een publieke verantwoordelijkheid en private aanwezigheid wordt toch vooral gezien als een potentiële inbreuk op publieke belangen. Private betrokkenheid kan echter om tal van redenen een interessant aangrijpingspunt vormen om te komen tot integrale kustontwikkeling. Daarbij is het vertrekpunt dat kustontwikkeling bijdraagt aan kustbescherming. Zo kunnen bijvoorbeeld zeejachthavens worden gebruikt voor regionale kust*bescherming*: strekdammen die in zee worden gelegd creëren bredere stranden op andere plekken langs de kust. Het motto daarbij is: “De zee omarmen in plaats van de kust beschermen”. Kernpunt hierbij is het voorzien in meerdere functies op of nabij de waterkering. Private partijen zijn bereid te investeren in ontwikkeling en een afgeleide opbrengst is veiligheid. De gebiedsontwikkeling Perkpolder laat zien hoe dit in beginsel mogelijk is. Meer in het algemeen lijkt kustverbreding (zoals reeds gesuggereerd door de Commissie Veerman) een perspectief waarbij veiligheid en ontwikkeling hand in hand gaan en de ruimte voor private betrokkenheid sterk kan toenemen.

Dit betekent wel dat de kosten-baten afweging voor dergelijke projecten breder moet zijn dan alleen lokaal of alleen op veiligheid gericht en dat er een verdienmogelijkheid is voor de betreffende private partij, zoals de exploitatie van een haven of woningbouw gecombineerd met (harde)

verdedigingsconstructies. De huidige praktijk biedt hier vaak geen ruimte voor. Men lijkt nog steeds bang te zijn dat het combineren van functies het veiligheidsniveau aantast. Deze strategie is het meest geschikt bij oplossingen waar voor een harde verdediging gekozen wordt. Functies die samen kunnen gaan met zachte verdediging (natuur, recreatie) hebben in het algemeen minder vergaande exploitatiemogelijkheden.

Een betere inbreng van de markt kan worden gerealiseerd door innovatieve contractvormen (zoals Design & Construct). Door projectontwikkelaars en aannemers in een eerder stadium bij projecten te betrekken, wordt hun kennis en ervaring ontsloten. Op deze manier kunnen de mogelijkheden om (onderdelen van) het project te exploiteren beter in kaart worden gebracht en kunnen deze mogelijkheden beter worden benut. Door kennis over de uitvoering en innovatieve technieken te ontsluiten in de ontwerpfase kan daarnaast worden bespaard op de realisatiekosten. Bovendien kunnen meer risico's die zich voordoen tijdens planstudie, realisatie, beheer en onderhoud bij de markt worden gelegd. Aandachtspunt zijn de institutionele barrières, met name vanuit Europese regelgeving over mededinging, die de toepassingsmogelijkheden van innovatieve contractvormen beperken. Tevens zal er bestuurlijke wil (en druk richting de organisatie) moeten komen om actief de samenwerking met private partijen te zoeken.

4.5 Visionaire strategie

Een andere strategie om de ongewenste effecten van institutionele verkaveling tegen te gaan is het formuleren van integrerende beleidsperspectieven, door bijvoorbeeld regionale ruimtelijke visies op de kust.

Een belangrijk kenmerk van institutioneel sterk verkavelde beleidsdomeinen is het ontbreken van een geïntegreerd toekomstperspectief en de ongelijkwaardigheid van de visies en doelstellingen van de verschillende domeinen rond water, ruimte en natuur. Plannen en visies zijn sectoraal ingestoken, waarbij in formele zin wel afstemming plaatsvindt, maar die is in feite reactief en erop gericht om te zorgen dat er geen strijdigheden ontstaan. Dat is niet verkeerd, maar effectiever en meer inspirerend zijn plannen en visies die een integrerend perspectief schetsen.

Het meest voor de hand liggende bestuurlijk orgaan dat een rol zou moeten spelen in het bijeenbrengen van sectorale ruimtelijke ambities is de provincie die op dit terrein een rol en instrumentarium bij uitstek heeft.

Het gaat er in deze strategie niet om dat de visie aangeeft: zo moet het worden, maar dat een dergelijke visie de ogen opent voor kansrijke ontwikkelpaden, partijen uitdaagt om over hun eigen schaduw heen te springen. Een dergelijke visie kan gezien worden als een uitnodiging aan lokale en regionale partijen om deze in te vullen, te concretiseren en te effectueren. Daarbij geeft een visie referentiebeelden en ruimtelijke concepten waarmee partijen zich kunnen afficheren en hun handelen op kunnen richten.

Een structuurvisie bindt alleen het overheidsniveau dat deze vaststelt. Het gaat echter niet om de juridische en beleidsmatige binding die met een structuurvisie gepaard gaat. Het gaat zelfs wellicht niet eens om de details die in de visie worden genoemd. Het gaat er echter wel om – en daarom is wellicht ook het *gezamenlijke* proces van visievorming belangrijker dan het product – dat partijen die niet gedwongen kunnen worden hun handelingen en beslissingen te richten op hetzelfde eindbeeld, door inspirerende visies daar alsnog toe worden verleid. Een gezamenlijk proces van visievorming – waarbij

randvoorwaarden gezamenlijk zijn gedefinieerd – kan helpen in het creëren van de wil om gezamenlijk ook deze visie te realiseren. Een proces van visievorming is ook een uitstekend instrument om belangen en percepties te mobiliseren en te expliciteren. Het werpt licht op de vraag welke ambities er leven bij de verschillende stakeholders en biedt een platform om na te denken over de wijze waarop deze met elkaar verbonden kunnen raken.

En uiteraard is het product – de resulterende visie – geen vrijblijvend iets. Gedurende het visieproces wordt ook gewerkt aan gezamenlijk commitment om de visie uit te voeren. Dit kan ook bestuurlijk bekrachtigd worden.

De hiërarchische vorm van visievorming – waarbij de verschillende overheden op hun eigen schaalniveau en binnen hun eigen verantwoordelijkheden visie ontwikkelen – draagt ontegenzeggelijk bij aan de institutionele verkaveling rondom de kust en staat de kustontwikkeling in de weg. Processen die erop gericht zijn visievorming op verschillende niveaus met elkaar te synchroniseren zijn daarom geen luxe, maar noodzaak.

4.6 Samenwerkingsstrategie

Binnen deze strategie dragen alle betrokken actoren bij aan een gezamenlijke integrale ontwikkeling van de kustzone door een optimale afstemming tussen eigen kwaliteiten en belangen én die van de anderen.

Uit analyse van het institutionele arrangement blijkt dat binnen het huidige arrangement meerdere spanningen bestaan die een vlotte en kosteneffectieve integrale ontwikkeling van de kustzone in de weg staan. Vooral de coördinatie- en strategische kosten zijn hoog en de verdeling van lusten en lasten is ongelijk. Partijen zijn te veel gefocust en/of geprikkeld om hun eigen doelen te verwezenlijken. Deze spanningen kunnen door goede coördinatie of samenwerking tussen de actoren worden ondervangen. Binnen deze strategie geldt dat de bestaande kaders uitgangspunt zijn voor de kustzone ontwikkeling. Als kader gelden de huidige institutionele verkaveling, procedures en financieringswijzen. Deze strategie richt zich louter op de vraag hoe actoren daarbinnen met elkaar om (kunnen) gaan.

Samenwerken is gericht op het uitbreiden van eigen mogelijkheden om de kustzone te ontwikkelen. Door de eigen bevoegdheden, kennis, kunde, ervaring en middelen te combineren met het beste van de andere actoren, komen allen sneller (en waarschijnlijk goedkoper) tot het behalen van hun strategische doelstellingen. In het vormgeven van die samenwerking zijn drie aspecten van groot belang: 1. Overtuiging van actoren dat samenwerking meer oplevert; 2. Bestuurlijke wil en bekrachtiging; 3. Gezamenlijk werken aan uiteindelijk één voorkeursontwerp onder duidelijke regie. Stuk voor stuk worden ze kort toegelicht.

Samenwerken levert meer op

Aangezien binnen het bestaande institutionele arrangement op meerdere aspecten (procedureel, kennis, financiën, bevoegdheden etc.) de actoren afhankelijk van elkaar zijn, moet bij alle actoren de overtuiging en de grondhouding bestaan dat zij elkaar nodig hebben voor een integrale ontwikkeling van de kustzone. Voor de samenwerking is het bovendien essentieel dat gedurende de samenwerking aan de verwachtingen worden voldaan die partijen van elkaar hebben. Een gelijkwaardige, positieve en coöperatieve houding en gedrag is voor het vertrouwen in elkaar noodzakelijk.

Voorwaardelijk is dus dat partijen de overtuiging hebben dat ze afhankelijk van elkaar zijn en dat samenwerken leidt tot een innovatiever en meer integraal ontwerp en een slagvaardiger werkwijze. De

voordelen van samenwerken wegen in ruime mate meer dan de nadelen. Hier onder worden enkele voor- en nadelen van samenwerken genoemd.

Aspect	Voordelen	Nadelen
Kennis	Van elkaar leren	Eigen kennis delen met kans op verlies ervan en van specialiststatus
Verantwoordelijkheid	Meerdere mensen en/of partijen dragen de verantwoordelijkheid	Niet heldere beslisstructuur en kans op verschuilen achter de ander
Synergie	Aanvullen van elkaar capaciteit(en)	Wederzijdse afhankelijkheid en mogelijk verlies van snelheid
Conflicten	Bron van ideeën voor verbetering	Tijdsverlies of polderen voor de lieve vrede te bewaren
Beweging	Door combinaties ontstaat nieuwe dynamiek en beweging en er ontstaan wegen om de zwakkere schakels heen	Er ontstaan nieuwe zwakke schakels die het tempo bepalen
Hoeveelheid werk	Verdelen van werk en dubbel werk vermijden	Er is wel extra sturing en communicatie nodig met bijbehorende hoeveelheid werk
Saamhorigheid	Gezamenlijke doelstellingen en ontstaan groepsgevoel met bijbehorende energie	Afname van mate van autonoom handelen

Bestuurlijke bekrachtiging

Als uitvloeisel van het onderschrijven van het doel van de samenwerking is een tweede belangrijk aspect binnen deze strategie, het geven van richting en kader in de vorm van bestuurlijke overeenkomst. Bestuurlijke ambitie en wil is cruciaal om op ambtelijk niveau medewerkers de ruimte en legitimatie te geven om samen te zoeken naar het beste ontwerp dat voldoet aan veiligheidseisen én kwalitatieve doelen. Het is belangrijk dat bij belangrijke piketpaaltjes de verantwoordelijke bestuurders iets kunnen 'vieren' en zich opnieuw uitspreken over het belang van de samenwerking. Een goed middel om deze samenwerking 'smoel' te geven is door het installeren van een bestuurlijk duo (of varianten daarop: portefeuillehouders, bestuurlijke 'teams', bestuurlijk-maatschappelijk duo/ team) dat als motor de samenwerking stuwt en er bestuurlijk verantwoordelijkheid voor draagt.

Integraal projectteam en netwerkmanager

Om te kunnen samenwerken is het noodzakelijk dat partijen bereid en bekwaam zijn om samen te werken. Echter, goede samenwerking komt meestal niet tot stand als niet één van de partijen zich verantwoordelijk voelt voor de organisatie van het samenwerkingsproces. Rondom de kustontwikkeling is de provincie bij uitstek de overheid die als procesregisseur het samenwerkingsproces kan faciliteren en inrichten. De netwerkmanager stuurt op de totstandkoming van een integraal projectteam waarin alle partijen zijn vertegenwoordigd. Hij let erop dat de samenwerking in het team gekenmerkt wordt door gelijkwaardigheid van alle partijen waarbij dominantie van één of meerdere partijen niet gewenst is. Daarbij is het verder van belang dat de leden elkaar goed verstaan en er ook op dit niveau vertrouwen in elkaar is. De netwerkmanager stuurt naar een gedragen integraal voorkeursontwerp en zorgt ervoor dat allerlei procedurele coördinatievraagstukken op elkaar worden afgestemd. Het gezamenlijk formuleren van de concrete doelen op het gebied van kwaliteit en veiligheid en dat vertalen in een ontwerp, zorgt ervoor dat actoren zich blijven herkennen in het eindresultaat. Partijen moeten hun deelname kunnen blijven legitimeren richting elkaar en richting hun achterban.

4.7 Financiering gestuurde strategie

“Wie betaalt, bepaalt” of “Wie wil meebepalen, zal ook meebetalen”. Het koppelen van individuele doelen en de financiering daarvan, vormt de basis voor een op financiering gestuurde strategie. Een strategie die gebaseerd is op een verzakelijking van de samenwerkingsrelatie in zowel de planvorming als de realisatiefase.

In kustzone ontwikkelingsprocessen blijken in de planvorming de domeinen met juridisch verankerde normen maatgevend voor de ontwerp vrijheid. De normen binnen de domeinen waterveiligheid en natuur en milieu zijn hiervan voorbeelden. De domeinen ruimte en economie acteren in de planprocessen vanuit beleidsdoelstellingen en perspectieven. Deze niet juridisch geborgde waarden, maken dat in het planproces de domeinen Ruimte en Economie veelal ‘volgend’ zijn op Waterveiligheid en Natuur en Milieu (met name Natura 2000 en de Vogelrichtlijn). Wanneer het op realisatie van de plannen aankomt blijkt echter de financieringsbijdrage over het algemeen richtinggevend en zodoende geen afspiegeling van het krachtenveld gedurende het ontwerp proces. Directe en substantiële bijdragen aan de budgetten voor realisatie vinden hun herkomst vooral bij het Rijk, in het domein Waterveiligheid en in mindere mate bij de Provincie voor Ruimte en Economie.

In de praktijk van het kustzonebeheer en ontwikkeling lijkt het credo “wie betaalt, bepaalt” uiteindelijk richtinggevend. Dit ondanks de vaak dappere pogingen een integraal plan tot uitvoering te brengen. De bereidheid aan realisatie in financiële bij te dragen is bij partijen vaak kleiner dan het animo mee te denken in het planvorming proces. Een mooi integraal plan met onvoldoende financiële dekking valt ten prooi aan versobering. De onderdelen waarvoor geen dekking is, lopen het risico af te vallen waarmee de beoogde integraliteit onder druk komt te staan. Een meer realistische integrale planvorming en realisatie kan worden bereikt door van meet af aan rollen en belangen van partijen in het proces te koppelen aan de mate waarin zij in financiële zin realisatie mogelijk zullen maken.

Ruimtelijke ingrepen in het kader van waterveiligheid, kunnen als katalysator voor andere initiatieven werken. De voor waterveiligheid verantwoordelijke partijen RWS en Hoogheemraadschappen realiseren zich dat. Aan integraliteit stellen zij echter wel de voorwaarde dat ingrepen voor waterveiligheid niet meer mogen kosten. De inbreng van initiatieven uit andere dan het waterveiligheid domein zal dus ook vergezeld moeten gaan van voldoende financiering. Het van meet af aan de haalbaarheid en betaalbaarheid van plannen maximaliseren stelt eisen aan initiatiefnemers. Van die partijen wordt verwacht dat zij voldoende inzicht in de kosten en uitzicht op financierbaarheid van de door hun in te brengen initiatieven hebben. Ze voelen/ maken zich verantwoordelijk voor hun deel van de financiering van het te realiseren integrale plan. En zijn bereid bij te dragen aan de kosten die gepaard gaan met het verbinden/ verweven van afzonderlijke initiatieven tot een integraal plan. Kortom; Afprijzen van de verschillende doelstellingen en belangen. Vervolgens dat (gemonetariseerde) belang omzetten in een opdracht met budget aan het projectteam. Het projectteam waarvan de samenstelling nader te bepalen is, verwerkt de verschillende opdrachten en belangen tot een geïntegreerd, haalbaar en betaalbaar plan.

Er is zodoende sprake van gezamenlijkheid in initiatief en financiering maar ook in verantwoordelijkheid voor mate waarin het geheel van de doelen en belangen worden verwezenlijkt. De individuele opdrachtgevers kunnen op deze wijze:

- Doelen dichterbij brengen.
- Kwalitatieve input leveren en financieel commitment daaraan verbinden.
- Projectdeelname beargumenteren en verankeren, bestuurlijk, intern en in de omgeving.

- Resultaten toetsen, beoordelen en daarover rapporteren

In het kader van de financieringsstrategieën van kustontwikkeling zijn overigens meer suggesties naar boven gekomen die het uitwerken waard zijn. In het kader van dit onderzoek is deze uitwerking niet meer gedaan.

Toekenning financiering op basis van MKBA

Dit is de werkwijze die in Engeland wordt gehanteerd (zie deel C). Welke projecten worden gefinancierd wordt vastgesteld op basis van een nationaal prioriteiten programma. Het selectieproces bestaat uit de volgende stappen (Rijkswaterstaat Bouwdienst 2007; Min V&W 2008):

- Op nationaal niveau zijn de gebieden met de grootste overstromingsrisico's bepaald. Alleen voor de "high risk areas" worden beschermingsmaatregelen gefinancierd;
- Voor geselecteerde projecten wordt een Milieueffectenrapport opgesteld. Voor het bepalen van de prioriteit van een project worden economische, sociale en milieuaspecten bepaald voor de alternatieven in het MER. Voor het economische gedeelte worden de kosten en baten van de varianten bepaald. De baten van het voorkeursalternatief moeten de kosten overstijgen. De "social deprivation" score zorgt ervoor dat de financiering niet voornamelijk naar de meer welvarende regio's gaat, waar de huizenprijzen en daardoor ook de potentiële baten van hoogwaterbescherming hoger zijn.
- Alle ratio's worden hiërarchisch gerangschikt. De projecten met de beste baten/kosten verhouding hebben de meeste kans op financiering.

Fondsvorming

Financiële middelen van de verschillende betrokkenen zouden vroegtijdig in een regionaal fonds gebundeld kunnen worden zodat het koppelen van doelstellingen uit de verschillende domeinen, samenwerking in de planvorming en integraliteit bij de gebiedsontwikkeling bevorderd wordt. Daarbij zou ook gebruik kunnen worden gemaakt van beschikbare beheergelden om de toekomstige beheerder(s) ook te betrekken bij het ontwerp en de (beheer)gevolgen van het uiteindelijk gekozen gebiedsontwerp. Onder leiding van één gebiedsregisseur kunnen vervolgens alle betrokkenen besluiten over het alternatief dat uiteindelijk wordt gerealiseerd.