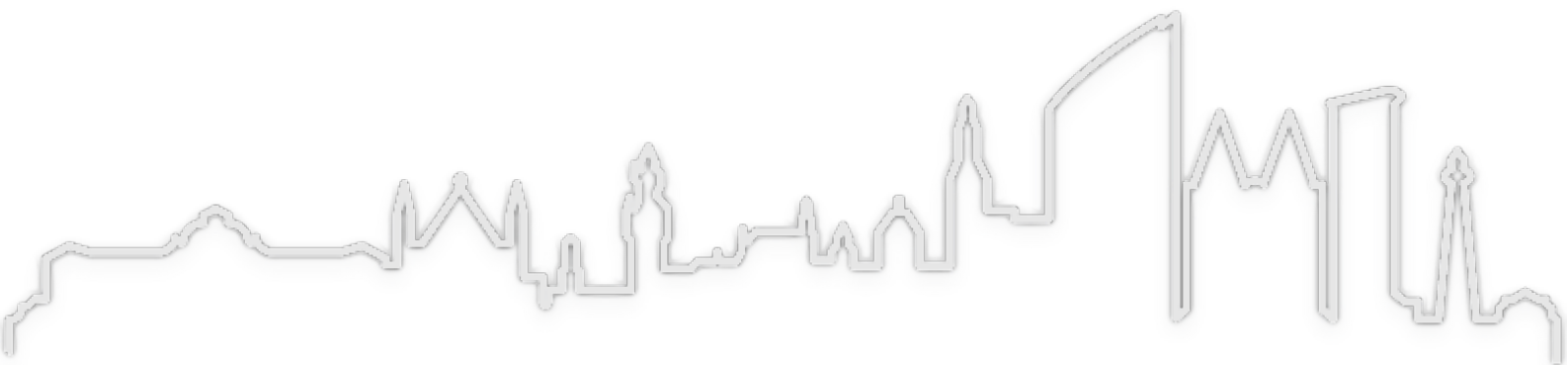


Een procesmatige benadering van beleidsintegratie voor lokale overheden

Een evaluerend onderzoek aan de hand van klimaatadaptatie-
en mobiliteitsbeleid in de gemeente Den Haag

I.T.J. Bousema



Een procesmatige benadering van beleidsintegratie voor lokale overheden

*Een evaluerend onderzoek aan de hand van klimaatadaptatie- en
mobiliteitsbeleid in de gemeente Den Haag*

I.T.J. Bousema

Colofon

Afstudeerscriptie Spatial Planning (MSc)

Auteur: I.T.J. Bousema

Studentnummer: s1013382

Begeleider: dr. ir. J.D. Liefferink

Onderwijsinstituut: Radboud Universiteit Nijmegen

Opleiding: Spatial Planning

Specialisatie: Cities, Water and Climate Change

Afstudeerstage:

Organisatie: Gemeente Den Haag

Dienst: Dienst Stedelijke Ontwikkeling

Afdeling: Programma, Strategie en Onderzoek

Begeleiders: dr. R.B.J. Teule en E.B. Ebels



Samenvatting

Zowel in de praktijk als de wetenschap is sprake van een groeiende belangstelling voor beleidsintegratie. De toenemende complexiteit van beleidsproblemen vraagt namelijk om een andere aanpak. Dit geldt eveneens voor ruimtelijk beleid, zeker met het oog op de aanstaande Omgevingswet. Beleidsintegratie wordt echter vaak onterecht als een gewenst resultaat beschouwd. Recent onderzoek toont aan dat beleidsintegratie een proces is. Dit proces kan onderzocht worden aan de hand van verschillende dimensies en hun onderlinge relaties. Dit zou de negatieve effecten van beleid op andere domeinen kunnen verminderen. Deze dimensies zijn in de context van lokale overheden nog niet onderzocht. Daarom wordt deze benadering van beleidsintegratie in dit onderzoek bestudeerd aan de hand van de integratie van klimaatadaptatie in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag. Uit de resultaten blijkt dat beleidsintegratie zich niet beperkt tot het opstellen van beleid. Beleid moet immers uitgevoerd worden en dus zet het proces zich in deze fase van beleid voort. In tegenstelling tot de Europese Unie of nationale overheden zijn lokale overheden verantwoordelijk voor zowel het opstellen als uitvoeren van beleid. Dit maakt dat de operationalisatie van het onderzoeken van beleidsintegratie in lokale overheden complex is. Het omschrijven van *wat* en *waarin* datgene geïntegreerd moet worden kan helpen deze complexiteit het hoofd te bieden. Al met al blijkt het onderzoeken van de dimensies een bruikbare methode om het proces van beleidsintegratie te evalueren. Het was immers mogelijk een aantal praktische aanbevelingen te doen richting de Gemeente Den Haag. Gezien de complexiteit van de operationalisatie van het model en de lokale overheden is het echter onvermijdbaar dat onvoorziene effecten van beleid blijven bestaan.

Sleutelwoorden: Beleidsintegratie; ruimtelijk beleid; mobiliteitsbeleid; klimaatadaptatie; gemeenten

Abstract

Policy integration receives growing attention from policy practitioners. Increasing complexity of policy issues demands a different approach. This is applicable to spatial policies in the Netherlands as well, especially regarding the upcoming “Omgevingswet”. However, policy integration is often wrongly perceived as a desirable outcome. Contrastingly, recent research finds that policy integration must be regarded as process. This process can be studied along its various dimensions and their mutual relations. These dimensions have not been studied in the context of local governments. Therefore, this research studied this approach of policy integration through the integration of climate adaptation in mobility policy in the municipality of The Hague. The results show that policy integration does not stop at the level of policy formation. Policy needs to be implemented, and therefore, the process of policy integration continues in the implementation phase. In contrast to the European Union or national governments, local governments are responsible for both policy formation and implementation. Consequently, the operationalisation of studying policy integration at local governments becomes complex. Defining *what* needs to be integrated *where* could help in coping with this complexity. This research concludes with stating that this approach of studying policy integration could help increasing its effectivity and reduce risks. After all, it was possible to provide the municipality of The Hague with practical recommendations. Nevertheless, unforeseen consequences of policy will continue to exist.

Keywords: Policy integration; spatial policy; transport policy; climate adaptation; municipalities

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Abstract.....	ii
Inhoudsopgave.....	iii
Figurenlijst.....	vii
Tabellenlijst	viii
Lijst van afkortingen.....	1
1 Inleiding.....	2
1.1 Introductie	2
1.2 Aanleiding.....	3
1.3 Doelstelling	4
2 Theoretisch kader	6
2.1 Een kleine geschiedenis van beleidsintegratie	6
2.2 Naar een procesmatige benadering van beleidsintegratie	8
2.3 Vier basisprincipes van de procesmatige benadering	9
2.4 Vier dimensies van een procesmatige benadering	11
2.4.1 Beleidskader	11
2.4.2 Betrokkenheid subsystemen	12
2.4.3 Beleidsdoelen.....	13
2.4.4 Beleidsinstrumenten	15
2.5 Kanttekeningen van de benadering	18
2.6 Conclusie.....	18
3 De casus.....	20
3.1 Vooronderzoek.....	20
3.2 Mobiliteitsbeleid in Den Haag	21
3.2.1 Auto	22

3.2.2	Fiets.....	22
3.2.3	Openbaar vervoer.....	22
3.2.4	Stedenbouw en Planologie.....	22
3.2.5	Metropoolregio Rotterdam Den Haag	23
3.2.6	Conclusie	23
3.3	Klimaatverandering, effecten en adaptatie in Den Haag	23
3.3.1	Zeespiegelstijging	24
3.3.2	Extreme neerslagvariabiliteit	24
3.3.3	Temperatuurstijging en droogte.....	24
3.3.4	Klimaatadaptatiebeleid in Den Haag.....	25
3.3.5	Over de onzekere relatie tussen klimaatverandering en mobiliteit.....	27
3.4	Het probleem van klimaatadaptatiebeleid.....	27
3.5	Identificeren van substantief klimaatadaptatiebeleid	28
3.5.1	Zachte en harde klimaatadaptatiemaatregelen.....	29
3.5.2	Procedurele instrumenten	31
3.6	Conclusie.....	32
4	Onderzoeksopzet	36
4.1	Methodologie	36
4.1.1	De onderzoekseenheden	36
4.1.2	Het verzamelen van beleidsdocumenten	37
4.1.3	Het verzamelen van interviews.....	38
4.2	Operationalisatie	38
4.2.1	Analyse beleidsdocumenten	39
4.2.2	Analyse interviews.....	40
4.3	Ethische verantwoording.....	41
4.4	Conclusie.....	42
5	Resultatenhoofdstuk	43
5.1	Beleidskader.....	43
5.1.1	Fiets.....	44

5.1.2	Auto	45
5.1.3	OV en MRDH.....	46
5.1.4	Delfland	48
5.1.5	S&P.....	49
5.1.6	Conclusie	50
5.2	Betrokkenheid subsystemen.....	51
5.2.1	Fiets.....	52
5.2.2	Auto	53
5.2.3	OV en MRDH.....	54
5.2.4	Delfland	54
5.2.5	S&P.....	55
5.2.6	Conclusie	56
5.3	Beleidsdoelen	57
5.3.1	Fiets.....	59
5.3.2	Auto	59
5.3.3	OV en MRDH.....	60
5.3.4	Delfland	60
5.3.5	S&P.....	61
5.3.6	Conclusie	62
5.4	Beleidsinstrumenten.....	63
5.4.1	Fiets.....	64
5.4.2	Auto	65
5.4.3	OV en MRDH.....	66
5.4.4	Delfland	67
5.4.5	S&P.....	69
5.4.6	Conclusie	70
5.5	Conclusie.....	72
5.6	Praktische aanbevelingen.....	73
6	Discussie.....	75

6.1	Over de complexiteit van beleid in lokale overheden.....	75
6.2	Over het concretiseren van de dimensies.....	77
6.3	Over de operationalisatie	77
6.4	Conclusie en aanbevelingen.....	79
7	Reflectie.....	80
	Dankwoord	81
	Literatuurlijst	82
	Bijlage 1.....	88
	Bijlage 2.....	89
	Bijlage 3.....	90
	Bijlage 4.....	91
	Bijlage 5.....	94

Figurenlijst

Figuur 5.1 Aantal referenties naar klimaatverandering en de effecten ervan (eigen bewerking).	43
Figuur 5.2 Referenties naar het Hoogheemraadschap Delfland (eigen bewerking).....	51
Figuur 5.3 Referenties naar Stedenbouw en Planologie (eigen bewerking).	51
Figuur 5.4 Referenties naar overkoepelende strategieën (eigen bewerking).....	58
Figuur 5.5 Aantal referenties naar sectorale instrumenten (eigen bewerking).....	63
Figuur 5.6 Aantal referenties naar procedurele instrumenten (eigen bewerking).	63

Tabellenlijst

Tabel 2.1 Manieren waarop beleidskaders van verschillende subsystemen geïntegreerd kunnen zijn (Candel & Biesbroek, 2016; eigen bewerking).	12
Tabel 2.2 Verschillende manieren waarop subsystemen met elkaar betrokken kunnen zijn (Candel & Biesbroek, 2016; eigen bewerking).	14
Tabel 2.3 Verschillende verschijningen waarop doelen van verschillende geïntegreerd kunnen zijn (Candel & Biesbroek, 2016; eigen bewerking).	16
Tabel 2.4 Verschijningen van beleidsinstrumenten en de samenhang daartussen (Candel & Biesbroek, 2016; eigen bewerking).	17
Tabel 3.1 Harde en zachte klimaatadaptatiemaatregelen (Runhaar et al., 2012, eigen bewerking).....	30
Tabel 3.2 Maatregelen van de Rijksoverheid om bewustwording en kennis rondom klimaatadaptatie te bevorderen (Deltaprogramma, 2018; NAS, 2018; eigen bewerking).....	32
Tabel 3.3 Conceptueel model (Candel & Biesbroek, 2018; eigen bewerking).	33
Tabel 5.1 Maten van integratie in het beleidskader (eigen bewerking).	50
Tabel 5.2 Maten van integratie tussen subsystemen (eigen bewerking).	57
Tabel 5.3 Maten van integratie tussen beleidsdoelen (eigen bewerking).....	62
Tabel 5.4 Maten van integratie tussen instrumenten (eigen bewerking).....	71

Lijst van afkortingen

ACOR	Advies Commissie Openbare Ruimte
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DSB	Dienst Stadsbeheer
DSO	Dienst Stedelijke Ontwikkeling
EU	Europese Unie
HTM	Haagsche Tramweg Maatschappij N.V. (oorspronkelijk)
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
NAS	Nationale klimaatadaptatiestrategie
NPM	New Public Management
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RAS	Regionale klimaatadaptatiestrategie
RET	Rotterdamse Electriche Tram N.V.
ris	Raadsinformatiesysteem
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
S&P	Afdeling Stedenbouw & Planologie

1 Inleiding

1.1 Introductie

Beleidsintegratie is geen doel, maar een proces. Om dit proces te bestuderen hebben Candel en Biesbroek (2016) een theoretisch model ontwikkeld. Hun benadering is een reactie op voorgaande pogingen om het fenomeen te omschrijven. Dit zijn bijvoorbeeld de hiërarchische benaderingen van, onder andere, Stead en Meijers (2009) en de schaal van Metcalfe (1994). Deze benaderingen hebben echter een aantal tekortkomingen. Allereerst vormen deze benaderingen het beeld dat een hoge mate van integratie gewenst is en dat dit hét doel is. Daarnaast ontbreekt het deze benaderingen aan criteria waarop verschillende maten van integratie onderscheiden kunnen worden. Hierdoor wordt het dynamische karakter van beleidsintegratie onderschat. Dit is tegenstrijdig met empirische bevindingen die wijzen op de verschillende vormen die beleidsintegratie kan aannemen (Adelle et al., 2015; Howlett, 2009; Jacob et al., 2008; Jordan & Halpin, 2006).

De benadering van Candel en Biesbroek (2016) bestaat hoofdzakelijk uit vier dimensies: het beleidskader, betrokkenheid van subsystemen, beleidsdoelen en beleidsinstrumenten. Vaak is het zo dat de mate van integratie per dimensie verschilt. In een dergelijk geval is er sprake van een asynchroon verloop van beleidsintegratie. Dit verschil ontstaat bijvoorbeeld omdat de ene dimensie weerbarstiger is dan de ander (Mahoney & Thelen, 2009; Streeck & Thelen, 2005). Bovendien kan het zo zijn dat in sommige dimensies sprake is van desintegratie. Dit kan komen omdat bestuurlijke prioriteiten veranderen (Jordan & Lenschow, 2010; Wilson, 2000; Halligan et al., 2011). Daarnaast kan er pas gesproken worden van beleidsintegratie wanneer er sprake is van een wederzijdse ondersteunende wisselwerking tussen de vier dimensies. Deze wisselwerking ontstaat wanneer de inspanningen ten behoeve van integratie in de verschillende dimensies aan elkaar gelijk zijn (Candel & Biesbroek, 2016). Het is dus wenselijk om te weten in welke dimensie meer geïnvesteerd moet worden om de effectiviteit van het proces te vergroten.

Indien organisaties tot beleidsintegratie willen overgaan, moeten zij het als een proces van institutionele verandering en ontwikkeling beschouwen. Deze ontwikkeling wordt grotendeels bepaald door actoren en groepen van actoren. Beleidsintegratie gaat over het aanpassen van de institutionele context, zoals bevoegdheden van subsystemen en beleidsparadigma's. Dit vergt organisaties te investeren in voldoende capaciteit en middelen, inclusief de wil, om tot een gelijke mate van integratie tussen de vier dimensies te komen (Candel & Biesbroek, 2016). Volgens Candel en Biesbroek (2016)

moet beleidsintegratie beschouwd worden als: *“an agency-driven process of asynchronous and multi-dimensional policy and institutional change within an existing or newly formed governance system that shapes the system’s and its subsystems’ ability to address a cross-cutting policy problem in a more or less holistic manner”*.

Deze benadering biedt de mogelijkheid om de mate van beleidsintegratie van een bepaald probleem te meten en vergelijkingen te maken tussen verschillende tijdstippen, onderwerpen of organisaties. Daarnaast laat het zien dat organisaties investeringen moeten doen in alle dimensies, indien zij effectief beleid willen ‘integreren’. Tot slot, biedt het *“those out of government office”*, een instrument om politieke beloften ten aanzien van beleidsintegratie te monitoren en besluitvormers verantwoordelijk te houden voor de toezeggingen die ze maken.

1.2 Aanleiding

De ontwikkeling van deze benadering valt samen met een toenemende belangstelling voor beleidsintegratie vanuit de praktijk (Stead & Meijers, 2009; Cejudo & Michel, 2017; Tosun & Lang, 2017; Candel & Biesbroek, 2016). Een aantal oorzaken liggen hier ten grondslag aan.

Allereerst zijn de machtsverhoudingen tussen de publieke en particuliere sector, en de samenleving in de afgelopen jaren verschoven. Deze drie partijen zijn daardoor afhankelijker van elkaar geworden. Daarnaast wordt steeds vaker de multicausaliteit van problemen erkend. Deze ontwikkeling wordt gekenmerkt door een toename in het aantal actoren dat betrokken is in het beleidsvormingsproces (Stead & Meijers, 2009).

Vervolgens beperkt de traditionele *sectorale* aanpak van overheden hun vermogen om in te spelen op deze complexiteit. Daarnaast leidt ongecoördineerd overheidsingrijpen vaak tot hogere overheidskosten (Candel & Biesbroek, 2016; Cejudo & Michel, 2017; Hood & Dixon, 2015). Daarom zijn overheden gedwongen te zoeken naar een andere aanpak (zie o.a. Louw et al., 2003; Boelens & Spit, 2006; Salet, 2014).

De belangstelling voor beleidsintegratie is tevens te observeren in de Nederlandse ruimtelijke context van lokale overheden. De komst van de Omgevingswet is hiervan een goed voorbeeld. Deze wet vereist dat gemeenten plannen met betrekking tot ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen. Daarnaast moeten deze plannen zo duurzaam mogelijk zijn (Rijksoverheid, 2019).

De procesmatige benadering van beleidsintegratie van Candel en Biesbroek (2016) is opgesteld om het proces van beleidsintegratie te onderzoeken. De benadering is echter nog niet getoetst op de context van een lokale overheid. Met dit onderzoek wordt een poging gedaan om dit gat op te vullen. Dit maakt het onderzoek zowel wetenschappelijk als maatschappelijk relevant. Wetenschappelijk omdat het nog niet onderzocht is of de benadering toepasbaar is in de context van lokale overheden. Maatschappelijk omdat vanuit de praktijk steeds vaker beleidsintegratie als een oplossing voor de toenemende complexiteit beschouwd wordt. Voor de praktijk is het dus waardevol

om een methode te hebben waarmee dit proces geëvalueerd kan worden. Een dergelijke evaluatie kan onvoorziene effecten van beleid voorkomen en de effectiviteit van het proces te vergroten. Dit onderzoek zal het model zowel wetenschappelijk als praktisch toetsen aan de hand van een concrete casus.

De toetst wordt uitgevoerd aan de hand van een planologische casus in de gemeente Den Haag. Verwacht wordt dat de bevolking in deze gemeente tussen 2015 en 2030 met 13 procent zal toenemen (PBL/CBS, 2016). De gemeente verwacht dat hierdoor het verkeer eveneens zal toenemen en wil in de toekomst goed bereikbaar blijven (Gemeente Den Haag, 2017). Daarnaast zal de gemeente, gezien de verwachte klimaatveranderingen, moeten inzetten op klimaatadaptatie. De gemeente zal bijvoorbeeld veel economische schade oplopen door extreme neerslag (Krijger et al., 2019). Daarnaast kent Den Haag een relatief groot ‘hitte-eiland effect’ (Van der Hoeven & Wandl, 2018). Andere klimaateffecten, zoals de stijging van de zeespiegel en droogte zijn eveneens van toepassing op Den Haag (Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut [KNMI], 2015). In dit onderzoek zal onderzocht worden in hoeverre klimaatadaptatie in het mobiliteitsbeleid is geïntegreerd. Hiervoor is gekozen omdat het mobiliteitsbeleid aan de ene kant beïnvloed wordt door de effecten van klimaatverandering en aan de andere kant bijdraagt aan deze klimaateffecten.

1.3 Doelstelling

Daarmee is het doel van dit onderzoek tweeledig: enerzijds wetenschappelijk en anderzijds praktisch. Ten eerste wordt de procesmatige benadering van beleidsintegratie getoetst, voor het eerst, op de context van een lokale overheid. Het proces en de uitkomst ervan moeten leiden tot een verdere uitbouw van de theorie. Ten tweede moet het onderzoek aan de hand van de concrete casus een beeld vormen van in hoeverre klimaatadaptatiebeleid geïntegreerd is in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag. De resultaten kunnen leiden tot praktische aanbevelingen richting de gemeente. Om deze doelen te behalen is de volgende centrale vraag opgesteld: *In hoeverre is een procesmatige benadering van beleidsintegratie toepasbaar op lokale overheden en ruimtelijk beleid, met als voorbeeld de integratie van klimaatadaptatie in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag?*

Deze centrale vraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende vijf deelvragen:

- 1. Waaruit bestaat de procesmatige benadering van beleidsintegratie?*
- 2. Welke partijen zijn betrokken bij het mobiliteits- en klimaatadaptatiebeleid in de gemeente?*
- 3. Welke klimaatveranderingen gelden voor de gemeente Den Haag?*
- 4. Wat is beleid dat substantieel bijdraagt aan klimaatadaptatie?*
- 5. In hoeverre is klimaatadaptatiebeleid in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag geïntegreerd?*

Aan de hand van de eerste deelvraag zal de benadering van Candel en Biesbroek (2016) nader worden besproken. De benadering bestaat namelijk uit een theoretisch model, dat niet getoetst kan worden zonder het uit te lichten. Vervolgens wordt de casus toegelicht middels de daarop volgende drie deelvragen. Voor het beantwoorden van deze deelvragen is vooronderzoek gedaan. Ten eerste wordt ingegaan op het mobiliteitsbeleid in de gemeente Den Haag en welke partijen hiervoor verantwoordelijk zijn. Het mobiliteitsbeleid is immers lijdend en het is dus belangrijk te achterhalen waaruit hetgeen bestaat. Ten tweede worden de verwachte klimaatveranderingen en effecten besproken. Hierbij wordt tevens ingegaan op bestaand klimaatadaptatiebeleid in de gemeente en welke partijen hierbij betrokken zijn. Ten derde wordt beleid dat substantieel bijdraagt aan klimaatadaptatie getypeerd. Dit wordt gedaan omdat klimaatadaptatiebeleid lijdt aan het zogenaamde ‘dependent variable problem’ (Dupuis & Biesbroek, 2013). Deze stappen vormen de basis voor de operationalisatie van het onderzoek. Vervolgens zal de toets, aan de hand van de laatste deelvraag, uitgevoerd worden. Middels de resultaten zal besproken worden in hoeverre klimaatadaptatie per dimensie geïntegreerd is. Dit leidt tot een algemene conclusie over het integratieproces en aanbevelingen richting de Gemeente Den Haag¹. Tot slot worden de resultaten in relatie tot de theorie bediscussieert. Dit wordt aangevuld met aanbevelingen voor verder onderzoek. Het proces en de resultaten van de toets zullen dus uiteindelijk antwoord geven op de centrale vraag.

¹ De ‘Gemeente Den Haag’ of ‘Gemeente’ verwijst naar de derde bestuurslaag in het Nederlandse staatsbestel, inclusief het ambtelijk apparaat. De ‘gemeente Den Haag’ of ‘gemeente’ verwijst naar al datgene wat binnen het administratief afgebakende geografisch gebied van de Gemeente Den Haag bevindt.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *Waaruit bestaat de procesmatige benadering van beleidsintegratie?* Ten eerste wordt er ingegaan op de geschiedenis van beleidsintegratie en waarom dit heeft geleid tot de procesmatige benadering van Candel en Biesbroek (2016). Ten tweede wordt de procesmatige benadering van beleidsintegratie beschreven. Hierin wordt nader ingegaan op de basisprincipes, definitie en dimensies van de procesmatige benadering van beleidsintegratie.

2.1 Een kleine geschiedenis van beleidsintegratie

Het begrip beleidsintegratie wordt zowel in de praktijk als in de academische wereld op verschillende manieren gebruikt. Daardoor kent het meerdere betekenissen (zie Box 2.1). Deze veelvuldigheid is ontstaan doordat de oorsprong van het concept in de praktijk ligt (zie o.a. Jordan & Lenschow, 2010; Stead & Geerlings, 2005). Zo kwam beleidsintegratie in Nederland al voor in de vroegere ruimtelijke nota's (zie o.a. de Nota Westen des Lands uit 1958 en de Tweede en Derde Nota Waterhuishouding uit de jaren '80). De veelvuldigheid belemmert het gebruik van conceptuele en empirische bevindingen uit bestaande onderzoeken (Tosun & Lang, 2017). Door de verschillende definities is het namelijk moeilijk om relevant onderzoek te achterhalen. Met het onderzoek van Underdal (1980) naar 'Integrated Marine Policy' deed het concept ook zijn intrede in de academische wereld. Daarna werd het concept in de jaren '90 door internationale gouvernementele organisaties omarmd, in een poging onverenigbare doelstellingen van economische concurrentiekracht, sociale ontwikkeling en milieubescherming te verbinden en zodoende duurzame ontwikkeling tot stand te brengen (Jordan & Lenschow, 2010; Tosun & Lang, 2017; Turnpenney et al., 2008;).

In de traditionele aanpak van overheden stelde de beleidsdomeinen namelijk zelfstandig en onafhankelijk van elkaar beleid op (Tosun & Lang, 2017). Dit wordt ook wel sectoraal beleid genoemd. Gedurende het tijdperk van het New Public Management [NPM] versterkte het gebruik van deze 'verzuilde' aanpak (Tosun & Lang, 2017; Cejudo & Michel, 2017; Candel & Biesbroek, 2016). Aan de hand van het decentraliseren van overheidstaken en het creëren van eenzijdige en 'gespecialiseerde' (lees: sectorale) organisaties trachtten voorstanders van het NPM de overheid overzichtelijker en efficiënter maken (Cejudo & Michel, 2017). Een sectorale aanpak beperkt echter de capaciteit van de overheden om met beleidoverschrijdende beleidsproblemen om te kunnen gaan (Candel & Biesbroek, 2016; Cejudo & Michel, 2017). Parallel hieraan zijn een aantal trends in de

samenleving te observeren. Zo zijn de overheid en samenleving in toenemende mate afhankelijk van elkaar geworden, is het aantal actoren betrokken in de beleidscyclus aanzienlijk toegenomen en wordt in steeds vaker de multicausaliteit van problemen erkend (Stead & Meijers, 2009).

Hier is een mogelijk paradox rondom het NPM te observeren. Juist de poging van het NPM om de overheid efficiënter te maken, heeft de complexiteit waarin zij moet werken alleen maar vergroot. Aan de andere kant beschouwt Vigar (2008) de decentralisatie van overheidstaken juist als een poging tot beleidsintegratie. In het Verenigd Koninkrijk werd de decentralisatie van overheidstaken deels gedreven door het idee dat het beleidsintegratie zou stimuleren. Op een kleinere geografische schaal zouden overheden namelijk meer gedwongen worden beleid te integreren. Een sectorale aanpak houdt echter geen rekening met onverwachte gevolgen van beleid in andere beleidssectoren (Stead & Meijers, 2009). Daarom is het de vraag of in de huidige complexe samenleving de sectorale strategie van het NPM werkt.

Box 2.1: Beleidsintegratie en ruimtelijke ontwikkeling in de Nederlandse context

Nederland kent een lange geschiedenis wat betreft beleidsintegratie, vooral op het gebied van waterhuishouding en ruimtelijke ordening. Zo werd bijvoorbeeld in 1997 een Ruimtescanner door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) ontwikkeld waarin verschillende ruimtelijke beleidsdomeinen werden geïntegreerd om toekomstig ruimtegebruik te simuleren. De betekenis van beleidsintegratie in de Nederlandse ruimtelijke context is echter gedurende de afgelopen decennia veranderd. Voorheen waren ruimtelijke nota's een weerspiegeling van de maakbaarheid van de samenleving en werd er gestreefd naar een integrale werkelijkheid (Verdaas, 2017). Gedurende de decentralisatiegolf van overheidstaken die hierop volgde is de rol van overheden veranderd en worden andere partijen meer tot gebiedsontwikkeling toegelaten. Hierdoor is de complexiteit van ruimtelijke plannen toegenomen. Gezien het grote aantal artikelen dat tracht lokale overheden een nieuwe rol toe te wijzen, zijn er veel manieren mogelijk om hier mee om te gaan (zie o.a. Louw et al., 2003; Boelens & Spit, 2006; Salet, 2014). Volgens Verdaas (2017) is in ieder geval één ding zeker: een perfecte integrale werkelijkheid is, gezien de toenemende complexiteit of de erkenning ervan, niet meer haalbaar.

Recentelijk heeft beleidsintegratie een nieuwe plek gekregen door de aankomende Omgevingswet/visie. Deze wet heeft bijvoorbeeld als doel dat voor een ruimtelijke ontwikkeling slechts één vergunning hoeft aangevraagd te worden. Dit is in tegenstelling met de huidige situatie waarin initiatiefnemers bij verschillende (semi-) overheidsinstellingen vergunningen moeten aanvragen. De noodzaak van beleidsintegratie lijkt hiermee wettelijk vastgelegd te worden.

Wat het ook mag zijn, de toegenomen complexiteit maakt beleidsintegratie niet makkelijker maar laat wel zien dat er gestreefd moet worden naar beter management tussen beleidsdomeinen (Stead & Meijers, 2009; Cejudo & Michel, 2017; Tosun & Lang, 2017). Dit streven wordt bevestigd door de toenemende interesse in beleidsintegratie (Candel & Biesbroek, 2016; Cejudo & Michel, 2017). Stead en Meijers (2009) menen dat het succes van beleid afhangt van in hoeverre zij is geïntegreerd met andere beleidsdomeinen. Beleidsintegratie stelt overheden namelijk in staat om beter in te spelen op de consequenties van “sectoraal” beleid op andere beleidssectoren (Underdal, 1980). Onderliggend hieraan zijn voordelen als het stimuleren van synergiën tussen afdelingen; het stimuleren van samenhang tussen beleid van verschillende afdelingen (horizontaal) en verschillende niveaus van besluitvorming (verticaal); het beter focussen op het behalen van algemene doelen boven die van het bereiken van sectorale doelen; et cetera (Stead & Meijers, 2009).

Beleidsintegratie is niet echter zoets als een utopisch resultaat, dat door middel van de juiste acties behaald kan worden. Candel en Biesbroek (2016) omschrijven beleidsintegratie als een proces, waarin ook sprake kan zijn van desintegratie. Dit proces bestaat uit het maken van strategische en administratieve beslissingen door het beleidsproces heen (Cejudo & Michel, 2017). Anderen richten zich eveneens meer op het procesmatig benaderen van beleidsintegratie (zie o.a. Jordan & Lenschow, 2010; Tosun & Lang, 2017). Dit betekent dat het onduidelijk is welke mate van integratie nu wenselijk is en de meeste voordelen oplevert. Om dit te achterhalen is het nodig de huidige benaderingen van beleid tegenover elkaar te zetten.

2.2 Naar een procesmatige benadering van beleidsintegratie

In het verleden zijn verschillende manieren ontwikkeld om beleidsintegratie te onderzoeken. Veel van deze manieren hebben geleid tot een conceptuele beschrijving van het fenomeen (zie o.a. Cejudo & Michel, 2017). Daarnaast bestaan er procesmatige benaderingen, waarvan twee voorbeelden belangrijk zijn. Deze benaderingen hebben echter zo hun tekortkomingen (Candel & Biesbroek, 2016).

Allereerst de coördinatieschaal van Metcalfe (1994). In deze schaal worden verschillende niveaus van coördinatie benoemd. Deze schaal bestaat uit negen niveaus. Waarvan de laagste wordt gekenmerkt door onafhankelijke besluitvorming en de hoogste door een gezamenlijke organisatiestrategie wordt gekenmerkt. De schaal toont aan het niveau van coördinatie kan veranderen en kan daarom gebruikt worden om vergelijkingen te maken. De schaal ontbreekt het echter aan criteria waarop deze niveaus van elkaar onderscheiden kunnen worden. Hetgeen bemoeilijkt de operationalisatie van deze benadering. Dit maakt het moeilijk onderzoeken die deze benadering hebben toegepast te vergelijken en zodoende een theorie over beleidsintegratie te ontwikkelen. Daarnaast impliceert de schaal dat de niveaus elkaar opvolgen. Dit hoeft echter niet zo te zijn. Gezamenlijke strategieën hoeven namelijk niet altijd gevolgd te worden door instrumenten die de coördinatie tussen afdelingen bevorderen (zie o.a. Jacob et al., 2008; Jordan & Lenschow, 2010).

Vervolgens zijn er andere hiërarchische benaderingen zoals die van Stead en Meijers (2009). Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen samenwerking, coördinatie en integrale beleidsvorming. Deze concepten volgen elkaar, in een overtreffende trap, op. Met meer interactie, transparantie en wederzijdse afhankelijkheid tussen beleidsafdelingen zou integrale beleidsvorming trapsgewijs behaald kunnen worden. Wederom ontbreekt het hier aan concrete criteria waarop deze concepten onderscheiden kunnen worden. Daarnaast zijn deze benaderingen niet expliciet gericht op het bestuderen van het beleidsproces. Hierdoor wordt geen rekening gehouden met cruciale elementen van dit proces, zoals beleidsinstrumenten en de betrokkenheid van subsystemen.

Tot slot geven deze bestaande benaderingen de indruk dat beleidsintegratie lineair proces is. Dit proces zou dan leiden tot een soort maakbare werkelijkheid. Empirische bevindingen spreken dit tegen en laten zien dat beleidsintegratie verschillende vormen kan aannemen in verschillende dimensies van het beleidsproces (Adelle et al., 2015; Howlett, 2009; Jacob et al., 2008; Jordan & Halpin, 2006).

Candel en Biesbroek (2016) proberen deze tekortkomingen weg te nemen door de gelaagdheid en a-synchronische natuur van beleidsintegratie centraal te stellen in hun benadering. Zij gaan hierbij in op vier verschillende dimensies van het beleidsproces: het beleidskader, de betrokkenheid van subsystemen, beleidsdoelen en beleidsinstrumenten. Volgens hen is het hierdoor mogelijk een vergelijking te kunnen maken tussen tijdsmomenten, problemen of onderzoekseenheden. Er zijn vier principes die ten grondslag liggen aan deze procesmatige benadering.

2.3 Vier basisprincipes van de procesmatige benadering

Ten eerste: de mate van integratie kan per dimensie verschillen. De mate van integratie geeft aan in hoeverre iets geïntegreerd is. Per dimensie kan het proces van integratie in tempo en richting verschillen. De mate van integratie kan in een dimensie toenemen terwijl het in de andere afneemt. Deze variatie wordt veroorzaakt door vier factoren (Candel & Biesbroek, 2016). Ten eerste, vertragingen kunnen ontstaan door bijvoorbeeld ‘pad-afhankelijkheid’ (Pierson, 2000). Dit wijst op het feit dat bestaande beleidsafdelingen en beleidsinstrumenten moeilijk zijn te veranderen (Mahoney & Thelen, 2009; Streeck & Thelen, 2005). Zélf s wanneer de nadelen ervan zijn aangetoond, blijven deze structuren bestaan omdat ze vaak gevestigde belangen vertegenwoordigen (Rayner & Howlett, 2009). Ten tweede, de ene dimensie is weerbarstiger dan de ander. Beleidsinstrumenten zijn bijvoorbeeld makkelijker te veranderen dan heersende normen en waarden. Ten derde, soms ontbreekt het overheden en organisaties aan wil en capaciteit om verder te gaan dan retoriek en symbolische acties (Jacob et al., 2008; Jordan & Lenschow, 2010). Tot slot kan het voorkomen dat betrokkenen niet weten hoe ze op een integrale manier moeten werken (Bardach, 1998; Hoppe, 2010; Jordan & Schout, 2006).

Ten tweede: kan er sprake zijn van desintegratie. Huidige benaderingen kijken vooral naar hoe integratie verbeterd kan worden. Een hoge mate van integratie kan echter op den duur ook weer verdwijnen. Dit kan gebeuren wanneer een doel behaald is of omdat andere problemen dringender zijn geworden (Candel & Biesbroek, 2016). Daarnaast kunnen inspanningen ten behoeve van beleidsintegratie teniet gedaan worden door interne processen. Dit zijn bijvoorbeeld conflicten tussen actoren, veranderende ideeën of wanneer inspanningen het tegenovergestelde effect hebben (Keast et al., 2007; Rayner & Howlett, 2009). Tot slot kunnen politieke factoren bepalend zijn voor de mate van beleidsintegratie (Jordan & Lenschow, 2010; Wilson, 2000; Halligan et al., 2011).

Ten derde: er is sprake van een wisselwerking tussen de dimensies. Deze wisselwerking uit zich in een wederzijdse afhankelijkheid en is gebaseerd op twee hypothesen (Candel & Biesbroek, 2016). De eerste hypothese stelt dat binnen de dimensies is er sprake van een hiërarchie van verschillende maten van integratie. De mate van integratie is afhankelijk van institutionele veranderingen die zich afspelen binnen het beleidsregime. Dit kunnen bijvoorbeeld veranderingen zijn in persoonlijke opvattingen over hoe een probleem aangepakt moet worden. Dergelijke veranderingen kunnen leiden tot aanpassingen in het beleid (Baumgartner & Jones, 2009; Howlett & Ramesh, 2003). De tweede hypothese stelt dat er sprake is van een ‘dialectisch interactie-effect’; een zelfversterkend effect. Dit effect is te observeren wanneer een beleidskader wordt aangepast en hierdoor meer belanghebbenden worden betrokken. Deze toename zal vervolgens weer leiden tot meer veranderingen in het beleidskader.

Ten vierde: beleidsintegratie moet beschouwd worden als een proces van institutionele verandering en ontwikkeling welke grotendeels bepaald wordt door actoren en groepen van actoren. Beleidsintegratie gaat over het aanpassen van de institutionele context, zoals bevoegdheden van subsystemen en beleidsparadigma’s (Candel & Biesbroek, 2016). Er zijn een aantal methoden ontwikkeld die organisaties kunnen gebruiken om te verklaren waarom en hoe integratie in dimensies wordt bevorderd of belemmerd. Dit is bijvoorbeeld ‘social learning’ (Mickwitz et al., 2009; Nilsson & Nilsson, 2005; Termeer, 2009), ‘coalition building’ (Jochim & May, 2010) en ‘policy entrepreneurship’ (Dowd et al., 2014; Mickwitz et al., 2009).

Op basis van deze principes geven Candel en Biesbroek (2016) de volgende definitie van beleidsintegratie: Beleidsintegratie is een a-synchronisch en multidimensionaal proces van veranderingen in beleid en instituties over in hoeverre een probleem als beleidoverschrijdend erkend wordt en voor een holistische benadering gekozen wordt. Dit proces kan zowel binnen als tussen organisaties plaatsvinden. De mate wordt beïnvloed door cognitieve en normatieve ideeën van actoren en groepen van actoren.

2.4 Vier dimensies van een procesmatige benadering

Zoals in de inleiding al duidelijk werd onderscheiden Candel en Biesbroek (2016) vier dimensies van beleidsintegratie. Dat betekent dat de integratie het beleidskader, betrokkenheid van subsystemen, beleidsdoelen en instrumenten apart van elkaar onderzocht worden. Daarbij moeten de bovenstaande vier basisprincipes niet vergeten worden. Daarnaast is het belangrijk te vermelden dat in het model gesproken wordt over het ‘systeem’ en ‘subsystemen’. Het systeem omvat alle onderzochte en betrokkene actoren. Dit zijn bijvoorbeeld actoren die betrokken zijn bij een bepaald probleem of organisatie (Candel & Biesbroek, 2018). Dit systeem bestaat uit verschillende subsystemen. Dit kunnen bijvoorbeeld afdelingen van een organisatie of verschillende belanghebbende organisaties zijn. Dus, een systeem is het geheel aan betrokken subsystemen. Hieronder zullen deze concepten besproken worden in relatie tot de vier dimensies.

2.4.1 Beleidskader

In het beleidskader staat de centrale probleemstelling. Hierin staat omschreven wat bestuurders en beleidsmedewerkers onder het probleem verstaan. Deze benadering kijkt naar in hoeverre een probleem als beleidoverschrijdend erkend wordt en of hier dan een holistische aanpak voor nodig is. Het ontbreken van dergelijke kaders kan tot risico's leiden (Candel & Biesbroek, 2016). Het voorbeeld van Gieve en Provost (2012) laat namelijk zien hoe een gebrek aan bewustzijn en promotie van de noodzaak voor coördinatie tussen monetair en regelgevend beleid, leidde tot het ineenstorten van rommelhypotheken in de VS en vervolgens de financiële crisis in 2007-2009.

De continuïteit en veranderingen van beleidskaders worden beïnvloed door sociaalpolitieke mechanismen. Dit zijn bijvoorbeeld gebeurtenissen die leiden tot een bestuurlijke prioriteit, de bedrijfsvoering van een bepaalde beleidsafdeling en de mobilisatie van belangen (Baumgartner & Jones, 2009; Zahariadis, 2007). Daarnaast worden beleidskaders beïnvloed door de administratieve cultuur van een organisatie. Sommige organisaties staan meer open voor integratie dan andere, dit verschilt per land en per probleem (Hoppe, 2010). Angelsaksische landen zijn meer geneigd om voor een integrale aanpak te kiezen dan Napoleontische landen (6, 2004).

Het is belangrijk te benoemen dat het observeren van beleidskaders afhankelijk is van subjectiviteit. Dit komt omdat de cognitieve en normatieve ideeën die deze kaders vormen vaak als vanzelfsprekend beschouwd worden (Rayner & Howlett, 2009). Candel & Biesbroek (2016) definiëren vier verschijningen van beleidskaders, welke een bepaalde mate van beleidsintegratie representeren (zie Tabel 2.1).

Tabel 2.1 Manieren waarop beleidskaders van verschillende subsystemen geïntegreerd kunnen zijn (Candel & Biesbroek, 2016; eigen bewerking).

	Lage mate van integratie	←—————→		Hoge mate van integratie
Beleidskader	Het probleem wordt niet of onvolledig omschreven binnen het systeem; het beleidoverschrijdende aspect van het probleem wordt niet erkend en het probleem wordt gezien als een verantwoordelijkheid van één bepaald subsysteem. Inspanningen van andere afdelingen worden niet in relatie gezien tot het probleem. Er is geen aanzet tot integratie	Gerealiseerd wordt dat de uitkomsten van beleid niet alleen worden beïnvloed door beleid van één subsysteem. De verantwoordelijkheid valt echter nog onder één subsysteem. Er is geen aanzet tot integratie	Bewustwording dat het probleem niet alleen de verantwoordelijkheid moet zijn van één subsysteem. Hiervoor is coördinatie en samenhang tussen de subsystemen nodig	Er is sprake van een algemene erkenning dat het probleem niet door individuele subsystemen aangepakt moet worden, maar door het geheel aan belanghebbende subsystemen. Subsystemen moeten werken volgens een holistische benadering, aan de hand van procedurele instrumenten

2.4.2 Betrokkenheid subsystemen

De tweede dimensie van beleidsintegratie gaat over de betrokkenheid van verschillende subsystemen. Deze dimensie omvat de hoeveelheid aan actoren en instituties die betrokken zijn bij het aanpakken van het beleidoverschrijdend probleem. Het aantal subsystemen dat betrokken is, neemt namelijk toe zodra een dergelijk probleem in vaker wordt aangekaart (Candel & Biesbroek, 2016). Dit komt regelmatig voor wanneer subsystemen overeenkomende overtuigingen en functies hebben (Zafonte & Sabatier, 1998). Vervolgens proberen de actoren van deze subsystemen hun bevoegdheden uit te breiden (Jones & Strahan, 1985). Deze bevoegdheden zijn niet alleen interessant om te bestuderen wie wat bepaalt, maar ook omdat deze onderlinge relaties invloed hebben op het beleidskader (Baumgartner & Jones, 2009).

Candel en Biesbroek (2016) conceptualiseren de betrokkenheid van subsystemen aan de hand van twee indicatoren. De eerste indicator betreft de betrokken en niet-betrokken subsystemen. De betrokkenheid wordt bepaald door in hoeverre subsystemen een bepaald probleem als hun verantwoordelijkheid achten en in hoeverre zij erkennen dat het probleem beleidoverschrijdend is. In andere woorden, een subsysteem is betrokken wanneer het zich inspant om het probleem te adresseren. Daarnaast moet er onderzocht worden welke subsystemen niet betrokken zijn, maar dat wel zouden moeten zijn (Dupuis & Biesbroek, 2013; Sabatier, 1988). Het betrekken van andere subsystemen kan namelijk leiden tot nieuwe informatie, perspectieven en hulpbronnen (Candel & Biesbroek, 2016). De tweede indicator is de communicatie tussen de subsystemen. Niet alle subsystemen zijn namelijk op dezelfde manier betrokken. Sommige vormen van communicatie zijn vastgelegd in de samenwerking, terwijl andere vormen incidenteel blijven. Van een hogere mate van integratie wordt verwacht dat er een grote hoeveelheid subsystemen betrokken zijn bij de aanpak van het probleem. Het meeste contact vindt plaats tussen een aantal dominante subsystemen. Een lagere mate van integratie wordt gekenmerkt door minder communicatie en minder betrokken subsystemen.

Een manier om de mate van communicatie te bepalen is door te bepalen hoe vaak subsystemen contact met elkaar hebben, welke een leidende rol hebben in het ontwikkelen van beleidsvoorstellen en hoe vaak subsystemen een bijdrage kunnen leveren door middel van procedurele instrumenten als impact assessments en overleggen (Candel & Biesbroek, 2016). Candel en Biesbroek (2016) hebben vier verschillende manieren gecategoriseerd waarop communicatie tussen subsystemen kan plaatsvinden (Tabel 2.2).

2.4.3 Beleidsdoelen

Het formuleren van een beleidsdoel betekent dat een probleem officieel wordt opgenomen in beleid en de strategie van een systeem. Dit geldt eveneens voor deelbeleid van subsystemen. Deze doelen kunnen zowel abstract als heel concreet geformuleerd zijn (Howlett & Ramesh, 2003). Deze dimensie richt zich op twee aspecten van beleidsdoelen (Candel & Biesbroek, 2016).

Ten eerste, het beleid waarin doelen zijn geformuleerd met betrekking tot een probleem. In gevallen van een hoge mate van integratie is het te verwachten dat er een hoge frequentie van interactie tussen subsystemen bestaat. Daarom is er tevens sprake van een grote reeks aan beleid. Idealiter, moet in een dergelijk geval het grensoverschrijdende probleem en de daaraan verbonden belangen en zorgen opgenomen worden in ál het relevante beleid. Gezien de a-synchronische aard van beleidsintegratie is dit vaak niet het geval. Wanneer er sprake is van een lage mate van integratie, wordt er verwacht dat slechts één of enkele subsystemen doelstellingen hebben geformuleerd met betrekking tot het probleem (Candel & Biesbroek, 2016).

Tabel 2.2 Verschillende manieren waarop subsystemen met elkaar betrokken kunnen zijn (Candel & Biesbroek, 2016; eigen bewerking).

	Lage mate van integratie	←—————→		Hoge mate van integratie
Betrokkenheid subsystemen	Eén dominant subsysteem is verantwoordelijk voor de aanpak van het probleem (Metcalf, 1994). Formeel zijn er geen andere subsystemen betrokken, althans niet met de intentie	Er wordt ingezien dat het probleem niet slechts door één subsysteem aangepakt kan worden (Bryson et al., 2006; Feiock, 2013), hierdoor worden andere subsystemen bewust van het probleem	Bewustzijn van het beleidoverschrijdende aspect van het probleem is verspreid over alle subsystemen, als gevolg hebben twee of meer subsystemen formele verantwoordelijkheden gekregen	Alle mogelijk relevante subsystemen hebben een idee over hun rol met betrekking tot het probleem geformuleerd. De dominante subsystemen worden aangevuld met een groep minder betrokken of alternatieve subsystemen
Frequentie interacties	Geen interacties	Informatie wordt zelden gedeeld tussen dominante subsystemen (Geerlings & Stead, 2003)	Het delen van informatie en coördinatie tussen subsystemen komt vaker en formeler voor, dit komt door instrumenten ten behoeve van coördinatie op systeemniveau	Formele communicatie komt vaak voor tussen dominante subsystemen, welke in mindere mate communicatie hebben met minder betrokken subsystemen

Ten tweede, de samenhang tussen de doelen van verschillende subsystemen (Rayner & Howlett, 2009). Dit aspect is gebaseerd op een van de grootste uitdagingen van beleidsintegratie. Er zijn namelijk vaak fundamentele verschillen in de manier waarop beleidsdoelen worden geformuleerd en benaderd, ook in termen van tijd en geografische schaal (Adelle et al., 2009). Samenhang kan bereikt en gemeten worden binnen een beleidsdomein (May et al., 2006). Voor beleidoverschrijdende

problemen is het echter relevanter om te kijken hoe de doelen van verschillende domeinen en betrokken subsystemen met elkaar in verband staan. Er is sprake van samenhang wanneer deelbeleid van verschillende subsystemen samen bijdragen aan specifieke doelen en zij deze niet ondermijnen (OECD, 2013). Deze samenhang is echter weinig onderzocht en is bovendien controversieel (Nilsson et al., 2012).

Candel en Biesbroek (2016) kiezen daarom voor een onderscheid tussen een hoge mate en lage mate van samenhang. Er is sprake van weinig samenhang wanneer beleidsdoelen van verschillende subsystemen nauwelijks op elkaar worden afgestemd. Vervolgens is er sprake van veel samenhang wanneer subsystemen hun beleidsdoelen afstemmen om samen een grensoverschrijdend probleem aan te kaarten (Rayner & Howlett, 2009). Veel samenhang kan door twee vormen van coördinatie gecreëerd worden. Ten eerste, door ‘negatieve coördinatie’. Een voorbeeld hiervan is dat een bepaald subsysteem andere subsystemen controleert op dat zij geen negatieve effecten hebben op het eigen beleid (OECD, 2014). Ten tweede, door positieve coördinatie. Deze vorm betekent bijvoorbeeld dat subsystemen samenwerken aan een gezamenlijke strategie (Scharpf, 1994). Candel & Biesbroek (2016) hebben vier verschijningen van beleidsdoelen geformuleerd in relatie tot hogere en lagere maten van beleidsintegratie (zie Tabel 2.3).

2.4.4 Beleidsinstrumenten

De vierde en laatste dimensie bestaat uit substantieve en procedurele beleidsinstrumenten van een bepaald systeem of de individuele subsystemen. Substantieve instrumenten verdelen sturende middelen zoals informatie, autoriteit, geld en organisatie ten behoeve van de aanpak van een probleem (Hood, 1983). Procedurele instrumenten zijn ontworpen om indirect invloed uit te oefenen op uitkomsten van beleid, door middel van het manipuleren van het beleidsproces (Howlett, 2000). Deze instrumenten kunnen ingezet worden op systeemniveau, om bijvoorbeeld de coördinatie tussen subsystemen beter te faciliteren (Jordan & Schout, 2006). Candel en Biesbroek (2016) hebben drie indicatoren voor deze dimensie geïdentificeerd.

Ten eerste, instrumenten van subsystemen. Hoe hoger de mate van integratie, hoe meer subsystemen betrokken zijn en hoe hoger het aantal instrumenten is. Deze instrumenten kunnen zowel substantief als procedureel zijn. Welke instrumenten ingezet worden is afhankelijk van de aard van het probleem en hoe het subsysteem acht het probleem aan te pakken (Howlett, 2009).

Ten tweede, procedurele instrumenten op systeemniveau. Hoe hoger de mate van integratie, hoe meer procedurele instrumenten op systeemniveau worden toegepast. Deze worden toegepast om inspanningen van de verschillende subsystemen te coördineren en om de samenhang van deze verzameling aan instrumenten te verbeteren (Jordan & Lenschow, 2010). Voorbeelden hiervan zijn overkoepelende strategieën, financiële programma's, integrale projectgroepen, et cetera.

Tabel 2.3 Verschillende verschijningen waarop doelen van verschillende geïntegreerd kunnen zijn (Candel & Biesbroek, 2016; eigen bewerking).

	Lage mate van integratie	←—————→		Hoge mate van integratie
Reeks van beleid waarin het probleem is vastgelegd	Zorgen over het probleem zijn verwerkt in de doelen van slechts één subsysteem	Zorgen zijn opgenomen in de doelen van één of meerdere subsystemen (Keast et al., 2007; McNamara, 2012)	Er is mogelijk sprake van ene grotere diversiteit aan doelen, in meerdere subsystemen	Zorgen zijn vastgelegd in alle potentieel relevante doelen
Samenhang doelen	Nauwelijks of geen samenhang. Dit komt voor wanneer de beleidoverschrijdende aard van het probleem niet erkend wordt of wanneer subsystemen geheel zelfstandig sectorale doelen opstellen	Subsystemen kunnen beleidoverschrijden de aspecten adresseren in hun doelen omdat zij zich hier meer van bewust worden	Coördinatie om samenhang tussen sectorale doelen te bevorderen (Geerlings & Stead, 2003). Subsystemen proberen synergiën te creëren (Metcalf, 1994)	Gedeelde doelen zijn vastgelegd in een gezamenlijk strategie (Geerlings & Stead, 2003; Jochim & May, 2010; Keast et al., 2007; McNamara, 2012; Metcalfe, 1994)

Ten derde, inspanningen tot coördinatie tussen subsystemen. Hoe hoger de mate van integratie, hoe sterker de samenhang tussen instrumenten van individuele subsystemen. Deze instrumenten kunnen zowel geleidelijk als te zijner tijd ontwikkeld zijn (Gunningham & Sinclair, 1999; Howlett & Rayner, 2007). Instrumenten zijn opgesteld om de doelen te behalen (Howlett, 2009; Howlett & Rayner, 2007; Rayner & Howlett, 2009). Dit betekent dat een goed op elkaar afgestemde verzameling aan instrumenten essentieel is voor het realiseren van overkoepelende doelen op systeemniveau (Adelle & Russel, 2013). Hierbij wordt hetzelfde onderscheid gemaakt tussen weinig en veel samenhang, zoals bij de vorige dimensie. Tevens wordt hier het onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve coördinatie in relatie tot de mate van samenhang tussen instrumenten. Candel & Biesbroek (2016) identificeren vier verschijningen van beleidsinstrumenten die geassocieerd worden met lage en hoge maten van beleidsintegratie (zie Tabel 2.4).

Tabel 2.4 Verschijningen van beleidsinstrumenten en de samenhang daartussen (Candel & Biesbroek, 2016; eigen bewerking).

	Lage mate van integratie	←—————→		Hoge mate van integratie
Reeks van instrumenten die vallen onder verschillende subsystemen	Het probleem wordt alleen aangepakt door in substantieve of procedurele instrumenten van één dominant subsysteem	Eén of meerdere subsystemen hebben (deels) hun instrumenten aangepast om negatieve effecten op een probleem te verminderen	Meerdere subsystemen richten hun instrumenten op het oplossen van het probleem	Instrumenten ten behoeve van de aanpak van het probleem zijn te vinden in alle potentieel relevante subsystemen
Procedurele instrumenten op systeemniveau	Geen relevante procedurele instrumenten op systeemniveau	Procedurele instrumenten ten behoeve van het delen van informatie op systeemniveau (Metcalf, 1994)	Toename van procedurele instrumenten op systeemniveau, die subsystemen faciliteren in het gezamenlijk aanpakken van het probleem	Grote variatie aan procedurele instrumenten op systeemniveau. Ook ten behoeve van het coördineren, monitoren en sturen van inspanningen die door subsystemen geleverd worden
Samenhang tussen instrumenten	Geen samenhang. Instrumenten zijn sectoraal en worden vaak bij elkaar gevoegd, zonder de samenhang te bestuderen (Rayner & Howlett, 2009)	Subsystemen overleggen de effecten van elkaars sectorale instrumenten om zodoende meer samenhang te creëren	Subsystemen proberen samen het probleem aan te pakken door hun instrumenten op elkaar aan te laten passen. Samenhang creëren is een doel	De verzameling aan sectorale instrumenten wordt zodoende ontwikkeld om de samenhangende doelen te bereiken

2.5 Kanttekeningen van de benadering

De procesmatige benadering van Candel en Biesbroek is met het bovenstaande uiteengezet in een theoretisch model. Aan de hand van dit model kan beleidsintegratie tussen verschillende tijdstippen, problemen of organisaties vergeleken worden. Daarnaast biedt het model een methode om de mate van integratie van een bepaald probleem te bepalen. Hierdoor kan bepaald worden of het integratieproces effectief is. Bovendien kan het model helpen om te controleren of beloftes ten aanzien van beleidsintegratie, in de praktijk, worden voldaan. Het gebruik van het model vergt een verdere operationalisatie van de dimensies en indicatoren. Daarnaast zullen deze operationalisaties aangepast moeten worden aan de context van het te onderzoeken onderwerp (Candel & Biesbroek, 2016).

Bovendien benadrukken Candel en Biesbroek (2016) dat beleidsintegratie niet hét middel is om beleidoverschrijdende problemen te verhelpen. Beleidsintegratie moet niet ten koste gaan van ambities ten behoeve van klimaatadaptatie op systeemniveau (Mickwitz et al., 2009). Het moet, bijvoorbeeld, niet zo zijn dat procedurele instrumenten op systeemniveau de sectorale inspanningen gaan vervangen (Jochim & May, 2010). Anders valt er immers niets meer te coördineren. Een hoge mate van integratie is dus niet het creëren van een nieuw beleidsdomein, zoals Massey en Huitema (2013) beweren. Dit zou namelijk kunnen leiden tot dezelfde sectorale inspanningen. Candel en Biesbroek (2016) stellen dan ook dat volledige beleidsintegratie niet altijd mogelijk is. Underdal (1980) toonde aan dat de middelen die hiervoor nodig zijn, ergens vandaan gehaald moeten worden. Dit leidde in sommige gevallen tot een verlies aan middelen en prestatie op een andere afdeling in de organisatie. Candel en Biesbroek (2016) voegen hieraan toe dat de voordelen van een lage mate van integratie niet onderschat moeten worden. Beleidsintegratie kan namelijk niet zonder, bijvoorbeeld, het delen van informatie en advies. Juist deze aspecten vormen de basis voor het integratieproces (Jordan & Schout, 2006). Daarnaast is het soms voldoende om informatie te delen of om éénmalig een gecoördineerde actie uit te voeren (Keast et al., 2007).

Deze kanttekening maakt het nadenken over en bespreken van beleidsintegratie niet minder belangrijk. Wanneer dit niet wordt gedaan hebben onvoorziene gevolgen van beleid vrij spel (Candel & Biesbroek, 2016). Het voorbeeld van Gieve en Provost (2012) laat namelijk zien hoe een gebrek aan bewustzijn en promotie van de noodzaak voor coördinatie tussen monetair en regelgevend beleid, leidde tot het ineensstorten van rommelhypotheken in de VS en vervolgens de financiële crisis in 2007-2009. Er is dus een reflectie mechanisme nodig om mogelijke onvoorziene effecten van beleid waar te nemen, om zodoende vroegtijdig actie te ondernemen (Candel et al., 2015).

2.6 Conclusie

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat het theoretisch model van Candel en Biesbroek (2016) een dergelijk mechanisme kan zijn. Aan de hand van het model worden de verschillende dimensies van

beleidsintegratie onderzocht. Hiermee kan het a-synchronische verloop van beleidsintegratie bepaald worden en kunnen mogelijke onvoorziene effecten ontdekt worden. Vervolgens kan er gericht geïnvesteerd worden om de effectiviteit van het proces te vergroten en de risico's te voorkomen.

Hiermee is een antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Daarnaast ontstaat er een conceptueel model. Het conceptueel model is gebaseerd op de vier tabellen die per dimensie uiteen zijn gezet. Het model wordt getoetst aan de context van klimaatadaptatie- en mobiliteitsbeleid in de gemeente Den Haag. De omschrijving van deze casus vindt plaats in het hoofdstuk vier. In het volgende hoofdstuk zal echter eerst worden ingegaan op de methoden die gebruikt zijn om de casus te beschrijven. Aan de hand van deze omschrijving wordt het conceptueel model, aan het eind van hoofdstuk drie, ingevuld.

3 De casus

Dit hoofdstuk beschrijft de casus vanuit de verschillende dimensies van de procesmatige benadering van beleidsintegratie. Deze beschrijving wordt in hoofdstuk vijf gebruikt als basis voor de operationalisatie van de toets. Aan de hand van de verschillende paragrafen worden per dimensie indicatoren opgesteld. Het hoofdstuk volgt de tweede, derde en vierde deelvragen van dit onderzoek.

Allereerst wordt besproken welke methoden gebruikt zijn om de casus te onderzoeken. Aansluitend worden de subsystemen behandeld die betrokken zijn bij het mobiliteitsbeleid in de gemeente Den Haag. Dit creëert een indicator om te bepalen welke mogelijke subsystemen wel of niet betrokken zullen zijn bij het integratieproces. Daarna worden de verwachte klimaatveranderingen in Den Haag besproken. Dit creëert een indicator voor het beleidskader. Vervolgens wordt ingegaan op bestaand klimaatadaptatiebeleid in Den Haag. Dit zal als indicator dienen voor de beleidsdoelen. Daarnaast worden relevante betrokken subsystemen besproken die aan dit beleid hebben meegewerkt. Dit dient tevens als indicator om te bepalen welke mogelijke subsystemen wel of niet betrokken zijn bij het integratieproces. Daaropvolgend worden de onzekerheden tussen klimaatadaptatie en mobiliteitsbeleid besproken. Hieruit zal blijken dat er wel degelijk iets gedaan kan worden aan klimaatadaptatie, ondanks alle scepsis rondom dit debat. Aansluitend worden de maatregelen die genomen kunnen worden ten behoeve van klimaatadaptatie behandeld. Dit heeft als doel indicatoren te creëren om te kunnen bepalen in hoeverre beleid substantief bijdraagt aan klimaatadaptatie. Tot slot wordt het conceptueel model ingevuld aan de hand van dit hoofdstuk.

3.1 Vooronderzoek

Nu de procesmatige benadering van beleidsintegratie beschreven is, kan een volgende stap worden gezet richting het toetsen ervan. De toets vergt echter een concrete operationalisatie van de dimensies en indicatoren die Candel en Biesbroek (2016) voorstellen. Hierdoor is het mogelijk het integratieproces te onderzoeken. Deze operationalisatie zal uitgevoerd worden aan de hand van de volgende casus: de integratie van klimaatadaptatiebeleid in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag. De casus wordt besproken middels de volgende drie deelvragen:

- *Welke partijen zijn betrokken bij het mobiliteits- en klimaatadaptatiebeleid in de gemeente?*
- *Welke klimaatveranderingen gelden voor de gemeente Den Haag?*
- *Wat is beleid dat substantieel bijdraagt aan klimaatadaptatie?*

In de eerste fase van het onderzoek, of vooronderzoek, is gebruik gemaakt van een aantal kwalitatieve methoden. Allereerst is er een stakeholderanalyse uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van 11 verkennende een-op-eengesprekken met verschillende medewerkers van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling [DSO]. Toegang tot deze medewerkers was mogelijk door de positie van de onderzoeker als stagiair bij deze organisatie. Een overzicht van deze gesprekken is opgenomen in Bijlage 1. Deze gesprekken hebben de vorm van ongestructureerde interviews. De verkennende gesprekken vonden plaats in de eerste maand van het onderzoek en zijn niet opgenomen of getranscribeerd. Ter controle zijn de bevindingen gedeeld met de stagebegeleider en indien nodig aangepast. Hierbij is vertrouwd op de expertise van de begeleider (20 jaar werkzaam bij de Gemeente Den Haag, waarvan 10 jaar als afdelingsleider van de afdeling Mobiliteit).

Vervolgens is er een literatuurstudie gedaan naar klimaatadaptatiebeleid. Hieruit bleek dat niet al het beleid dat bestempeld wordt als klimaatadaptatiebeleid, daadwerkelijk aan hetgeen bijdraagt. Daarom is beleid getypeerd dat substantieel bijdraagt aan klimaatadaptatie. Voor het vinden van relevante documenten en academische literatuur, is gebruik gemaakt van 'RUQuest' en 'Google Scholar'. Daarnaast is gebruik gemaakt van de zogenaamde 'sneeuwbalmethode'; verwijzingen in artikelen zijn gebruikt om meer over het desbetreffende onderwerp te weten te komen.

Daarnaast is gebruik gemaakt van de klimaatscenario's van het KNMI (2015) om een beeld te schetsen van de verwachte klimaatveranderingen in Den Haag. Deze en andere informatie werd, indien nodig, aangevuld met beleidsdocumenten die gevonden zijn via 'Google'.

De resultaten die uit dit vooronderzoek voortvloeien vormen een basis om de methodologie en operationalisatie van het onderzoek te bepalen (zie Hoofdstuk 5).

3.2 Mobiliteitsbeleid in Den Haag

De verantwoordelijkheid voor het mobiliteitsbeleid in Den Haag ligt bij verschillende partijen. In eerste instantie ligt deze bij de Gemeente Den Haag, waar verschillende diensten en afdelingen verantwoordelijk zijn voor een stukje van dit beleid. Dit begint bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling [DSO] en de Dienst Stadsbeheer [DSB]. De laatstgenoemde is verantwoordelijk voor het formuleren van beleid en regels met betrekking tot de inrichting, beheer en onderhoud van de buitenruimte. Binnen deze dienst is bijvoorbeeld de afdeling Bereikbaarheid en Verkeersmanagement specifiek gericht op deze taken in het kader van mobiliteit. Wat betreft de eerstgenoemde dienst zijn de afdeling Stedenbouw en Planologie en de afdeling Mobiliteit verantwoordelijk voor het mobiliteitsbeleid. Binnen de laatstgenoemde afdeling zijn een aantal groepen te identificeren die zich bezighouden met verschillende modaliteiten. In de recent verschenen 'Discussienotitie: Haagse Mobiliteitsagenda' (2017) komen drie modaliteiten duidelijk naar voren: de auto, fiets en het openbaar vervoer. De agenda voorziet een belangrijke rol voor de twee laatstgenoemde modaliteiten in het verminderen van het autogebruik. Dit wordt nodig geacht vanwege de verwachte bevolkingsgroei en CO2-

doestellingen. In tweede instantie ligt de verantwoordelijkheid bij de vervoersregio ‘Metropoolregio Rotterdam Den Haag’. De hiervoor genoemde betrokken partijen worden hierna nader toegelicht.

3.2.1 Auto

Het autobeleid is vastgelegd in de kadernota ‘Straten, wegen en lanen’ uit 2015. In deze nota worden verschillende wensprofielen ten aanzien van de wegen beschreven. Deze gewenste wegbeelden zijn geclassificeerd naar gebruik. Zo zijn er nationale, regionale en stedelijke hoofdwegen, wijkontsluitingswegen en erftoegangswegen. Deze wegbeelden zijn te herkennen aan bepaalde kenmerken. Dit zijn bijvoorbeeld de toegestane snelheid of fysieke kenmerken als wegindeling, soort verharding en het gebruik van groen. Deze middelen worden gebruikt om de verkeersbewegingen van de weggebruiker te sturen. Hierdoor kan de doorstroom verbeteren en worden woonwijken ontlast van doorgaand autoverkeer. Daarnaast wordt er ingezet op het voldoen aan geldende milieunormen, een evenwichtige verdeling van het autoverkeer over de inpridders en het bereikbaar houden of maken van toplocaties. De wegbeelden kunnen hier ook aan bijdragen.

3.2.2 Fiets

Het ‘Meerjarenprogramma Fiets 2015-2018’ richt zich op ‘fietsparkeren’, het fietsnetwerk en de promotie van fietsen. Dit moet leiden tot een stijging van het fietsgebruik. Fietsen zou namelijk bijdragen aan een gezonde, goed bereikbare en leefbare stad.

3.2.3 Openbaar vervoer

Het beleid met betrekking tot het openbaar vervoer in de gemeente staat in het document ‘Schaalsprong Openbaar Vervoer’ (2018). De ambitie om een schaalessprong te realiseren wordt nodig geacht omdat openbaar vervoer de basis legt voor duurzame mobiliteit en bijdraagt aan de bereikbaarheid van de stad. Verwacht wordt dat dit laatste weer ten goede komt aan de economische, sociale en ruimtelijke ontwikkelingen.

3.2.4 Stedenbouw en Planologie

Naast de afdeling Mobiliteit is de afdeling Stedenbouw en Planologie [S&P] verantwoordelijk voor het mobiliteitsbeleid in Den Haag, maar is daar niet tot beperkt. Het beleid van deze afdeling is vastgesteld in de ‘Agenda Ruimte voor de Stad’ (2016). In deze agenda komt het thema mobiliteit, onder andere, ter sprake in het kader van duurzaamheid. Daarnaast wordt klimaatadaptatie behandeld in relatie tot de buitenruimte. Zo werkt de Gemeente Den Haag, bijvoorbeeld, samen met het Hoogheemraadschap Delfland met betrekking tot de kustverdediging bij de Scheveningse haven. Daarnaast laat de agenda weten dat de Gemeente initiatieven stimuleert voor het ‘vergroenen’ van de buitenruimte en daken.

3.2.5 *Metropoolregio Rotterdam Den Haag*

Tot slot is de Metropoolregio Rotterdam Den Haag [MRDH] deels verantwoordelijk voor mobiliteitsbeleid. Deze organisatie is een “*vrijwillig samenwerkingsverband met wettelijke taken op het gebied van verkeer en vervoer*” (MRDH, 2018). De vervoersregio is in 2014 opgericht en bestaat uit 23 gemeenten in Zuid-Holland. De status als vervoersregio is door het Rijk aangewezen en geeft deze organisatie wettelijke taken op het gebied van verkeer en vervoer. Hiervoor ontvangt zij rijksmiddelen. De MRDH is opdrachtgever voor regionaal en stedelijk openbaar vervoer in de 23 gemeenten (MRDH, 2019). De Gemeente Den Haag is er hier één van. Het beleid is in de ‘Uitvoeringagenda Bereikbaarheid 2016-2025’ opgesteld. Deze agenda gaat in op verschillende typen modaliteiten. De MRDH is echter vooral gericht op het openbaar vervoer. Dit komt omdat er drie verbonden partijen zijn. Een partij is verbonden zodra de MRDH een bestuurlijk én financieel belang heeft. De vervoersmaatschappijen RET en HTM zijn hier er twee van. De derde is de Verkeersonderneming, een semi-private samenwerking tussen partijen in Rotterdam. De eerste twee verbonden partijen zijn aanzienlijk groter, gezien het eigen vermogen (MRDH, 2019). De mogelijkheden van de MRDH liggen dus vooral in het openbaar vervoer.

3.2.6 *Conclusie*

De verantwoordelijkheid voor het mobiliteitsbeleid in de gemeente Den Haag valt dus voornamelijk onder de afdelingen Mobiliteit en S&P van de DSO. Zij stellen namelijk de leidende beleidsdocumenten op. Daarnaast zijn de MRDH en de DSB verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid. De MRDH is het uitvoerende orgaan van gemeentelijk beleid in de vervoerregio en de DSB is verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van de openbare ruimte in de gemeente en stelt hier regels voor op. Mobiliteitsbeleid bepaald dus de bijbehorende fysieke infrastructuur, zoals bijvoorbeeld in de Kadernota Straten, Wegen en Lanen sterk naar voren kwam. Daarom wordt in dit onderzoek mobiliteitsbeleid beschouwd als beleid dat zowel de fysieke infrastructuur als datgene wat er gebruikt van maakt beïnvloed.

3.3 *Klimaatverandering, effecten en adaptatie in Den Haag*

Regionale verschillen van klimaatverandering binnen Nederland zijn vooralsnog moeilijk te voorspellen (KNMI, 2015). Volgens de Gemeente Den Haag zijn, gezien de geografische kenmerken van de gemeente, drie klimaatveranderingen en -effecten het meest relevant. Dit zijn de verwachte zeespiegelstijging, extreme neerslagvariabiliteit en temperatuurstijging (Gemeente Den Haag, 2012). Met de nationale klimaatscenario’s van het KNMI uit 2015 is het mogelijk een beeld te schetsen van deze verwachte klimaatveranderingen. In deze paragraaf worden deze klimaatveranderingen en bestaand klimaatadaptatiebeleid besproken. Tot slot wordt er ingegaan op de relatie tussen klimaatadaptatie en mobiliteitsbeleid.

3.3.1 Zeespiegelstijging

Verwacht wordt dat de zeespiegel van de Noordzee tot en met 2050 maximaal 40 centimeter zal stijgen ten opzichte van 1981-2010. In 2085 zal deze stijging ongeveer tussen de 25 en 80 centimeter zijn en in 2100 maximaal 100 centimeter bedragen. Dit komt door het uitzetten van de oceaan en het smelten van de ijskappen door stijgende temperaturen. Gezien de regionale verschillen bestaat er onzekerheid over hoeveel de zeespiegel van de Noordzee in de toekomst zal stijgen (KNMI, 2015). Zo is sinds 1990 de mondiale zeespiegel sneller gestegen dan die van de Noordzee en de Noordelijke Atlantische oceaan (PBL, 2018). Dit komt, onder andere, omdat de natuurlijke variaties van de Noordzee veroorzaakt worden door wind. Deze factor heeft een grotere invloed op de zeespiegel van de Noordzee dan op het wereldgemiddelde. Daarnaast is het onduidelijk over hoeveel de zee zal uitzetten en hoe snel de ijskappen zullen smelten (KNMI, 2015).

3.3.2 Extreme neerslagvariabiliteit

Alle seizoenen, op de zomer na, zijn in de periode tussen 1910 en 2013 natter geworden. Er is een toename in het aantal dagen met ten minste 10 millimeter neerslag in de winter (december, januari en februari) en ten minste 20 millimeter in de zomer (juni, juli en augustus). De grootste toename van deze gematigde extremen vond plaats in de kustgebieden. De toename van de temperatuur draagt hieraan bij omdat warme lucht meer vocht kan vasthouden.

Het effect van temperatuurstijging op zware buien is nog groter. Bij de meeste extreme buien neemt de hoeveelheid neerslag met ongeveer 12 procent per graad opwarming toe. Door de verwachte temperatuurstijgingen zal de hoeveelheid neerslag in de komende jaren blijven toenemen, met de zomer als uitzondering. Dit laatste komt omdat onduidelijk is wat voor invloed de veranderende luchtstromingspatronen en het uitdrogen van de bodem heeft op de bewolking en neerslag. Gedurende de rest van het jaar zullen de extreme neerslagintensiteiten tevens toenemen. Dit is het gevolg van stijgende temperaturen en de daaropvolgende toename van de hoeveelheid waterdamp in de lucht.

Deze extreme gevallen kunnen op twee meteorologische manieren verschijnen. Ten eerste, door de passage van fronten in combinatie met depressies of buien. Deze worden veroorzaakt door sterke lokale verticale bewegingen in de atmosfeer. Ten tweede, door kleinschalige buien die vooral in de zomers voor neerslagpieken zorgen. Deze buien worden veroorzaakt door lokale processen. Deze laatste verschijning is hierdoor vaak moeilijk te voorspellen. Het is dus ook onzeker wat de toename van extreme neerslagintensiteiten in de zomer zal zijn (KNMI, 2015).

3.3.3 Temperatuurstijging en droogte

De gemiddelde temperatuur in De Bilt nam tussen 1901 en 2013 met 1,8 graden Celsius toe. Tussen 1951 en 2013 is de gemiddelde temperatuur sneller gaan stijgen. De oorzaak van deze stijging verschilt per seizoen. Door een westenwind waren winters bijvoorbeeld zachter, terwijl een toename

van de zonnestraling de zomermaanden extra warm maakte. Dit laatste komt vooral door een afname in de luchtverontreiniging (KNMI, 2015).

Verwacht wordt dat de gemiddelde temperatuur in de toekomst zal blijven stijgen. Rond 2050 zal de stijging het grootst zijn in de wintermaanden en het kleinst zijn in de lentemaanden (maart, april, mei). Variatie in de temperatuurstijging tussen jaren en seizoenen zal blijven bestaan. Door de afgenomen kans van strenge winters zullen temperatuurverschillen tussen winters echter minder groot zijn. Het tegenovergestelde geldt voor zomers, omdat in deze maanden de temperatuur het meest toeneemt. Het temperatuurverschil tussen dag en nacht zal iets afnemen. Daarnaast wordt verwacht dat de maximumtemperatuur iets minder zal stijgen dan de minimumtemperatuur. Wat betreft extremen zullen er vooral meer warme zomerdagen zijn en minder koude winterdagen. De temperatuur op zachte winterdagen en koele zomerdagen zal relatief minder stijgen. Regionale temperatuurverschillen nemen in de zomer toe en in de winter af. In de zomermaanden neemt de temperatuur in het zuidoosten meer toe dan in het noordwesten terwijl in de wintermaanden het oosten warmer zal zijn dan de kustgebieden (KNMI, 2015).

De potentiële verdamping in De Bilt nam tussen 1958 en 2013 met 12 procent toe. De potentiële verdamping wijst op het proces van verdamping zolang de bodem voldoende water bevat. De stijging van deze verdamping wordt veroorzaakt door een toename van de temperatuur en zonnestraling. De toename van de zonnestraling kan worden veroorzaakt door een schonere lucht, waardoor straling minder geblokkeerd wordt. Hoeveel de potentiële verdamping in de toekomst bedraagt hangt af van de hoeveelheid beschikbaar water in de bodem. Als gevolg van deze stijging kunnen periodes van droogte ontstaan. Droogteperiodes komen in Nederland sinds 1951 iets vaker toe en er wordt verwacht dat het in de toekomst vaker zal voorkomen. Dit is afhankelijk van het neerslagtekort tijdens het groeiseizoen (van 1 april tot en met 30 september) en veranderingen in neerslag en verdamping (KNMI, 2015).

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat er onzekerheden bestaan rondom toekomstige klimaatveranderingen. Het klimaat verandert echter continue. De klimaatscenario's geven een idee van wat er mogelijk te wachten staat, zodat daar rekening mee gehouden kan worden. De bovenstaande gegevens vormen een indicatie voor de analyse van de beleidskaders. Aan de hand van deze indicatoren kan onderzocht worden in hoeverre het bewustzijn over mogelijke risico's met betrekking tot de verwachte klimaatveranderingen is ontwikkeld. Daarnaast biedt het een kader om te onderzoeken welke instrumenten en doelen eventueel opgesteld moeten worden in de gemeente Den Haag. Dit is belangrijk voor de analyse van de laatste twee dimensies.

3.3.4 Klimaatadaptatiebeleid in Den Haag

In het licht van deze verwachte klimaatveranderingen zijn in het verleden een aantal beleidsdocumenten opgesteld in de gemeente Den Haag. Hiervan worden de volgende door de

Gemeente Den Haag als belangrijkste geacht: de ‘Regionale Klimaatadaptatie Strategie’, de visie ‘Toekomstbestendig Haag water!’ en het ‘Actieprogramma Klimaatbestendige stad 2015/2016’. Het Hoogheemraadschap lijkt betrokken te zijn bij de ontwikkeling van veel van deze documenten en wordt daarom tot slot nader besproken. Delfland is het waterschap verantwoordelijk voor het watersysteem in de gemeente Den Haag.

De eerstgenoemde is in 2014 door de Gemeente Den Haag gemaakt in samenwerking met buurgemeenten, het Stadsgewest Haaglanden, de Provincie Zuid-Holland, waterschappen en kennisinstellingen. Dit document bespreekt een aantal gezamenlijke opgaven ten aanzien van klimaatadaptatie. Een aantal van deze opgaven gaan specifiek in op mobiliteit, bijvoorbeeld door het effect van hitte op infrastructuur te benoemen. Er is echter een kanttekening bij dit document te plaatsen, want er wordt namelijk gesproken over de een mogelijke afloop van de formele samenwerking per 1 januari 2015: *“De formele samenwerking rond klimaatadaptatie in het kader van het Stadsgewest Haaglanden komt per 1 januari 2015 ten einde en lijkt vooralsnog niet direct een vervolg te krijgen in de beoogde Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Bij het ontbreken van een formele vorm van samenwerking is het niet ondenkbaar dat het vervolg op deze RAS versnipperd en ongecoördineerd zal zijn, met het gevaar dat zaken van de agenda verdwijnen. Om het RAS-traject effectief en succesvol voort te zetten zal gezocht moeten worden naar een platform om klimaatadaptatie ook na 2014 op de gezamenlijke agenda te houden. Hierbij liggen kansen om samenwerking uit te breiden met de regio Rotterdam.”*

De visie Toekomstbestendig Haag water! is opgesteld in samenwerking met het Hoogheemraadschap Delfland. Het document richt zich op het in orde houden van het Haagse watersysteem in relatie tot klimaatverandering. Dit document beperkt zich echter tot groene daken, calamiteitenbergingen en het bevorderen van het waterbewustzijn onder bewoners. De relatie met mobiliteit wordt in dit document niet beschreven.

Het laatstgenoemde actieprogramma is een vervolg op het ‘Uitvoeringsplan Klimaatbestendig Den Haag’ uit 2012, opgesteld door de afdeling Stedenbouw en Planologie van de Gemeente Den Haag. Dit is belangrijk te benoemen omdat het actieprogramma uit 2015 geen vermelding geeft van mobiliteit. Het uitvoeringsplan uit 2012 gaat echter wel in op dit onderwerp, al dan niet beknopt. De eerste doelstelling van het uitvoeringsplan luidt als volgt: *“De bestaande stad is klimaatrobuust, vanuit het oogpunt van gezondheid, infrastructuur, gebouwde omgeving en openbare ruimte. Bij nieuwe fysieke ontwikkelingen wordt rekening gehouden met de opgaven vanuit klimaatverandering.”*

Kortom, er is sprake van klimaatadaptatiebeleid in de gemeente Den Haag, maar niet in relatie tot mobiliteit. Althans niet recent schriftelijk vastgelegd. Het Hoogheemraadschap Delfland is bij de ontwikkeling van deze documenten betrokken geweest. Dit is begrijpelijk want zij zijn verantwoordelijk voor, onder andere, het watersysteem in de gemeente Den Haag. Een verandering in

het klimaat heeft invloed op hun werkzaamheden. Zij zijn echter alleen verantwoordelijk voor hun eigen infrastructuursysteem. Hiervoor hebben zij het ‘Waterbeheerplan 2016-2021’ opgesteld, hierin wordt aangegeven dat de organisatie bewust is van de invloed van veranderingen in het klimaat op hun verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn zij zich bewust van de onderlinge relatie tussen verschillende infrastructuurbeheerders in het gebied (HHDelfland, 2015). Dit laatste vormt met de rest van dit hoofdstuk een belangrijk basisprincipe van dit onderzoek, namelijk dat klimaatadaptatie een beleidoverschrijdend probleem is.

3.3.5 Over de onzekere relatie tussen klimaatverandering en mobiliteit

Uit de bovenstaande gegevens is te concluderen dat de gemeente Den Haag in de toekomst te maken kan krijgen met een stijgende zeespiegel, extremere neerslagvariabiliteit, hogere temperaturen en drogere zomers. Mobiliteitsbeleid kan zowel aan deze veranderingen en effecten bijdragen, als effecten ervan ondervinden. In het eerste geval is het te bedenken dat infrastructuur bijdraagt aan bijvoorbeeld het ‘stedelijk hitte eiland effect’, vanwege het gebruik van donkergekleurde verharding zoals asfalt (Van der Hoeven & Wandl, 2018). Mogelijke effecten zijn bijvoorbeeld minder winterschade aan wegen en gevolgen voor mobiliteit door wateroverlast (Swart & Biesbroek, 2009).

Het is echter moeilijk de concrete effecten te bepalen. Shortridge en Camp (2018) bespreken een aantal oorzaken die hier ten grondslag aan liggen. Ten eerste is huidig verkeersmanagement in relatie tot het weer vaak gebaseerd op historische klimaatdata, welke niet meer betrouwbaar zijn om voorspellingen te maken (Milly et al., 2008). Daarnaast wordt het voorspellen bemoeilijkt omdat in kustgebieden of steden met een hoge urbanisatiegraad sprake is van een versterkend effect (De Sherbinin, et al., 2007; Hanson et al., 2011). De gemeente Den Haag heeft bijvoorbeeld het grootste neerslagrisico van alle provinciale hoofdsteden. Een aantal karaktereigenschappen van de gemeenten liggen hieraan ten grondslag. Zo kent Den Haag een groot percentage verhard oppervlak, grote economische gevolgen door overstroming, een hoge bevolkingsdichtheid en een grote bevolking (Krijger et al., 2019). Het is dus een uitdaging om besluiten te nemen over in hoeverre en tegen welke kosten en standaarden maatregelen genomen kunnen worden. Er zijn verschillende manieren om met deze onzekerheden om te gaan, bijvoorbeeld aan de hand van risico analyses (Shortridge & Camp, 2018). Deze, en andere maatregelen, zullen nu besproken worden. Aan de hand van de onderstaande maatregelen kan er bepaald worden of er in een interview of documentanalyse gesproken wordt over substantief klimaatadaptatiebeleid. Dus welke doelen en instrumenten substantieel bijdragen aan klimaatadaptatie.

3.4 Het probleem van klimaatadaptatiebeleid

Om het ‘meten’ van beleidsintegratie mogelijk te maken is het belangrijk te bespreken wat substantieel bijdraagt aan klimaatadaptatie. Hierdoor kan tijdens de analyse van de interviews en

beleidsdocumenten een onderscheid gemaakt worden tussen wat wel en wat niet tot klimaatadaptatie behoort. Candel en Biesbroek (2016) bespraken dit in de laatste dimensie van hun theoretisch model; door een onderscheid te maken tussen substantieve en procedurele instrumenten. Wat betreft de term ‘substantief’, verwijzen ze door naar Dupuis & Biesbroek (2013). Volgens hen wordt klimaatbeleid belemmerd door het zogenaamde ‘dependent variable problem’. In andere woorden, het is onduidelijk wanneer er daadwerkelijk gesproken kan worden van klimaatadaptatiebeleid. Beleid kan bijvoorbeeld wel bijdragen aan klimaatadaptatie, maar hoeft daar niet expliciet voor ontworpen te zijn. Om dit beter te karakteriseren moet er gekeken worden naar de *“intentionality”* en *“substantiality”* van beleid (Dupuis & Biesbroek, 2013).

Het eerste verwijst naar de intentie van beleid. Hier gaat het om in hoeverre beleid expliciet bedoeld is om de effecten van klimaatverandering te bedwingen. Stel dat een beleidsafdeling inziet dat klimaatverandering een probleem vormt, waardoor de adaptatie noodzakelijk geacht wordt. In een dergelijk geval moet het nieuwe beleid de intentie hebben om de effecten van klimaatveranderingen te bedwingen. Als die intentie er is, dan betekent dat voor beleid dat de effecten van klimaatverandering zijn omschreven als startpunt voor beleidsontwikkeling en besluitvorming. Voor Den Haag zijn deze effecten eerder in dit hoofdstuk beschreven.

Aan de andere kant moet beleid dat gelabeld wordt als ‘klimaatadaptatie’ ook daadwerkelijk, ofwel substantieel, bijdragen aan bedwingen van de gevolgen van klimaateffecten (Dupuis & Biesbroek, 2013). Bepalen wanneer beleid substantieel bijdraagt is moeilijk omdat de uitkomsten van beleid moeilijk zijn te onderzoeken (Knill et al., 2012). Het is echter wel mogelijk om een onderscheid te maken tussen maatregelen die de condities mogelijk maken voor klimaatadaptatie en die specifiek de effecten van klimaatverandering tegengaan (Füssel et al., 2012). Het eerste verwijst dan naar beleid dat substantieel bijdraagt aan klimaatadaptatie, zonder de intentie te hebben om hetgeen te bevorderen. Het tweede verwijst naar beleid dat zowel substantieel bijdraagt aan klimaatadaptatie, als beleid dat intentioneel voor datgene ontwikkeld is. Volgens Dupuis en Biesbroek (2013) is er geen optimale conceptualisatie van klimaatadaptatiebeleid. Ze pleiten ervoor dat er voorzichtig omgegaan moet worden met de term. Er kan alleen gesproken worden van klimaatadaptatiebeleid wanneer deze *“highly intentional”* of *“sufficiently substantial”* is.

3.5 Identificeren van substantief klimaatadaptatiebeleid

Het standpunt van Dupuis en Biesbroek (2013) is relevant voor dit onderzoek, omdat hier de mate van integratie van klimaatadaptatiebeleid in mobiliteitsbeleid onderzocht wordt. Hiervoor is het nodig om beleid te typeren dat substantieel bijdraagt aan klimaatadaptatie. De eerdere paragrafen bieden hiervoor een kader. Voor de typering zal een onderscheid gemaakt worden tussen maatregelen die specifiek de effecten van klimaatverandering tegen gaan en die condities mogelijk maken.

Allereerst zal er gekeken worden naar zachte en harde maatregelen die sectoraal genomen kunnen worden. Dit zijn maatregelen die informatie, autoriteit, economische middelen en organisatie verdelen (Hood, 1983). Het nemen van een fysieke maatregelen vergt immers informatie, geld en organisatiekracht. Dit is onder de voorwaarde dat de effecten van klimaatverandering als startpunt gelden voor deze maatregelen.

Ten tweede worden procedurele instrumenten uit nationaal klimaatadaptatiebeleid besproken. Dit zijn maatregelen die de condities mogelijk maken voor klimaatadaptatie. Hiervoor worden twee beleidsdocumenten gebruikt: het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (2018) en de Nationale Klimaatadaptatiestrategie (2018). EU- of internationaal beleid wordt buiten beschouwing gelaten. Dit onderzoek gaat er namelijk vanuit dat dit beleid overgenomen is in nationaal beleid.

3.5.1 Zachte en harde klimaatadaptatiemaatregelen

Wat betreft de zachte en harde maatregelen zijn, volgens Runhaar et al. (2012), twee dimensies relevant. Ten eerste de tijdsdimensie, waarin een onderscheid gemaakt wordt tussen proactieve en reactieve maatregelen. Een proactieve maatregel wordt vóór een gebeurtenis genomen, terwijl reactieve maatregelen tijdens of ná een gebeurtenis worden genomen. Een voorbeeld van een proactieve maatregel is het aanpassen van gebouwen of het rioolsysteem. Een reactieve maatregel betreft bijvoorbeeld het opzetten van een waarschuwingssysteem of informatiecampagne. Ten tweede moet er een onderscheid gemaakt worden aan de hand van de ruimtelijke schaal van maatregelen. Runhaar et al. (2012) hebben drie ruimtelijke schalen geïdentificeerd. Maatregelen kunnen plaatsvinden op het niveau van een gebouw, straat of buurt en de stad. Daarnaast speelt schaal een rol in de verdeling van verantwoordelijkheden over het toepassen van de maatregelen. Beleidsmedewerkers kunnen maatregelen op grote ruimtelijke schalen als hun verantwoordelijkheid zien, terwijl het toepassen van maatregelen op kleinere schaalniveaus wordt overgelaten aan andere partijen (Tompkins et al, 2012.).

Een aantal van de maatregelen zijn tegenstrijdig, bomen creëren bijvoorbeeld meer schaduw maar remmen tegelijkertijd de ventilatie af. Andere maatregelen, zoals groene daken, bestrijden zowel de hitte stress als de wateroverlast en de gevolgen ervan. De maatregelen kunnen toegepast worden op bestaande en nieuw te bouwen infrastructuur (Runhaar et al., 2012).

In de context van dit onderzoek is de verdeling van Runhaar et al. (2012) minder relevant. Om de grote waslijsten aan maatregelen overzichtelijker te maken, zijn in grote lijnen de maatregelen tegen zowel hittestress als wateroverlast opgedeeld in 'hard' en 'zacht' (zie Tabel 4.1). Daarnaast zijn alleen maatregelen opgenomen die betrekking hebben op mobiliteit en de gemeente Den Haag. Maatregelen die specifiek betrekking hebben op gebouwen of rivieroverstromingen worden daarom buiten beschouwing gelaten. Bovendien moeten ze niet procedureel zijn, deze worden namelijk later behandeld. Harde maatregelen zijn fysieke ingrepen en zachte maatregelen zijn meer gericht op

bijvoorbeeld bewustwording. Deze maatregelen worden later in het onderzoek gebruikt om sectorale instrumenten te identificeren.

Tabel 3.1 Harde en zachte klimaatadaptatiemaatregelen (Runhaar et al., 2012, eigen bewerking)

	<i>Hard</i>	<i>Zacht</i>
Maatregelen bij hittestress	<p>Aanleg van waterlichamen</p> <p>Vegetatie (zorgt voor verkoeling door verdamping en schaduw)</p> <p>Bestrating met een hoog albedo effect</p> <p>Oriëntatie en profiel van straten ten opzichte van de windrichting (beïnvloeding windsnelheid en ventilatie)</p> <p>Bewateren van straten</p>	<p>Waarschuwingssystemen, rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsplannen</p> <p>Monitoring en inspectie</p> <p>Anticiperen op mogelijke pieken in het aantal doden en ziekenhuisopnames (toegang tot of capaciteit van medische zorg garanderen)</p>
Maatregelen bij wateroverlast	<p>Inventariseren waar het water naartoe stroomt</p> <p>Waterdoorlaatbare bestrating in plaats van asfalt (verharding) en andere maatregelen voor betere infiltratie en waterafvoer</p> <p>Extra groene ruimte</p> <p>Creëren van plekken t.b.v. wateropslag</p> <p>Afvoersystemen</p> <p>Waterpompen en andere voorzieningen voor waterafvoer en opruiming</p> <p>Opties om water vast te houden en op te bergen in of nabij de infrastructuur</p> <p>Compartimentering in infrastructuur</p> <p>Infrastructuur in kwetsbare gebieden verbieden</p> <p>Verplaatsen of verhogen (kwetsbare) infrastructuur</p>	<p>Monitoring en inspectie</p> <p>Waarschuwingssystemen, rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsplannen</p> <p>Evacuatieplannen</p> <p>Herstelplannen</p>

3.5.2 Procedurele instrumenten

Het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie en de Nationale Klimaatadaptatiestrategie [NAS] komen in grote lijnen met elkaar overeen. Het laatstgenoemde onderscheidt zich van het eerstgenoemde doordat het uitvoeringsprogramma *“veel meer gericht is op bewustwording en het betrekken van partijen die nog niet – of te weinig – in beeld zijn. Het is wel de bedoeling dat de verkenningen en actiegerichte klimaatadaptatiedialogen leiden tot acties die door de betrokken partijen worden uitgevoerd”*. Beiden zijn gericht op het *“borgen”* of *“verankeren”* van klimaatadaptatie in beleid en bieden elk een aantal concrete procedurele maatregelen aan (zie Tabel 4.2).

Een voorbeeld hiervan is dé kernactiviteit van de NAS, namelijk de actiegerichte nationale klimaatadaptatiedialogen met zowel publieke als private partijen. Deze dialogen worden ondersteund door een digitale omgeving die speciaal wordt opgezet ten behoeve van de kennisuitwisseling. Het Rijk speelt een coördinerende rol in de opzet en voortgang van deze netwerken. Dit komt in grote lijnen overeen met het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie, waar de NAS een aanvulling op is. In het kader van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (2018) wordt er van publieke en private partijen verwacht dat zij een stresstest maken, risicodialogen voeren en een strategie opstellen. Dit wordt ook gedaan met het oog op calamiteiten en daardoor veroorzaakte keteneffecten (Deltaplan, 2018). Dit is om de risico's van veranderingen in het klimaat, letterlijk, in kaart te brengen en te beslissen hoe deze risico's aangepakt worden. Een sleutelfactor in de organisatie van deze inspanningen zijn de netwerken, bestaande uit publieke en private partijen. Deze netwerken zijn er om het bewustzijn over het onderwerp te bevorderen en een bepaalde manier van werken te introduceren ('meekoppelkansen benutten'). De Rijksoverheid heeft budget en middelen beschikbaar gesteld om deze samenwerking te stimuleren.

Uiteindelijk is het aan lokale overheden om deze acties samen uit te voeren. Deze acties kunnen beschouwd worden als procedurele instrumenten omdat zij het besluitvormingsproces beïnvloeden. Deze acties lijken overeen te komen met de risicoanalyses van Shortridge & Camp (2018), als antwoord op de onzekerheden omtrent de klimaateffecten. Acties die gericht zijn op het verzamelen en verspreiden van informatie via een netwerk zijn hiervan een voorbeeld. Deze acties worden in het onderzoek gebruikt om procedurele instrumenten te identificeren.

Tabel 3.2 Maatregelen van de Rijksoverheid om bewustwording en kennis rondom klimaatadaptatie te bevorderen (Deltaprogramma, 2018; NAS, 2018; eigen bewerking).

	Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie	NAS
Rijksmaatregelen	Stresstest (ook met oog op calamiteiten en keteneffecten) Risicodialoog Opstellen strategie Netwerk opbouwen en onderhouden Gedachtegang van ‘meekoppelkansen benutten’ verspreiden Stimuleren en faciliteren van initiatieven	Klimaatadaptatiedialoog Digitale omgeving Coördineren binnen netwerk

3.6 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft antwoord gegeven op de tweede, derde en vierde deelvraag van dit onderzoek. Het is duidelijk geworden dat hoofdzakelijk de afdelingen S&P en Mobiliteit van de DSO en de MRDH zich bezig houden met mobiliteitsbeleid in de gemeente Den Haag. Binnen de afdeling Mobiliteit zijn per modaliteit aparte subsystemen te identificeren: auto, fiets en ov. Deze subsystemen kunnen in de toekomst te maken krijgen met de volgende klimaatveranderingen en -effecten: zeespiegelstijging, extreme neerslagvariabiliteit, stijgende temperaturen en meer droogteperiodes. Om met deze veranderingen om te gaan is er klimaatadaptatiebeleid opgesteld, vaak in samenwerking met het Hoogheemraadschap Delfland. De relatie met mobiliteit werd in het verleden wel beschreven, maar komt in recentere beleidsdocumenten niet meer terug. Uit de literatuur blijkt dat het voorspellen van effecten van klimaatsverandering op mobiliteit erg lastig is. Er bestaan echter een aantal manieren om met deze onzekerheid om te gaan, zoals bijvoorbeeld procedurele instrumenten in het kader van het Deltaplan. Deze en andere maatregelen worden gebruikt om, samen met de andere informatie in dit hoofdstuk, een basis te vormen voor de operationalisatie van dit onderzoek. Tot slot kan aan de hand van deze informatie het theoretisch model van Candel en Biesbroek (2016) ingevuld worden. Deze invulling wordt gepresenteerd in het conceptueel model (zie Tabel 4.3). Aan de hand van dit conceptueel model zal later de analyse van de resultaten uitgevoerd worden om zodoende het integratieproces per dimensie te beoordelen.

Tabel 3.3 Conceptueel model (Candel & Biesbroek, 2018; eigen bewerking).

	Lage mate van integratie	←—————→		Hoge mate van integratie
Beleidskader	Het probleem klimaatadaptatie wordt niet of onvolledig omschreven; klimaatadaptatie is alleen de verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld Delfland	Er wordt gerealiseerd dat het beleid van verschillende subsystemen invloed heeft op klimaatadaptatie in de gemeente	Bewustzijn dat klimaatadaptatie afhankelijk is van een grote hoeveelheid aan factoren en invloeden	Alle potentieel relevante subsystemen hebben hun rol met betrekking tot klimaatadaptatie geformuleerd
	Inspanningen van andere subsystemen houden geen rekening met klimaatadaptatie	Het probleem is uitsluitend de verantwoordelijkheid van één subsysteem, maar verschillende subsystemen besteden wel aandacht aan hun mogelijke invloed (positief en negatief) op klimaatadaptatie	Klimaatadaptatie wordt gezien als een probleem dat beleidoverschrijdend is Coördinatie over beleidsinspanningen tussen de verschillende subsystemen is daarom noodzakelijk	Het bereiken van mobiliteitsbeleid dat klimaatadaptatie bevordert wordt gezien als de verantwoordelijkheid van het hele systeem
Betrokkenheid subsystemen	Klimaatadaptatie valt binnen de bevoegdheden van één bepaald subsysteem, zoals bijvoorbeeld Delfland	Idem, maar een of meerdere subsystemen kunnen ook aandacht besteden aan klimaatadaptatie	Twee of meerdere subsystemen hebben een plan geformuleerd t.o.v. klimaatadaptatie, bijvoorbeeld ov of auto	Alle subsystemen hebben een plan geformuleerd over hoe zij klimaatadaptatie organiseren binnen hun werkzaamheden. Klimaatadaptatie is vastgelegd in alle relevante afdelingen

Frequentie van interacties	Er is geen interactie tussen subsystemen m.b.t. dit onderwerp	Er is sprake van beperkte interactie tussen dominante subsystemen	Sprake van interactie tussen dominante en minder dominante subsystemen, maar deze interactie verschilt in 'frequentie'	Interactie tussen alle potentieel relevante subsystemen, meer of minder in het kader van klimaatadaptatie
Beleidsdoelen Reeks beleidsdoelen	Doelstellingen met betrekking tot klimaatadaptatie zijn alleen te vinden in één bepaald subsysteem en zijn sectoraal (bijv. Delfland die alleen eigen doelstellingen heeft geformuleerd)	Idem, en klimaatadaptatie is tot op zekere hoogte verwerkt in doelstellingen van andere subsystemen	Verschillende afdelingen hebben hun zorgen wat betreft klimaatadaptatie in hun doelstellingen verwerkt en sommige kunnen overkoepelende sectorale strategieën ontwikkelen	Alle potentieel relevante afdelingen hebben aandacht besteed aan klimaatadaptatie in hun beleidsdoelen
Samenhang	Geen of weinig samenhang	Beleidsverschrijd ende effecten op klimaatadaptatie worden in beperkte mate benoemd door een aantal subsystemen	Inspanningen van verschillende subsystemen worden gecoördineerd, hierdoor ontstaat synergie	Een overkoepelende allesomvattende strategie wat betreft klimaatadaptatie is ontwikkeld op systeemniveau

Beleidsinstrumenten	Sectorale instrumenten t.b.v. Reeks aan sectorale instrumenten	Idem, maar andere subsystemen kunnen hun instrumenten aanpassen t.b.v. klimaatadaptatie	Bestaande sectorale instrumenten worden aangepast of nieuwe worden geïntroduceerd, t.b.v. klimaatadaptie; instrumenten kunnen gecombineerd worden	Bestaande instrumenten worden vervangen of dusdanig aangepast zodat een allesomvattende mix aan instrumenten ontstaat
Procedurele instrumenten op systeemniveau	Geen relevante procedurele instrumenten op systeem niveau	Een aantal instrumenten om informatie te delen worden gebruikt (bijv. overleggen tussen subsystemen)	Er zijn meerdere cross-sectorale instrumenten opgezet om inspanningen te coördineren	Er zijn structuren opgezet op systeemniveau om inspanningen rondom klimaatadaptatie te coördineren
Samenhang	Geen samenhang tussen instrumenten	Duidelijke nadelige gevolgen voor klimaatadaptatie in subsystemen worden mogelijk verminderd	Door hun instrumenten op elkaar aan te passen, pogen subsystemen het probleem samen aan te pakken	Volledige samenhang tussen beleidsinstrumenten die expliciet (de mix aan instrumenten) of impliciet (aangepast op de mix) klimaatadaptatie beïnvloeden

4 Onderzoeksopzet

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de toetsing van de procesmatige benadering van beleidsintegratie aan de casus zal worden uitgevoerd. De toets is de daadwerkelijke toepassing van het model van Candel en Biesbroek (2016) op de casus. Met de toets zal antwoord gegeven worden op de laatste deelvraag: *In hoeverre is klimaatadaptatiebeleid in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag geïntegreerd?*

Per dimensie zal ‘gemeten’ worden in hoeverre klimaatadaptatiebeleid in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag is geïntegreerd. Dit proces en de uitkomst ervan zal antwoord geven op de centrale vraag: *In hoeverre is een procesmatige benadering van beleidsintegratie toepasbaar op lokale overheden en ruimtelijk beleid, met als voorbeeld de integratie van klimaatadaptatie in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag?*

De hiervoor gebruikte methodologische keuzes, onderzoekseenheden en operationalisatie worden in dit hoofdstuk onderbouwd. Tot slot wordt er nader ingegaan op de ethische verantwoording.

4.1 Methodologie

Het onderzoek maakt gebruik van verschillende kwalitatieve methoden. Deze opzet is gekozen ten behoeve van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. De verschillende methoden volgen elkaar op om de verkregen data te controleren. Hiervoor is gebruikt gemaakt van inhoudsanalyses en semigestructureerde interviews. Deze paragraaf gaat in op de selectie van onderzoekseenheden en hoe de data verzameld is.

4.1.1 De onderzoekseenheden

Uit de het vorige hoofdstuk zijn zes onderzoekseenheden te onderscheiden. Om verwarring te voorkomen zullen deze vanaf nu consistent ‘subsystemen’ genoemd worden. Er is gekozen voor een combinatie van een holistische en atomistische benadering van deze subsystemen. Volgens Yin (2014) houdt een holistische benadering in dat een organisatie als één geheel beschouwd wordt. Wanneer er sprake is van een opdeling in bijvoorbeeld afdelingen dan is er sprake van een atomistische benadering.

De atomistische benadering is van toepassing op de Gemeente Den Haag. In dit onderzoek is deze organisatie namelijk op twee manieren verdeeld. Allereerst is er een onderscheid gemaakt tussen de afdeling S&P en de afdeling Mobiliteit. De afdeling S&P is verantwoordelijk voor het algemene ruimtelijke beleid van de gemeente. De afdeling Mobiliteit is specifiek gericht op de infrastructuur en

haar gebruikers. De afdeling S&P vormt om deze reden de eerste onderzoekseenheid. Ten tweede wordt er, gezien de context van dit onderzoek, een extra onderscheid gemaakt in de afdeling Mobiliteit. Binnen deze afdeling zijn verschillende groepen mensen primair verantwoordelijk voor bepaalde modaliteiten en de daarbij horende infrastructuur. Gezien de ontwikkeling die in de Haagse Mobiliteitsagenda beoogd wordt, is er een onderscheid gemaakt tussen volgende modaliteiten: de fiets, het ov en de auto. De groepen mensen die hiervoor verantwoordelijk zijn vormen drie aparte subsystemen.

Vervolgens is er een holistische benadering van toepassing op het Hoogheemraadschap Delfland en de MRDH. Zij vormen de laatste twee onderzoekseenheden. Delfland wordt als een aparte onderzoekseenheid beschouwd vanwege hun traditionele rol in klimaatadaptatie. De keuze voor een holistische benadering is gemaakt omdat dit onderzoek zich richt op het integreren van klimaatadaptatie in mobiliteitsbeleid. Het is dus niet een prioriteit van dit onderzoek om te weten wat er allemaal gedaan wordt aan klimaatadaptatie in de gemeente. Een holistische benadering van Delfland wordt daarom voldoende geacht. De MRDH is het uitvoerende orgaan van gemeentelijk openbaar vervoersbeleid van 23 gemeenten in de regio. Om deze reden wordt deze organisatie als laatste subsysteem beschouwd. Een holistische benadering wordt voldoende geacht, sinds de organisatie zich niet beperkt tot de gemeente Den Haag. Een atomistische benadering zou daarom waarschijnlijk niet direct iets toevoegen.

Tot slot is het belangrijk te benoemen dat de DSB niet is meegenomen als subsysteem. Deze keuze is gemaakt, omdat dit een aparte dienst is die de verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van, onder andere, de infrastructuur. Ondanks dat deze dienst haar eigen afdeling heeft wordt verwacht dat de verantwoordelijkheden wat betreft de algemene beleidsvorming bij de DSO ligt.

4.1.2 Het verzamelen van beleidsdocumenten

Er zijn verschillende systematische zoekacties ondernomen in de zeven leidende beleidsdocumenten van de geïdentificeerde onderzoekseenheden (zie Bijlage 2). Het zijn er zeven, omdat de Haagse Mobiliteitsagenda (2017) ook is meegenomen in de zoekacties. Deze keuze is gemaakt, omdat het document een beleidsupdate is voor de afdeling Mobiliteit en dus relevant is voor de subsystemen. Om verwarring te voorkomen verandert deze update niks aan het aantal onderzochte subsystemen.

Voor het vinden van deze documenten is gebruik gemaakt van de verkennende gesprekken, de expertise van de stagebegeleider en een online zoekmachine. Ander onderzoek maakte eveneens gebruik van zoekmachines (Candel & Biesbroek, 2018). De zoekmachine van het 'raadsinformatiesysteem' (ris) bleek echter onbetrouwbaar. Via dit systeem kunnen schriftelijke vragen, moties, raadsvoorstellen en dergelijke documenten opgevraagd worden. Een aantal pogingen met zoektermen als 'klimaatadaptatie' en 'klimaatverandering' leverden echter geen resultaten op. Hierop is besloten de zoekmachine van Google te gebruiken. Zoektermen werden gecombineerd met

de afkorting 'ris'. Tot slot, is er telefonisch en mondeling bij de desbetreffende organisatie nagevraagd of het daadwerkelijk om hét leidende beleidsdocument ging.

4.1.3 *Het verzamelen van interviews*

Er zijn in totaal 11 semigestructureerde interviews afgenomen, met een duur van 30 tot 60 minuten (zie Bijlage 3). Deze vorm van interviewen maakt het mogelijk dat naast de vooropgestelde vragen andere vragen gesteld kunnen worden. Tijdens de interviews is dit gedaan om, bijvoorbeeld, verduidelijking te creëren. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd.

Er zijn twee selectieprocedures gebruikt voor het benaderen van de geïnterviewde personen. De procedure was afhankelijk van de toegankelijkheid van deze personen. Zo was er geen directe toegang tot het HHDelfland. Daarom is het contact verkregen via het secretariaat van deze organisatie. Het secretariaat heeft een kandidaat geselecteerd aan de hand van een aantal eisen die door de onderzoeker waren opgesteld. Zo moest de kandidaat in ieder geval betrokken zijn bij mobiliteitsbeleid in de gemeente Den Haag, maar niet per se bij klimaatadaptatiebeleid. Bij de Gemeente Den Haag en de MRDH was er wel sprake van direct toegang tot de geïnterviewde personen. Hier is gebruik gemaakt van het netwerk en expertise van de stagebegeleider. Na deze selectieprocedures werden de interviewaanvragen via de mail uitgezet. Hierop maakte een aantal kandidaten doorverwijzingen naar twee specifieke individuen. Vervolgens is naar deze personen tevens een interviewaanvraag uitgezet. Verder zijn er geen wijzingen aangebracht in de kandidatenlijst. Allen toonde zich gewillig een interview af te nemen. Tijdens de analyse van de resultaten is in enkele gevallen gebruik gemaakt van correspondentie via de mail. Dit is gedaan om verduidelijkingen te verkrijgen over de data. Wanneer dit het geval was, wordt dat in het resultatenhoofdstuk aangegeven.

Deze selectieprocedures hebben geleid tot een homogene steekproef. De functies en het werkgebied van de geïnterviewde personen komen met elkaar overeen. De meeste personen zijn betrokken bij het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag. Dit geldt niet voor de geïnterviewde van het Delfland. Gezien de verantwoordelijkheden van deze organisatie kan namelijk niet verwacht worden deze kandidaat hierbij primair betrokken is.

4.2 *Operationalisatie*

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de indicatoren die gebruikt zijn in het onderzoek. Er wordt besproken waar deze indicatoren op gebaseerd zijn en hoe zij in het onderzoek 'gemeten' worden. De indicatoren verschillen per methode. De analyses van de beleidsdocumenten en interviews worden daarom apart besproken.

4.2.1 Analyse beleidsdocumenten

Voor de analyse van de beleidsdocumenten is gebruik gemaakt van het programma Atlas.ti. Een overzicht van de gebruikte indicatoren is te vinden in Bijlage 4. Voor elke dimensie zijn andere indicatoren gebruikt om de mate van integratie te bepalen. Aanvullend zijn de documenten geanalyseerd, om zodoende de relevantie van een gevonden indicator te beoordelen. Vanwege een gebrek aan relevantie is het een aantal gevonden indicatoren, in sommige gevallen, naar beneden bijgesteld. Daarnaast waren bepaalde dimensies niet op deze manier te onderzoeken. Voor deze gevallen is daarom uitsluitende gebruik gemaakt van data uit de interviews.

De indicatoren voor het analyseren van het beleidskader zijn gebaseerd op de bevindingen uit hoofdstuk vier en met name uit paragraaf 4.2. Het gaat hier vooral om het bewustzijn van het beleidoverschrijdende probleem. De algemene regel geldt als volgt: hoe hoger de frequentie van de indicatoren, hoe hoger de mate van integratie.

De analyse van de betrokkenheid tussen subsystemen is gedaan aan de hand van wederzijdse referenties (cf. Candel & Biesbroek, 2018). Specifiek is geanalyseerd naar hoe vaak subsystemen refereren naar Delfland en S&P. Deze aanpak is gekozen omdat verwacht wordt dat deze subsystemen voornamelijk de verantwoordelijkheid van klimaatadaptatiebeleid zullen dragen. Wederom geldt hier: hoe meer verwijzingen, hoe hoger de mate van integratie. Deze indicatoren zeggen echter niets over het contact met andere subsystemen of de frequentie van het contact tussen subsystemen. De interviews moeten hier antwoord op geven.

Wat betreft de analyse van de samenhang tussen beleidsdoelen, is gezocht naar verwijzingen naar overkoepelende strategieën zoals de Regionale Klimaatadaptatiestrategie [RAS] en de Klimaatbestendige Stad. Dit zijn namelijk voorbeelden van een hoge mate van integratie in deze dimensie. Hoe meer verwijzingen, hoe hoger de mate van integratie in deze dimensie. Het kan natuurlijk zijn dat subsystemen sectorale doelstellingen hebben opgesteld ten aanzien van klimaatadaptatie. Deze analyse zegt niets over zulke doelstellingen of andere pogingen om tot meer samenhang te komen. Hier moeten de interviews een antwoord op geven.

Tot slot is voor de instrumenten gebruik gemaakt van de indicatoren die overeenkomen met de maatregelen die in paragraaf 4.4 zijn benoemd. Wat betreft de sectorale instrumenten is gekeken naar harde en zachte maatregelen. Om deze maatregelen te realiseren zijn immers informatie, autoriteit, economische middelen en organisatie nodig. Voor de procedurele instrumenten is gekeken naar nationaal klimaatadaptatiebeleid. De algemene regel geldt hier wederom als volgt: hoe hoger de frequentie van de indicatoren, hoe hoger de mate van integratie. De analyse van de samenhang tussen instrumenten wordt gedaan aan de hand van interviews.

4.2.2 Analyse interviews

De transcripties van de interviews zijn tevens geanalyseerd door middel van het programma Atlas.ti. Per dimensie zijn interviewvragen met daaraan verbonden indicatoren opgesteld (zie Bijlage 5). De vragen zijn gebaseerd op hoofdstuk twee én vier.

Om de mate van integratie in het beleidskader te meten, is gekozen om een aantal veronderstellingen onder de respondenten te onderzoeken. Ten eerste is geprobeerd te achterhalen wat de respondenten verstaan onder klimaatadaptatie en of zij vinden dat er een relatie is tussen klimaatverandering en hun vakgebied. Ten tweede is de respondenten gevraagd wat de verantwoordelijkheid van hun beleidsafdeling met betrekking tot klimaatadaptatie is. Daarnaast konden ze aangeven bij welk subsysteem de verantwoordelijkheid voornamelijk ligt. Tot slot is de respondenten gevraagd wat hun beeld is van het verantwoordelijkheidsgevoel onder afdelingscollega's en in hoeverre het beleidsdocument ingaat op het onderwerp. Dit leverde een wisselend resultaat op waarin sommige respondenten ingingen op het beleidoverschrijdende aspect van klimaatadaptatie en anderen weer niet.

De mate van integratie van de verschillende subsystemen wordt aan de hand van vier vragen onderzocht. Ten eerste wordt er gekeken of er een plan is met betrekking tot klimaatadaptatie binnen de subsystemen. Hieruit moet duidelijk worden of de subsystemen een beeld hebben bij wat hun rol is omtrent het probleem en wat ze vervolgens verwachten te gaan doen. Ten tweede wordt gekeken naar de overleggen tussen subsystemen op dit thema en welke subsystemen hier dan bij betrokken zijn. Hoe meer overleggen en hoe meer subsystemen hierbij betrokken zijn, hoe hoger de mate van integratie. Tot slot wordt gekeken naar de organisatie rondom deze overleggen. Dit wordt onderzocht aan de hand van de vraag, in hoeverre de interactie systematisch of sporadisch is vastgelegd. Hoe hoger de mate van integratie, hoe structureler de interactie zal plaatsvinden.

De dimensie beleidsdoelen wordt bestudeerd aan de hand van drie aspecten. Ten eerste, wordt onderzocht of de beleidoverschrijdende effecten van klimaatverandering omschreven zijn. Dit moet namelijk het vertrekpunt zijn van beleid dat substantieel bijdraagt aan klimaatadaptatie (Dupuis & Biesbroek, 2013). Hierbij wordt onderzocht in hoeverre is aangegeven dat klimaatadaptatie een verantwoordelijkheid is van verschillende beleidsafdelingen/domeinen. Ten tweede wordt bekeken of deze effecten zijn meegenomen in doelstellingen. Er moeten dus doelstellingen geformuleerd zijn ten opzichte van het onderwerp, wil er sprake zijn van een hoge mate van integratie. Tot slot wordt er gekeken naar de samenhang tussen de doelstellingen van de verschillende subsystemen. Het idee is dat bij een hoge mate van integratie er een overkoepelende strategie is opgesteld.

Ten vierde zijn de geïnterviewde personen gevraagd naar sectorale en procedurele instrumenten, en de samenhang tussen deze instrumenten. Wat betreft de sectorale instrumenten zijn de vragen gebaseerd op het NATO-model van Hood (1983). Eerst is gevraagd of er informatie verzameld of verspreid

wordt ten aanzien van het onderwerp. Ten tweede is gevraagd of er wetten of regels zijn opgesteld om klimaatadaptatie te bevorderen. Ten derde is gevraagd of er economische middelen zijn vrijgemaakt ten behoeve van klimaatadaptatie. Dit kan bijvoorbeeld geld of grond zijn dat gebruikt wordt om te belonen of te straffen. Ten vierde is gevraagd of organisatorisch wordt ingezet op het onderwerp. Dat wil zeggen dat er binnen de afdeling iets wordt ondernomen om, bijvoorbeeld, klimaatadaptatie onderdeel te maken van de organisatie. Wat betreft de procedurele instrumenten is gevraagd of er op systeemniveau instrumenten waren die beleidsinspanningen coördineren of monitoren. Tot slot werd er gevraagd naar de samenhang tussen de instrumenten.

4.3 *Ethische verantwoording*

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit de positie als stagiair bij de Gemeente Den Haag. Het onderzoeksvoorstel werd ingediend bij de afdeling Programma, Strategie en Onderzoek [PSO] van de DSO. De stageplek valt onder de groep die zich bezig houdt met onderzoek, zoals het opstellen van monitors en prognoses. Deze groep is ‘relatief’ onafhankelijk. Enerzijds probeert zij objectief onderzoek uit te voeren en anderzijds staat zij in dienst van de Gemeente Den Haag. De stageplek verschafte de onderzoeker direct toegang tot data en geïnterviewde personen. Tevens kreeg de onderzoeker een stagebegeleider toegewezen, welk ondersteuning verleende tijdens het onderzoeksproces.

Wat betreft de geïnterviewde personen is er toestemming verkregen om de data uit de interviews te gebruiken voor het onderzoek en de presentaties. Toestemming is verkregen aan de hand van een informatieformulier en toestemmingsformulier. Alle geïnterviewde personen hebben na het lezen van het informatieformulier het toestemmingsformulier ondertekend. Door middel van het informatieformulier zijn de geïnterviewde personen geïnformeerd over hun rechten. Daarnaast hebben ze middels het ondertekenen van het toestemmingsformulier het volgende aangegeven: (1) vrijwillig deel te nemen aan het onderzoek, (2) in te stemmen met het maken van geluidsopnames van het interview, (3) in te stemmen met het gebruik van anonieme quotes in de publicatie.

Bij verwijzingen naar gespreksmomenten uit interviews of het gebruik van quotes wordt de geïnterviewde aangeduid met ‘*geïnterviewde persoon #*’. In Bijlage 3 staat een overzicht met de functie, afdeling of organisatie van de desbetreffende geïnterviewde persoon. De namen van de geïnterviewde personen zijn bekend bij de onderzoeker.

Tot slot is het belangrijk te benoemen dat de herhaalbaarheid en de generaliseerbaarheid van dit onderzoek laag is. Dit onderzoek is namelijk gericht op de complexiteit en dynamiek van één momentopname, welke continue verandert. Daarnaast is het maken van statistische generalisaties geen doel van dit onderzoek. Kwalitatief onderzoek wordt vaker gekenmerkt door een lage herhaalbaarheid en generaliseerbaarheid (Saunders et al., 2015).

4.4 Conclusie

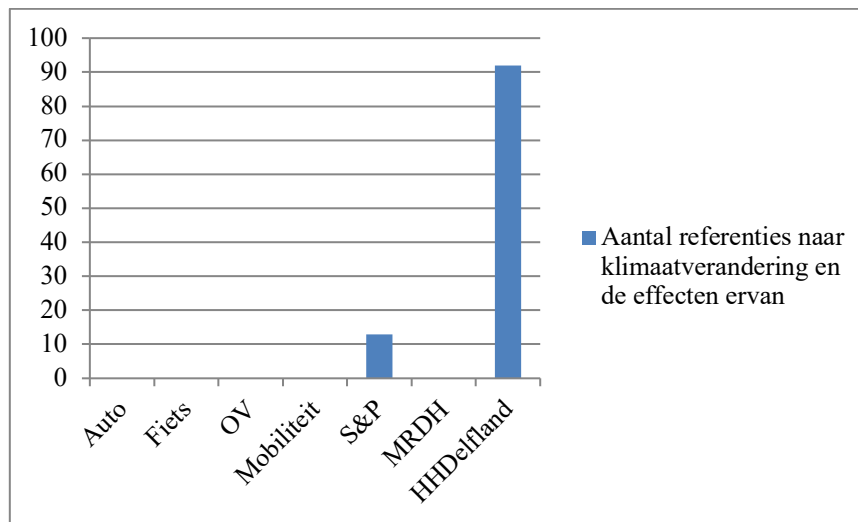
De toets wordt aan de hand van de inhoudsanalyse en interviews uitgevoerd. De resultaten hiervan worden in het volgende hoofdstuk gepresenteerd. De resultaten worden per dimensie en per subsysteem besproken. Vervolgens zal per dimensie de mate van integratie bepaald worden. Dit mede bepaald aan de hand van de tabellen die herleid zijn uit het conceptueel model (Tabel 3.3). Hierin wordt de mate van integratie *cursief* aangegeven.

5 Resultatenhoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de resultaten die verkregen zijn uit de inhoudsanalyses en interviews gepresenteerd. De paragrafen bespreken de resultaten per dimensie. Per dimensie wordt ingegaan op de verschillende subsystemen. Aan het eind van elke paragraaf wordt de mate van integratie, per dimensie, bepaald. De analyse wordt gemaakt aan de hand van het conceptueel model. Daarnaast wordt de mate *cursief* aangegeven in tabellen die voortkomen uit het conceptueel model. Tot slot wordt er een algemene conclusie gepresenteerd.

5.1 Beleidskader

Referenties naar klimaatverandering en de effecten ervan zijn over het algemeen afwezig, met uitzondering van S&P en Delfland (zie Figuur 6.1). In de twee laatstgenoemde subsystemen werden respectievelijk 13 en 92 referenties gemaakt. Dit houdt in dat het probleem relatief goed geïntegreerd is in het beleidskader van Delfland, relatief minder geïntegreerd is in die van S&P en niet in die van de overige subsystemen. Gesteld kan worden dat de integratie van het probleem in de subsystemen die expliciet over mobiliteitsbeleid gaan afwezig is.



Figuur 5.1 Aantal referenties naar klimaatverandering en de effecten ervan (eigen bewerking).

Deze resultaten zullen vergeleken worden met de interviews. Om de mate van integratie in het beleidskader te meten is gekozen om een aantal veronderstellingen onder de geïnterviewde personen te onderzoeken. Ten eerste is geprobeerd te achterhalen wat de geïnterviewde personen verstaan onder klimaatadaptatie en of zij vinden dat er sprake is van een relatie tussen klimaatverandering en hun

vakgebied. Ten tweede is de geïnterviewde personen gevraagd wat de verantwoordelijkheid van hun beleidsafdeling met betrekking tot klimaatadaptatie is en of zij konden aangeven bij welk subsysteem de verantwoordelijkheid voornamelijk ligt. Tot slot is de geïnterviewde personen gevraagd wat hun beeld is van het verantwoordelijkheidsgevoel onder afdelingscollega's en in hoeverre het beleidsdocument ingaat op het onderwerp. Dit leverde een wisselend resultaat op waarin sommige geïnterviewde personen ingingen op het beleidoverschrijdende aspect van het probleem en anderen niet.

5.1.1 Fiets

Het Meerjarenprogramma Fiets 2015-2018 gaat op vrijwel geen enkele manier in op klimaatadaptatie. Het stimuleren van het fietsgebruik wordt met name gezien als een schoon alternatief voor de auto. Fietsbeleid, als onderdeel van de afdeling Mobiliteit, is meer gericht op de volgende twee prioriteiten. Ten eerste: *“Hoe organiseer je mobiliteit dat bijdraagt aan een aantrekkelijke en leefbare stad die economisch vitaal is, enzovoort.”* (Geïnterviewde 1). De veronderstelling die hier gemaakt wordt, is tevens een reden om het fietsgebruik te stimuleren, zo blijkt uit het Meerjarenprogramma Fiets 2015-2018: *“...fietsen nemen relatief weinig van de schaarse ruimte in beslag”*. Ten tweede en specifiek gericht op het fietsbeleid: *“Ik denk dat onze prioriteit van het fietsbeleid ligt bij het verzorgen van een comfortabel en veilig fietsnetwerk. Dat netwerk heeft een groot aantal ontbrekende schakels, welke voornamelijk in de vooroorlogse wijken zitten. Dus, onze prioriteit zou zijn om die straten zodanig in te richten dat ze veilig worden voor de fietser. Daar ligt dan misschien ook een kans om rekening te houden met de klimaatadaptatieopgave.”* (Geïnterviewde 1).

De prioriteit van het fietsbeleid ligt dus bij het bijdragen aan de economische vitaliteit van de stad, en het comfort en de veiligheid van de fietser. Er wordt echter wel erkend dat de manier waarop de gebouwde omgeving is ingericht, invloed heeft op het effect van klimaatveranderingen. De mate van verharding wordt als een bepalende factor beschouwd. De invloed die dit subsysteem daarop heeft, wordt relatief laag ingeschat. Fietspaden beslaan namelijk maar een klein deel van het totaal aan verharding in de stad. Hierdoor wordt geacht dat de bijdrage die het fietsnetwerk kan leveren, aan het opvangen van klimaatveranderingen, kleiner is. Desalniettemin kan het fietsbeleid wel gezien worden als een mogelijke aanleiding tot het uitvoeren van klimaatadaptatiemaatregelen: *“Het is onderdeel van ons verkeersbeleid om, wanneer een straat opnieuw wordt ingericht, te kijken naar mogelijkheden voor meer groen, een betere positie voor de fiets en een mooiere openbare ruimte. Vaak neemt het verharde oppervlak dan af.”* *“Wij zijn er verantwoordelijk voor om goede plannen te maken voor de inrichting van de buitenruimte, waar klimaatadaptatie onderdeel van zou kunnen zijn. Maar dan moet je dus weten wat dat betekent voor die buitenruimteplannen. Dat is volgens mij nog niet goed bekend.”* (Geïnterviewde 1).

Het stimuleren van het fietsgebruik, door de aanleg van een comfortabel en veilig fietsnetwerk, zou dus kunnen bijdragen aan het opvangen van klimaatveranderingen in de gemeente Den Haag. Meer groen betekent namelijk een betere fietsbeleving en kan mogelijk bijdragen aan klimaatadaptatie. In eerste instantie ligt de intentie dus bij een betere fietsbeleving en niet bij klimaatadaptatie. Volgens de geïnterviewde ligt de verantwoordelijkheid voor klimaatadaptatie vooral bij andere beleidsafdelingen en bij een ander, meer uitvoerend, onderdeel van de organisatie: *“Klimaatadaptatie is onderdeel van je ruimtelijke inrichting. Dus zo’n soort expertise moet dan vooral door S&P worden ingebracht.”* *“Klimaatadaptatie hangt eigenlijk heel direct samen met praktische zaken en is heel erg uitvoeringsgericht. Bijvoorbeeld: kan jij een asfaltsoort bedenken die dat water doorlaat in plaats van afvoert?”* *“De ACOR (Adviescommissie Openbare Ruimte) toetst alle buitenruimteplannen die voor Den Haag gemaakt worden. Dat is operationeel maar ook heel strategisch. Zij bepalen hoe de stad eruit ziet. Grastegelontwerpen accepteren zij niet, want dat is namelijk niet te onderhouden. Dus je ziet, klimaatadaptatie is uiteindelijk vooral een taak die terecht komt bij de ACOR.”* (Geïnterviewde 1).

Het bovenstaande verhaal geeft niet de indruk dat er sprake is van een holistische aanpak. Klimaatadaptatie wordt namelijk beschouwd als iets dat erbij kán horen. De intentie ligt vooral bij het verbeteren van de fietsbeleving. Deze indruk komt overeen met het beleidsdocument. De prioriteit ligt bij het ontwikkelen van het fietsnetwerk om zo bij te dragen aan de economie van de gemeente. Er wordt wel een relatie gezien tussen veranderingen in het klimaat en de effecten daarvan op de infrastructuur. De rol die het subsysteem hierin kan spelen wordt echter klein ingeschat. De verantwoordelijkheid om iets met klimaatadaptatie te doen ligt ergens anders in de organisatie.

5.1.2 Auto

De Kadernota Straten, Wegen en Lanen (2012) verwijst op geen enkele manier naar het probleem. Dit wordt door een paar geïnterviewde personen ook bevestigd (Geïnterviewde personen 2 & 5). Onder collega’s is klimaatadaptatie eveneens geen onderwerp dat veel aandacht krijgt: *“We hebben het er nooit over. Wel over CO2-reductie, maar dat is dus wat anders.”* (Geïnterviewde 6). *“Klimaatadaptatie is, behalve in het hoofd van een enkeling, volgens mij nog geen kwestie.”* (Geïnterviewde 2).

Het is wel een uitgesproken ambitie om straten veilig, leefbaar en herkenbaar te maken. Dit zou kunnen bijdragen aan klimaatadaptatie. In het beleidsdocument wordt de relatie met andere beleidsdomeinen benadrukt: *“...wegbeelden betreffen niet alleen het verkeer, maar hebben ook te maken met het groen, het water, de openbare ruimte en de stedenbouwkundige structuur van de stad”*. Nadrukkelijk wordt er op twee manieren ingegaan op de relatie met groen en het daaraan verbonden beleid. Aan de ene kant wordt benoemd dat een gebrek aan duidelijk beleid, over de inrichting van wegen, versnippering of onderbrekingen in de groenstructuur kan veroorzaken. Aan de andere kant

worden bijvoorbeeld wegbermen gezien als *“onderdeel van de groenstructuur en de ecologische verbindingzones in de stad”*. Hierbij moet wel vermeld worden dat er *“Veelal onvoldoende ruimte is om alle wensen tegelijk te honoreren”*. De prioriteit van het beleid ten opzichte van de auto richt zich op het realiseren van wensprofielen. Deze profielen geven aan wat de gewenste indeling is van een bepaalde weg, straat of laan. De intentie is er dus niet, maar het beleid zou er wel aan bij kunnen dragen: *“Zeker als je wegen met een breder asfaltprofiel dan nodig is voor de functie versmalt, dan kan je het verharde oppervlak verminderen en meer groen toevoegen. Dat is dan weer beter voor de afwatering en hittestress. Ik denk dat het woord klimaatadaptatie niet in de kadernota voorkomt, dat was toen nog niet zo hip.”* (Geïnterviewde 5).

Duurzaamheid is een thema dat pas recent op deze afdeling aandacht krijgt. Een van de medewerkers van deze afdeling meldt hierover het volgende: *“Ik ben per 1 september 2018 hier begonnen. Voor die tijd werd de positie ‘duurzame mobiliteit’ op onze afdeling niet ingevuld.”* *“Ja, in het kader van duurzame mobiliteit denk ik dat wij voornamelijk bezig zijn met klimaatmitigatie.”* (Geïnterviewde 4).

De verantwoordelijkheid ten opzichte van klimaatadaptatie lijkt, volgens de geïnterviewde personen, vooral ergens anders in de organisatie te liggen. Zoals het Resilient City programma, S&P en de beleidsafdeling van de DSB. Hieruit blijkt vooral dat het niet precies duidelijk is door welke afdelingen het probleem momenteel wordt aangepakt. *“De verantwoordelijkheid ligt vooral een beetje in het Resilient City programma. Zij gaan in op de vraag of het mobiliteitssysteem de veranderingen aan kan.”* (Geïnterviewde 2). *“Klimaatadaptatie gaat niet alleen over ruimte voor water, maar ook over de ontwikkeling en leefbaarheid van de stad. Dus als het alleen de verantwoordelijkheid zou zijn van de afdeling water dan mis je wat. Daarom zou ik zeggen dat het onder S&P valt. Dat is een facetonderwerp dat doorwerkt in verschillende afdelingen, waarvan mobiliteit er een van is.”* (Geïnterviewde personen 4 & 2). *“De beleidsafdeling van de DSB (BAS) moeten zorgen dat de wegen droog blijven. Dus daar heb je nauwelijks beleid bij nodig. Mensen van de Dienst Publiek Zaken (DPZ), die lopen buiten rond en signaleren problemen. Als die problemen niet worden opgelost hebben zij een probleem.”* (Geïnterviewde 6).

De integratie van het probleem in het beleidskader van dit subsysteem is dus laag. Dit komt overeen met het beleidsdocument. De verantwoordelijkheden liggen niet primair bij klimaatadaptatie. De relatie tussen infrastructuur, groen en water heeft mogelijk een bijdragend effect. De verantwoordelijkheid ten opzichte van klimaatadaptatie ligt volgens de geïnterviewde personen met name bij andere, meer operationele, afdelingen binnen de organisatie.

5.1.3 OV en MRDH

Het probleem komt niet voor in het beleid voor het openbaar vervoer in de Gemeente Den Haag. Dit geldt zowel voor het document ‘Schaalspong Openbaar Vervoer Den Haag en Regio’ (2018) van de

Gemeente Den Haag zelf en de ‘Uitvoeringsagenda Bereikbaarheid 2016-2025’ van de MRDH: *“Klimaatadaptatie staat op dit moment niet in ons beleidsdocument.”* (Geïnterviewde 11).

Daarentegen richt het ov-beleid zich bijvoorbeeld op: *“het onderzoeken wat voor netwerk of welke ontwikkelingen voor het openbaar vervoer zouden helpen bij verstedelijking en het versterken van de economische kracht van de stad en regio richting 2040”* (Geïnterviewde 3). Dit heeft tevens een relatie met de Europese en nationale doelstellingen ten opzichte van CO₂-reductie, openbaar vervoer speelt hierin een grote rol omdat *“meer openbaar vervoer gebruik tot minder CO₂-uitstoot leidt”* (Geïnterviewde 3). Klimaatadaptatie is géén onderwerp van gesprek, zowel onder de beleidsmedewerkers van de Gemeente Den Haag en de MRDH: *“Vanuit de gemeente is het nooit als kwestie op tafel gelegd.”* (Geïnterviewde 11).

Wel wordt er een relatie gezien met klimaatveranderingen: *“Het ov heeft te maken met stijgende waterstanden in bijvoorbeeld metrotunnels. Dingen kunnen dan fout gaan, dat is het eerste waar ik aan denk bij klimaatadaptatie in het ov.”* (Geïnterviewde 11).

Het thema klimaatadaptatie wordt gezien als een *“verantwoordelijkheid die op allerlei terreinen ligt”* (Geïnterviewde 3). Wat betreft het openbaar vervoersysteem ligt dit, volgens de MRDH, primair bij *“de beheerders van de infrastructuur, wij (MRDH), gemeenten, Rijkswaterstaat en de provincie Zuid-Holland. Daarnaast zou het waterschap iets met klimaatadaptatie moeten doen”* (Geïnterviewde 11).

Ondanks dat de geïnterviewde personen van mening zijn dat de verantwoordelijkheid op allerlei terreinen ligt, worden *“eisen wat betreft de inrichting van het oppervlak in de stad, zoals bijvoorbeeld waterdoorlatend asfalt, niet door ons verzonnen. Dat zal vanuit het Hoogheemraadschap moeten komen”* (Geïnterviewde 3). Daarnaast bevindt het onderwerp klimaatadaptatie zich met name op operationeel niveau *“Meestal wordt er pas in het ontwerptraject nagedacht over waar allemaal rekening mee gehouden moet worden. Het onderlopen van tunnels is sowieso een aspect waar je naar kijkt, maar niet in het kader van klimaatadaptatie, althans niet zo specifiek. Als de ontwerpvoorschriften veranderen dan wordt er misschien wel rekening mee gehouden”* (Geïnterviewde 3).

Concluderend, het probleem is niet geïntegreerd in het beleidskader van de subsystemen die verantwoordelijk zijn voor het ov-beleid. Wel wordt erkend dat veranderingen in het klimaat invloed zullen hebben op de infrastructuur, zoals bijvoorbeeld de veranderende waterstanden. Er wordt echter op geen enkele manier gekeken naar hoe klimaatadaptatie in ov-beleid toegepast kan worden. Daarnaast is het niet duidelijk welke subsystemen hier verantwoordelijk voor zouden moeten zijn. Het subsysteem OV verwacht actie van bijvoorbeeld Delfland. De MRDH verwacht dat de gemeenten met dit onderwerp zullen komen en niet andersom.

5.1.4 Delfland

Klimaatadaptatie is een onderwerp dat specifiek is opgenomen in het ‘Waterbeheerplan 2016-2021’ van het Hoogheemraadschap Delfland: *“Klimaatadaptatie is daar onderdeel van en sinds 2017 hebben we een eigen klimaatadaptatieprogramma, om daar wat meer kracht achter te zetten en meer voortgang te boeken”* (Geïnterviewde 10). Hiermee toont Delfland aan dat het zich bewust is van de invloed die het probleem heeft op haar werkzaamheden en verantwoordelijkheden. Dit heeft met name betrekking tot extreme neerslagvariabelen en waterveiligheid. Hier is echter een beperking aan gebonden, dit blijkt uit het volgende citaat: *“We werken al sinds de oprichting aan het in stand houden van het ons watersysteem. De grootste uitdaging is dat we zelf niet meer zoveel kunnen doen. De mogelijkheden om het watersysteem te verbeteren zijn beperkt. We kunnen wel beïnvloeden hoeveel water er binnen een bepaalde tijd in ons watersysteem terecht komt. Dan heb je het over klimaatadaptatie. We hebben er baat bij dat er meer neerslag wordt vastgehouden op het land en dat het langzaam afvloeit naar het oppervlaktewatersysteem. Onze strategie bestaat uit het sterker anticiperen op de toekomst en daar de mensen, organisaties, overheden in het gebied bij te betrekken.”* (Geïnterviewde 10).

Hieruit blijkt dat het Hoogheemraadschap niet alleen bezig is klimaatadaptatie onderdeel te maken van de eigen organisatie. Delfland is, vanwege de beperkingen, gedwongen buiten de eigen infrastructuur te kijken. De relatie met andere infrastructuursystemen wordt in het waterbeheerplan onderkend: *“Tegelijk met het bestendigen van het beheer van onze systemen willen wij met andere partijen (infrabeheerders en beheerders van gebieden) koppelingen maken.”* (Waterbeheerplan 2016-2021). Het Hoogheemraadschap is zich dus bewust van de wederzijdse relatie tussen verschillende infrastructuurbeheerders.

Het Hoogheemraadschap kan echter geen normen aan deze beheerders opleggen. Zij zijn daarom gedwongen samen te werken en te proberen *“een beweging op gang te brengen om in het beheergebied mensen meer bewust te maken van klimaatadaptatie”* (Geïnterviewde 10). De verantwoordelijkheid voor het toepassen van maatregelen ligt dus bij elke beheerder afzonderlijk. Deze taakverdeling komt goed naar voren in het volgende citaat: *“Hitte is onderdeel van hoe wij met onze partners in het gebied samenwerken. We zoeken elkaar op om samen de problemen die er zijn op te lossen. Iedereen heeft zijn eigen verantwoordelijkheden, maar vaak kan je meer bereiken als je samenwerkt.”* (Geïnterviewde 10).

Uit het bovenstaande blijkt dat klimaatadaptatie geïntegreerd is in het beleidskader van Delfland. Uit het interview blijkt dat het bewustzijn van het probleem en de invloed daarvan op de werkzaamheden hoog is. Dit komt overeen met het beleidsdocument. Intern en extern wordt er gewerkt om dit bewustzijn te vergroten. De externe mogelijkheden van Delfland zijn echter beperkt.

5.1.5 S&P

De afdeling Stedenbouw en Planologie heeft in de ‘Agenda Ruimte voor de Stad’ (2016) het probleem én klimaatadaptatie een plek gegeven. Daarnaast is binnen de afdeling een aparte groep verantwoordelijk voor ‘Buitenruimte & Duurzaamheid’. Deze groep voert werkzaamheden uit in het kader van de Deltabeslissing (stresstest, risicodialoog en strategievorming). De geïnterviewde personen laten weten dat de afdeling Mobiliteit niet bij deze werkzaamheden betrokken is. Vanuit S&P wordt bevestigd dat klimaatadaptatie vrijwel geen plaats heeft in de afdeling Mobiliteit en dat er weinig initiatief op dit thema wordt genomen. Hierover worden twee beelden geschetst. Allereerst wordt initiatief verwacht, omdat elke afdeling verantwoordelijk is voor eigen innovaties en vernieuwingen: *“In Den Haag hebben we wel een beetje de lijn van dat elke beleidsafdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen innovaties en vernieuwingen.”* *“De uiteindelijke implementatie van het deelbeleid zal binnen de afdeling, zoals mobiliteit, opgepakt moeten worden.”* (Geïnterviewde 7). Het is niet aan S&P om te vertellen waar de afdeling Mobiliteit rekening mee zou moeten houden in het kader van klimaatadaptatie (Geïnterviewde 7).

Het is echter wel duidelijk welke bijdrage deze afdeling zou kunnen leveren: *“Ten eerste, welke type verharding je wilt in de stad. Als er gekozen wordt voor een bepaalde verharding in beleid dan kan je daar wel iets mee. Ten tweede, wat vind je acceptabel en wat niet. Vanuit mobiliteit heb je het dan over welke wegen wel en niet mogen onderlopen bij hevige regenval. De stresstest kan hierbij helpen omdat het aantoont waar het mis kan gaan, dat maakt het bespreekbaar.”* (Geïnterviewde 7). Daarnaast wordt er aangegeven dat binnen de afdeling Mobiliteit er al nagedacht wordt over klimaatveranderingen en de gevolgen daarvan op de veiligheid en openbare ruimte. Dit gaat, bijvoorbeeld, over het onderlopen van tunnels en de belemmering hiervan voor de mobiliteit. Toch zou het beter georganiseerd kunnen worden om *“het wat meer voor het voetlicht te brengen”* (Geïnterviewde 7). Afdelingen hebben dan ook de neiging om vooral binnen hun eigen werkgebied te blijven: *“Je ziet de neiging van afdelingen om hun eigen beleidskader te maken. Op een abstract niveau blijkt het conflict er nog niet zo te zijn. Pas op het moment dat het wordt uitgevoerd blijkt dat je meerdere ruimteclaims en financiële problemen hebt.”* (Geïnterviewde 9).

Tot slot is er binnen het subsysteem een ander geluid te horen. De verantwoordelijkheid voor klimaatadaptatie zou onder een andere afdeling vallen dan de afdeling Mobiliteit. Deze afdeling zou zich meer moeten richten tot *“het stimuleren en afremmen van bepaalde vormen van vervoer en minder de fysieke vormgeving van het een en ander”* (Geïnterviewde 8). De verantwoordelijkheden voor klimaatadaptatie liggen volgens de geïnterviewde bij onder andere de water- en beleidsafdeling van de DSB en de club Buitenruimte en Duurzaamheid (Geïnterviewde 9).

Al met al kan gesteld worden dat het probleem geïntegreerd is in het beleidskader van S&P. Dit is te zien aan de werkzaamheden rondom de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie. De relatie tussen deze

werkzaamheden en de afdeling Mobiliteit wordt erkend, maar dit zou versterkt kunnen worden. Waar het initiatief vandaan moet komen is onduidelijk. Enerzijds wordt het initiatief verwacht van de afdelingen zelf, anderzijds wordt dit onderwerp niet als de verantwoordelijkheid voor de afdeling Mobiliteit gezien.

5.1.6 Conclusie

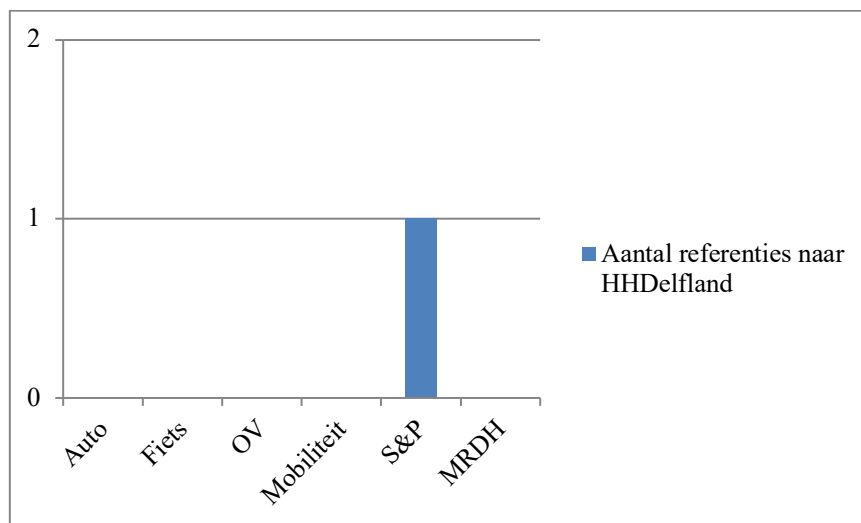
De interviews tonen hetzelfde beeld als de inhoudsanalyses. Klimaatverandering en de effecten daarvan zijn geïntegreerd in de subsystemen Delfland en S&P, maar niet in de mobiliteitssystemen. De verantwoordelijkheid voor het probleem valt dus vooral onder de laatstgenoemde subsystemen. Er is onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de integratie van het probleem in de beleidskaders van de overige mobiliteitssystemen. Enerzijds wordt er eigen initiatief verwacht, anderzijds ligt de verantwoordelijkheid bij bepaalde afdelingen. De mate van integratie is daarom niet hoog en valt eerder onder de laagste twee categorieën (zie Tabel 5.1).

Tabel 5.1 Maten van integratie in het beleidskader (eigen bewerking).

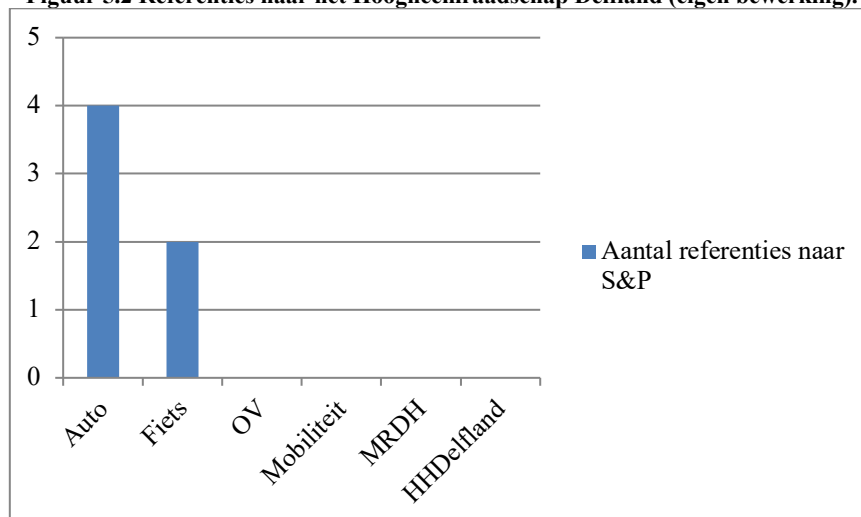
	Lage mate van integratie	←—————→	Hoge mate van integratie
Beleidskader	<i>Het probleem wordt niet of onvolledig omschreven; klimaatadaptatie is alleen de verantwoordelijke id van bijvoorbeeld Delfland</i>	<i>Er wordt gerealiseerd dat beleid van verschillende subsystemen invloed heeft op klimaatadaptatie in de gemeente</i>	<i>Bewustzijn dat klimaatadaptatie afhankelijk is van een grote hoeveelheid aan factoren en invloeden</i>
	<i>Inspanningen in andere subsystemen houden geen rekening met klimaatadaptatie</i>	<i>Het probleem is uitsluitend de verantwoordelijkheid van één substysteem, maar verschillende subsystemen besteden wel aandacht aan hun mogelijke invloed (positief en negatief) op klimaatadaptatie</i>	<i>Alle potentieel relevante subsystemen hebben hun rol met betrekking tot klimaatadaptatie geformuleerd</i>
		<i>Coördinatie over beleidsinspanningen tussen de verschillende subsystemen is daarom noodzakelijk</i>	<i>Het bereiken van mobiliteitsbeleid dat klimaatadaptatie bevordert wordt gezien als de verantwoordelijkheid van het hele systeem</i>

5.2 Betrokkenheid subsystemen

In de geanalyseerde beleidsdocumenten zijn enkele referenties naar Delfland en S&P gemaakt (zie Figuur 5.2 en 5.3). Zo refereren de subsystemen auto en fiets respectievelijk vier en twee keer naar de term ‘stedenbouwkundig’. Dit gaat dan bijvoorbeeld over de “*stedenbouwkundige structuur, kwaliteit, wensen, maatwerk*”. Daarnaast refereert S&P één keer naar Delfland. S&P houdt namelijk stakeholdersgesprekken met betrekking tot “*gezamenlijke opgaven, wenselijke keuzes en samenwerkingsmogelijkheden*”. In de andere beleidsdocumenten worden geen referenties gemaakt naar Delfland en/of S&P. Overigens refereert Delfland niet naar de andere subsystemen, maar wel naar de gemeente als geheel.



Figuur 5.2 Referenties naar het Hoogheemraadschap Delfland (eigen bewerking).



Figuur 5.3 Referenties naar Stedenbouw en Planologie (eigen bewerking).

Deze verschillen worden nu vergeleken met de interviews. In de interviews is de mate van integratie aan de hand van vier vragen onderzocht. Ten eerste wordt er gekeken of de subsystemen een plan hebben opgesteld met betrekking tot klimaatadaptatie. Hieruit moet duidelijk worden of de

subsystemen hun rol hebben geformuleerd met betrekking tot het probleem en wat ze verwachten te gaan doen. Met andere woorden, er wordt onderzocht of de subsystemen een verantwoordelijkheid hebben geformuleerd ten opzichte van het probleem. Indien een subsysteem dit gedaan heeft, kan gesteld worden dat het betrokken is bij het probleem. Hoe meer subsystemen betrokken zijn, hoe hoger de mate van integratie. Ten tweede wordt er gevraagd of er overleggen tussen subsystemen op dit thema zijn. Hierbij wordt ook gevraagd welke subsystemen hier dan bij betrokken zijn. Hoe meer overleggen op dit thema georganiseerd worden en hoe meer subsystemen hierbij betrokken zijn, hoe hoger de mate van integratie zal zijn. Tot slot wordt er gekeken naar de frequentie van deze overleggen. Hoe frequenter de interactie, hoe hoger de mate van integratie Dit wordt onderzocht aan de hand van de vraag in hoeverre de interactie systematisch of sporadisch is vastgelegd.

5.2.1 Fiets

Het Meerjarenprogramma Fiets 2015-2018 heeft geen plan opgesteld ten aanzien van veranderingen in het klimaat. Daarnaast wordt er niets vermeldt over hoe dit beleid zou kunnen aansluiten op andere subsystemen. Het programma wordt beschouwd als een bijdrage aan klimaatmitigatie. Het bevorderen van het aantal fietsers leidt immers tot minder autoverkeer en dus minder CO₂-uitstoot.

Er worden verschillende redenen genoemd voor het ontbreken van klimaatadaptatie. Ten eerste zou het zo zijn dat er geen duidelijkheid bestaat over wat voor invloed de klimaatveranderingen zullen hebben op het fietsbeleid. Bij navraag bleek dat de stresstest van het subsysteem S&P niet bekend was bij de desbetreffende geïnterviewde. Ten tweede wordt geacht dat het fietsnetwerk hierin een marginale rol kan spelen: *“Bovendien beslaat het fietsnetwerk één procent van de stad. Dus ik denk dat het veel effectiever is om dan niet naar het fietsbeleid te kijken, maar naar de inrichting van de stad. Zoiets moet landen in het Handboek Openbare Ruimte. Daarin is heel concreet aangegeven wat voor (fysieke) elementen worden gebruikt bij de inrichting van de stad.”* (Geïnterviewde 1).

Structurele overleggen tussen subsystemen, over andere onderwerpen, worden georganiseerd in integrale projectgroepen. Deze samenwerkingsvorm kan zowel op operationeel als beleidsniveau plaatsvinden. Deelbeleid, bijvoorbeeld, wordt opgesteld in samenwerking met andere afdelingen: *“Integrale projectgroepen bestaan meestal uit meerdere afdelingen, met betrokkenheid van economie, S&P, et cetera. Deze lezen mee, doen suggesties en schrijven soms mee. De Haagse Nota Mobiliteit is zo tot stand gekomen.”* *“Als je dat niet doet dan wordt je plan gewoon afgeschoten door de wethouder of de directie. Dat is de standaard.”* (Geïnterviewde 1). Expertise wat betreft klimaatveranderingen of klimaatadaptatie is vaak niet expliciet in deze groepen aanwezig, blijkt uit het volgende: *“Er zitten deskundigen bij op het gebied van landschapsarchitectuur en stedenbouw. Ik zou verwachten dat deze mensen het belang van bijvoorbeeld groen en infiltratie vertegenwoordigen.”* (Geïnterviewde 1).

Concluderend, dit subsysteem heeft geen verantwoordelijkheden geformuleerd in het kader van klimaatadaptatie. Daarnaast wordt klimaatadaptatie niet besproken in integrale projectgroepen.

Deze bevindingen komen overeen met het beleidsdocument, waarin het onderwerp klimaatadaptatie niet behandeld wordt. Het subsysteem is dus niet betrokken bij het onderwerp.

5.2.2 *Auto*

De Kadernota Straten, Wegen en Lanen (2012) bevat eveneens geen plan met betrekking tot klimaatadaptatie. Dit wordt door de geïnterviewde personen bevestigd (Geïnterviewde 2; 4; 5; 6). De focus ligt op het realiseren van wensprofielen van verschillende typen wegen. Deze ontwerpuitsgangpunten zijn vooral vanuit het weggebruik geredeneerd (Geïnterviewde 5).

Structurele overleggen met andere afdelingen vinden plaats in integrale projectgroepen op uitvoeringsniveau: *“Overleggen op beleidsniveau... de kadernota is vastgesteld en die werk ik dus uit. Je beleid ligt dan vast. Overleggen vinden, wat dat betreft, eigenlijk alleen op uitvoeringsniveau plaats.”* (Geïnterviewde 5). Op uitvoeringsniveau ligt de prioriteit niet primair bij klimaatadaptatie: *“Klimaatadaptatie is niet het uitgangspunt, het primaire of de aanleiding. Uiteindelijk pak je het mee, het is dan meer een bijvangst. Zo zou je het moeten zien.”* (Geïnterviewde 5).

Er is wel een verandering te observeren. Zo is het subsysteem aanwezig bij de ontwikkeling van nieuw beleid voor de openbare ruimte: *“We zijn bezig met het voorbereiden van de nieuwe Kadernota Openbare Ruimte, hierin komt naar voren dat we de prioriteiten moeten veranderen. Hier ben ik vanuit de afdeling Mobiliteit ook bij betrokken.”* (Geïnterviewde 4). Deze vernieuwing wordt georganiseerd door de DSB en de focus ligt vooral op klimaatmitigatie (Geïnterviewde 4).

Daarnaast zijn er overleggen op systeemniveau binnen de Gemeente Den Haag. Zo is er een ‘strategenoverleg’: *“Dit is een overleg met strategen van de verschillende onderdelen van DSO, getrokken door PSO. Dus in principe is er de organisatie-infrastructuur om dit onderwerp met elkaar op de agenda te zetten.”* (Geïnterviewde 2).

Verder wordt er, wat betreft structurele overleggen, verwezen naar de ‘Adviescommissie Openbare Ruimte’ (ACOR). Door middel van het Handboek Openbare Ruimte wegen zij de belangen van verschillende subsystemen af: *“Wanneer er verschillende afdelingen betrokken zijn bij een ruimtelijk project hebben we de ACOR. Deze is gekoppeld aan het Handboek Openbare Ruimte. In deze commissie worden alle sectoren op elkaar afgestemd en een integrale beslissing genomen.”* (Geïnterviewde 4).

Tot slot komen subsystemen samen in de ontwikkeling van een gebiedsgerichte aanpak of gebiedsagenda (Geïnterviewde 4). Deze zijn uiteengezet in de Agenda Ruimte voor de Stad:

“Een gebiedsgerichte aanpak is nodig om dat je maatwerk moet bieden per gebied. Gebiedsregisseurs zijn er om met ons mee te denken. Deze mensen hebben een signaalfunctie om op te halen wat er in bepaalde wijken en gebieden leeft.”

Dus, het subsysteem auto heeft geen verantwoordelijkheden geformuleerd ten opzichte van klimaatadaptatie. Daarnaast wordt het onderwerp niet besproken in de verschillende overleggen met

andere afdelingen. Deze resultaten komen overeen met het beleidsdocument. Het subsysteem is dus niet betrokken bij het onderwerp.

5.2.3 OV en MRDH

Wat betreft het ov-beleid zijn er geen plannen met betrekking tot de veranderingen in het klimaat. De stresstest en de risicodialoog waren niet bekend bij de vertegenwoordigers. Wat betreft de MRDH, wordt er vooral gekeken naar de voorschriften zoals die er nu liggen: *“Overleggen tussen gemeenten en de MRDH gaan over plannen die andere beleidsdoelen dienen op de lange termijn. Deze zijn niet gericht op het in orde houden van de infrastructuur als het weer een keertje tegenvalt.”* (Geïnterviewde 11). Deze overleggen vinden eens in de maand plaats en zijn georganiseerd rond bepaalde thema’s, in bijvoorbeeld werksessies. Hierbij zijn de beleidsmedewerkers van verkeer en vervoer van de verschillende gemeenten betrokken. Deze medewerkers maken echter geen aanzet tot klimaatadaptatie (Geïnterviewde 11).

Op gemeentelijk niveau wordt het thema behandeld in overleggen met Delfland. Deze overleggen vinden vaak plaats op ontwerpniveau: *“Overleggen met het Hoogheemraadschap kunnen voorkomen op ontwerpniveau, maar in die fase van realisatie zit ik vaak niet.”* (Geïnterviewde 3).

Dus, het ov-beleid heeft eveneens geen verantwoordelijkheden geformuleerd ten opzichte van klimaatadaptatie. Daarnaast staat het thema bij de structurele overleggen tussen de MRDH en gemeenten niet op de agenda. Dit komt overeen met de bevindingen uit de inhoudsanalyse. Daarom is dit subsysteem eveneens niet betrokken bij het thema klimaatadaptatie.

5.2.4 Delfland

Het Hoogheemraadschap Delfland heeft het programma ‘Delflandse aanpak klimaatadaptatie’ opgesteld. Dit heeft als doel klimaatadaptatie onderdeel te maken van de organisatie en andere gebiedspartners hierin mee te nemen: *“Het programma klimaatadaptatie heeft als doel om uiteindelijk niet meer nodig te zijn. Het doel is dat het gewoon onderdeel wordt van de organisatie. We hebben dan nog steeds een rol en verantwoordelijkheid in waterveiligheid en het zuiveren van afvalwater, maar daar moet klimaatadaptatie dan een onderdeel van zijn.”* (Geïnterviewde 10). Daarom achten ze het nodig om samen te werken met gebiedspartners. Over een dergelijke ‘integrale aanpak’ wordt in het Waterbeheerplan het volgende genoemd: *“Delfland organiseert de partijen rond een probleem en zoekt samen met de partners en in samenhang met alle belangen naar toekomstbestendige oplossingen.”* Dit wordt bevestigd door de geïnterviewde: *“Als wij een beleidsnota opstellen dan betrekken we daar andere overheden en organisaties, die daardoor beïnvloed worden, bij.”* (Geïnterviewde 10). Delfland maakt hiervoor, onder andere, gebruik van accountmanagers en is bovendien betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente: *“We hebben accountmanagers*

op bestuurlijk niveau en werken op gebiedsniveau, zoals de Binckhorst in Den Haag, nauw met elkaar samen.” (Geïnterviewde 10),

De meeste overleggen hebben betrekking op water gerelateerde problemen. Deze overleggen worden meestal gevoerd met S&P en mensen van de riolering (DSB). Deze samenwerkingsverbanden zijn structureel, bijvoorbeeld bij een aanpassing van bestemmingsplannen of het verlenen van een vergunning: *“Stel dat een gemeente het bestemmingsplan voor een gebied verandert, dan geven wij een wateradvies aan de hand van de watertoets. Zo komen wij structureel aan tafel te zitten.”* (Geïnterviewde 10). Vervolgens is dit wateradvies een aangrijpingspunt om het over klimaatadaptatie te hebben: *“Dit is een kans om, via dit contact plannen, te beïnvloeden zodat ze in de toekomst houdbaar zijn. Daar hebben wij namelijk ook een belang.”* (Geïnterviewde 10). Deze overleggen worden echter niet gevoerd met andere afdelingen van de Gemeente Den Haag, zoals de afdeling Mobiliteit. Hiervoor wordt de volgende, mogelijke, reden gegeven: *“Wij zien de gemeente als één eenheid en dan kijken we niet binnen de gemeenten wie wij nou precies moeten bereiken. We weten dat het niet genoeg is om alleen de mensen van riolering te spreken. Daarom spreken we ook mensen die zich bezig houden met ruimtelijke planvorming.”* (Geïnterviewde 10).

Delfland heeft dus een plan opgesteld ten aanzien van klimaatadaptatie. Dit heeft met name betrekking op de eigen organisatie. Delfland werkt samen met de Gemeente Den Haag om klimaatadaptatie te promoten. Dit komt overeen met het beleidsdocument. Daarom is dit subsysteem betrokken bij het thema van dit onderzoek. Hierbij moet echter een kanttekening geplaatst worden, want de afdeling Mobiliteit wordt niet bij deze activiteiten betrokken.

5.2.5 S&P

De Agenda Ruimte voor de Stad vermeldt het volgende over klimaatadaptatie: *“We worden geconfronteerd met de gevolgen van klimaatverandering. Dit vraagt om aanpassingen. In Den Haag is aanpassing en versterking van groen- en waterstructuren nodig. Kort gezegd gaat het om waterretentie en vergroening in stadswijken.”* Expliciet gaat het hier om het ‘vergroenen’ van straten, pleinen en daken. Particulieren en bewoners worden uitgedaagd om hieraan bij te dragen.

Het beleidsdocument omschrijft dus een aantal verantwoordelijkheden ten aanzien van klimaatadaptatie. Hieraan zijn taken verbonden, zo blijkt uit de interviews. Het subsysteem heeft namelijk een ‘denktank klimaatadaptatie Den Haag’ opgericht, waarbij DSB en Publiekszaken betrokken zijn: *“Daar zijn tien mensen bij betrokken van de verschillende afdelingen en diensten. Zij zijn elk op hun afdeling of dienst bezig om acties voor elkaar te krijgen. Een voorbeeld van zo’n centraal georganiseerde actie is de klimaateffectenatlas.”* (Geïnterviewde 7). Bij navraag blijkt de ‘klimaateffectenatlas’ een uitwerking van de stresstest te zijn. Daarnaast voert S&P de risicodialoog met betrekking tot de buitenruimte. De afdeling Mobiliteit is niet betrokken bij deze overleggen.

Overleggen met de afdeling Mobiliteit vinden wel plaats, maar niet specifiek over klimaatadaptatie. Dit blijkt uit het volgende: *“Mobiliteit is wel betrokken bij ruimtelijke projecten, soms ook wanneer het om buitenruimte gaat. Maar je hebt ook echte verkeersprojecten, deze hebben een eigen project-uitvoeringslijn. Dus dan weten als S&P niet in hoeverre rekening is gehouden met klimaatveranderingen.”* (Geïnterviewde 7).

Uit de analyse van de interviews en de beleidsdocumenten blijkt dat overleggen met het Delfland voornamelijk worden gevoerd in het kader van waterbergingsnormen, vergunningen en kustverdediging: *“De Gemeente Den Haag en het Hoogheemraadschap onderzoeken gezamenlijk het perspectief naar een zeevaartse kustverdediging bij de Scheveningse haven in combinatie met de ontwikkelmogelijkheden van de haven.”* (Agenda Ruimte voor de Stad). Hierbij wordt tevens de patstelling waarin het Hoogheemraadschap Delfland zich bevindt, uiteengezet: *“Als een plan aan de normen voldoet, dan verleent het waterschap een vergunning. Zij kunnen niet meer eisen dan de normen. Klimaatadaptatie zit boven deze normen en is nog niet afdwingbaar.”* (Geïnterviewde 1). Het volgende is hiervan een concreet voorbeeld: *“Waterberging wordt medegefinancierd door het Hoogheemraadschap. Als de gemeente al voldoet aan die norm hebben zij niet zomaar een grondslag om mee te financieren. Waterschapsbelasting wordt alleen gebruikt om het systeem op orde te brengen en te houden. Klimaatadaptatiemaatregelen zijn dan extra investeringen en dit gebied is al een van het duurste van Nederland...”* (Geïnterviewde 1).

Uit zowel het beleidsdocument als de interviews blijkt dat dit subsysteem een plan heeft ten opzichte van klimaatadaptatie. Daarnaast wordt op dit thema samengewerkt met Delfland. Het subsysteem S&P is dus betrokken bij het probleem en klimaatadaptatie. Wederom moet hier een kanttekening worden geplaatst. De afdeling Mobiliteit is namelijk niet betrokken bij activiteiten in het kader van klimaatadaptatie die door S&P georganiseerd worden. Deze bevindingen komen overeen met het beleidsdocument.

5.2.6 Conclusie

De mate van integratie in deze dimensie is het beste te classificeren als laag (zie Tabel 5.2). De resultaten van de inhoudsanalyse komen in grote lijnen overeen met de resultaten uit de interviews. Zowel de subsystemen Delfland en S&P besteden aandacht aan klimaatadaptatie en uiten hun zorgen over de effecten van klimaatverandering. Daarom hebben zij verantwoordelijkheden ten aanzien van het probleem geformuleerd. Deze plannen refereren echter niet naar mobiliteit. De andere subsystemen hebben geen plan opgezet in het kader van klimaatadaptatie.

Overleggen met betrekking tot dit thema vinden vooral plaats tussen S&P en Delfland. Daarnaast is Delfland betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen op het uitvoeringsniveau, dit geldt eveneens voor infrastructurele projecten. Op beleidsniveau vindt de interactie dus voornamelijk plaats

tussen twee dominante subsystemen (S&P en Delfland). De andere (mobiliteits-)subsystemen worden hier niet bij betrokken.

Tabel 5.2 Maten van integratie tussen subsystemen (eigen bewerking).

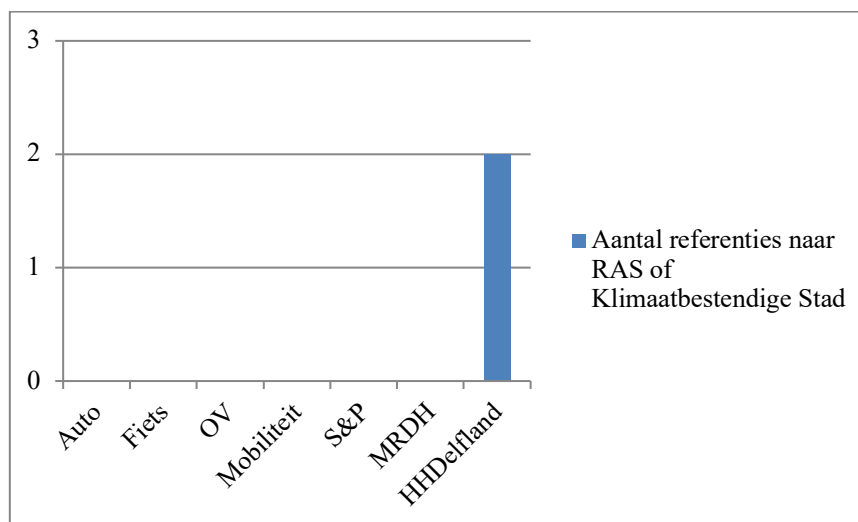
	Lage mate van integratie	←—————→	Hoge mate van integratie
Betrokkenheid subsystemen	<i>Klimaatadaptatie valt binnen de bevoegdheden van één bepaald subsysteem, zoals bijvoorbeeld Delfland</i>	<i>Idem, maar een of meerdere subsystemen kunnen ook aandacht besteden aan klimaatadaptatie</i>	<i>Twee of meerdere subsystemen hebben een plan geformuleerd t.o.v. klimaatadaptatie, bijvoorbeeld ov of auto</i>
Subsystemen betrokken			Alle subsystemen hebben een plan geformuleerd over hoe zij klimaatadaptatie gaan organiseren binnen hun werkzaamheden. Klimaatadaptatie is vastgelegd in alle relevante afdelingen
Frequentie van interacties	<i>Er is geen interactie tussen subsystemen m.b.t. dit onderwerp</i>	<i>Er is sprake van beperkte interactie tussen dominante subsystemen</i>	<i>Sprake van interactie tussen dominante en minder dominante subsystemen, maar deze interactie verschilt in ‘frequentie’</i>
			Interactie tussen alle potentieel relevante subsystemen, meer of minder in het kader van klimaatadaptatie

5.3 Beleidsdoelen

Delfland heeft als enige subsysteem doelstellingen opgesteld ten aanzien van klimaatadaptatie. Van de 32 doelen in het waterbeheerplan zijn er 11 die specifiek betrekking hebben op het onderwerp. Geen van deze doelstellingen heeft betrekking op mobiliteit. De andere subsystemen hebben geen doelstellingen ten aanzien van het onderwerp geformuleerd. De focus van deze subsystemen lijkt vooral op klimaatmitigatie te liggen. De MRDH, bijvoorbeeld, heeft de volgende doelstelling geformuleerd: *“Een meer toekomstvast, schoner, stiller en zuiniger vervoersysteem leidt tot een afname van emissies en geluid per reizigers- en tonkilometer.”* (Uitvoeringsagenda Bereikbaarheid 2016-2015).

Het subsysteem auto heeft wel doelstellingen opgesteld in het kader van ‘groen’. Zo wordt er een voorkeur gegeven aan het “*vergroenen*” van de middenberm ter versterking van het laankarakter. Deze maatregel zou kunnen bijdragen aan klimaatadaptatie. Het tegenovergestelde is te identificeren bij het subsysteem fiets. Er wordt namelijk een “*tegenstrijdig belang*” omschreven tussen “*fietsvoorzieningen en het behoud van bestaande of gewenste bomen*”. Dit zou een geval van desintegratie kunnen zijn (Candel en Biesbroek, 2016). Tot slot, heeft S&P eveneens geen concrete doelstellingen opgesteld ten aanzien van klimaatadaptatie. Over het “*vergroenen*” van buitenruimte zegt de Agenda Ruimte voor de Stad het volgende: “*Bewoners worden uitgedaagd om daar voorstellen voor te doen.*”. Voor het “*vergroenen*” van daken wordt het volgende vermeld: “*Het college stimuleert lokale initiatieven en kennisdeling rond het beter benutten van daken voor duurzame ontwikkelingen.*”

Verwacht wordt dat de samenhang tussen doelstellingen, als die al opgesteld zijn, laag zal zijn. Er wordt namelijk alleen door Delfland verwezen naar de overkoepelende strategieën. Andere subsystemen refereren geen enkele keer naar deze strategieën (zie Figuur 5.4).



Figuur 5.4 Referenties naar overkoepelende strategieën (eigen bewerking).

De resultaten van de inhoudsanalyse worden aan de hand van de interviews verder onderzocht. Gevraagd wordt of de geïnterviewde personen weten in hoeverre zorgen wat betreft klimaatverandering zijn meegenomen in potentieel relevante beleidsdoelen. Hieruit moet blijken of bestaande doelstellingen rekening houden met de effecten van klimaatverandering of dat er wellicht nieuwe doelstellingen voor zijn opgesteld. Vervolgens wordt ingegaan op de samenhang tussen doelstellingen. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van indicatoren, zoals synergie en overkoepelende strategieën. Hoe hoger het aantal doelstellingen dat bijdraagt aan klimaatadaptatie, hoe hoger de mate van integratie.

5.3.1 *Fiets*

Doelstellingen wat betreft veranderingen in het klimaat of klimaatadaptatie zijn niet in het fietsbeleid verwerkt: *“Nee, bij ons zijn er geen eisen of toetsingscriteria voor de klimaatbestendigheid van fietspaden.”* (Geïnterviewde 6).

Bij de vraag of er sprake is van een overkoepelende strategie, wordt verwezen naar de Haagse Mobiliteitsagenda. Hierin wordt echter geen aandacht besteed aan klimaatadaptatie: *“Binnen het mobiliteitsbeleid is er de Haagse Nota Mobiliteit, daar zit klimaatadaptatie niet in.”* (Geïnterviewde 1). Het subsysteem fiets heeft geen eigen doelstellingen geformuleerd voor klimaatadaptatie. Daarom kan er geen samenhang zijn met klimaatadaptatiedoelstellingen van andere subsystemen.

5.3.2 *Auto*

Uit de interviews blijkt dat dit subsysteem geen doelstellingen heeft geformuleerd ten behoeve van klimaatadaptatie. Op de vraag of zorgen wat betreft klimaatverandering zijn verwerkt in beleidsdoelen van Straten, Wegen, Lanen werd het volgende geantwoord: *“Dat is meer de vertaling vanuit de Haagse Nota Mobiliteit, denk ik. Daarin geven we aan dat we leefbaarheid belangrijk vinden in woongebieden. Die moeten autoluw zijn en doorgaand verkeer moet zoveel mogelijk op de hoofdwegen. Dat heeft ook te maken met luchtkwaliteit, geluid en dat soort dingen.”* (Geïnterviewde 5). Bij navraag werd duidelijk dat in deze nota geen doelstellingen voor klimaatadaptatie zijn opgesteld. De Haagse Nota Mobiliteit is namelijk vooral gericht op klimaatmitigatie (Geïnterviewde personen 4 en 2).

Daarnaast blijkt het beleid van dit subsysteem sectoraal te zijn: *“De Kadernota Straten, Wegen, Lanen is natuurlijk heel erg specifiek op het wegenbeleid gericht. Dat gaat over het reguleren van autoverkeer en hoe je dat wilt begeleiden.”* (Geïnterviewde 5). Hierbij speelt de aanleg van groen een belangrijke rol (zie paragraaf 5.1.2). De kadernota vermeldt hierover het volgende: *“Aansluitend op de groene kwaliteit van de stad moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden om de groenstructuur en ecologische structuur met de inrichting van infrastructuur te versterken.”* (Kadernota Straten, Wegen en Lanen).

De Haagse Nota Mobiliteit wordt in eerste instantie als overkoepelende strategie aangewezen (Geïnterviewde personen 6 en 5). Het bestaan van de RAS wordt erkend, hierover wordt het volgende gezegd: *“Na het opheffen van de Stadsgewest Haaglanden zijn de gemeenten door blijven werken met Delfland. Dus de RAS is nog steeds relevant. Naar mijn mening zit dat vooral bij de afdeling S&P. Het beleid werkt wel door naar bijvoorbeeld groen, maar niet naar mobiliteit.”* (Geïnterviewde 2).

Hieruit is te concluderen dat dit subsysteem geen intentie heeft om doelstellingen ten aanzien van klimaatadaptatie op te stellen. De doelstellingen ten aanzien van groen zouden eventueel kunnen bijdragen aan klimaatadaptatie. Deze doelstellingen komen echter niet terug in de Haagse Nota

Mobiliteit. Het is niet duidelijk of de doelstellingen ten aanzien van groen samenhangen met doelstellingen van andere subsystemen.

5.3.3 OV en MRDH

Uit de interviews blijkt dat in het OV-beleid geen doelstellingen zijn geformuleerd ten aanzien van klimaatadaptatie. De focus ligt op klimaatmitigatie, door bijvoorbeeld het realiseren van de ‘modal shift’. Van deze doelstellingen wordt verwacht dat zij een gunstig effect hebben op de omgeving: *“We willen het gebruik van het openbaar vervoer stimuleren, omdat het een gunstig effect heeft op de omgeving en de CO2-uitstoot. De modal shift wil je dus creëren omdat je probeert de levensomstandigheden in de stad te verbeteren en de CO2-uitstoot te verminderen. Op langer termijn neem ik dan aan dat het leidt tot minder klimaatverandering.”* (Geïnterviewde 3).

De samenhang met klimaatadaptatiedoelstellingen is om die reden afwezig. Dat wil niet zeggen dat er geen pogingen zijn om de samenhang tussen andere doelstellingen te bevorderen: *“De MRDH probeert wel verbanden te leggen tussen mobiliteit en verstedelijking en dan specifiek over verkeers- en vervoerssystemen en CO2-reductie.”* (Geïnterviewde 11). Klimaatadaptatie blijft hier buiten beschouwing (Geïnterviewde 11). Over de RAS werd het volgend gemeld: *“De Stadsregio Haaglanden heeft waarschijnlijk het document vanuit een milieuperspectief opgesteld en niet vanuit verkeer en vervoer.”* (Geïnterviewde 11).

Het ov-beleid heeft dus geen doelstellingen ten aanzien van klimaatadaptatie. De samenhang met klimaatadaptatiedoelstellingen van andere subsystemen is daarom afwezig.

5.3.4 Delfland

Zoals eerder uit deze paragraaf naar voren kwam, zijn veel doelstellingen van Delfland gericht op de effecten van klimaatverandering. In grote lijnen zijn er twee soorten doelstellingen te identificeren. Ten eerste: doelstellingen die gericht zijn op gebiedspartners. Een aantal redenen die hiervoor gegeven worden, zijn als de volgende: *“Stel dat ingrepen in ons eigen watersysteem niet meer doelmatig zijn. Dan moeten we misschien concluderen dat het een betere strategie is om meer water vast te houden buiten ons watersysteem. Dat is natuurlijk al iets waar wij nu op inzetten, maar we weten nog niet wat onze doelen ervoor zijn. Die moeten nog geformuleerd worden.”* *“Het is de gemeentelijke taak om wateroverlast op straat te voorkomen. Hier hebben wij ook baat bij want we willen niet dat de gemeente het water snel naar het oppervlaktewater afvoert. Dan verschuift het probleem.”* (Geïnterviewde 10). Ten tweede: doelstellingen die zijn gericht op het subsysteem zelf. Het is namelijk een doel van Delfland om klimaatadaptatie onderdeel te maken van de gehele organisatie: *“Het klimaatadaptatieprogramma is een programmatische aanpak waar we veel tijd en energie in stoppen om klimaatadaptatie onderdeel te maken van onze organisatie.”* (Geïnterviewde 10). Hiervan is het de bedoeling dat in de toekomst alle werkzaam- en verantwoordelijkheden rekening houden met

de veranderingen in het klimaat. Uit intern onderzoek naar de huidige stand van zaken blijkt hierover het volgende: *“We kunnen zeggen dat we rekening houden met de toekomst. Dan gaan we dus uit van onze eigen doelen. Op sommige onderdelen kan het echter aangescherpt worden.”* (Geïnterviewde 10). Deze aanscherping heeft voornamelijk betrekking op de doelstellingen in relatie tot de gebiedspartners. De doelen hiervoor, zoals al eerder werd gezegd, moeten nog geformuleerd worden.

Wat betreft de samenhang verwijst Delfland in het beleidsdocument al naar de RAS en Klimaatbestendige Stad. In het interview wordt tevens naar een andere overkoepelende strategie verwezen: *“Delfland heeft een convenant Klimaatadaptief Bouwen ondertekend, dat heeft de Gemeente Den Haag ook gedaan volgens mij. Het is de bedoeling dat, onder andere, een soort minimum programma van eisen voor nieuwbouw wordt opgesteld. Delfland doet hier aan mee om praktische ervaring op te doen met blauwe daken en om die kennis mee te nemen naar andere projecten.”* (Geïnterviewde 10). Controle via internet wees uit dat de Gemeente Den Haag dit convenant inderdaad heeft ondertekend. Het convenant lijkt vooral gericht te zijn op woningbouw (Provincie Zuid-Holland, 2018).

Delfland heeft dus doelstellingen ten opzichte van klimaatadaptatie in haar beleid verwerkt. Deze zijn echter niet specifiek gericht op mobiliteit. De huidige doelstellingen zijn vooral namelijk vooral gericht op de eigen organisatie. De samenhang met doelstellingen van andere subsystemen is daarom afwezig.

5.3.5 S&P

De geïnterviewde personen van S&P bevestigen dat doelen wat betreft klimaatadaptatie niet zijn verwerkt of overgenomen in de doelstellingen voor mobiliteit: *“Ik heb niet het idee dat die doelen van de Agenda Ruimte voor de Stad zijn door-vertaald naar Mobiliteitsbeleid.”* (Geïnterviewde 8).

Wat betreft de samenhang bleek in paragraaf 6.1 dat de afdelingen geneigd zijn om hun eigen beleidskader te maken. Wat betreft de doelstellingen zou hetzelfde verwacht kunnen worden. Een van de geïnterviewde personen van S&P liet echter een tegengesteld beeld zien: *“Op de afdeling Mobiliteit wordt, in het kader van klimaatadaptatie, wel gesproken over de relatie tussen veiligheid, openbare ruimte en klimaatveranderingen. Als er een stevige bui valt dan staan tunnels en hoofdwegen onder water. Hier moet je met elkaar het gesprek over gaan wat acceptabel is en wat niet.”* (Geïnterviewde 7). Dit beeld wordt echter niet door de geïnterviewde personen van de afdeling Mobiliteit herkend.

Wat betreft het eigen beleid zijn er wel doelstellingen geformuleerd ten opzichte van klimaatadaptatie. Dit geldt echter niet voor mobiliteit. De huidige doelstellingen ten aanzien van klimaatadaptatie hebben dus geen samenhang met de doelstellingen van de mobiliteitssystemen.

5.3.6 Conclusie

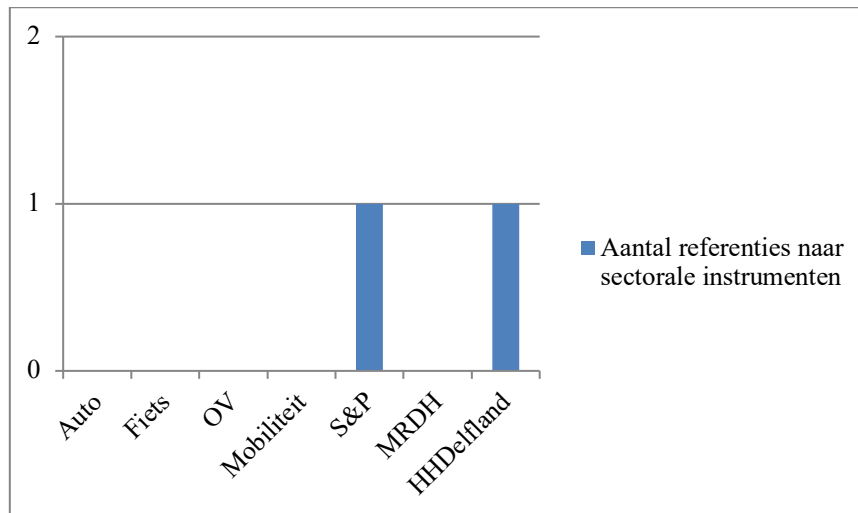
Al met al kan gesteld worden dat de mate van integratie van klimaatadaptatiedoelstellingen in het mobiliteitsbeleid laag is. Klimaatadaptatiedoelstellingen zijn vooral beperkt tot Delfland en S&P. Deze doelstellingen hebben geen samenhang met de doelstellingen van de mobiliteitssystemen. Vooralsnog wordt de verbinding met het mobiliteitsbeleid niet gezocht. Tevens wordt er zelden naar de bestaande overkoepelende strategieën verwezen. De mate van integratie is om deze reden het beste te classificeren als laag (zie Tabel 5.3).

Tabel 5.3 Maten van integratie tussen beleidsdoelen (eigen bewerking).

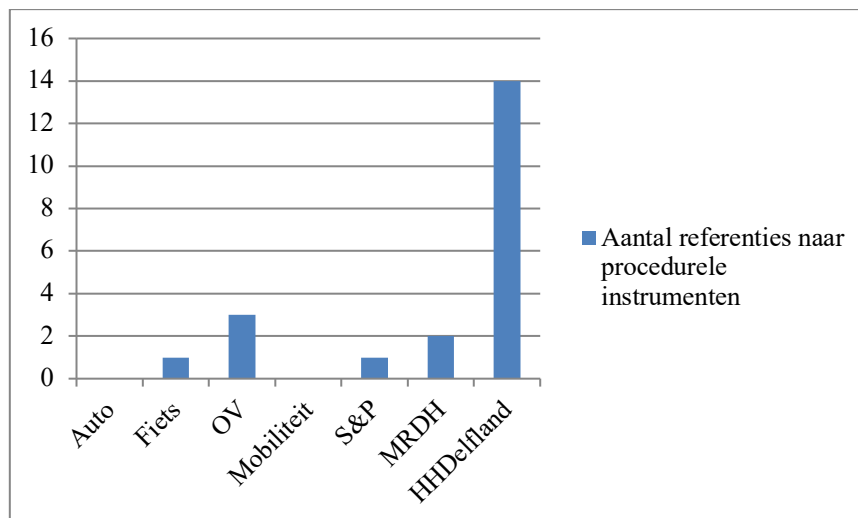
	Lage mate van integratie	←————→		Hoge mate van integratie
Beleidsdoelen	<i>Doelstellingen</i>	Idem, en	Verschillende	Alle potentieel
Reeks	<i>met betrekking tot</i>	klimaatadaptatie	afdelingen hebben	relevante afdelingen
beleidsdoelen	<i>klimaatadaptatie zijn alleen te vinden in één bepaald subsysteem en zijn sectoraal (bijv. Delfland die alleen eigen doelstellingen heeft geformuleerd)</i>	is tot op zekere hoogte verwerkt in doelstellingen van andere subsystemen	hun zorgen wat betreft klimaatadaptatie in hun doelstellingen verwerkt en sommige kunnen overkoepelende sectorale strategieën ontwikkelen	hebben aandacht besteed aan klimaatadaptatie in hun beleidsdoelen
Samenhang	<i>Geen of weinig samenhang</i>	Beleidoverschrijd ende effecten op klimaatadaptatie worden in beperkte mate benoemd door een aantal subsystemen	Inspanningen van verschillende subsystemen worden gecoördineerd, hierdoor ontstaat synergie	Een overkoepelende allesomvattende strategie wat betreft klimaatadaptatie is ontwikkeld op systeemniveau

5.4 Beleidsinstrumenten

Het aantal referenties naar procedurele instrumenten is hoger dan referenties naar sectorale instrumenten. Delfland en S&P zijn de enige subsystemen die refereren naar een sectorale klimaatadaptatiemaatregel (zie Figuur 6.5). Andere subsystemen refereren geen enkele keer naar een sectorale maatregel.



Figuur 5.5 Aantal referenties naar sectorale instrumenten (eigen bewerking).



Figuur 5.6 Aantal referenties naar procedurele instrumenten (eigen bewerking).

Er wordt in bijna alle subsystemen tenminste één keer verwezen naar procedurele instrumenten, met uitzondering van twee beleidsdocumenten (zie Figuur 5.6). De meeste verwijzingen zijn te vinden in de subsystemen Delfland (16) en OV (6). Overigens hoeft dit niet te betekenen dat deze instrumenten expliciet in het kader van klimaatadaptatie worden geplaatst. Termen als coördinatie, ‘meekoppelkansen’ en ‘werk met werk maken’ worden meestal in een sectorale context geplaatst. De MRDH verwijst bijvoorbeeld naar coördinatie in het kader van het “*samenbrengen van partijen om*

kennis te delen over regionale inspanningen en effecten op goederenvervoer". Het is onduidelijk wat deze inspanningen en effecten dan zijn. Het subsysteem fiets beschouwt 'werk met werk maken' als het *"nagaan welke routes in aanmerking komen voor medefinanciering vanuit andere gemeentelijke programma's"*. S&P acht slim ruimtegebruik nodig voor duurzame stedelijke ontwikkeling en *"door werk met werk te maken, door slimme combinaties van stedelijke functies en door innovatieve vormen van bouwen mogelijk te maken, kan veel ruimte gewonnen worden. Daardoor kunnen we de belangrijkste ruimtelijke opgaven in de stad zelf oplossen."* 'Meekoppelkansen' zijn volgens het subsysteem OV nodig omdat bij *"infrastructurele maatregelen steeds gekeken moet worden of er samenhang is met de voorstellen uit de Schaalsprong OV en of de planning en uitvoering van de werkzaamheden zodanig kan worden geoptimaliseerd dat er win-winsituaties ontstaan"*. De interviews moeten uitwijzen of deze bevindingen kloppen.

Aan de hand van drie onderwerpen, die in de interviews aan bod komen, wordt de mate van integratie van beleidsinstrumenten onderzocht. Ten eerste wordt er gevraagd naar sectorale instrumenten, hier wordt een onderscheid gemaakt tussen instrumenten van het NATO-model (Hood, 1983). Ten tweede wordt er gevraagd naar procedurele instrumenten op systeemniveau. Tot slot wordt er gevraagd naar de samenhang tussen instrumenten.

5.4.1 Fiets

Het verzamelen of verspreiden van informatie met betrekking tot veranderingen in het klimaat en de effecten daarvan op de infrastructuur is geen verantwoordelijkheid van het fietsbeleid (Geïnterviewde 1). De verantwoordelijkheid van dit subsysteem ligt namelijk ergens anders: *"Wij zijn er verantwoordelijk voor om goeie plannen te maken voor de inrichting van de buitenruimte, waar klimaatadaptatie onderdeel van zou kunnen zijn. Maar dan moet je dus weten wat dat betekent voor die buitenruimteplannen. Dat is volgens mij nog niet goed bekend."* (Geïnterviewde 1). Bij navraag bleek dat de 'klimaat-effectenatlas' (stresstest) niet bekend was bij de geïnterviewde.

Wat betreft regels, in relatie tot het klimaat, wordt dit subsysteem geconfronteerd met normeringen van Delfland, zoals blijkt uit het volgende: *"De Neherkade moest verbreed worden en toen is ter compensatie een aantal haventjes verderop gegraven. De hoeveelheid oppervlaktewater is daarom niet afgenomen."* (Geïnterviewde 1).

Andere normen voor het inrichten van de openbare ruimte zijn opgenomen in het Handboek Openbare Ruimte. Dit handboek wordt momenteel vernieuwd. Klimaatadaptatie lijkt echter geen onderdeel te zijn van deze vernieuwing (Geïnterviewde 4).

Uit het bestedingsprogramma van het 'Meerjarenprogramma Fiets' komt niet naar voren dat er economische middelen zijn toegewijd aan klimaatadaptatie. De economische middelen zijn vooral toegewijd aan de drie speerpunten van het programma ('fietsparkeren', het fietsnetwerk en promotie). Organisatorisch wordt er evenmin ingezet op klimaatadaptatie (Geïnterviewde 1). Er wordt

aangegeven dat de instrumenten vooral op het uitvoeringsniveau samenkomen: *“Wij kijken naar de opgaven die we in ons netwerk hebben en in hoeverre dat aansluit op opgaven voor riolering en onderhoudsprogramma’s van DSB. Op het moment dat je een fietsopgave hebt dan probeer je het zo in te richten dat het ook goed is voor andere modaliteiten. Dat geldt ook andersom.”* (Geïnterviewde 1).

Dit subsysteem heeft dus geen instrumenten ten behoeve van klimaatadaptatie. De samenhang tussen bestaande instrumenten krijgt, zoals hierboven is gebleken, aandacht op het uitvoeringsniveau.

5.4.2 Auto

Uit de interviews blijkt dat informatie over de verwachte klimaatveranderingen en de effecten daarvan niet wordt verzameld of verspreid. Dit blijkt uit de volgende antwoorden: *“Als er een tunnel onder water loopt dan wordt dat gewoon afgehandeld. Dat komt niet terug in de beleidsontwikkeling”* (Geïnterviewde 4). *“Vanuit de Kadernota Straten, Wegen en Lanen wordt er geen informatie verspreid over het aanpassen van kunstwerken.”* (Geïnterviewde 5).

De MRDH meldt hierover het volgende: *“Er is denk ik weinig informatie over wat het probleem zal zijn. Ik weet niet wat de beherpoten van de wegbeheerders op dit onderwerp hebben uitgedokterd. Dat zal ik voor je na laten kijken.”* (Geïnterviewde 11). Bij navraag bleek dat *“klimaatadaptatie geen onderwerp was tussen MRDH, RET en HTM in het kader van beheer”* (Geïnterviewde 11). De stresstest van S&P was bij geen van de geïnterviewde personen bekend.

Wat betreft regels of normering wordt het volgende gezegd: *“Nee, als het deel daarboven er niet zit dan...”* (Geïnterviewde 2). Hieruit kan worden geconcludeerd dat er bij een gebrek aan beleidskader en doelstellingen, instrumenten ook afwezig zijn. Dit komt overeen met de andere soorten instrumenten. Er zijn namelijk tevens geen economische middelen vrijgemaakt voor klimaatadaptatie (Geïnterviewde personen 4 en 2). Het geld voor klimaatadaptatie zou vooral ergens anders vandaan komen: *“Dat zit vooral in de hoek van waterbeheersing en riolen denk ik.”* (Geïnterviewde 6). *“Als je een weg versmalt is dat bewust om ook het verhard oppervlak te verminderen. Er is ook een soort ontsteningsfonds of zoiets, hier kan je een financiële bijdrage uit halen, dus het is altijd interessant om dat te doen.”* *“Vanuit het coalitieakkoord zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor meer straatbomen en groen. Dus dat is wel gunstig, want dan kan je dat samen oppakken wanneer je een weg gaat herinrichten. Dan kan je zodoende daar een bijdrage aan leveren.”* (Geïnterviewde 5).

Organisatorisch wordt er meer gedaan met duurzaamheid. Uit de eerste paragraaf bleek al dat er sinds september 2018 één fte is vrijgemaakt voor duurzaamheid. Deze functie richt zich vooral op klimaatmitigatie. Eerder uit dit hoofdstuk bleek al dat er een strategienoverleg is die dit soort onderwerpen op de kaart kan zetten (zie paragraaf 5.2.2). Dit is tot op heden nog niet gedaan (Geïnterviewde 2). Het initiatief moet vooral vanuit andere afdelingen komen, blijkt uit het volgende:

“Er is niet iemand specifiek bezig met klimaatadaptatie. Het is meer expertise die je inhuurt, denk ik. Bij het ingenieursbureau van de gemeente of zo.” (Geïnterviewde 5). Er zijn dus geen instrumenten ten behoeve van klimaatadaptatie. Dit wordt bevestigd in het volgende: *“Nou het onderwerp komt nu nog niet vaak ter sprake. Dus daar valt nu niet zoveel over te zeggen.”* (Geïnterviewde 4).

Zonder instrumenten kan er geen samenhang zijn. Wat betreft de samenhang tussen andere instrumenten wordt het volgende gezegd: *“Het uitgangspunt is, dat de afweging die je maakt over het wel of niet aanpakken van een weg, onder andere, afhangt van het feit dat er toch al iets gedaan moet worden. Het asfalt vervangen of de riolering...”* *“Het eerste wat ik doe als ik een uitvoeringsprogramma opstel, is nagaan of de afdeling stedelijk beheer een onderhoudsprogramma heeft. Dit doe ik om te kijken waar we samen kunnen werken.”* *“Dat is financieel aantrekkelijk voor alle partijen en je gaat ook maar een keer overlast veroorzaken.”* (Geïnterviewde 5). Een van de geïnterviewde personen schetst hierover het volgende beeld: *“Het gaat allemaal op het niveau van deelbelangen. Op het moment dat wij een weg willen aanpassen gaan wij aan tafel met andere belanghebbers, zoals Stedenbouw of de stadsecoloog. Dan ontstaat er een discussie waarbij wij laten weten dat we zoveel miljoen beschikbaar hebben. Wij hebben relatief veel geld omdat het een overheidsaangelegenheid is. Mensen zien dan een mogelijkheid en dan ontstaat er een soort spel. Dan is het een beetje naar het gewicht van argumenten en financiële mogelijkheden en dan ontstaat er een belangenafweging.”* (Geïnterviewde 6).

Dit subsysteem heeft dus geen instrumenten op het gebied van klimaatadaptatie ontwikkeld. De samenhang tussen instrumenten wordt op het uitvoeringsniveau besproken. Er zijn verschillende meningen over hoe dit proces verloopt.

5.4.3 OV en MRDH

Binnen het openbaarvervoersbeleid wordt over het verzamelen en verspreiden van informatie betreffende klimaatverandering en de effecten ervan het volgende gezegd: *“Ik denk dat als het gaat over gebiedsontwikkeling, dat er wel nagedacht wordt over het veranderende klimaat. Dat gaat natuurlijk meestal over de waterberging. Dat is al jaren zo en dat zal nu niet anders zijn. Maar specifiek voor het ov en verkeer, dat wordt meestal binnen het gebied opgelost en niet voor ov specifiek.”* (Geïnterviewde 3).

De MRDH zegt het volgende over dwingende middelen: *“Wij kunnen niemand tot iets dwingen. Wij kunnen wel opdracht geven aan bijvoorbeeld HTM en RET om een klimaatadaptatieplan te maken voor de infrastructuur.”* (Geïnterviewde 11). Opdrachtgeverschap is dus een manier om eisen af te dwingen. Correspondentie over de mail wees uit dat klimaatadaptatie hierin geen rol speelt (Geïnterviewde 11). Binnen het subsysteem OV wordt het volgende over het uitvoeringsniveau gezegd: *“De waterafvoer in de sporen in de weg wil je goed geregeld hebben. Op zich is dat lastig genoeg, dus om dan ook nog eens rekening te houden met toenemende neerslag. Ik ga ervan uit dat*

mensen met verstand zich daarmee bezig houden. Maar ja goed, wat voor voorschriften daar voor gebruikt worden... Ik neem aan dat dat allemaal uit een boekje komt. Deze stap wordt niet bewust gezet op dit moment, we hebben het er niet over.” (Geïnterviewde 3). Dwingende middelen ten behoeve van klimaatadaptatie worden dus niet in het ov-beleid van de Gemeente Den Haag opgenomen. Wat betreft economische middelen wordt vanuit het MRDH het volgende gemeld: *“Ja het is logisch dat vanuit het oogpunt van klimaatadaptatie iets gedaan moet worden aan de infrastructuur. Dus grotere pompen maken of ervoor zorgen dat de rails niet van de biels knalt. Dat is onze verantwoordelijkheid.”* (Geïnterviewde 11).

Het is onduidelijk of er, om deze reden, daadwerkelijk economische middelen worden ingezet. Organisatorisch wordt er, vanuit de Gemeente, eveneens niet ingezet op klimaatadaptatie (Geïnterviewde 3). Hetzelfde geldt voor de MRDH: *“Nee nooit specifiek denk ik. Dat hoort gewoon bij de medewerkers die hier met het beheer van infrastructuur bezig zijn, samen met RET en HTM.”* (Geïnterviewde 11). Eerder in deze paragraaf bleek dat dit niet het geval is.

Wat betreft de samenhang tussen instrumenten meldt het subsysteem OV het volgende: *“We zijn bezig geweest met het ontwerp van een hoofdweg in de stad en toen is er wel gekeken of er een innovatieve manier van aanbesteden mogelijk was. Daar wordt ook een beetje mee bedoeld van, kunnen we wat meer factoren meenemen als we deze weg aanbesteden? Dus ik denk dat in dat geval wel gezocht is naar hoe we een soort van synergie kunnen bereiken.”* (Geïnterviewde 3). Het MRDH meldt het volgende erover: *“Kijk we proberen vaak werk met werk te maken. Als je een tramrail vernieuwt proberen we met de gemeenten afspraken te maken dat we de hele straat oppakken. Zodat het geheel er uiteindelijk weer netjes bijligt. Dat betekent dat de gemeente budget moet hebben. Dan helpt het dat je werk met werk kan maken, het onderhoud van de straat combineren met dat van de tram.”* (Geïnterviewde 11).

Het ov-beleid in de gemeente Den Haag komt overeen met die van de subsystemen fiets en auto. Er zijn namelijk geen instrumenten ingezet op klimaatadaptatie en de samenhang tussen instrumenten wordt op het uitvoeringsniveau geprobeerd te creëren.

5.4.4 Delfland

Het Hoogheemraadschap Delfland verzamelt informatie over haar eigen infrastructuur en verspreidt deze met haar partners. Verwacht wordt dat dit, gezien de doelstellingen, in toenemende mate ook voor klimaatadaptatie wordt gedaan. Iedere organisatie draagt de verantwoordelijkheid hetzelfde te doen: *“Een waterplan, soms heet het ook anders, is een manier van samenwerking tussen het waterschap en gemeenten. Hier worden knelpunten opgepakt die de gemeente en Delfland aandragen. We kijken dus samen naar problemen in het gebied en maken afspraken over hoe we die gaan oplossen en wie wat gaat betalen.”* *“De gemeente is zelf verantwoordelijk voor het aandragen van informatie en gegevens over hun infrastructuur. Wij houden niet actief bij waar water blijft staan in de*

openbare ruimte. Dit komt meer op tafel wanneer we in gesprek zijn met de gemeente en zij hun problemen aandragen.” (Geïnterviewde 10).

Dwingende middelen zijn er niet. Zoals eerder al bleek kan het Hoogheemraadschap andere organisaties alleen proberen te beïnvloeden om meer rekening te houden met klimaatveranderingen. Een wijziging in het bestemmingsplan of het opstellen van een waterplan kunnen hiervoor een aanleiding zijn.

De fte's die Delfland beschikbaar heeft gesteld ten behoeve van het programma klimaatadaptatie kunnen beschouwd worden als economische middelen. Daarnaast worden economische middelen vrijgemaakt in het kader van de stimuleringsregeling, voor bijvoorbeeld het ondersteunen van een woningbouwproject: *“We ondersteunen een vereniging van eigenaren in Leidschendam-Voorburg die een groenblauw dak hebben aangelegd. Ze vangen dus water op met hun dak. Daar hebben we aan meegedacht. Dat levert weinig op voor het watersysteem in dat gebied, maar we hebben er aan meegewerkt vanuit de gedachte dat we dit soort initiatieven willen stimuleren en er ervaring mee willen op doen.”* (Geïnterviewde 10). Delfland is geen groot grondeigenaar in het gebied. Een recente aankoop van grond bij de Rotterdamse baan is *“met het oog op het toekomstbestendig maken van ons boezemsysteem... Ik vind dat wel klimaatadaptatie, maar dat is niet wat de meeste mensen daaronder verstaan.”* (Geïnterviewde 10). Vanuit S&P werd hier het volgende over gezegd: *“Daar hebben ze geloof ik acht miljoen voor vrijgemaakt. Dat moeten ze intern wel heel hard maken, dat als ze de kans niet nu pakken dat ze dan de mogelijkheid missen om later voor hetzelfde bedrag iets vergelijkbaars te krijgen. Ze konden nu meekoppelen”* *“Klimaatadaptatie is ook vooral het zoeken naar mogelijkheden om mee te liften. Het Rijk heeft gezegd dat ze wat geld beschikbaar gaan stellen, maar dat is 300 miljoen voor heel Nederland over vier jaar of zo. Dat is niet zoveel. Dus je moet vooral zoeken naar meekoppelkansen.”* (Geïnterviewde 7).

Het is onduidelijk of Delfland ook economische middelen vrijmaakt voor klimaatadaptatiemaatregelen buiten het eigen systeem. Uit de vorige paragrafen bleek wel dat Delfland veel doet aan het beïnvloeden van de gebiedspartners. Dit proces kan gezien worden als een procedureel instrument omdat dit de besluitvorming beïnvloedt. Deze instrumenten zijn sectoraal, maar vinden wel op systeemniveau plaats. Deze instrumenten vergen veel organisatie, daarom kan wederom gesteld worden dat Delfland organisatorische middelen inzet op klimaatadaptatie.

Delfland heeft dus instrumenten ingezet op klimaatadaptatie. Deze beperken zich echter vooral tot de eigen infrastructuur en organisatie. Procedurele instrumenten worden gebruikt in het beïnvloeden van andere subsystemen. Er is geen samenhang met de instrumenten van de andere subsystemen.

5.4.5 S&P

Zoals uit de voorgaande verhalen is gebleken, is dit subsysteem bezig met informatie te verzamelen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door middel van de stresstest. Dit wordt echter niet in relatie tot mobiliteitsbeleid gedaan (Geïnterviewde 7). Vanuit het perspectief van de Gemeente Den Haag kunnen deze middelen als dwingende middelen beschouwd worden: *“Het Rijk heeft gezegd, breng met elkaar de effecten in beeld, ga daarover met elkaar het gesprek aan, intern en extern en formuleer daar een strategie bij. Dit moet door de gemeenten worden gedaan.”* (Geïnterviewde 7). De activiteiten moeten namelijk georganiseerd worden in het kader van de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie. Het is moeilijk zelf dwingende middelen in te zetten op klimaatadaptatie. Er zijn namelijk geen normeringen en er is weinig geld (Geïnterviewde 7). Economische middelen lijken vooral van buitenaf te komen, zoals de 300 miljoen van het Rijk (Geïnterviewde 7) en via een INTERREG-programma: *“Dat Europese project waar we aan mee doen heeft ook tot doel om een businessmodel te maken voor groenblauw.”* (Geïnterviewde 7). Daarnaast heeft het subsysteem in samenwerking met andere afdelingen in de Gemeente Den Haag een denktank voor klimaatadaptatie opgezet. Bij navraag, via de mail, over de financiering blijkt het volgende: *“De denktank is een overlegmoment dat eens per paar weken plaatsvindt tussen verschillende diensten/afdelingen over klimaatadaptatie. Het doel ervan is bijpraten, acties afstemmen en strategie bepalen. De financiering verloopt via het programma ‘Duurzaamheid’.* (Geïnterviewde 7).

De denktank laat tevens zien dat het subsysteem organisatorisch inzet op klimaatadaptatie. Werknemers worden immers ingezet om de overleggen te organiseren. Deze denktank kan eveneens als een instrument ten behoeve van informatieverzameling en –verspreiding beschouwd worden. De stresstest is namelijk door de deelnemende afdelingen georganiseerd. Daarnaast wordt er, in de vorm van een pilot, ingezet op klimaatadaptatie: *“Het project Vrijstraat heeft vorig jaar gedraaid. Hierin konden mensen, op vrijwilligersbasis, tijdelijk afstand doen van hun parkeervergunning. Hierdoor kan je de straat anders gebruiken. Veel woonstraten staan vol met auto’s. Deze ruimte kan je ook gebruiken om groen te realiseren, dit heeft dan ook weer een rol bij het klimaatbestendig maken van je stad. Dat gaat waarschijnlijk nog wel een vervolg krijgen.”* (Geïnterviewde 7). Deze pilot werd in samenwerking met de afdeling Mobiliteit uitgevoerd.

Wederom is er van samenhang tussen instrumenten van verschillende subsystemen weinig sprake. De ‘klimaateffectenatlas’ is een breed instrument, wat met bijvoorbeeld Delfland is ontwikkeld, maar heeft de afdeling Mobiliteit nog niet bereikt (Geïnterviewde 7). Over de samenhang tussen subsystemen, binnen de Gemeente Den Haag, is in het algemeen het volgende te stellen: *“We hebben een dienstenstructuur met eigen afdelingen, met elk hun eigen opgaven, middelen en doelen. We vinden elkaar wanneer we gebiedsgericht werken waar complexe opgaven samenkomen. Dan is er een noodzaak om samen te werken. In de strategische beleidsdocumenten kan iedereen zich vaak wel*

vinden, maar de botsingen zijn natuurlijk uiteindelijk in het gebied zelf.” (Geïnterviewde 9). “Ik ken nog geen overkoepelend instrumentarium en er is geen integraal kader. Je loopt dus bijvoorbeeld inderdaad het risico dat maatregelen tenietgedaan worden vanwege normen van een andere beleidsafdeling.” (Geïnterviewde 8). Daarnaast is er geen samenhang met de instrumenten van andere organisaties. De geïnterviewde van Delfland meldt hierover het volgende: “Ja ik weet niet welke andere instrumenten de gemeente heeft. De gemeente verleent natuurlijk ook vergunningen voor allerlei initiatieven. Het is de bedoeling dat in de toekomst, met de omgevingswet, er één loket is waar je een vergunning aanvraagt.” (Geïnterviewde 10).

In de toekomst wordt dus een grotere samenhang tussen instrumenten verwacht. Vooralnog hebben instrumenten van S&P ten behoeve van klimaatadaptatie echter nog geen samenhang met instrumenten van andere subsystemen.

5.4.6 Conclusie

Wederom kan voor deze dimensie geconcludeerd worden dat de mate van integratie laag is. Delfland en S&P zijn de enige subsystemen die sectorale instrumenten hebben ten aanzien van klimaatadaptatie. Andere subsystemen hebben geen soortgelijke sectorale instrumenten. Er worden procedurele instrumenten ingezet op systeemniveau. Dit zijn bijvoorbeeld de stresstest en de risicodialoog. Deze hebben de mobiliteitssystemen echter nog niet bereikt. De mate van integratie van instrumenten is daarom laag (zie Tabel 5.4).

Op het uitvoeringsniveau wordt er echter wel gezocht naar synergie. Er is dus wel sprake van een bepaalde vorm van samenhang tussen instrumenten. Dit aspect valt echter buiten dit onderzoek.

Tabel 5.4 Maten van integratie tussen instrumenten (eigen bewerking).

	Lage mate van integratie	←—————→		Hoge mate van integratie
Beleidsinstrumenten	<i>Sectorale instrumenten t.b.v.</i>	<i>Idem, maar andere subsystemen</i>	Bestaande sectorale instrumenten	Bestaande instrumenten
Reeks aan sectorale instrumenten	<i>in één bepaald subsysteem (bijv. Delfland)</i>	<i>kunnen hun instrumenten aanpassen t.b.v. klimaatadaptatie</i>	worden aangepast of nieuwe worden geïntroduceerd, t.b.v. klimaatadaptatie; instrumenten kunnen gecombineerd worden	worden vervangen door of dusdanig aangepast zodat een allesomvattende mix aan instrumenten ontstaat
Procedurele instrumenten op systeemniveau	Geen relevante procedurele instrumenten op systeem niveau	<i>Een aantal instrumenten om informatie te delen worden gebruikt (bijv. overleggen tussen subsystemen)</i>	Er zijn meerdere cross-sectorale instrumenten opgezet om inspanningen te coördineren	Er zijn structuren opgezet op systeemniveau om inspanningen rondom klimaatadaptatie te coördineren
Samenhang	<i>Geen samenhang tussen instrumenten</i>	Duidelijke nadelige gevolgen voor klimaatadaptatie in subsystemen worden mogelijk verminderd	Door hun instrumenten op elkaar aan te passen, pogen subsystemen het probleem samen aan te pakken	Volledige samenhang tussen beleidsinstrument en die expliciet (de mix aan instrumenten) of impliciet (aangepast op de mix) klimaatadaptatie beïnvloeden

5.5 Conclusie

Al met al kan gesteld worden dat klimaatadaptatie vrijwel niet geïntegreerd is in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag. Hiermee is er een antwoord gevonden op de deelvraag: *In hoeverre is klimaatadaptatiebeleid in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag geïntegreerd?* Per dimensie en subsysteem zijn er kleine verschillen te identificeren. Daarnaast blijkt uit de resultaten dat het proces van beleidsintegratie zich niet beperkt tot de beleidsafdelingen.

S&P en Delfland hebben als enige subsystemen klimaatadaptatie in hun beleidskader verwerkt. Beide subsystemen lijken een holistische aanpak te prefereren. De relatie met mobiliteit wordt echter niet specifiek omschreven. De mate van integratie in deze dimensie is daarom laag. Hetzelfde is te observeren voor de betrokkenheid van subsystemen. Zowel S&P en Delfland zijn beiden betrokken bij het onderwerp klimaatadaptatie. Hiervoor hebben zij hun eigen verantwoordelijkheden geformuleerd. Daarnaast hebben deze twee subsystemen contact met elkaar in het kader van klimaatadaptatie. De andere subsystemen zijn niet bij dit thema betrokken. Tevens hebben deze subsystemen hierover geen verantwoordelijkheden geformuleerd. De mate van integratie in deze dimensie is dus laag. Wat betreft de beleidsdoelen zijn het Hoogheemraadschap Delfland en S&P de enige subsystemen die doelstellingen ten aanzien van klimaatadaptatie hebben opgesteld. De samenhang met de doelstellingen van andere subsystemen ontbreekt. Dit beeld komt eveneens naar voren in de laatste dimensie: beleidsinstrumenten. Delfland en S&P zijn de enige subsystemen die sectorale instrumenten inzetten op klimaatadaptatie. Procedurele instrumenten in het kader van klimaatadaptatie bestaan, maar hebben de mobiliteitssubsystemen nog niet bereikt. Op beleidsniveau lijkt er niet veel aandacht te zijn voor de samenhang tussen instrumenten.

Op een ander organisatorisch niveau, het uitvoeringsniveau, komen de instrumenten van de verschillende subsystemen uiteindelijk samen. De Gemeente is immers verantwoordelijk voor zowel beleidsvorming als de uitvoering ervan. De geïnterviewde personen gaven geen eenduidig beeld over het proces op het uitvoeringsniveau. Daarom is het onduidelijk of op dit niveau samenhang ontstaat. Uit de interviews bleek wel dat het proces van beleidsintegratie zich niet beperkt tot de beleidsafdelingen. Op het uitvoeringsniveau wordt namelijk een besluit genomen over welk beleid wel of niet toegepast wordt. Een hoge mate van beleidsintegratie op het niveau van beleidsafdelingen is dus geen voorwaarde voor een hoge mate van integratie op het uitvoeringsniveau en vice versa. Het proces van beleidsintegratie vindt dus plaats in verschillende organisatorische niveaus. Deze conclusie maakt het proces van beleidsintegratie in de context van lokale overheden complexer.

5.6 Praktische aanbevelingen

Met het oog op de bovenstaande conclusies kunnen een aantal praktische aanbevelingen gedaan worden. Advies wordt gegeven ten aanzien van het delen van informatie, het organiseren van klimaatadaptatie in de gemeente en het betrekken van het uitvoeringsniveau bij deze acties.

Candel en Biesbroek (2016) stellen dat de voordelen van een lage mate van integratie niet onderschat moeten worden. Het delen van bijvoorbeeld informatie en advies is namelijk een randvoorwaarde voor een hogere mate van integratie (Jordan & Schout, 2006). Gezien de inspanningen die geleverd worden ten behoeve van klimaatadaptatie, kan gesteld worden dat een aantal van deze randvoorwaarden aanwezig zijn. Informatie is immers verzameld door middel van de stresstest en wordt gedeeld via de risicodialoog. Klimaatadaptatie zou in het mobiliteitsbeleid geïntegreerd kunnen worden door de mobiliteitssystemen bij deze dialoog te betrekken. Deze wederzijdse toenadering kan gebruikt worden om tezamen doelen en instrumenten op te stellen in het kader van klimaatadaptatie en mobiliteit. Soms is het delen van informatie of een éénmalig gecoördineerde actie namelijk al voldoende (Keast et al., 2007). Hiervoor moet echter aan een ontbrekende randvoorwaarde worden voldaan. Klimaatadaptatie lijkt namelijk aan een tekort aan bestuurlijke prioriteit onder de mobiliteitssystemen te lijden.

Wellicht dat de verschillende bestuurlijke prioriteiten van de afdelingen Mobiliteit en S&P veroorzaakt worden doordat zij andere wethouders hebben. Deze wethouders hebben namelijk elk hun eigen opvattingen over hoe een probleem aangepakt dient te worden. Dit is afhankelijk van verschillende factoren. Bijvoorbeeld door de verantwoordelijkheden die zij dragen, welke belangen zij vertegenwoordigen, hun eigen persoonlijke normen en waarden en waarop ze hetgeen baseren. Hetzelfde geldt voor de afdelingen en diensten die zij vertegenwoordigen. De cultuur van verschillende afdelingen en persoonlijke normen en waarden van werknemers hebben eveneens invloed op de verschillende meningen van afdelingen of diensten.

De hiervoor genoemde factoren bepalen in hoeverre iets geïntegreerd wordt. Dit zijn de factoren die ten grondslag liggen aan de vier basisprincipes van Candel en Biesbroek (2016). Deze factoren bepalen immers waarom de mate van integratie per dimensie kan verschillen, waarom er sprake kan zijn van desintegratie en waarom er een wisselwerking bestaat tussen dimensies. Bovendien toont dit aan waarom beleidsintegratie dus beschouwt moet worden als een proces van institutionele verandering en ontwikkeling, welke grotendeels bepaald wordt door actoren en groepen van actoren.

Om een institutionele verandering of ontwikkeling teweeg te brengen zou binnen de Gemeente Den Haag een klimaatadaptatieprogramma opgezet kunnen worden. Bij voorkeur wordt de uitvoering van dit programma een verantwoordelijkheid van de Chief Resilience Officer. Deze positie valt namelijk direct onder de burgemeester en hoeft daarom niet direct verantwoording af te leggen aan een

wethouder. Hiermee is het programma van toepassing op alle diensten van de Gemeente Den Haag. Vervolgens moet dit 'gemeentebrede' klimaatadaptatieprogramma een aantal programmapunten krijgen. Deze hebben als doel klimaatadaptatie onderdeel te maken van de organisatie. Klimaatadaptatie integreren in het Handboek Openbare Ruimte zou een van deze punten kunnen zijn. Hierdoor krijgt klimaatadaptatie zowel ambtelijk als bestuurlijk een plek in de organisatie. Om dit programma te ontwikkelen en uit te voeren zijn organisatorische en financiële middelen nodig. Omdat dit mankracht en financiële middelen onttrekt uit andere delen van de organisatie moet er een termijn aan het programma opgelegd worden. Het creëren van een nieuwe afdeling kan immers leiden tot een verlies aan presentaties elders (Underdal, 1980). Daarnaast kan een nieuwe afdeling leiden tot hetzelfde sectorale beleid (Adelle et al., 2009). Na het aflopen van de termijn moet er een evaluatie plaatsvinden. Hierop kan besloten worden of het programma wel of niet aangepast dient te worden. De expertise van PSO op het gebied van programmering kan helpen in het opzetten van dit programma.

Omwille van de laatste conclusie van de vorige paragraaf is het belangrijk dat de uitvoerende afdelingen en organisaties bij deze activiteiten betrokken worden. Dit moet voorkomen dat inspanningen met betrekking tot beleidsintegratie op het beleidsniveau teniet worden gedaan op het uitvoeringsniveau en vice versa. Hier kan een voorbeeld worden genomen aan de denktank klimaatadaptatie, waar de DSB bij betrokken is.

Ten slotte zou het theoretische model van Candel & Biesbroek (2016) gebruikt kunnen worden om te monitoren of de integratie in alle dimensies gelijkmatig verloopt. Er kan namelijk alleen over effectieve beleidsintegratie gesproken worden wanneer de integratie in alle dimensies plaatsvindt.

6 Discussie

Aan de hand van hoofdstuk vijf kan er een uitspraak gedaan worden over de toepasbaarheid van het theoretische model van Candel en Biesbroek (2016) in de context van lokale overheden. Hiermee wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek, namelijk: *In hoeverre is een procesmatige benadering van beleidsintegratie toepasbaar op lokale overheden en ruimtelijk beleid, met als voorbeeld de integratie van klimaatadaptatie in het mobiliteitsbeleid van de gemeente Den Haag?*

Allereest wordt er ingegaan op de complexiteit van lokale overheden in relatie tot beleidsintegratie. Deze complexiteit vindt zijn oorsprong in het feit dat beleid en uitvoering in elkaar overlopen in de gemeente Den Haag. Hierop worden een aantal mogelijke maatregelen besproken die de complexiteit het hoofd zouden kunnen bieden. Deze maatregelen hebben betrekking op het verder operationaliseren van de indicatoren en dimensies van het theoretische model van Candel en Biesbroek. Daarnaast gaan de maatregelen in op het toepassen van het model op een specifieke casus. Tot slot worden een aantal aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek. Deze aanbevelingen worden gedaan om de complexiteit van beleidsintegratie in de context van lokale overheden verder te onderzoeken.

6.1 Over de complexiteit van beleid in lokale overheden

In de context van de gemeente Den Haag is het proces van beleidsintegratie niet beperkt tot degene die het beleid opstellen. Dit kwam in de conclusie van het vorige hoofdstuk (paragraaf 5.5) sterk naar voren. Dit staat in contrast met, bijvoorbeeld, Europees beleid. Dit beleid wordt namelijk opgesteld door departementen van de Europese Commissie. De uitvoering hiervan is de verantwoordelijkheid van nationale overheden. Gezien de decentralisatiegolf van de afgelopen decennia zijn veel van deze verantwoordelijkheden overgeheveld naar lokale overheden. Lokale overheden zijn dus zowel verantwoordelijk voor het opstellen van beleid als de uitvoering ervan. Deze twee taken vinden plaats in verschillende fasen. Gemeentelijk beleid wordt in de eerste fase opgesteld door beleidsafdelingen. In de tweede fase wordt beleid uitgevoerd. In beide fasen worden de beslissingen over beleid gemaakt in integrale projectgroepen. Een hoge mate van integratie in de eerste fase is echter geen voorwaarde voor een hoge mate van integratie in de tweede fase en vice versa. In de integrale projectgroepen op uitvoeringsniveau wordt namelijk een afweging gemaakt van belangen. Zo vertegenwoordigen de mobiliteitssystemen bijvoorbeeld het belang van hun eigen modaliteit. Dit heeft consequenties voor

welke beleidsdoelen wel of niet behaald worden. De basis waarop deze afwegingen gemaakt worden is afhankelijk van een aantal factoren.

Ten eerste blijkt dat de afwezigheid of aanwezigheid van gelden bepaald in hoeverre het probleem wordt geadresseerd. De beschikbaarheid van een groenfonds maakt het namelijk aantrekkelijker om iets met groen te doen. Bovendien lijkt de afdeling Mobiliteit in deze integrale projectgroepen een grote rol te spelen omdat zij een relatief groot budget hebben. Hun prioriteit ligt echter ergens anders dan bij klimaatadaptatie, dus wordt hetgeen vaak als een bijvangst beschouwd.

Ten tweede, blijkt dat de betrokkenheid van subsystemen bepaald in hoeverre instrumenten gebruikt worden. Dit wordt geïllustreerd door het voorbeeld van de stresstest en de risicodialoog. De mobiliteitssystemen zijn hier namelijk niet bij betrokken. Een hogere mate van integratie kan dus al behaald worden als de mobiliteitssystemen bij deze inspanningen betrokken worden. Dit is een voorbeeld van het *dialectisch interactie-effect*, want een dergelijke betrekking kan leiden tot het opstellen van beleidsdoelen en instrumenten.

Onderliggend aan deze factoren zijn de verschillende cognitieve en normatieve ideeën van actoren en groepen van actoren. Dat verschillende subsystemen een andere voorkeur hebben voor de aanpak van het probleem is hiervan een voorbeeld. Delfland en de MRDH hebben bijvoorbeeld een voorkeur voor een holistische aanpak. Bovendien zijn er binnen organisaties verschillen te identificeren. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het subsysteem S&P, waarin één geïnterviewde voor een holistische aanpak pleitte terwijl anderen dat niet deden.

Op het uitvoeringsniveau is dus tevens sprake van de basisprincipes van Candel en Biesbroek (2016). Dit toont aan dat het proces van beleidsintegratie dus niet stopt na de eerste fase. Dit bevestigt nogmaals dat een hoge mate van integratie in de eerste fase geen voorwaarde is voor een hoge mate van integratie in de tweede fase en vice versa. Het feit dat in de overgang van beleid naar het uitvoeringsniveau desintegratie kan optreden is hiervan een goed voorbeeld. Dit kan het best uitgelegd worden aan de hand van het voorbeeld van de RAS uit 2014 en het uitvoeringsplan Klimaatbestendig Den Haag uit 2012. Deze regionale klimaatadaptatiestrategieën gingen, onder andere, in op de effecten van klimaatverandering op mobiliteit en verbonden hier doelstellingen aan. Beiden documenten gaven dus een voorkeur voor een holistische aanpak. Uit de resultaten blijkt dat dit niet is verwerkt in het beleid van de mobiliteitssystemen. Dit betekent echter niet dat in het algemeen sprake is van desintegratie. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat in de gemeente veel inspanningen worden gedaan om klimaatadaptatie in beleid te integreren. In het algemeen vindt er dus integratie plaats, terwijl er desintegratie in het mobiliteitsbeleid plaatsvindt. Wellicht dat dit veroorzaakt is door het wegvallen van een vrijwillig samenwerkingsverband tussen gemeenten, de Stadsregio Haaglanden, in 2014.

In lokale overheden moet beleidsintegratie dus altijd in samenhang gezien worden met de verschillende fasen van beleid. Deze conclusie is relevant voor alle soorten beleid. De essentie van

beleid is immers dat het toegepast gaat worden. Omdat de basisprincipes voor beide beleidsfasen gelden is het waarschijnlijk mogelijk om de tweede fase eveneens middels het model van Candel en Biesbroek (2016) te onderzoeken. Dit zal ongetwijfeld tot een complexere operationalisatie leiden. De maatregelen in de volgende paragrafen kunnen hiervoor een oplossing bieden.

6.2 Over het concretiseren van de dimensies

Vervolgonderzoek naar beleidsintegratie vraagt om een verdere concretisering van de dimensies en indicatoren uit het theoretische model van Candel en Biesbroek (2016). In deze paragraaf wordt een mogelijke concretisering voorgesteld als toevoeging aan het theoretische model van Candel en Biesbroek (2016).

In de laatste dimensie, beleidsinstrumenten, wordt een onderscheid gemaakt tussen procedurele instrumenten binnen een subsysteem en instrumenten op systeemniveau. Het eerste soort instrument wordt door subsystemen gebruikt om eigen doelstellingen te behalen. Het tweede soort wordt op systeemniveau gebruikt om inspanningen van de verschillende subsystemen te coördineren, monitoren en sturen. Een hoge mate van integratie wordt gekenmerkt door een grote variatie aan procedurele instrumenten. Uit de resultaten blijkt echter dat er sprake kan zijn van procedurele instrumenten, maar dat deze niet gebruikt hoeven te worden. De stresstest is bijvoorbeeld een procedureel instrument dat bij de mobiliteitssystemen niet bekend is. Een hoge frequentie van procedurele instrumenten op systeemniveau hoeft dus geen voorwaarde te zijn voor meer integratie. Om deze kwestie op te lossen, zou de frequentie van het gebruik een toevoeging kunnen zijn aan de definiëring van deze instrumenten. Een hoge mate van integratie wordt dan gekenmerkt door een grote variatie aan procedurele instrumenten én een toenemend gebruik van deze instrumenten door subsystemen.

6.3 Over de operationalisatie

Het operationaliseren van de indicatoren en dimensies van het theoretisch model van Candel en Biesbroek (2016) in de context van lokale overheden is een uitdaging. Uit de resultaten blijkt namelijk dat beleid en uitvoering in elkaar overlopen. Het proces van beleidsintegratie is dus niet beperkt tot de beleidsafdelingen, waardoor de complexiteit toeneemt. Hierdoor kan onderzoek naar beleidsintegratie onoverzichtelijk worden. Daarom is het belangrijk een referentiekader op te stellen, of een ‘proxy’ zoals Candel en Biesbroek het in hun eigen casestudy noemen (2018). Een referentiekader biedt de mogelijkheid om te bepalen welke resultaten wel of niet behoren tot het onderwerp dat onderzocht wordt. Bij het opstellen van een dergelijk kader is het belangrijk om duidelijk te omschrijven *wat* en *waarin* hetgeen geïntegreerd moet worden.

Ten eerste is de omschrijving van het (te integreren) probleem bepalend voor de operationalisatie. In dit onderzoek kon de omschrijving van het probleem gemaakt worden aan de hand van de klimaatscenario's van het KNMI. Hiermee kon het beleidskader geanalyseerd worden, maar de

andere dimensies niet. Het is namelijk niet zeker of de doelen en instrumenten die genoemd worden in het kader van klimaatveranderingen, substantief bijdragen aan de verminderingen van de effecten ervan. In dit onderzoek is daarom gekozen om de instrumenten, die zijn opgesteld om het probleem te adresseren, te omschrijven. Relevante concrete maatregelen en nationaal beleid konden gevonden worden door middel van het referentiekader voor het beleidskader. Dit vormde het referentiekader voor de analyse van de instrumenten. Daarnaast bood dit referentiekader een manier om de beleidsdoelen te analyseren. Doelstellingen die betrekking hadden op concrete maatregelen en nationaal beleid, werden als doelen die substantieel bijdragen aan klimaatadaptatie beschouwd. Het opstellen van een dergelijk referentiekader kan dus helpen bij de operationalisatie en toepassing van het model.

Ten tweede is datgene *waarin* het probleem of beleid geïntegreerd wordt, bepalend voor de operationalisatie. In dit onderzoek kon datgene omschreven worden als het mobiliteitsbeleid, bestaande uit deelbeleid. Hierdoor ontstonden mede de eerste subsystemen, omdat elk deelbeleid de verantwoordelijkheid is van een relatief stabiele verzameling aan mensen. Tegelijkertijd waren er al subsystemen ontstaan uit de probleemomschrijving en het daar bijhorende beleid (zoals bijvoorbeeld Delfland of S&P). Om te voorkomen dat het onderzoek te groot zou worden is gekozen om deze subsystemen als onderzoekseenheden te beschouwen. De geselecteerde subsystemen zijn allemaal relevant, maar zijn vanuit verschillende schaalniveaus benaderd. Er is namelijk sprake van subsystemen die een deel van een afdeling, een afdeling zelf of één organisatie vertegenwoordigen.

Deze afbakening leidde tot een paar implicaties. Ten eerste schetst de combinatie van de gekozen subsystemen mogelijk een onevenwichtig beeld. Elk subsysteem wordt weliswaar door ongeveer hetzelfde aantal geïnterviewd, maar de één representeert een gehele organisatie terwijl de ander een groep van een afdeling vertegenwoordigt. Ten tweede worden in dit proces andere subsystemen, die mogelijk betrokken zijn of dat zouden moeten zijn, buitengesloten (bijvoorbeeld de DSB). Het risico hiervan is dat een gedeelte van de werkelijkheid niet onderzocht wordt. Dit uit zich bijvoorbeeld in de analyse van de procedurele instrumenten, zoals de stresstest. Dit instrument werd benoemd door S&P en niet door de andere subsystemen. Zodoende zou dit instrument geclassificeerd kunnen worden als sectoraal. Bij navraag bleek dat de stresstest door meerdere afdelingen georganiseerd is. Deze vielen echter buiten het onderzoek. Zodoende zou het instrument eigenlijk als een instrument op systeemniveau geclassificeerd moeten worden.

De hiervoor genoemde implicaties tonen aan dat door de voorafgaande afbakening van de subsystemen en de daar bijhorende verschillende schaalgrootte het onderscheid tussen subsystemen en het systeem vervaagt. Een procedureel instrument dat aanvankelijk als sectoraal werd beschouwd, kan in een systeem dat buiten het onderzoek valt als procedureel instrument op systeemniveau beschouwd worden. Wat betreft de stresstest kon wel geconcludeerd worden dat de mate van integratie van dit

instrument in het mobiliteitsbeleid laag was. Vervolgens droeg dit bij aan het de algemene conclusie over het integratieproces van beleidsinstrumenten. Ondanks het probleem kon dus wel een uitspraak gedaan worden over het integratieproces.

Tot slot moet er gesteld worden dat in de context van lokale overheden de benodigde data niet altijd voorhanden zijn. In een andere casestudy van Candel en Biesbroek (2018) waren er meerdere databases beschikbaar om data te verkrijgen. Uit dit onderzoek bleek dat soortgelijke middelen niet beschikbaar of betrouwbaar waren. Retrospectief onderzoek was hierdoor niet mogelijk. Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te verhogen is daarom gebruik gemaakt van meerdere interviews én inhoudsanalyses. Hierdoor was het mogelijk de werkelijkheid vanuit verschillende perspectieven te benaderen. Uit het onderzoek blijkt dat het gebruik van interviews een belangrijke onderzoeksmethode is om het beleidsintegratieproces in lokale overheden te onderzoeken. Beleid en uitvoering lopen immers in elkaar over. Daardoor is het niet mogelijk het proces uitsluitend te onderzoeken aan de hand van relevante beleidsdocumenten. Desalniettemin is het onderzoek beperkt tot één casestudy en één momentopname. Om de validiteit en betrouwbaarheid van soortgelijk onderzoek in de toekomst nog verder te vergroten, zou gebruik gemaakt kunnen worden van onderzoek over een langere periode of op verschillende tijdstippen. Daarnaast zou gebruik gemaakt kunnen worden van vergelijkend onderzoek tussen verschillende lokale gemeenten.

6.4 Conclusie en aanbevelingen

Dit onderzoek wijst uit dat de procesmatige benadering van Candel en Biesbroek (2016) een bruikbare methode is om beleidsintegratie te onderzoeken. Terwijl klimaatadaptatie niet geïntegreerd wordt in het mobiliteitsbeleid, gebeurt dit in andere beleidsdomeinen wel. Aan de hand hiervan is het mogelijk geweest om praktische aanbevelingen richting de gemeente te maken. Het theoretische model biedt dus een methode om onregelmatigheden in het proces van beleidsintegratie te ontdekken en (deels) te verklaren.

Daarnaast blijkt dat het toepassen van het model op de context van lokale overheden complex is. Lokale overheden zijn namelijk verantwoordelijk voor zowel het opstellen als het uitvoeren van beleid. Daarom zou het interessant zijn beleidsintegratie te onderzoeken in relatie tot deze verschillende beleidsfasen. Bovendien wordt dan tevens een stap gedaan richting het onderzoeken van de relatie tussen beleidsintegratie en de uitkomst van beleid in de praktijk.

7 Reflectie

Al met al bieden Candel en Biesbroek (2016) een methode die onderzoekers in staat stelt om de werkelijkheid beter te begrijpen. Hier moet echter een kanttekening bij geplaatst worden. Gezien zowel de complexiteit van de operationalisatie van de benadering als van de lokale overheden bestaat er het risico dat slechts een gedeelte van de werkelijkheid onderzocht wordt. De definiëring van *wat* en *waarin* datgene geïntegreerd moet worden speelt hier een grote rol. Wanneer deze definities niet goed omschreven worden kunnen er meetproblemen ontstaan. Daarnaast speelt de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van data een rol in het toepassen van het model op lokale overheden. Het is dus niet mogelijk om alle onregelmatigheden te ontdekken en deze op alle mogelijke manieren te verklaren. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de hoeveelheid bepalende factoren die in het model worden benoemd.

Het model is dus een methode om het proces te monitoren en zodoende de effectiviteit van het proces proberen te vergroten en onvoorziene effecten van beleid te verminderen. *Proberen* en *verminderen*, omdat het slechts mogelijk is om een deel van de werkelijkheid te belichten en onvoorziene effecten van beleid dus altijd zullen blijven bestaan.

Tot slot sluit dit onderzoek aan op een recente maatschappelijke ontwikkeling die mij zorgen baart. Een mooi voorbeeld hiervan komt uit de Groene Amsterdammer over de ‘werkende mens’ (31 oktober 2018). Hierin wordt een situatie geschetst van een postbode die met een app op zijn of haar telefoon door de wijk wordt gestuurd. De app geeft richtlijnen over hoe lang de postbode over de route mag doen en controleert dit zolang de app aanstaat. Hierbij wordt er geen rekening gehouden met het weer, persoonlijke contacten of smalle straatjes waar fietstassen niet doorheen passen. Dit voorbeeld toont aan hoe in de huidige maatschappij in toenemende mate alles gemonitord en gemeten wordt, maar dit niet altijd een positieve invloed heeft. Er lijkt echter een blind vertrouwen te zijn in deze data. Dit onderzoek en de gebruikte methode is een onderdeel van deze trend. Het meten van beleidsintegratie is namelijk een manier om te ontdekken of de huidige aanpak nog wel werkt en of er iets moet veranderen. Daar is op zichzelf niets mis mee, maar we moeten wel onthouden dat we sommige inspanningen niet kunnen of hoeven te meten.

Dankwoord

Nu dit onderzoek is afgerond kijk ik terug op een bijzondere periode. Een periode waarin ik veel heb geleerd over de onderwerpen die in het onderzoek zijn behandeld, over de organisatie onder wiens vleugels ik de vrijheid had mijn afstudeerscriptie te schrijven en natuurlijk over mijzelf. Al met al kan ik stellen dat dit onderzoek nieuwe interesses in mij heeft ontluikt en mij veel vaardigheden heeft bijgebracht.

Uiteraard was dit niet mogelijk geweest zonder de mensen om mij heen. Daarom wil ik in de eerste plaats, mijn begeleider vanuit de Radboud Universiteit, Duncan Liefferink bedanken voor zijn waardevolle commentaar en enthousiasme. Dit heeft zeker een aanstekelijke werking op mij gehad en mij volop gemotiveerd. Daarnaast wil ik René Teule en Enno Ebels bedanken voor de begeleiding vanuit de Gemeente Den Haag. Jullie steun en toeverlaat heeft mij veel vrijheid gegeven en daar ben ik jullie zeer dankbaar voor. Vervolgens wil ik Wim van Bogerijen, Danique Wiertsema en Jeroen Candel bedanken voor het delen van hun visies en kennis. Deze hebben mij veel nieuwe ideeën opgeleverd. Vervolgens wil ik mijn familie bedanken. Dankzij jullie steun ben ik in staat geweest dit onderzoek uit te voeren. Bovendien was jullie hulp als ‘redactie’ zeer waardevol. Dan wil ik in het bijzonder Suus van Noort bedanken. Jouw ideeën zetten mijn wereld soms op zijn kop, maar zorgen ervoor dat ik mijzelf blijf uitdagen, scherp houd en blijf ontwikkelen. Sorry dat je zonder mij moest skiën.

Tot slot wil ik mijn collega's van de afdeling en daarbuiten, de geïnterviewde personen en alle mensen die lunchpauzes met mij wilden doorbrengen voor hun eigen bijdrage aan mijn afstudeerscriptie bedanken.

Literatuurlijst

- 6, P. (2004). Joined-up government in the western world in comparative perspective”: A preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103-138.
- Adelle, C., Jordan, A. & Benson, D. (2015). The role of policy networks in the coordination of the European Union’s economic and environmental interests: The case of EU mercury policy. *Journal of European Integration*, 37(4), 471-489.
- Adelle, C., Pallemaerts, M. & Chiavari, J. (2009). *Climate change and energy security in Europe: Policy integration and its limits*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Adelle, C. & Russel, D. (2013). Climate policy integration: A case of Déjà Vu? *Environmental Policy and Governance*, 23(1), 1-12.
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (2009). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boelens, L. & Spit, T. (2006). Planning zonder overheid? Op weg naar een relativering van de betekenis van de overheid in planning. In L. Boelens, T. Spit & B. Wissink (red.), *Planning zonder overheid, een toekomst voor planning* (pp. 25-38). Rotterdam: 010 Publishers.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Stone, M.M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.
- Candel, J.J.L. & Biesbroek, G.R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211-231.
- Candel, J.J.L. & Biesbroek, G.R. (2018). Policy integration in the EU governance of global food security. *Food Security*, 10(1), 195-209.
- Candel, J.J.L., Breeman, G.E. & Termeer, C.J.A.M. (2016). The European Commission’s ability to deal with wicked problems: an in-depth case study of the governance of food security. *Journal of European Public Policy*, 23(6), 789-813.
- Cejudo, G.M. & Michel, C.L. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Science*, 50(4), 745-767.
- Deltaprogramma 2019 (2018). *Doorwerken aan de delta: Nederland tijdig aanpassen aan klimaatverandering*. Den Haag: Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- De Groene Amsterdammer (2018, 31 oktober). De werkende mens: Onze baan is onze passie, maar ondertussen gaan we gebukt onder werkdruk, regels, algoritmen en flexcontracten. *De Groene Amsterdammer*, 142(44-45).
- De Sherbinin, A., Shiller, A. & Pulispher, A. (2007). The vulnerability of global cities to climate hazards. *Environment and Urbanization*, 19(1), 39-64.
- Dowd, A.M., Marshall, N., Fleming, A., Jakku, E., Gaillard E. & Howden, M. (2014). The role of networks in transforming Australian agriculture. *Nature Climate Change*, 4(7), 558-563.
- Dupuis, J. & Biesbroek, G.R. (2013). Comparing apples and oranges: The dependent variable problem in comparing and evaluating climate change adaptation policies. *Global Environmental Change*, 23(6), 1476-1487.
- Feiock, R.C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
- Füssel, H.M., Hallegatte, S. & Reder, M. (2012). International adaptation funding. In O. Edenhofer, J. Wallacher, H. Lotze-Campen, M. Reder, B. Knopf & J. Müller (red.), *Climate Change, Justice and Sustainability* (pp. 311-330). Dordrecht: Springer.
- Gieve, J. & Provost, C. (2012). Ideas and coordination in policymaking: The financial crisis of 2007-2009. *Governance*, 25(1), 61-77.
- Geerlings, H. & Stead, D. (2003). The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport Policy*, 10(3), 187-196.
- Gemeente Den Haag (2015). *Actieprogramma Klimaatbestendig Den Haag*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2016). *Agenda Ruimte voor de Stad*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2017). *Discussienotitie: Haagse Mobiliteitsagenda*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2015). *Kadernota straten, wegen en lanen: Een veilige, leefbare en herkenbare inrichting van Haagse straten, wegen en lanen*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2015). *Meerjarenprogramma Fiets 2015-2018*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2018). *Schaalsprong openbaar vervoer Den Haag en regio: Het succes van randstadrail uitbouwen*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2015). *Toekomstbestendig Haags water!* Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2012). *Uitvoeringsplan klimaatbestendig Den Haag*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gunningham, N. & Sinclair, D. (1999). Regulatory pluralism: Designing policy mixes for environmental protection. *Law & Policy*, 21(1), 49-76.

- Halligan, J., Buick, F. & O'Flynn, J. (2011). Experiments with joined-up, horizontal and whole-of-government in Anglophone countries. In A. Massey (red.), *International handbook on civil service systems* (pp. 74-100). Cheltenham: Edward Elgar.
- Hanson, S., Nicholls, R., Ranger, N., Hallegatte, S., Corfee-Morlot, J., Herwijer, C. & Chateau, J. (2011). A global ranking of port cities with high exposure to climate extremes. *Climate Change*, 104(1), 89-111.
- HHDelfland (2015). *Waterbeheerplan 2016-2021: Strategie richting een toekomstbestendig en samenwerkingsgericht waterschap*. Delft: Hoogheemraadschap Delfland.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. Basingstoke: Macmillan.
- Hood, C. & Dixon, R. (2015). What we have to show for 30 years of new public management: Higher costs, more complaints. *Governance*, 28(3), 265-267.
- Hoppe, R. (2010). *The governance of problems: Puzzling, powering and participation*. Bristol: The Policy Press.
- Howlett, M. (2000). Managing the "hollow state": Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43(4), 412-431.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Don Mills: Oxford University Press.
- Howlett, M. & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy and Society*, 26(4), 1-18.
- Jacob, K., Volkery, A. & Lenschow, A. (2008). Instruments for environmental policy integration in 30 OECD countries. In A. Jordan & A. Lenschow (red.), *Innovation in environmental policy? Integrating the environment for sustainability* (pp. 24-48). Cheltenham: Edward Elgar.
- Jochim, A.E. & May, P.J. (2010). Beyond subsystems: Policy regimes and governance. *Policy Studies Journal*, 38(2), 303-327.
- Jones, C.O. & Strahan, R. (1985). The effect of energy politics on congressional and executive organization in the 1970s. *Legislative Studies Quarterly*, 10(2), 151-179.
- Jordan, G. & Halpin, D. (2006). The political costs of policy coherence: Constructing a rural policy for Scotland. *Journal of Public Policy*, 26(1), 21-41.
- Jordan, A. & Lenschow, A. (2010). Policy paper environmental policy integration: A state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147-158.
- Jordan, A. & Schout, A. (2006). *The coordination of the European Union: Exploring the capacities of networked governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Keast, R., Brown, K. & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9-33.
- Knill, C., Schulze, K. & Tosun, J. (2012). Regulatory policy outputs and impacts: Exploring a complex relationship. *Regulation & Governance*, 6(4), 427-444.
- KNMI (2015). *KNMI klimaatscenario's voor Nederland*. De Bilt: KNMI.
- Krijger, T., Kolen, B. & van Vuren, S. (2018). Neerslagindex duidt risico's wateroverlast op straat. *Land+Water*, 2018(12), 32-33.
- Louw, E., Van der Krabben & Priemus, H. (2003). Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands. *Land Use Policy*, 20(4), 357-366.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2009). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Massey, E. & Huiteima, D. (2013). The emergence of climate adaptation as a policy field: The case of England. *Regional Environmental Change*, 13(2), 341-352.
- May, P.J., Sapotichne, J. & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403.
- McNamara, M. (2012). Starting to untangle the web of cooperation, coordination, and collaboration: A framework for public managers. *International Journal of Public Administration*, 35(6), 389-401.
- Metcalf, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2), 271-290.
- Mickwitz, P., Aix, F., Beck, S., Carss, D., Ferrand, N., Görg, C., Jensen, A., Kivimaa, P., Kuhlicke, C., Kuindersma, W., Máñez, M., Melanen, M., Monni, S., Pedersen, A.B., Reinert, H. & Van Bommel, S. (2009). *Climate policy integration, coherence and governance*. Helsinki: Partnership for European Environmental Research.
- Milly, P.C.D., Betancourt, J., Falkenmark, M., Hirsch, R.M., Kundzewicz, Z.W., Lettenmaier, D.P. & Stouffer, R.J. (2008). Stationarity is dead: Whither water management? *Science*, 319(5863), 573-574.
- MRDH (2019). *Begroting 2019 en meerjarenbeeld 2020-2022: Metropoolregio Rotterdam Den Haag*. Rotterdam: Metropoolregio Rotterdam Den Haag.
- MRDH (2018). *Over MRDH* [Omschrijving organisatie]. Verkregen van <https://mrdh.nl/over-mrdh>. Geraadpleegd op: 14 maart 2018.
- MRDH (2016). *Uitvoeringsagenda Bereikbaarheid 2016-2025: Uitvoering geven aan de Strategische Bereikbaarheidsagenda*. Rotterdam: Metropoolregio Rotterdam Den Haag.
- NAS (2018). *Uitvoeren met ambitie: Uitvoeringsprogramma 2018-2019 Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS)*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

- Nilsson, M. & Nilsson, L.J. (2005). Towards climate policy integration in the EU: Evolving dilemmas and opportunities. *Climate Policy*, 5(3), 363-376.
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Petersen, J.E., Nykvist, B., Rudberg, P. & McGuinn, J. (2012). Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-environment Policy Interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), 395-423.
- OECD (2013). *Better policies for development – In focus: Policy coherence for development and global food security*. Paris: OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).
- OECD (2014). *Better policies for development 2014: Policy coherence and illicit financial flows*. Paris: OECD.
- PBL (2018). *Zeespiegelstijging langs de Nederlandse kust en mondiaal, 1890-2017* [Artikel]. Verkregen van <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0229-zeespiegelstand-nederland-en-mondiaal>. Geraadpleegd op: 13 maart 2019.
- PBL/CBS (2016). *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016-2040: sterke regionale verschillen*. Den Haag: CBS.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 95(2), 251-267.
- Provincie Zuid-Holland (2018). *Klimaatadaptief bouwen* [Webpagina]. Verkregen van <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/klimaat/klimaatadaptief/>. Geraadpleegd op: 4 april 2019.
- Rayner, J. & Howlett, M. (2009). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, 28(2), 99-109.
- Rijksoverheid (2019). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudige* [Webpagina]. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>. Geraadpleegd op: 6 februari 2019.
- Runhaar, H., Mees, H., Wardekker, A., Van der Sluijs, J. & Driessen, P.P.J. (2012). Adaptation to climate change-related risks in Dutch urban areas: stimuli and barriers. *Regional Environmental Change*, 12(4), 777-790.
- Sabatier, P.A. (1988). An advocacy collation framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168.
- Salet, W. (2014). Jumping on the Bandwagon. *The Planning Review*, 50(3), 4-5.
- Saunders, M.N.K., Lewis, P. & Thornhill, A. (2015). *Research Methods for Business Students*. Londen: Pearson Education Limited.
- Scharpf, F.W. (1994). Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27-53.

- Shortridge, J. & Camp, J.S. (2018). Addressing Climate Change as an Emerging Risk to Infrastructure Systems. *Risk Analysis*, 2018 Nov. 19 (Early View via Wiley Online Library).
- Stead, D. & Geerlings, H. (2005). Integrating transport, land use planning and environment policy: views of practitioners from Denmark, England and Germany. *Innovation*, 18(4), 443-453.
- Stead, D. & Meijers, E. (2009). Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice*, 10(3), 317-332.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Swart, R.J. & Biesbroek, G.R. (2009). *Adaptatie van infrastructuur aan klimaatverandering; strategieën in andere landen*. Wageningen: Alterra.
- Termeer, C.J.A.M. (2009). Barriers to new modes of horizontal governance. *Public Management Review*, 11(3), 299-316.
- Tosun, J. & Lang, A. (2017). Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 553-570.
- Turnpenny, J., Nilsson, M., Russel, D., Jordan, A., Hertin, J. & Nykvist, B. (2008). Why is integrating policy assessment so hard? A comparative analysis of the institutional capacities and constraints. *Journal of Environmental Planning and Management*, 51(6), 759-775.
- Van der Hoeven, F. & Wandl, A. (2018). *Haagse Hitte: Het Haagse warmte-eiland in kaart gebracht*. Delft: TU Delft.
- Verdaas, C. (2017, 31 oktober 2017). De Nationale Omgevingsvisie, een selectieve, cyclische en doelgerichte dialoog [Essay]. Verkregen van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/over-morgen/de-nationale-omgevingsvisie.9574198.lynkx>. Geraadpleegd op: 10 november 2018.
- Vigar, G. (2009). Towards an Integrated Spatial Planning? *European Planning Studies*, 17(11), 1571-1590.
- Wilson, C.A. (2000). Policy regimes and policy change. *Journal of Public Policy*, 20(3), 247-274.
- Underdal, A. (1980). Integrated marine policy: What? Why? How? *Marine Policy*, 4(3), 159-169.
- Yin, R.K. (2014). *Case Study Research: Design and Method* (vijfde druk). Londen: Sage.
- Zafonte, M. & Sabatier, P. (1998). Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems. *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 473-505.
- Zahariadis, N. (2007). The multiple stream framework: Structure, limitations, prospects. In P.A. Sabatier (red.), *Theories of the policy process* (pp. 65-92). Boulder: Westview Press.

Bijlagen

Bijlage 1

Verkennde gesprekken bij de Gemeente Den Haag:

1. Programmamanager, afdeling Programma, Strategie en Onderzoek
2. Senior programmamanager, afdeling Programma, Strategie en Onderzoek
3. Coördinator strategievorming, afdeling Programma, Strategie en Onderzoek
4. Beleidsonderzoeker, afdeling Programma, Strategie en Onderzoek
5. Senior projectmanager, afdeling Programmanagement Den Haag
6. Beleidsadviseur, afdeling Economie
7. Beleidsmedewerker senior, afdeling Stedenbouw en Planologie
8. Beleidsmedewerker senior, afdeling Wonen
9. Programmamanager, afdeling Mobiliteit
10. Beleidsmedewerker senior, afdeling Economie
11. Beleidsmedewerker senior, afdeling Mobiliteit

Bijlage 2

Geanalyseerde beleidsdocumenten:

Organisatie			Beleidsdocument	Jaar	Subsysteem
			<i>Discussienotitie: Haagse Mobiliteitsagenda</i>	2017	
			<i>Meerjarenprogramma Fiets 2015-2018</i>	2015	Fiets
Gemeente Den Haag	Dienst Stedelijke Ontwikkeling	Mobiliteit	<i>Schaalsprong Openbaar Vervoer Den Haag en Regio</i>	2018	OV
			<i>Straten, wegen en lanen</i>	2015	Auto
		Stedenbouw en Planologie	<i>Agenda Ruimte voor de Stad</i>	2016	S&P
Metropoolregio Rotterdam Den Haag			<i>Uitvoeringsagenda Bereikbaarheid 2016-2025</i>	2016	MRDH
Hoogheemraadschap Delfland			<i>Waterbeheerplan 2016-2021</i>	2016	HHDelfland

Bijlage 3

Geïnterviewde personen:

Organisatie	Functie	Subsysteem	Referentie nummer
	Beleidsmedewerker, senior	Fiets	1
	Beleidsmedewerker, senior	OV	2
	Beleidsmedewerker	OV	3
	Beleidsmedewerker, senior	Auto	4
Gemeente Den Haag	Programmamanager	Auto	5
	Beleidsmedewerker, senior	Auto	6
	Beleidsmedewerker, senior	S&P	7
	Beleidsmedewerker, senior	S&P	8
	Beleidsmedewerker	S&P	9
Hoogheemraadschap Delfland	Beleidsmedewerker, senior	Delfland	10
MRDH	Beleidsmedewerker	MRDH	11
<i>Totaal aantal interviews:</i>			11

Bijlage 4

Indicatoren analyse beleidsdocumenten:

Beleidskader

1. Bodemdaling: als gevolg van langdurige droogte en verdroging ontstaat bodemdaling, dit zorgt voor schade aan infrastructuur
2. Buien: als gevolg van veranderingen in het klimaat is de kans op extreme buien groter
3. Droogte: door verwachte neerslagextremen is de kans op droogte groter
4. Hitte (verwijst ook naar 'hitte stress' e.d.): verwachte temperatuurstijging heeft invloed op de omgeving en de mensen die er wonen
5. Klimaatadaptatie: het nemen van klimaatadaptatiemaatregelen
6. Klimaatverandering: deze ontwikkelingen vragen om klimaatadaptatie
7. Neerslag: als gevolg van veranderingen in het klimaat is de kans op extreme neerslag groter
8. Overstromingen: als gevolg van een toenemende kans op neerslagextremen is de kans op overstromingen door rivieren of de zee groter
9. Temperatuur: er is een verwachte temperatuurstijging
10. Wateroverlast: meer neerslag leidt tot meer wateroverlast
11. Zeespiegel: als gevolg van veranderingen in het klimaat wordt verwacht dat de zeespiegel zal stijgen
12. Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie: nationaal klimaatadaptatieplan

Betrokkenheid subsystemen

13. Hoogheemraadschap Delfland
14. Delfland
15. Stedenbouw en Planologie
16. S&P

Beleidsdoelen

17. RAS
18. Klimaatbestendige stad

Beleidsinstrumenten

Sectorale instrumenten

19. Aanleg van waterlichamen: minder verharding, dus minder hitte
20. Vegetatie: zorgt voor verkoeling door verdamping en schaduw
21. Bestrating albedo: bestrating met hoog albedo effect
22. Oriëntatie en profiel straten windrichting: maatregel beïnvloedt windsnelheid en ventilatie

23. Bewateren van straten: verkoeling van infrastructuur
24. Waterstromen: inventarisatie waar het water naartoe stroomt
25. Waterdoorlatbare bestrating: betere infiltratie water en waterafvoer
26. Extra groene ruimte: bevorderen infiltratie
27. Afvoersystemen: helpt in het afvoeren van water op de infrastructuur
28. Waterpompen: waterafvoer en opruiming
29. Water vasthouden of opbergen in of nabij infrastructuur
30. Compartimentering infrastructuur: opdelen van infrastructuur om waterstromen te beïnvloeden
31. Verplaatsen infrastructuur: kwetsbare infrastructuur verplaatsen om schade te voorkomen
32. Verhogen infrastructuur: verhoogde wegen komen minder snel onder water te staan bij hoosbuien
33. Wateropslag: ten behoeve van opslag in tijden van wateroverlast
34. Infrastructuur kwetsbare gebieden: geen infrastructuur aanleggen in kwetsbare gebieden
35. Herstelplannen: na de schade snel herstel voor toegankelijkheid huizen
36. Evacuatieplannen: bij overstroming evacueren van bevolking
37. Waarschuwingssystemen, rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsplannen: voorkomen van risico's
38. Monitoring en inspectie: voorkomen risico's
39. Anticiperen op pieken in aantal doden of ziekenhuis opnames: toegankelijkheid medische zorg behouden in tijden van crisis

Procedurele instrumenten op systeemniveau

40. Stresstest: onderzoek om informatie te verkrijgen met betrekking tot risico's van klimaatverandering op gemeentelijk niveau
41. Risicodialoog: gemeenten moeten een dialoog voeren omtrent veranderingen in het klimaat en de verwachte effecten daarvan
42. Klimaatadaptatiestrategie: gemeenten worden geacht een strategie op te zetten met betrekking tot klimaatverandering
43. Digitale omgeving: een van de maatregelen van de NAS
44. Waarschuwingssysteem: een proactieve klimaatadaptatiemaatregel
45. Evacuatieplan: een proactieve klimaatadaptatiemaatregel
46. Rampenbestrijdingsplan: een proactieve klimaatadaptatiemaatregel
47. Crisisbeheersingsplan: een proactieve klimaatadaptatiemaatregel
48. Meekoppelkansen: manier van werken voor klimaatadaptatie, aangemoedigd door het Rijk
49. Werk met werk: manier van werken voor klimaatadaptatie, aangemoedigd door het Rijk
50. Integraal werken: manier van werken voor klimaatadaptatie, aangemoedigd door het Rijk

51. Weten willen werken: handreiking van het nationaal adaptatieprogramma
52. Coördinatie: het coördineren van inspanningen van verschillende subsystemen is ten behoeve van de integratie en klimaatadaptatie

Bijlage 5

Indicatoren analyse interviews:

Beleidskader: Referenties naar klimaatadaptatie in relatie tot mobiliteitsbeleid, het beleidoverschrijdende aspect van klimaateffecten en een holistische aanpak.

Indicatoren en vragen:

1. Raakt aan beleidsdomein: In hoeverre raakt klimaatadaptatie uw beleidsdomein?
2. Rol beleidsdomein: Wat is de rol van uw beleidsdomein m.b.t. klimaatadaptatie?
3. Verantwoordelijkheid beleidsdomein: In hoeverre denkt u dat klimaatadaptatie een verantwoordelijkheid is die valt onder uw beleidsdomein?
4. Bewustzijn collega's: Zijn medewerkers bewust van de (externe) consequenties van hun sector op klimaatadaptatie?
5. Verantwoordelijkheid elders: Onder welk beleidsdomein valt de verantwoordelijkheid voornamelijk, naar uw mening?
6. Bewustzijn in document: Met betrekking tot het beleidsdocument, in hoeverre is dit "bewustzijn" wel/niet hierin verwerkt?

Betrokkenheid subsystemen

Betrokkenheid: Referenties naar klimaatadaptatie waarbij de verantwoordelijkheid wordt omschreven alsook de relatie met andere subsystemen.

Indicatoren en vragen:

7. Plan beleidsdomein: In hoeverre heeft uw beleidsdomein een plan opgesteld t.o.v. klimaatadaptatie?
8. Overleggen tussen betrokkenen: In hoeverre vinden er overleggen plaats tussen betrokken subsystemen met betrekking tot klimaatadaptatiemaatregelen?
9. Wie betrokken: Welke subsystemen zijn hierbij betrokken en welke niet?

Frequentie interactie: Referenties naar communicatie- of samenwerkingsvormen met andere subsystemen, de frequentie en of dit structureel georganiseerd is.

Indicatoren en vragen

10. Systematisch sporadisch: Is deze interactie vastgelegd of vindt deze sporadisch plaats?

Beleidsdoelen

Reeks beleid: Beleidsdoelen die expliciet over klimaatadaptatie gaan.

Indicatoren en vragen

11. Meenemen zorgen in doel: In hoeverre zijn zorgen wat betreft klimaatverandering meegenomen in potentieel relevante beleidsdoelen?

Samenhang: Referenties naar onderlinge verbanden tussen beleidsdoelen van verschillende subsystemen en in hoeverre er sprake is van een overkoepelende strategie of plan.

Indicatoren en vragen

12. Benoemen effecten: In hoeverre worden beleidoverschrijdende effecten van het beleid op klimaatadaptatie benoemd?
13. Overkoepelende strategie: In hoeverre is er een overkoepelende strategie wat betreft klimaatadaptatie tussen de verschillende beleidsdomeinen en wordt er gezocht naar synergie?

Beleidsinstrumenten

Reeks aan sectorale instrumenten: Aantal sectorale beleidsinstrumenten die gericht zijn op klimaatadaptatie.

Indicatoren en vragen

14. Informatie (nodality): In hoeverre wordt er informatie verzameld of verspreid (over verkeersbeleid of projecten) wat betreft klimaatadaptatiemaatregelen? Is deze interactie vastgelegd of spontaan, of daartussen in?
15. Autoriteit: In hoeverre zijn er wetten/regels opgesteld t.b.v. het bevorderen van klimaatadaptatiemaatregelen? Dwangmatige middelen: eisen, garanties, verboden en vonnissen
16. Treasure: In hoeverre worden er economische middelen toegewijd aan klimaatadaptatiemaatregelen? Treasure: geld, grond, et cetera in vorm van beloning of straf
17. Organisatie: In hoeverre worden er organisatorisch vanuit het beleidsdomein ingezet op klimaatadaptatiemaatregelen? Vanuit eigen organisatie i.p.v. uitbestedingen; mankracht bijv.
18. Sectoraal of niet: Zijn deze instrumenten vooral sectoraal of sluiten ze aan op andere instrumenten van andere subsystemen?

Reeks aan procedurele instrumenten op systeemniveau: Aantal beleidsinstrumenten op systeemniveau gericht op beïnvloeden van het besluitvormingsproces

Indicatoren en vragen

19. Procedurele beleidsinstrumenten: Zijn er overkoepelende plannen en strategieën die beleidsinspanningen coördineren en de verzameling instrumenten proberen samen te smelten? Werkgroepen, assessments (scans, toetsen, stresstest, e.d.), grondwettelijke bepalingen (vanuit het rijk)

Samenhang: Referenties naar onderlinge verbanden die gemaakt worden tussen instrumenten en in hoeverre gestreefd wordt deze verbanden te verbeteren.

Indicatoren en vragen

20. 'Consistency': Wordt er gezocht vanuit jullie subsysteem naar opties om een van de bovengenoemde instrumenten te combineren? Ofwel: in hoeverre zijn middelen als geld en

wet- en regelgeving van verschillende domeinen op elkaar aangesloten? Worden budgetten gecombineerd? Zijn wet- en regelgeving op elkaar aangesloten? Werken afdelingen samen? Dit met als doel dat de instrumenten van verschillende domeinen elkaar niet tegenwerken?