

Analyse van het Kierbesluit

Essays van de leden van de Nationale leertafel Water Governance

Kennisconferentie Leren met Water, 14 januari 2010, Rotterdam

Inhoudsopgave

1. Het Kierbesluit: het procesverloop in het kort
Ingmar van Meerkerk
2. Het Kierbesluit als een maatschappelijk beslis- en ontwerpprobleem
Matthijs Kok
3. Over een besluit dat geen besluit is. Een juridische analyse van het kierbesluit
Marleen van Rijswick
4. Essay over de economische analyse van het Kierbesluit Haringvlietsluizen
Roy Brouwer
5. Een beleidsanalytische interpretatie van het Kierbesluit
Stefan Kuks
6. Organisatie- en managementanalyse Kierbesluit. Over adaptive governance
Jurian Edelenbos en Ingmar van Meerkerk

1. Het Kierbesluit: het procesverloop in het kort

Ingmar van Meerkerk, MSc

Erasmus Universiteit Rotterdam, afdeling bestuurskunde

1. Achtergrond: afsluiting Delta na watersnoodramp

Na de watersnoodramp in 1953 wordt de delta vrijwel volledig afgesloten van de zee. Ten aanzien van het Haringvliet wordt in 1970 de Haringvlietdam opgeleverd. Naast de veiligheid levert dit ook voordelen op voor met name de landbouw: de omliggende gebieden kunnen als nu als landbouwgrond gebruikt worden en er ontstaat een zoetwaterbassin.

2. Roep om herstel estuariene dynamiek (jaren '80)

Vanwege de afsluiting van de zee verdwijnt ook de getijdenbeweging in het gebied. De sluizen staan namelijk alleen bij eb open, waardoor zoet water uit de rivieren kan doorstromen naar de zee. Tijdens vloed zijn de sluizen gesloten. Het haringvliet wordt dus volledig zoet. De estuariene dynamiek verdwijnt. De slikken en schorren verdwijnen en veel organismen sterven. Dit werd vooral pijnlijk duidelijk bij de afsluiting van de Grevelingen: grote aantallen vissen die dood boven kwamen drijven, rottend water en zieltoegende krabben en kreeften. Naast de ecologische verslechtering vindt er ook een enorme toename aan bodemvervuiling plaats.

Bij RWS komt er langzaam een paradigmaverschuiving op gang. Er treden biologen in dienst en er is sprake van een bepaalde 'ecologisering' in het beleid. Daarnaast doet het concept integraal waterbeleid zijn intrede. Het uitgangspunt is dat watersystemen met elkaar samenhangen en dat de natuurlijke gesteldheid ideaaltypisch is. Er wordt met de provincie en regionale overheden (waterschappen en gemeenten) een overleg opgesteld.

3. Bestuurlijk, regionaal overleg, MER 1998

Van meet af aan is duidelijk dat aanpassing van het spuiregime een heikel punt is. De partijen onderschrijven de noodzaak tot sanering van de bodem, maar het herstel van de getijdenwerking en het binnenlaten van zout water ligt bij de regionale partijen – waterschappen (die de belangen van de landbouwsector sterk verdedigen) en gemeenten – erg gevoelig. De regionale partijen zijn kritisch en wijzen op de enorme onzekerheid van de natuurlijke ontwikkeling die ontstaat na aanpassing van het spuiregime. In hoeverre is de toename aan zout beheersbaar? Wat zijn de gevolgen voor de scheepvaart; zijn de gevolgen ten aanzien van het fluctuerende peil beheersbaar? Ook buiten het regionaal overleg

(waterbedrijven, agrariërs) ontstaat er toenemende onrust nadat de MER door RWS is afgerond en het Kierbesluit er aan zit te komen.

De vele kritische geluiden én de onzekerheid die met het openzetten van de sluizen met vloed gepaard gaan zorgen ervoor dat er slechts een eerste stapje wordt genomen naar estuarien herstel: het Kierbesluit. Zoals het woord aangeeft gaan de sluizen op een 'kier' bij vloed. Hierdoor wordt niet voldaan aan de doelstelling van estuarien herstel. Slechts de gewenste visintrek kan verbeteren. Het idee is om in een gefaseerde aanpak van drie stappen naar het scenario Getemd Getij te gaan. De termijnen tussen de stappen worden gebruikt voor het gereedmaken van maatregelen om nadelige effecten te compenseren. Hierbij gaat het om het bestrijden van de verziltingsrisico's en de aanleg van alternatieve zoetwatervoorzieningen. Ook kan er op deze wijze lerend worden geïmplementeerd doordat RWS de gevolgen van een kleine opening nauwkeurig in kaart zal brengen.

Ondanks deze voorzichtige aanpak blijft de scepsis bij de regionale partijen groot. Zo wordt de onafhankelijkheid van het MER-onderzoek in twijfel getrokken en verzoeken diverse partijen (waaronder de drinkwaterbedrijven) om nader onderzoek. Daarnaast gaan veel partijen in hun beleving uit van het (volledige) scenario Getemd Getij (in plaats van het Kierbesluit als zodanig).

4. Het Kierbesluit

In 2000 wordt dan toch het Kierbesluit genomen. In 2005 moeten de sluizen op een kier. Belangrijke voorwaarde die in het besluit wordt gemaakt is dat de sluizen pas opengesteld kunnen worden nadat maatregelen zijn genomen om de zoetwatervoorziening veilig te stellen. De provincie is de opdrachtnemer van het Rijk en dient ervoor te zorgen dat de compenserende maatregelen klaar zijn vóórdat de Haringvlietsluizen op een kier gaan. Tegelijkertijd wordt een koppeling gemaakt met het Deltanatuurproject. Dit project is erop gericht om 3.000 ha kenmerkende, met name brakke en zoute, waterrijke getijdennatuurgebieden, te realiseren in de Zuidhollandse Delta en de Brabantse Biesbosch. Omdat het Kierbesluit ook onderdeel is van estuarien herstel sluiten beide projecten bij elkaar aan. Hiervoor wordt het Zuiderdiep op Goeree Overflakkee als urgentiegebied voor grondverwerving aangewezen.

5. Problemen in de uitvoering: van uitstel naar uitstel...

De compenserende maatregelen die als voorwaarde worden gezien voor opening van de sluizen zijn met name gericht op het realiseren van alternatieve zoetwaterverbindingen. Hiervoor worden diverse alternatieven bekeken. De provincie Zuid-Holland is zeer gecharmeerd van het idee van een open verbinding voor de zoetwatervoorziening op Goeree-Overflakkee, die door de Zuiderdieppolders zou lopen en zo deel zou uitmaken van

het Deltanatuurproject. Ook op het andere eiland Voorne-Putten wordt er ingezet op een open zoetwaterkanaal. Veel regionale partijen keren zich hier echter tegen; vooral omdat deze plannen ten koste gaan van landbouwgrond. Tegelijkertijd is de scepsis omtrent de gevolgen van het Kierbesluit en het toekomstige scenario niet verdwenen. Er is dus ontbrekend draagvlak voor zowel het Kierbesluit als de compenserende maatregelen zoals die door de provincie zijn opgesteld. Dit heeft geleid tot een toenemende weerstand: gemeenten die weigeren hun bestemmingsplannen aan te passen en verzet onder de agrarische leefgemeenschap.

Deze regionale weerstand heeft geleid tot uitstel naar 2008 en vervolgens naar december 2010. Ook is de mooie koppeling tussen Deltanatuur en Kierbesluit inmiddels los gelaten; een aanzienlijke inlevering ten aanzien van de ambities voor integrale gebiedsontwikkeling. De zoetwaterverbindingen staan nochtans nog steeds alleen op papier en dreigt de komende deadline wederom niet haalbaar. Binnenkort gaan de Provinciale Staten stemmen over de plannen en doen de regionale partijen er alles aan om de Staten over te halen tegen de plannen van de provincie te stemmen...

Besluit: het ogenschijnlijk simpele besluit van het op een kier zetten van de sluizen leidt tot een hele dynamiek: maatschappelijk en bestuurlijk. Tot op heden wordt de legitimiteit van het besluit in twijfel getrokken en is er van uitvoering nog geen sprake.

2. Het Kierbesluit als een maatschappelijk beslis- en ontwerpprobleem

dr. ir. Matthijs Kok

Technische Universiteit Delft

Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen

Stevinweg 1

2828 CN Delft

matthijs.kok@tudelft.nl

1. Inleiding

De aanpassing van het beheer van de Haringvlietsluizen en de daarmee gepaard gaande verzilting van het Haringvliet, heeft in de afgelopen decennia vele discussies en emoties losgemaakt. Enerzijds wordt naar voren gebracht dat deze aanpassing noodzakelijk is om de ecologische kwaliteit te verbeteren, maar anderzijds worden de bestaande maatschappelijke belangen geschaad, waardoor het draagvlak voor het ecologisch herstel verminderd wordt. Op 9 juni 2000 is in de Staatscourant het 'kierbesluit' aangekondigd, en is aangegeven dat "per 1-1-2005 de Haringvlietsluizen beperkt opengesteld worden. Dit betekent dat de sluisen, afhankelijk van de Rijnafvoer bij Lobith, ook bij vloed worden geopend" (Staatscourant, 9 juni 2000). Inmiddels zijn we 10 jaar verder, en is het kierbesluit nog niet geïmplementeerd. Dit roept de nodige vragen op. In dit essay zal ingegaan worden op de inhoudelijke onderbouwing van het kierbesluit. Zijn er inhoudelijke aspecten die over het hoofd zijn gezien en zijn de risico's in dit besluit onderschat? We zullen in dit essay ook een vergelijking maken met een ander maatschappelijk dossier, namelijk de versterking van de rivierdijken in de jaren tachtig van de vorige eeuw. We eindigen met een aantal observaties.

2. Wat is het beslisprobleem?

"Om een natuurlijkere delta te creëren, worden in 2010 de Haringvlietsluizen op een kier gezet. Dat betekent dat de sluisen niet alleen bij eb, maar ook bij vloed beperkt open staan. Op die manier kan zeewater het Haringvliet instromen, waardoor hier een natuurlijk overgangsgebied van zeewater en rivierwater ontstaat. De maatregel zorgt er ook voor dat trekvissen de sluisen kunnen passeren. Nu vormen de sluisen nog een harde grens tussen de zee en het Haringvliet en de sluisen belemmeren (trek)vissen zoals zalm en forel de doorgang. Door de maatregel worden paaigebieden voor vissen die stroomopwaarts zwemmen weer beter bereikbaar".

Zo begint de website van Rijkswaterstaat over het besluit om in het Haringvliet zout water in te laten (http://rijkswaterstaat.nl/water/plannen_en_projecten/voorwegen/haringvliet/haringvlietsluizen/). De Haringvlietsluizen zijn rond 1970 gebouwd als onderdeel van het

Deltaplan, om Nederland te beveiligen tegen overstromingen. Verkorting van de kustlijn was in het Deltaplan een belangrijk uitgangspunt van het Deltaplan. Sinds de jaren 80 van de vorige eeuw is bekend dat de kwaliteit van de bodem van met name het Haringvliet slecht is door verontreinigd slib, en dat de ecologische kwaliteit van het watersysteem belabberd is. Dit leidt vervolgens tot voorstellen om de ecologische kwaliteit te verbeteren, en met name om zout water toe te laten in het Haringvliet.

Het maatschappelijk beslisprobleem is dat de maatregelen die vanuit ecologische optiek gewenst zijn, tot grote schade leiden voor met name de landbouw- en drinkwatervoorziening. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de belangenorganisaties van deze sectoren tegen het verzouten van het Haringvliet zijn. Deze organisaties weten ook hun weg te vinden naar de gekozen democratische organen, waardoor er twijfels ontstaan over de wenselijkheid van het verzouten van het Haringvliet. Er lijkt er weinig draagvlak in de regio te zijn voor het openzetten van de Haringvlietssluzen.

Het 'Kierbesluit' in 2000 is een compromis tussen de voorstanders en tegenstanders van het openzetten van de sluzen tijdens vloed. In het kierbesluit zijn vele voorbehouden opgenomen, en er moet nog veel worden uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld de schaderegeling. Er is hierover wel een algemene passage opgenomen, maar over de omvang van de mogelijke schade en de risico's is nog maar weinig bekend. En als het niet bekend is, kan daarover ook niet worden gecommuniceerd.

Op de website van Rijkswaterstaat wordt als uitgangspunt voor het Kierbesluit gekozen dat er een 'natuurlijkere' delta gecreëerd wordt. In de Milieu Effect Rapportage uit 1998 komt een ander beeld van het probleem naar voren:

Doelstelling

De laatste jaren zijn de inzichten over het waterbeheer veranderd en meer en meer gericht op een integrale benadering. Hieruit komt ook de wens naar voren om te onderzoeken of een ander beheer van de Haringvlietssluzen mogelijk is, waarbij het natuurlijke overgangsgebied tussen de grote rivieren en de zee wordt hersteld terwijl het huidige gebruik van het water door de mens kan worden voortgezet. De veiligheid moet daarbij onveranderd worden gehandhaafd.

De integrale benadering is, naar mijn idee, een zinvolle benadering. Soms wordt dit echter in de praktijk te gemakkelijk opgevat, want wie bepaalt wat er wel, of wat er niet van belang is? Daarnaast moet het besluit ook worden verkocht, en daar ligt weer de verleiding van een sectorale benadering. Een noodzakelijke voorwaarde voor het volgen van de integrale benadering is dan ook om allereerst overeenstemming te krijgen over de probleemdefinitie. Om een voorbeeld te geven: niet iedereen heeft de opvatting dat een 'natuurlijkere' delta op zichzelf goed is. Bijvoorbeeld: vanuit een cultureel perspectief kan een 'natuurlijkere delta'

goed zijn omdat we daar als mensen waarde aan hechten. In deze opvatting is 'waarde' een meerdimensionaal begrip, want in de cultuur opvatting willen mensen in de Delta ook andere waarden zoals veiligheid tegen overstromingen, voldoende drinkwater, een leefbaar milieu voor burgers en bedrijven, en geen bedrijfseconomische nadeel ten opzichte van de huidige situatie.

Het is naar mijn mening belangrijk om bij het 'kierbesluit' uit te gaan van de waarden ('values') van de betrokkenen. Vanuit deze waarden kunnen vervolgens alternatieven worden gegenereerd die in meer of mindere mate voldoen aan de waarden die zijn geïdentificeerd ('value-focused thinking', zie Keeney, 1992). Voor het verkrijgen van draagvlak is het noodzakelijk om een zo goed mogelijke voorspelling te maken van de gevolgen van de mogelijke maatregelen. Ook is veelal een inschatting van de risico's noodzakelijk.

Over de gevolgen van het kierbesluit wordt het volgende gemeld op de website van Rijkswaterstaat:

"Het op een kier zetten van de Haringvlietsluizen heeft verschillende gevolgen. In het Haringvliet ontstaat weer een natuurlijk overgangsgedebied van zoet en zout water.

Planten en dieren

Het Haringvliet verandert van een zoetwatergebied in een gebied waar rivierwater en zeewater natuurlijk in elkaar overlopen en zo een brakwateromgeving vormen. Planten en dieren die karakteristiek zijn voor zo'n omgeving zullen weer terugkomen in het westelijke deel van het Haringvliet. Als de sluzen op een kier staan vormen ze geen belemmering meer voor vissen om het Haringvliet op te zwemmen. Trekvisen als de zalm, forel en fint kunnen de sluzen passeren en verder de rivieren opzwemmen naar hun paaiplassen. (...)

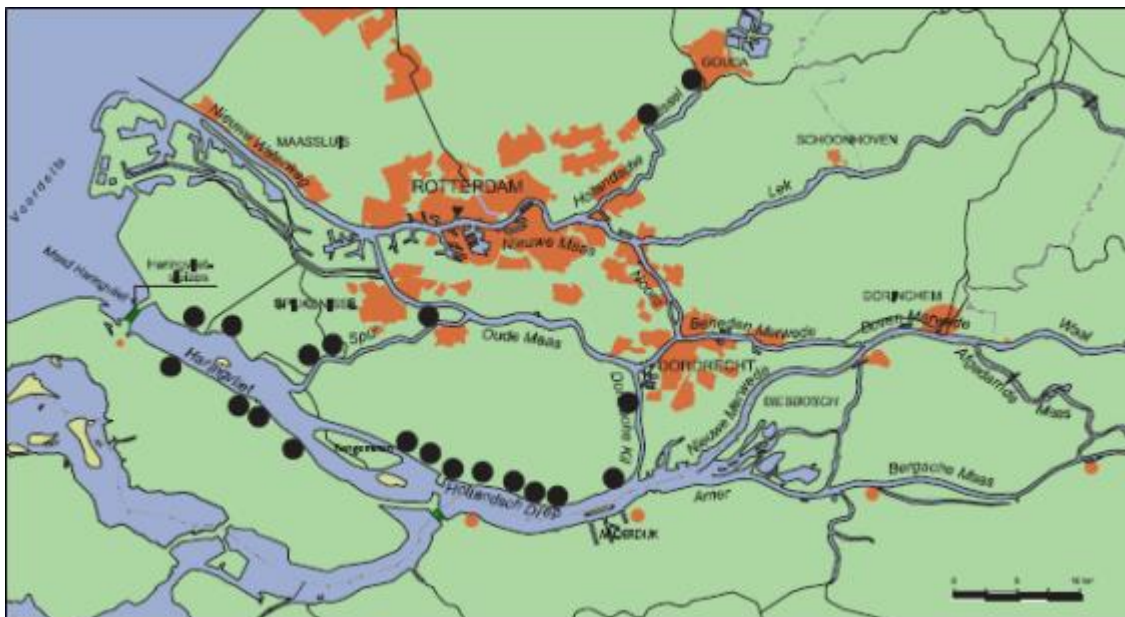
Zout

Door de maatregel komt het zout weer terug in het westelijke deel van het Haringvliet. De sluzen worden zo beheerd dat het brakke water niet verder komt dan de denkbeeldige lijn Middelharnis – monding Spui. Als er te weinig water door de rivier stroomt om het brakke water ten westen van deze lijn te houden, gaan de sluzen dicht. (...). Het oostelijke deel van het Haringvliet en het Hollandsch Diep blijven zoet. Ook de Biesbosch blijft, net als vroeger, een zoet water.

Waterinnamepunten

Het verplaatsen van de waterinnamepunten (plaatsen waar zoet water uit het Haringvliet wordt gehaald) is een van de compenserende maatregelen die wordt genomen. Deze maatregel moet ervoor zorgen dat de landbouw en drinkwaterproducenten geen nadeel ondervinden van het op een kier zetten van de sluzen. (...)

Figuur 1. De waterinnamepunten (zwarte stippen) in het projectgebied. De rode lijn geeft de denkbeeldige lijn (tussen Middelharnis en Spui) weer tot waar het zoute water mag oprukken



Scheepswerven

Ook voor twee scheepswerven in de binnenhaven van Stellendam zijn compenserende maatregelen nodig. Door het brakke water ontstaat eerder roestvorming wat schade kan opleveren aan de schepen. Vanwege mogelijke negatieve financiële gevolgen voor de werkzaamheden bij de scheepswerven worden deze werven financieel gecompenseerd.

Eb en vloed

In het Haringvliet bestaat een klein getijverschil van dertig centimeter (verschil tussen het gemiddelde hoogwater en laagwater) door de indirecte open verbinding met zee. Het Haringvliet en de zee zijn met elkaar verbonden via Spui - Oude Maas - Nieuwe Waterweg. Door de sluisen op een kier te zetten, verandert het getijverschil niet noemenswaardig. Eb en vloed –zoals van vóór de afsluiting van het Haringvliet– komen niet terug. Daarvoor is de opening te klein”.

Idealiter is er bij alle partijen overeenstemming over de omvang van de effecten van de maatregelen, zodat de discussie kan plaatsvinden over de waardering van de verschillende effecten. Ik denk dat dit een belangrijke oorzaak is van de impasse van het kierbesluit, want waarom zou je als agrariër of als drinkwaterbedrijf een onbekend bedrijfsrisico willen lopen, omdat andere partijen ambities over natuurlijk herstel hebben?

4. Het debat over rivierdijken

In de jaren tachtig van de vorige eeuw was er een maatschappelijk debat over de verhoging van de rivierdijken. Deze keringen voldeden niet aan de door het parlement vastgestelde eisen, maar versterking van deze keringen werd destijds door aan aantal groepen vooral gezien als een hobby en een werkgelegenheids project van Rijkswaterstaat.

De regering besloot daarin in 1992 om een staatscommissie in te stellen die antwoord moest geven op de vraag of de rivierdijkversterking wel of niet moeten doorgaan (de Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen onder leiding van dhr. C. Boertien). Ik was destijds betrokken – als medewerker van het Waterloopkundig Laboratorium –bij het onderzoek, ter ondersteuning van de activiteiten van de commissie. Ook de RAND Corporation was betrokken, ook om het vertrouwen in het onderzoek te vergroten bij de diverse partijen die sterk wantrouwend stonden tegen Rijkswaterstaat (hoewel het Waterloopkundig Laboratorium formeel los staat van Rijkswaterstaat, is Rijkswaterstaat wel de belangrijkste opdrachtgever van het Laboratorium, en vanzelfsprekend bestaat er dan vele relaties tussen beide organisaties). Tijdens het onderzoek is dan ook veel aandacht besteed om de diverse betrokken groepen actief te betrekken bij het formuleren van de onderzoeksvraag en de uitvoering van het onderzoek. De volgende vijf groepen zijn actief betrokken bij het onderzoek (zie Warren, Kok et al, 1994): actie groepen, milieu groepen, waterschappen (die vonden zichzelf geen groep, omdat zij ook verantwoordelijkheid dragen voor veiligheid), dijkbewoners en stadbewoners.

Het advies van de Commissie was om door te gaan met de versterking van de Rivierdijken, omdat de omvang van de overstromingsrisico's zodanig groot zijn dat het versterken van de dijken verstandig is. De maatschappelijke risico's in termen van schade en slachtoffers zouden zonder versterking veel te groot zijn, waarbij ook rekening is gehouden met kosten van verbetering. Tevens is aanbevolen om de versterking op een andere manier uit te voeren dan tot dan gebruikelijk ('uitgekiend ontwerpen'), en ook om de dijkverbeteringen MER plichtig te maken. Inhoudelijk betekent dat bij het ontwerpen van de versterking meer rekening gehouden wordt met de aanwezige landschappelijke, natuur en culturele (LNC) waarden nabij de dijken. De kosten nemen daardoor weliswaar toe, maar de maatschappelijke LNC schade neemt dan af. Dit advies kreeg veel steun in het parlement, en parlementslid J.J. Feenstra van de Partij van Arbeid vatte het debat als volgt samen (zie Warren, Kok et al, 1994):

“De winst van de commissie Boertien en van dit debat is dat het verschil van mening is gereduceerd tot 11%. Dat betekent, dat de ruime meerderheid van het Parlement ervoor kiest om de LNC waarden voor 89% te sparen door uitgekiend te ontwerpen. De partijen Groen Links en D66 kiezen de “alles sparen strategie” die duurder is maar waarin 100% van de LNC waarden worden gespaard. Het speelveld is dus drastisch ingeperkt, en daar ben ik zeer blij mee “.

Mijn conclusie is dat het wenselijk en mogelijk is om de maatschappelijke discussie over toekomst strategieën te ondersteunen met onderzoek, analyses en beschouwingen die door alle partijen worden omarmd.

4. Enkele observaties

Graag wil ik tot slot enkele overwegingen meegeven die vanuit mijn ervaring van belang kunnen zijn bij de discussie over het kierbesluit:

1. Het kierbesluit is in essentie een besluit over de mate waarin Nederland terug wil gaan naar een meer “natuurlijke” leefomgeving. In onze samenleving kan dat niet “gewoon” besloten worden, maar is discussie nodig over onder andere de voor- en nadelen, over het compenseren van degene die nadeel ondervinden, over de omvang en verdeling van de risico's, over de invulling van 'natuurlijk' (want waarom zou dat iets zijn wat er in het verleden toevallig aanwezig was?) en over de financiering. Het valt me op dat het debat over het kierbesluit geen inhoudelijke analyses tot stand zijn gebracht waarover de betrokken partijen het eens zijn;
2. Er is er nog weinig aandacht besteed over de omvang en de verdeling van de risico's. Zo vind ik in de MER uit 1998 een passage over mogelijke vermogensschade voor de landbouw: “Zo kan er sprake zijn van potentiële vermogensschade omdat de landbouwgrond door toenemende verzilting minder geschikt kan worden voor andere of meer intensieve teelten”. Dit komt later nergens terug. Een ander risico is dat in een periode van relatieve lage rivierafvoeren de zoutlijn de denkbeeldige lijn Middelharnis-Spui passeert. Ik denk dat de maatschappelijk steun voor het kierbesluit mede afhangt over de mate van transparantie van deze risico's. Dat blijkt ook in de discussie over het kierbesluit: heel vaak wordt aangegeven dat er nog veel onzekerheden zijn. Het is mij niet duidelijk of deze onzekerheden als excuus worden gebruikt om 'teugen' te zijn, of dat het een gerechtvaardigd argument is in de discussie omdat er te weinig aandacht is geweest voor deze risico's.
3. Bij het ontwerpen van de maatregelen is het belang om de effecten goed te voorspellen. Het ontwerpen en voorspellen van deze effecten en de bijbehorende risico's wordt uitgevoerd door experts. Het is belangrijk dat er bij de betrokken partijen en bestuurders vertrouwen bestaat in deze experts. Aan de andere kant willen bestuurders ook bepaalde doelen realiseren, waardoor de experts niet vrij zijn in de inhoudelijke analyse (en soms zelfs aan de kant worden gezet). Maar als het misgaat, dan wijzen de bestuurders weer naar de experts Zie bijvoorbeeld burgemeester Job Cohen in de gemeentelijke enquête over de Amsterdamse metro (Noord-Zuid lijn): “wij zijn amateurs als het gaat om de inschatting van de risico's”. Conclusie van de Amsterdamse raad is echter dat de risico's van de metro zijn

onderschat, en dat daarover onvoldoende is gecommuniceerd naar de bevolking.

4. Het Kierbesluit laat open dat er in de toekomst verdergaande verzilting optreedt van de Zuidwestelijke delta: “het sluisbeheer conform dit besluit past in een gefaseerde openstelling van de Haringvlietsluizen, waarvan sluisbeheer volgens Getemd getij het sluitstuk kan zijn”. De mogelijkheid die het kierbesluit biedt voor verdergaande openstelling van de sluizen kan voor partijen reden zijn om tegen het kierbesluit te zijn. En omdat in het kierbesluit nog veel niet is geregeld, krijgen deze partijen volop de ruimte om gedaan te krijgen dat de implementatie wordt uitgesteld.
5. Het debat over de zoetwatervoorziening krijgt mogelijk een andere wending na het verschijnen van het advies van de Commissie Veerman. Deze commissie heeft de toekomstige zoetwatervoorziening nadrukkelijk op de agenda geplaatst, en heeft voor het IJsselmeer voorgesteld om de zoetwatervoorraad te vergroten door 1.5 meter extra peilopzet. Van meerdere kanten is erop gewezen dat de visie over de toekomstige zoetwatervoorziening ook gevolgen kan hebben voor de inrichting van de Zuidwestelijke delta.
6. De toekomstige inrichting van Nederland kan als een ontwerpogave beschouwd worden waarin meerdere doelen worden nagestreefd. Een veilige leefomgeving voor burgers en bedrijven en voldoende drinkwater is daarbij essentieel, maar het is de uitdaging om deze doelen te verbinden met andere waarden, zoals een fraai landschap en een gezonde natuur. De maatschappelijke vraag is vervolgens: wat hebben we over voor een fraai landschap en een gezonde natuur?

Literatuur

Besluit Beheer Haringvlietsluizen, Staatscourant. 9 juni 2000, nr. 110. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat/Directie Water.

Keeney, R.L., 1992. Value-Focused Thinking: Path to Creative Decisionmaking. Harvard University Press.

W. Walker, M. Kok a.o.. A Policy Analysis of Dutch River Dike Improvements: trading off Safety, Cost, and Environmental Impacts. Operations Research 42, 5, 823-836, 1994

Wentholt, L.R. (red.), Beleidsanalyse in het waterbeheer. Uitgegeven als vervolg op de gelijknamige prijsvraag van het KIVI, afdeling waterbeheer-werkgroep beleidsanalyse. Gezamenlijke uitgave van KIVI en STOWA, 1993.

MER Beheer Haringvlietsluizen, over de grens van zout en zoet. Hoofdrapport: Milieu-effect rapport over een ander beheer van de Haringvlietsluizen. Rijkswaterstaat Directie Zuidholland, 1998.

3. Over een besluit dat geen besluit is.

Een juridische analyse van het Kierbesluit

Essay ten behoeve van het Leven met Water congres op 14 januari 2010, Rotterdam

Prof.mr. H.F.M.W. van Rijswick

10 januari 2010

Faculteit Recht, Economie en Bestuurlijke Organisatie, Universiteit Utrecht

Afdeling Staats- en bestuursrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid/NILOS

Achter Sint Pieter 200, 3512 HT UTRECHT

H.F.M.W.vanRijswick@uu.nl

“BINNEN DE PERKEN ZIJN DE MOGELIJKHEDEN EVEN ONBEPERKT ALS
DAARBUITEN”

Jules Deelder

“ALS DE WERKELIJKHEID ER NIET WAS, ZOU DE WERELD ER GEHEEL ANDERS
UITZIEN”

Theo Maassen

1. Inleiding

Bij een juridische analyse van het Besluit Beheer Haringvlietsluizen, kort gezegd het Kierbesluit, spelen verschillende vragen. Deze vragen zien op normatieve, organisatorische en uitvoeringsaspecten en die hebben een verschillende plaats en rangorde, ook in de tijd. In deze korte analyse behandel ik een aantal juridische aspecten die bij het Kierbesluit relevant zijn. Het betreft de bescherming van verschillende publieke belangen, de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de wetgeving, besluitvorming en uitvoering, publieke participatie en rechtsbescherming en toekomstige verbeteringen in de wetgeving die het complexe besluitvormingsproces beter kunnen faciliteren. De analyse sluit af met enkele concluderende opmerkingen.

2. De bescherming van publieke belangen: een rangorde

Het Kierbesluit dient ter uitvoering van een publieke taak. Waarom zou de overheid anders actie willen ondernemen? Om te bepalen wat die taak is moeten de doelstellingen die aan het kierbesluit ten grondslag liggen nader worden bekeken.

Veiligheid en bewoonbaarheid van het land

Het Kierbesluit maakt in de eerste plaats deel uit van de uitvoering van de Deltawerken: de publieke taak van de bescherming tegen overstromingen, in Nederland al vanaf de eerste grondwet gelijk gesteld met bijvoorbeeld de defensie van het land tegen invallen van vreemde mogendheden. Bescherming tegen overstromingen (de waterstaat) maakt tegenwoordig deel uit van een sociaal grondrecht (artikel 21 van de Grondwet), namelijk de zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De waterstaatszorg lijkt daarmee gedegradeerd tot een van de vele zorgplichten die de overheid heeft, maar de waterstaat in de zin van bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de bewoonbaarheid van het land heeft nog steeds – terecht - een bijzondere plaats in het Nederlandse recht.

Zo wordt de bescherming tegen overstromingen algemeen erkend als een legitieme uitzondering voor het strenge natuurbeschermingsregime uit het Europese en nationale recht. Vandaar ook dat ondanks dat men wist dat er schadelijke gevolgen voor de ecologie zouden zien, de Haringvlietsluizen oorspronkelijk zo gebouwd en ook tegenwoordig zo beheerd konden worden dat de bescherming tegen overstromingen voorrang kreeg op nadelige effecten voor de ecologie. Ook onder het regime van de Kaderrichtlijn water is deze bescherming een legitieme uitzondering op het vereiste dat een ‘goede toestand’ van alle wateren bereikt moet worden, hetgeen eveneens geldt voor de Kaderrichtlijn mariene strategie.

Drinkwatervoorziening

De tweede publieke taak met een bijzondere status – zowel op grond van het internationale, Europese als nationale recht – betreft de zorg voor de drinkwatervoorziening. Het recht op drinkwater als mensenrecht is zowel erkend in het internationale als het nationale recht. Op Europees niveau wordt het weliswaar niet als mensenrecht gezien, maar staat het belang van de drinkwatervoorziening op nummer 1 als er een afweging van belangen voor de zoetwatervoorziening moet plaatsvinden. In de nieuwe Drinkwaterwet wordt de zorg voor drinkwater als een zorg ‘van hoger openbaar belang’ dan andere belangen gezien. Nederland maakt een uitzondering voor de veiligheid; dat staat gezien de ligging van onze Delta altijd op nummer 1. Men ziet in de ontwikkelingen rond het Kierbesluit dat de zorg voor de drinkwatervoorziening aanvankelijk te weinig aandacht heeft gekregen. In de loop van het proces is de aandacht hiervoor gegroeid en ziet men dat er oplossingen zijn gezocht om de drinkwatervoorziening veilig te stellen.

Bescherming van milieubelangen, ecologische en economische belangen

De overige publieke belangen die met het besluit worden gediend - te weten de ecologische bescherming van het watersysteem (inclusief mogelijkheden voor vismigratie),

milieubescherming (waterbodemsanering) en verziltingsbestrijding ten behoeve van economische activiteiten (lees de landbouw) staan op een 'lager' niveau. Toch heeft de bescherming van de ecologie (zowel van overgangswateren als van het mariene milieu) tegenwoordig ook een bijzondere status, maar dat komt omdat deze bescherming en verbetering een verplichting is die voortvloeit uit het Europese recht – in het bijzonder de Kaderrichtlijn water en de Kaderrichtlijn mariene strategie. Het Europese recht dat gaat altijd boven het nationale recht. Dat was ten tijde van het nemen van het eerste Kierbesluit nog niet zo dwingend, maar inmiddels is het dat wel. Overigens mag ook dan bij de besluitvorming rekening worden gehouden met regionale bijzonderheden en economische belangen.

Zowel natuurbescherming als de bescherming van watersystemen worden gezien als noodzakelijk om ons gemeenschappelijk erfgoed te beschermen. Nederland is – als lidstaat van de Europese Unie – volledig verantwoordelijk voor deze keuze, want is immers mede-wetgever in Europa.

Bevindingen

Wanneer men de ontwikkelingen rond het Kierbesluit bestudeert ziet men dat de vraag welke publieke belangen worden behartigd en op welke wijze met de verschillende belangen rekening is gehouden niet expliciet aan de orde is gekomen, alhoewel verschillende belangen wel in het Integraal Beleidsplan Haringvliet worden genoemd. Hierdoor vindt een ietwat onzuivere discussie plaats, waarbij nu eens het ene en dan weer het andere belang de boventoon voert. Doelen verschuiven gedurende het proces. De consequenties van de plaats van een publiek belang in de besluitvorming blijft zo onduidelijk, evenals de consequenties die hieruit voort kunnen of moeten vloeien.

Dat iets als een publiek belang of een publieke taak wordt gezien zegt echter nog niet zoveel in de praktijk. Om die belangen te kunnen behartigen is meer nodig: beleid en wetgeving die voorzien in de noodzakelijke bevoegdheden en instrumenten om die publieke taken te kunnen behartigen en instrumenten om de uitvoering soepel te laten verlopen.

De bijzondere plaats van de taken om te zorgen voor veiligheid en voldoende drinkwater wordt beperkt door een belangrijk ander juridisch beginsel dat voor alle overheidsbesluiten geldt: ook al wordt een bijzonder belang behartigt, de overheid moet ook rekening houden met andere belangen die spelen en die bij de besluitvorming betrekken.

3. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In een juridische analyse is het belangrijk de relevante verantwoordelijkheden en bevoegdheden te onderzoeken. Simpel gezegd gelden er een aantal basisregels. De overheid mag alleen ingrijpen in de rechten van burgers als zij daar uitdrukkelijk een bevoegdheid voor gekregen heeft. Dat wordt het legaliteitsbeginsel genoemd. Het specialiteitsbeginsel

stelt vervolgens de voorwaarde dat een toegekende bevoegdheid alleen gebruikt mag worden ter behartiging van het belang waar die bevoegdheid voor gegeven is. Het specialiteitsbeginsel is een belangrijke belemmering geweest om integraal watersysteembeheer te verwezenlijken binnen sectoraal opgezette waterwetgeving. Ten slotte geldt het adagium ' geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'. Dat betekent dat er geen verantwoordelijkheid is zonder bijpassende bevoegdheden, maar wanneer men een verantwoordelijkheid en de bijbehorende bevoegdheden heeft, is men in beginsel ook gehouden deze te gebruiken wanneer de omstandigheden daarom vragen. Een zekere beleidsvrijheid is echter uitgangspunt, zowel bij de vraag of men bevoegdheden gebruikt als hoe men die gebruikt en rekening houdt met de verschillende belangen.

De primaire verantwoordelijkheid voor het beheer van de Zuidwestelijke delta en de sluizen ligt bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Dat geldt ook voor eventuele grondverwerving (onteigeningen) en de nadeelcompensatie alsmede het treffen van schadebeperkende maatregelen (althans financieel).

Voor de uitvoeringsbesluiten en het nemen van de vele noodzakelijke feitelijke maatregelen staan vele overheidsorganen aan de lat. Ook omdat de gevolgen zich uitstrekken van het water naar het land. Daarmee raakt het Kierbesluit ook de taken van organen van gemeenten, de provincie en de waterschappen. Zo heeft de provincie Zuid-Holland een inpassingsplan op grond van de Wro vastgesteld.

Bevindingen

Opmerkelijk bij het Kierbesluit zijn twee zaken.

De Minister van V en W is verantwoordelijk voor het watersysteem in de Zuidwestelijke Delta, en lanceert het Kierbesluit. Vervolgens ontdekken meerdere overheidsorganen de consequenties van het besluit voor hun eigen taken en verantwoordelijkheden, waar niet altijd voldoende draagvlak voor bestaat. De Minister van V en W gebruikt weinig doorzettingsmacht, waarschijnlijk om de (bestuurlijke) verhoudingen goed te houden en om het besluit te kunnen verbeteren naar aanleiding van de ingebrachte reacties.

Later komt de betrokkenheid van de Minister van LNV bij het Kierbesluit naar voren, maar ook die is niet duidelijk in de te maken keuzes en moet eigenlijk twee tegenstrijdige belangen behartigen: dat van de natuur en dat van de landbouw. Vanuit de wetgeving werd destijds nog geen duidelijke handreiking gegeven hoe met deze belangentegenstelling om te gaan.

De regierol wordt bij de provincie gelegd, die deze taak niet goed kan waarmaken.

Gecoördineerde besluitvormingsprocedures, waarmee de vele noodzakelijke besluiten kunnen worden genomen waren destijds onvoldoende beschikbaar. Met de komst van de Waterwet en de regeling hiervoor in de Algemene wet bestuursrecht zal dat beter gaan.

4. Wetgeving, besluitvorming en uitvoering

Relevante wetgeving

De publieke taken die met het Kierbesluit worden behartigd worden nader uitgewerkt in Europese en nationale wetgeving, die zowel de bevoegdheden als de instrumenten geeft om deze belangen te beschermen.

Ten tijden van het eerste Kierbesluit betrof dat voor de waterstaatkundige aspecten in het bijzonder nationale wetgeving, namelijk de Wet op de waterhuishouding, de Uitvoeringsregeling waterhuishouding, de Waterstaatswet 1900 en het Organiek Besluit Rijkswaterstaat.

Voor de milieugevolgen was Europeesrechtelijk gezien de Mer-richtlijn relevant en voor bijzondere gebieden de natuurbeschermingsrichtlijnen (Vogel- en Habitatrichtlijn). Op nationaal niveau betreft het met name de Wet milieubeheer, de toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening (voor de ruimtelijke inpassing) en wetgeving voor de aanleg van waterstaatswerken of besluiten in het kader van het waterbeheer (Waterschapswet en Wet op de waterhuishouding voor zover het de verantwoordelijkheid van de waterschappen betreft).

Nieuwe beleidsinzichten

In de afgelopen decennia jaren groeide het inzicht dat er naast veiligheid ook meer aandacht voor de ecologische waarden in het gebied nodig waren. Dat kan worden gezien als een verbetering en verfijning van de zorg voor de veiligheid zoals die door middel van de Deltawerken wordt vormgegeven. Deze integrale benadering is al geruime tijd – sinds 1985 – gangbaar in het Nederlandse waterbeleid. Ook uit internationale verplichtingen vloeide voort dat ecologische bescherming geboden was, onder meer op basis van de Rijnverdragen.

Opmerkelijk is dat in de discussies over het Kierbesluit de ecologische bescherming vaak als een apart en nieuw doel wordt gezien en minder wordt beschouwd als een integraal onderdeel van de bescherming tegen overstromingen.

Er was dus zeker een reden om actie te ondernemen en de wetgeving voorzag in de nodige bevoegdheden en instrumenten, maar was niet toegerust voor deze integrale aanpak.

Eisen aan de besluitvorming

Aan de besluitvorming worden verschillende juridische eisen gesteld. Zo dient een besluit zorgvuldig voorbereid te worden, waarbij alle betrokken belangen moeten worden meegewogen. In dit geval is van belang dat landbouw, drinkwatervoorziening, recreatie en scheepvaart gebaat zijn bij een zoet Haringvliet, als ook bij een kunstmatig geregelde verhoogde waterstand en een minimale verzilting van de Hollandse IJssel. Die belangen komen onder druk te staan door het Kierbesluit. Uit het besluit blijkt niet op welke wijze rekening is gehouden met deze belangen.

Wat geleerd kan worden van de vormgeving van het Kierbesluit is dat dit nog vele vragen open laat. Zo is onduidelijk wat reguliere en 'bijzondere omstandigheden' zijn. Dat is

belangrijk omdat in geval van bijzondere omstandigheden van het afgesproken beheer kan worden afgeweken. Daarbij wordt rekening gehouden met bijvoorbeeld de 'functionaliteit van de zoetwaterwinning'. Ook het begrip 'functionaliteit' is echter dermate abstract dat er nader onderzoek naar nodig is. Hetzelfde geldt voor het begrip 'locatiespecifieke overbruggingsmogelijkheden'. Het Kierbesluit behoeft nog heel wat uitwerking, zo kan worden geconcludeerd.

Voorts dient de voorgestelde maatregel proportioneel te zijn om het beoogde doel te bereiken. Er lijkt niet voldoende onderzocht te zijn welke inbreuken het Kierbesluit zou maken op gevestigde belangen en bestaande gebruiks- en eigendomsrechten. Onduidelijk was ook welke uitvoeringsbesluiten nog nodig zouden zijn (op grond van de Wro, onteigening et cetera). Tegelijkertijd lijkt uit de analyse voort te vloeien dat de verschillende betrokkenen er van uit gaan dat er of geen enkele verandering geoorloofd is, of dat voor iedere verandering volledige schadeloosstelling aan de orde is. Onduidelijk is echter of hier bij de besluitvorming over nagedacht is en of en in hoeverre dit een terecht uitgangspunt is.

Omgaan met onzekerheden

Er waren ten tijden van het nemen van het Kierbesluit nog geen concrete ecologische normen, waar rekening mee moest worden gehouden. In een periode van verandering – zoals hier het geval is, nu gekozen worden voor het meewegen van ecologische belangen in de waterveiligheid - valt er meer weerstand tegen besluiten te verwachten. Zeker bij het Kierbesluit, met verantwoordelijkheden voor verschillende overheidsorganen, meerdere doelstellingen, onduidelijkheid over de uiteindelijke effecten en gevolgen van het open zetten van de Haringvlietsluizen en nog niet volledig uitgekristalliseerde normen die houvast konden bieden, was de onzekerheid groot. De onzekerheden waar men mee te maken had, versterkten de weerstand en leidden tot trage en stroperige besluitvorming. Toch blijkt uit de analyse van het Kierbesluit dat hier terdege rekening mee werd gehouden. Dat gebeurde op twee manieren:

- belanghebbenden werden gedurende het proces betrokken bij de besluitvorming en
- flexibiliteitinstrumenten werden in het besluit ingebouwd

Flexibiliteitinstrumenten dienen ervoor om rekening te kunnen houden met onzekerheden, onverwachte ontwikkelingen en nieuwe beleidsinzichten.

De ingebouwde flexibiliteitinstrumenten betreffen in het bijzonder de monitoring en de mogelijkheid af te wijken van het vastgestelde sluisbeheer indien dit noodzakelijk zou blijken.

Samenwerking bij de uitvoering van het besluit

Op 14 december hebben de Ministers van V en W, LNV en GS van Zuid-Holland een bestuursovereenkomst gesloten tot samenwerking ter uitvoering van het Kierbesluit. Het

gaat daarbij om projecten als verlegging van innamepunten drinkwater en landbouwwater, de installatie van een monitorings- en bewakingsprogramma, het aangeven van wie waarvoor verantwoordelijk is en de verdeling van de kosten.

Bevindingen

Voor de uitvoering van het Kierbesluit zijn vele wettelijke regelingen en bevoegdheden relevant, die zijn verdeeld over verschillende overheidsorganen op verschillende niveaus. Ondanks de veelheid aan bevoegdheden en regelingen was de wetgeving ten tijde van het eerste Kierbesluit nog niet toegerust om een integrale benadering te verwezenlijken.

Ten aanzien van de besluitvorming valt op dat onvoldoende rekening is gehouden met de verschillende belangen die bij het besluit een rol spelen.

Het besluit zelf is nog niet concreet genoeg en laat nog veel vragen onbeantwoord. Daarvoor is veel nader onderzoek nodig. Onduidelijk was eveneens welke inbreuken op bestaande rechten noodzakelijk zijn en welke maatregelen nodig zijn om het besluit rechtmatig uit te kunnen voeren.

Positieve elementen zijn de ingebouwde flexibilitatelementen, de groeiende aandacht voor participatie en de voorgestelde samenwerking in de uitvoering.

5. Publieke participatie en rechtsbescherming

Bij het Kierbesluit gaat het om grote belangen voor de verschillende betrokken partijen, zoals voor bijvoorbeeld de landbouw die na de uitvoering van de Deltawerken de mogelijkheid kreeg de activiteiten uit te breiden door de verbeterde grondsituatie. Het is logisch en terecht dat iedere partij opkomt voor zijn 'eigen belangen'. Daarbij geldt voor de overheid dat die 'eigen belangen' een samenstel van verschillende algemene, of publieke belangen zijn, die door democratisch gekozen organen worden behartigd.

In het bijzonder voor het beheer van de waterschappen gold dat de belangenvertegenwoordiging in de besturen een grote invloed had en heeft op de besluitvorming door de waterschappen. Men kan dat kwalificeren als een specifieke vorm van publieke participatie en betrokkenheid bij besluitvorming door middel van democratisch gekozen besturen. Bij het Kierbesluit verklaart dat waarom juist de waterschappen zich sterk maakten voor verziltingsbestrijding en voldoende zoet water voor de landbouw.

Een probleem bij het Kierbesluit betreft het gebrek aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De rechter heeft namelijk bepaald dat het Kierbesluit geen besluit is waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Het besluit is namelijk niet

gericht op rechtsgevolgen die ontstaan in de verhouding tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en een of meer anderen. Het is in juridische termen beter te spreken van een voornemen om een feitelijke handeling te verrichten. Er is immers niet alleen geen appellabel besluit genomen, er werd zelfs eigenlijk niet eens een definitieve beslissing genomen over wat men wil gaan doen. Dat wordt namelijk afhankelijk gesteld van onder meer de Rijnafvoer bij Lobith en de toekomstige meetresultaten van het meetnet. De beheerder heeft zelfs aangegeven dat het beheer wellicht zelfs nog aanpassingen behoeft. Er is zagezegd nog geen 'knoop doorgehakt.' Daardoor blijven alle opties tot op de dag van vandaag ter discussie staan. Dat is niet alleen maar negatief: uit de juridische analyse blijkt dat aanvankelijk bijvoorbeeld het belang van de drinkwaterbescherming onvoldoende aandacht heeft gekregen. Dat is gedurende het proces verbeterd. Het betekent echter ook dat op alle niveaus – nationaal, regionaal en lokaal – geprobeerd wordt om het besluit te veranderen of zelfs niet uit te voeren.

In de afgesloten bestuursovereenkomst van 14 december 2004 (gesloten tussen de ministers van V en W, LNV en GS van Zuid-Holland) is afgesproken dat de gang naar de burgerlijke rechter is afgesloten indien zich geschillen voordoen. In plaats daarvan wordt gekozen voor alternatieve geschillenbeslechting door middel van een bindend advies door gezamenlijk door partijen aan te wijzen adviseurs.

Bevindingen

De publieke participatie liet aanvankelijk te wensen over, waardoor relevante belangen onvoldoende in de besluitvorming werden meegenomen. Er bellek ook geen mogelijkheid te bestaan vragen aan de bestuursrechter voor te leggen. Deze feiten hebben een nadelige invloed op het draagval voor het Kierbesluit gehad. Opmerkelijk is dat een aantal overheden heeft gekozen voor alternatieve geschillenbeslechting, waarbij de gang naar de burgerlijke rechter wordt uitgesloten. Bij die overeenkomst zijn echter niet gemeenten en waterschappen partij, terwijl uit de casus blijkt dat hier juist ernstige bezwaren bestaan. De afspraak neemt ook niet weg dat derden bij de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten wel de mogelijkheid hebben hun zaak aan de bestuursrechter voor te leggen.

6. Verbeteringen die nu of in de nabije toekomst voorhanden zijn

Het Kierbesluit werd ontwikkeld in een overgangsfase van sectoraal waterbeheer naar integraal watersysteembeheer, namelijk van het eendimensionaal dienen van het veiligheidsbelang, naar meer aandacht voor ecologie en een betere afstemming met aanpalende beleidsterreinen. Het drinkwaterbelang werd aanvankelijk goed beschermd evenals de belangen van de landbouw, maar deze posities gingen schuiven door het eerste Kierbesluit.

Deze verandering in denken richting integraal waterbeheer begon beleidsmatig, maar werd noch door Europese noch door nationale wetgeving gefaciliteerd.

Dat is de afgelopen jaren enorm veranderd. Met de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (relevant voor de schade aan het mariene milieu) wordt een betrekkelijk dwingend Europees kader geschapen, alhoewel in deze Europese wetgeving voldoende ruimte is voor regionale en economische afwegingen. De wetgeving voorziet ook in voldoende flexibiliteitinstrumenten. Het uiteindelijke doel is echter helder – watersystemen dienen binnen een aantal jaren in een goede toestand te zijn en Nederland moet ervoor zorgen dat dit doel wordt bereikt (alhoewel de ecologische normen door de lidstaat zelf – in Europees overleg - ingevuld mogen worden). Ook de nationale wetgeving sluit vanaf dit jaar (2010) veel beter aan op de integrale benadering die het Kierbesluit beoogt te verwezenlijken. Ik noem de volgende verbeteringen:

1. Met de Waterwet wordt een integrale benadering niet alleen mogelijk gemaakt, maar ook verplicht.
2. Doelstellingen en normen zijn veel helderder geformuleerd en bieden daarmee meer rechtszekerheid voor alle belanghebbenden.
3. De nieuwe Drinkwaterwet geeft het belang van de drinkwatervoorziening goed aan en op alle overheden rust een zorgplicht dat belang te behartigen.
4. De verantwoordelijkheden zijn duidelijk: in het gebied is het de Minister van Verkeer en Waterstaat die aan de normen moet voldoen en kan daar ook door belanghebbenden bij de rechter ook op aangesproken worden (althans dat garandeert het Europese recht, de Nederlandse wetgever probeert de rechtsbescherming juist zoveel mogelijk te beperken).
5. De duidelijke doelstellingen en normen bieden de Minister van Verkeer en Waterstaat minder manoeuvreerruimte, maar dat wil niet zeggen dat de ruimte voor een flexibele uitvoering met aandacht voor regionale en lokale belangen wordt ingeperkt.
6. Wanneer lagere overheden onvoldoende mee willen werken dan zijn er instrumenten voorhanden om door te zetten, alhoewel het uitgangspunt van de Waterwet – terecht - gebaseerd is op overleg en samenwerking.
7. De provincie heeft in de Waterwet een belangrijke regierol, maar zal die ook waar moeten maken. Daarvoor biedt de casus veel leerstof.
8. Wat betreft de coördinatie van de benodigde uitvoeringsbesluiten kent de Waterwet een coördinatieregeling die ervoor kan zorgen dat alle te nemen uitvoeringsbesluiten veel sneller genomen en uitgevoerd kunnen worden.
9. Een aparte nadeelcompensatieregeling is niet meer nodig, omdat de Waterwet hiervoor een uniforme regeling kent.
10. De mogelijkheid om alle betrokken partijen bij het proces te betrekken wordt ook wettelijk vergoed, eveneens onder de invloed van het Europese recht (publieke participatie in de Kaderrichtlijn water en de Kaderrichtlijn mariene strategie en de implementatie van het Verdrag van Aarhus -welk verdrag ziet op publieke

participatie en toegang tot de rechter - in Europese richtlijnen). Deze mogelijkheden zijn in de Waterwet ook geïmplementeerd.

11. Het niveau van rechtsbescherming is in Nederland altijd goed geweest. De goedkope en toegankelijke toegang tot de bestuursrechter kunnen als een voordeel in complexe besluitvormingsvoordeel worden gezien, alhoewel dat niet altijd zo ervaren wordt. De casus laat echter zien dat ook zonder toegang tot de bestuursrechter het een langslpend en moeizaam proces is, waarbij het Kierbesluit nog steeds niet in werking is.

Bevindingen

Een aantal knelpunten van juridische aard die uit de analyse naar voren zijn gekomen zullen door nieuwe wetgeving gemakkelijker opgelost kunnen worden. Wetgeving biedt echter geen soelaas voor belangentegenstellingen bij besluitvorming in complexe situaties die gepaard gaan met onzekerheden. Zij kan de besluitvorming echter wel beter faciliteren. Een belangrijk voorbeeld is de mogelijkheid om flexibiliteitinstrumenten te gebruiken, zodat beter rekening gehouden kan worden met onzekerheden.

7. Conclusies

Opgemerkt moet worden dat het feit dat het besluit een gevolg was van een verandering in denken en dat men nog met de nodige onzekerheden te maken had, het proces aanzienlijk heeft vertraagd. Dat zal vaak het geval zijn bij besluiten die moeten worden genomen onder deze omstandigheden. Het zoeken van consensus kan dan ook als positief worden beschouwd, maar wachten tot alle neuzen dezelfde kant op wijzen lijkt een onbegonnen weg. Er blijven nu eenmaal altijd tegengestelde belangen bestaan. Het is aan democratisch gekozen overheidsorganen om hier duidelijke keuzes te maken, waarbij met alle relevante belangen rekening moet worden gehouden. Dat kan door feitelijke maatregelen, zoals het verleggen van innamepunten voor de drinkwatervoorziening, en door onevenredige inbreuken op bestaande rechten te compenseren.

Het oorspronkelijke Kierbesluit was duidelijk niet concreet genoeg. Dat leidde tot vele vragen voor zelfs maar een begin van uitvoering aan de orde was. Hierbij moet worden gedacht aan vage begrippen en de noodzaak tot veel nadere uitwerking. Ook was niet duidelijk welke besluitvorming en feitelijke maatregelen nog bij de uitvoering nodig zouden zijn, noch hoeveel tijd de benodigde procedures zouden kosten en met welke partijen samengewerkt zou moeten worden.

Geleerd kan eveneens worden dat onvoldoende aandacht is geschonken aan de rangorde in de te behartigen publieke belangen. Het drinkwaterbelang werd pas te laat op waarde geschat en ook overige belangen (bijvoorbeeld van de landbouw, recreatie en scheepvaart) werden niet voldoende meegewogen. Ondanks alle inspanningen die moeten worden

geleverd in het betrekken van alle belangen in de besluitvorming (een wettelijke plicht die voor het nemen van ieder overheidsbesluit geldt) en de betekenis van publieke participatie, kunnen duidelijke doelstellingen (vaak uitgewerkt in meer concrete normen) en een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling niet worden gemist. In de Kierbesluit casus wordt duidelijk dat het hier ook aan ontbroken heeft. Daarbij geldt – het is al gezegd - dat een verantwoordelijkheid gepaard dient te gaan met passende bevoegdheden en dat het er ook op aankomt die bevoegdheden te gebruiken.

Door aanvankelijke beperkte inspraakmogelijkheden en het gebrek aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming lijkt het draagvlak voor de maatregelen onvoldoende te zijn. Onduidelijk is of indien de door de Stuurgroep geadviseerde horizontale instrumenten als convenanten, protocollen en het betrekken van belanghebbende bij de uitwerking van de plannen direct waren toegepast, er een 'beter' Kierbesluit zou hebben gelegen en alle betrokkenen tevreden zouden zijn geweest met openstelling van de Haringvlietsluizen en zich hadden kunnen vinden in de keuze voor de verbetering van de ecologische kwaliteit van de Zuidwestelijke delta.

4. Essay over de economische analyse van het Kierbesluit Haringvlietsluizen

Roy Brouwer

Afdeling Milieu-Economie, Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit
Amsterdam

In economische analyses zoals kosten-baten analyse (KBA) evalueren economen de positieve en negatieve welvaartseffecten van overheidsbeleid, specifieke projecten of investeringsbeslissingen. In het algemeen geldt hierbij dat verschillende alternatieve beleidsvarianten of projecten worden beoordeeld op hun kosten (negatieve effecten) en baten (positieve effecten). Vervolgens wordt gekozen voor de beleidsvariant of het project dat netto, dat wil zeggen na aftrek van de kosten, de grootste baten tot gevolg heeft. De beleidsvarianten of projecten die worden beoordeeld zijn meestal gegeven. Dat geldt ook voor de varianten die zijn onderzocht voor het kierbesluit Haringvlietsluizen. Voor de te beoordelen alternatieven (Stormvloedkeringsalternatief, Gebroken Getij en Getemd Getij) is in de MER gekeken in hoeverre ze bijdragen aan natuurlijk herstel en duurzaam gebruik en in de economische analyse naar de bijbehorende meerkosten en opbrengsten. Tegelijkertijd is ook veiligheid tegen overstromingen een belangrijke doelstelling en de oorspronkelijke reden geweest voor de bouw van de Haringvlietsluizen als onderdeel van de Deltawerken. Feitelijk betreft de economische evaluatie in dit geval dus een zoektocht naar de economisch optimalisatie van drie verschillende doeleinden, ook wel 'multi-objective optimization' genoemd. In de evaluatie lijken de beleidsvarianten echter al voorgesorteerd en teruggebracht tot drie concrete alternatieven. De mate waarin deze alternatieven aan alle drie de doeleinden voldoen is niet duidelijk, en dus ook niet of de juiste afwegingen ten grondslag liggen aan de keuze voor het voorkeursalternatief of dat er andere alternatieven beschikbaar zijn die tot een optimalere oplossing en eindsituatie leiden vanuit economische optiek.

Deze voorsortering van alternatieven is niet ongebruikelijk in bestuurlijke processen en is afhankelijk van de fase in de besluitvorming. Vaak spelen economische afwegingen ook bij het voorsorteren al een rol. Het kan dan belangrijk zijn daar ook inzicht in te hebben om dergelijke beslissingen te kunnen begrijpen en verklaren. Hetzelfde geldt voor het alternatief waar de beleidsalternatieven tegen afgezet worden, in KBA het nulalternatief genoemd. De keuze voor het nulalternatief is een politieke keuze en dus ook een gegeven waar de economen in de economische analyse mee verder werken. Hoewel het nulalternatief in het kierbesluit is gedefinieerd als de situatie laten zoals die nu is, hoeft het nulalternatief niet per definitie te betekenen dat er niets wordt gedaan of gebeurt. In KBA worden toekomstige situaties met elkaar vergeleken en ook bij ongewijzigd beleid kunnen omgevingsfactoren zodanig veranderen dat ze van invloed zijn op de uitkomst van de kosten en baten van beleidsalternatieven. Voorbeelden zijn autonome economische groei en klimaatverandering. In het geval van het kierbesluit is de vraag dus bijvoorbeeld wat er gebeurt met de economische activiteiten in het gebied en het effect daarvan op de incrementele kosten en

baten die zijn gemoeid met de verschillende kiervarianten. Toekomstige klimaatverandering en het effect daarvan op overstromingskansen kan bij gegeven veiligheidsniveaus leiden tot beperkte mogelijkheden om de sluizen open te laten. Hetzelfde geldt voor toenemende economische groei achter de sluizen. Bij toenemende overstromingskansen en economische groei nemen de financieel-economische risico's toe. Met dergelijke autonome ontwikkelingen lijkt in het kierbesluit slechts beperkt of helemaal geen rekening te zijn gehouden, bijvoorbeeld in een gevoeligheidsanalyse van de belangrijkste onzekerheden. Ook al verandert het beleid ten aanzien van het sluisbeheer niet in het nulalternatief, de omgeving waarin waterbeleid wordt geïmplementeerd is dynamisch en verandert wel steeds.

In principe wordt in een KBA de schaal van de analyse bepaald door schaal waarop de effecten zich voordoen. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met de schaal waarop het overheidsbeleid, project of de investeringsbeslissing wordt geïmplementeerd. Een regionaal project kan bijvoorbeeld effecten met zich brengen die het regionale niveau overstijgen doordat economische activiteiten in verschillende regio's met elkaar in verbinding staan. Omgekeerd kan Europees beleid vergaande nationale consequenties hebben en hetzelfde geldt voor de regionale effecten van implementatie van nationaal beleid. In de economische analyse van het kierbesluit is het schaalniveau niet duidelijk gedefinieerd. Indirekte economische effecten, inclusief herverdelingseffecten, blijven buiten beeld. Voorbeelden zijn het effect van het uit productie nemen van landbouwgrond op de toeleverende en afnemende agribusiness, mogelijke hervestiging van landbouwactiviteiten en drinkwaterwinning in andere regio's en het effect van het afsluiten van het Haringvliet en de bijbehorende baggerproblematiek op de internationale commerciële scheepvaart. Hieraan gerelateerd is dat het kierbesluit niet in onderlinge samenhang wordt bekeken met bijvoorbeeld de nationale veiligheidsdoelstellingen van de Deltawerken of bestaande internationale milieu- en natuurdoelstellingen gerelateerd aan water zoals bijvoorbeeld de Vogel- en Habitat Richtlijn, Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water.

Tenslotte is naast een juiste inschatting van de kwantitatieve effecten van de verschillende beleidsvarianten ook de waardering van deze effecten van groot belang in economische analyses. Twee punten zijn hierbij van belang voor de economische analyse die ten grondslag ligt aan het kierbesluit.

In de eerste plaats zijn veel natuur- en milieu-effecten ongeprijsd en zijn daarom moeilijk in geld uit te drukken net zoals andere effecten zoals investeringskosten of gederfde opbrengsten van landbouwgrond. De meeste investeringen in waterbeheer betreffen investeringen in publieke goederen en diensten (voldoende water van voldoende kwaliteit voor mens en natuur op de juiste plek op het juiste moment, het voorkomen van wateroverlast en minimaliseren van overstromingsrisico's) waarvan de economische opbrengsten niet evenals de kosten ieder jaar zichtbaar op de rijks- en waterschapsbegroting staan. Het is belangrijk te realiseren dat ondanks het feit dat veel van de baten van deze publieke investeringen niet direct in geld zijn uit te drukken, ze wel impliciet of expliciet worden gewaardeerd. Ook in bijvoorbeeld een multi-criteria analyse als alternatief voor

KBA. Ter ondersteuning van KBA voor integrale milieubeleidsbeoordelingen zijn de afgelopen decennia economische waarderingmethoden ontwikkeld voor niet-geprijsde welvaartseffecten als gevolg van veranderingen in natuur en milieu. Daar is in de economische analyse van het kriebesluit geen gebruik van gemaakt, en onduidelijk is waarom niet. Deze ongeprijsde natuur- en milieu-effecten zijn ook in het kriebesluit impliciet danwel expliciet gewaardeerd (door hun weging in de MER en multi-criteria analyse). De fundamentele vraag in het waterbeheer is in veel gevallen te reduceren tot de eenvoudige vraag of beleidsmakers en bestuurders (als vertegenwoordigers van de belastingbetalende burger) bereid zijn de benodigde investeringen te bekostigen om het waterbeheer op orde te hebben en te voldoen aan bestaande of nieuwe watergerelateerde milieu- en natuurdoelstellingen. Hetzelfde geldt voor veiligheid tegen overstromingen. Vergeleken met de ons omringende landen hanteert Nederland veel hogere veiligheidsnormen. Ook daar hangt een prijskaartje aan, en de vraag is steeds of deze veiligheid ons die prijs waard is. Hetzelfde geldt voor de afweging om de natuurlijke dynamiek in het Haringvliet en daarmee de natuurlijke toestand van voor de bouw van de Haringvlietsluizen terug te krijgen in het gebied door middel van het openstellen van de sluisen. Daar hangt een prijskaartje aan als gevolg van veranderend functiegebruik en de vraag is of beleidsmakers en bestuurders bereid zijn dit prijskaartje te betalen. Van groot belang in de afweging en besluitvorming hieromtrent is de verdeling van de kosten en baten en de uiteindelijke financiering van met name de lasten. Dit is het tweede en laatste belangrijke punt wat opvalt wanneer de economische analyse van het kriebesluit onder de loep wordt genomen. Functieverlies in het gebied is gewaardeerd aan de hand van de benodigde compensatie van bestaande gebruiksfuncties en belanghebbenden. Economische welvaartseffecten en financieringsvraagstukken lijken hier door elkaar heen te lopen. Economie wordt vaak onterecht verward met financieringsvraagstukken zoals het compenseren van belanghebbenden die nadeel ondervinden van specifiek beleid of een investeringsproject, en daar lijkt ook in dit geval sprake van te zijn. Beide analysemethoden dienen verschillende doelen. Hoewel financieringsvraagstukken vaak onlosmakelijk zijn verbonden met economische afwegingen, is het in het belang van een transparante afweging om beide analyses uit elkaar te houden. Wel kan er duidelijk worden aangegeven welke financiële consequenties zijn verbonden aan economische afwegingen. In de economische analyse is in dit geval bijvoorbeeld de vraag hoe groot het economische verlies is als gevolg van het (gedeeltelijk) uit productie nemen van landbouwgrond (opportunity kosten genoemd in de economie) of het omschakelen naar alternatieve landbouwvormen, terwijl in de financiële analyse de vraag is in hoeverre boeren hiervoor een vergoeding moeten ontvangen, en zo ja hoeveel. Het antwoord op laatstgenoemde compensatievraag is een politieke, niet alleen een economische. Eigendomsrechten spelen een belangrijke rol bij het streven naar duurzaam ruimtegebruik en de inrichting van de publieke open ruimte. In hoeverre staan boeren in hun recht op compensatie? Voor de bouw van de Haringvlietsluizen was er geen landbouw in het gebied mogelijk. Door de tijd zijn landbouw en drinkwaterwinning evenwel vergroeid met de inrichting van het gebied. In

hoeverre kunnen boeren en drinkwaterbedrijven hieraan eigendomsrechten en dus recht op compensatie ontleen? De vraag die dan wellicht ook gesteld zou kunnen of moeten worden is in hoeverre de belanghebbenden bij de huidige gebruiksfuncties in het gebied hebben bijgedragen aan de investeringskosten van de Haringvlietsluizen en de daaropvolgende gebiedsontwikkeling. Hieraan zou recht op compensatie gekoppeld kunnen worden. Meerdere compensatiebeginselen zijn dus in principe voorstelbaar. De vraag is andersom ook in hoeverre het verlies van de destijds aanwezige (unieke) natuur is gecompenseerd, bijvoorbeeld in natura elders in de vorm van natuurcompensatieprojecten of in geld ter bekostiging van dergelijke natuurcompensatieprojecten.

5. Een beleidsanalytische interpretatie van het Kierbesluit

Prof.dr. Stefan Kuks

Universiteit Twente, Leerstoel 'Innovatie en Implementatie van Waterbeleid'

Essay voor de kennisconferentie Leren met water op 14 januari 2010 in Rotterdam.

1. Vormen van beleidsanalyse

Beleidsanalyse in het waterbeheer kan verschillende vormen aannemen. Als 'decision support tool' wordt beleidsanalyse veelvuldig gebruikt in het proces van beleidsontwikkeling om de inhoud van beleid beter te onderbouwen. Een bekend rapport van KIVI en STOWA over beleidsanalyse in het waterbeheer biedt een overzicht van analysestudies die op ondersteuning van de beleidsinhoud zijn gericht (Wentholt, 1993). Een beleidsanalyse van het Kierbesluit kan zich aldus richten op analyse van de onderbouwing van het besluit, door bijvoorbeeld te kijken naar de argumentatie die geleverd wordt in het Integraal Beleidsplan Haringvliet, Hollands Diep, Biesbosch (IBHBB, 1994) en de MER beheer Haringvlietluizen (MER, 1998). Hoe adequaat zijn de methoden en technieken die ondersteuning moeten bieden aan de vergelijking en beoordeling van alternatieven (nul-alternatief, gebroken getij, getemd getij, stormvloedkering)?

Beleidsanalyse kan zich behalve op de beleidsinhoud ook richten op het beleidsproces. De totstandkoming van het Kierbesluit kan worden onderzocht, evenals de uitvoering van het Kierbesluit. Ook kunnen we het 'getemd tij' (het voorkeursalternatief) opvatten als een doel waarvoor een beleidsproces wordt doorlopen waarbij het Kierbesluit niet meer en minder is dan een tussenstap op weg naar doelrealisatie. We kunnen zelfs het formele beleidsdoel loslaten en bekijken hoe vanuit de wens om tot een ander waterbeheer te komen in het Haringvliet een beleidsproces wordt doorlopen waarvan de uitkomst ongewis is. Deze laatste vorm van beleidsanalyse werk ik uit in dit essay.

Als de uitkomst van het proces ongewis is kan men de vraag stellen welk normatief criterium zo'n analyse hanteert. De beleidswetenschapper Frank Fischer onderscheidt in zijn boek "Evaluating Public Policy" vier niveaus waarop men beleid kan evalueren. Bij het eerste niveau gaat het om technische verificatie: voldoet het beleidsprogramma aan de formeel vastgestelde beleidsdoelen; de doelen zijn een gegeven, de werking van de ingezette instrumenten wordt onderzocht. Bij het tweede niveau gaat het om situationele validatie: zijn de formele beleidsdoelen juist gekozen voor de probleemsituatie; hier gaat het om onderzoek naar de juistheid van de veronderstellingen achter het beleid, de zogenaamde beleidstheorie. Bij het derde niveau gaat het om maatschappelijke rechtvaardiging: draagt

het beleidsdoel bij aan bredere maatschappelijke doelen en wensen; ook de eerlijke verdeling van effecten kan een issue zijn; de formele beleidsdoelen zijn onderwerp van oordeelsvorming (denk bijvoorbeeld aan welvaartstheoretische beschouwing). Bij het vierde niveau gaat het om ideologische keuze: niet het beleid is object van onderzoek, maar de vraag of de maatschappelijke orde en onderliggende waardeoriëntatie (ideologie) waarbinnen het beleid vorm krijgt, bijdraagt aan legitieme en rechtvaardige oplossingen bij conflicterende oordelen; het gaat hier om de ideologieën en maatschappelijke arrangementen waarbinnen beleidsvoering plaats vindt (Fischer, 1995; Kuindersma en Boonstra, 2005).

In dit essay ga ik ervan uit dat het voorkeursalternatief 'getemd getij' een formele doelstelling is van het Kierbesluit. Maar het Kierbesluit is niet het enige instrument om dat doel te bereiken. Het is ongetwijfeld een noodzakelijke voorwaarde, maar niet een voldoende voorwaarde. Het Kierbesluit zal als officieel besluit in zekere mate gezaghebbend zijn, maar dat hoeft niet te impliceren dat daarmee voldoende draagvlak voor de gekozen oplossing aanwezig is. Het Kierbesluit is als besluit en in zijn uitwerking een omstreden besluit. Met name de maatschappelijke rechtvaardiging van het besluit staat ter discussie en de vraag naar eerlijke verdeling van effecten. Daardoor is een analyse die zich op het derde niveau van Fischer begeeft zinvol.

2. Complexe besluitvorming als voortschrijdend beleidsproces

In 2004 is door bestuurders op Rijksniveau (Ministerie Verkeer en Waterstaat en Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) en provinciaal niveau (provincie Zuid-Holland) besloten de Haringvlietsluizen op een kier te zetten. Voordat het Haringvliet in 1970 werd afgesloten was er een natuurlijke overgang tussen het zoete water van de rivieren en het zoute water in de zee. De afsluiting van het Haringvliet met een dam en spuisluisen heeft tot gevolg gehad dat een groot deel van de karakteristieke flora en fauna is verdwenen in het gebied. Door de spuisluisen op een kier te zetten ontstaat weer een natuurlijke delta met een geleidelijke overgang van zoet naar zout. Hierdoor herstelt de visintrek in het Rijn- en Maasstroomgebied, een van de doelstellingen van het besluit. Tegelijk moet de veiligheid van het achterland gewaarborgd blijven.

In het besluit is een aantal voorwaarden opgenomen waaraan voldaan moet zijn, voordat de sluisen op een kier gaan. Een daarvan is alternatieve innamepunten voor de zoetwatervoorziening op Goeree-Overflakkee en Voorne-Putten. Gebleken is dat de benodigde wettelijke procedures voor de realisatie van deze voorzieningen meer tijd vragen dan voorzien. Daarbij komt dat is besloten de bewoners en belanghebbenden in het gebied (waaronder landbouwers die door het besluit gebruiksmogelijkheden op hun gronden verloren zien gaan) te betrekken bij de specifieke invulling van het plan. Daardoor is het aanvankelijk niet haalbaar gebleken de sluisen per 2005 al op een kier te zetten. Na uitstel

tot 2008 bleek ook die termijn niet haalbaar te zijn. De effectuering van het Kierbesluit is opnieuw uitgesteld tot december 2010. Betekent dit nu dat de geplande uitvoering van het Kierbesluit met onvoorziene problemen te maken heeft en aan inertie leidt? Of is een dergelijke procesgang eerder regel dan uitzondering als gaat het om complexe besluitvorming in waterbeheer of ruimtelijke ordening?

Voor een beschouwing van complexe besluitvorming als voortschrijdend proces kunnen we terecht bij de beleidswetenschapper John Kingdon en zijn boek 'Agendas, Alternatives, and Public Policies' (Kingdon, 1984). In zijn visie doorloopt een beleidsproces een reeks van 'windows of opportunity'. Een window of opportunity is te beschouwen als een gelegenheidsmoment waarop zich voor een bepaald beleidsprobleem een bepaalde beleidsoplossing aandient die op dat moment ook politiek aanvaardbaar is. Een probleemstroom, een beleidstroom en een politieke stroom komen eventjes samen, maar niet voor lang. Passen we dit inzicht toe op projecten die gekenmerkt worden door complexe besluitvorming over waterbeheer en ruimtelijke ordening, dan kun je stellen dat het projectverloop vaak een zoektocht is van het ene 'window of opportunity' naar het andere. Er is meestal niet een duidelijk begin aan te wijzen waarop de projectontwikkeling van start gaat. Maar gaandeweg wordt het projectverloop steeds meer als een fuik beleefd, waarbij het 'point of no return' moeilijk aanwijsbaar is en men zich dikwijls pas nadien beseft dat het al gepasseerd is.

Anders gezegd, in de visie van Kingdon moet een waterbeheerder als jongleur meerdere ballen in de lucht kunnen houden om een complex project te laten slagen. In de probleemstroom moet voortdurend gesleuteld worden aan probleemformulering en doelformulering. In de politieke stroom moet voortdurend gezocht worden naar draagvlak en gaat het om de vraag of de regievoering en afstemming tussen verschillende politieke arena's nog steeds goed verloopt. In de beleidstroom gaat het voortdurend om het juist inspelen op procedurele mogelijkheden, financiële mogelijkheden en ruimtelijke mogelijkheden. Dit vermogen tot jongleren maakt van een waterbeheerder een 'policy entrepreneur', ofwel een ondernemer in de publieke sector. Zo'n ondernemer moet in staat zijn het functionele denken los te laten; heeft speelruimte nodig om open een traject met andere partijen in te gaan; heeft een repertoire aan stijlen van opereren nodig; moet in staat zijn om draagvlak bij andere stakeholders los te krijgen; moet lef hebben om via onderhandeling een resultaat te bereiken dat voor de achterban wellicht niet het meest optimale resultaat is; moet een minder optimaal resultaat dat wel meerwaarde heeft voor andere partijen toch kunnen verdedigen bij de achterban. Het lijkt nu alsof de publieke ondernemer, ofwel de projectleider van een project met complexe besluitvorming alleen opereert. Maar dat is niet zo. Deze wordt meestal gedragen door een organisatie die een cultuur en werkwijze heeft ontwikkeld waarin publiek ondernemerschap en flexibel schakelen met werkprocessen mogelijk is (er is sprake van een 'collectief entrepreneurship'). Bovendien moet de publieke ondernemer zeer transparant opereren, zich regelmatig

verantwoorden over zijn handelen in relatie tot het mandaat, en daardoor voortduren bestuurlijke rugdekking organiseren. Daar waar Kingdon echter veel toeval toedicht aan bestuurlijk schakelen, moeten we constateren dat in werkelijkheid wel sprake kan zijn van een vooropgezet plan of patroon: bestuurlijk schakelen kan dikwijls verlopen via een subtiel spel over meerdere bestuurlijke en ambtelijke lijnen; daarbij kan de timing en de volgorde van de verschillende stappen dikwijls goed doordacht zijn (Kuks, 2009a).

3. Implementatie van het Kierbesluit via schakelen langs meerdere dimensies

Nadat het Kierbesluit in 2000 werd vastgesteld werd al snel duidelijk dat je er met een besluit nog niet bent. Om het besluit te kunnen effectueren moesten eerst nog diverse kwesties worden opgelost. Deze kwesties laten zich herkennen als dimensies van beleidsuitvoering waarvoor aanvullende bestuurlijke processen en besluitvorming moeten worden georganiseerd. Deze dimensies heb ik in de vorige paragraaf reeds aangestipt bij het bespreken van Kingdon's probleemstroom, beleidstroom en politieke stroom. Ook zijn hierin de vijf dimensies van governance te herkennen die Bressers en Kuks onderscheiden: meervoudige betrokkenheid van bestuursniveaus (multi-level), meervoudige betrokkenheid van actoren (multi-actor), meervoudige beleidsperspectieven (multi-perspective), meervoudige inzet van instrumenten (multi-strategy), meervoudige inzet van hulpbronnen voor beleidsuitvoering (multi-resource) (Bressers & Kuks, 2001, 2003, 2004).

Probleemstroom

1. Doelformulering (multi-perspective governance). De discussie over de inhoudelijke onderbouwing van het Kierbesluit duurt na vaststelling van het besluit voort. Er blijft discussie over het gewenste zoutgehalte, over vispassages, over de mate van natuurherstel die nodig is, over de ecologische minimumeisen vanuit de Europese Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water, over de effecten van klimaatverandering op het gebied, over de effecten van het Kierbesluit op de landbouw en de zoetwatervoorziening, enzovoort. Bestuurlijke schakelen op de dimensie doelformulering gaat over het verhelderen van doelstellingen en over het koppelen en ontkoppelen van opgaven. Zo besluit de provincie Zuid-Holland in 2008 om de projecten Kierbesluit en Deltanatuur van elkaar los te koppelen.

Politieke stroom

2. Regievoering (multi-level governance). Hoewel de provincie Zuid-Holland formeel de centrale regisseur lijkt te zijn, worden er feitelijk in meerdere besluitvormingsarena's regiepogingen gedaan. Behalve vanuit de provincie wordt ook vanuit de betrokken ministeries op Rijksniveau, vanuit de Tweede Kamer, vanuit de betrokken waterschappen en vanuit de betrokken gemeenten flink gestuurd. Bestuurlijk schakelen op de dimensie regievoering gaat over het coördineren van besluitvorming in verschillende arena's.

3. Draagvlak verwerven (multi-actor governance). Het Kierbesluit raakt aan belangen van een heleboel partijen: bewoners in het gebied, landbouwers en grondeigenaren, de zoetwatervoorziening. Zij worden getroffen door in de eigendomsrechten en gebruiksrechten die zij sinds afsluiting van het Haringvliet jarenlang hebben gehad. Tegen het terugdraaien daarvan verzetten zij zich of zij willen ervoor gecompenseerd worden. Wordt het voorkeursalternatief van het Kierbesluit onvoldoende gerealiseerd, dan zullen belanghebbenden bij de te ontwikkelen Deltanatuur zich miskend voelen in hun belang. Bestuurlijk schakelen op de dimensie draagvlak gaat over het verwerven van draagvlak door voor iedereen aanvaardbare oplossingen te bedenken voor de effecten van het Kierbesluit.

Beleidstroom

4. Procedurele afstemming (multi-strategy governance). Om het Kierbesluit te kunnen effectueren moeten nog tal van procedures worden doorlopen. Elk procedure kan nieuwe vragen opwerpen ten aanzien van de wijze waarop het Kierbesluit wordt onderbouwd of gerealiseerd. Dit kan aanleiding geven tot doelverschuiving, vertraging, kortom nieuwe dynamiek. Procedures kennen termijnen en die moeten veelal onderling worden afgestemd. Dat vraagt om coördinatie. Bestuurlijk schakelen kan zich daarop richten.

5. Financiering (multi-resource governance). Ook al staat het Kierbesluit vast, voor de realisatie ervan is geld nodig. In 2000, toen het besluit genomen werd, was er nog veel onduidelijk over de financiering van de gevolgen van het besluit. Het op een kier zetten van de Haringvlietsluizen heeft niet alleen positieve gevolgen, maar vraagt om vele compenserende maatregelen voor de negatieve gevolgen. Niet alleen was in 2000 onduidelijk welke compenserende maatregelen nodig zijn, ook was onduidelijk hoe de financiering hiervoor gevonden moet worden. Bestuurlijk schakelen richt zich ook op deze dimensie.

6. Ruimtelijke mogelijkheden vinden (multi-resource governance). De effectuering van het Kierbesluit heeft ruimtelijke gevolgen. Er wordt in een gebied dat reeds volledig ruimtelijk is ingericht een claim gelegd voor een nieuwe functie (natuur) die erbij komt. Dit moet leiden tot ruimtelijke verschuivingen, optimalisatie van grondgebruik, en verwerving van aanvullende ruimte om functies die moeten vervallen naartoe te kunnen verplaatsen. Bestuurlijk schakelen richt zich ook op het vinden van ruimtelijke mogelijkheden.

De hierboven genoemde dimensies geven aan dat uitvoering van een dergelijk complex besluit om aanvullende bestuurlijke processen en besluitvorming vraagt. Het Kierbesluit is daarmee een tussenstap, waarna vele aanvullende deelstappen nodig zijn om uiteindelijk het doel te bereiken. Beleidsuitvoering is daarmee niet alleen een technocratische handeling,

maar evenzeer een delicaat bestuurlijk vervolgtraject dat om veelzijdige stuurmanskunst vraagt. Complexe besluitvorming vereist dat men kan omgaan met dynamiek, goed kan schakelen langs meerdere dimensies, dat men rekening houdt met de extra tijd die dit kost, en dat men keuzes maakt qua timing. Zonder deze complexiteit en dynamiek aan te gaan zal men het Kierbesluit nooit kunnen effectueren. Doorzettingsmacht vanuit een bepaalde regisseur helpt heel beperkt, het komt eerder aan op een goed vermogen tot bestuurlijk schakelen door een 'policy entrepreneur'. Dit relativeert de opvatting dat van inertie sprake zou zijn.

4. Maatschappelijke rechtvaardiging van de effecten van het Kierbesluit

De afsluiting van het Haringvliet werd in de jaren 60 en 70 volgens het toen geldende paradigma in het waterbeheer gezien als een verstandige aanpak van een veiligheidsprobleem. Sindsdien hebben zich belangrijke paradigmatische veranderingen in het Nederlandse waterbeheer voltrokken. Al gedurende de jaren 70 werd er flinke maatschappelijke kritiek geuit op de gesloten aanpak van grote waterstaatswerken. Er werd gepleit voor een meer participatieve aanpak met ruimte voor andere waarden van water (op het gebied van openheid en natuurlijkheid). Dit had reeds zijn effect bij de discussie over de afsluiting van de Lauwerszee (er werd gekozen voor een geleidelijke overgang van zoet naar zout), de inpoldering van het Markermeer (hiervan werd afgezien), en de afsluiting van de Oosterschelde (er werd gekozen voor een doorlaatbare stormvloedkering). In 1985 werd met de Nota 'Omgaan met Water' een nieuwe manier van denken geïntroduceerd, resulterend in de Derde Nota Waterhuishouding in 1988. De nieuwe manier van denken stond voor integraal waterbeheer vanuit een watersysteemperspectief, waarin de samenhang tussen grond- en oppervlaktewater en tussen waterkwaliteit en -kwantiteit wordt onderkend. Het beheer zou zich voortaan ook richten op het ecologische functioneren van een watersysteem, waarmee de natuurlijkheid van watersystemen meer aandacht krijgt. Waterbeheer kreeg een zogenaamde 'brede kijk'. Een volgende transitie voltrok zich na 1995, naar aanleiding van de grote rivieroverstromingen in 1993 en 1995 en de hoogwatersituatie in 1998. Water moet niet alleen gekeerd worden, maar ook geacommodeerd, daarbij anticiperend op klimaatverandering. Dit resulteerde in projecten op het gebied van ruimte voor de rivier, en een focus op de trits 'water vasthouden, bergen en afvoeren'. Ruimte voor waterberging en ecologische verbetering van waterlopen konden voortaan samengaan. Herstel van natuurlijke dynamiek en veerkracht van watersystemen werd nog belangrijker (Kuks, 2004; Kissling & Kuks, 2004; Kuks, 2009b).

Het Kierbesluit in 2000 gaat ervan uit dat een nieuwe claim voor natuur en een wijziging van de zoet-zout waterbalans in het gebied kan worden doorgezet. Ook al is hier sprake van gedeeltelijke terugkeer naar een situatie voor afsluiting van het Haringvliet, dan kan men niet ontkennen dat sinds die afsluiting nieuwe eigendoms- en gebruiksrechten zijn gegroeid en gevestigd. De eigenaren van deze rechten kunnen nieuw gevestigde rechten doen gelden

en aanspraak maken op compensatie. Dat is zelfs het geval als het gaat om doorwerking van Europese richtlijnen (Habitat, Natura 2000, Kaderrichtlijn Water). Het publiek belang is dan ook niet alleen om de nieuwe natuurclaim en zoet-zoutbalans aan het gebied op te leggen, maar ook om een goed evenwicht met andere publieke en private belangen te realiseren. Het bestuurlijk schakelen moet vooral daarop zijn gericht. Voortdurend zal het ook gaan over de vraag in hoeverre publieke belangen voorrang mogen hebben ten opzichte van private belangen. De mogelijkheden om een herverdeling van eigendoms- en gebruiksrechten (property rights) door te kunnen zetten zijn beperkt als het om natuurdoelen gaat. Wat op het eerste gezicht inertie lijkt komt voort uit het tijdsbeslag dat nodig is om te komen tot een maatschappelijk rechtvaardige verdeling van effecten van het Kierbesluit.

Referenties

Bressers, Hans, en Stefan Kuks (2001). Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip, In: *Beleidswetenschap*, 15 (2001) 1, pp. 76-103.

Bressers, Hans Th.A. and Stefan M.M. Kuks (2003). What does 'Governance' mean? From conception to elaboration, in: Hans Th.A. Bressers and Walter A. Rosenbaum (eds), *Achieving sustainable development, The challenge of governance across social scales*, Westport, Connecticut, London: Praeger, 2003, pp 65-88.

Bressers, Hans and Stefan Kuks (eds.) (2004). *Integrated governance and water basin management*, Dordrecht, Boston, London: Springer (Kluwer Academic Publishers), 2004.

Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1995.

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. USA: Harper Collins Publishers, 1984.

Kissling-Näf, Ingrid and Stefan Kuks (eds.) (2004). *The Evolution of National Water Regimes in Europe*. Dordrecht, Boston, London: Springer (Kluwer Academic Publishers), 2004.

Kuindersma, W., en F.G. Boonstra (2005). *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen: Natuurplanbureau, rapport 26, 2005.

Kuks, Stefan M.M. (2004). *Water Governance and Institutional Change*. University of Twente, 2004.

Kuks, Stefan (2009a). De balanceerkunst van het waterschapswerk, in: Dave Huitema e.a. (red), Hoezo samen? Bestuurskundige verkenningen naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 2008, Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2009, pp 69-76.

Kuks, Stefan (2009b). Institutional evolution of the Dutch water board model, in: Stijn Reinhard and Henk Folmer (Eds.), Water Policy in the Netherlands. Integrated Management in a Densely Populated Delta. Washington DC: Resources for the Future, 2009, pp 155-170.

Wentholt, L.R. (red.) (1993). Beleidsanalyse in het waterbeheer. Uitgegeven als vervolg op de gelijknamige prijsvraag van het KIVI, afdeling waterbeheer-werkgroep beleidsanalyse. Gezamenlijke uitgave van KIVI en STOWA, 1993.

6. Organisatie- en managementanalyse Kierbesluit Over adaptive governance

Prof.dr. Jurian Edelenbos en Ingmar van Meerkerk, MSc
Opleiding Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Het proces rond het Kierbesluit Haringvlietsluizen is complex. Er zijn veel belangen mee gemoeid, veiligheid, natuur, landbouw, etc. Het goed laten verlopen van een dergelijk complex proces vergt veel regisserend en verbindend vermogen. In dit essay gaan we nader in op hoe het besluitvormingsproces rond het Kierbesluit is georganiseerd en gemanaged.

1. Een diversiteit aan belangen, waarden, kennis en verantwoordelijkheden

Van meet af aan lijkt het draagvlak bij regionale partijen wat betreft het herstel van estuariene dynamiek beperkt. Het Kierbesluit, welke een marginale stap is richting ecologisch herstel, is hier een uitvloeisel van. De regionale partijen blijven hameren op de onzekerheid wat betreft de ecologische ontwikkelingen (het zoutgehalte) na openstelling van de sluizen bij vloed. Daarnaast zien zij nut en noodzaak van de maatregel niet in. Wellicht nog belangrijker: in hun beleving is de maatregel onrechtvaardig. Waarom zouden juist zij (agrariërs en drinkwaterbedrijven) moeten wijken voor een van bovenaf gedefinieerd 'publiek belang'? Zij hebben immers toch ook rechten verworven die bovendien ook een publiek belang dienen (namelijk voedselproductie, waterzuivering en waterwinning)? Daarnaast is er de gevoelige koppeling met het Deltanatuurproject. Ook voor dit project worden agrariërs geacht te wijken voor natuur. De agrarische leefgemeenschap leeft in de veronderstelling dat zij bij beide projecten slechts te verliezen heeft. Deze situatie stelt hoge eisen aan de verantwoordelijke partijen, in casu de provincie Zuid-Holland, het ministerie van V&W (de staatssecretaris als politiek verantwoordelijke) en het ministerie van LNV.

De diverse betrokken overheden dienen bovendien diverse waarden en vertegenwoordigen diverse expertises. Dit geldt voor de verantwoordelijke partijen, zoals het ministerie van LNV (dat zich zowel inzet voor de landbouw als natuur). Maar ook zeker voor de andere bestuurlijke partijen die een belangrijke rol spelen in het beleidsproces: de waterschappen (die in casu voornamelijk agrarische belangen vertegenwoordigen) en de gemeenten (die als lokale overheden ook een diversiteit aan belangen vertegenwoordigen, zoals die van bewoners, agrariërs en ondernemers). Daarnaast zijn er diverse expertises betrokken die allen vanuit hun eigen kunde naar de situatie kijken (te denken valt aan Rijkswaterstaat, de waterschappen en Staatsbosbeheer).

De complexiteit die uit deze diversiteit aan belangen, kennis en verantwoordelijkheden ontstaat vergt een aanpak die met deze complexiteit rekening houdt. Een belangrijk

onderdeel van een dergelijke aanpak vormt het verbindende vermogen van de regisserende partij.

2. Het belang van verbindend vermogen

De enorme strubbelingen in de uitvoering en de weerstand van lokale overheden om mee te werken aan de realisatie van het Kierbesluit doen vragen rijzen over het verbindend vermogen van de verantwoordelijke overheden. De provincie – in deze casus als bestuurlijk verantwoordelijke aangewezen – weet onvoldoende een vruchtbare samenwerking tot stand te brengen met de regionale partijen. In een complex beleidsproces als ‘het Kierbesluit’ is van belang dat er een regisserende partij is die tussen de diverse perspectieven, waarden en belangen weet te schakelen en op een of andere wijze een positieve draai in de dynamiek weet te realiseren. De negatieve spiraal is in deze casus tot op heden niet doorbroken. Hierdoor is het governance systeem in een dusdanige inertie gekomen dat het besluit (na 10 jaar) nog steeds niet is uitgevoerd.

Deze inertie lokt bij de provincie voornamelijk complexiteitsreducerende strategieën uit. De provincie reageert door het proces op te delen in kleinere parten opdat de controle vergroot kan worden. Zo wordt het Kierbesluit losgekoppeld met het Deltanatuurproject en worden de planvorming en uitvoering van de compenseren maatregelen als losstaand deelproject beschouwd. Daarnaast grijpt de provincie naar procedurele sturingsmiddelen, zoals het provinciale inpassingplan om gemeenten alsnog mee te krijgen. Ook het verkleinen van het aantal partijen in de Stuurgroep vanwege achterblijvende resultaten is hier een voorbeeld van. Er wordt dus vooral ingezet op daadkrachtig leiderschap als de te volgens managementstijl.

De provincie zet weinig in op verbindend leiderschap, waarmee zij andere partijen gaandeweg het implementatietraject verliest, zoals waterschappen en gemeenten. Verbindend leiderschap verwijst hier naar een regisserende partij die in staat is verbindingen te leggen tussen actoren, gebeurtenissen, netwerken, belangen, processen en procedures. De nadruk ligt hierbij op procesmanagement waarbij het opbouwen van vertrouwen een belangrijk doel is. Het vertrouwen tussen de partijen is in deze casus echter gering en er lijkt weinig te worden geïnvesteerd (vanuit de regie bijvoorbeeld) in het opbouwen en met name ook het consolideren van goede relaties (formeel alsook informeel) tussen partijen (met name gemeenten, waterschappen en vertegenwoordigers van de agrarische sector).

Afgezien van de inter-organisatorische verhouding tussen de provincie en de overheden op een lager schaalniveau zijn er signalen dat de verbinding tussen de provincie en de betrokken organisaties op rijksniveau zwak is. De provincie lijkt er dikwijls alleen voor te

staan. Dit legt een zware druk op haar schouders en kan mede als verklaring worden aangehaald voor de complexiteitsreducerende strategie die zij inzet. Ondanks dat de primaire verantwoordelijkheid van voor het beheer van de Zuidwestelijke delta en de sluizen bij de Minister van Verkeer en Waterstaat ligt wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Kierbesluit (de compenserende maatregelen) geheel bij de provincie gelegd. Initiatiefnemer Rijkswaterstaat treedt gaandeweg het proces meer naar de achtergrond. RWS en provincie treden gedurende het proces niet als samenwerkende partners op.

3. Weinig stakeholder-involvement en ruimte voor zelforganiserend vermogen

De spanningen met de bestuurlijke partijen komen voornamelijk voort uit de maatschappelijke belangen die met de huidige status quo van het gebied vergroeid zijn. Hierdoor ontstaat er een noodzaak om op zoek te gaan naar vitale koppelingen met de diverse functies en belangen (zowel private als publieke) die verbonden zijn aan het estuarium. Diverse stakeholders in het gebied worden echter nauwelijks betrokken in het planvormingsproces. Zo worden bij de planvorming over de aan te leggen zoetwaterverbinding direct belanghebbenden tot op heden niet meegenomen. Ook wordt er weinig ruimte gegeven aan de zelforganiserende krachten binnen het gebied. De bewoners en agrariërs in de polder Zuidoord hebben inmiddels zelf enkele alternatieven uitgedacht en aangeboden aan de provincie. Tot op heden is er van een gezamenlijke aanpak om te komen tot een gedragen oplossing weinig sprake. De beperkte stakeholder betrokkenheid heeft voor enorme vertragingen geleid en zelfs tot de weigering van gemeente Bernisse om het zoetwatertracé in het bestemmingsplan op te nemen.

4. Besluit

Concluderend kan gesteld worden dat het adaptief vermogen van het management in deze casus te wensen overlaat. Onverwachte, lastige ontwikkelingen worden aangepakt met complexiteitsreducerende strategieën. Een uitdaging zou zijn om de complexiteit van het vraagstuk te omarmen in plaats van te ontkennen en te reduceren. Dit betekent bijvoorbeeld dat deelprojecten niet los van het geheel beschouwd kunnen worden. Dit vergt investeringen in het procesmanagement. Hierbij is het de kunst om verbindingen te leggen tussen de diverse waarden, belangen en percepties. Dit betekent verbinding leggen tussen diverse partijen op divers niveau die binnen diverse domeinen actief zijn. In plaats van een topdown aanpak met een nadruk op het behoud van controle verdient een interactief proces met ruimte voor zelforganiserende krachten meer aanbeveling. Dit duidt op een meer complexiteitsomarmende strategie. Alleen dan zou integraal waterbeheer werkelijk tot stand gebracht kunnen worden.