



Het Deltaplan Hoge Zandgronden

Een reflectie op governance

Pui Mee Chan, Maarten Hofstra
Corné Nijburg, Gerald Jan Ellen
Arwin van Buuren

COLOFON

Auteursrechten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, mits de bron op duidelijke wijze wordt vermeld, alsmede de aanduiding van de maker, indien deze in de bron voorkomt.

Aansprakelijkheid

Water Governance Centre en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben een zo groot mogelijke zorgvuldigheid betracht bij het samenstellen van deze uitgave. Nochtans moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat er toch fouten en onvolledigheden in deze uitgave voorkomen. Ieder gebruik van deze uitgave en gegevens daaruit is geheel voor eigen risico van de gebruiker en WGC sluit, mede ten behoeve van al degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die mocht voortvloeien uit het gebruik van deze uitgave en de daarin opgenomen gegevens, tenzij de schade mocht voortvloeien uit opzet of grove schuld zijdens WGC en/of degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt. Mocht u onvolkomenheden aantreffen, dan verzoeken wij u dit bij ons kenbaar te maken.

Author	Maarten Hofstra, Pui Mee Chan, Corné Nijburg, Gerald Jan Ellen, Arwin van Buuren
Date	: 17 oktober 2014
Reference	: Definitief / P094-14-011

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	4
1.1	Werkwijze	5
1.2	Leeswijzer	5
2	CONCEPTUEEL KADER.....	6
2.1	Het belang van good governance.....	6
2.2	Inzicht in samenhang.....	6
2.3	Uitgaan van heldere begrippen.....	7
3	BEELDEN UIT DE INTERVIEWS EN REFLECTIESESSIES	9
3.1	Inhoud	9
3.2	Institutioneel	9
3.3	Relationeel.....	10
4	ONTWERPCRITERIA VOOR TOEKOMSTIGE GOVERNANCE	12
4.1	Waarom ontwerpcriteria?.....	12
4.2	Inhoudelijke ontwerpcriteria.....	12
4.3	Institutionele ontwerpcriteria.....	14
4.4	Relationele ontwerpcriteria	17
4.5	De balans	17
5	DENKRICHTING GOVERNANCE	18
5.1	De zandloper als model.....	18
5.2	Bestuurlijke keuzes.....	19
6	SLOTOPMERKINGEN - REFLECTIE	23
	BIJLAGE 1 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	27
	BIJLAGE 2 UITSPRAKEN/BEELDEN UIT INTERVIEWS.....	28

1 INLEIDING

In de loop van 2014 worden de Deltabeslissingen genomen. Hoewel deze nog niet definitief zijn, zijn de hoofdlijnen van de opgave duidelijk. Voor het Deltaplan Hoge Zandgronden (DHZ) van het Delta(deel)programma Zoetwater liggen de opgaven op het gebied van watertekorten en -overlast met consequenties voor diverse functies (landbouw, natuur, drinkwater, scheepvaart, industrie, recreatie, stedelijk gebied, bodemdaling en waterveiligheid). Een uitvoeringsprogramma voor deze opgaven is opgesteld, waarbij verschillende partijen betrokken zijn als stakeholders, maar ook als kostendragers.

Het huidige Deltaprogramma biedt de kaders voor de nationale inbedding van dit regionale uitvoeringsprogramma, maar na de Deltabeslissingen is het nog niet duidelijk hoe de uitvoeringsorganisatie er uit ziet. Het advies van Teisman en Van Buuren (2014) benadrukt het belang van instandhouding van regionale fora voor afstemming, met name ook op het snijvlak van water en ruimte, en als bouwsteen voor een vitaal multilevel governance arrangement. Ook benadrukken zij het belang om uitvoering en strategievorming hand in hand te laten gaan.

De adviescommissie Water (2014) heeft in haar advies aangegeven dat de zoetwatermaatregelen op de hoge zandgronden veel synergie hebben met de opgaven van de Kaderrichtlijn Water. Het zou in die gebieden meerwaarde hebben om de Regionale Bestuurlijke Overleggen over de KRW en die over zoetwater te integreren. De AcW adviseert om te stimuleren dat regio's hun bestuurlijke overleggen zoveel als in de betreffende regio zinvol is met elkaar integreren.

Het Deltaplan Hoge Zandgronden komt na 2014 in een nieuwe fase. Dit is ook de context van de vraag aan het Water Governance Centre (WGC). Het betreft een fase met name gericht op uitvoering (na een fase van beleidsontwikkeling). De DHZ partners hebben in juni 2014 een intentieverklaring afgesloten over de vervolgstap: verankering in eigen plannen, het ondertekenen van een bestuurs-overeenkomst over de uitvoering in 2015. Vooruitlopend op deze nieuwe fase willen de DHZ partners stilstaan bij de vraag wat dit voor de governance betekent.

In de "Strategienota en uitvoeringsprogramma zoetwater Hoge Zandgronden" van februari 2014 zijn vier mogelijkheden opgenomen voor wat betreft de regionale governance, zijnde:

1. Eén regievoerder voor de zoetwatervoorziening;
2. Regionaal Bestuurlijk Overleg Maas (RBOM) voor Kaderrichtlijn Water (KRW) én zoetwatervoorziening;
3. Eén regievoerder per stroomgebied voor waterkwaliteit, zoetwatervoorziening, waterveiligheid en nieuwbouw en herstructurering;
4. Een virtuele netwerkorganisatie.

De vier opties zijn tot nu toe beperkt uitgewerkt. De vraag van de stuurgroep Deltaplan Hoge Zandgronden (DHZ) aan het Water Governance Centre (WGC) is om een reflectie te geven op de huidige governance en de mogelijke toekomstige governance van de regionale samenwerking rond de zoetwateropgave. Hierbij zijn de vier genoemde mogelijkheden niet uitputtend. Deze reflectie heeft

als doel de input te leveren voor het gesprek over de governance van het Deltaplan Hoge Zandgronden na de Deltabeslissing en daarmee de keuze voor de governance voor de stuurgroep voor te bereiden. Het uiteindelijk doel is om met de juiste governance het uitvoeringsprogramma op diverse schaalniveaus te borgen.

1.1 Werkwijze

De reflectie is uitgevoerd in een aantal stappen. Een aantal leden van de stuurgroep en projectgroep is geïnterviewd om beelden te verzamelen over de huidige en de gewenste governance. Wat werkt nu goed en wat verdient aandacht? Vervolgens is op basis van de interviews, achtergrondinformatie en de ervaringen bij andere reflecties op deelprogramma's van het Deltaprogramma een set van ontwerpcriteria voor de toekomstige governance opgesteld. In reflectiesessies met de stuurgroep en projectgroep zijn deze criteria verder uitgewerkt in termen van prioriteit en invulling. De verschillende deelresultaten zijn verwerkt tot de onderhavige reflectie.

1.2 Leeswijzer

Het WGC heeft voor deze reflectie de governance-aspecten vanuit drie invalshoeken bekeken; de inhoudelijke, de institutionele en de relationele invalshoek. Deze drie invalshoeken worden nader uitgelegd in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt een beeld geschetst van de gesprekken die gevoerd zijn en de daarop volgende reflectiesessies. De uitkomsten van de interviews en sessies zijn vervolgens door het WGC geconfronteerd met de expert judgements van de ingeschakelde experts en vertaald naar criteria en uitgangspunten voor de samenwerking in de volgende fase van het DHZ (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de denkrichting van de toekomstige governance en de bestuurlijke keuzes die nog nodig zijn. Hoofdstuk 6 bevat tot slot nog enkele aandachtspunten voor de uitwerking van de toekomstige governance. Deze aandachtspunten kunnen helpen bij het maken van de keuzen zoals verwoord in hoofdstuk 5.

2 CONCEPTUEEL KADER

In dit hoofdstuk wordt het conceptuele kader geschetst waarin de reflectie is uitgevoerd. Wat is governance volgens het WGC en waarom is het belangrijk om er aandacht aan te besteden?

2.1 Het belang van good governance

De laatste decennia is het inzicht gegroeid dat het oplossen van water management problemen meer is dan het zoeken naar technisch inhoudelijke verbeteringen. Vaak speelt tevens in sterke mate een besturingsvraagstuk, waarbij de complexiteit van de alledaagse werkelijkheid de realisatie van ogenschijnlijk eenvoudige oplossingen soms in de weg kan staan. Hoewel bij de ervaren problemen op het eerste gezicht de inhoudelijke aspecten op de voorgrond treden, zoals bij vervuiling van het oppervlaktewater, bij een tekort aan water in drogere perioden, bij ecologische degradatie en bij wateroverlast en overstromingen leidend tot schade aan have en goed, vereist het oplossen van de problemen vaak meer dan louter inhoudelijke maatregelen. Een duurzame verbetering van de situatie kan doorgaans alleen worden verwacht als naast de inhoudelijke aspecten aandacht gegeven wordt aan wat met een hedendaagse term governance aspecten wordt genoemd. Kort gezegd: niet alleen wat is de (beste) oplossing, maar ook hoe krijgen we die voor elkaar (hoe realiseren we die) op een zodanige wijze dat deze effectief en efficiënt is, op eigenaarschap en draagvlak kan rekenen, en ook op langere termijn *no regret* is. Als voorbeeld kan verwezen worden naar de tijd en moeite die het heeft gekost om een nauwere samenwerking tussen gemeenten en waterschappen in de afvalwaterketen tot stand te brengen ondanks het reeds langer bestaande besef dat samenwerking tot optimalisatie en kostenreductie kan leiden. De focus van de samenwerking in de afvalwaterketen heeft lange tijd gelegen in de technische-inhoudelijke aspecten. Aspecten als onduidelijke regelgeving en relationele aspecten van samenwerking hebben in het verleden in deze samenwerking weinig aandacht gekregen. Van belang is het om al vanaf het begin aandacht te geven aan de governance aspecten.

2.2 Inzicht in samenhang

Het belang van een goede samenhang tussen de inhoudelijke problematiek en de water governance kan worden toegelicht aan de hand van een “Drie-lagen model van water governance”¹. De **inhoudelijke laag** richt zich op strategie, kennis, bekwaamheden en informatie. Hierbij moet gedacht worden aan zaken als: afbakening, doelen, de juiste kennis en vaardigheden om de inhoud goed te kunnen doorgronden en te vertalen naar doelen, strategie en beleid. De inhoudelijke laag zal gefundeerd moeten zijn op een goed functio-



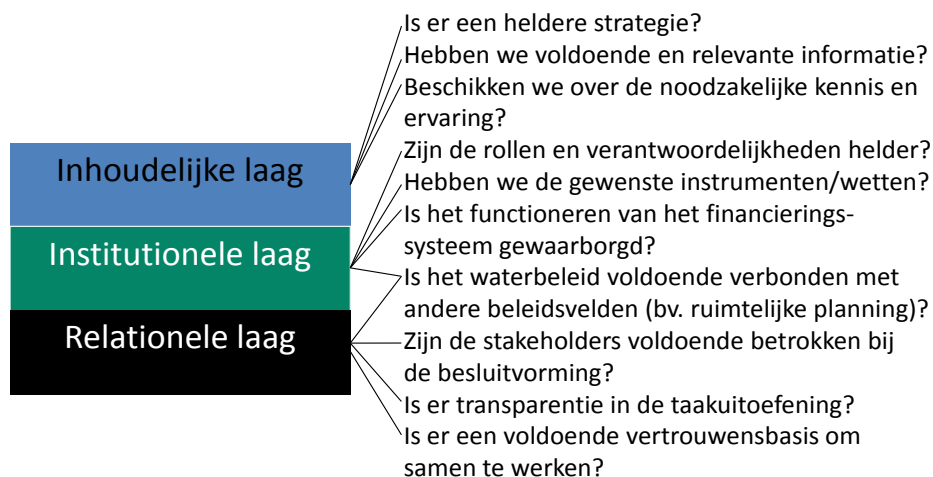
¹ M.A. Hofstra (2013) Water Governance, a framework for better communication, in *Building blocks for good water governance*, Water Governance Centre

nerende **institutionele laag**. Daarbij zijn de hoofdelementen van deze institutionele laag de aanwezigheid van een adequate organisatiestructuur, van adequate wettelijke of andere instrumenten en een goed functionerende financieringsstructuur, zowel waar het gaat om de aanleg als om het beheer en onderhoud.

Tenminste zo belangrijk is dat de institutionele laag gefundeerd is op een goed functionerende **relationele laag**. Daarbij gaat het om elementen als communicatie, samenwerking tussen verschillende actoren, een goede betrokkenheid van de verschillende stakeholders, transparantie en vertrouwen. Hier spelen cultuur en ethiek een relevante rol.

Een goede water governance betreft met name een goed functionerende institutionele laag en relationele laag. Overigens niet los van de inhoud, dus in nauwe samenhang met de inhoudelijke laag. Het drielagenmodel kan verder worden uitgewerkt aan de hand van vragen die per laag gesteld kunnen worden, als hulpmiddel om de randvoorwaarden voor good governance te identificeren.

Drielagenmodel Water Governance met gerelateerde vragen



Systematische discussie over deze vragen biedt een goede basis voor oplossingen

2.3 Uitgaan van heldere begrippen

Waar het begrip ‘governance’ vaak op verschillende wijze wordt geïnterpreteerd en ingevuld, kan het de communicatie en besluitvorming gebaseerd op de geschetste drie-lagen benadering helpen om uit te gaan van een helder en communiceerbaar methodologisch kader. Bij de interviews met betrekking tot de (toekomstige) governance van het Deltaplan Hoge Zandgronden (DHZ) is deze onderverdeling dan ook als hulpmiddel gebruikt om de zo volledig mogelijk te zijn. Het risico is dat het gesprek met betrekking tot governance zich vaak richt op organisatie, taken en activiteiten, en in mindere mate op vertrouwen, culturele aspecten. Ook wordt er vaak vanuit gegaan dat de inhoudelijke laag voldoende geborgd is. Door het gebruik van het model, wordt de volle omvang van governance in ogenschouw genomen.

Naast volledigheid biedt het model ook inzicht in samenhang. In samenwerkingsverbanden zal er meestal voldoende oog zijn voor de wijze van organiseren. Welke organisatieonderdelen en welke taken en verantwoordelijkheden horen daarbij (institutionele laag)? Het succes van het nieuwe samenwerkingsverband vindt echter zijn wortels in de relationele laag. In hoeverre is er vertrouwen, voldoende betrokkenheid om de samenwerking te laten slagen?

Vanzelfsprekend gaat het om een modellering/vereenvoudiging van een complexe werkelijkheid waarin allerlei verbindingen tussen de lagen aan de orde van de dag zullen zijn. Zo zal bijvoorbeeld de in de relationele laag genoemde 'transparantie' sterk samenhangen met de vraag in de inhoudelijke laag over voldoende en relevante 'informatie' en zal er voortdurend een nauwe relatie zijn tussen de institutionele en relationele aspecten. Immers een keuze voor samenwerking op basis van onderling vertrouwen enerzijds of gebaseerd op juridisch verankerde overeenkomsten zijn min of meer complementair.

3 BEELDEN UIT DE INTERVIEWS EN REFLECTIESESSIES

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van de onderwerpen en globale inhoud van de punten die in interviews en reflectiesessies naar voren zijn gekomen. In bijlage 2 is een beknopt overzicht gegeven van uitspraken/opmerkingendeklijnen opgetekend uit de interviews. Het beeld wordt geschetst langs de drie lagen uit hoofdstuk 2.

3.1 Inhoud

De samenwerking gedurende de afgelopen jaren in het kader van DHZ heeft geleid tot een breed gedragen beeld van de inhoud van de problematiek. Daarbij is het besef gegroeid dat de inspanningen – gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van watertekort situaties – zich zullen moeten concentreren op het waar mogelijk sturen op zowel de vraag als het aanbod naast het onvermijdelijke verdelen van schaarste. Het zoveel mogelijk op peil houden van de watervoorraad volgens het principe “hand aan de kraan” lijkt daarbij een aansprekende werkwijze waardoor het adaptatievermogen versterkt wordt. Kortom, zoals kernachtig verwoord in het Deltaprogramma 2014: langer vasthouden, meer opslaan, vraag aanpassen (Hoge zandgronden: geen aanvoer), dan wel: meer aanvoeren, langer vasthouden, meer opslaan, vraag aanpassen (Hoge zandgronden: beperkte aanvoer). In termen van het Deltaprogramma Hoge Zandgronden: leidraad is de trits sparen – aanvoeren (waar mogelijk) –accepteren/adapteren.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er momenteel nog weinig verbinding is tussen de activiteiten gericht op te weinig water enerzijds en de activiteiten gericht op de situaties met te veel water (veiligheid en wateroverlast) en waterkwaliteit (KRW) anderzijds. Gepleit wordt voor een integrale aanpak van de wateropgaven in het Maasstroomgebied, waarbij overigens voor Limburg geldt dat de situatie in het noordelijk en het zuidelijk deel van de provincie sterk verschillen, terwijl voor Noord-Brabant min of meer hetzelfde geldt voor het oostelijk en westelijk deel van de provincie. Ook vraagt de internationale grensoverschrijdende problematiek om aandacht. Het voornemen is er (landelijk) om dit de komende jaren actief op te pakken.

Naast de interne samenhang binnen het waterbeheer en het grensoverschrijdend karakter van watervraagstukken is er een helder besef van het belang van samenhang met ander beleidsterreinen, in het bijzonder de ruimtelijke ordening. Een aandachtspunt tenslotte dat in de interviews werd genoemd is voldoende aandacht voor de visie op de lange termijn. Hierbij kan aangesloten worden bij de wettelijk verankerde plancycli.

3.2 Institutioneel

Organisatie:

De huidige organisatie van de samenwerking in het kader van DHZ is in belangrijke mate gebaseerd op het gezamenlijke urgentiebesef en wil om de problematiek van watertekort in droge perioden aan te pakken. Er is geen formele organisatie vastgelegd en de rolverdeling is min of meer geleidelijk ontstaan. Belangrijkste rol van het huidige samenwerkingsverband is gelegen in het duidelijk op de kaart van het Rijk/Deltaprogramma zetten van de problematiek van de hoge zandgronden in Zuid-

Nederland, zodat bij de landelijke besluitvorming en de eventueel daarbij behorende verdeling van landelijke financiële middelen de hoge zandgronden voldoende in beeld zouden zijn.

Het besef bestaat dat de lossere vorm van samenwerking die is opgezet prima was in de fase van inventarisatie, analyse en agendasetting, strategieontwikkeling, maar dat de volgende fase met meer nadruk op de uitvoering een strakkere meer gereguleerde vorm van samenwerking nodig zou kunnen zijn. Dat zou kunnen in de vorm van een uitvoeringsorganisatie, voorzien van een bestuurlijke kop, dan wel andere geïnstitutionaliseerde vormen van ambtelijk en bestuurlijke samenspel.

Een algemeen beeld is wel dat een en ander zich niet zou moeten beperken tot de verdrogingsproblematiek, maar tenminste ook zou moeten gelden voor de KRW-activiteiten. Het meer bij elkaar brengen van de RBO Maas en de Stuurgroep DHZ werd dan ook vrij algemeen als een logische stap gezien. Hierbij verschillen de reacties, van enerzijds samen opgaan in een stuurgroep, tot het afstemmen van agenda's van beide stuurgroepen. Argumenten als verschil in fasering en portefeuilles worden hier genoemd voor het naast elkaar laten bestaan van beide stuurgroepen.

Bij het samenbrengen is wel aandacht gevraagd voor een gelijkwaardige rol en positie van de maatschappelijke sectoren. Mogelijk dient hier ook een verband te worden gelegd met het Deltaplan Agrarisch Waterbeleid (DAW) en de implementatie van het waterveiligheidsbeleid (Delta Maas). Hoe deze rol ingevuld moet worden varieert van mede-initiëren en medeverantwoordelijk, tot meer volgend in de vorm van klankbord. Een pragmatische aanpak – maak gebruik van wat er al is – lijkt daarbij een breed gedragen uitgangspunt.

Van belang is dat, zoals in de huidige situatie, de verbinding tussen enerzijds de overheidspartijen en anderzijds de maatschappelijke sectoren op een goede manier wordt ingevuld. In de Stuurgroep DHZ zijn beiden op een gelijkwaardige basis vertegenwoordigd terwijl er in de KRW-lijn naast een stuurgroep van overheden een klankbordgroep is geformeerd met maatschappelijke organisaties in een adviserende rol.

Instrumentarium en financiering

Het lijkt niet nodig te worden geacht anders dan de reeds getekende intentieverklaring en de voorziene bestuursovereenkomst extra (wettelijke) instrumenten te creëren voor de uitvoering of voor de verdere uitwerking. Een uitzondering geldt hier mogelijk voor de financiering. In de gesprekken is de optie van een regionaal fonds naar voren gebracht.

3.3 Relationeel

Geconstateerd kan worden dat het Brabantse/Limburgse overlegmodel zoals dat nu functioneert breed wordt gewaardeerd. Samenwerken moet centraal staan en alle partijen zijn daarvoor nodig. Vertrouwen is een essentieel element voor een goede samenwerking. In projecten en programma's kan goed worden samengewerkt waarbij de mogelijkheden van kennis delen en efficiënt samenwerken zo goed mogelijk worden benut. Van belang is dat men bij elkaar over de schutting kijkt.

Aandachtspunt blijft de brede betrokkenheid bij het streven naar consensus op basis van dialoog. Naast maatschappelijke sectoren (milieubeweging) kan dit ook van belang zijn voor overheidspartijen (gemeenten, provincies). Aangezien juist ook in de uitvoering de partijen elkaar nodig hebben wordt deze samenwerking gezien als een belangrijke succesfactor.

Een samenwerking gebaseerd op vertrouwen vereist ook een houding die dat mogelijk maakt. Voordelen van een op vertrouwen gebaseerde samenwerking in vergelijking met een juridisch verankerde vorm is dat in de uitvoeringspraktijk optimalisatie mogelijk is en de flexibiliteit in de oplossingsrichtingen kan worden behouden.

4 ONTWERPCRITERIA VOOR TOEKOMSTIGE GOVERNANCE

Gebaseerd op de uitkomsten van de interviews zijn in dit hoofdstuk een aantal ontwerpcriteria¹ geformuleerd waaraan een toekomstig governance-arrangement, volgens de geïnterviewden, dient te voldoen. De ontwerpcriteria zijn gerangschikt volgens de drie lagen in de voorgaande hoofdstukken zijn gehanteerd: inhoudelijk, institutioneel en relationeel.

Hoewel enerzijds bij de ontwerpcriteria de mening en voorkeur van de respondenten leidend is, zijn de criteria ook voorzien van een kritische expertreflectie. Deze reflectie is gebaseerd op ervaringen elders en onderzoek naar indicatoren en componenten van governance arrangementen die zowel daadkrachtig (effectief) als legitiem zijn.

4.1 Waarom ontwerpcriteria?

Ontwerpcriteria zijn een manier om de stap te maken van de vraag 'wat vinden partijen belangrijk als het gaat om de manier waarop zij willen samenwerken', de vraag 'wat is nodig aan governance in de uitvoeringsfase', en de vraag 'wat betekent dit voor het arrangement dat daarbij past'. Deze ontwerpcriteria zijn dus een specificatie, vertaling en interpretatie van de interviews, en van de analyse/reflectie van de onderzoekers, die kunnen dienen als een manier om te komen tot een passend governance-arrangement. Een manier om de criteria toe te passen, is door bestaande arrangementen er naast te leggen, en te bezien in hoeverre die passen bij de wensen van de verschillende partijen en de eisen van de nieuwe fase. De criteria kunnen ook rechtstreeks worden vertaald in een ontwerp van een nieuw arrangement.

Tegelijkertijd kan het gesprek over de ontwerpcriteria partijen helpen om hun wensen nader aan te scherpen en met elkaar tot overeenstemming te komen over de vraag: wat vinden wij nu daadwerkelijk belangrijk als het gaat om onze toekomstige samenwerking. Op die wijze faciliteren de criteria het bestuurlijke gesprek over een abstract onderwerp als 'de toekomstige governance'.

4.2 Inhoudelijke ontwerpcriteria

Multidisciplinair

- Het nieuwe bestuurlijk arrangement moet het mogelijk maken om:
 - o het zoetwatervraagstuk integraal te benaderen (in samenspraak met alle relevante domeinen en belangen);
 - o het zoetwatervraagstuk in samenhang met andere watervraagstukken vorm te geven (hetzij door een gezamenlijk platform; hetzij door effectieve afstemming).

Dit ontwerpcriterium geeft aan dat partijen er prijs op stellen om niet terug te vallen in sectorale patronen. Zij verschillen van mening over de vraag hoever deze integraliteit doorgevoerd kan worden, maar steunen allemaal tenminste het belang van afstemming tussen de verschillende watervraagstukken.

¹ Het denken in termen van ontwerpcriteria voor governance-arrangementen is ontwikkeld aan de Vakgroep Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam en eerder toegepast door Teisman en Van Buuren in hun advies over de governance van het Deltaprogramma (2014). Het is onderdeel van een meer omvattende methode voor institutioneel design (Van Buuren et. al. 2014).

Ook andere deltaprogramma's nemen dit criterium nadrukkelijk mee (DPNH en DP IJsselmeergebied). De kansen en aandachtspunten die dit criterium bieden zijn vooral: meewegen van belangen, complementaire kennis. Wat betreft dit laatste is het bij het ontwerpcriterium multidisciplinair belangrijk om ook de kennisontwikkeling multidisciplinair in te vullen. Dit kan bijvoorbeeld worden vormgegeven door de effecten van uitgevoerde maatregelen gezamenlijk te monitoren en hiervan te gezamenlijk te leren.

Combineren uitvoering en strategie

- Het nieuwe arrangement moet partijen in staat stellen om:
 - o Te komen tot efficiënte vormen van uitvoering van maatregelen;
 - o De voortgang van de uitvoering te monitoren en te bespreken;
 - o Denklijnen die nog niet zijn uitgekristalliseerd verder te verfijnen;
 - o De koers van de uitvoering bij te stellen o.b.v. voortschrijdend inzicht;
 - o Landelijk beleid te beïnvloeden o.b.v. voortschrijdende regionale voorkeuren.

Partijen benadrukken dat het toekomstige arrangement enerzijds een sterke focus moet hebben op het uitvoeren van datgene wat is overeengekomen. Maar tegelijkertijd moet het partijen ook in staat stellen om 'te blijven denken' (nieuwe inzichten in maatschappelijke of klimaatontwikkelingen vertalen in beleid, beleidsontwikkelingen op andere schaalniveaus volgen en voeden/beïnvloeden). Dat betekent dus dat er naast uitvoeringskracht ook strategisch vermogen nodig is en dat er een effectieve verbinding tussen beide wenselijk wordt geacht. Hoewel het gemeengoed is om de werelden van beleid (strategie) en uitvoering strikt van elkaar te scheiden, betekent dit dus dat voor een effectief, lerend arrangement het nodig is dat deze twee met elkaar in verbinding staan en in staat zijn om elkaar te voeden en van elkaar te leren. Dit kan worden gerealiseerd door communicatie tussen deze lagen te organiseren (rapportage en interactie) en hierbij ook het gesprek te voeren hoe beide lagen elkaar kunnen versterken/ondersteunen: signaleren en agenderen.

Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat beleidsvorming en beleidsuitvoering vaak los van elkaar staan binnen een organisatie met andere trekkers en betrokkenen. Bij uitvoering wordt doorgegaan op de bij beleidsvorming ingeslagen weg, maar blijft tussentijdse reflectie vaak achterwege. Dit vraagt dus een extra inspanning op de interne borging en afstemming.

Gebiedsgericht

- De uitvoering van maatregelen dient zoveel mogelijk te gebeuren in samenhang met andere ruimtelijke ontwikkelingen en ambities in de verschillende gebieden. Daarvoor is in veel gevallen nadere uitwerking nodig;
- Gebiedsgerichte samenwerking is nodig en kan waar mogelijk gebruik maken van bestaande overlegvormen (genoemd zijn: streeknetwerken en beekverenigingen);
- Binnen deze gebiedsgerichte samenwerking rond uitvoering is communicatie met de omgeving een belangrijk aandachtspunt.

Bij de uitvoering van maatregelen willen partijen een gebiedsgerichte benadering hanteren. Dat betekent dat er met de uitvoering van maatregelen zoveel mogelijk samenhang gezocht wordt met de agenda van het gebied en samenwerking met de partijen uit het betreffende gebied. De nadruk ligt op het smeden van lokale coalities die in staat zijn meerwaarde voor het gebied te realiseren, met als aanjager de uitvoeringsambities van het Deltaplan Hoge Zandgronden. Deze principiële keuze past bij de ambitie om de wateropgave te benutten als vliegwiel voor andere opgaven en om maximaal mee te koppelen met andere opgaven, maar vergt wel dat betrokken partijen echt willen investeren in het organiseren van samenwerkingsprocessen. Deze processen veronderstellen ook dat van te voren niet precies bekend is wat er uiteindelijk zal worden opgeleverd. De ontvankelijkheid voor onverwachte kansen veronderstelt echter ook de bestuurlijke bereidheid om af te wijken van voorgenomen doelen en tijdspaden.

Tenslotte is het bij dit ontwerpcriterium aanbevelenswaardig om bij gebiedsgerichte uitvoering ook nadrukkelijk beheer en onderhoud (inclusief vervanging) mee te nemen. Hier kunnen zich namelijk vanuit governance perspectief interessante meekoppelkansen voordoen. Tevens is onderhoud en beheer een logische koppeling tussen lange en korte termijn (investering/uitvoering) en biedt het de mogelijkheid om (laagdrempelig) ook handen en voeten te geven aan het DHZ concept van adaptief programmeren, waarbij beheer en onderhoud evenals bijbehorende monitoring kunnen worden uitgevoerd door gebiedspartners hetgeen ook de communicatie met de omgeving borgt.

4.3 Institutionele ontwerpcriteria

Multilevel

- Het nieuwe bestuurlijk arrangement moet partijen in staat stellen om:
 - o De regionale agenda te verbinden met de bovenregionale en (inter)nationale agenda (zoals het Deltaprogramma) en deze effectief te beïnvloeden (gezamenlijk boegbeeld dus belangrijk);
 - o Op regionaal niveau met elkaar in gesprek te blijven (bijvoorbeeld over voorzieningenniveaus, nieuwe inzichten met betrekking tot klimaatverandering), de uitvoering te volgen en de koers waar nodig bij te stellen.

De uitdaging bij multilevel is dat hier fragmentatie kan ontstaan tussen de lagen (regionaal, boven regionaal en nationaal – en zelfs internationaal) onder andere als het gaat om financiering, capaciteiten/kennis. Fragmentatie¹ is hierbij een uitdaging omdat bijvoorbeeld de middelen die nodig zijn om een regionale opgave op te lossen zijn belegd op nationaal niveau. Inzicht in deze fragmentatie - en bijbehorende onderlinge afhankelijkheden - dienen dan ook te worden meegenomen in de bovenstaande bestuurlijke arrangementen.

¹ Het theoretische begrip fragmentatie in relatie tot klimaatadaptatie is beschreven door Bai (2007). Bai onderscheidt drie categorieën van fragmentatie:

1. Fragmentatie in ruimtelijke schaal. Deze term wordt in het Engels ook wel aangeduid met *“Not on my turf”*. Issues die hierbij aan bod komen hebben betrekking op de (on)mogelijkheid die bestaat om grootschalige problemen lokaal op te lossen.
2. Fragmentatie in tijdshorizon. Deze term betreft voornamelijk de politieke spanning die bestaat in het besteden van schaarse middelen in politieke termijnen: *“Not in my term”*.
3. Fragmentatie in institutionele schaal. Deze laatste term *“Not my business”* duidt op het adresseren van issues bij de daarvoor bestemde instituties. Hierbij gaat het met name om issues met betrekking tot verantwoordelijkheidsverdeling.

Programmatisch

- Volledig separate uitvoering van losse maatregelen doet geen recht aan hun onderlinge samenhang en het belang van wederzijds van elkaar leren. Een programmatische “kop” op de uitvoering is gewenst;
- Bij de aansturing van dit uitvoeringsprogramma wordt de waarde van samenwerking benadrukt: licht waar het kan, stevig waar het moet;
- De organisatorische sturing van dit ‘voortrollend’ programma fungeert vooral als een gezamenlijk “stuur”, en aanspreekpunt van het Rijk over de besteding van Deltafondsmiddelen, dat zich (op afstand) richt op:
 - o Het bijsturen van de uitvoering waar gewenst;
 - o Het signaleren en verzilveren van kansen voor slimme combinaties;
 - o Het verdelen van middelen.

Het wordt van belang geacht dat het nieuwe arrangement zowel horizontaal als verticaal verbindend en integrerend werkt. Er is behoefte aan een vitale verbinding tussen het regionale en het nationale niveau, zodat de regionale overheden strategische invloed uit kunnen oefenen maar ook nieuw beleid effectief kunnen vertalen. En er is behoefte aan samenhang in de projectensfeer, waarbij een vorm van programmasturing wenselijk wordt geacht. Dit laatste is buitengewoon belangrijk, omdat daarmee kan worden bereikt dat er kruisbestuiving en samenhang tussen projecten kan worden gerealiseerd en voorkomen wordt dat de projecten volgens de strakke regels van het projectmanagement rechttoe rechtaan in isolatie worden uitgevoerd.

Daadkrachtig

- Waar mogelijk focus op uitvoering van concrete maatregelen ter hand laten nemen door de daarvoor aangewezen partijen;
- Waar nodig afspraken vastleggen in een bestuursovereenkomst en in eigen bestuurlijke documenten/planvormen (zoals provinciale en waterschapsplannen);
- Partijen zien graag dat kansen voor het verminderen van bestaande bestuurlijke drukte worden gegrepen.

Flexibel

- Er is alle reden om de uitvoering niet dicht te timmeren, maar ruimte te laten voor aanpassingen in vorm, timing en financiering;
- Dit stelt eisen aan de wijze waarop de uitvoering als zodanig wordt vormgegeven en de wijze waarop maatregelen nu worden ‘vastgelegd’ in plannen en beleid. Vastleggen op hoofdlijnen en mogelijkheden creëren voor regelmatige herziening is essentieel. Adaptiviteit vraagt om beleidsruimte en flexibele instrumenten.

Ten aanzien van flexibele arrangementen is de boodschap wel om het arrangement gedurende langere tijd ‘in leven te houden’ en gedurende deze periode niet te volstaan met een evaluatie na 5 of 10 jaar. Dit vraagt om een zekere ‘durf’ om harde afspraken over de inzet van instrumenten of ingeslagen ‘governance paden’ ook tijdens het implementatieproces ter discussie te stellen. Monitoring van de voortgang en tussentijdse reflectiemomenten kunnen hierbij helpen (van Buuren, Ellen,

Keessen en Van Leeuwen, 2014¹). Voor DP kust is zo – in het kader van de handreiking meegroeiconcepten - een beknopte ‘realiteitstest’ opgesteld. Deze stelt de bestuurders/beleidsambtenaren in staat om op basis van een aantal basale vragen te zien of men nog op de juiste ‘koers’ zit (zie Afbeelding 1). Deze ‘test’ is in wezen een compacte monitoringtool en heeft vooral ook als doel om reflectie/monitoring te agenderen en te faciliteren.

Realiteitstest: doen we nog steeds de goede dingen?

- **Kennis:**
 - a. zijn inzichten/kennis veranderd? Wat is de impact hiervan?
- **Financiën:**
 - a. zijn de financiële randvoorwaarden veranderd? Wat is de impact hiervan?
- **Samenwerking:**
 - a. zijn er partijen bij gekomen, of zou dit moeten gebeuren?
 - b. zijn verhoudingen veranderd en wat betekent dit?
- **Wet & Regelgeving:**
 - a. zijn de kaders van wet- en regelgeving veranderd? (denk aan Omgevingswet)
 - b. zijn relevante beleidsdoelen veranderd? Wat is de impact hiervan?
- **Timing:**
 - a. zien wij nieuwe ontwikkelingen: beleid, maatschappij, economie, ruimte die vertragend of versnellend kunnen werken?

Stap 7

51

Afbeelding 1 Realiteitstest

Heldere taakstelling en borging

- De samenwerking moet een heldere (juridische) basis hebben;
- Het moet duidelijk zijn wie de regie voert;
- Afspraken over planning, middelen, inzet en rolverdeling moeten duidelijk zijn en niet persoonsafhankelijk zijn.

De drie ontwerpcriteria met betrekking tot daadkracht, flexibiliteit en heldere afspraken komen voort uit de wens om enerzijds de hand aan de ploeg te slaan, op basis van duidelijk geformuleerde afspraken, en anderzijds de mogelijkheid open te laten om in te spelen op nieuwe omstandigheden, gebruik te maken van opkomende kansen en de koers bij te stellen als dat wenselijk wordt geacht. Dit stelt eisen aan het te gebruiken instrumentarium. Dat instrumentarium – zowel juridisch, organisatorisch als financieel – moet aan deels tegenstrijdige criteria voldoen. Zeker ten aanzien van daadkracht en flexibiliteit bestaat een onderlinge tegenstrijdigheid. Enerzijds willen bestuurders zonder veel omhaal ‘de schop in de grond’. Anderzijds beseffen zij zich terdege dat het belangrijk is om daarbij open te staan voor nieuwe inzichten en omstandigheden. Dat betekent dus dat men enerzijds moet investeren in een krachtige uitvoeringsorganisatie, die tegelijkertijd voorzieningen bevat om bij te sturen en te leren. Het werken met flexibele arrangementen en vormen van partici-

¹ Arwin van Buuren, Gerald Jan Ellen, Andrea Keessen, Corniel van Leeuwen, Tijdschrift voor Watergovernance, Jaargang 4, Nr. 2, juni 2014, Flexibele Arrangementen voor Klimaatadaptatie, *Uitdagingen voor de Praktijk van Adaptieve Implementatie*

patieve monitoring kan daaraan bijdragen. In eerdere Kennis voor Klimaat projecten die in de context van het Deltaplan Hoge Zandgronden zijn uitgevoerd, is daartoe overigens de nodige kennis bijeen gebracht met name als het gaat om welke instrumenten daarbij behulpzaam kunnen zijn¹.

4.4 Relationale ontwerpcriteria

Verbindend

- Het Brabants/Limburgs Overleg Model (inclusief, op draagvlak gericht, gebaseerd op dialoog) wordt door alle partijen gewaardeerd en dient voortgezet te worden;
- Voorkomen moet worden dat partijen zich op afstand voelen gezet en een aantal nieuwe partijen moeten in de volgende fase nadrukkelijker worden betrokken;
- Niet iedereen hoeft echter bij alles even intensief betrokken te worden.

Hoewel in deze categorie slechts één ontwerp criterium is benoemd, wordt het belang ervan door het WGC onderstreept. Alle partijen benadrukken dat het bij hen past om zaken in goed onderling overleg te doen. Consensus en dialoog zijn belangrijke waarden – met name bij bestuurders – en partijen zijn erop gericht om zoveel mogelijk te streven naar overeenstemming.

Tegelijkertijd uiten met name ook ambtenaren het belang van ‘sterke partners’, die aangesproken kunnen en willen worden op rol, bijdrage en betrokkenheid. Zo is er ook kritiek te beluisteren op de cultuur van gemoedelijkheid die het bestuurlijk overleg kenmerkt. Zakelijke samenwerking, gericht op het boeken van voortgang binnen het kader van heldere afspraken, wordt gezien als noodzakelijk maar soms moeilijk te realiseren.

Zoals bij eerdere ontwerp criteria reeds aangegeven raden wij aan om hier te gaan werken met vormen van participatieve monitoring. Hierbij zou dan niet het ‘afrekenen’ maar eerder het gezamenlijk leren centraal moeten staan. Hierdoor is het bestuurlijk ook minder ‘schadelijk’ en kunnen projecten of intenties die anders liepen dan verwacht als basis voor verbetering dienen. Dit sluit ook 1 op 1 aan bij de lerende benadering die door het Deltaprogramma wordt ingezet de komende jaren (tenminste tot 2017), hierbij spelen namelijk naast monitoring van de effecten en mate van implementatie van fysieke maatregelen ook monitoring ten aanzien van governance aspecten een belangrijke rol.

4.5 De balans

De ontwerp criteria maken enerzijds duidelijk dat veel partijen graag de huidige manier van samenwerken op enigerlei wijze willen continueren. Onderling vertrouwen mede gebaseerd op een open communicatie vormt daarbij de basis om beleidsruimte en flexibiliteit te kunnen behouden. Tegelijkertijd plaatsen ze een nadrukkelijk accent ten aanzien van de uitvoering. Die moet – hoewel adaptief en gebiedsgericht – ook met de nodige daadkracht en voortvarendheid ter hand genomen worden. Dat vraagt ook van de bestuurlijke samenwerking een zekere zakelijkheid waarbij keuzen niet voorkomen kunnen worden. Het te vormen arrangement is dus enerzijds te zien als voortzetting van de huidige manier van werken, maar zal tegelijkertijd een slagvaardige uitvoering moeten ondersteunen.

¹ Ellen, G.J. et al. (2014). De implementatie van adaptatie. Barrières en mogelijkheden voor flexibele governance-arrangementen, Kennis voor Klimaat rapport – HSDR 3.5 Adaptive Implementation Arrangements, KvK rapport 114/2014, ISBN EAN 978-94-90070-80-9.

5 DENKRICHTING GOVERNANCE

In dit hoofdstuk zijn de ontwerpcriteria vertaald naar een richting voor toekomstige governance. Het betreft geen advies voor een organisatiestructuur, maar geeft vooral een ontwikkelrichting aan voor de toekomstige governance van DHZ. Binnen deze richting zijn er echter nog wel diverse keuzes te maken. In dit hoofdstuk wordt de richting en de mogelijke keuzes, met de daarbij behorende consequenties geschetst.

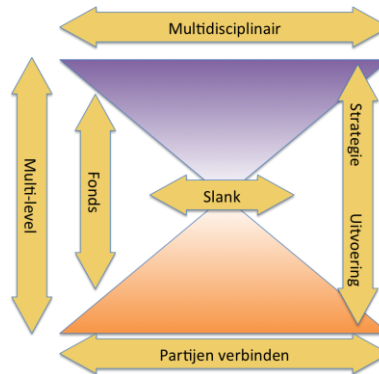
5.1 De zandloper als model

De criteria in hoofdstuk 4 beschouwend gecombineerd met de nadruk die uit de reflectiesessies komen, leiden tot een eerste denkrichting voor een governance. Samengevat kan gezegd worden dat er behoefte is aan drie elementen: een bestuurlijk gremium voor regionale samenwerking en afstemming op (inter)nationaal niveau, een structuur voor uitvoering van projecten mede in het kader van het nationale Deltaprogramma, en een verbindend element om de transitie/beweging in gang te zetten/houden.

Dit bestuurlijk gremium, in de vorm van bijvoorbeeld een stuurgroep, is verantwoordelijk voor strategische vraagstukken. Dit betreft dan het schakelen met andere disciplines (op strategisch niveau) zoals veiligheid, waterkwaliteit, ruimtelijke ordening, etc., maar ook het schakelen met het rijk en waar nodig het buitenland. Criteria als multidisciplinariteit op strategisch niveau, multi-level, worden bij voorkeur binnen dit bestuurlijk gremium belegd. Ook het geven van kaders voor de overige criteria past bij de verantwoordelijkheid van een dergelijke stuurgroep.

Daarnaast is een slagvaardig sturingsmodel nodig voor projecten. Dit betreft vooral het uitvoeren van concrete projecten op lokaal niveau. De focus ligt vooral op uitvoering, helder kaders met betrekking tot resultaat, tijd, budget en andere projectmatige eisen. Op het niveau van de projecten ligt de focus vooral op de criteria gebiedsgericht, daadkracht, flexibiliteit, helderheid in taakstelling, verantwoording (i.v.m. cofinanciering Deltafonds).

Daarmee is de verbinding nog niet gelegd. Criteria zoals combinatie van uitvoering en strategie en een programmatisch kop, vragen om een verbinding tussen de stuurgroep en de projecten. Een programmabureau/programmamanager kan hier de verbinding verzorgen. Daarmee kan de samenhang in de projecten worden geborgd evenals de verbinding tussen strategische vraagstukken die vertaald moeten worden naar uitvoering. Uitvoeringsvraagstukken kunnen daarnaast ook leiden tot het agenderen van vraagstukken op strategisch niveau. Ook hiervoor kan het programmamanagement zorgdragen. Het voorgenoemde kan in beeld worden samengevat in een zandloper.



Afbeelding 2 Zandloper als denkrichting governance

5.2 Bestuurlijke keuzes

Binnen de zandloper zijn er nog diverse keuzes die gemaakt moeten worden, voordat de governance staat. In deze paragraaf wordt aangegeven welke keuzes nog gemaakt moeten worden.

Multidisciplinariteit

Er is aangegeven dat er behoefte is aan een integrale afweging van het zoetwaterdossier, in samenhang met andere relevante (water)dossiers. Deze samenhang vorm geven, kan op verschillende manieren. Een mogelijke optie is om alle waterdossiers in één stuurgroep onder te brengen. Het RBO-Maas, Delta Maas en Stuurgroep DHZ gaan dan als één stuurgroep verder. Aandachtspunten hierbij zijn het verschil in abstractie, fasering en expertises van de portefeuillehouders.

Het naast elkaar bestaan van de verschillende stuurgroepen kan uiteraard ook een keuze zijn, van belang is het dan om de agenda's van de verschillende stuurgroepen in samenhang op te stellen en voor te bereiden.

Ons inziens is het realiseren van samenhang en eventueel integratie een groeiproces dat niet geforceerd moet worden. Arrangementen voor samenwerking groeien veelal organisch en dat maakt ze dan ook veelal 'fit for purpose'. Discussies over eenmaal gevormde structuren zijn vaak lastig en veelal is het makkelijker om de integratie te bewerkstelligen in de back-office.

Belangrijk aandachtspunt is afstemming tussen de verschillende stuurgroepen en de achterliggende strategische en uitvoeringsniveaus. In het Samenwerkingsverband Waterketen Groningen-Drenthe is er voor gekozen om ten aanzien van de waterketen te werken met een stuurgroep met daaronder een regiegroep + strategiegroep welke drie verbonden zijn door een communicatieplan. Onder de regiegroep hangen diverse werkgroepen voor concrete thema's (zie voor een verdere toelichting: <http://www.waterketengroningendrenthe.nl/content/13/Projectorganisatie/Projectorganisatie.html>).

Voor DHZ zou een dergelijke structuur zowel een verbinding richting de uitvoering en tevens de multidisciplinariteit kunnen waarborgen. De regiegroep vormt in de genoemde samenwerking de schakel tussen strategie en uitvoering. Omdat de regiegroep ook sturing/kaders (mee)geeft aan de inhoudelijke werkgroepen, wordt de samenhang tussen deze inhoudelijke disciplines ook geborgd.

(Slank) Programmamanagement

Een andere keuze betreft de schakel tussen de stuurgroep en de projecten. Deze lijkt noodzakelijk om de samenhang te borgen en de verbinding tussen gebiedsgerichte uitwerking/uitvoering en strategie/beleidsontwikkeling en -beïnvloeding te leggen. Het programmamanagement kan lichter of zwaarder vorm worden gegeven. In geval van een lichte vorm, zou bijvoorbeeld één programmamanager kunnen volstaan. De consequentie is dat hij/zij dan meer faciliterende rol heeft richting projectleiders en stuurgroep. Los van de keuze voor de omvang van het programmamanagement, is het van belang dat het programmamanagement in staat is om de verdeling van rijksmiddelen over regionale projecten (en het ontwikkelen van de kaders hiervoor), rapporteren over voortgang projecten en afleggen van verantwoording over besteding van rijksmiddelen.

Voorbeelden grote programmabureaus:

- MIRT
- Ruimte voor de Rivier
- Hoogwaterbeschermingsprogramma

kleinere programmabureaus:

- Leven met Water (www.levenmetwater.nl)
- Ecoshape (www.ecoshape.nl)

Bij een programmabureau bestaande uit meerdere mensen, kan er meer coördinatie en sturing plaats vinden. Of dit nodig is, is mede afhankelijk van wijze waarop kaders worden geformuleerd – al of niet strikt - en de wijze waarop deze verankerd worden. Als bestuurders de focus willen leggen op het kordaat realiseren van projectdoelen, is een slanke programma-entiteit voldoende. Als de bestuurders daarentegen het ontwikkelpotentieel willen aanboren dat ontstaat, juist op de snijvlakken tussen projecten/maatregelen, dan is een steviger programma-entiteit gewenst, waarbij een programmamanager met een robuust mandaat kan fungeren als vliegwiel en als inspirator. Dat laatste komt de kans op maatschappelijke meerwaarde ten goede, maar vereist wel een zekere beleidsvrijheid in de (prioritering en vormgeving van de) uitvoering.

In onze optiek lijkt gezien het tijdsgewricht een slank programmamanagement de voorkeur te krijgen. Zoals genoemd vraagt dit iets van de vaardigheden van de programmamanager, maar ook van de wijze waarop projecten vorm krijgen én de mate en wijze van sturing van de stuurgroep. Hierbij zal veel meer op resultaat gestuurd moeten worden in de projecten. Kaders voor projecten (financiering, gewenst resultaat, vereiste uitwisseling tussen projecten etc.) zijn vooraf helder, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het project is aan de projectleider. Uiteraard is ook hier weer het tussentijds ijken (op (tussen)resultaten) een essentiële voorwaarde, om bij te kunnen sturen. Deze wijze van programma vormgegeven op de hiervoor genoemde wijze vraagt om een meer faciliterende en regisserende rol van programmamanager. Dit betekent dat er een goede vertrouwensbasis moet zijn, welke uiteraard opgebouwd moet worden.

De keuze voor een de vorm van het programmamanagement heeft betrekking op de institutionele laag, zowel qua organisatie en het afsprakenkader. Ook de relatie met de relationele laag is hierbij van belang, omdat een meer faciliterend programmamanagement meer vraagt van de afstemming

en samenwerking tussen projecten en de betrokkenheid van en onderling vertrouwen tussen projectleiders (en daarmee de vaardigheden).

Kader voor afspraken

Het verankeren van de samenwerking kan op verschillende manieren. Als uiterste is het niet vastleggen van concrete afspraken een mogelijkheid, waarbij gekozen wordt voor samenwerking op basis van een gedeelde stip op de horizon en wederzijds/onderling vertrouwen. Aandachtspunt hierbij is dat er bij verschil van mening/inzicht het gesprek de basis is en er geen 'juridische' achtervang is.

Als andere uiterste kan er gekozen worden voor het verankeren van concrete afspraken in een juridisch document. Hierbij wordt aan de voorkant uitgedacht wat er aan mogelijke scenario's denkbaar zijn en de consequenties daarvan vastgelegd. Met de intentieverklaring van juni 2014 hebben DHZ partners zich uitgesproken voor een bestuursovereenkomst in 2015 over de uitvoering in 2016-2021.

Uiteraard zal de uiteindelijke keuze een combinatie van beide kunnen zijn, waarbij op procesniveau afspraken worden gemaakt, op basis van wederzijds vertrouwen.

In onze optiek is het afsprakenkader solide waar het moet, flexibel waar het kan. Een overeenkomst kan daar prima inpassen, maar uiteindelijk is het met elkaar in gesprek blijven en tussentijds herijken van belang. Daarbij gaat het niet alleen om de inhoud, maar juist om de vraag of het afsprakenkader nog past. Dat betekent dat het nodig is om de resultaten en ontwikkelingen te blijven volgen (zie realiteitstest), met als doel te (blijven) leren. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld gezamenlijk 1 keer per jaar de thermometer erin. Deze herijking moet dan gebaseerd zijn op zelfevaluatie vanuit de projecten, maar ook vanuit het strategische perspectief. Op deze manier brengt je de twee helften van de zandloper met elkaar in verbinding.

Financiering

Bij de financiering mag er vanuit worden gegaan dat naast de middelen uit de regio ook een rijksbijdrage wordt toegekend vanuit het Deltafonds. Het in september verschijnende Delta-programma 2015 bevat concrete voorstellen hiervoor. De vraag is op welke manier deze gezamenlijke middelen het beste kunnen worden ingezet voor het behalen van de doelstellingen van DHZ? Aandachtspunten waarop je kunt 'schuiven' hierbij zijn:

- **Mate van zelfsturing:** de regio wil zelf kunnen sturen op de inzet van de middelen, maar wel in overleg met het rijk. Het huidige instrument van een MIRT is voor de regio hiervoor minder geschikt omdat hier een strakke procedure wordt gehanteerd en de positie van de waterschappen daar tot nu toe niet goed is geborgd. Aan de andere kant van het spectrum zit een "regionaal klimaatfonds" (vergelijkbaar met provinciaal groenfonds) dat beheerd wordt door een groep van aandeelhouders in de regio.
- **Mate van gezamenlijkheid:** regio en rijk stoppen alle middelen in één centrale pot (voordeel: sterke sturing op geld is mogelijk) of elke partij blijft verantwoordelijk voor de inzet van zijn eigen

middelen en er kan een bonus worden verkregen als extra ingezet wordt op het realiseren van de DHZ doelstellingen in de vorm van een trekkingsrecht vanuit de beschikbare rijksmiddelen (voordeel: meer daadkracht). In beide modellen is de vraag of en zo ja hoe, niet meefinancierende partijen zoals maatschappelijke organisaties, kunnen meebeslissen over de inzet van de middelen?

- **Mate van decentraliseren van de verantwoordelijkheden:** ligt de keuze voor de inzet van de middelen op het niveau van de stuurgroep (voordeel: meer sturing op integrale oplossingen en aandacht voor samenhang in schaalniveaus), of worden de middelen verdeeld naar de deelregio's en deelprojecten met als opdracht om hiermee de onderhandelingen aan te gaan om synergie te behalen met andere projecten (voordeel: meer duidelijkheid voor de projecten en daardoor meer daadkracht).

Ons inziens verdient het de voorkeur om een zodanige verdeling van middelen na te streven, dat er maximaal wordt gestuurd op creativiteit en slimme combinaties. Prikkel om werk met werk te maken en om 'botje bij botje' te leggen zijn daarbij noodzakelijk. De logica moet niet zijn dat een project gekort wordt als blijkt dat er andere kostendragers zijn, maar dat een dergelijk project een bonus krijgt omdat een deel van de kosten op een andere wijze kan worden gedekt.

Organisatie

- **Mate van gebruik maken van bestaande organisaties:** de visievorming, sturing en uitvoering van activiteiten binnen DHZ worden in één nieuwe organisatie ondergebracht met een eigen stuurgroep en programmabureau (voordeel: centrale sturing op doelstellingen en integrale uitvoering), versus geheel gebruik maken van bestaande organisaties (voordeel: vliegende start en meer daadkracht op projectniveau).
- **Rol van de maatschappelijke organisaties:** In het proces van DHZ is tot nu toe steeds gezamenlijk opgetrokken tussen overheden (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) aan de ene kant en maatschappelijke sectoren (met als belangrijkste de landbouw, natuurorganisaties, drinkwaterbedrijven) aan de andere kant. Overwogen zal moeten worden of in een volgende fase, uitgaande van een verbrede agenda door koppeling met de vraagstukken van de Kaderrichtlijn water en de waterveiligheid de sturing en besluitvorming op dezelfde wijze kan en moet worden ingericht. Een nieuw te vormen bestuurlijk platform zal naast coördinator, gesprekspartner en aanjager in de uitvoering ook de link zijn en blijven naar de Deltacommissaris (voortgang en opschaling). De vraag dient zich aan of de maatschappelijke sectoren evenals in de huidige stuurgroep DHZ mee aan tafel zitten of dat een constructie met een klankbordgroep in de uitvoeringsfase de voorkeur verdient.

Een voorbeeld van een volledige integratie van publieke en private partijen zijn de gebiedscoöperaties zoals deze zich aan het ontwikkelen zijn in de Zuidwestelijke Delta. Daarnaast zijn hier ook ervaringen mee in Groningen.¹

¹ http://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/_nieuws/toon/Item/gebiedscoöperatie-westerkwartier-neemt-overheidstaken-over/http://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/_nieuws/toon/Item/gebiedscoöperatie-westerkwartier-neemt-overheidstaken-over/

6 SLOTOPMERKINGEN - REFLECTIE

In dit hoofdstuk worden nog enkele opmerkingen geplaatst voor de nadere uitwerking van de governance voor DHZ en de reflectie op de bestuurlijke keuzes vanuit het WGC.

De afgelopen jaren is een goede samenwerking op gang gekomen met betrekking tot de waterhuishoudkundige problematiek van de hoge zandgronden van Noord-Brabant en Limburg. Een belangrijke drijvende kracht daarachter, naast het inhoudelijke vraagstuk van waterschaarste in droge perioden, was de wens om als regio in beeld te komen van het landelijke Deltaprogramma. Het zoetwaterprogramma van het Deltaprogramma, zo was de overtuiging, zou zich niet moeten beperken tot West Nederland, maar eveneens aandacht moeten geven aan de problemen van de hoge zandgronden. Voorlopig eindresultaat van deze fase van het samenwerkingsproces in de Stuurgroep DHZ is het bod dat, tezamen met RBO-Oost, aan de Deltacommissaris is voorgelegd ten aanzien van verbetermaatregelen voor de waterhuishouding van de hoge zandgronden.

Belangrijk aspect voor de gegroeide saamhorigheid was deze gedeelde doelstelling om mede de agenda van het nationale Deltaprogramma te bepalen en de specifieke problematiek en aanpak van de hoge zandgronden onder de aandacht te brengen. Geconstateerd kan worden dat deze doelstelling is gerealiseerd.

Na 2014 verandert de opgave. Het gaat er nu om de nodige stappen te zetten om de gekozen strategie en het geformuleerde uitvoeringsprogramma daadwerkelijk te realiseren. Hoewel in de implementatiefase die nu volgt deze gezamenlijke doelen niet verdwijnen, zal toch meer dan tot nu toe sprake kunnen zijn van vraagstukken zoals de verdeling van kosten en baten en soms van keuzes in tegenstrijdige belangen. Het besef bestaat dat de lossere vorm van samenwerking die is opgezet prima was in de fase van inventarisatie, analyse en agendasetting, strategieontwikkeling, maar dat in de volgende fase met meer nadruk op de uitvoering een strakkere, meer gereguleerde vorm van samenwerking nodig is.

Een heldere, op deze nieuwe fase geënte, taakverdeling die zo goed mogelijk aansluit bij de rollen, kwaliteiten en capaciteiten van de verschillende organisaties draagt bij aan een optimale realisatie van de maatregelen van het uitvoeringsprogramma. Belangrijke randvoorwaarde voor succes zal het continueren van de brede samenwerking tussen de overheden en de maatschappelijk sectoren. In dit verband is de in juni getekende gezamenlijke intentieverklaring¹ gebaseerd op de strategie en het uitvoeringsprogramma voor Hoog Nederland die de Stuurgroep DHZ en het RBO Rijn-Oost gezamenlijk hebben ontwikkeld een belangrijk startpunt van de uitvoeringsfase.

¹ Ondertekend door de provincies Noord-Brabant en Limburg, de waterschappen Aa en Maas, De Dommel, Brabantse Delta, Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas, Rijkswaterstaat Zuid-Nederland, de landbouworganisaties ZLTO en LLTB, gemeente Breda, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Brabants Landschap, Limburg Landschap, Brabantse Milieufederatie, Stichting Milieufederatie Limburg en de drinkwaterbedrijven Brabant Water en Waterleidingmaatschappij Limburg.

Vanuit het gezichtspunt van de eerder geschetste drie-lagen worden de volgende reflectieve opmerkingen geplaatst:

Relationeel is het belangrijkste aspect dat de samenwerkingsrelatie die in de afgelopen jaren is opgebouwd ook in de vervolgstappen zijn vertaling krijgt. Dat betekent dat net als in de strategiefase het proces gezamenlijk gedragen zal moeten worden. De samenwerkende partijen in de stuurgroep Deltaplan Hoge Zandgronden (en Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost) hebben aangegeven zich blijvend eigenaar te achten van het regionaal bod en zich verantwoordelijk te voelen de gezamenlijke zoetwateropgave te verankeren in de planvorming. De wil is er gezamenlijk regie te blijven voeren op de realisatie van het uitvoeringsprogramma met behoud van ieders bestuurlijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke rol. Dit zal ook in de organisatiestructuur en instrumenten zijn doorwerking moeten krijgen. Hierbij is het van belang om de ruimte en tijd te geven aan de nieuwe fase van de samenwerking. Bijvoorbeeld bij de keuze voor een slank programmamanagement zal sturing gericht zijn op resultaten en dus veel meer kaderstellend, dit kan wezenlijk anders zijn dan men gewend is (in de eigen organisatie of in de eerdere samenwerking). Competenties van de betrokken personen moeten hierbij passen.

Inhoudelijk is het van belang aansluiting te bewerkstelligen met de reguliere taken van de partijen. Waar de uitvoering van verschillende strategische sporen zoals de Kaderrichtlijn Water, de GGOR, het waterveiligheidsbeleid, het voorkomen van wateroverlast en de zoetwatervoorziening nu vaak als afzonderlijke sporen functioneren, zal meer en meer in gebiedsgerichte aanpak naar synergie gestreefd moeten worden of, zoals in het regionale 'Bod' al is opgemerkt: "Daarbij is het belangrijk toe te werken naar integratie met het reguliere waterbeheer". En ook "Werken aan robuuste watersystemen en klimaatbestendigheid dient integraal onderdeel van ons waterbeheer te zijn". Ook hiervoor geldt dat bezien zal moeten worden hoe dit doorwerkt in de gewenste organisatiestructuur en instrumenten, evenals in de financiering. De integrale aanpak vraagt iets van de inhoudelijke experts, naast het veel weten van één onderwerp, is kennis van gebiedsgerichte uitvoering minstens zo relevant. Waar in de nieuwe organisatiestructuur welke competenties en inhoudelijke experts een plek moeten krijgen, hangt daardoor nauw samen met keuze voor hoever de integratie tussen verschillende watersporen plaatsvindt.

De **institutionele** vormgeving heeft betrekking op de organisatie, de instrumenten en de financiering:
Organisatie

Landelijk lijkt in de komende periode de behoefte te blijven bestaan om de coördinatie te blijven vorm geven in een brede stuurgroep. Zoals geformuleerd in de Stuurgroep Deltaprogramma van april 2014:

"In de volgende fase van het Deltaprogramma blijft een goede verbinding tussen Rijk en regio essentieel. De nationale Stuurgroep Deltaprogramma blijft van belang, daar is iedereen het over eens. Ook willen partijen de regionale interbestuurlijke verbanden behouden, passend bij de opgave. De deltacommissaris vraagt de regionale stuurgroepen en landelijke begeleidingsgroepen zelf aan te geven hoe zij verder willen. De deltacommissaris en zijn staf zullen via liaisons zorgen voor een goede verbinding."

Het lijkt, ook vanuit de eerder genoemde relationele aspecten, verstandig in het DHZ-gebied in te zetten op een breed samengestelde **stuurgroep**, bestaande uit de ondertekenaars van de intentieverklaring, die als verbinding kan fungeren tussen het landelijke niveau van de deltacommissaris en de betrokken ministeries enerzijds en de uitvoering in de deelgebieden anderzijds. Inhoudelijk zal de stuurgroep zich dan moeten richten op een waterbrede agenda waar ook de eerdergenoemde onderwerpen (KRW, GGOR, Waterveiligheid, etc.) aan de orde kunnen komen, zodat een integratie plaats vindt met het reguliere waterbeheer. Dit laatste zal echter vooral ook op regionaal niveau plaats moeten vinden. Daarnaast zal het ook belangrijk zijn koppelingen te leggen met andere opgaven in de gebieden zoals die in het kader van bijvoorbeeld Natura 2000, EHS, PAS. Gezien de vooral coördinerende, afstemmende en verbindende rol lijkt een trekkersrol van de provincies een logische optie. Denkbaar alternatief is een onafhankelijk externe voorzitter. Voorwaarde bij een onafhankelijke voorzitter is dat hij geaccepteerd en erkend wordt door alle partijen. Het voordeel van een externe voorzitter is dat alle schijn van belangenverstrengeling tussen het gezamenlijke belang en het individuele (organisatie) belang vermeden wordt. Een mogelijk nadeel is dat een extern voorzitter onvoldoende het speelveld en de benodigde kennis bezit (hij is immers ‘buitenstaander’).

Concept Eindadvies Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden, Versie 25 april 2014

Op het schaalniveau Rijnmond-Drechtsteden blijft een bestuurlijk platform nodig. Dit platform is naast coördinator, gesprekspartner en aanjager in de uitvoering binnen Rijnmond-Drechtsteden ook de link naar de Deltacommissaris (voortgang en opschaling). De belangrijkste partijen uit deze regio zullen zitting hebben in het platform. Het valt te overwegen om ook maatschappelijke partners daarin op te nemen.

Het belangrijkste werk in de implementatiefase zal moeten worden verricht in regionale **projectgroepen**. Daarbij lijkt een aansluiting bij de gebiedsgrenzen van de waterbeheerders (5 waterschappen en Rijkswaterstaat) een logische keuze. De trekkersrol zal waarschijnlijk het best bij een waterschapsbestuurder belegd kunnen worden, maar uitzonderingen hierop moeten mogelijk zijn als de problematiek daarom vraagt.

Het programma-management van deze projectgroepen kan in samenwerking met de lichte programmacoördinatie van het bestuurlijke platform de rol invullen van verbindende schakel tussen het projectgroepniveau en de Stuurgroep DHZ/Deltacommissaris.

Instrumentarium

De afspraak is gemaakt in de intentieverklaring (BESLUIT TOT OPERATIONALISEREN UITVOERINGS-PROGRAMMA ZOETWATERVOORZIENING HOGE ZANDGRONDEN) om in 2014 te starten met het beschrijven van het voorzieningenniveau om de rol en verantwoordelijkheid van de overheden en het risico en handelingsperspectief voor gebruikers duidelijk te maken; het instrument voorzieningenniveau kan daarmee een belangrijke procesrol spelen in het operationaliseren van de taken, rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen. Voor het operationaliseren van de gezamenlijke aanpak hebben de DHZ partners zich tot doel gesteld in 2015 een door betrokken partijen ondertekend uitvoeringsprogramma te hebben, waarbij het ‘Bod’ gestand wordt gedaan,

mede naar de mate waarin het Rijk de in dat Bod gevraagde financiële bijdragen heeft toegezegd. Vaststelling en bestendiging hiervan vindt plaats door middel van een bestuursovereenkomst met alle betrokkenen (Rijk en regio).

Financiering

Belangrijke basis voor de financiering van de maatregelen vormen de eigen begrotingen van de verschillende partijen. Daarom is ook met de ondertekenende partijen in de intentieverklaring afgesproken de benodigde menskracht en middelen voor het aandeel in het regionale bod bestuurlijk vast te leggen. Daarnaast is echter de verwachting gerechtvaardigd dat er in bescheiden mate cofinanciering vanuit het Deltaprogramma zal plaatsvinden. Belangrijke opdracht zal zijn een werkwijze overeen te komen om deze externe financiering op een heldere wijze te prioriteren en in te zetten voor de gezamenlijk overeengekomen doelen. Daarbij zal maatschappelijk nut een belangrijk criterium zijn.

Denkbaar is een fonds in te stellen van waaruit – op basis van de genoemde prioritering – aanvullende financiering van maatregelen kan plaats vinden. Mede gezien het feit dat het om deel-financiering zal gaan en ook vanwege het type maatregelen lijkt een lichte administratieve procedure wenselijk en lijkt de MIRT-systematiek minder geschikt voor het type projecten in DHZ.

BIJLAGE 1 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Brabants Landschap	Jan Baan
Gemeente Roermond	Gerard Ijff
LLTB	John Tobben
Provincie Limburg	Bert Kersten/Peter Roëll
Provincie Noord-Brabant	Johan van den Hout
Staatsbosbeheer	Harrie Hekhuis
Waterschap Aa en Maas	Lambert Verheijen
Waterschap De Dommel	Peter Glas
WML	Lianne van Oord/Marie Louise Geurts/Roger Hoofs
ZLTO	Kees Coppens

BIJLAGE 2 UITSPRAKEN/BEELDEN UIT INTERVIEWS

Governance van het Deltaprogramma Hoge Zandgronden (DHZ)

Uitspraken/opmerkingen/denklijnen opgetekend uit de interviews (geen letterlijke citaten)

Inhoudelijk

“Samenwerking zou volgens de stroomgebiedbenadering moeten plaats vinden waarbij de aanpak van te veel, te weinig en te vuil water integraal wordt aangepakt.”

“In feite zou zoetwatervoorziening niet op zich moeten staan, maar een onderdeel vormen van een aanpak die het hele Maasstroomgebied omvat. Met de besluitvorming over de follow up van het Delta Programma kan deze weeffout hersteld worden.”

“Door een concreet probleem m.b.t. de zoetwaterproblematiek in het bredere kader te plaatsen van watertekorten in droge perioden, blijken doorbraken mogelijk”

“Van belang is te realiseren dat de situatie in het Noorden en het Zuiden van de provincie sterk verschillen.”

“Zoetwaterproblematiek: niet alleen meer schaarste verdelen, maar ook sturen op de vraag en het aanbod, bijv. vanuit de grensoverschrijdende rivieren.”

“De Maas is een onzekere bron als het gaat om de kwantiteit en tevens vraagt de waterkwaliteit voortdurend aandacht.”

“De lange-termijn visie zou wel wat meer aandacht mogen krijgen. Sluit daarvoor aan bij de plancicly.”

Institutioneel

“ Voor het vervolg wordt de wenselijkheid gezien van het inrichten van een ‘uitvoeringsorganisatie’ die het best kan worden ondergebracht bij de waterschappen. Bij zo’n uitvoeringsorganisatie hoort een bestuurlijke kop. “

“De bestaande structuur met de bestuurlijke overleggen lijkt goed werkbaar. Men weet elkaar goed te vinden. Stelling is dan ook: maak gebruik van wat er al is.”

“Mogelijk moeten RBO Maas en Stuurgroep DHZ bij elkaar gebracht worden.”

“Het ‘Maas’-perspectief moet verbindend zijn: idealiter georganiseerd onder RBO-Maas/Stuurgroep DHZ wellicht met regionale watertafels langs de Maas.”

“Net als in de DHZ structuur zal er een ambtelijk en bestuurlijk niveau moeten zijn. Een klankbordgroep kan een goede manier zijn om de sectoren te betrekken. Vraagt wel om een echt goede voorzitter.”

“Gedacht kan worden aan een gezamenlijk projectbureau, met een onafhankelijke rol, waar de regie op het totaal wordt vormgegeven/voorbereid.”

“De vorming van netwerken om de problemen heen is iets dat ook na de Deltabeslissingen in 2015 zou moeten worden voortgezet. Gedacht zou kunnen worden aan een soort netwerk-RUD. Het betekent dat de ambtenaren gewoon bij hun organisatie blijven, maar in de taakuitoefening elkaar opzoeken en samenwerken.”

“Zorg voor bestuurlijke betrokkenheid gemeenten.”

“De rol van de provincie vraagt wel om aandacht.”

“Ten aanzien van de implementatie lijkt het erop dat I&M uitgaat van een centrale sturing zoals nu met het HWBP. Deze aanpak wordt niet als wenselijk gezien. De regio moet meer speelruimte hebben.”

“Voor het uitvoeren van de strategie rond het zoetwaterdossier is er geen noodzaak om (intern) structuren aan te passen: de provincie beschikt over een instrumentarium en een goed netwerk dat ruimte biedt om flankerend beleid in te zetten.”

“Het moet duidelijk zijn wie de regie voert.”

Relationeel

“Het Brabantse overlegmodel wordt breed gedragen”

“Samenwerken moet centraal staan en alle partijen zijn daarvoor nodig. Nu is bijvoorbeeld de milieubeweging niet direct betrokken. Vertrouwen is een essentieel element voor een goede samenwerking.”

“Belangrijk is samen optrekken en leren van elkaar. Samen met de sector is er vaak veel te bereiken.”

“In projecten en programma's kan goed worden samengewerkt waarbij de mogelijkheden van kennis delen en efficiënt samenwerken zo goed mogelijk worden benut. Van belang is dat men bij elkaar over de schutting kijkt.”

“Vanuit de overweging dat alle partijen die een belang hebben betrokken zouden moeten worden wordt ook de relatie met het samenwerkingsproject Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) genoemd.”

Er is al veel gedaan aan de samenwerking op het grensvlak van water en natuur (Overeenkomst van Cork 2003). De huidige werkwijze sluit hier goed bij aan.”

“Grootste risico is dat er blijvende belangentegenstellingen blijven bestaan. Een ander risico is dat er uiteindelijk geen budget van het Rijk komt. Dat zou een afbreukrisico betekenen voor de samenwerking.”



Informatie:

Water Governance Centre (WGC)

Bezoekadres:

Koningskade 40, 2596 AA Den Haag

Postadres:

Postbus 93218, 2509 AE Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 260 00 57

info@watergovernance.nl

www.watergovernancecentre.nl